



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Selvitys rekisteri- ja tilastotoimen tietojen käytön järjestämiseksi asiakastarpeita vastaavaksi

Valtiovarainministeriön julkaisu – 2019:38



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:38

Selvitys rekisteri- ja tilastotoimen tietojen käytön järjestämiseksi asiakastarpeita vastaavaksi

Kalle Määttä

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-020-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Toukokuu 2019	
Tekijät	Kalle Määttä		
Julkaisun nimi	Selvitys rekisteri- ja tilastotoimen tietojen käytön järjestämiseksi asiakastarpeita vastaavaksi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:38		
Diaari/hankenumero	VM129:00/2017	Teema	Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-367-020-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-020-4		
Sivumäärä	218	Kieli	Suomi
Asiasanat	maakunta, tilastointi, rekisterit		
Tiivistelmä			
<p>Maakuntatieto-hankkeen osana julkaistu selvitys rekisteri- ja tilastotoimen tietojen käytöstä esittelee kattavasti Suomen julkiset tilasto- ja rekisteritoimijat ja antaa suosituksia toiminnan kehittämiseksi toimintatapojen, hallintorakenteen ja rahoitusmallien osalta.</p> <p>Raportin suositus on, että tiedon tuotantoa tulisi nopeuttaa, jotta esimerkiksi elinkeinopoliittisia päätöksiä ei tarvitsisi tehdä kaksi vuotta vanhan yritysdatan perusteella. Rekistereitä ei pidä myöskään nähdä pelkästään oikeudellisena kysymyksenä vaan myös laadullisena asiana. Siksi rekisterien laatujärjestelmien käyttöönottoa on syytä selvittää. Lisäksi on suositeltavaa siirtyä hajanaisista rekistereistä yhteentoimiviin tietovarantoihin silloin kun tietosuojat tai muut esteet eivät rajoita tätä mahdollisuutta.</p> <p>Raportissa muistutetaan, että rekisterit ja tilastot eivät ole itseisarvo, vaan niiden tarpeellisuutta on arvioitava niiden kustannusten ja hyödyn perusteella. On tärkeää arvioida muun muassa tietotarpeiden yhteiskunnallinen tärkeys, tiedon tarpeellisuuden kesto sekä se, voidaanko tietotarpeet tyydyttää edullisemmin esimerkiksi hallinnollisilla raporteilla.</p>			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Maj 2019	
Författare	Kalle Määttä		
Publikationens titel	Selvitys rekisteri- ja tilastotoimen tietojen käytön järjestämiseksi asiakastarpeita vastaavaksi (Utredning om organiseringen av användningen av register- och statistikväsendets information för att tillgodose kundernas behov)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:38		
Diarie-/ projektnummer	VM129:00/2017	Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-020-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-020-4		
Sidantal	218	Språk	Finska
Nyckelord	landskap, statistikföring, register		
Referat	<p>I rapporten, som publicerades i samband med landskapsinformationsprogrammet, finns en omfattande presentation av Finlands offentliga aktörer inom statistik- och registerföring. Rapporten innehåller också rekommendationer för att utveckla verksamheten när det gäller arbetssätt, förvaltningsstruktur och finansieringsmodeller.</p> <p>Enligt rapportens rekommendationer måste produktionen av information bli snabbare så att till exempel näringspolitiska beslut inte behöver göras med två år gamla företagsdata. Registren ska inte heller ses som enbart en rättslig fråga utan även som en kvalitetsfråga. Därför ska man utreda möjligheten att införa ett kvalitetssystem för register. Dessutom rekommenderas det att man övergår från fragmenterade register till kompatibla datalager då dataskyddet eller andra hinder inte sätter begränsningar.</p> <p>Rapporten påpekar att registren och statistiken inte är ett självändamål, utan behovet av dem ska bedömas på basis av nyttan och kostnaderna. Det är viktigt att utvärdera bland annat informationsbehovens samhällsliga betydelse, hur länge informationen behövs och om informationsbehovet kan tillgodoses billigare med hjälp av till exempel administrativa rapporter.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	May 2019	
Authors	Kalle Määttä		
Title of publication	Selvitys rekisteri- ja tilastotoimen tietojen käytön järjestämiseksi asiakatarpeita vastaavaksi (Report on organising the use of register and statistical data to correspond to customer needs)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:38		
Register number	VM129:00/2017	Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-020-4	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-020-4		
Pages	218	Language	Finnish
Keywords	region, statistics, registers		
<p>Abstract</p> <p>The report on the use of register and statistical data published as part of the Regional Data project presents extensively Finland's public statistical and register operators, and gives recommendations on developing their practices, administrative structures and financing models.</p> <p>The report recommends that data production should be accelerated so that economic and industrial policy decisions need not be made based on two-year-old enterprise data. Registers should not be seen only as a legal question but also as a qualitative matter. Therefore, the adoption of registers' quality systems ought to be examined. In addition, it is recommended to move from scattered registers into interoperable data resources in cases where data protection or other obstacles do not set restrictions to that.</p> <p>The report points out that registers and statistics are not an end in themselves, but their necessity must be assessed on the basis of their costs and benefits. It is also essential to evaluate such issues as the social importance of data needs, how long data are needed and whether data needs can be satisfied at a lower cost with administrative reports, for example.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

LUKIJALLE

Selvityksen kysymyksenasettelusta ja rakenteesta

Selvitettävät kysymykset ovat maakuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden osalta ja tiedon käyttäjän näkökulmasta seuraavat:

- Millaisia tilasto- ja rekisteripalveluita on olemassa ja kuinka niitä tulisi kehittää?
- Onko lainsäädäntö sopusoinnussa tulevien toimintatapavaatimusten kanssa ja mitä mahdollisia kehittämiskohteita säädöksissä löytyy?
- Millaisia vallitsevat rekisteri- ja tilastotoimen rahoitusmallit ovat ja miten niitä tulisi muuttaa, jotta puheena oleviin palveluihin liittyvän tiedon hyödyntäminen olisi tehokkaampaa?
- Mikä on rekisteri- ja tilastoviranomaisten työnjako ja mitä muutoksia siihen olisi tehtävä, jotta palveluihin liittyvien tietojen hyödyntäminen olisi tehokasta?

Selvityksen tuloksena on laadittu raportti, joka sisältää ehdotukset rekisteri- ja tilastoviranomaisten työnjaosta, rekisteri- ja tilastoviranomaisten toiminnan rahoituksen järjestämisestä sekä tarvittavien säädösmuutoksista ja niiden käynnistämisestä.

Johdantoluvussa taustoitetaan muun muassa selvityksen kysymyksenasettelua, tietopoliittikkaa, oikeudellista viitekehikkoa sekä hyvän rekisteri- ja tilastotoimen ominaisuuksia.

Toisessa luvussa on syvennytty rekisteritoimea koskeviin kysymyksiin, joilla on merkitystä yleisesti rekisteritoiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja lainmukaisuutta arvioitaessa sekä kehittämistarpeita analysoitaessa. Vastaavasti kolmannessa luvussa analysoidaan tilastotoimeen liittyviä yleisluonteisia kysymyksiä ja muun ohella tilastolain ydinsisältöä.

Selvityksen kohteena ovat useat kansalliset viranomaiset ja niiden keskeiset kansalliset rekisterit ja tilastopalvelut, joita oli tarkoitus hyödyntää myös maakuntien toiminnassa. Neljännessä luvussa esille nostettiin seuraavat viranomaiset:

- Kansaneläkelaitos
- Tilastokeskus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- Väestörekisterikeskus
- Ruokavirasto
- Luonnonvarakeskus
- Opetushallitus
- Liikennevirasto
- Traficom
- Suomen ympäristökeskus (SYKE)
- KEVA
- Eläketurvakeskus
- Valtion lupa- ja valvontavirasto eli Luova (nykyinen Valvira + muut)
- Maanmittauslaitos
- Valtiokonttori

Useissa tapauksissa näiden viranomaisten edustajia haastateltiin, minkä ohella he toimittivat vastaukset kysymyksiin. Haastattelut ja erilliset sähköpostit kattoivat lähes täysin selvityksen kohteena olevan viranomaiskentän.

Viidennessä luvussa käsiteltiin maakuntien liittojen ja eräiden muiden toimijoiden (kuten Suomen Kuntaliitto ry:n) näkemyksiä siitä, minkälaisia kipukohtia rekisteri- ja tilastotoimi sisältää tai saattaa sisältää, miltä osin järjestelmä on tyydyttävässä tai hyvässä kunnossa, minkälaisia paineita työnjaon muuttamiseen taikka rahoituksen suhteen on sekä minkälaisia oikeudellisia haasteita voi ilmetä. Tällöin haluttiin samalla tuoda esille näkökohtia, joilla on yleisesti merkitystä rekisteri- ja tilastotoimen kehittämisen kannalta, ei siis pelkästään mahdollista maakunta- ja sote-uudistusta ajatellen.

Kuudennesta luvusta ilmenevät selvityksen perusteella tehdyt suositukset. Suosituksia tehtäessä erittäin keskeisessä asemassa ovat olleet viranomais- ja asiantuntijahaastattelut. Toisena keskeisenä lähteenä ovat mainittavissa aikaisemmin tehdyt selvitykset rekisteri- ja tilastotoimesta. Kolmas tärkeä tietolähde ovat olleet säädökset ja lainvalmistelutyöt. Suosituksissa on otettu kantaa erityisesti rekisteri- ja tilastoviranomaisten työnjakoon, toiminnan rahoituksen järjestämiseen sekä tarvittaviin säädösmuutoksiin.

Suosituksia

Seuraavaan on koottu eräitä keskeisiä, vaikkakaan ei kaikkia, selvitystyöhön perustuvia suosituksia:

Tiedon tuotantoa tulisi nopeuttaa, jotta esimerkiksi elinkeinopoliittisia päätöksiä ei tarvitse tehdä kaksi vuotta vanhan yritysdatan perusteella. Taloussuhdanne on silloin jo vaihtunut.

Rekistereitä ei pidä nähdä pelkästään oikeudellisena kysymyksenä vaan myös laadullisena asiana. Rekistereiden laatujärjestelmän puolesta puhuu muun muassa se, että näin pystytään puuttumaan käsitteelliseen häilyvyyteen sekä muihin epäjohtonmukaisuuksiin ja epäkohtiin rekistereissä. Rekistereiden laatujärjestelmän olennainen osa on myös selkeästi määritelty rekistereiden päivittämisvelvollisuus.

Rekisterit ja tilastot eivät ole itseisarvo, vaan niiden tarpeellisuutta on arvioitava kustannus-hyötyanalyysin valossa. Esimerkiksi tilastojen tarpeen kannalta avainasemassa ovat mm. tietotarpeiden yhteiskunnallinen tärkeys ja pitkäaikaisuus sekä se, voidaanko tietotarpeet tyydyttää huokeammin hallinnollisilla raporteilla.

On suositeltavaa siirtyä sirpaleisista rekistereistä tietovarantoajatteluun, kunhan tietosuoja eivätkä muut esteet tätä mahdollisuutta rajoita.

Jotta rekisteri- ja tilastotoimi on toimiva kokonaisuus, on huolehdittava koko rekisteri- ja tilastointiketjusta. Jos tässä ketjussa on yksikin katkos tai muutoin heikko kohta, tietopalveluilla ei päästä luotettavasti eikä muutoinkaan toivotulla tavalla tavoiteltuihin päämääriin.

Etukäteen rekisteri- ja tilastotoimea ei voida kaikin osin saada toimivaksi kokonaisuudeksi. Näin ollen toimivan rekisteri- ja tilastotoimen kannalta keskeisessä asemassa on jälkiseurannan organisointi ja se, että seurannan perusteella reagoidaan havaittuihin puutteisiin ja kehittämistarpeisiin.

Siitä huolimatta, että useat syyt voivat periaatteessa puhua viranomaisten työnjaon uudelleenarvioinnin puhumisen puolesta, selvityksen perusteella ei ilmennyt olennaisia tarpeita ryhtyä muuttamaan rekisteri- ja tilastotoimen työnjakoa.

Työnjaon tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon muun muassa se, että tilasto- ja rekisteritoimen yhdistyminen tutkimustoimintaan samassa organisaatiossa on omiaan tuottamaan laajuusetuja (economies of scope) sekä se, että tietovarannon kokonaisvastuu on oltava jollakulla eikä vastuuta tule hajauttaa useille viranomaisille.

Rakennus- ja huoneistorekisterin osalta on harkittava rekisterinpidon siirtämistä Maanmittauslaitokselle. Tämä edellyttää huolellista valmistelua, jossa sekä Maanmittauslaitos että Väestörekisterikeskus ovat tiiviisti mukana.

On suositeltavaa käynnistää selvitys osoitetietovarannon kehittämiseksi siten, että se mahdollisimman hyvin palvelee pelastustoimen tarpeita. Maanmittauslaitos voisi huolehtia asianomaisesta tehtävästä, koska se integroituisi hyvin MML:n muiden tehtävien hoidon kanssa.

Vastedes ruokahävikin sääntelyä kehitettäessä muodostuu tarve tilastoinnin organisoimiseksi. Luonteva organisaatio tällaisen ruokahävikkitilaston laatuvarmistamiselle olisi Luonnonvarakeskus.

Erittäin tärkeä on huolehtia viranomaisyhteistyöstä. Tämän vuoksi on suositeltavaa kehittää viranomaisten välisiä yhteistyömalleja, kuten tehokasta tietojenvaihtoa, yhteistyömalleja erilaisissa erillistiedonkeruissa sekä säännönmukaista kommunikaatiota ja yhtenäisiä linjauksia lainsäädännön tulkinnassa.

Rahoitusmallien muuttamista ja rahoituksen lisäämistä silmällä pitäen, viranomaisten taholta ei noussut esille paljolti vaatimuksia. Poikkeuksena tähän ovat eritoten THL, jossa resurssipaine kohdistuu tiedonhallintaan ja -jalostukseen sekä uusien tietotuotantolinjojen kehittämiseen sekä ELY-keskukset, joissa aliresursointia oli havaittavissa esimerkiksi henkilöstön osalta.

Haluttaessa hyödyntää tietoa julkisten asioiden hoitamisessa tarvitaan lisärahoitusta tilastoja tuottaville ja rekisteriviranomaisille. Liian korkeat maksut eivät saa muodostaa kynnystä tiedon hyödyntämiselle.

Tilastokeskuksen kunnille ja viranomaisille toimittamien, alueiden toimintaa kuvaavien räätälöityjen tietomassojen, rahoitusmalli on otettava uudelleenarvioinnin kohteeksi. Nykyisin tietoja luovutetaan maksullisena palvelutoimintana, kun vaihtoehtona olisi toiminnan rahoittaminen valtion kehysrahoituksella tai muulla rahoitusmallilla joka kompensoi poistuvan tulorahoituksen Tilastokeskuksen budjettiin.

Keskeisessä asemassa hyvän tilastointi- ja rekisteröintitoiminnan kannalta on yksityisten toiminnanharjoittajien hallinnollisen taakan pitäminen mahdollisimman alhaisena kuitenkin tinkimättä niistä tavoitteista, jota tähän toimintaan sisältyy. Myös hallinnon sisäinen taakka on pidettävä kohtuullisena.

Yleisesti säädöspoliittisena suosituksena on mainittavissa, että erityisesti viranomaiset, jotka laativat tilastoja ja rekistereitä, tulisivat kuulluiksi lainsäädäntöprosessissa;

säädösympäristön olisi oltava mahdollisimman vakaa; sekä se, että sääntelyssä ei tule mennä millimetrioikeudenmukaisuuteen.

Tilastolain osalta tulisi harkita Tilastokeskukselle käyttö- ja saantioikeutta yksityisen sektorin big dataan ja oikeutta käyttää näitä aineistoja tilastotuotannossa. Lisäksi on syytä harkita, voidaanko lakiin Tilastokeskuksesta Tilastokeskukselle määrittää tilastoinnin lisäksi muut erikseen määriteltävät tehtävät. Näihin tehtäviin voisivat kuulua tiedon kerääminen, yhdistäminen ja jakelu viranomaisten ja muiden tahojen suunnitteluun ja seurantatehtäviin.

Eräiden rajanveto-ongelmien osalta olisi sääntelytoimin tarve täsmentää lainsäädäntöä. Tässä voidaan mainita tarve selkiinnyttää tutkimuksen ja muun tietotuotannon rajanvetoa. Toisaalta kysymys ei ole ainoastaan säädösten täsmällisyydestä. Suositeltavaa on nimittäin jatkuva yhtenäisen käsitteistön kehittäminen ja ylläpitäminen tilastotoimessa. Välttämättä aina ei ole kuitenkaan tarvetta täsmälliselle ja tarkkarajaiselle sääntelylle.

Lainsäädännön päivitys on olennainen osa laadukasta lainvalmistelua.

Rekistereitä koskevia säännöksiä tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallinnonalan lakiin taikka muutoin sillä tavalla yhteen, että ne olisivat helposti havaittavissa. Sektorikohtaisten erityislakien sijasta tulisi säätää mahdollisuuksien mukaan yleislakeja tähdättäessä yhdenmukaiseen ja eheään rekisteri- ja tilastosääntelyyn.

Sisältö

LUKIJALLE	6
1 Johdanto	15
1.1 Taustaksi	15
1.2 Selvitettävistä kysymyksistä.....	20
1.3 Tietopolitiikasta	22
1.4 Maakuntatieto-ohjelma	24
1.5 Oikeudellinen viitekehikko	25
1.5.1 Perustuslain asettamat reunaehdot	25
1.5.2 Muut relevantit säädökset.....	30
1.6 Hyvän rekisteri- ja tilastointitoimen ominaisuuksia	33
2 Rekisteritoimi	37
2.1 Lähtökohdat.....	37
2.2 Rekisteritoiminta on ollut jatkuvan kehityksen kohteena.....	40
2.3 Perusrekisterit	43
2.4 Keskitetty vai hajautettu henkilötietojen sääntely.....	45
2.5 Yksityiskohtainen vai yleispiirteisempi sääntely	47
2.6 Rekisteriperusteinen sääntely vai käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely.....	49
3 Tilastotoimi	53
3.1 Lähtökohtia	53
3.2 Tilastolaki pähkinänkuoressa.....	56
3.3 Tilastolainsäädäntö ei kerro kaikkea.....	64
4 Viranomaiskohtaista tarkastelua	70
4.1 Taustaksi.....	70
4.2 Tilastokeskus.....	71
4.2.1 Lainsäädännöllisestä perustasta.....	71
4.2.2 Tilastot, rekisterit ja tietoaaineistot	73
4.2.3 Sote- ja maakuntauudistukseen liittyvää	77
4.2.3.1 Aluetietojen tuottaminen ja kehittäminen.....	78
4.2.3.2 EDP-laskelmien tietopohjan varmistaminen.....	82
4.2.3.3 Yhtäaikaisten muutosten hallitseminen	83
4.2.4 Vastaaminen maakuntauudistuksen haasteisiin	85
4.2.5 Näkökohtia työnjaosta ja rahoituksesta	88

4.3	Luonnonvarakeskus	91
4.3.1	Lainsäädännöllisestä perustasta.....	91
4.3.2	Rekisteri- ja tilastotoimesta käytännössä.....	94
4.4	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).....	99
4.4.1	Lähtökohdat	99
4.4.2	Biopankkilaki.....	103
4.4.3	Epämuodostumarekisteri.....	103
4.4.4	Implanttirekisteri	104
4.4.5	Kotihoidon asiakaslaskenta sosiaali- ja terveydenhuollossa 30.11. rekisteri	104
4.4.6	Lastensuojelurekisteri.....	105
4.4.7	Näkövammarekisteri	105
4.4.8	Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteri (Avohilmo)	105
4.4.9	Raskaudenkeskeyttämisrekisteri	106
4.4.10	Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri.....	106
4.4.11	Steriloimisrekisteri.....	106
4.4.12	Syntymärekisteri	107
4.4.13	Syöpärekisteri.....	107
4.4.14	Tartuntatautirekisteri.....	108
4.4.15	Terveydenhoidon hoitoilmoitusrekisteri (Hilmo).....	110
4.4.16	Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstöä koskeva rekisteri.....	110
4.4.17	Toimeentulotukirekisteri.....	110
4.4.18	Julkari	111
4.4.19	Ekskursio: Työterveyslaitoksen rekisterit.....	111
4.4.20	Tilastoista	112
4.4.21	Sote- ja maakuntaudistuksen haasteisiin vastaaminen	113
4.5	Eläketurvakeskus.....	115
4.5.1	Rekistereistä.....	115
4.5.2	Tilastoista	117
4.6	Kela	119
4.6.1	Lähtökohdat.....	119
4.6.2	Kelasto	120
4.7	Keva	121
4.8	Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom).....	123
4.9	Maanmittauslaitos (MML).....	126
4.9.1	Lähtökohdat.....	126
4.9.2	Kiinteistötietojärjestelmä.....	128
4.9.3	Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri.....	129
4.9.4	Yksityisierekisteri	130
4.9.5	Kiinteistöjen kauppahintarekisteri.....	131
4.9.6	Huoneistotietojärjestelmä.....	132
4.9.7	Työnjaosta ja rahoituksesta.....	133

4.10 Opetushallitus (OPH).....	133
4.11 Ruokavirasto	135
4.12 Suomen ympäristökeskus (SYKE).....	138
4.12.1 Lähtökohtia.....	138
4.12.2 Eräitä tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja rekistereitä	140
4.13 Valtiokonttori	142
4.13.1 Lähtökohtia.....	142
4.13.2 Valtion rahoitustoimista	145
4.14 Valtion lupa- ja valvontavirasto	147
4.14.1 Lähtökohtia.....	147
4.14.2 Valvira	147
4.14.3 Aluehallintovirastot.....	156
4.14.4 ELY-keskukset	158
4.15 Väestörekisterikeskus.....	161
4.15.1 Taustaksi.....	161
4.15.2 Väestötietojärjestelmä.....	163
4.15.3 Valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröinti	164
4.15.4 Suostumusrekisteri	165
4.15.5 Varmennerekisteri.....	165
4.15.6 Maistraattien rekisteritoiminta.....	166
4.15.7 Lisänäkökohtia.....	167
5 Maakuntien liittojen näkemyksiä rekisteri- ja tilastotoimesta	168
5.1 Ongelmakohtia	168
5.1.1 Kyselyssä ilmenneitä näkökohtia.....	168
5.1.2 Keskustelua maakuntien liittojen ja Tilastokeskuksen välillä.....	175
5.2 Hyviä käytänteitä jäljittämässä	176
5.3 Työnjaon muutostarpeita.....	181
5.4 Rahoituksen muutostarpeita	182
5.5 Oikeudellisen sääntelyn haasteita.....	184
6 Suositukset	186
6.1 Yleisluonteiset suositukset.....	186
6.2 Työnjaosta	190
6.3 Rahoituksesta ja resursoinnista.....	193
6.4 Säädöspoliittiset suositukset	195

LÄHTEET		
Säädökset		198
Virallis- ja kirjallisuuslähteet		201
Haastattelut ja sähköpostikyselyt		206
LYHENTEET		208
LIITE 1: SVT-sarjan tilastoluettelo (Tilastokeskus: Katsaus kansalliseen tilastotoimeen 2017 ¹		210
LIITE 2: Maakuntien tehtäväalat (maakuntalakiesityksen 6 §, HE 15/2017 vp)		215
LIITE 3. Haastattelu-/kyselypohja viranomaisille		217
LIITE 4. Kyselypohja maakuntien liitoille		218

1 Johdanto

1.1 Taustaksi

Maakunta- ja sote-uudistuksessa oli tarkoitus kuntatasolta ja valtionhallinnosta koota palveluita 18 maakunnan järjestettäväksi. Maakuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuotanto sekä tuotannon ja järjestämisen ohjauksen katsottiin tarvitsevan tietojärjestelmistä valtakunnallisista rekistereistä sekä hajautetuista järjestäjäkohtaisista rekistereistä ja tietovarannoista¹. Maakunta- ja sote-uudistuksen seurauksena nykyisten rekisteri- ja tilastopalveluiden asiakaskunta sekä tietojen käyttötarpeet ja -tapa olisivat muuttuneet. Maakunnat olisivat tarvinneet omassa järjestämistehtävänsä monipuolista ja yksityiskohtaista asiakastason dataa tehdessään palvelutuotannon järjestämisen suunnittelu- ja seurantatehtäviä². Kansalliset rekisteri- ja tilastoviranomaisten palvelusisällöt sekä toiminta- ja rahoitusmallit ovat muodostuneet nykyisen hallinnon mukaisesti, eivätkä välttämättä vastaa digitaalisen palvelutuotannon toimintamallin asettamia vaatimuksia. Toisaalta rekisteri- ja tilastotoimeja koskevat haasteet ovat joka tapauksessa vastedes edessä. Selvitystä viimeisteltäessä maaliskuussa 2019 onkin lähdetty siitä, että rekisteri- ja tilastotoimeja koskevat näkökohdat ja kannanotot ovat relevantteja siitä riippumatta, miten alueelliset organisaatiot toteutetaan.³

Jotta rekisteri- ja tilastotoimi palvelisi kokonaisuudessaan mahdollisimman tehokkaasti julkista palvelutuotantoa, on katsottu tarpeelliseksi selvittää nykyisen toiminnan muutostarpeet ja haasteet. Selvitys on lähtökohtaisesti tehty tarkastelemalla kokonaisuutta, jotta

¹ Esimerkiksi varhaiskasvatuslaissa (2018/540) säädetään varhaiskasvatuksen tietovarannosta. Viranomaiset voivat käyttää lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietovarantoon tallennettuja tietoja. Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää lisäksi varhaiskasvatuksen arvioinnissa, tilastoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa. Ks. lähemmin HE 40/2018 vp. Tietovarannoista säädetään useissa muissakin laeissa, kuten liikennepalvelulaissa (320/2017).

² Toisaalta maakuntien tietotarpeet olisivat vaihdelleet olennaisesti hallinnonalalta toiselle. Tähän olisi vaikuttanut olennaisesti maakuntalakiesityksen 6 §:n säännös maakuntien tehtävistä. Ks. liite 2, jossa on luettelo näistä tehtävistä. Ks. myös HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp.

³ Raportti on toteutettu osana Maakuntatietohanketta. Taustaryhmässä ovat olleet mukana valtiovainministeriön, maakuntien ja virastojen edustajat.

vältytään toiminnan kehittämisessä osittaisilta ratkaisuilta, jotka eivät vastaa tiedonhallinnan kokonaiskustannusten tai tietojen tehokkaan ja sujuvan hyödyntämisen edistämistavoitteita. Toisaalta selvityksen kuluessa on käynyt ilmi, että kokonaisuudet avautuvat usein vasta analysoimalla yksityiskohtia⁴. Kysymyksenasettelun kannalta huomionarvoinen seikka on kuitenkin se, että sen paremmin tilastointia kuin rekisterointia ei tarkastella sellaisenaan, vaan osana laajempaa tiedon tuottamista, hyödyntämistä ja tietohuollon kehittämistä.

Selvityksessä tarkastellaan palveluiden tuottamisessa, järjestämisessä ja ohjauksessa tarvittavaa tietoa tiedon hyödyntämisen asiakasnäkökulmasta. Näkökulmana on siis tietopalvelujen hyödyntäminen käyttäjän näkökulmasta. Selvityksessä tarkastellaan eri rekisteri- ja tilastoviranomaisten roolia, tehtäviä, palveluita ja rahoitusta tässä valossa. Samalla on syytä korostaa, että asiaa tarkastellaan ensisijaisesti lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Näin ollen tarkastelun ulkopuolelle jätetään esimerkiksi kysymys siitä, kehitetäänkö rekistereitä edelleen vai valmistaudutaanko uuteen teknologiaan, kuten lohkoketjuteknologiaan, joka voi tehdä rekisterit tarpeettomiksi⁵. Rekisteritoimea koskeviin yleisluonteisiin kysymyksiin palataan selvityksen 2. luvussa.

Tilastotoimessa oli aloitettu valmistautuminen sote- ja maakuntauudistukseen jo jonkin aikaa sitten⁶. Esimerkiksi Tilastokeskuksen tilinpäätöksessä vuodelta 2016 todettiin, että haasteet liittyivät erityisesti tiedon saatavuuteen ja luokitteluun. Tilastokeskuksen tuli muun muassa ratkaista, kuuluisivatko maakunnat ja muut perustettavat yksiköt valtioon vai paikallishallintoon.⁷ Yleisemmin tuotiin esille, että tilastotuotannon tietotarpeet ja tietosuojat olisi otettava lainsäädännön muutoksissa huomioon. Lisäksi hyvin monet asiat kietoutuvat sääntelyä koskeviksi tai ainakin sääntelyä sivuaviksi siitä yksinkertaisesta syystä, että oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla⁸. Edellä mainitun ohella Tilastokeskus (2017) kiinnitti huomiota siihen, että tilastolain uudistamistyö jatkuisi, sillä muutostarpeita aiheuttivat EU:n yleinen tietosuoja-asetus sekä sote-lainsäädäntö. Tässä yhteydessä olisi Tilastokeskuksen mukaan toivottavaa viedä eteenpäin myös tilastolakityöryhmän esittämiä muutosehdotuksia.

4 Selvitysekonomiset syyt sanelevat toisaalta sen, että jokaiseen yksityiskohtaan ei ole ollut mahdollisuutta puuttua.

5 Ks. esimerkiksi Valtiovarainministeriön julkaisu 39/2017.

6 Tämä materiaali on luonnollisesti keskeisessä asemassa myös tämän työn lähdeaineistona.

7 Tilastokeskus (2017).

8 PL 80.1 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Selvityksen kohteena ovat useat kansalliset viranomaiset ja niiden keskeiset kansalliset rekisterit ja tilastopalvelut, joita oli tarkoitus hyödyntää myös maakuntien toiminnassa, seurannassa ja ohjauksessa, kuten

- Kansaneläkelaitos
- Tilastokeskus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- Väestörekisterikeskus
- Ruokavirasto
- Luonnonvarakeskus
- Opetushallitus
- Liikennevirasto
- Traficom
- Suomen ympäristökeskus (SYKE)
- KEVA
- Eläketurvakeskus
- Valtion lupa- ja valvontavirasto eli Luova (nykyinen Valvira + muut)⁹
- Maanmittauslaitos
- Valtiokonttori¹⁰

Näiden viranomaisten edustajia on valtaosin haastateltu, minkä ohella he ovat toimittaneet vastaukset heille suunnattuihin kysymyksiin¹¹. Tilastokeskuksen edustajien kanssa on järjestetty useampia tapaamisia. Eräiden viranomaisten edustajille, mukaan lukien maakuntien liitoille, on toimitettu ainoastaan sähköpostikysely, johon he ovat vastanneet¹². Lisäksi viranomaisten edustajien kanssa on käyty keskustelua erillisistä teemoista. Haastattelut ja erilliset sähköpostit ovat kattaneet lähes täysin selvityksen kohteena olevan viranomaiskentän.

Eräiltä osin viranomaistoimintoja on järjestetty uudelleen vuoden 2019 alussa. Käsillä olevassa selvityksessä nämä uudistukset on otettu huomioon niin pitkälle kuin suinkin. Trafi, Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot ovat yhdistyneet 1.1.2019 alkaen *Liikenne- ja viestintävirasto Traficomiksi*. Huomionarvoinen uudistus on myös Ruokaviraston perustaminen vuoden 2019 alussa, jolla yhdistettiin Maaseutuvirasto,

9 Koska Luova-hanke sisältyi MAKU II- hankkeeseen, tässä selvityksessä keskitytään nimenomaan tämänhetkiseen virastorakenteeseen.

10 Lisäksi tarkastelun kohteena olisivat olleet tulevat maakunnat rekisterinpitoroolissaan. Ks. tähän liittyen maakuntien liittojen edustajien palautteesta, luku 5.

11 Liite 3 sisältää kysymysrunгон, joka viranomaisille toimitettiin.

12 Myös Suomen Kuntaliitto ry on ollut mukana kyselyssä.

Elintarviketurvallisuusvirasto ja osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta¹³. Lisäksi on syytä mainita, että *Valtion lupa- ja valvontavirastoon* (Luova) oli tarkoitus koota vastedes pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien ELY-keskusten sekä ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä¹⁴. Tärkeä tuleva virasto olisi ollut myös Kasvupalveluvirasto, jota koskeva lakiehdotus *Kasvupalveluvirastosta* on ollut eduskunnan käsiteltävänä¹⁵. Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2021 alussa samaan aikaan muiden maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukseen liittyvien lakien kanssa.

Selvityksen kohteena on useita tietoryhmiä, kuten:

- väestö
- työvoima
- eläke ja sosiaaliturva
- elinkeino & elinvoima
- infrastruktuuri, rakennettu ympäristö
- maakuntien resurssit
- toiminnan kustannukset ja maakuntien menot
- palvelutuotanto
- asiakkuus (kaikilta tehtävälaloilta)
- terveys ja hyvinvointi (kaikilta hallinnonaloilta)

Valaistaan tietoryhmiä muutamalla esimerkillä¹⁶. Tilastokeskuksen väestöä koskeva tietoryhmä sisältää tilastoja maassa vakinaisesti asuvan väestön määrästä, rakenteesta ja muutoksista, esimerkiksi syntymä, kuolema, avioliitot, muuttoliike. Aihealueelle kuuluvat myös työssäkäynti-, perhe- ja asuntokuntatilastot sekä väestöennusteet alueittain. Muita väestön tilastotiedonlähteitä on koottu Kotimaisen tilastotiedon oppaaseen ja Tilastotiedonlähteiden haku -palveluun. Maahanmuuttajataustaista väestöä koskevaa tietoa on koottu Maahanmuuttajat ja kotoutuminen -teemasivustolle.¹⁷ Tilastokeskuksen *Työvoimatutkimus (Labour Force Survey)* kerää tilastotietoja 15–74-vuotiaan väestön

13 Uudistuksen johdosta selvityksessä valaistaan Ruokaviraston tilasto- ja rekisteritoimea, ei siis Maaseutuviraston toimialaan kuulunutta tilasto- ja rekisteritoimea.

14 HE 14/2018 vp.

15 HE 266/2018 vp.

16 Selvityksessä ei ole pyritty tiukasti arvioimaan kussakin yksittäistapauksessa, kuuluuko asia tiettyyn tietoryhmään vai ei. Sitä vastoin selvityksen rajausta tehtäessä on lähdetty siitä, että selkeästi mainittuihin tietoryhmiin kuulumattomat asiaryhmät, kuten ulkomaankauppa, on tässä työssä sivuutettu. Selvityksen asiantuntijaryhmän kokouksessa 6.2.2019 asiasta myös keskusteltiin.

17 <http://www.stat.fi/til/vrm.html>.

työhön osallistumisesta, työllisyydestä ja työttömyydestä sekä työvoiman ulkopuolisten toiminnasta.¹⁸ Työvoimatutkimuksen tietoja käytetään Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidossa. Muun muassa tämän vuoksi työvoimatutkimuksen keskeisten käsitteiden, kuten väestö, työllisyys ja työtunnit, määrittelyssä noudatetaan mahdollisimman pitkälle kansantalouden tilinpidon suosituksia (YK:n *System of National Accounts, SNA* ja *European System of Accounts, ESA*).¹⁹ Myös työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee tietoja työttömistä työnhakijoista. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedot perustuvat rekisteripohjaiseen työnvälitystilastoon, joka kuvaa kuukauden viimeistä arkipäivää²⁰. Työnvälitystilaston työttömyyden määrittely perustuu lainsäädäntöön ja hallinnollisiin määräyksiin, minkä vuoksi tilastotiedot eivät ole kansainvälisesti vertailukelpoisia. Työnvälitystilastossa työttömältä ei edellytetä yhtä aktiivista työnhakua kuin työvoimatutkimuksessa. Myös opiskelijoiden hyväksymisessä työttömiksi on eroja.²¹ *Sosiaaliturvan* aihealue sisältää tilastoja Suomen sosiaaliturvasta, jota toteutetaan maksamalla eläkkeitä ja muita toimeentuloturvaetuuksia sekä tarjoamalla sosiaali- ja terveystilastoja. Tilastot sisältävät tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon menoista ja rahoituksesta, sosiaaliturvaetuuksia saaneista henkilöistä ja etuuksien käyttömääristä sekä sosiaali- ja terveystilastoista ja palveluiden tuottajista. Muita sosiaaliturvan tilastotiedonlähteitä on koottu Kotimaisen tilastotiedon oppaaseen ja Tilastotiedonlähteiden haku -palveluun.²²

Selvityksen kohteen mittaluokasta kertovat jossain määrin seuraavat numerotiedot muutamana vuoden takaa. Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksen²³ mukaan kaksi kolmasosaa virastojen henkilöstövoimavaroista käytetään erilaisiin julkisen vallan käyttötehtäviin. Ne voidaan jakaa lupa-, valvonta-, norminanto-, ohjaus- ja valtionavustustehtäviin, muihin rahoitus- ja tukipäätöksiin, verojen ja veronluonteisten maksujen keräämiseen, täytäntöönpano-, turvallisuusviranomais-, tilasto- ja rekisteriviranomais- ja muihin julkisen vallan käyttötehtäviin.²⁴ Valtion keskushallinnon virastoista ja laitoksista päteht-

18 Ks. lähemmin Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 28.9.2018].

Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>.

19 Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu].

ISSN=1798-7830. marraskuu 2018, Laatuseloste: Työvoimatutkimus. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 15.1.2019].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/tyti/2018/11/tyti_2018_11_2018-12-21_laa_001_fi.html.

20 Ks. tarkemmin Työ- ja elinkeinoministeriö (2018), joka sisältää esiselvityksen asiasta. Selvitys käsittelee lähinnä tilastojärjestelmän uudistamista, joka johtuu ensisijaisesti TE-toimistojen asiakasrekisterin tietojärjestelmän vaihtamisesta. Taustalla on myös mahdollinen maakuntauudistus sekä TE-palveluiden laajeneminen kasvupalveluiksi. Näin neuvotteleva virkamies Petri Syvänen työ- ja elinkeinoministeriöstä 5.3.2019.

21 Tietoja tilastojen välisistä eroista on selitetty tarkemmin osoitteessa: http://tilastokeskus.fi/til/tyti/tyti_2016-08-23_men_001.html.

22 <http://www.stat.fi/til/aiheet.html#sos>.

23 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

24 Kolmasosa henkilöstövoimavaroista käytetään sellaisiin tehtäviin, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttämistä. Ne voidaan jakaa julkisten palveluiden tuottamiseen, hallinnonalan kehittämistehtäviin, tutkimus- ja arviointitehtäviin, maksullisiin palvelutehtäviin, konsernipalveluihin, viraston sisäiseen hallintoon ja tukipalveluihin sekä muihin tehtäviin. Näin HE 14/2018 vp.

tävittäin luokiteltuna viisi hoiti edellä mainitun esiselvityksen mukaan tilasto- ja rekisteriviranomaisen tehtäviä. Erityisesti tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävistä esiselvityksessä todetaan, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla hoidetaan 46 % kaikista keskushallinnon tehtävistä ja valtiovarainministeriön hallinnonalalla 23 %. Tilasto- ja rekisteriviranomaistehtäviä hoitaa päätehtävänään viisi keskushallinnon virastoa:

- Patentti- ja rekisterihallitus,
- Väestörekisterikeskus,
- Tilastokeskus,
- Maanmittauslaitos ja
- Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi.²⁵

Tilasto- ja rekisteriviranomaistehtäviä hoidettiin 31:ssä (44 %) esiselvityksessä tarkastellusta 71 virastosta. Tehtäviin käytettiin keskushallinnossa yhteensä 2 391 henkilötyövuotta. Eniten henkilötyövuosia tehtäviin käytettiin Maanmittauslaitoksessa (1 045 htv), Tilastokeskuksessa (448 htv), Patentti- ja rekisterihallituksessa (318 htv), Puolustusvoimissa (121 htv) ja Trafissa (116 htv). Toisaalta pienenä tehtävänä (alle 10 htv) tilasto- ja rekisteriviranomaistehtäviä hoidettiin 15 virastossa.

1.2 Selvitettävistä kysymyksistä

Selvitettävät kysymykset ovat maakuntien järjestämismvastuulla olevien palveluiden osalta ja tiedon käyttäjän näkökulmasta seuraavat:

- Millaisia tilasto- ja rekisteripalveluita koskien maakuntien järjestämismvastuulla olevia palveluita on olemassa ja kuinka niitä tulisi kehittää?
- Onko lainsäädäntö sopusoinnussa tulevien toimintatapavaatimusten kanssa ja mitä mahdollisia kehittämiskohteita säädöksissä löytyy?
- Millaisia ovat nykyiset rekisteri- ja tilastotoimen rahoitusmallit ja miten niitä tulisi muuttaa, jotta maakunnan järjestämismvastuulla olevien palveluihin liittyvän tiedon hyödyntäminen olisi tehokkaampaa?
- Mikä on rekisteri- ja tilastoviranomaisten työnjako ja mitä muutoksia siihen olisi tehtävä, jotta maakunnan järjestämismvastuulla olevien palveluihin liittyvien tietojen hyödyntäminen olisi tehokasta?

²⁵ Kuten edellä todettiin, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistettiin vuoden 2019 alussa Traficom -nimiseksi virastoksi.

Selvityksen tuloksena on tarkoitus laatia raportti, jossa tuotetaan selvityskysymysten perusteella ehdotukset:

- rekisteri- ja tilastoviranomaisten työnjaosta
- rekisteri- ja tilastoviranomaisten toiminnan rahoituksen järjestämisestä
- tarvittavien säädösmuutoksista ja niiden käynnistämisestä

Puhuttaessa esimerkiksi työnjaosta voidaan tarkoittaa monenlaisia asioita. Ensinnäkin voidaan kysyä, tulisiko työnjakoa tilastoviranomaisten ja muiden tilastoja laativien viranomaisten välillä muuttaa. Toiseksi on kysyttävissä, onko näköpiirissä sellaisia rekisteri- ja tilastotehtäviä, jotka tulisi siirtää jollekulle viranomaiselle. Kolmanneksi, tulisiko tietyistä rekistereistä tai tilastoista luopua? Neljäs kysymys on se, missä määrin tilastotoimen tehokkuutta voidaan parantaa viranomaisten yhteistyöllä sen sijaan, että toiminta olisi organisoitu yhden viranomaisen vastuulle. Tätä taustaa vasten työnjaossa ei ole suinkaan kysymys vain siitä, tulisiko rekisteri- tai tilastotoimen olla hajautettua taikka keskitettyä. Lisäksi on syytä varoittaa Nirvana-virhepäätelmästä eli siitä, että yhtä rekisteri- ja tilastotoimintaa koskevaa vaihtoehtoa arvioitaisiin kaikkien epäkohtiensa valossa, mutta sille vaihtoehtoinen järjestelmä nähtäisiin ihanteellisena²⁶.

Kokoavasti kysymyksenasettelua voidaan luonnehtia seuraavasti. Taustalla on se, että nykyisten rekisteri- ja tilastopalveluiden asiakaskunta ja myös tietojen käyttötarpeet ovat muuttumassa. Ongelmana on se, että kansalliset rekisteri- ja tilastoviranomaisten palvelusäällöt, toiminta- ja rahoitusmallit ovat muodostuneet nykyisin vallitsevan hallinnon mukaisesti. Rekisteri- ja tilastotoiminnan muutostarpeet ja -haasteet on tarpeen selvittää, jotta rekisteri- ja tilastotoimi olisi kokonaisuudessaan arvioiden mahdollisimman tehokkaasti toimivaa. Selvityksessä asiaa tarkastellaan ensisijaisesti kokonaisuutena, jotta vältetään osittaisratkaisuilta, jotka eivät ratkaisisi ongelmia kokonaisuuden kannalta.²⁷

Jotta kysymyksenasettelun kannalta relevantit kysymykset konkretisoituvat jo tässä vaiheessa jossain määrin, on paikallaan mainita rekisteri- ja tilastotoimen tämän hetkisestä tilasta. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakuntaliiton taholta mainittiin yhtäältä useita kipukohtia, jotka on yleisemminkin hyvä ottaa muutostilanteissa huomioon. Tietoturvaongelmiin saatetaan törmätä kaikilla aloilla, minkä lisäksi huomioon on otettava yksilön tietoturvaongelmat (muun muassa työllistämiseen sekä viranomaispäätöksiin liittyen). Tietoa on

26 Näin Demsetz (1969).

27 Selvityksessä ei tarkastella esimerkiksi tilastotoimen alueellistamista, ks. tähän liittyen mm. Valtiovarainministeriö (2010).

tavallaan liikaa ja toisaalta tiedolla on liian vähän käyttöä²⁸. Taloustiedot ja toimintatiedot voivat olla yhteen sopimattomia, mikä on omiaan johtamaan hankaluuksiin tehokkaan organisaatorakenteen toiminnan kannalta. Tosin tämä ongelma vallitsee jo tälläkin hetkellä. Myös tietojen maksullisuus on koettu ongelmalliseksi. Lisäksi on liian monia organisaatioita, joissa tuotetaan tilastoja ja jonne rekistereitä kerätään²⁹. Toisaalta rekisteri- ja tilastotoimen katsottiin olevan eräin osin jo nyt taikka varsin pian hyvässä kunnossa. Tässä mainittiin maakunnan liikelaitoksen potilas- ja asiakasrekisterit sekä maakunnan kasvupalvelujen rekisterit. Viimeksi mainittuja tulisi kuitenkin sisällöllisesti kehittää edelleen. Lisäksi korostettiin, että monet rekisterit ovat varmasti kunnossa, mutta niiden hyödyntäminen on jäänyt vähäiseksi.

1.3 Tietopolitiikasta

Selvityksessä otetaan huomioon valtiovarainministeriön *tietopoliittinen selonteko* ja mahdolliset valtioneuvoston linjaukset asiasta. Tavoitteena on, että Suomesta kehittyvä edelläkävijä tietopolitiikassa ja tekoälyn soveltamisessa.³⁰ Tietopolitiikkaa, tietopoliittisia periaatteita ja eettisiä linjauksia tarvitaan, sillä yhteiskunta on verkottunut ja digitalisoitunut. Lisäksi tiedon merkitys yhteiskunnallisena resurssina on yhä korostuneempi. Hallitus linjasi strategiaistunnossaan 29.1.2018, että hallitus antaa eduskunnalle tietopolitiikkaa ja tekoälyä sekä niiden eettisiä kysymyksiä tarkastelevan selonteon eduskunnalle syksyllä 2018. Valtioneuvoston selonteko VNS 7/2018 ”Valtioneuvoston selonteko Tietopolitiikasta ja tekoälystä” julkaistiin 5.12.2018. Selonteon teemoina ovat muun muassa tietopolitiikan määrittäminen, tekoälyn hyödyntäminen laajasti, tekoälyn osaamistarpeet sekä alusta- ja datatalous. Selontekoon sisällytettävät toimet koskevat esimerkiksi tiedon keräämistä, yhdistämistä, avaamista ja säilyttämistä sekä tietoturvaluutta ja tietosuojaa. Selonteossa selvitettäviin toimiin lukeutuvat myös eettiset kysymykset, osaamisen varmistaminen ja sääntelykysymykset sekä EU- ja kansainvälinen vaikuttaminen. Selonteolla vahvistetaan Suomen ja Suomessa toimivien yritysten sekä muiden yhteiskunnan toimijoiden kilpailu- ja päätöksentekokykyä. Lisäksi yhdessä tehtävillä linjauksilla ja periaatteilla rakennetaan

28 Yllä mainittua voi luonnehtia informaatioylikuormitukseksi (*information overload*). Ylikuormitus saattaa pahimmillaan johtaa siihen, että lisäinformaatio ei suinkaan edistä päätöksentekoa, vaan se hankaloittaa tai suorastaan estää päätöksenteon. Ks. esimerkiksi Edmunds – Morris (2000).

29 Viimeksi mainittu argumentti puhuu jossain määrin tilasto- ja rekisteritoiminnan keskittämisen puolesta.

30 Ks. myös Valtiovarainministeriö (2010), jossa todetaan, että kansallisen tietopolitiikan kysymyksiä ovat tietojen ja palvelujen hinnoittelu sekä käyttöehdot.

ihmisten hyvinvoinnin sekä taloudellisen, sosiaalisen, kulttuurisen että turvallisuuden ja ympäristön kannalta kestävää yhteiskuntaa.³¹

Valtiovarainministeriön julkaisussa 39/2017 maakuntia kuvattiin toteamalla, että *maakunnista oli kehittymässä keskeisiä tieto-organisaatioita*. Maakuntauudistuksen onnistunut läpivienti olisi edellyttänyt valtiovarainministeriön mukaan vahvaa maakuntien tehtäviä tukevaa tietopohjaa. Maakunta- ja sote-uudistus olisi sisältänyt samalla useita tietopoliittisia linjauksia. Sote-uudistuksessa korostettiin asiakkaiden tietojen sujuvaa siirtymistä eri palveluntuottajien välillä ja sitä, että asiakkaiden tietoja voitiin käyttää organisaatio- ja aluerajoista riippumatta. Tällöin oli selvitettävä, miten yksityiset yritykset vastuutetaan huolehtimaan asiakkaiden tiedoista samalla tavoin kuin julkinen hallinto.

Valtiovarainministeriön julkaisussa 39/2017 ehdotettiin tietopolitiikan vahvistamista muiden politiikkalohkojen rinnalla.³² Tietopolitiikan perustaksi esitettiin tiedon arvositykliä, jossa tietopoliittisin toimin lisätään tiedon taloudellista ja yhteiskunnallista arvoa yksilöille ja yhteiskunnalle. Tietopolitiikan ydinteemoiksi ehdotettiin tiedon avointa saatavuutta, tiedon vapaata liikkuvuutta, tietovastuiden ja -oikeuksien määrittelyä ja monipuolisten tiedon luku- taitojen kehittämistä vastaamaan digitaalista tietoympäristöä. Toisaalta julkaisussa väläytettiin, että toimintaan sisältyy myös riskejä. Esimerkiksi tietojen helpolla yhdistämisellä digitaalissa tietoympäristössä on yhtäältä etunsa, mutta myös haittapuolensa. Tietojen helpon ja nopean yhdistelyn riskinä on näet se, että sinänsä julkisista tiedoista muodostuu uutta arkaluonteista, tietosuoja- tai turvallisuutta vaarantavaa tai muuten haitallista tietoa, joka voidaan yhdistää yksittäisiin henkilöihin. Lisäksi tiedot monistuvat ja leviävät helposti verkossa ja niitä on vaikea poistaa. Oikeaan tietoon voi yhdistyä väärä tai vääristeltyjä tietoja. Siitä huolimatta, että riskejä voi olla vaikeaa ennakoida, tavoiteltavaa tulevaisuuden tietopolitiikassa on huolellisten ennakoarvioiden tekeminen tietopolitiikkaan sisältyvistä riskeistä.

Valtioneuvoston selonteossa VNS 7/2018 vp keskusteltiin muun muassa tietoperustasta ja maksupolitiikasta. Suomen väestöä, yrityksiä, rakennettua ja luonnonympäristöä koskevat perustietovarannot tunnusjärjestelmien ja paikkatietoineen ovat kansainvälisesti korkeatasoisia. Toisaalta tietovarantojen turvallinen käyttö on herättänyt keskustelua. Monet kansalaisen kannalta merkittävät päätökset perustuvat perustietovarantojen tietoihin, joten tietojen laatutason on oltava korkea. Esimerkiksi julkisen sektorin hallussa oleva tiedon maksullisuuteen tai maksuttomuuteen liittyy edelleen avoimia kysymyksiä

31 Maakunnat joutuvat turvautumaan väistämättä tekoälyn hyödyntämiseen selviytyäkseen tehtäväkentästään asetettujen kustannustavoitteiden puitteissa. Lainsäädännön tulisi olla nykyistä selvästi ketterämpää, jotta maakunnat suoriutuisivat tehtävistään tähän kustannustehokkaasti. Näin Pohjois-Karjalan maakuntaliitto.

32 Tietopolitiikka sisältää yhteisesti sovitut periaatteet ja linjaukset tietojen tuottamista, hankintaa, liikkumista, avaamista, jakamista, käyttöä, ylläpitoa ja säilyttämistä koskevista toimintatavoista ja menettelyistä. VNS 7/2018 vp.

eivätkä periaatteet ole yhteneväiset. Maksuttomuutta ja tiedon avaamista ohjaa PSI-direktiivi (*Public Sector Information*). Käsittelyssä on ollut komission uusi esitys, jossa edelleen laajennettaisiin tiedon avaamista. Julkisen tiedon maksullisuus perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992), mutta tulkinnat ja tavat laskea kustannuksia vaihtelevat. Eroja syntyy luonnollisesti siitä, millä kustannusrakenteella tieto on muodostunut, mutta kokonaisuutena hinnoittelun läpinäkyvyys ja perusteet eivät ole yhtenäisiä. Uuden direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on mahdollista ja syytä pohtia uudelleen julkisen hallinnon datan avaamisen ja maksullisuuden linjaukset. Selonteossa todettiin linjauksena seuraavaa: ”Selvitetään laaja-alaisesti tiedon maksullisuuden ja maksuttomuuden vaikutukset – tehdään linjaukset tiedon maksuttomuuden ja maksullisuuden periaatteista.”

Selonteossa korostetaan myös *omadatan* (*mydata*) merkitystä. Sillä viitataan ilmiöön ja ajattelutavan muutokseen, jossa henkilötiedon hallintaa ja käsittelyä pyritään viemään organisaatiokeskeisestä mallista ihmiskeskeiseksi. Toisaalta omadatalta viitataan henkilötietoon resurssina, jota ihmiset voivat itse hyödyntää haluamallaan tavalla. Näin lisätään ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä itseään koskevien tietojen käyttöön ja tarjotaan ihmisille itselleen mahdollisimman hyvät edellytykset esimerkiksi ymmärtää omaa hyvinvointiaan ja toimia tarvittaessa sen kohentamiseksi. Ellei henkilöllä ole mahdollisuutta hyödyntää itse jonkun tahon hänestä keräämää henkilötietoa, sitä ei voida kutsua omadataksi. Suomi on yksi omadata-ajattelun kansainvälisiä edelläkävijöitä. Omadataa on edistetty useilla hallinnonaloilla, kuten liikenne- ja viestintäsektorilla³³. Ihmisten mahdollisuuksia hyödyntää ja luovuttaa omia tietojaan on viety eteenpäin myös koulutuksen toimialalla. Laajojen opinto- ja tutkintorekistereiden tietojen luovuttamiseen on kehitetty omadataan pohjautuvaa mallia ja ratkaisuja, jotka mahdollistavat tämän kansalaisille. Tämä työ tukee myös laajemmin yhteisten omadataan liittyvien käytänteiden muodostumista julkishallintoon.³⁴

1.4 Maakuntatieto-ohjelma

Maakuntatieto-ohjelman tarkoituksena oli luoda perusteet maakuntia koskevalle julkisen hallinnon tiedolla johtamiselle ja sitä tukevalle tiedonhallinnalle. Ohjelman tavoitteena oli rakentaa yhtenäinen tietopohja, joka olisi sujuvasti ja tarpeiden mukaisesti kaikkien osapuolten käytössä maakuntien palvelujen järjestämisessä sekä tukee vaikuttavaa ja kustannustehokasta ohjausta ja johtamista. Tarvittavan tiedon tuli olla saatavissa asiakaslähtöisesti palvelutilanteessa riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa tiedot olivat.

33 Lainvalmistelutöissä omadataan on viitattu kuitenkin verraten harvoin, ks. HE 145/2017 vp ja HE 61/2018 vp, jotka koskevat liikennesektoria.

34 VNS 7/2018 vp.

Ohjelman tavoitteena oli varmistaa, että maakuntien tehtäviin liittyvä tiedonhallinta ja tietojen hyödyntäminen olisivat kustannustehokkaampia ja tehokkaammin organisoitu koko julkisessa hallinnossa. Lisäksi tavoitteena oli varmistaa, että ohjelmaan sisällytettävät ja siihen liittyvät koordinoitavat hankkeet saavuttaisivat maakunta- ja sote-uudistukselle ja digitalisaatiolle asetetut hallituksen tavoitteet yhteisen tiedonhallinnan näkökulmasta.³⁵

Maakuntatieto-ohjelmalla todettiin olevan seuraavat neljä keskeistä tehtävää:³⁶

1. ohjata ja yhteen sovittaa ohjelmaan sisältyviä kehittämishankkeita sekä koordinoita eri viranomaisten tiedolla johtamisen sekä tiedonhallinnan kehittämishankkeita osana maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanoa
2. kuvata maakuntia koskeva julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuri sekä tukea ja yhteen sovittaa eri viranomaisten tietoarkkitehtuurien kehittämistä
3. valmistella ohjelman toimeenpanoon liittyvät päätösesitykset maakunta- ja sote-uudistuksen projektiohjausryhmälle, virkamiesjohdoryhmälle sekä asianomaisille ministeriöille ja viranomaisille sekä tarvittaessa valtioneuvostolle
4. tuottaa tarvittavia selvityksiä yhteisen tavoitetilan muodostamiseksi sekä viestiä sidosryhmille.

Maakuntatieto-ohjelman lähtökohtana olivat maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpanon runkosuunnitelmassa (15.5.2017) esitetyt ohjelman toteutukseen liittyvät tavoitteet ja reunaehdot.³⁷

1.5 Oikeudellinen viitekehikko

1.5.1 Perustuslain asettamat reunaehdot

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia³⁸. PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien

³⁵ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM129:00/2017>.

³⁶ <https://alueuudistus.fi/maakuntatieto-ohjelma>.

³⁷ <https://alueuudistus.fi/maakuntatieto-ohjelma>.

³⁸ Oikeudelliset reunaehdot otetaan tässä yhteydessä lähtökohtaisesti annettuna. Toisaalta huomioon otettu myös haastateltavien kriittisiä kommentteja vallitsevasta oikeustilasta, koska näillä voi osaltaan olla merkitystä arviointaessa vastedes sääntelyn kehittämistarpeita.

toteutuminen. Pääsäännön mukaan perusoikeudet suojaavat jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa luonnollista henkilöä hänen elinaikanaan. Ihminen tulee täysimääräisesti perusoikeuksien haltijaksi syntymänsä hetkellä ja on perusoikeuksien suojan piirissä kuolemaansa asti. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Perusoikeudet kuuluvat kaikille, myös lapsille ja täysi-ikäisille vajaavaltaisille henkilöille. PL 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa saattaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta esimerkiksi iän, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Alaikäisten asemaa sääntelee PL 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännös perustuu lapsen oikeuksien yleissopimukseen, ja se on otettu huomioon potilaslain sekä sosiaalihuollon asiakaslain säännöksissä.³⁹

PL 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän mukaan *henkilötietojen suojasta* säädetään tarkemmin lailla. Se viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityiselämän suoja henkilötietoja käsiteltäessä.⁴⁰ Perustuslakivaliokunta onkin korostanut käytännössään henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta⁴¹. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Henkilötietojen suoja edellyttää näin ollen lain taseisia säännöksiä tästä oikeudesta, mutta toisaalta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan.⁴²

Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitkään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena ainakin

- rekisteröinnin tavoitetta,⁴³
- rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä,
- niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuutta,

39 Ks. esimerkiksi HE 159/2017 vp.

40 Ks. esimerkiksi HE 159/2017 vp.

41 Ks. esimerkiksi PeVL 31/2017 vp ja PeVL 1/2018 vp.

42 Ks. myös PeVM 25/1994 vp. Perustuslain lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta. Ks. lähemmin PeVL 14/2002 vp.

43 Jos laissa ei säädetä rekisteröinnin tavoitteesta, sääntely jää tällöin helposti yleisluonteiseksi ja ylimalkaiseksi, mikä mahdollistaa rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisen omin toimin.

- sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja
- rekisteröidyn oikeusturvaa.
- Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.⁴⁴

Esimerkkeinä voidaan mainita perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 12/2002 vp, PeVL 51/2002 vp, PeVL 35/2004 vp, PeVL 19/2012 vp ja PeVL 71/2014 vp. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 12/2002 vp viitattiin siihen, että lailla säätämisen vaatimus koskee mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen *käyttöyhteyden* avulla. Valiokunnan mukaan tietoja pyytävän on ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti⁴⁵. Lausunnossa viitattiin myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 25/1998 vp, jossa mainittiin erikseen se, että talletettujen *tietojen säilyttämisaika* kuuluu lailla säätämisen vaatimuksen piiriin. Lakisääteisyysvaatimuksen osalta korostettiin sitä, että yksilön tietosuojan kannalta merkittäviä säännöksiä ei voida säätää asetusteitse.⁴⁶ Toisaalta *uudemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla.*⁴⁷

Rekisteröidyn oikeusturvaa ja tietojen luovutettavuutta koskevan sääntelyn kannalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen⁴⁸. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi⁴⁹. Jos taas tietosisältöjä ei ole luetteloitu tyhjentävästi⁵⁰, sääntelyyn on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta.⁵¹ Ensin mainittua voidaan kutsua *tarpeellisuuskriteeriksi*, jälkimmäistä *välttämättömyyskriteeriksi*. Lausuntokäytännöstä esimerkkeinä ovat mainittavissa muun muassa lausunnot PeVL 62/2010 vp ja PeVL 19/2012 vp. Jos tietojen luovuttamista ei ole sidottu tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimuksiin,

44 Ks. esimerkiksi PeVL 21/2012 vp ja PeVL 11/2016 vp. Ks. myös PeVL 11/2008 vp ja siinä mainitut lausunnot.

45 Ks. myös PeVL 51/2002 vp.

46 Ks. myös PeVL 19/2008 vp, PeVL 38/2009 vp, PeVL 60/2010 vp ja PeVL 19/2012 vp.

47 Näin esimerkiksi PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatus lausunnot.

48 Ks. laajempi selvitys esimerkiksi Hirvonen – Määttä (2018b), joka tosin koskee viranomaisten välistä tiedonvaihtoa harmaan talouden torjunnassa.

49 Ks. esimerkiksi PeVL 17/1998 vp.

50 Ks. esimerkiksi PeVL 7/2000 vp ja PeVL 7a/2000 vp.

51 Ks. esimerkiksi PeVL 17/2016 vp ja PeVL 31/2017 vp.

tietojenluovutussäännös on PL 10 §:n 1 momentin vastainen⁵². Edellä mainittua on syytä täydentää sillä, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin⁵³.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut myös *arkaluonteisten tietojen* käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä.⁵⁴ Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä.⁵⁵ Esimerkiksi *potilasasiakirjojen* terveydentilaan liittyvät tiedot ovat luonteeltaan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelyn mahdolliseksi tekevien säännösten on oltava täsmällisiä.⁵⁶ Myös *rikollista tekoa, rangaistusta ja muuta rikoksen seuraamusta* koskevat tiedot ovat arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä.⁵⁷

Tässä on aiheellista nostaa erikseen esille perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 1/2018 vp, jossa käsiteltiin lakiehdotusta *sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä* (toisiolakiehdotus). Ehdotuksessa säädettäisiin siitä, miten terveyden ja hyvinvoinnin alalla voidaan käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja sekä muita, valtakunnallisiin henkilörekistereihin tallennettuja henkilötietoja tilastointiin, tutkimukseen, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan, opetukseen, tietojohdantamiseen, viranomaisten ohjaus- ja valvonta-tehtäviin sekä suunnittelu- ja selvitystehtäviin. Merkille pantava seikka tässä yhteydessä on se, että arkaluonteisten ja salassa pidettävien henkilötietojen käyttötarkoitukset laajenisivat esityksen myötä. Lausunnossa korostettiin ensinnäkin sitä, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla. Toiseksi perustuslakivaliokunta korosti erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä⁵⁸, minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta⁵⁹. Valiokunta on anta-

52 Näin esimerkiksi PeVL 19/2012 vp.

53 PeVL 59/2010 vp ja PeVL 62/2010 vp.

54 PeVL 37/2013 vp.

55 Ks. esimerkiksi PeVL 38/2016 vp.

56 PeVL 25/1998 vp, PeVL 41/2010 vp ja PeVL 19/2012 vp.

57 Ks. esimerkiksi PeVL 25/1998 vp ja PeVL 21/2001 vp. Ks. myös PeVL 19/2012 vp.

58 Ks. esimerkiksi PeVL 37/2013 vp.

59 Ks. esimerkiksi PeVL 29/2016 vp.

nut tällöin erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä⁶⁰. Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Esimerkiksi arkaluonteisina tietoina pidettävien biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä⁶¹. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään⁶². Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä⁶³. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi⁶⁴.

Perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan PeVL 1/2018 vp seuraaviin kannanottoihin. Ensinnäkin perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä oli vaikea pitää täsmällisenä ja vähäiseksi luonnehdittavana poikkeuksena. Kehittämisen- ja innovaatiotoimintaa ei ollut säännösperustaisesti rajattu esimerkiksi tiettyihin tarkoituksiin tähtääväksi kehittämis- ja innovaatiotoiminnaksi. Muuta kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvää käsittelyä ehdotettiin arkaluonteisten sosiaali- ja terveystietojen erittäin merkittäväksi käyttötavaksi. Valiokunnan mielestä merkityksellistä oli kuitenkin myös se, että lakiehdotus sisälsi kiellon käyttää tämän lain nojalla yksityishenkilöstä saatuja tietoja häntä koskevassa hallinnollisessa päätöksenteossa tai muussa vastaavassa asioiden käsittelyssä. Valiokunta piti tällaista sääntelyä valtiosääntöisesti asianmukaisena käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta.⁶⁵ Käsittelyn tarkoituksena ei siten ollut yksilöä koskeva julkisen vallan käyttö, vaan tietoja käsitellään laajempien kokonaisuuksien ymmärtämiseksi ja esimerkiksi uusien tutkimustulosten aikaansaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotukset arkaluonteisten henkilötietojen käytöstä kehittämis- ja innovaatiotoimintaan koskivat kuitenkin yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä⁶⁶. Valio-

60 Ks. esimerkiksi PeVL 38/2016 vp.

61 PeVL 29/2016 vp ja PeVL 13/2017 vp.

62 PeVL 3/2017 vp ja PeVL 13/2017 vp.

63 PeVL 14/2009 vp.

64 Ks. esimerkiksi PeVL 14/2017 vp.

65 PeVL 10/2012 vp.

66 PeVL 37/2013 vp.

kunta kiinnitti tämän johdosta erityistä huomiota tietojen anonymisointiin ja käsittelyyn suostumuksen perusteella. Lähtökohtaisesti anonymisoitujen henkilötietojen käsittely ei kuulu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Valiokunnan käsityksen mukaan olennaista on toisaalta, että kansallisella sääntelyllä ei voi pyrkiä kaventamaan asetuksen soveltamisalaa asetuksessa säädetystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on lisäksi selvää, että sosiaali- ja terveystietojen luovuttaminen kehittämis- ja innovaatiotoimintaan ei voi perustua esimerkiksi sosiaalihuollon toteuttamiseen liittyvässä hallinnollisessa menettelyssä tai terveydenhuollon asiakaspalvelutilanteessa annettuun suostumukseen. Valiokunnan mielestä tällaisessa epätasapainoisessa tilanteessa annettava suostumus ei välttämättä ole valiokunnan käytännössä edellytetysti — tai tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla tavalla — aidosti vapaaehtoinen, eikä tällaisessa tilanteessa asiakkaalla ole välttämättä tosiasiallisia mahdollisuuksia harkita suostumuksen merkitystä. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä huomiota siihen, että suostumuksen on perustuttava riittävään tietoon⁶⁷. Eduskunta hyväksyi tosiolakia koskevan lakiesityksen maaliskuussa 2019.

1.5.2 Muut relevantit säädökset

Tässä yhteydessä ajankohtainen säädös on *tietosuoja-asetus*, jonka lähtökohtana on *riskipohjainen lähestymistapa*, jossa otetaan huomioon henkilötietojen käsittelyyn kulloinkin liittyvät riskit. Tällöin voidaan välttää vähäriskisten toimien ylisääntelyä ja toisaalta varmistaa rekisteröidyn suoja korkean riskin toiminnassa ottaen huomioon muun muassa tietojen laatu, luonne, käsittelytarkoitus ja laajuus⁶⁸. Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsitteijä veloitetaan ryhtymään toimiin, jotka vastaavat henkilötietojen käsittelyyn kulloinkin liittyvää riskiä. Tietosuojavelvoitteensa laiminlyöville rekisterinpitäjille voidaan langettaa merkittäviä sanktioita. Riskipohjainen lähestymistapa vaatii huomattavaa osaamista, mitä voi olla epärealistista odottaa kaikilta viranomaisilta ja yrityksiltä. Tietosuoja-asetuksen soveltaminen edellyttääkin monipuolista koulutusta, neuvontaa ja ohjeistusta.⁶⁹ Toisaalta rajanveto-ongelmia on ollut omiaan muodostumaan jo perinteisestikin yhtä lailla kuin tietosuoja-asetuksen voimassa ollessa. Esimerkkinä mainittakoon *henkilötietojen käyttötarkeitussidonnaisuus*, jolla tarkoitetaan sitä, että tiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista käyttötarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Valtiovarainministeriön julkaisussa 39/2017 todetaan kuitenkin, että tiedon käyttötarkoitussidonnaisuutta tulisi tarkastella asiakaslähtöisen julkisen palvelun näkökulmasta. Jos lähtökohtana on asiakkaan palvelutarpeesta ja viranomaisen tehtävästä syntyvä tiedon käsittelyn tarpeellisuus ja se, että tietoa kysytään

67 PeVL 10/2012 vp.

68 Sääntelyn kiistattomana etuna on siis ylisääntelyn välttäminen, mutta toisaalta haittapuolena on sääntelyn tukinnanvaraisuus.

69 Näin Valtiovarainministeriön julkaisu 39/2017.

asiakkaalta vain kerran, ei tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle ole lähtökohtaisesti yhteen sopimaton tiedon alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa (*tietoon perustuvan palvelun periaate*). Tällöin on otettava huomioon myös henkilön omien tietojen hallinnan mahdollisuudet, kuten suostumus ja mahdollisuus jakaa itseään koskevaa tietoa eteenpäin. Yleinen tietosuoja-asetus tuli voimaan 25 päivänä toukokuuta 2018 ja sitä täydentävä tietosuojalaki (1050/2018) vuoden 2019 alussa.⁷⁰

Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantansa henkilötietojen suojasta lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Valiokunnan uuden lausuntokäytännön mukaan PL 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat kuitenkin erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherhässä sääntelykonteksteissa.⁷¹ Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta⁷². Tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti⁷³. Perustuslakivaliokunta onkin uudemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla.⁷⁴

Tietosuojalainsäädännön osalta viranomaishaastatteluissa ilmeni, että Suomessa henkilötietojen käsittelystä on perinteisesti huolehdittu hyvin. Näin ollen uudistus ei tässä mielessä ollut radikaali. Toisaalta tietosuojalainsäädäntöön varautuminen edellytti verraten paljon hallinnollista työtä ja siten aiheutti hallinnon sisäistä taakkaa⁷⁵. Lisäksi kritiikkiä useamman viranomaisen taholta sai osakseen se, että tietosuojalainsäädäntö sisältää avoimia tulkintaongelmia.

Toinen keskeinen osa lainsäädännöstä on *tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö*. Tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö on perinteisesti hajaantunut lukuisiin lakeihin, asetuksiin, viranomaismääräyksiin ja hallintopäätöksiin. Uudella tiedonhallintalalla⁷⁶ on tarkoitus

70 Ks. lähemmin HE 9/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 24/2018 vp sekä HaVM 13/2018 vp.

71 Ks. esimerkiksi PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp.

72 Ks. esimerkiksi PeVL 42/2016 vp, PeVL 31/2017 ja PeVL 2/2018 vp.

73 Ks. myös esimerkiksi PeVL 51/2014 vp.

74 Näin esimerkiksi PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatus lausunnot.

75 *Hallinnon sisäisellä taakalla* tarkoitetaan viranomaisille lainsäädännön täytäntöönpanosta ja soveltamisesta aiheutuvia kustannuksia.

76 Tiedonhallintalain virallinen nimike olisi *laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta*.

säätää eri laeissa olevat yleissäännökset yhtenäistävästi tiedon hallinnasta, julkisuudesta ja käytöstä sekä arkistoinnista. Työryhmä on esittänyt tältä osin merkittäviä kehittämisehdotuksia ja erityisesti sen, että keskeinen sääntely tulisi koota yhteen yleislakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan elinkaarimallin mukaisesti.⁷⁷ Laissa tulisi olla välttämättömät säädökset tiedon vastaanottamisesta, käsittelystä, säilyttämisestä, hävittämisestä, suojaamisesta ja luovuttamisesta. Salassapitosäännöksiä olisi tarkasteltava eri hallinnonaloilla yhdenmukaisesti ja arvioitava, onko alkuperäinen tavoite tietyn intressin suojaamiseksi edelleen ajan tasalla.⁷⁸

Hallituksen esityksessä HE 284/2018 vp ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Tiedonhallintalaissa säädettäisiin julkisen hallinnon yleisistä velvoitteista tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien käytössä: tiedonhallinnan suunnittelusta ja kuvaamisesta, tietoturvallisuudesta, turvallisuusluokittelusta, tietoaineistojen muodostamisesta sekä asian ja palvelujen tiedonhallinnasta. Laki koskisi laajasti viranomaistoiminnassa tapahtuvaa tiedonhallintaa⁷⁹. Lailla varmistettaisiin viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Lisäksi laissa säädettäisiin viranomaisten tietojärjestelmien välillä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta sähköisesti. Sääntelyllä tehostettaisiin viranomaisten tiedonhallintaa, jotta viranomaiset voivat tarjota hallinnon asiakkaalle palveluitansa hyvää hallintoa noudattaen laadukkaasti ja hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain tarkoituksena on edistää myös tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteen toimivuutta. Sääntely korvaisi ja uudistaisi voimassa olevan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) säännökset. Tämä laki ehdotettaisiin kumottavaksi. Lisäksi ehdotettu laki korvaisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset⁸⁰. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ehdotetulla lailla pantaisiin kansallisesti täytäntöön eräiltä osin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä. Laissa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta. Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden ohjaus vastaisi pääosin nykyisiä toimivaltuuksia. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta toimielimestä, julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta, jonka tehtävänä olisi arvioida tiedonhallintalain vaatimusten ja menettelyjen toteuttamista sekä edistää laissa säädettyjen menettelyjen yhdenmukaista toteuttamista.

77 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017.

78 Näin Valtiovarainministeriön julkaisu 39/2017.

79 Tiedonhallintalakia sovellettaisiin tietyiltä osin myös yksityisiin henkilöihin sekä yksityisiin yhteisöihin, kun niiden toimintaan sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Lisäksi tiedonhallintalakia sovellettaisiin eräisiin viranomaistoiminnan ulkopuolelle jääviin julkisyhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

80 Esityksessä ehdotetaan lisäksi kumottavaksi tai muutettavaksi eräitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain sekä eräiden muiden lakien säännöksiä.

Laisa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta olisivat säännökset teknisten rajapintojen ja katseluyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta. Samalla ehdotetaan kumottavaksi erityislainsäädännössä säädettyjä säännöksiä, jotka koskevat teknisten käyttöyhteyksien avulla tapahtuvaa tietojen luovuttamista. Sääntelyn tarkoituksena on vähentää tarvetta säätää erityislainsäädännössä teknisluonteisesta tietojen luovutustavasta. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta tiedonsaantioikeuksia koskevaan sääntelyyn. Sääntelyä uudistettaisiin siten, että se nykyistä paremmin ottaa huomioon tietoteknisen kehityksen myötä tapahtuneita ja tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia tiedonhallinnassa. Tiedonhallintalaki hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019⁸¹.

Selvityksen kohteeseen liittyy paljon muutakin lainsäädäntöä, kuten laki Tilastokeskuksesta (48/1992) ja tilastolaki (280/2004), laki Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008) mukaan lukien siihen ehdotetut ja sittemmin hyväksytyt muutokset, laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) sekä laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (eli *toisiolaki-esitys*)⁸². Selvityspyynnön yhteydessä mainittujen säädösten ohella haastatteluissa tuotiin esille tarve tutustua useisiin muihin säädöksiin.⁸³ Kokonaisuutena arvioiden säädösmateriaalia on erittäin paljon, kuten lähdeluettelossa oleva lista paljastaa. Kaiken lisäksi on pantava merkille, että vain osa säädöksistä on ollut pidemmän aikaa voimassa. Useissa tapauksissa huomioon onkin otettu säädöksiä, jotka ovat muuttuneet selvitystehtävää suoritettaessa taikka jotka ovat lähitulevaisuudessa muuttumassa. Viimeksi mainittujen osalta on olemassa usein jo hallituksen esitys, joka konkretisoi aiottua lainsäädäntöuudistusta.

1.6 Hyvän rekisteri- ja tilastointitoimen ominaisuuksia

Valtion talousarvioesityksessä 2019 tilastotoimi, taloudellinen tutkimus ja rekisterihallinto on luettu samalle momentille⁸⁴. Toimialan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tukevia tavoitteita on mainittu viisi:⁸⁵

- Tilastot, tietoaaineistot, tutkimukset ja palvelut ovat luotettavia ja relevantteja.
- Tutkimustoiminta tukee päätöksentekoa, joka vastaa Suomen kansantalouden tärkeimpiin haasteisiin.

81 Ks. myös PeVL 73/2018 vp ja HaVM 38/2018 vp.

82 Lakiesitys sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019.

83 Tätä korosti esimerkiksi projektipäällikkö Lea Vuorinen Tilastokeskuksesta sähköpostiviestissään 4.12.2018.

84 Ks. lisäksi HE 96/2018 vp.

85 <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2019&lang=fi&maindoc=/2019/tae/valtiovarainministerionKanta/valtiovarainministerionKanta.xml&opennode=0:1:243:521:565>:

- Väestötietojärjestelmän ja varmennepalvelujen luotettavuus säilyy sekä käytettävyys ja hyödyntäminen lisääntyvät.
- Kansallisella palveluarkkitehtuurilla mahdollistetaan Suomen digitalisoinnin eteneminen tehostamalla ja tukemalla asiakkaiden toimintaa.
- Väestökirjanpidon ja sen tietojärjestelmien kehittämisen avulla edistetään yhteiskunnan perusrekisteritietojen laatua ja kustannustehokasta saatavuutta ottaen erityisesti huomioon tietosuojaja- ja tietoturvanäkökohdat.

Luotettavuudesta kertoo jotakin se, että 85 % suomalaisista piti Tilastokeskuksen tuottamia tietoja luotettavina tai melko luotettavina⁸⁶. Luotettavuuden säilyttäminen tulee varmistaa kehitettäessä uusien tietolähteiden (*big datan*) hyödyntämistä sekä pyrittäessä nopeaan tiedontuotantoon⁸⁷.

Hyvän rekisteri- ja tilastotoimen ominaisuuksia on laaja ja kirjava joukko. Esimerkiksi päällekkäisten tehtävien poistaminen on yksi tapa tuottaa *synergiaetuja*. Synergiaetua on etu, jota odotetaan saatavan esimerkiksi kustannussäästöjen, olemassa olevien voimavarojen tehokkaamman hyödyntämisen tai aikaansaadun suuremman tuotoksen muodossa, kun yksiköt, toimijat, toiminnot tai tehtävät ovat yhdessä. Synergiaetuja voi syntyä esimerkiksi keskitetyn osaamisen, päällekkäisten toimintojen ja tehtävien purkamisen, johtamisen, yhtenäisten työ- ja toimintatapojen, yhteisten asiakkaiden ja asiakasprosessien, tiiviin yhteistyön, laajan verkoston, tehokkaiden työprosessien, yhteisten hallinto-, talous- ja toimintapalveluiden, yhteishankintojen, yhteisen tietohallinnon tai tietojärjestelmien, mittakaavaetujen tai yhteisten toimitilojen kautta.⁸⁸ Nämä näkökohdat on hyvä muistaa arvioitaessa esimerkiksi rekisterien keskittämistä samoin kuin tilastotoimen keskittämistä. Toisena esimerkkinä mainittakoon se, että tilastointia koskevien säännösten ei tule olla satunnaisesti hajallaan useissa eri laeissa ja asetuksissa eikä tilastotoimen tule olla sääntelemätöntä⁸⁹. Tilastotoimessa tulee siis tähdätä systemaattiseen ja lakisääteiseen järjestelmään. Tärkeässä asemassa on myös se, että tietojen keräämisen ja tilastojen laatimisen menettelytavat sekä tietojen salassapidon ja luovuttamisen periaatteet ovat mahdollisimman yhtenäiset. Toisaalta EU-säädökset ovat vauhdittaneet kehitystä olennaisesti tähän suuntaan.

Keskeisessä asemassa hyvän tilastointi- ja rekisteröintitoiminnan kannalta on *hallinnollisen taakan pitäminen mahdollisimman alhaisena* kuitenkin tinkimättä niistä tavoitteista, jota tähän toimintaan sisältyy. Jo yli kymmenen vuotta sitten noin 95 prosenttia tilastoinnissa

86 Näin Tilastokeskus (2017).

87 Tilastokeskus (2017).

88 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

89 Tähän kiinnitettiin huomiota esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 106/1993.

käytettävistä tiedoista oli peräisin hallinnollisista aineistoista⁹⁰. Hallinnollisten aineistojen laajasta käytöstä johtuen tilastotiedonkeruiden rasitus yrityksille on ollut vähäisempi kuin muissa EU-maissa. Tilastolaki velvoittaa tilastoviranomaisen ensi sijassa käyttämään muussa yhteydessä kerättyjä tietoja. Tarkemmin määritellen tilastolain 4.2 §:n mukaan ”hankittaessa tietoja tilastojen laatimista varten tulee ensi sijassa käyttää hyväksi julkishallinnon tehtävien hoitamisessa kertyneitä sekä elinkeinon- ja ammatinharjoittajien, yhteisöjen ja säätiöiden tavanomaisen toiminnan seurauksena syntyneitä tietoja.”⁹¹ Hallinnollisen taakan pitäminen kurissa on keskeistä, koska muutoin riskinä on, että lisäkustannukset sisällytetään tilastoaineistojen hintoihin. Tämä olisi puolestaan omiaan tyrehdyttämään tutkimusta ja muutoin tilastojen käyttöä.⁹²

Yritysten ja kotitalouksien kannalta hallinnollista taakkaa voidaan pyrkiä pitämään kohtuullisena myös muilla keinoin. Tässä voidaan mainita seuraavat keinot:

- tiedonantolomakkeiden täyttämisen helpottaminen
- tiedonkeruuprosessien vaiheiden yhtenäistäminen⁹³
- tiedonantajan mahdollisuus antaa palautetta tiedonkeruun toteuttamisesta ja sen kehittämisestä
- tiedonkeruun edistäminen automaattisesti suoraan yritysten tietojärjestelmistä
- sähköisen asioinnin laaja-alainen mahdollistaminen⁹⁴
- hyödynnetään yksittäisiä tilastoja varten tapahtuneesta tiedonkeruusta saatuja hyviä kokemuksia kehitettäessä tilastotoimintaa yleisemminkin
- viranomaisten välinen yhteistyö keinona minimoida tiedonkeruurasitusta⁹⁵

Erittäin keskeisen keinon hallinnollisen taakan leikkaamiseksi muodostaa se, että tietoja ei käytetä vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on alun perin luovutettu. Hallituksen esitys HE 159/2017 vp sisälsi ehdotuksen laiksi *sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä*,⁹⁶ ja kuten edellä on todettu, se hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019. Asiakastietojen ensisijaisella käytöllä viitataan niiden käsittelyyn potilaan tutkimuksissa,

90 Vastaava prosentuaalinen osuus nousi esille eräissä tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa.

91 Pykälässä tähdennetään muutoinkin sitä, että tiedonkeruun on oltava kustannustehokasta. Tilastolain 4.3 §:ssä nimittäin säädetään, että ”tiedot on kerättävä taloudellisesti ja niin, että siitä aiheutuu tiedonantajille mahdollisimman vähän haittaa ja kustannuksia.”

92 Ks. myös Tilastokeskus (2011).

93 Yllä mainittu tekee vastaamisen sujuvammaksi niille tiedonantajille, jotka vastaavat toistuvasti tiedonkeruuihin.

94 Tällä rintamalla kehityskohteena ovat olleet jo pitkään sähköiset lomakkeet.

95 Valtiovarainministeriö (2010).

96 Ks. myös perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 1/2018 vp sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö StVM 37/2018 vp. Ks. lisäksi Valtiovarainministeriö (2010) tietojen yhteiskäytön edistämisestä.

hoidossa ja kuntoutuksessa tai vastaavasti sosiaalihuollon asiakkaan palveluprosessissa taikka sosiaaliturvan etuuskäsittelyssä. Tällöin tietoja käsitellään samassa käyttötarkoituksessa, jossa ne on rekisteriselosteen mukaan asiakasrekisteriin tallennettukin. Sosiaali- ja terveystietojen toissijaisella käytöllä tarkoitetaan sitä vastoin asiakastietojen lainsäädäntöön perustuvaa käyttöä myös muissa, erikseen säädetyissä käyttötarkoituksissa. Ongelmaksi on käytännössä muodostunut se, että usein tarvitaan samanaikaisesti monen eri rekisterinpitäjän tietoja ja rekisteritietojen käyttölupia käsittelevät erikseen eri viranomaiset. Tietoja myös luovutetaan eri lakeihin sisältyvien säännösten perusteella. Lakiehdotuksen tarkoituksena on purkaa lupakäsittelyyn liittyvää päällekkäistä hallinnollista taakkaa, sujuvoittaa ja nopeuttaa olennaisesti lupakäsittelyn sekä tietojen yhdistelyn prosessia, luoda keskitetty sähköinen lupamenettely ja tietojen luovutusmenettely sekä edellytykset luovutettavien tietojen tietoturvaliselle ja tietosuojan takaavalle sähköiselle käsittelylle. Lisäksi lailla säädettäisiin keskitetyn Sosiaali- ja terveysalan käyttölupaviranomaisen mahdollisuudesta koota ja yhdistellä viranomaisvastuulla ilman lupamenettelyä tietoja, jotka luovutetaan pyytäjälle anonymisoituna, mikä vähentäisi erittäin merkittävästi muun muassa vaikuttavuusarviointiin sekä tietojohdamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa.⁹⁷

Toisaalta tästä tullaan *käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen* ja PL 10 §:ään. Perustuslakivaliokunta on muun ohella korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on valiokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä⁹⁸. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkupe- räiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.⁹⁹ Sosiaali- ja terveystietojen toissijaisen käytön mahdollistava lakiehdotus merkitsikin perustuslakivaliokunnan mielestä eräiltä osiltaan varsin olennaista arkaluonteisten tietojen käyttötarkoituksen muutosta, joka kohdistuu erittäin laajaan tietojoukkoon. EU:n tietosuojalainsäädäntö edellyttää, että henkilötietoja käsitellään pääsääntöisesti vain siihen laissa säädettyyn tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty. Tietosuojalainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin henkilötietojen käsittelyn myös muuhun tarkoitukseen, jos siitä säädetään laissa, ja käsittely on tarpeellista ja oikeasuhteista. *Yhteensopiva henkilötietojen käsittelyä koskeva periaate* on kuitenkin jossain määrin tiukennettu suhteessa aiempaan EU-sääntelyyn. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön sääntelyn on myös oltava riittävän yksityiskohtaista ja tarkkarajaista.¹⁰⁰

97 Toisaalta, jotta hallinnollinen taakka ja tilastotoimen kustannustehokkuus eivät jää pelkästään spekulatiivisiksi, tiedonantajien tilastokyselyihin vastaamiseen käyttämä aika tulisi ajoittain selvittää samoin kuin kokemukset lomakkeista, niiden täyttämistä sekä sähköisestä asiointista.

98 PeVL 14/2009 vp.

99 PeVL 1/2018 vp. Ks. myös PeVL 14/2017 vp.

100 HE 259/2018 vp.

2 Rekisteritoimi

2.1 Lähtökohdat

Rekistereitä on käytännössä hyvin monenlaisia ja ne nostavat esille myös useanlaisia sääntelyongelmia. Ensinnäkin ongelmaksi muodostuu rekisterin tarve. Rekisteri ei näet ole itseisarvo, vaan senkin on oltava perusteltavissa kustannus-hyötyanalyysin valossa. Toiseksi rekisteritoiminta voi olla hajautettua tai keskitettyä. Näitä toteuttamisvaihtoehtoja onkin joskus lain esitöissä puntaroitu, kun lainsäädäntöä on uudistettu. Kolmanneksi haasteena voi olla sekin, ettei alalla ole rekisteriä. Esimerkiksi nykyisin ei ole olemassa kansallista rekisteriä, josta olisi löydettävissä kaikki erimuotoiset lastensuojelun sijaishuollon yksiköt (kunnalliset, yksityiset, järjestöjen ja valtion yksiköt) sisällöllisine kuvauksineen. Tietoa vapaana olevista sijaishuoltopaikoista ei ole myöskään kansallisesti saatavissa.¹⁰¹

Mikä funktio tai funktioita kullakin rekisterillä on? Osa rekistereistä on merkittävältä osin valvontarekistereitä. Tällöin on nimenomaan kysymys yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan valvonnasta. Osa rekistereistä on luonnehdittavissa lupa-asioiden käsittelyrekistereiksi. Tällöin rekisterissä olevat tiedot muodostavat tietopohjan lupia myönnettäessä. Joskus rekisteriä voi luonnehtia tiedontuottamisrekisteriksi, jolloin rekisteri palvelee nimensä mukaisesti tilastojen ja muutoin tietopalvelujen tuottamista. Näitä rekistereitä voi yhtä lailla kutsua tiedonjakamisrekistereiksi. Kysymys voi olla esimerkiksi alkoholitilastojen laatimisesta rekisteritietojen perusteella. Mihinkään ei päästä myöskään siitä, että osa rekistereistä on sekatyypisiä rekistereitä, toisin sanoen ne palvelevat useita päämääriä eikä yhtä tavoitetta voi asettaa ensisijaiseksi. Esimerkkinä mainittakoon biopankkirekisteri, joka palvelee biopankkitutkimuksesta tiedottamista, kansalaisten ja tutkijoiden tiedon saantia sekä toiminnan valvontaa. Tässä siis yhdistyvät valvontarekisteri ja tiedontuottamisrekisteri. Lisäksi rekisteri voi olla julkaisurekisteri. Esimerkiksi Julkari toimii sosiaali- ja terveyshallinnon osalta julkaisurekisterinä. Osasta julkaisuja löytyvät siksi vain metatiedot.¹⁰² Myös hälytysrekisterit ovat keskeisessä asemassa. Tässä voidaan viitata epämuodostumarrekisteriin ja tartuntatautirekisteriin.¹⁰³

101 HE 237/2018 vp.

102 <http://www.julkari.fi/>.

103 THL:n edustajat toivat hyvin esille hälytysrekisterien merkityksen.

Miten rekisterin käyttöoikeus määräytyy? Rekisterin käyttöoikeus voi olla ensinnäkin rajoitettu. Tällöin käyttöoikeus on vain niillä tahoilla, joille sellainen on erikseen säädetty ja kaikki muut tahot jäävät käyttöoikeuden ulkopuolelle. Toisaalta rajoitetun käyttöoikeuden laajuus vaihtelee tapauksesta toiseen. Esimerkiksi geenitekniikan rekisterin kohdalla mainitaan ne muutamat tahot, joilla on rekisterin käyttöoikeus. Sen sijaan tupakkatuotteiden vähittäismyynnin luparekisterin osalta käyttöoikeus on huomattavasti laajempi, koska rekisteri on tarkoitettu viranomaiskäyttöön. Toiseksi rekisterin käyttöoikeus voi olla osittain rajoitettu, jolla tarkoitetaan sitä, että käyttöoikeus on lähtökohtaisesti ainoastaan tietyillä tahoilla, minkä lisäksi käyttöoikeus on luovutettavissa myös muille tahoille perusteltua tarvetta varten. Rekisterin käyttöoikeus voi olla myös rajoittamaton, jolloin siis kaikilla on oikeus saada tiedot rekisteristä. Esimerkkinä mainittakoon biopankkirekisteri, jonka tiedot ovat julkisia. Tehdyissä tiedusteluissa kehittämissuositukseksi mainittiin lisäksi, että rekisterin aineistot olisi hyvä olla käytettävissä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan¹⁰⁴. Aineiston pitää olla tällöin kuitenkin pseudonomisoitu.¹⁰⁵

Rekisterien yhteydessä voidaan törmätä hyvin monenlaisiin kysymyksiin, kuten seuraava esimerkinomainen luettelo osoittaa:

- Tuotetaanko tietoa yhteisrekisteriin vai erillisiin rekistereihin?
- Mitä tietoja rekistereihin kootaan?
- Mitä käyttötarkoitusta rekisterit palvelevat?
- Kenelle rekistereistä luovutetaan tietoja?
- Mihin tarkoituksiin tietoja luovutetaan?
- Onko rekisteri tarkoitettu pysyväksi vai väliaikaiseksi?
- Mitkä tekijät rajoittavat tietojen luovuttamista?
- Missä eri laeissa ja asetuksissa rekistereistä säädetään?
- Miten rekisterien perustamista ja käyttöä rajoitetaan perustuslaissa?
- Miten EU-lainsäädäntö, kuten tietosuoja-asetus, rajoittaa rekisterien perustamista ja käyttöä, kuten EU:n yleinen tietosuoja-asetus?
- Missä määrin tietojen luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia?
- Missä määrin muu kansallinen lainsäädäntö, kuten tietosuojalaki, on otettava huomioon rekisteritoimen yhteydessä?
- Mikä merkitys kansainvälisillä rekistereillä on?
- Millä edellytyksin kysymyksessä on rekisteri, milloin taas ei?

104 Ks. myös <https://alueuudistus.fi/jarjestamisen-kasikirja/kehittaminen/tki-toiminta>.

105 Näin Etelä-Savon maakuntaliitto 18.2.2019.

Täsmennetään vastauksia eräisiin kysymyksiin. Esimerkiksi *rekisterinpitäjällä* tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiota, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty. Tietosuoja-asetus tarkentaa sääntelyä rekisterinpitäjistä ja niiden velvollisuuksista. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa säädetään *yhteisrekisterinpidosta*, kun vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, paitsi jos ja siltä osin, kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet.¹⁰⁶

Hallituksen esityksen HE 300/2018 vp mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa säädettäisiin muun muassa Kansaneläkelaitoksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntarjoajien yhteisrekisterinpitäjyydestä. Näin ei muutettaisi luovutuslokien rekisterinpidon nykyisiä käytänteitä. Kansaneläkelaitos ja kukin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntarjoaja olisivat sosiaali- ja terveydenhuollossa syntyneiden luovutuslokien yhteisrekisterinpitäjiä. Myös sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain (61/2007) 14 §:ää olisi tarkoitus muuttaa siten, että se vastaisi EU:n tietosuoja-asetuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä.

Tässä yhteydessä on paikallaan erottaa myös *rekisterin tekninen ylläpito ja rekisterinpitäjä*. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 132/2018 vp ehdotetuilla muutoksilla siirrettäisiin vastuu Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon yhteisesti ylläpitämän yritys- ja yhteisötietojärjestelmän teknisestä ylläpidosta yksin Patentti- ja rekisterihallitukselle. Ylläpitovastuun siirto vaikuttaisi kuitenkin siten, että PRH tekisi jatkossa päätökset YTJ:n teknisestä ylläpidosta ja kehittämisestä yksin sekä vastaisi järjestelmän toimivuudesta ja tietoturvasuudesta. Sitä vastoin rekisterinpitäjinä yritys- ja yhteisötietojärjestelmään sisältyvien henkilötietojen käsittelyssä toimivat Patentti- ja rekisterihallitus ja Verohallinto. Tältä osin lakiehdotus ei muuttaisi vallitsevaa tilannetta. Lain muutos tuli voimaan vuoden 2019 alussa. Toisena esimerkkinä mainittakoon hallituksen esitys HE 14/2018 vp, jossa yhteispalvelurekisteriä koskeva rekisterinpitovastuu ehdotettiin siirrettäväksi aluehallintovirastoilta maakuntien tehtäväksi. Rekisterin teknisestä ylläpitämisestä ja kehittämisestä maakuntien lukuun olisi vastannut ehdotuksen mukaan maakuntien yhteinen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelukeskus (Vimana Oy).¹⁰⁷

106 Erityisesti järjestelyssä on määritettävä vastuut rekisteröityjen oikeuksien käytön sekä tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevien velvollisuuksien osalta. Ks. myös HE 19/2018 vp.

107 Ks. myös TaVM 22/2018 vp.

Rekisterit voivat olla luonteeltaan *pysyviä tai väliaikaisia*. Viimeksi mainitusta esimerkkinä tarjotaan perustulokokeilurekisteriä, josta säädetään perustulokokeilusta annetun lain (1528/2016) 18.1 §:ssä seuraavasti:¹⁰⁸

Perustulokokeilun kokeiluryhmässä ja verrokkiryhmässä mukana olevien henkilöiden tiedot tallennetaan Kansaneläkelaitoksen perustulokokeilurekisteriin. Rekisteriin kerättyjä tietoja saa käyttää vain perustulokokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja saa yhdistää Kansaneläkelaitoksen ja myös muiden viranomaisten rekistereiden tietoihin perustulon vaikutuksia tutkittaessa.

2.2 Rekisteritoiminta on ollut jatkuvan kehityksen kohteena

Hallituksen esityksessä HE 355/1992 vp ehdotettiin säädettäväksi *väestötietolaki* ja korvattavaksi vuodelta 1969 peräisin ollut väestökirjalaki. Lain tarkoituksena oli luopua suurelta osin päällekkäisestä rekisterinpidosta ja vanhentuneista työmenetelmistä. Samalla korostettiin tietotekniikan kehityksen myötä tietojen keruun ja rekisteröinnin huomattavaa yksinkertaistumista yhtä aikaa, kun niiden ajantasaisuus ja käytettävyys paranisivat.¹⁰⁹ Sittemmin vuoden 2010 maaliskuun alussa voimaan tulleella lailla väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta (661/2009) väestötietolaki kumottiin.

Edellä mainitut näkökohdat ovat relevantteja edelleenkin. Ensinnäkin erittäin keskeinen tavoite tulee olla päällekkäisestä rekisterinpidosta luopuminen. Toiseksi asia erikseen on se, kuinka keskitetyksi rekisterinpito säädetään. Ääripäitä edustavat esimerkiksi, että rekisterinpito hajautetaan yhtäältä kunnille ja toisaalta valtiolle.¹¹⁰ Kolmanneksi tietotekniikan ja muu tekniikan kehitys ei ole suinkaan saavuttanut lakipistettään, minkä vuoksi säädöshuolto on edelleen tarpeen tämän kehityksen takia. Neljänneksi kaikessa ei ole kysymys lainsäädännöstä, vaan myös rekisterien käytettävyys on keskeisessä asemassa. Tällä edistetään muun muassa hallinnon sisäisen taakan pitämistä kohtuullisena.

Huomionarvoinen näkökohta on sekin, että useista rekistereihin liittyvistä toiminnoista oltiin tuolloin luopumassa, kuten kotipaikkarekisterin henkilötietojen ajan tasalla pidosta ja kiinteistötietojen ylläpidosta. Vastaavalla tavalla vastedeskin rekisterilainsäädäntöä kehitettäessä tulee aina arvioida se, onko tietty rekisteri ylipäänsä tarpeellinen tai miltä osin

108 Ks. myös HE 215/2016 vp. Ks. lisäksi HE 114/2017 vp.

109 Ks. myös HaVM 9/1993 vp.

110 Ks. myös HE 355/1992 vp.

rekisteri on tarpeellinen. Esimerkki valaiskoon asiaa. Hallituksen esityksessä HE 223/1998 vp *etuudensaajarekisterin* tarvetta perusteltiin sillä, että työttömyysetuuksien osalta ei ollut sellaista koko järjestelmän kattavaa rekisteriä, jonka perusteella tarpeellinen tilastointi ja toimeenpanon valvonta olisi voitu kattavasti hoitaa. Yhteensä ansioturva koskevien tilastojen tuottajia oli tuolloin 10. Näiden tilastojen yhdistäminen oli tapahtunut sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä. Tilastoinnin pohjana olevat tietueet kattoivat vain sen tiedon, joka palveli etuuksien määrittelyä ja maksatusta. Erillistä henkilörekisterilain (471/1987)¹¹¹ mukaista tilastorekisteriä ei ollut, vaan tilastojen pohja-aineisto tuotettiin erillisinä tulosteina maksatusjärjestelmästä. Ansioturva oli voitu tuottaa vain etukäteen määriteltyjen tilastomallien mukaisia tilastoja. Työttömyysturvajärjestelmän kehittäminen, sitä koskevien lainmuutosten vaikutusten arviointi sekä tarpeellisen seurannan järjestäminen edellytti useimmiten erillisten atk-selvitysten tekemistä eri maksatusjärjestelmissä ja niiden yhdistämistä ministeriössä. Koko järjestelmää kattavia erillistilastoja ei yleensä käytännössä voitu tuottaa, koska tilastotietojen yhdistämisen olisi tullut tapahtua henkilötunnuksen avulla. Työttömyysturvajärjestelmän kehittämiseksi ja sen toimeenpanon johtamisen ja valvonnan parantamiseksi koko järjestelmän kattavan henkilörekisterin aikaansaaminen katsottiin edellä selostetuista syistä välttämättömäksi.¹¹²

Väestötietojärjestelmän muuttaminen yli neljännesvuosisata sitten kuvastaa myös sitä, minkälaisia kustannussäästöjä rekisterinpidon rationalisoinnilla on saavutettavissa:

- Tarpeettomista rekistereistä tai tarpeettomista rekisterinpitoon liittyvistä tehtävistä luopuminen luo yleensä säästöjä.
- Tietojen keruu voi tapahtua otantatutkimuksin taloudellisesti, mutta kuitenkin riittävän luotettavasti tilastotuotantoa varten.¹¹³
- Työmenetelmien uudistaminen voi lyhentää merkittävästi tietojen rekisteröintiin kuluva aikaa. Aikakustannusten vähenemistä edistää osaltaan myös se, että tarpeettomista tehtävistä luovutaan tai että olemassa olevia tehtäviä kevennetään.

Perustavaa laatua oleva kysymys on siis *rekisterin tarpeellisuus*. Esimerkiksi Valtiovarainministeriön julkaisussa 39/2017 todetaan, että rekisterien tarpeellisuus ja tietosisältö sekä vastuu tietojen oikeellisuudesta on arvioitava siitä lähtökohdasta, että niitä käyttävät jatkossa viranomaisten lisäksi yhä useammin myös kansalaiset, tutkimus, sekä yksityiset

111 Henkilörekisterilaki kumottiin henkilötietolain 1 päivänä kesäkuuta 1999.

112 Aikaisemminkin voimassa olleen lainsäädännön analyysi voi olla joskus hyödyllistä, koska rekisteri- ja tilastotoimea koskevat ongelmat toistuvat vääjäämättä ajan saatossa. Näin ollen aikaisempi keskustelu muun muassa lainvalmistelutöissä voi auttaa hahmottamaan niitä toteuttamisvaihtoehtoja, joita uusien haasteiden kohdalla voidaan hyödyntää.

113 HE 355/1992 vp.

palveluntuottajat. Uusien rekisterien tarpeellisuutta on arvioitava kriittisesti ja harkittava, edellyttääkö tietojen hyödyntäminen välttämättä niiden keräämistä rekistereihin vai voiko tietojen hyödyntäminen tapahtua hajautetuista järjestelmistä.¹¹⁴ On myös selvitettävä mahdollisuudet siihen, että viranomaiset voisivat toiminnassaan lainsäädännön estämättä hyödyntää yritysten ja kansalaisten hallussa olevia tietoja ilman, että tietoja välttämättä kerätään julkiseen hallintoon verorahoin. Tämä edellyttää lainsäädännön kehittämistä ja sitä, että voidaan luottaa myös muiden kuin julkisten toimijoiden ja tietoja käyttävien palvelujen tietojen käsittelyyn. Tiedon hallintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen edellyttää tuekseen pitkäjänteistä tietopolitiikkaa. Tietopolitiikka ja lainsäädäntö täydentävät toisiaan.¹¹⁵

Valtiovarainministeriön julkaisussa 39/2017 tietopolitiikasta nostetaan esille esimerkiksi kysymys siitä, mitä tietoja julkisen hallinnon tulee kerätä ja ylläpitää. Tätä voidaan konkretisoida sillä, että kunnalla on velvoite antaa tietoja yli 170 taholle ja yli 60 taholla on laissa säädetty oikeus saada kunnilta tietoja, mikä merkitsee huomattavaa työmäärää kunnille. Näin ollen tulisi arvioida kokonaisuutena, onko kaikki kerättävä tieto tarpeellista ja voidaananko menetelmiä kehittää teknologian avulla ja tiedonhankintaa rationalisoida. Viimeksi mainittuun liittyy puolestaan kysymys siitä, onko rekistereitä kehitettävä edelleen vai valmistaudutaanko uuteen teknologiaan (esimerkiksi lohkoketjuteknologia), joka voi tehdä rekisterit tarpeettomiksi.

Rekisterien käyttötarkoitus ei ole myöskään aina pysynyt muuttumattomana. Tässä yhteydessä on paikallaan viitata hallituksen esitykseen HE 123/2004 vp, jonka mukaan avioehtoasioiden rekisterin käyttötarkoituksen sääntely ei enää vastannut tuolloin edellytetyjä vaatimuksia. Tällöin todettiin, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua ja käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisien rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään. Avioehtoasioiden rekisterin käyttötarkoitus oli kuitenkin vuosien aikana muuttunut. Rekisteri perustettiin tietojen välittämiseksi viralliseen lehteen, mutta myöhemmin rekisteri itsessään oli muodostunut tietopalvelukanavaksi. Tietojen rekisteriin merkitsemisellä oli lisäksi myös oikeudellisia vaikutuksia, minkä tuli käydä ilmi laista. Tämän luonteisia tapauksia ei ole tullut sanottavastikaan vastaan selvitystä tehtäessä.

114 Ks. myös Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017.

115 Valtiovarainministeriön julkaisu 39/2017.

2.3 Perusrekisterit

Väestötietojärjestelmää on pidetty ehkä keskeisimpänä niistä julkishallinnon ylläpitämistä perusrekistereistä, joihin niin julkisen sektorin kuin merkittävältä osin myös yksityisen sektorin yritysten ja yhteisöjen asiakashallinta ja ratkaisutoiminta perustuvat¹¹⁶. Muita yhteiskunnan perusrekistereitä ovat *kiinteistötietojärjestelmä* sekä *yritys- ja yhteisötietojärjestelmät*. Hallituksen esityksessä HE 59/2016 vp asiaa on valaistu toteamalla, että perusrekisterit sisältävät tietoja yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä ja näiden ominaisuuksista sekä yksilöivät nämä perusyksiköt, kuten henkilöt, yhteisöt, säätiöt ja kiinteistöt. Perusrekisterit tarjoavat yhteiskunnan toimintoihin liittyvää tiedon käyttöä ja hallintaa koskevia palveluita ja suoritteita. Perusrekistereille on ominaista, että niiden tietoihin liittyy myös julkinen luotettavuus tai muu vastaava tietojen luotettavuuden takaava ominaisuus. Perusrekisteritietojen pohjalta voidaan tehdä myös yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia hallinnollisia ratkaisuja. Perusrekisterit ovat tärkeässä asemassa tuotettaessa hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja.¹¹⁷

Kiinteistötietojärjestelmän käyttötarkoituksena on järjestää kiinteistöjä ja muita maa- ja vesialueiden yksiköitä koskevat tiedot käsittävä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tapahtuva valtakunnallinen tietopalvelu. Kiinteistötietojärjestelmän perustamiseen, järjestelmän ylläpitämiseen ja järjestelmään sisältyvien tietojen luovuttamiseen ja käyttämiseen sovelletaan lakia kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002) eli *kiinteistötietojärjestelmälakia*. Kiinteistötietojärjestelmä käsittää kiinteistörekisterilain (392/1985) mukaiset tiedot, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkittävät tiedot sekä muita tietoja sen mukaan kuin muualla laissa säädetään. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä koskeva sääntely sisältyy maakaareen (540/1995), joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. *Kiinteistötietojärjestelmä* laissa tarkoitetun kiinteistötietojärjestelmän perustamisesta, hallinnosta, ylläpitämisestä, tietopalvelusta ja järjestelmän kehittämisestä huolehtii Maanmittauslaitos.¹¹⁸

Hallituksen esityksessä HE 127/2018 vp ehdotettiin säädettäväksi laki *huoneistotietojärjestelmästä*. Lain tavoitteena on toteuttaa asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden paperisista osakekirjoista luopuminen ja luoda niiden vaihdantaa, omistusta ja vakuuskäyttöä palveleva, luotettava kirjaamisjärjestelmä. Maanmittauslaitoksen ylläpitämään rekisteriin kirjattaisiin tieto osakkeen omistuksesta, panttauksesta ja muusta osakkeeseen kohdistuvasta oikeudesta. Esityksen merkittävyyttä kuvastaa muun ohella se, että Suomessa arvioidaan olevan yli kaksi miljoonaa asunto-osakkeenomistajaa

116 Perusrekistereiden ohella on puhuttu hallinnollista seurantatietoa sisältävistä rekistereistä, Ympäristö-, luonnonvara- ja energiatilastotyöryhmän loppuraportti 30.12.2009.

117 Ks. perusrekistereihin liittyen esimerkiksi Korhonen (2003).

118 Lain 5.1 §.

ja asunto-osakeyhtiöissä noin 1,4 miljoonaa asuinhuoneistoa. Laki huoneistotietojärjestelmästä (1328/2018) tuli voimaan vuoden 2019 alussa.

Lainsäädäntö ei sisältänyt vielä noin kymmenen vuotta sitten yleistä juridista perusrekisterin määritelmää. Perusrekistereille tyypillisiä ominaisuuksia katsottiin käytännössä olevan kattavuus, luotettavuus, monikäyttöisyys, tietojen suojaus sekä tunnuseheys. Perusrekistereiden todettiin sisältävän tietoja yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä ja näiden ominaisuuksista. Perusrekistereissä nämä yksiköt yksilöitiin virallisen tunnuksen avulla. Perusrekistereiden tarkoituksena oli tarjota koko yhteiskunnan toimintoihin liittyviä tiedon käyttöä ja hallintaa koskevia suoritteita ja palveluja. Perusrekistereille oli lisäksi ominaista se, että niistä oli säädetty lainsäädännössä ja että niiden tiedoilla oli yleisen virheettömyysvaatimuksen julkinen luotettavuus. Tämä tarkoitti sitä, että tiedot katsottiin lähtökohtaisesti eheiksi eli luotettaviksi ja ajantasaisiksi, jollei asiasta esitetty vastanäyttöä. Julkisesta luotettavuudesta johtuen perusrekisteritietojen perusteella tai niihin tukeutuen voitiin tehdä muun muassa henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia viranomaisratkaisuja. Tästä johtuen perusrekisterinpitäjää koski muuta rekisterinpitoa ankarampi tosiasiallinen vastuu tiedoissa mahdollisesti olevien virheiden tai puutteiden vahingollisista tai haitallisista seurauksista. Esimerkkinä julkisen luotettavuuden oikeudellisista seurannaisvaikutuksista on mainittu kansalaisuuslain (359/2003) 6 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan ulkomaalaisen henkilöllisyyttä pidetään selvitetynä, jos hän on vähintään viimeiset kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä.¹¹⁹

Nytemmin oikeustila on muuttunut. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain eli väestötietolain 3.1 §:n mukaan väestötietojärjestelmä on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää laissa säädetyt tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista¹²⁰. Hallituksen esityksessä HE 89/2008 vp viitattiin varsin yleisesti käytettyyn määritelmään, jonka mukaan perusrekisterit sisältävät tietoja yhteiskunnan perusyksiköistä, joita ovat henkilö, kiinteistö, rakennus sekä yritys tai muu yhteisö.¹²¹ Tä-

119 Näin HE 89/2008 vp.

120 Nimitystä väestötietolaki käytetään esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 19/2018 vp. Toisaalta väestötietojärjestelmän tietojen käsittelyyn ja varmennettuun sähköiseen asiointiin sovellettavasta yleislainsäädännöstä tärkeitä ovat olleet erityisesti henkilötietolaki (523/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003), vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettu laki (617/2009), hallintolaki (434/2003), hallintolainkäyttölaki (586/1996) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999). Tämä luonnehdinta kuvastaa osaltaan sitä, että rekisterin pitäminen on hyvin monien lakien "ristitulessa". Tämä heijastuu myös siihen, että säädösympäristö on dynaaminen. Esimerkiksi tietosuoja-asetus on johtanut siihen, että henkilötietolaki kumottiin. Hallintolainkäyttölaki ollaan lähiaikoina puolestaan korvaamassa lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Ks. lähemmin hallituksen esitys HE 29/2018 vp. Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa talvella 2019.

121 Ks. myös PeVL 3/2009 vp.

män määritelmän mukaisesti yhteiskunnan perusrekisterijärjestelmiä Suomessa ovat väestötietojärjestelmä ja siihen kuuluvat rakennustiedot, kiinteistötietojärjestelmä sekä valtakunnallinen yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. Perusrekisterijärjestelmät on luotu palvelemaan koko yhteiskuntaa ja sen tietohuoltoa. Rekistereihin talletetuille perusyksiköille on yhteistä, että niillä on perusrekistereissä yhteiskäyttöinen yksilöivä tunnus (henkilötunnus, kiinteistötunnus, yritystunnus ym.), ajallinen ulottuvuus (syntymäajankohta, valmistumisvuosi ym.), ominaisuuspiirteitä (ikä, pinta-ala, liikevaihto ym.) ja paikantava tieto (osoite, koordinaattipiste ym.). Perusrekistereille ominaista on myös, että kukin niistä muodostaa yhtenäisen ja loogisen tietojärjestelmäkokonaisuuden, jonka tietosisältö koostuu useista eri tietolähteistä kerätystä tiedoista. Perusrekistereiden sisältämiin tietoihin liitetään yleensä jonkin tasoinen julkinen luotettavuus tai muu vastaava laissa säädetty tietojen luotettavuutta korostava tai sen takaava seikka.¹²² Myös työttömyysturvalain (1290/2002) 13 luvun 10 §:ssä tuodaan esille, että etuudensaajarekisteri on Finanssivalvonnan henkilörekisteri, joka toimii työttömyyskassojen maksamia etuuksia koskevana perusrekisterinä. Sitä vastoin yritys- ja yhteisötietolaissa ei puhuta perusrekisteristä, kuten ei myöskään maakaarissa.

2.4 Keskitetty vai hajautettu henkilötietojen sääntely

Valaistaan keskitettyä ja hajautettua rekisteritointia koskevaa sääntelyongelmaa maahanmuuttohallinnolla, jolla ei ole ollut keskitettyä henkilötietolakia, vaan henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on hajautettu eri lakeihin. Ulkomaalaisrekisterilakiin (1270/1997) on keskitetty tietyt säännökset, mutta osittain sääntely sisältyy muihin lakeihin. Hallituksen esityksessä HE 224/2018 vp on arvioitu mahdollisuutta pitäytyä jaottelussa, jossa henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely toteutettaisiin nykyistä jaottelua vastaavasti osittain ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa ja osittain muussa lainsäädännössä. Tällöin maahanmuuttohallinnon uuden henkilötietolain soveltamisala olisi lakiesityksessä esitettyä rajatumpi. Muualle lainsäädäntöön jäävät säännökset olisi kuitenkin joka tapauksessa uudistettava paitsi kansallisista tarpeista myös EU:n tietosuojauudistuksen johdosta. Lisäksi voimassaolevan jaottelun on arvioitu perustuvan käytännössä enemmän historialliseen kehitykseen kuin perusteltuun ratkaisuun. Onkin pidetty perusteltuna, että henkilötietoja käsitellään maahanmuuttohallinnon alalla jatkossa samojen säännösten nojalla riippumatta siitä, minkä lain mukaisesta käsittelytarkoituksesta on kyse. Keskitettyä sääntelytapaa puoltaa myös se, että henkilötietoja käytännössä käsitellään suurelta osin Maahanmuuttoviraston ylläpitämässä UMA-järjestelmässä. On tarkoituksenmukaista,

122 Myös hallituksen esityksessä HE 19/2018 vp korostetaan, että väestötietojärjestelmä on suomalaisen yhteiskunnan keskeinen perusrekisteri. Huomion arvoista tässä on edelleen puhuminen väestötietojärjestelmästä, ei rekisteristä.

että samassa tietojärjestelmässä olevia henkilötietoja käsitellään samojen säännösten nojalla huomioiden kuitenkin tarvittavat käsittelyn erityispiirteet riittävän kattavasti.¹²³

Keskitettyä ja hajautettua henkilötietosääntelyä on tarkasteltu seikkaperäisemmin lakiesityksessä HE 13/2018 vp henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa. Puolustusvoimia koskien ei ole tällä hetkellä keskitettyä henkilötietolakia, vaan henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on hajautettuna hallinnonalan lakeihin. Asevelvollisuuslaissa säädetään asevelvollisrekisteristä, puolustusvoimista annetussa laissa lupa- ja valvonta-asioiden rekisteristä, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa kriisinhallintahenkilöstörekisteristä, aluevalvontalaissa aluevalvonnan lupa- ja valvonta-asioiden rekisteristä sekä sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmästä, kurinpitotarkaisurekisteristä ja turvallisuustietorekisteristä. Lisäksi mainituissa laeissa on yksittäisiä säännöksiä, joissa ei säädetä varsinaisesti henkilörekistereistä, mutta joilla on vaikutuksia henkilötietojen käsittelyyn.¹²⁴

Hajautettua sääntelymallia voidaan pitää siltä osin hyvänä, että henkilötietojen käsittely nivoutuu siinä loogisesti yhteen niiden toimivaltuuksien kanssa, johon käsittely perustuu. Esimerkiksi tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn osalta ei välttämättä ole yksiselitteistä, onko kyse toimivaltuusääntelystä vai henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä. Hajautettu sääntely on toisaalta johtanut sääntelyn sisällön osalta vaihteleviin ratkaisuihin. Puolustushallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset eivät ole tällä hetkellä kaikilta osin yhtenäisiä ja johdonmukaisia keskenään, mikä osaltaan vaikeuttaa säännösten soveltamista ja tulkintaa. Hajautettu sääntely johtaa myös siihen, että samoja säännöksiä on toistettava useassa eri laissa, mikä johtaa kokonaisuudessaan suurempaan pykälämäärään kuin keskitetyssä mallissa. Henkilötietosäännösten keskittäminen yhteen lakiin vähentää tehokkaasti edellä mainittuja ongelmia ja mahdollistaa paremmin sisäisesti johdonmukaisen henkilötietosääntelyn. Myös rekisteröidyn näkökulmasta on selkeämpää, että hänen henkilötietojaan koskeva sääntely on löydettävissä keskitetysti yhdestä ajantasaisesta laista. Keskitetty sääntely mahdollistaisi myös paremmin säännösten ajantasaisuudesta huolehtimisen ja vastaisi muissa viranomaisissa jo nykyään laajasti käytössä olevaa sääntelytapaa. Sääntelyn keskittämisen voidaan katsoa myös vastaavan Juha Sipilän hallituksen ohjelman tavoitetta sääntelyn sujuvoittamisesta.¹²⁵

Hallituksen esityksen HE 13/2018 vp mukaan henkilötietosääntelyn keskittäminen yhteen lakiin mahdollistaisi nykyistä selkeämmän ja yhtenäisemmän linkaarimallin luomisen Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelylle. Yhdestä laista kävisi säännösten

123 HE 224/2018 vp.

124 Hallituksen esitys HE 13/2018 vp hyväksyttiin eduskunnassa talvella 2019.

125 HE 13/2018 vp.

keskittämisen myötä ilmi muun muassa, mitä henkilörekistereitä Puolustusvoimilla on, mitä tietoja Puolustusvoimat ihmisistä käsittelee, mihin tarkoituksiin tietoja käsitellään, kenelle ja mihin tarkoituksiin tietoja luovutetaan ja kuinka pitkään tietoja säilytetään. Rekisteröidyillä olisi näin yhden lain kautta mahdollisuus saada kokonaiskuva omien henkilötietojensa käsittelystä Puolustusvoimissa. Yhtenäinen sääntely lisäksi helpottaisi lain soveltamisen valvontaa sekä toiminnan sisäisen että ulkoisen valvonnan osalta. Sääntösten keskittäminen samaan lakiin lisäksi helpottaisi niiden pitämistä ajan tasalla tulevien muutostarpeiden yhteydessä.

Keskitetyn mallin etuna voidaan pitää sitä, että se palvelee läpinäkyvyyssperiaatetta. Rekisteröidyillä olisi näin yhden lain kautta mahdollisuus saada kokonaiskuva omien henkilötietojensa käsittelystä, minkä lisäksi yksi ja yhtenäinen sääntely helpottaisi lain soveltamisen valvontaa sekä toiminnan sisäisen että ulkoisen valvonnan osalta. Sääntelyn normatiivinen joustavuus sisältää muun muassa sen, että sääntely olisi pidettävissä ajan tasalla muutostarpeiden yhteydessä; sääntely olisi tällöin helposti muutettavissa. Keskitettyä mallia voi pitää tässä suhteessa tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona. Lisäksi voi olettaa, että sääntelytaakka hajautetussa mallissa olisi keskitettyä mallia suurempi¹²⁶.

Toisaalta kysymys ei ole käytännössä siitä, että rekisteritoimi olisi joko täysin keskitettyä tai täysin hajautettua, vaan optimaalinen ratkaisu on löydettävissä jostakin siltä väliltä. Joka tapauksessa hajautetun ja keskitetyn mallin vertailu tarjoaa pohjaa suuntaa-antavalle argumentoinnille. Esimerkiksi tietojen hajaantuminen lukuisiin eri rekistereihin ja rekistereiden ylläpitäjiin on omiaan heikentämään rekistereiden läpinäkyvyyttä, käytettävyyttä ja ylipäänsä niiden laatua.

2.5 Yksityiskohtainen vai yleispiirteisempi sääntely

Valaistaan yksityiskohtaista ja yleispiirteistä sääntelyä hallituksen esityksellä HE 13/2018 vp, jonka mukaan Puolustusvoimien pysyvien henkilörekisterien tietosisällöistä on lain-säädännössä pääsääntöisesti säädetty luettelemalla yksityiskohtaisesti ne tiedot, joita rekisteriin saa tallettaa. Poikkeuksena sääntelytavasta on kriisinhallintarekisteriä koskeva sääntely, jossa sallittu tietosisältö on yksittäisten tietojen sijaan ilmaistu yleispiirteinä tietoluokkina. Yksityiskohtaista sääntelyä voidaan pitää lain soveltajan kannalta selkeänä ja helppona, koska se jättää hyvin vähän tulkinnanvaraa siitä, mitä tietoja kussakin rekisterissä saa käsitellä. Yksityiskohtainen sääntely on selkeää ja ennakoitavaa myös

126 *Sääntelytaakalla* tarkoitetaan kaikista lakisäätteisistä velvoitteista aiheutuvia kustannuksia muun muassa elinkeinonharjoittajille ja julkisyhteisöille, näin Määttä – Tala (2015).

rekisteröidyn oikeuksien näkökulmasta. Hyvin yksityiskohtaisia tietosisältöluetteloita on toisaalta vaikeaa pitää ajan tasalla, mikä helposti johtaa siihen, että luettelot sisältävät tietoja, joita ei tosiasiallisesti toimintaan tarvita ja toisaalta niistä puuttuu sellaisia tietoja, joita tosiasiallisesti tarvittaisiin. Joustavuuden tarve korostuu erityisesti nopeasti muuttuvassa maailmassa, jossa on tärkeää, että on koko ajan tehtävien hoitamisen kannalta riittävät oikeudet käsitellä henkilötietoja. Kaikkia tiedonkäsittelytarpeita on mahdotonta ennakoida täysin yksityiskohtaisesti lakia säädettäessä.

Puolustusvoimien pysyvien henkilörekisterien sallitut tietosisällöt ehdotettiin edellä mainitussa lakiesityksessä kirjoitettavaksi tyhjentävästi, mutta samalla nykyistä joustavammin. Käytännössä tämä toteutettaisiin siten, että laissa säädettäisiin niistä tietoluokista, joihin kuuluvia henkilötietoja rekisteriin olisi sallittua tallettaa. Tietoluokkien yksityiskohtaisempi sisältö määräytyisi rekisterin käyttötarkoituksen perusteella. Henkilötietojen tallettamisen rekisteriin tulisi lisäksi aina olla rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellista ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta välttämätöntä. Koska erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen suoja kuuluu yksityisyyden suojan ydinalueeseen, niiden tallettamisesta rekistereihin säädettäisiin edelleen muita tietoja yksityiskohtaisemmin.

Tässä yhteydessä voi osittain ottaa huomioon vastaavanlaisia näkökohtia kuin tarkkarajaisia ja joustavia normeja vertailtaessa¹²⁷. Samalla on syytä panna merkille se, että puhuttaessa joustavuudesta kysymys ei ole joko tai tyyppisestä asiasta, vaan harmaan erisävyistä. Näin on myös pysyvien henkilörekisterien sallituista tietosisällöistä säädettäessä. Toisaalta asiassa ei ole kysymys vain yksityiskohtaisuudesta ja yleispiirteisyydestä. On näet tiedostettava ne syyt, jotka aiheuttavat epätasällisyyttä rekisteritietoihin. Yksi tällainen seikka on käsitteellinen häilyvyys. Tämän vuoksi on rekisterien laadun varmistamiseksi yhtenäistettävä samaa ilmiötä koskevat käsitteet ja toisaalta termit, jotka eivät vastaa toisiaan, on erotettava selkeästi toisistaan. Ellei näin menetellä, voi rekisterien yhdistäminen vaikeutua olennaisesti; tietojen monipuolinen käyttö ja rationaalinen ylläpito saattavat myös hankaloitua.¹²⁸

127 Ks. lähemmin Määttä (2010).

128 Ks. myös Valtiovarainministeriö (2009). Tämä näkökohta nousi esille myös maakuntien liitoilta tehdyssä kyselyssä, ks. tarkemmin luku 5.

2.6 Rekisteriperusteinen sääntely vai käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely

Yksityiskohtaisesta ja yleispiirteisestä sääntelystä ei ole pitkä matka kysymykseen rekisteriperusteisen sääntelyn ja käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Rekisteriperusteisessa sääntelyssä lain soveltamisala on sidottu henkilötietojen keräämiseen ja tallentamiseen henkilörekisteriin sekä siihen tallennettujen tietojen käyttämiseen ja luovuttamiseen. Käsittelytarkoitussidonnainen sääntelytapa puolestaan edellyttää lain soveltamisalan määrittämisen sen nojalla, missä tarkoituksessa henkilötietoja käsitellään. Lain soveltamisala olisi siten irrotettava rekistereistä ja tietojärjestelmistä.¹²⁹ Seuraavassa verrataan näitä sääntelytapoja toinen toisiinsa, vaikka toisaalta rekisteriperusteinen ja käsittelytarkoituksilähtöinen sääntely eivät tosiasiallisesti välttämättä eroa merkittävästi toisistaan. Eräissä yhteyksissä on todettu, että kyse on lähinnä erilaisesta säännösten kirjoitustavasta.¹³⁰ Henkilörekisterin ja tietyn käyttötarkoituksijoukon ero ei tosiasiallisesti ole kovin merkittävä, jos rekisteriä ei sidota laissa tiettyyn tietojärjestelmään, sillä myös henkilörekisteri muodostuu tällöin käytännössä nimenomaan tietojen käyttötarkoituksen perusteella.¹³¹

Usean viranomaisen osalta on ehdotettu, että tietosuojauudistuksen yhteydessä luovutaan kokonaan rekisteri- tai tietojärjestelmäperusteisesta sääntelystä ja siirrytään käsittelytarkoituksen sääntelyyn. Tällöin on viitattu muun muassa siihen, että tietojärjestelmien sääntelyä voidaan pitää tarpeettoman rajoittavana ja joustamattomana sääntelyratkaisuna.¹³² Esimerkiksi poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksessa on ehdotettu siirtymistä rekisteriperusteisesta sääntelystä käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn. Koska Rajavartiolaitos käsittelee osin samantyyppisiä tietoja kuin poliisi ja osa Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelystä toteutetaan teknisesti poliisin ylläpitämässä järjestelmässä, Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa on katsottu perustelluksi omaksua sama lakitekninen sääntelyratkaisu.¹³³

Seuraavaan on koottu luettelo argumenteista, jotka puhuvat joko rekisteriperusteisen tai käsittelytarkoitussidonnaisen toteuttamisvaihtoehdon puolesta:

129 Ks. esimerkiksi HE 224/2018 vp ja HE 241/2018 vp.

130 Ks. esimerkiksi HE 13/2018 vp ja HE 224/2018 vp.

131 Näin esimerkiksi HE 13/2018 vp ja HE 242/2018 vp.

132 HE 13/2018 vp. Henkilörekisteri ei itsessään viittaa tiettyyn tietojärjestelmään, vaan yksi henkilörekisteri voi toimia useassa erillisessä tietojärjestelmässä ja toisaalta samassa tietojärjestelmässä voi olla usean eri henkilörekisterin tietoja.

133 HE 241/2018 vp.

- Rekisteriperusteinen sääntelytapa on ollut perusteltu ja tavanomainen erityisesti aikana ennen rekistereiden siirtymistä sähköiseen asianhallintaan. Viimeisten vuosikymmenien aikana tapahtunut tietojärjestelmien kehitys on kuitenkin mahdollistanut luopumisen henkilötietojen käsittelyalustoina toimivia rekistereitä koskevasta sääntelystä sekä keskittymisen säätämään henkilötietojen käsittelystä, yksityisyyden suojan ytimestä.¹³⁴
- Toisaalta EU:n tietosuojalainsäädäntö ei edellytä rekisteripohjaista sääntelyä, vaan sääntely voi olla käsittelytarkoituksiperusteista ja perustua lähtökohdiltaan viranomaisen toimivaltaan ja viranomaiselle säädettyihin tehtäviin.¹³⁵ EU:n tietosuojalainsäädäntö ja myös Europol-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset perustuvat käsittelytarkoituksiin.¹³⁶
- Rekisterilähtöinen sääntelytapa on koettu vanhanaikaiseksi sekä vaikeasti yhteen sovitettavaksi kansallisen yleis- ja erityislainsäädännön kanssa.¹³⁷
- Henkilötietojen käsittelyä koskevana sääntelynä rekisteriperusteinen toteuttamisvaihtoehto on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla selkeää, tarkkarajaista ja yksityiskohtaista. Toisaalta yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimus arvioidaan mahdolliseksi toteuttaa sekä rekisteriperusteisella että käsittelytarkoituksiin perustuvalla sääntelyllä.¹³⁸
- Henkilötietoja käsittelevän virkailijan näkökulmasta on katsottu selkeäksi, mihin käsiteltävät henkilötiedot on talletettava, kun kyse on rekisteriperusteisesta sääntelystä.¹³⁹ Yleisemminkin yksityiskohtaista sääntelyä on pidetty lain soveltajan ja rekisteröidyn kannalta selkeänä ja ennakoitavana.¹⁴⁰
- Tietojärjestelmiin talletettavien tietojen osalta on lain rakenteen, selkeyden ja jatkuvien muutostarpeiden välttämiseksi tarkasteltu mahdollisuutta luopua yksityiskohtaisista tietosisältöluetteloista. Yksityiskohtaisista luetteloista luopuminen edellyttää kuitenkin, että henkilötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ilmenevät riittävän täsmällisesti käsittelytarkoituksia koskevista säännöksistä.¹⁴¹

134 Ks. esimerkiksi HE 224/2018 vp ja HE 242/2018 vp.

135 HE 241/2018 vp.

136 HE 259/2018 vp.

137 HE 224/2018 vp.

138 HE 259/2018 vp.

139 HE 259/2018 vp.

140 HE 242/2018 vp.

141 HE 259/2018 vp.

- Henkilötietolainsäädännössä ei tulisi säätää teknisistä ratkaisuksista, vaan henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöistä ja periaatteista, jotka ohjaavat käsittelyn mahdollistavia ja käsittelyä tukevia teknisiä ratkaisuja.¹⁴² EU:n tietosuojalainsäädäntö edellyttää, että sen vaatimusten on koskettava kaikkea henkilötietojen käsittelyä käytetystä käsittelytekniikasta ja teknologiasta riippumatta.¹⁴³
- Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn mahdollisena haittana voidaan pitää sitä, että lain säännökset jättäisivät loppukäyttäjän kannalta epäselväksi sen, mihin tietojärjestelmän osiin tai rekistereihin henkilötiedot olisi talletettava, mikä voisi lisätä virheiden riskiä.¹⁴⁴ Koska käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely voisi johtaa siihen, että virheiden riski kasvaa, tämä edellyttäisi rekisterinpitäjän antamaa ohjeistusta ja koulutusta.¹⁴⁵
- Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn on katsottu olevan luonteeltaan yksinkertainen, mutta silti toteuttavan yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen. Yksinkertaistettu sääntely tosin lisäisi rekisterinpitäjän ohjeistuksen tarvetta, mutta ohjeistuksella ei saisi kuitenkaan täydentää rekisterien tietosisältöä, vaan tarkentaa, millä tavalla säännöksiä olisi tulkittava.¹⁴⁶
- Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn etuna on pidetty sitä, että sillä vältettäisiin tarvetta muuttaa lainsäädäntöä aina, kun tietojärjestelmiin on tarpeen tehdä muutoksia.¹⁴⁷ Yksityiskohtaisia tietoluetteloita on vaikeaa pitää ajan tasalla, koska kaikkia tiedonkäsittelytarpeita on mahdotonta ennakoita yksityiskohtaisesti lakia säädettäessä. Sitä vastoin käsittelytarkoituksiin ja tietoluokkiin perustuvan sääntelyn etuna on pidetty sitä, että sillä vältettäisiin tarvetta muuttaa lainsäädäntöä aina, kun ilmenee tarve käsitellä uutta tietosisältöä. Joustavuuden tarve korostuu erityisesti nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa on tärkeää, että viranomaisilla on koko ajan sen tehtävien hoitamisen kannalta riittävät oikeudet käsitellä henkilötietoja.¹⁴⁸

142 HE 224/2018 vp.

143 Ks. esimerkiksi HE 242/2018 vp ja HE 259/2018 vp.

144 HE 259/2018 vp.

145 HE 242/2018 vp.

146 HE 259/2018 vp.

147 HE 259/2018 vp.

148 HE 242/2018 vp.

- Käsittelytarkoituksiin sidotun lähtökohdan osalta on haasteita liittyen esimerkiksi hallinnossa toimiviin lukuisiin viranomaisiin, jotka käsittelevät henkilötietoja useissa erilaisissa rooleissa ja varsinkin erilaisissa käsittelytarkoituksissa. Käytännössä on tunnistettu haasteita myös useiden käytettävien tietojärjestelmien kokonaisuuteen sekä useiden henkilötietolakien osittain päällekkäisiin soveltamisaloihin liittyen.¹⁴⁹
- Käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn siirtyminen liittyy kiinteästi myös henkilötietojen luovuttamista, henkilötietojen poistoaikoja ja rekisteröidyn oikeuksia koskevien säännösten uudelleen arvioimiseen, jonka yhteydessä säännökset on linkitettävä käsittelytarkoituksiin riittävällä tarkkuudella.¹⁵⁰
- Rekisteriperusteisen sääntelyn korvaaminen käsittelytarkoituksiin perustuvalla sääntelyllä aiheuttaisi hallinnollista taakkaa sekä rekisterinpitäjälle että lakia soveltaville virkamiehille. Tämä konkretisoituisi esimerkiksi tarpeena päivittää rekisteröityjen informointiin käytettävät asiakirjat. Lisäksi olisi uusittava kaikki ne päätökset, joilla toiselle viranomaiselle on annettu tekninen käyttöyhteys viranomaisen henkilötietoihin. Sääntelytavan muutos ei kuitenkaan aiheuttaisi välittömiä muutoksia siihen, mihin järjestelmään tai tekniseen sovellukseen henkilötietoja talletetaan.¹⁵¹

149 HE 224/2018 vp.

150 HE 242/2018 vp.

151 Näin HE 241/2018vp.

3 Tilastotoimi

3.1 Lähtökohtia

Neljä tilastoviranomaista ilmenee suoraan tilastolaista ja ne ovat Tilastokeskus, Luonnonvarakeskus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Tulli. Tilastoviranomaisten lisäksi tilastoja laativat muut viranomaiset, joita ovat Ilmatieteen laitos, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Maahanmuuttovirasto, Suomen ympäristökeskus, työ- ja elinkeinoministeriö sekä Työterveyslaitos. Valtion budjettitalouden ulkopuolisina virallisen tilaston tuottajina toimivat lisäksi Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos. Kansallisen tilastotoimen piirissä on näin ollen 13 virastoa tai laitosta, joista lähes kaikki tuottavat tilastoja Suomen viralliseen tilastoon.¹⁵² Mainittakoon, että valtion tilastotoimi kattaa 270 tilastoa, kun taas muu tilastotoimi kattaa noin 40 tilastoa.¹⁵³

Tilastotiedot ilmenevät monin eri tavoin lainsäädännöstä. Ensinnäkin tilastotiedoista mainitaan säätämällä jollekulle *velvollisuus informoida tilastotiedoista*. Esimerkkitapauksena mainittakoon se, että yksityisen koulun tulee toimittaa Tilastokeskukselle koulua koskevat tilastotiedot¹⁵⁴. Toiseksi tilastoinnilla voi olla relevanssia arvioitaessa *viranomaisen oikeutta luovuttaa tietoja*. Esimerkiksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain (459/1973) 15 a §:n 2 momentin mukaan kuolemansyyn selvittämiseen osallistuvat viranomaiset voivat antaa luvan tietojen saamiseen kuolintodistuksista ja muista kuolemansyyn selvittämistä koskevista asiakirjoista tieteellistä tutkimusta, tilastointia sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten noudattaen, mitä julkisuuslaissa säädetään¹⁵⁵. Tilastointi muodostaa siis hyväksyttävän syyn tietojen luovuttamiselle, joten tilastoinnin käsitteen tulkinta on tässä suhteessa keskeisessä asemassa.¹⁵⁶ Kolmanneksi tilastointi tulee esille yhtenä *rekisterien funktiona*. Esimerkkinä voidaan mainita metsästyslain (615/1993) 38 b §:n 1 momentti, jonka mukaan Suomen riistakeskus pitää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla saalisrekisteriä, jota käytetään riistakantojen seurantaan ja käytön suunnitteluun, metsästyksen valvontaan sekä tilastojen laatimiseen¹⁵⁷.

152 <http://stat.fi/org/tilastotoimi/index.html>.

153 <http://stat.fi/org/tilastotoimi/index.html>.

154 Peruskoulua korvaavasta koulusta ja yksityisestä lukiosta annetun asetuksen (720/1984) 25.2 §. Pykälän 1 momentissa puolestaan säädetään, että yksityinen koulu on opetushallituksen ja asianomaisen lääninhallituksen valvonnan alainen. Opetushallitukselle ja lääninhallitukselle on annettava kulloinkin tarvittavat koulua koskevat tiedot.

155 Luovutuksensaajat ovat toisaalta velvollisia pitämään tiedot salassa.

156 Esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 13.5 § koskee puolestaan potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen luovuttamisesta tieteellistä tutkimusta ja tilastointia varten.

157 Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain (616/1993) 7 a §:ssä säädetään vastaavasti metsästäjärekisteristä, jota käytetään muun muassa metsästäjien koulutuksen suunnitteluun ja neuvontaan, riistakantojen käytön suunnitteluun, riistanhoitoyhdistysten toiminnan ohjaukseen ja valvontaan, riistanhoitomaksujen seurantaan, metsästyksen valvontaan sekä tutkimukseen ja tilastojen laatimiseen.

Haastattelukierroksella nousi esille kysymys siitä, mitä tilastotarkoituksella ja ylipäänsä tilastoilla tarkoitetaan¹⁵⁸. Esimerkiksi tilastolakiin ei sisälly tilastosta legaalimääritelmää, vaikka lakiin määritelmiä muutoin sisältyykin. Lain esitöissäkin puhutaan kyllä tilastotarkoituksesta, mutta käsitettä ei määritellä sen tarkemmin. Tässä voidaan viitata esimerkiksi tilastolain muutoksia koskeviin esitöihin.¹⁵⁹ Toisaalta voikin kysyä, onko tarkoituksenmukaisempaa, että tilaston ja tilastotarkoituksen käsitettä ei määritellä lainsäädännössä. Tämä näet mahdollistaa käsitteen joustavamman tulkinnan ja sen, että tulkinta sopeutuu ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Toinen näkökohta on haastattelukierroksella esille noussut argumentti siitä, ettei tilastojen ja rekistereiden sekä erilaisten tietovarantojen rajaa tulisi vetää liian tiukaksi. Tässä suhteessa tosin painotukset eri viranomais-ten kesken poikkesivat toisistaan.¹⁶⁰

Tilastojen tarvetta analysoitaessa ei ole kysymys vain siitä, että tilastoa ei otettaisi käyttöön tai että olemassa olevia tilastoja lakkautettaisiin. Kysymys voi olla myös esimerkiksi siitä, että tietotarpeet tyydytetään hallinnollisena tiedontuotantona taikka hallinnollisina raportteina. Se, kumpaa vaihtoehtoa priorisoidaan, riippuu muun muassa yhteiskunnallisten tietotarpeiden tärkeydestä ja pitkäaikaisuudesta. Kustannus-hyötyanalyysi sanelee viime kädessä sen, mikä vaihtoehtoista on ensisijainen.¹⁶¹ Nämä näkökohdat ovat merkityksellisesä asemassa aina, mukaan lukien arvioitaessa tilastotoimen organisointia maakuntien intressejä silmällä pitäen. Lisäksi on muistutettava *relevanssiperiaatteesta*: tilastojen on täytettävä käyttäjien tarpeet. Näin ollen, jos tilastolle on enää hyvin vähän käyttöä, se ei ole enää relevanssiperiaatteen mukainen ja tilaston lakkauttamista on vakavasti harkittava.

Toisaalta, ovatko *raportit* hyödyllisiä esimerkiksi juuri tilastoihin verrattuna? Esimerkiksi Maailmanpankin selvityksessä sen raporttien latausmääristä havaittiin, että noin kolmannes raporteista oli sellaisia, ettei niitä oltu ladattu kertaakaan vuosina 2008–2012 ja vain noin 13 % raporteista oli ladattu yli 250 kertaa viiden vuoden aikana.¹⁶² Suomesta voidaan mainita esimerkkinä SYKEN raportteja -julkaisusarja, jossa ilmestyi vuosien 2006–2014 välillä yhteensä 271 raporttia. Ne olivat kaikki vapaasti saatavilla Helsingin yliopiston ylläpitämästä Helda-arkistosta. Raportin leviämiseen vaikuttivat muun ohella onnistunut viestintä raportin kohderyhmälle sekä lukuisat esitelmät eri tilaisuuksissa. Toisaalta SYKellä

158 Tässä yhteydessä ei syvennytä siihen, miten erityyppiset tilastot ovat ryhmiteltävissä. Ks. esimerkiksi Valtiovarainministeriö (2010), jossa on tehty jaottelu sosiaalitalastoihin, rahoitustilastoihin, ulkomaankauppa- ja sisäkaupan tilastoihin sekä ympäristö- ja luonnonvaratilastoihin. Vrt. Siuruainen – Hjerppe (2008). Ks. myös Valtiovarainministeriön julkaisuja 24/2011 yhteiskuntatilastoihin liittyen.

159 Ks. esimerkiksi HE 106/1993 vp ja HE 157/2003 vp.

160 Viimeksi mainittua kuvastaa se, että osa viranomaisista näki itsensä puhtaasti rekisteriviranomaisiksi, osa viranomaista katsoi olevansa sekä rekisterinpitäjiä että tilastojen tuottajaviranomaisia. Tilastojen tuottajaviranomaisilla tarkoitetaan tässä selvityksessä niin tilastoviranomaisia kuin tilastoja laativia muita viranomaisia.

161 Näin esimerkiksi MMM 2006:22, s. 5.

162 Doemeländ – Trevino (2014). <http://documents.worldbank.org/curated/en/387501468322733597/Which-World-Bank-reports-are-widely-read>.

on muitakin julkaisusarjoja kuin raportit. Kun ne otettiin mukaan tarkasteluun, kaikkein suosituimmiksi nousivat erilaiset oppaat ja tilastotietoja sisältävät julkaisut.¹⁶³ Toisaalta raportit eivät suinkaan mahdollista suoraviivaisesti sitä, että hallinnollista taakkaa saataisiin alennettua. Esimerkiksi, jos viranomainen joutuu raportoimaan ja tuottamaan sitä varten tietoja hyvin suuressa mittakaavassa, hallinnollinen taakka kasvaa vääjäämättä suureksi. Tämä ilmenee erittäin hyvin ympäristöhallinnon osalta¹⁶⁴. Hallinnollisen taakan vähentämisen esteeksi muodostuu tältä osin se, että veloitteet raportointiin ovat lakisääteisiä tai kansainvälisiin veloitteisiin perustuvia.¹⁶⁵

Työnjaon kannalta keskeiseen asemaan on aikaisemmissa selvityksissä nostettu se, tulisiko tilastotoimen olla *keskitettyä vai hajautettua*.¹⁶⁶ Yleisellä tasolla on tuotu esille, että tilastotoimen keskittämällä on saavutettu merkittäviä tehokkuushyötyjä ja samalla tilastojen laatu on parantunut. Keskittämisen puolesta on katsottu puhuvan muun muassa sen, jos tiedonkeruut ovat mittavia ja rationalisointipaineet suuria.¹⁶⁷ Tässä yhteydessä on mainittu mm. suurtuotannon, osaamisen ja yhtenäistämisen edut¹⁶⁸. Toisaalta on myönnetty, että hyötyjä ei voida saavuttaa automaattisesti, vaan ne edellyttävät muun muassa osaamista ja yhteisten tietojärjestelmien käyttöönottoa.¹⁶⁹ Erittäin tärkeässä asemassa on kuitenkin se, etteivät vaihtoehdot typisty joko hajautettuun tai keskitettyyn malliin, vaan näiden ohella on otettava huomioon muitakin vaihtoehtoja, kuten viranomaisten välinen yhteistyö.¹⁷⁰

Yhteistyö on usein hyvinkin kannatettava vaihtoehto, mutta samanaikaisesti on otettava huomioon sen reunaehdot. Esimerkiksi suunnitteluluonteinen yhteistyö voi osoittautua hyvinkin toimivaksi, koska se ei ole nopeatempoista, mutta operatiivinen, päivittäisiin aikatauluihin sidottu yhteistyö on eri asia.¹⁷¹ Muutoinkin arvioitaessa viranomaisyhteistyötä vaihtoehtona työnjaon muutoksille viranomaisten kesken on otettava huomioon ne edut ja haitat, joita yhteistyöhön liittyy. Yhtenä ongelmana on mainittu se, että tiedon kulku eri organisaatioiden välillä on usein katkonaista.¹⁷² Tiedonkulun katkonaisuudesta ei ole pitkä matka virhekustannuksiin, kuten siihen, että tilastotiedot eivät ole luotettavia ja siihen,

163 [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiset/Onko_asia_tarkea_vai_tehdaanko_siita_rap\(32690\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiset/Onko_asia_tarkea_vai_tehdaanko_siita_rap(32690)).

164 Yleisemminkin on ollut havaittavissa, että ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö on merkittävä hallinnollisen taakan lähde yhdessä vero- ja työoikeudellisen lainsäädännön kanssa. Ks. esimerkiksi Kangasharju – Rauhanen (2008).

165 Ks. myös Tilastokeskus (2011) tilastotoimen hallinnollisesta taakasta.

166 Yllä mainittua sivuten on käsitelty myös kysymystä tilastotoimen alueellistamisesta, ks. lähemmin Siuruainen - Hjerppe (2008).

167 Näin Tilastokeskus 21.8.2008, s. 2.

168 Näin Siuruainen – Hjerppe (2008). Ks. myös Tilastokeskus 3.11.2008.

169 Näin esimerkiksi Tilastokeskus 10.10.2008.

170 Viimeksi mainittu näkökohta korostui myös eräissä haastatteluissa.

171 Näin Tullihallituksen ja Tilastokeskuksen tilastoyhteistyötä ja työnjakoa selvittävä työryhmä (2006), s. 16.

172 Tullihallituksen ja Tilastokeskuksen tilastoyhteistyötä ja työnjakoa selvittävä työryhmä (2006), s. 16. Tässä mielessä tietotuotannon keskittäminen yhteen organisaatioon olisi suositeltava vaihtoehto. Samalla se olisi verrattavissa siihen, että ulkoiskustannusten sisäistämisestä huolehdittaisiin yritysten välisellä fuusiolla. Viimeksi mainittu on usein toistettu esimerkki taloustieteessä.

että voimavaroja joudutaan käyttämään virheiden korjaamiseen. Myös yhteistyön toteuttamiseen on kiinnitettävä huomiota. Esimerkiksi satunnaisella yhteistyöllä tuskin päästään niihin lopputuloksiin, joihin systemaattisemmalla yhteistyöllä päästäisiin. Yhteistyön yksityiskohdista on myös sovittava kattavasti tähdättäessä toimivaan tilastotoimeen. Yhteistyösopimusten säännöllistä tarkistamista ja päivittämistä on pidetty myös tärkeänä.¹⁷³

Lisäksi osa työnjaon tarkoituksenmukaisuuden arviointia koskee työnjakoa rekisterinpitämisen ja tilastojen tuottamisen välillä. Tässä suhteessa on tiedontuotantoprosessien synergiaetujen maksimoimiseksi lähdetty eräissä yhteyksissä siitä, että tilastointi ja hallinnonalan rekisterit tulisi pitää lähellä toisiaan¹⁷⁴. Näin ollen samojen viranomaisten tulisi huolehtia rekisterien pitämisestä ja tilastojen laatimisesta. Asia ei ole kuitenkaan aivan näin yksinkertainen. Käytäntö on näet osoittanut, että useissa tapauksissa rekisterien pitämisen ja tilastojen tuottamisen eriyttäminen eri viranomaisille on toiminut hyvin. Sen sijaan yleisellä tasolla huomiota on kiinnitettävä *rekisteri- ja tilastoketjun eheyteen*. Yksikin heikko kohta tässä ketjussa vaarantaa koko rekisteri- ja tilastotoimen toimivuuden.

3.2 Tilastolaki pähkinänkuoressa

Tilastolaki (280/2004) on *valtion tilastotoimea koskeva yleislaki* ja se tuli voimaan 1.5.2004. Yleislain luonteisuudella tarkoitetaan sitä, että tilastolakia sovelletaan sekä Tilastokeskuksen tilastotoimeen että muiden valtion viranomaisten tilastotoimeen siltä osin, kuin siitä ei ole muiden valtion viranomaisten osalta muualla lainsäädännössä toisin säädetty¹⁷⁵. Tilastolaissa säädetään valtion viranomaisten tilastojen laatimisessa sovellettavista tiedonkeruuta sekä tilastojen suunnittelua ja laadintaa koskevista menettelytavoista ja periaatteista.¹⁷⁶ Tilastolakia sovelletaan PL 119 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtion virastojen, laitosten ja muiden toimielinten tilastotoimeen¹⁷⁷. Tilastolakia ei sovelleta eduskunnan alaiseen hallintoon, kuten Suomen Pankin tai Kansaneläkelaitoksen laatimiin tilastoihin.¹⁷⁸

173 Tullihallituksen ja Tilastokeskuksen tilastoyhteistyötä ja työnjakoa selvittävä työryhmä (2006), s. 17.

174 Näin MMM 2006:22, s. 5.

175 Näin HE 106/1993 vp.

176 Tilastolain 1.1 §.

177 Momentin alku kuuluu seuraavasti: "Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia." Esimerkiksi Ahvenanmaan valtionvirasto on PL 119 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion alueellinen viranomainen. PL 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. HE 1/1998 vp.

178 HE 157/2003 vp.

Tilastolaki muodostaa kuitenkin vain yhden osan tilastosäädöksistä. Esimerkiksi jo noin kymmenen vuotta sitten tilastojen laadintaa ohjaavan kansallisen tilastolain lisäksi viranomaiset sovelsivat tilastoja laatiessaan EU:n tilastosäädöksiä, joita oli voimassa kaikkiaan 250 kappaletta. Yleisimmin tilastosäädökset ovat olleet neuvoston asetuksia ja nykyisin neuvoston ja parlamentin asetuksia, joita on täydennetty komission asetuksilla. Ne ovat koskeneet EU-maiden tilastojen yhdenmukaistamista ja asettaneet yksityiskohtaisia vaatimuksia kaikkien EU-maiden tilastovirastoille.

Kun tilastolakia uudistettiin noin 15 vuotta sitten, lähtökohtana olivat perustuslain määrittelemät tiedolliset perusoikeudet, erityisesti julkisuusperiaate sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, sekä yksityisen tiedonantovelvollisuuden lakisääteisyysvaatimus. Lähtökohtana oli myös muussa informaatio-oikeuden alaan kuuluvassa lainsäädännössä tapahtunut kehitys, varsinkin julkisuuslaki ja silloinen henkilötietolaki. Lisäksi tilastotoimeen vaikuttivat ja luonnollisesti vaikuttavat edelleen kansainvälinen kehitys ja Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuva tietotarpeiden ja säädösten lisääntyminen. Vaatimuksia tilastotoimelle asettivat niin ikään informaatiotekniikan kehitys, sähköinen asiointi ja verkottuneet palvelut, samoin kuin tietotarpeiden erilaistuminen. Tämän vuoksi katsottiin tärkeäksi lisätä tiedonantajien ja tilastoviranomaisten välistä vuorovaikutusta sekä turvata tiedonantajien ja tietojen kohteiden tietosuojaa.¹⁷⁹

Tietojen keräämiseen, luovuttamiseen, suojaamiseen ja muuhun käsittelyyn tilastoja laadittaessa sovelletaan, mitä julkisuuslaissa (621/1999) ja tietosuojalainsäädännössä säädetään, jollei tilastolaissa tai muussa laissa toisin säädetä.¹⁸⁰ Näin säädetään tilastolain suhteesta informaatio-oikeuden keskeisiin säädöksiin.¹⁸¹

Tilastolain 2.1 §:n mukaan valtion tilastotoimen tehtävänä on huolehtia yhteiskuntaoloja ja niiden kehitystä kuvaavien tilastojen laatimisesta yleistä käyttöä varten. Momentin on todettu vastaavan aikaisemman tilastolain 1 §:ää¹⁸². Myös aikaisempaan tilastolakiin johdaneessa hallituksen esityksessä HE 106/1993 vp muotoilu asiasta oli joustava: ”Valtion tilastotoimeen kuuluu sellaisten yhteiskuntaoloja ja niiden kehitystä kuvaavien tilastojen tuottaminen, joihin yhteiskunnassa on yleisesti tarvetta ja joiden siten on tarpeellista olla yleisesti saatavilla.”

179 Näin HE 157/2003 vp. Ks. myös HaVM 3/2004 vp.

180 Tilastolain 1.2 §. Tilastolain 1.2 §:ssä viitataan tosin edelleen henkilötietolakiin. Pykälän 3 momentin mukaan Euroopan yhteisön tilasto-ohjelmaan sisältyvistä tilastoista säädetään Euroopan tilastoista sekä salassa pidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 223/2009. Tilastolain säännöksiä sovelletaan näihin tilastoihin siltä osin kuin edellä mainittu asetus ei tule sovellettavaksi.

181 Näin HE 157/2003 vp.

182 HE 157/2003 vp.

Tilastolain 3 §:ssä säädetään *lain tarkoituksesta*. Tilastolain tarkoituksena on ensinnäkin yhteiskunnallista päätöksentekoa ja suunnittelua varten tarvittavan luotettavan tilastotiedon saannin varmistamiseksi sekä kansainväliseen tilastoyhteistyöhön liittyvien veloitteiden toteuttamiseksi yhtenäistää ja tehostaa tietojen keruussa, käsittelyssä, käytössä, luovuttamisessa ja säilyttämisessä sovellettavia periaatteita ja menettelytapoja, edistää hyvän tilastotavan noudattamista valtion tilastotoimessa sekä varmistaa, että niiden oikeudet toteutuvat, jotka luovuttavat tietoja tilastointia varten tai joita tiedot koskevat. Toiseksi tilastolain tarkoituksena on edistää tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä.

Tilastoja varten kerättyjä tietoja voisi käyttää vain *tilastotarkoituksiin*. Tietojen luovuttaminen edelleen olisi pääasiassa mahdollista vain tilasto- ja tutkimustarkoituksiin ilman tunnistetietoja.¹⁸³ Periaate ilmenee myös yleisemmällä tasolla hallintolain (434/2003) 6 §:n ensimmäisen lauseen jälkimmäisestä osasta: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.” Näin ollen *tarkoitussidonnaisuuden periaatteen* mukaan viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin¹⁸⁴. Olennainen haaste tässä yhteydessä on se, miten tilasto ja tilastotarkoitus määritellään¹⁸⁵.

Siitä huolimatta, että tilastot ovat keskiössä tässä selvityksessä, tilastot tietopohjana on kiistanalainen asia. Viranomaiskeskusteluissa nousi korostuneesti esille tilaston käsite, ja kuinka sitä tulisi tulkita tulevaisuuden tietotarpeita silmällä pitäen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön TOIVO-niminen koordinaatiohanke tavoittelee kattavampaa, ajantasaisempaa ja luotettavampaa tietopohjaa maakuntien johtamisen tueksi.¹⁸⁶ Tärkeimpiä tunnistettuja kehittämistarpeita ovat muun ohella raportoinnin reaaliaikaisuuden parantaminen ja tiedontuotantoprosessien uudistaminen. Tilaston käsite – niin kuin se perinteisesti tulkitaan - ei riittäne kuvaamaan koko sitä tietopohjaa, jota tarvitaan tiedolla johtamiseen.

Tilastoviranomaisella tarkoitetaan Tilastokeskusta valtion tilastotoimen yleisviranomaisena sekä Luonnonvarakeskusta, Tullia sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitosta niiden hoitajissa laissa säädettyjä tilastojen laadintaan liittyviä tehtäviä¹⁸⁷. Kysymyksessä on siis vain sellainen viranomainen, jonka tehtäväksi on laissa nimenomaisesti säädetty tilastojen

183 Ks. esimerkiksi HE 106/1993 vp.

184 HE 72/2002 vp. Vrt. HE 159/2017 vp. Useimmat viranomaiset ja maakunnat haastattelujen perusteella kannattivat toisilain säätämistä. Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019.

185 Toisaalta tilastolla ei liene legaalimääritelmää lainsäädännössäkään.

186 https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sote-tiedolla-johtamisen-ict-ratkaisujen-valmistelu-kootaan-uuteen-ohjelmaan.

187 Tilastolain 2.2 §:n 1 kohta.

laatiminen. Ainoastaan tilastoviranomaiset voivat kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden perusteella ja käyttää veloitteen toteuttamiseksi pakkokeinoja.¹⁸⁸ Luonnonvarakeskuksesta annetun lain (561/2014) 2 §:n 2 momentissa säädetään Luonnonvarakeskuksen toimimisesta tilastolaissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena. Tarkoituksena on ollut keskittää hallinnonalalla tuotettavat Euroopan tilastojärjestelmään ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvat tilastot Luonnonvarakeskukseen. Samalla tilastoviranomaisroolia on laajennettu ruoka- ja luonnonvaratilastoihin.¹⁸⁹ Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008) 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan laitoksen tehtävänä on toimia tilastolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena.¹⁹⁰

Tilastoja laativalla muulla viranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaista, joka laatii toimialaansa koskevia tilastoja hallussaan olevista, muihin tarkoituksiin kerätyistä tiedoista taikka vapaaehtoisuuden perusteella tilastotarkoitukseen kerätyistä tiedoista¹⁹¹. Näiden viranomaisten tilastojen laatimisesta ei säädetä lailla, vaan tehtävän suorittaminen liittyy olennaisesti niiden varsinaisiin tehtäviin. Niillä ei ole oikeutta kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla, vaan ne laativat tilastoja hallussaan olevista, muuhun tarkoitukseen kerätyistä tiedoista. Tilastoja laativat muut viranomaiset tuottavat tilastoja omalta toimialueeltaan. Ne voivat laatia tilastoja myös vapaaehtoisuuden perusteella kerätystä tietoa-aineistosta. Kun ne laativat tilastoja hallussaan olevista, muuhun tarkoitukseen kerätyistä tiedoista, tietojen keräämiseen ja salassapitoon sovelletaan kyseistä toimintaa, esimerkiksi hallinnollista toimintaa koskevia säännöksiä. Tilastojen tuottaminen on kuitenkin tietojen massakäsittelyä, johon liittyy muun muassa erilaisia tietosuojakysymyksiä kuin hallinnollisen tiedon käsittelyyn. Siksi itse tilastojen laatimiseen sovelletaan tilastolakia.¹⁹²

Tässä yhteydessä on paikallaan huomauttaa tilastolain 22 §:stä, joka oikeuttaa tilastoja laativan viranomaisen antamaan tilastotuotannon eri vaiheisiin liittyviä *osatehtäviä ja tukitehtäviä ulkopuolisen suoritettavaksi*. Toimeksiantojen käyttöä ja ehtoja harkittaessa ja valvontaa järjestettäessä on erityisesti otettava huomioon yksityiselämän ja henkilötietojen suoja sekä liikesalaisuuden suoja koskevat näkökohdat¹⁹³. Ulkopuolinen toimeksisaaja voi olla esimerkiksi toinen viranomainen taikka yksityinen yritys tai yhteisö.¹⁹⁴ Ulkopuolisuutta palveluina hankitaan tilastotuotannossa muun muassa tietojenkäsittely-, postitus- ja

188 HE 157/2003 vp.

189 Näin HE 33/2014 vp.

190 Ks. myös HE 159/2017 vp.

191 Tilastolain 2.2 §:n 2 kohta.

192 HE 157/2003 vp.

193 Ks. myös HE 49/2018 vp liikesalaisuutta koskevan lainsäädännön säätämisestä.

194 HE 154/2012 vp.

huoltopalveluja. Ne ovat yleensä sellaisia tilastotuotannon osavaiheita, jotka voi olla tarkoituksenmukaista ja taloudellista hoitaa ulkopuolisina palveluina.¹⁹⁵

Arvioidaan lyhyesti *avustavien tehtävien siirtämistä* yksityiselle taholle PL 124 §:n valossa. Julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.¹⁹⁶ Yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalan osalta myös yksityiseen niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Julkisuuslain 4 §:n mukaisesti viranomaisena pidetään myös yksityistä sen hoitaessa julkista hallintotehtävää, johon liittyy julkisen vallan käyttäminen. Sitä vastoin rutiiniluonteisten avustavien tukitehtävien hoitamisessa ei käytetä julkista valtaa eikä tehtävää hoitavaan voida soveltaa julkisuuslain viranomaiskäsitettä. Lain 5 §:n mukaisena viranomaisen asiakirjana pidetään kuitenkin myös sellaista asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Laissa säädetyt salassapitovelvoitteet tulevat täten sovellettavaksi lain 23 §:n mukaisesti toimeksiannosta toimivan osalta.¹⁹⁷ Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 30/2012 vp päädyttiin siihen, että teknisten tehtävien siirto on tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset.¹⁹⁸ Avustavien tehtävien siirtämisen kriteerit yksityisille tahoille ovat vakiintuneet perustuslakivaliokunnan käytännössä ja myös lainsäädäntökäytännössä. Näin ollen asiasta ei ole syytä säätää erikseen.¹⁹⁹

Tilastolain 2.3 §:n mukaan tilastoviranomaiset ja tilastoja laativat muut viranomaiset ovat *ammattillisesti riippumattomia* hoitaessaan tilastojen kehittämiseen, tuottamiseen ja jakeiluun välittömästi liittyviä tehtäviä. Näiden viranomaisten on toimittava puolueettomasti, objektiivisesti, luotettavasti ja kustannustehokkaasti sekä huolehdittava tilastosalaisuuden suojaamisesta. Sääntelytarve perustuu EU:n tilastoasetukseen. Ammatillisen riippumattomuuden laajuudesta ja sisällöstä säädetään EU:n tilastoasetuksen 1 artiklassa ja 2 artiklan 1 a) kohdassa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan ammatillisella riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tilastoja on kehitettävä, tuotettava ja jaettava riippumattomasti ja vapaana kaikesta poliittisten ryhmien tai eturyhmien tai yhteisön tai kansallisten viranomaisten painostuksesta tämän kuitenkaan rajoittamatta institutionaalisia järjestyksiä. Asetuksen johdanto-osan 20 kohdan mukaan Euroopan tilastoja kohtaan tunnetun

195 HE 157/2003 vp.

196 Ks. esimerkiksi PeVL 20/2006 vp.

197 Ks. laajemmin HE 76/2012 vp.

198 Ks. myös PeVL 11/2006 vp veronkantoon liittyvästä avustavasta puhelinpalvelusta ja PeVL 3/2009 vp, joka koski hallituksen esitystä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

199 Näin Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2018.

luottamuksen vahvistamiseksi kunkin jäsenvaltion kansallisten tilastoviranomaisten on oltava ammatillisesti riippumattomia. Tilastoviranomaisen ammatillista riippumattomuutta on korostettu myös komission tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM(2011) 211, joka koskee eurooppalaisten tilastojen laadunhallinnan tehostamista erityisesti finanssipolitiikan, makrotalouspolitiikan ja rakenneuudistusten valvonnassa.

Edellä tarkoitettu 2 artikla sisältää myös *yleisten tilastoperiaatteiden määritelmät*. Puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, että tilastoja on kehitettävä, tuotettava ja jaettava neutraalilla tavalla ja että kaikkia käyttäjiä on kohdeltava yhdenvertaisesti. Objektiiivisuudella tarkoitetaan sitä, että tilastoja on kehitettävä, tuotettava ja jaettava systemaattisella, luotettavalla ja tasapuolisella tavalla. Luotettavuudella tarkoitetaan sitä, että tilastojen on mitattava mahdollisimman totuudenmukaisesti, tarkasti ja johdonmukaisesti sitä todellisuutta, jota ne on suunniteltu edustamaan ja mikä edellyttää tieteellisten perusteiden käyttämistä lähteiden, menetelmien ja menettelyjen valinnassa. Kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, että tilastotuotannon kustannusten on oltava suhteessa tavoiteltujen tulosten ja hyötyjen merkitykseen, voimavaroja on käytettävä optimaalisesti, vastaajille aiheutuva rasite on minimoitava sekä tiedonhankinnassa käytetään ensisijassa olemassa olevia tietolähteitä. Tilastosalaisuudella tarkoitetaan sitä, että suoraan tilastotarkoituksiin tai välillisesti hallinnollisista tai muista lähteistä saatuja yksittäisiin tilastoyksiköihin liittyviä salassa pidettäviä tietoja suojataan sekä estetään tietojen käyttö muihin tarkoituksiin ja tietojen laiton paljastaminen. Edellä mainitut määritelmät sisältyvät EU:n tilastoasetuksen 2 artiklan 1 b - f kohtiin.²⁰⁰

Tietojen keräämisessä noudatettavista periaatteista säädetään tilastolain 4 §:ssä²⁰¹. Ensimmäkin tietojen antaminen tilastojen laatimista varten on tiedonantajille vapaaehtoista, jollei tiedonantovelvollisuudesta ole laissa säädetty. Tilastolain 14 §:ssä säädetään Tilastokeskuksen oikeudesta kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla. Lain 15 §:n nojalla taas Tilastokeskuksella on oikeus kerätä henkilötietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla. Toiseksi hankittaessa tietoja tilastojen laatimista varten tulee ensi sijassa käyttää hyväksi julkishallinnon tehtävien hoitamisessa kertyneitä sekä elinkeinon- ja ammatinharjoittajien, yhteisöjen ja säätiöiden tavanomaisen toiminnan seurauksena syntyneitä tietoja. Tässä yhteydessä elinkeinon- ja ammatinharjoittajilla tarkoitetaan kaupparekisterilain (129/1979) 3 §:ssä säädettyjen ilmoitusvelvollisten lisäksi myös maatalouden ja kalastuksen harjoittajia. Näin tähdätään siihen, että voidaan välttää tarpeetonta tiedonkeruuta ja vähentää kustannuksia.²⁰² Kolmanneksi tiedot on kerättävä taloudellisesti ja niin, että siitä aiheutuu tiedonantajille mahdollisimman vähän haittaa ja kustannuksia. Jo olemassa olevien

200 HE 154/2012 vp.

201 Aikaisemmassa tilastolaissa puhuttiin tietojen keräämisen perusteista. Ks. lähemmin HE 106/1993 vp.

202 HE 157/2003 vp.

tietolähteiden käytön lisäksi tiedon antamisesta aiheutuvien kustannusten ja työn vähentämiseksi tulee käyttää tilastollisia ja muita menetelmiä. Sovellettavien menettelytapojen pitää muutenkin olla sellaisia, että tiedot voidaan kerätä tiedonantajille tarpeetonta haittaa aiheuttamatta. Tilastoja laativa viranomaislainen voi oman tiedonkeruunsa yhteydessä kerätä tietoja samanaikaisesti myös muille viranomaisille ja yhteisöille näiden toimeksiantosta silloin, kun yhdistetty tietojen keruu on mahdollista. Toimeksianto tulee kysymykseen silloin, kun se koskee vapaaehtoisuuden perusteella kerättäviä tietoja.²⁰³

Tilastolain 5 § koskee *kerättäviä tietoja*. Ensinnäkin tilastoja laativan viranomaisen on huolehdittava siitä, että tiedonantajilta pyydetään vain tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot. Toisaalta on hyvä huomauttaa, että tilastolain tiedonantovelvollisuutta koskevat lain 5 luvun säännökset koskevat ainoastaan tietojen antamista Tilastokeskukselle. Muiden tilastoviranomaisten oikeus kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla määräytyy muissa laeissa olevien säännösten mukaan.²⁰⁴ Tilastolain 5 § velvoittaa huolelliseen tietojen keräämisen suunnitteluun, jotta tietojen antajilta pyydetään vain ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä kyseessä olevan yhteiskunnallisen ilmiön kuvaamiseksi. Tietojen keräämisessä on käytettävä myös otantaa tai muita tietojen keräämistä keventäviä menetelmiä aina silloin, kun se tilastojen luotettavuuden kannalta on mahdollista. Se on yleensä myös edullisempaa kuin kattava tiedonkeruu. Toiseksi tiedot tulee kerätä ja tallettaa ilman tunnistetietoja aina, kun se tilastojen laatimisen kannalta on mahdollista. Tunnistetietoja voidaan kerätä ja tallettaa ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä tietoaineistojen yhdistämiseksi tai kun se on muutoin välttämätöntä yhteiskuntaolojen kehityspiirteitä kuvaavien luotettavien ja vertailukelpoisten tilastojen tuottamiseksi.

Tilastolain 10 §:ssä säädetään *tietojen käsittelyssä noudatettavista periaatteista*. Taustalla on se, että tilastojen laatimisen perustana käytettävät tiedot muodostetaan usein yhdistämällä eri tietolähteistä saatuja tietoja, jolloin voi muodostua hyvinkin laajoja ja tietojen kohteita monipuolisesti kuvaavia tietokokonaisuuksia. Ensinnäkin tilastotarkoituksia varten kerätyt tiedot yhdistettäessä, säilytettäessä, hävitettäessä tai muutoin käsiteltäessä on huolehdittava siitä, ettei kenenkään yksityiselämän tai henkilötietojen suoja taikka liike- tai ammattisalaisuus vaarannu. Säännös koskee tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita tietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen arkistoinnissa tulee noudattaa arkistolain (831/1994) säännöksiä. Arkistolain 8 §:n 3 momentin mukaan arkistolaitos määrää, mitkä tilastoja laativien viranomaisten arkistoihin kertyvistä tilastotiedoista säilytetään pysyvästi. Käytännössä tilastotiedot ovat erityisasemassa. Oleellinen osa tilastojen perusaineistosta ja niihin

203 HE 157/2003 vp.

204 Näin HE 159/2017 vp.

liittyvästä muusta aineistosta säilytetään pysyvästi. Asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumisilta ja asiattomalta käytöltä. Asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu. Tietoja käsiteltäessä on käytettävä sellaisia menetelmiä, ettei käsittelyn tuloksena syntyvistä tilastotiedoista voida tunnistaa tietojen kohteita. Samoin on kaikin tavoin pyrittävä estämään salassa pidettäväksi tarkoitettujen tietojen paljastuminen vahingossa.²⁰⁵

Toiseksi tietoja on käsiteltävä hyvää tilastotapaa noudattaen ja tilastoalalla yleensä sovellettavien kansainvälisten suositusten ja menettelytapojen mukaisesti. Hyvään tilastotapaan kuuluu tietosuojasäännösten noudattamisen varmistamisen lisäksi kansainvälisesti vakiintuneiden tilastoeettisten periaatteiden huomioon ottaminen. Tilastoeettisiä periaatteita sisältyy muun muassa Kansainvälisen tilastoinstituutin (ISI) tilastoalan ammattieteenkajulistukseen (21.8.1985), Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen tilastollisiin tarkoituksiin kerättyjen ja käsiteltyjen henkilötietojen suojelusta No R (97) 18/30.9.1997 sekä YK:n tilastokomission vuonna 1994 hyväksymät virallisen tilaston perusperiaatteet. Tiedonantajien luottamuksen säilyttämisen on katsottu myös edellyttävän avoimuutta tiedonantajia kohtaan ja tiukkoja tietosuojaperiaatteita.²⁰⁶ Kolmanneksi tilastoja laativan viranomaisen on huolehdittava siitä, että tiedot on tilastotuotannon kaikissa vaiheissa asianmukaisesti suojattu siten kuin erikseen säädetään. Tilastoja laativien viranomaisten on tietojen suojaamiseksi kehitettävä sellaisia menettelyjä, joilla vaikutetaan tietojen käyttämismahdollisuuksiin. Arkaluonteisia tai laajoja tietoaineistoja ei saa säilyttää tunnistettavassa muodossa. Tietojen käsittelyssä ja säilyttämisessä henkilötunnus pitää salakirjoittaa tai korvata viranomaisen omilla tunneilla. Tietojen käyttöä on jatkuvasti seurattava ja valvottava.²⁰⁷

Tilastolain 10 a §:n mukaan tilastoviranomainen ja tilastoja laativa muu viranomainen saa säilyttää tilastotarkoituksiin keräämänsä tiedot niin kauan kuin se on tilastolain 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 nojalla määrää tietoja säilytettäväksi pysyvästi. Tietojen säilyttämisen välttämättömyyden arvioinnissa on otettava huomioon, mitä henkilötietolain 12 §:n 2 momentissa säädetään. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön, esimerkiksi PeVL 14/2002 vp, mukaan henkilötietojen suojan kannalta eräs tärkeä sääntelykohde on tietojen säilytysaika henkilörekistereissä. Valiokunta on lisäksi korostanut, että tällaisen seikan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

205 HE 157/2003 vp.

206 HE 157/2003 vp.

207 HE 157/2003 vp.

PL 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 3/2004 vp korostettiin toisaalta, että tilastoviranomaisen hallussa olevien tilastotarkoituksessa saatujen tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä edellytyksenä viranomaisen ja tietojen antajien välisille luottamuksellisille suhteille ja siten tilastoviranomaisen mahdollisuudelle saada luotettavia tietoja. Tilastoviranomaisella on tavanomaista laajempi oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja, mikä puoltaa rajoituksia tämän viranomaisen hallussa olevien tietojen julkisuuteen ja luovuttamiseen. Tämä on perusteltua myös yksityiselämän suojan samoin kuin liikesalaisuuksien suojan kannalta. Tilastoviranomaista ei tehtävänsä takia voida rinnastaa sellaisiin muihin viranomaisiin, joiden hallussa olevien asiakirjojen julkisuuden tulee olla pääsääntönä niiden julkisen vallan käyttöön kohdistuvan julkisen kritiikin ja valvonnan mahdollistamiseksi.

Kaikki tilastojen perusaineistot, lain mukaan asiakirjat, ovat salassa pidettäviä, jollei laissa toisin säädetä. Tilastosalaisuus merkitsee tavanomaista tiukempaa kerättävien tietojen suojaa. Myös tilastotietojen massaluonteisuudesta ja tietojen massakäsittelystä johtuen tämä periaate on tarkoituksenmukainen. 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 tietoaaineistokokonaisuuksia, 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, saattaa se perusaineisto-käsitettä käytettäessä johtaa siihen, että osa tutkimusta varten vapaaehtoisesti annetuista aineistoista ja tiedoista tulisi julkiseksi, ja tämä puolestaan saattaa haitata viranomaisia saamasta tutkimusta varten tarpeellisia tietoja. On myös tärkeää, että käsitteet ovat selkeitä ja johdonmukaisia. Lisäksi tilastoviranomaisen hallussa olevien aineistojen julkisuuden rajoittaminen ei vaikuta hallinnollisten aineistojen julkisuuteen niissä julkishallinnon yksiköissä, joissa ne ovat syntyneet.²⁰⁸

3.3 Tilastolainsäädäntö ei kerro kaikkea

Tilastojen laadinnan ja julkistamisen kannalta on useita relevantteja seikkoja, joista muutamia on paikallaan mainita tässäkin yhteydessä. Ensinnäkin on otettava huomioon *tilaston julkaisufoorumi*, joita voi olla useanlaisia. Tilastot voidaan julkaista esimerkiksi pelkästään verkkojulkaisuna ja vaihtoehtoisesti painettuna taikka sekä painettuna julkaisuna että

208 Näin HaVM 3/2004 vp.

verkkojulkaisuna. Toiseksi on mainittava *tilastojen julkistamiskalenteri*. Tilastojen julkistamiskalenterista on syytä informoida selkeästi etukäteen, jotta tilastot ovat asianmukaisesti hyödynnettävissä. Tältä osin tulee hyvin esille se, ettei kysymys ole ainoastaan tilastotoiminnan sääntelystä, vaan siitä, että huolehditaan tilastojen helppokäyttöisyydestä. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksella on tältä osin ohje tilastojen julkistamisesta ja luovuttamisesta, 24.11.2016. Julkaisemisajankohdasta on ohjeistettu tarkasti Tilastokeskuksessa, jonka tilastojulkistukset, tilastotietokantapäivitykset sekä tiedotteet julkistetaan pääsääntöisesti arkipäivisin kello 9.00 internetissä. Tiedot ovat julkisia sen jälkeen, kun ne ovat päivittyneet internetsivuille.²⁰⁹ Lisäksi keskeisenä periaatteena voidaan pitää sitä, että tiedot julkistetaan kaikille käyttäjille samanaikaisesti.

Kolmantena seikkana on otettava huomioon *tilastojen luovuttaminen ennen niiden virallista julkistamista*. Tässä voidaan mainita esimerkkinä Eläketurvakeskuksen ohje tilastojen julkistamisesta ja luovuttamisesta, 24.11.2016. Ohjeen mukaan tilastoja voidaan luovuttaa *embargo-periaatteella* ennen virallista julkistamisaikaa edellyttäen, että tietojen pyytjä on yhteydessä Eläketurvakeskuksen viestintäosastoon. Julkaisemattomia tilastoja voidaan käyttää myös Eläketurvakeskuksen omassa tilasto- ja tutkimustoiminnassa sekä muussa lakisääteissä toiminnassa, mutta tietoja ei saa julkaista ennen kuin niihin liittyvä varsinainen tilasto on virallisesti julkaistu. Tilastotietoja voidaan luovuttaa ennen virallista julkistamista lisäksi tilastoviranomaisille, tilastoja laativille viranomaisille, muille virallisia tilastoja tuottaville tahoille ja ministeriöille, mikäli nämä tahot tarvitsevat tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen tai luovutuksesta on olemassa erillinen sopimus. Ennen tilaston virallista julkistamista siihen liittyviä tietoja voidaan luovuttaa tietyin edellytyksin myös eläkejärjestelmän arviointia, suunnittelua ja päätöksentekoa tukevaan valmisteluun osallistuville työryhmille, tahoille ja henkilöille. Myös Tilastokeskuksessa tietoja voidaan luovuttaa erityistapauksissa embargo-periaatteella ennen virallista julkistamisaikaa²¹⁰.

Tilastojen kieliversiot on neljäs huomionarvoinen seikka. Esimerkiksi Tilastokeskuksessa päätetään vuosisuunnittelun yhteydessä Tilastokeskuksen kielilinjausten periaatteita noudattaen. Kaikki kieliversiot julkistetaan ensisijaisesti kokonaisuudessaan yhtä aikaa. Milloin tämä ei ole koko julkaisun laajuudessa mahdollista, tilastojulkistuksen mukaiset kieliversiot julkistetaan samanaikaisesti suomenkielisen julkaisun kanssa ja muiden osien kieliversiot myöhemmin.²¹¹ Eläketurvakeskuksessa tilastotietokanta on toteutettu pääosin kolmi-kielisenä: suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi²¹².

209 <https://www.stat.fi/org/periaatteet/julkistamisperiaatteet.html>. Ks. lähemmin Tilastokeskus 9.4.2014. Tilastojen, tiedotteiden ja muun ajankohtaistiedon julkistaminen Tilastokeskuksessa – periaatteet. https://www.stat.fi/org/periaatteet/liite1_2014_tk-julkistusperiaatteet_fi.pdf.

210 <https://www.stat.fi/org/periaatteet/julkistamisperiaatteet.html>. Ks. myös Tilastokeskus 9.4.2014. Ohje tilastotietojen salassapidosta ja luovutuksesta ennen julkistamista.

211 Ks. lähemmin Tilastokeskus 9.4.2014. Tilastojen, tiedotteiden ja muun ajankohtaistiedon julkistaminen Tilastokeskuksessa – periaatteet. https://www.stat.fi/org/periaatteet/liite1_2014_tk-julkistusperiaatteet_fi.pdf.

212 <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/tilastotietokanta/>.

Viidenneksi on syytä mainita *julkaistujen tietojen korjaukset ja revisio*. Esimerkiksi Tilastokeskuksessa julkistuksiin ja tietokantoihin tehtävät korjaukset hoidetaan erillisten ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti (TK 00-575-12). Virheellinen tieto korjataan alkuperäiseen julkaisupaikkaan ja päivityksestä informoidaan tiedonkäyttäjiä. Myös ETK on tehnyt tilastovirheen korjaamisesta erillisen ohjeen. Virhe tulee korjata mahdollisimman nopeasti kaikissa tilastotuotteissa, joissa se esiintyy.²¹³ Toisaalta jo julkistettujen tilastotietojen tarkentuminen eli revisio on osa normaalia tilastotuotantoa ja merkitsee laadun parantumista. Periaatteena on, että tilastotiedot perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan aineistoon ja tietoon tilastoitavasta ilmiöstä. Toisaalta tarkentumisesta pyritään tiedottamaan mahdollisimman läpinäkyvästi ennakkoon. Tilastojulkistusten tietojen tarkentumisen taustalla on useimmiten aineiston täydentyminen. Tilaston tietojen tarkentuminen voi liittyä myös käytettävään laskentamenetelmään.²¹⁴

Kuudenneksi on syytä kiinnittää huomiota *avoimiin tietolähteisiin*, jotka voisivat olla maakuntien käytössä. Tällöin on mainittu viranomaisista ja vastaavista sekä tietolähteistä muun ohella seuraavat:²¹⁵

- Tilastokeskus
- THL
- Sotkanet
- Kelasto
- Väylävirasto
- Finavia
- Tulli
- ETK
- Findikaattori
- Luke
- Vipunen (koulutus)
- PRH
- Kuntaliitto
- Me-säätiö
- Ammattibarometri

213 <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/etk-tilastojen-tuottajana/>.

214 <https://www.stat.fi/org/periaatteet/revisiokaytannot.html>.

215 Luettelo on lainattu Kainuun liiton tietoaineistoista.

Lisäksi on syytä mainita *hallinnollinen taakka*. Tilastokeskukselta on ollut saatavissa seikkaperäistä tietoa tiedonkeruusta sekä sen aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta.²¹⁶ Vuonna 2016 *yrittystiedonantajista* 90 prosenttia vastasi verkossa tai automaattisella raportoinnilla²¹⁷. Automaattista raportointia hyödynnettiin kahdessa tiedonkeruussa. Vuonna 2016 yrittystiedonkeruita oli käynnissä 51. Näistä 17 keruussa kaikki tiedot ja 15 keruussa 90–99,9 prosenttia tiedoista saatiin verkon kautta tai automaattisella raportoinnilla. Eräissä yrittystiedonkeruissa alettiin tarjota vain verkkovastaamisvaihtoehtoa jo vuonna 2015, mikä nosti verkossa vastanneiden osuutta. Vuonna 2016 luovuttiin maatalouden tilaston paperitiedonkeruusta. Tieliikenteen tavarankuljetuksen tiedonkeruussa otettiin käyttöön mobiililomake. Asiakasrahoitteisissa tiedonkeruissa tarjottiin verkkovastaamisvaihtoehtoa aina, kun se tutkimusasetelman ja tiedonkeruuprosessin toimivuuden kannalta oli perusteltua. Henkilötiedonkeruissa verkkovastaaminen otettiin käyttöön väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tilastossa. Työvoimatutkimuksen pilotin tiedonkeruun ensimmäinen kierros marraskuussa 2016 hyödynsi verkkokeruuta. Vapaa-aikatutkimuksen pilotissa siirryttiin käyntihaastatteluista verkko- ja postikyselyn yhdistelmään. Tilastokeskuksen (2017) mukaan haastetta verkkokeruun lisäämiseen ovat tuoneet tekniset ongelmat ja järjestelmän kehittäminen. Yhdistelmätiedonkeruissa kato on ollut suurempi kuin haastattelukeruissa. Verkko- ja haastattelukeruissa vastausaste on ollut verkossa 12–15 prosenttia. Yhdistelmätiedonkeruun kehittäminen -hankkeen tavoitteena on ollut edistää verkko- ja yhdistelmätiedonkeruun käyttöönottoa. Esimerkiksi vuonna 2016 avoimen datan aineistoja päivitettiin uusilla tiedoilla, mutta uusia datoja ei avattu. Sanottuna vuonna selvitettiin, miten avoimen datan ja verkkosivujen löydettävyyttä ja hyödynnettävyyttä voidaan parantaa sekä tilastotietojen julkaisemista joustavoittaa. Lisäksi laadittiin tiekartta, miten Tilastokeskus hyödyntää jatkossa kansallisen palveluarkkitehtuurin ratkaisuja ja liittyy entistä tiiviimmäksi osaksi kansallista digitaalista kokonaisuutta.²¹⁸

Keinoja hallinnollisen taakan vähentämisen on monia:²¹⁹

- On ryhdytty toimenpiteisiin, jotta yrityksille lähetettävät tilastokyselylomakkeet ovat mahdollisimman pitkälle esitetyt.²²⁰
- Hallinnollisen taakan vähentämiseksi on panostettu vaihtoehtoihin tiedonluovutusmuotoihin, kuten sähköisen tiedonkeruuseen.²²¹

216 Tilastokeskus (2017), joka koskee vuoden 2016 tilinpäätöstä.

217 Tavoitetasoa oli laskettu, koska ennakkollinen tavoite, 95 %, arvioitiin liian kunnianhimoiseksi.

218 Tilastokeskus (2017).

219 Yllä mainittuihin näkökohtiin on kiinnitetty huomiota jo vuosituhannen alussa, vaikka varsinaisesti maassamme ryhdyttiin puhumaan hallinnollisesta taakasta vasta vuosia tätä myöhemmin.

220 Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 3/2002, s. 26.

221 Näin Työ- ja elinkeinoministeriö (2008) sekä Valtiovarainministeriö (2010).

- Yksi keino hallinnollisen taakan vähentämiseksi on se, että pienennetään merkittävästi tiedonantajien perusjoukkoa.²²²
- Tilastotietojen antamisen integrointi yritysten omiin tietojärjestelmiin on omiaan pinentämään hallinnollista taakkaa²²³.
- Yhden luukun periaate osoittaa suunnan, jota kohti on mentävä hallinnollisen taakan vähentämiseksi.
- Tilastokyselyissä on ollut havaittavissa ns. *ärtymystaakkaa (irritation burden)*. Ongelmiksi on koettu yritysten mukaan kerättävän tiedon päällekkäisyys, tietojen suuri määrä, tarkkuustaso ja vaivalloinen saatavuus. Myös se, että vaadittavaa tietoa ei ole voitu käyttää yrityksen muussa toiminnassa sekä epäily tulosten tarpeellisuudesta ovat yritysten mielipiteiden taustalla.²²⁴
- Huomiota on kiinnitetty lisäksi siihen, että hallinnollinen taakka jakautuu tasapuolisesti eri toiminnanharjoittajien kesken. Esimerkiksi maatilatutkimuksissa ja satotiedusteluissa on pyritty tilakiertoon, jotta tiedonkeruut eivät vuosittain kohdistuisi samoille mautiloille.²²⁵

Edellä mainitun osalta voidaan todeta, että tiedot tiedonkeruun aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta ovat tarpeen ja erityisen tärkeitä ottaen huomioon Tilastokeskuksen merkittävä rooli tilastotoimessa. Toisaalta hallinnollista taakkaa on suositeltavaa analysoida laajemminkin kontekstissa unohtamatta esimerkiksi hallinnon sisäistä taakkaa²²⁶. Esimerkiksi EU:n käytännesäännöissä puhutaan ainoastaan kohtuullisesta vastaustaakasta: vastaustaakan on oltava järkevässä suhteessa käyttäjien tarpeisiin ja taakan on myös pysyttävä kohtuullisella tasolla. Näkökulma on tärkeä, koska näin otetaan huomioon raporttointien, usein elinkeinonharjoittajien, hallinnollinen taakka. Tiedonantorasiituksen minimoimiseksi on edistettävä esimerkiksi yhden luukun periaatetta, kuten on jo pitkään tiedostettu²²⁷. Samaa päämäärää palvelee se, että tilastotietojen tuottaminen tapahtuu suoraan yritysten hallinnollisten tietojärjestelmien kautta.

Toisaalta puhuttaessa rekisteri- ja tilastotoimen hyvistä ominaisuuksista on syytä omaksua laajempi näkökulma kustannuksiin. Huomioon on otettava kaikille osapuolille aiheutuvat kustannukset kokonaisuutena. Voidaan siis puhua *kustannustehokkuudesta*, joka on myös

222 Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 3/2002, s. 27.

223 Valtiovarainministeriö (2010).

224 Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 3/2002, s. 74.

225 Työ- ja elinkeinoministeriö (2008).

226 Ks. esimerkiksi Määttä – Tala (2015), jotka puhuvat tässä yhteydessä sääntelytaakasta.

227 Ks. esimerkiksi Tullihallituksen ja Tilastokeskuksen tilastoyhteistyötä ja työnjakoa selvittävä työryhmä (2006), s. 16.

yksi EU:n käytännösäännöistä. Tämä sisältää muun muassa sen, että hallinnollisen taakan ohella huomioon otetaan hallinnon sisäinen taakka. Hallinnollisen kokonaistaakan suuruuteen voidaan vaikuttaa osaltaan esimerkiksi lainsäädäntöteknisin valinnoin. Lain esitystavan selkeyttämisellä on myönteisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan, mikä on ilmaisutavissa myös siten, että näin saadaan leikattua hallinnon sisäistä taakkaa. EU-lainsäädännön vaatimusten toistamisen jättäminen pois kansallisesta lainsäädännöstä on toisaalta omiaan lisäämään ainakin jonkin verran viranomaisten työtä neuvonnan ja ohjeistuksen muodossa sekä siten hallinnollista taakkaa. Tietyistä valvontavelvoitteista luopuminen vähentää puolestaan hallinnollista taakkaa ja hallinnon sisäistä taakkaa. Tällaiset toimet ovat perusteltuja selkeimmin silloin, kun sanottu valvonta on ollut toimimatonta. Lisäksi rekisteriperusteisen sääntelyn korvaaminen käsittelytarkoituksiin perustuvalla sääntelyllä saatetaan aiheuttaa hallinnollista lisätaakkaa viranomaisille sekä rekisterinpitäjänä että lakia sovellettaessa. Taakka aiheutuu erityisesti ohjeistuksen ja koulutuksen tarpeesta.²²⁸ Tässä on paikallaan huomauttaa myös, että hallinnollinen taakka on suurimmillaan välittömästi lain muutoksen tultua voimaan, mutta taakka vähenee useimmiten ajan myötä, kun ohjeistuksen ja koulutuksen tarve pienenee.

Yhteenvedona voidaan todeta, että hallinnollista taakkaa aiheuttavia vaikutuksia ja muita kustannusvaikutuksia ei yleensä ole arvioitu²²⁹. Toisaalta tämä ei välttämättä ole ollut tarpeen, koska hallinnollinen taakka on saattanut jäädä hyvin pieneksi ja kaiken lisäksi väliaikaiseksi. Samalla on otettava huomioon, että kaikkia hallinnolliseen taakkaan sisällytettävissä olevia eriä ei ole helppoa arvottaa. Tässä voidaan viitata erityisesti tiedonantovelvollisuuden aiheuttamaan ärtymystaakkaan eli siihen, että tiedusteluun vastaaminen koetaan tarpeettomaksi tai ainakin vastaamisen hyödyllisyyttä epäillään. Lisäksi hallinnollinen taakka muodostaa vain osan lakisääteisistä velvollisuuksista aiheutuvista kustannuksista. Tässä suhteessa sääntelytaakka olisi objektiivisempi mittari lainsäädännön aiheuttamista kustannuksista.

228 Näin esimerkiksi HE 259/2018 vp.

229 Ks. kuitenkin Tilastokeskus (2011).

4 Viranomaiskohtaista tarkastelua

4.1 Taustaksi

Selvityksen piiriin on kuulunut laaja joukko viranomaisia, joiden edustajia on haastateltu ja/tai jotka ovat toimittaneet sähköpostitse vastauksia heille esitettyihin kysymyksiin. Lisäksi eräiden viranomaisten kanssa kyselyitä on täydennetty yksittäisiä kysymyksiä koskevilla keskusteluilla. Lähdeaineistona on käytetty myös kutakin viranomaista koskevaa lain-säädäntöä ja viranomaisen tehtäviä koskevia lainvalmistelutöitä. Lisäksi on hyödynnetty kunkin viranomaisen verkkosivuilla olevaa aineistoa rekisteri- ja tilastotoimeen liittyen.

Seuraavassa tarkastellaan aluksi tilastoviranomaisia Tullia lukuun ottamatta. Vaikka huomion kohteena ovat nimenomaan tilastoviranomaiset, myös niiden rekisterin ylläpitotehtävät otetaan tarkastelussa huomioon. Tämän jälkeen analyysin kohteeksi nostetaan muut viranomaiset, jotka selvitystehtävän piiriin kuuluvat²³⁰. Osa näistä viranomaisista on keskittynyt yksinomaan rekisterinpitoon, osa viranomaisista tuottaa tilastoja rekisterien pitämisen ohella.

Tässä luvussa esitetyt näkemykset vallitsevasta tilanteesta ja kehittämistarpeista ovat ensisijaisesti asianomaisten viranomaisten omia näkemyksiä. Toisaalta eräissä yhteyksissä allekirjoittanut on asiaan myös kantaa. Lisäksi on otettava huomioon kuudennesta luvusta ilmenevät suositukset, jotka ovat nimenomaan selvityshenkilön näkemyksiä rekisteri- ja tilastotoimen kehittämistarpeista.

230 Täsmennyksen mainittakoon, että Eläketurvakeskus ei ole varsinaisesti viranomainen, vaan työeläkelaeissa tarkoitetun työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 1 §. Näin on siis siitä huolimatta, että eräissä asioissa Eläketurvakeskus käyttää julkista valtaa, HE 45/2005 vp.

4.2 Tilastokeskus

4.2.1 Lainsäädännöllisestä perustasta

Tilastotoimea tarkasteltaessa keskeisessä asemassa ovat laki tilastokeskuksesta (48/1992) ja tilastolain (280/2004) 5 luku. Valtion tilastotoimintaa varten on valtiovarainministeriön hallinnonalalla Tilastokeskus.²³¹ Tilastokeskus on valtion tilastotoimen yleisviranomainen.²³² Se laatii tilastoja useilta ilmiöalueilta, muut viranomaiset laativat tilastoja omalta toimialueeltaan. Tilastokeskuksen merkitystä kuvastaa se, että tilasto- ja rekisteriviranomais-tehtävät muodostivat muutama vuosi sitten tehdyn Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksen mukaan 61 % kaikista sen tehtävistä, yhteensä 447,6 htv²³³.

Tilastokeskuksen tehtävät on määritelty laissa Tilastokeskuksesta. Sen mukaan Tilastokeskuksen tehtävänä on laatia yhteiskuntaoloja koskevia tilastoja ja selvityksiä sekä huolehtia valtion tilastotoimen yleisestä kehittämisestä yhteistyössä muiden valtion viranomaisten kanssa. Lisäksi Tilastokeskus suorittaa sille erikseen säädetyt tai määrättyt muut tehtävät.²³⁴

Kuten aikaisemmin on todettu, tilastolaki on koko valtion tilastotoimea koskeva yleislaki. Valtion tilastotoimeen kuuluu sellaisten yhteiskuntaoloja ja niiden kehitystä kuvaavien tilastojen tuottaminen, joita yhteiskunnassa yleisesti tarvitaan. Tilastolain tarkoituksena on varmistaa yhteiskunnallista päätöksentekoa ja suunnittelua varten tarvittavan luotettavan tiedon saanti. Tavoitteena on myös kansainväliseen tilastoyhteistyöhön liittyvien veloitteiden toteuttaminen, tilastotoimen yhtenäistäminen ja tehostaminen sekä hyvän tilastotavan toteutuminen. Lain tavoitteena on selkeyttää menettelytapoja suhteessa tietojen antajiin ja käyttäjiin sekä varmistaa tiedonantajien ja tiedon kohteena olevien oikeuksien toteutuminen. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisessä tutkimuksessa.

Tilastolaki määrittelee tilastoviranomaisen ja muun tilastoja laativan viranomaisen. Tilastolain mukaan tilastoviranomaisia ovat Tilastokeskus, Luonnonvarakeskus (Luke), Tulli sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinninlaitos (THL). Tilastoviranomaisen lakisääteisenä tehtävänä on tilastojen laatiminen ja sillä on lakiin perustuva oikeus kerätä tietoja tilastotarkoituksiin tiedonantovelvollisuuden perusteella. Tilastoviranomaisten lisäksi tilastoja laativat muut viranomaiset. Nämä viranomaiset laativat tilastoja omalta toimialueeltaan hallussaan olevista, muuhun tarkoitukseen kerättyistä tiedoista. Ne voivat myös laatia tilastoja vapaaehtoisuuden perusteella kerätystä tietoaaineistosta. Tilastojen laatimisen osalta niiden toimintaan sovelletaan tilastolakia.

231 Lain 1 §.

232 HE 92/1991 vp.

233 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016. Taulukko 21.

234 Tilastolaki 2 §.

Tilastolain 5 luvussa säädetään Tilastokeskuksen tilastointia koskevista säännöksistä. Tilastolain 14 §:ssä säädetään Tilastokeskuksen oikeudesta kerätä tietoja tiedonantovelvollisuuden nojalla. Tämä koskee valtion viranomaisia, kuntia ja kuntayhtymiä, elinkeinonharjoittajia, kuntien ja valtion liikelaitoksia sekä voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä ja säätiöitä sekä Eläketurvakeskusta, Kansaneläkelaitosta, Työttömyysvakuutusrahastoa, Tapaturmavakuutuslaitosten Liittoa ja lakisääteistä sosiaalivakuutusta harjoittavia vakuutuslaitoksia. Tilastolain 15 §:ssä säädetään velvollisuudesta antaa salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot erikseen laissa mainituista tiedoista. Lain 16 §:ssä on säädetty tiedonantovelvollisuutta koskevista rajoituksista. Tilastolain 17.1 §:n mukaan Tilastokeskus voi laatia hallussaan olevasta aineistosta toimeksiannosta tilastoja. Pykälän 2 ja 3 momentissa tarkennetaan tietoaineistojen käytön reunaehtoja. Tilastokeskus ylläpitää myös tilastojen laadintaa varten hallussaan olevien tietojen pohjalta yritys- ja toimipaikkarekisteriä, jonka sisältämät tiedot ovat julkisia tilastolain 18 §:ssä säädetyin edellytyksin. Lisäksi tilastolain 19 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta²³⁵.

Tilastokeskuksen rooli tulee lainsäädännössä esille lisäksi monissa kohdin, kuten seuraavat satunnaisesti valitut esimerkit osoittavat:

- Työntekijän eläkelain (395/2006) 83 §:ssä säädetään ikärajojen ja elinaikakertoimien määrittämisestä. Tässä laskennassa hyödynnetään Tilastokeskuksen tilastoja. Lain 97 §:ssä säädetään palkkakertoimen määritymisestä ja 99 §:ssä työeläkeindeksin määritymisestä, joissa molemmissa Tilastokeskuksen tilastoja käytetään hyväksi.
- Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 7 §:ssä säädetään sairastavuuskertoimesta. Sairastavuuskerrointa määriteltäessä käytetään Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Kansaneläkelaitoksen ja Tilastokeskuksen sairastavuustietoja sekä Eläketurvakeskuksen tietoja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määristä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta. Lain 12 §:n mukaista asukastiheyskerrointa laskettaessa hyödynnetään Tilastokeskuksen kunnittaisia tietoja maapinta-alasta. Lain 13 §:n mukaista koulutustaustakerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen koulutustilaston tietoja ilman tutkintoa olevien lukumäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta. Lain 27 §:n mukaan työpaikkaomavaraisuutta osoittavana kuntakohtaisena lukuna käytetään Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta saatavia varainhoitovuotta 3 vuotta

235 Myös tilastolain 13 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta.

edeltäneen vuoden tietoja. Lain 60 §:n mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään 59 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten perusteena Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoista saatavia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön esi- ja perusopetuksesta keräämiä kustannuksia.²³⁶

- Aravarajoituslain (1190/1993) 10 §:n mukaan luovutuskertoimia laskettaessa hyödynnetään Tilastokeskuksen tietoja.
- Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslaista annetun laissa (604/2001) säädetään myös Tilastokeskuksen tietojen hyväksikäyttämisestä.
- Merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetun lain (690/2010) 24 §:n 10 kohdan mukaan sen estämättä, mitä julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään, rekisteriin talletettuja henkilötietoja sisältäviä tietoja voidaan luovuttaa jäljennöksinä, tulosteina tai teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti Tilastokeskukselle ja Luonnonvarakeskukselle tilastojen laatimista ja tutkimusta varten.

4.2.2 Tilastot, rekisterit ja tietoaaineistot

Tilastokeskuksen rooli on erittäin merkittävä tilastotoimessa, mikä kuvastaa osaltaan sen yleisviranomaisen luonteisuutta. Tilastokeskuksen tehtävänä on laatia yhteiskuntaoloja koskevia tilastoja ja selvityksiä, kerätä ja ylläpitää yhteiskuntaa kuvaavia tietoaaineistoja, hoitaa tietopalvelua ja edistää tilastotiedon käyttöä sekä kehittää tilastomenetelmiä ja tehdä tilastojen kehittämistä palvelevaa tutkimustyötä. Lisäksi Tilastokeskus huolehtii valtion tilastotoimen yleisestä kehittämisestä yhteistyössä muiden valtion viranomaisten kanssa, koordinoi kansallista tilastotoimintaa ja osallistuu Suomen kansainväliseen tilastoyhteistyöhön.²³⁷

Tilastokeskukseen saapuu vuosittain noin 200 erilaista hallinnollista aineistoa tilastotarkoituksiin, jotka siirretään tietojärjestelmiin sovitulla tavalla. Tilastokeskus hyödyntää rekisteriaineistoja laajasti tilastotuotannossa. Näitä tietoja voidaan käyttää tutkimukseen erikseen sovittujen periaatteiden mukaisesti. Hallinnollisten aineistojen lisäksi tietoja kerätään haastattelututkimuksilla tai suorilla tiedonkeruilla yrityksiltä, yhteisöiltä ja kansalaisilta silloin kun tarvittavia tietoja ei voi muuten saada.

²³⁶ Ks. myös valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014).

²³⁷ Ks. myös Siuruainen – Hjerpe (2008).

Kerätyt tiedot käsitellään, muokataan, yhdistellään, luokitellaan ja analysoidaan. Työn tuloksena syntyvät tilastoaineistot jaetaan tilastoina, julkaisuina, avoimena datana ja/tai tilastotietokantoina kaikkien käytettäväksi. Tilastokeskuksen tilastotietokannoista on monipuolisesti saatavilla taulukkomuotoista tilastotietoa. Tarjolla on maksuttomia, avoimen datan palveluja sekä maksullisia tietokantoja, joissa on tarjolla pidempiä aikasarjoja ja yksityiskohteisempia tietoja. Tilastokeskuksen tutkijapalvelu tarjoaa yksikkötason aineistoja (eli mikroaineistoja) tieteellisiin tutkimuksiin ja tilastollisiin selvityksiin. Tilastokeskus julkistaa vuosittain noin 160 tilaston tietoja. Tilastoista tehdään vuosittain noin 560 uutta julkistusta.²³⁸

Tilastokeskuksella on kaksi rekisteriä, yritysrekisteri ja tilastollinen tutkintorekisteri. Tilastokeskus ylläpitää yritysrekisteriä, joka sisältää kaikki Verohallinnosta saatavat y-tunnukselliset yksiköt; sekä yritykset että julkisyhteisöt. Yritysrekisteri sisältää siten kaikki yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat kuin myös valtion virastot, kunnat ja kuntayhtymät. Yritysrekisterin Y-tunnus tasolla julkisia tietoja ovat mm. yritysten osoite, toimiala, henkilöstön ja liikevaihdon suuruusluokka, aloittamisaika sekä tuoja/viejä -tieto. Toimipaikkatasolla julkisia tietoja ovat mm. toimipaikan nimi, toimiala ja sijaintitiedot. Myös konserneista on saatavilla tietoja mm. konsernisuhteista. Yritysrekisterin tietolähteitä ovat useat eri hallinnolliset aineistot sekä omat tiedustelut suoraan yrityksille.²³⁹

Tutkintorekisteri on tilastotarkoituksiin perustettu henkilörekisteri, jonka perustana ovat henkilöt, joilla on vuoden 1970 väestölaskennassa väestölaskentalain (154/1938) ja väestölaskenta-asetuksen (128/70) mukaan kerätyt tutkintotiedot. Tutkintorekisterin avulla tuotetaan tiedot väestön koulutusrakenteen kuvaukseen ja sitä käytetään hyvin laajasti eri tilasto- ja tutkimusaineistoissa henkilöiden koulutustasotietojen lähteenä. Tutkintorekisteri sisältää tiedot lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, ammattikorkeakoulu- ja yliopistokoulutuksessa tutkinnon suorittaneista. Lisäksi tutkintorekisterissä on tietoja näyttötutkintona ammatillisen perustutkinnon, ammatti- tai erikoisammattitutkinnon suorittaneista sekä sotilasalan tutkinnon suorittaneista. Tutkintorekisteriin ei viedä työpaikkakoulutuksena tai lyhyenä kurssikoulutuksena suoritettuja tutkintoja. Tutkintorekisterin perusjoukkona ovat perusasteen jälkeisen tutkintotavoitteisen koulutuksen tilastovuoden loppuun mennessä suorittaneet henkilöt.

Tilastolain 18 §:ssä säädetyllä *yritys- ja toimipaikkarekisterillä* on olennainen kytkentä ns. IMPRO-hankkeeseen. IMPRO-hanke on tarkastellut sote-toimipaikkoihin/paikkatietoihin liittyvää ongelmaa.²⁴⁰ IMPRO-hanke lähetti syyskuussa 2018 Tilastokeskukseen kirjeen,

238 Maakunta- ja sote-uudistuksen arvioitiin vaikuttavan noin 70 tilastoon ja 30 tiedonkeruuseen. Uudistuksen myötä tilastojen määrä olisi saattanut kasvaa, esimerkiksi maakuntasektorin palkkatilastoilla ja maakuntavaalitalastoilla.

239 Ks. lähemmin tilastokeskus.fi/yritysrekisteri.

240 Näin projektipäällikkö Lea Vuorinen Tilastokeskuksesta (joulukuussa 2018).

jossa he toivoivat yritysrekisterin kehittämistä tällaisen kansallisen paikkatietokannan kehittämiseksi. Kirjelmässä tuotiin esiin, ettei Suomessa ole yhtä ajantasaista, kaikki sosiaali- ja terveysalat kattavaa paikkatietokantaa ja arvioitiin, että Tilastokeskuksen Yritys- ja toimipaikkarekisteri voisi tässä vaiheessa olla paras ratkaisu tietopohjaksi maakuntien palveluverkkoratkaisujen kehittämisessä. Tilastokeskus on suhtautunut kehittämisisideaan sellaisenaan myönteisesti. Asiaan liittyy kuitenkin lainsäädännön muutostarpeita. Ensinnäkin tilastolain 18 §:ssä määritellään yritys- ja toimipaikkarekisterin julkiset tiedot. Näihin kuuluvat muun muassa toimiala ja toiminnan sijainti.²⁴¹ Esimerkiksi TOPI-rekisterin palvelulakoodit tai vastaavat palvelutyyppejä kuvaavat tiedot jäisivät kuitenkin julkisten tietojen ulkopuolelle. Tilastolain 18 § olisi siis tarpeen tältä osin muuttaa. Toiseksi yritys- ja toimipaikkarekisteri noudattaa toimipaikkojen määrittelyssä tietokantaratkaisuissaan tilastoyksikköasetusta (Neuvoston asetus (ETY) N: 696/93). Rekisterin käyttö tietopohjana maakuntien palveluverkkoratkaisujen kehittämisessä helpottuu, jos IMPRO-hankkeessa pystytään määrittelemään toimipaikka kansallisesti yhtenäisellä tavalla Tilastokeskuksen ohjeistuksen mukaisesti. Kolmanneksi on hyvä panna merkille, että meneillään on muitakin rekisteri- ja ict-hankkeita. Tilastokeskus on pitänyt tärkeänä eri hankkeiden yhteistyötä ja tietojen vaihtoa, jotta sote-kokonaisuuteen rakennettavaksi aiotut tietovarannot ja palvelut ovat yhteensopivia sekä mahdollistavat tehokkaan toiminnan ja eri lähteistä saatavan tiedon hyödyntämisen. Esimerkkeinä tällaisista hankkeista mainitaan seuraavat:

- Valviran ja aluehallintovirastojen rakentama sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri, Soteri, johon tulevaisuudessa rekisteröidään sekä yksityiset että julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat. Soteri-rekisteri korvaa nykyisen Valveri-rekisterin, ja siihen rekisteröidään sekä yksityiset että julkiset palveluntuottajat (<https://www.valvira.fi/ajankohtaista/sosiaali-ja-terveydenhuollon-palveluntuottajien-rekisteri-soteri>).
- Paikkatietoalusta-hanke, jonka kahdeksaan osahankeeseen sisältyi mm. Maakuntien paikkatietoinfrastruktuuri -osahanke (<http://maakunta.paikkatietoalusta.fi/tutustu-hankkeeseen>) sekä INSPIRE-osahanke (<http://inspire.paikkatietoalusta.fi/inspire-palvelut>)
- Kelan rakentamat tiedonhallinta- ja verkkoasiointipalvelut, joilla valinnanvapaus on ollut tarkoitus toteuttaa (https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sote-uudistuksen-ict-palvelut-rakentuvat-yhteistyolla).

241 Tilastolain 18.3 §:n mukaan ”toimipaikkojen osalta julkisia ovat tiedot toimipaikkatunnuksista, toiminta-ajasta, nimestä, toimialasta, sijainnista, julkisesta osoitteesta ja muista julkisista yhteystiedoista sekä henkilökunnan määrän suuruusluokasta.”

Jos maakuntauudistus olisi toteutunut, siitä olisi aiheutunut muutoksia Yritys- ja toimipaikkarekisteriin ja tietovarantoihin seuraavasti:

Yritys- ja toimipaikkarekisteriin olisi vietävä uudet maakuntien yksiköt ja toimipaikat sekä tehtävä korjaukset kuntien toimipaikkarakenteeseen. Muutoksessa tapahtuisi merkittäviä rakenteellisia muutoksia, jotka pitäisi pystyä kuvaamaan ajantasaisena yritys- ja toimipaikkarekisteriin. Haasteena olisi, mistä saadaan uuden rakenteen mukaiset tiedot, kun toimintoja vasta suunnitellaan. Tietovarantojen muutostarpeet liittyisivät erityisesti maakunta-luokituksen käyttöönottoon. Uusi luokitustaso (kunta- ja seutukuntatason lisäksi) olisi vietävä tilastoaineistoihin, jotta voidaan tuottaa tilastot uuden maakuntajaottelun mukaisesti. Sama luokitusmuutos olisi myös vietävä vanhoihin aikasarjoihin, mikä vaikuttaa ainakin StatFinissa, sisäisissä tietovarastoissa (esimerkiksi henkilö- ja yritystilastojen tietovarannot) ja maksullisissa tietokannoissa oleviin tietoihin. Lisäksi Tilastokeskukseen hankittavan maakunta- ja kuntatiedon sisältö ja rakenne tulisivat muuttumaan. Taloustiedot saadaan Valtiokonttorista, mutta henkilöstöä, palkansaajia, toimintaa, omaisuutta, työllisyyttä, työnantajia jne. kuvaavien tietojen muuttuminen riippuisi asianomaisia tietoja luovuttavan tahon tietojärjestelmistä ja käytetystä tiedon rakenteesta. Tilastokeskus seuraa rekisteriviranomaisten uudistustöitä aktiivisesti.

Keskusteluissa Tilastokeskuksen edustajien kanssa ilmeni ensinnäkin, että lisätyötä ovat aiheuttaneet taikka aiheuttavat tiedonhallinta- ja tietosuojalain vaatimukset muun ohella dokumentaation parantamiseksi, käyttövaltuushallinnan ja lokituksen kehittämiseksi, tietojärjestelmien riskiarvioinnin kehittämiseksi, vaikutusten arvioinnin tekemiseksi sekä rekisteröidyn tarkistusosoikeuden toteuttamiseksi. Tiedonhallintalakiin liittyen todettiin myös että sen toimeenpano on käynnistymässä ja lain hyvänä tavoitteena on edistää viranomaisten hallussa olevien aineistojen yhteen toimivuutta²⁴². Yhteen toimivuuden kokonaisuudesta vastaisi valtiovarainministeriö. Ohjauksen tueksi olisi Tilastokeskuksen edustajien mukaan mietittävä operatiivisen tason toimintamallia, jolla varmistetaan, että lain toimeenpanossa otetaan huomioon virastorajojen yli menevä tiedonvaihto sekä eri tietolähteistä otettavien tietojen yhdistämisen tekninen ja sisällöllinen mahdollistaminen. Yhteen toimivuuden parantaminen edellyttäisi yhteistä käsitystä esimerkiksi aineiston laadun varmistamisesta, sanastoista ja käsitteistä, metatiedon rakenteesta ja teknisten rajapintojen ratkaisusta. Tilastokeskus on vahvaan osaamiseensa vedoten esittänyt valtiovarainministeriölle kiinnostuksensa osallistua toimintamallin ja laatukehikon rakentamiseen. Tehtäväkokonaisuuden tavoitteita ja roolia tulisi kuitenkin ensin tarkentaa. Lisäksi valtiovarainministeriöltä tarvitaan selkeä mandaatti poikkihallinnollisen yhteistyön aloittamiseksi.

242 Ks. lähemmin HE 284/2018 vp. Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa talvella 2019.

Toinen lakikokonaisuus ovat Valtiokonttoria koskeva lainsäädäntö sekä laki digi- ja väestötietovirastosta antavat näille virastoille uusia tehtäviä, joiden vaikutukset olisi otettava huomioon Tilastokeskuksen toiminnassa. Esimerkiksi Valtiokonttorille on ollut tarkoitus siirtää kuntien ja maakuntien tiedonkeruu, jolla olisi vaikutusta Tilastokeskuksen tarvitsemaan aineistoon ja mahdollisesti saatavan aineiston laatuun. Väestörekisterikeskukseen siirtyvät maistraattien toiminta ja Väestörekisterikeskuksesta tulee väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjä. Tällä voi myös olla yhtenäistävä ja parantava vaikutus rekisterin laatuun. Kolmanneksi tilastolain mahdollisen päivittämisen yhteydessä pitäisi pyrkiä varmistamaan Tilastokeskukselle käyttö- ja saantioikeus yksityisen sektorin massa-aineistoihin ja oikeus käyttää näitä aineistoja tilastotuotannossa. Nykyisin tällaisen aineiston käyttö on mahdollista vain sopimus pohjalta²⁴³. Käytännössä tiedon saanti sopimus pohjaisesti ei kuitenkaan takaa riittävän kattavaa ja jatkuvaa tiedonsaantia pitkäjänteisyyttä edellyttäviin tilastointitehtäviin. Tätä vaatimusta voidaan pitää perusteltuna.

Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että Tilastokeskukseen kertyy tilastotyössä tarvittavaa aineistoa muun muassa yhteiskunnasta, yrityksistä, julkisen hallinnon toiminnasta, kansalaisista ja kotitalouksista. Tilastokeskuksen sidosryhmät ovat toivoneet, että tätä tietoa voitaisiin hyödyntää laajasti yhteiskunnassa. Erityisesti on noussut esille toive saattaa nykyistä joustavammin käyttöön erilaisia, eri tietovarannoista yhdisteltyjä aineistokokonaisuuksia, jollaisia Tilastokeskus synnyttää osana tilastotuotantoa tehden samalla yhtenäistämisen- ja laadunvarmistustyötä. Nämä aineistot ovat kuitenkin tilastollisen tietosuojan alaisia eikä niitä voi käyttää muuhun kuin luvanvaraiseen tutkimustarkoitukseen. Tilastokeskuksen edustajien mukaan lakiin Tilastokeskuksesta tulisi Tilastokeskukselle määrittää tilastoinnin lisäksi muut erikseen määriteltävät tehtävät. Näihin tehtäviin voisivat kuulua tiedon kerääminen, yhdistäminen ja jakelu viranomaisten ja muiden tahojen suunnitteluun ja seuranta tehtäviin – toki ottaen huomioon eri aineistojen käytön rajoitukset ja erityispiirteet.²⁴⁴ Tilastokeskuksella on valmiudet tällaisen yksikötason tiedon ja aineistojen jakamiseen hyödyntämällä tutkijapalvelua varten rakennettua tietoturvallista ja tietosuojattua etäkäyttömallia.

4.2.3 Sote- ja maakuntaudistukseen liittyvää

Tässä yhteydessä avataan Tilastokeskuksessa tehtyä työtä sote- ja maakuntaudistukseen liittyen, vaikka uudistus onkin tämän vaalikauden osalta kariutunut. Esitettävillä näkökohdilla voi näet olla olennaista merkitystä vastedes, kun sote- ja/tai maakuntaudistusta vastaava uudistus käynnistetään. Kaikkea ei siis pidä eikä tarvitse tehdä tyhjältä pöydältä.

243 Asiaa käsiteltiin Tilastolain uudistamista valmistelleessa työryhmässä (6/2015-6/2016), mutta silloin todettiin sopimuskäytäntöjen riittävän tiedonsaantiin.

244 Kyseistä ajatusta lainsäädännön kehittämiseksi on nähdäkseni aiheellista ottaa vastedes harkittavaksi.

4.2.3.1 Aluetietojen tuottaminen ja kehittäminen

Tilastokeskuksen maakunta- ja sote-hankkeessa oli tarkoitus toteuttaa uudistuksen myötä vaadittavat muutokset tilastotuotantoon. Suurimmat muutokset olisivat kohdistuneet mm. kansantalouden tilinpidon julkisen sektorin tilastoihin, kuntasektorin palkkatilastoon, palkkasummakuvaajiin, yritysrekisteriin, työssäkäyntitilastoon, ansiotaso- ja työvoimakustannusindeksiin sekä vaalitulastoon. Lisäksi hankkeessa tarkasteltiin Tilastokeskuksen aluetiedon tarjontaa ja palveluita, asiakkaiden tietotarpeita uusiin maakuntiin liittyen sekä maksullisten aluetuotteiden sopimuksia. Tilastokeskuksessa on valmistunut hankkeen yhden projektin loppuraportti ”*Tilastokeskuksen asiakastarpeet ja -ratkaisut, esiselvitys*”, jossa oli selvitetty asiakaspalvelun kehittämisen tarpeita. Yhtäältä maakunta- ja sote-uudistus oli yksi julkisen sektorin uudistushankkeista, jotka aiheuttivat tarvetta uudistaa ja lisätä alueitaista tilastotuotantoa, mutta toisaalta moni Tilastokeskuksen nykyisistä aluetietotuotteista ja -palveluista oli aikaa myöten tullut tiensä päähän.

Näkökulmana Tilastokeskuksen toimintaympäristökartoituksessa oli ollut tulevien maakuntien tietohuolto maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisessä toimintaympäristössä. Huomio kohdistettiin aluetiedon hyödyntämiseen – erityisesti aluetietopalveluiden kehittämiseen ja avoimen aluetiedon lisäämiseen – liittyvään kehittämistyöhön. Analyysin kohteena oli se, miten muut aluetietoa tuottavat tieto-organisaatiot kehittävät aluetietopalveluitaan ja lisäävät avoimen aluetiedon tarjontaansa valtionhallinnon ja tulevien maakuntien tietohuollon tarpeisiin.²⁴⁵ Tiedolla johtamisessa korostuu tarve tuottaa nimenomaan sellaisia ratkaisuja, jotka tukevat alueiden erityispiirteiden ymmärtämistä. Tämän ymmärryksen muodostamisessa korostuu paikkatiedon, eli kaiken sellaisen tiedon, jonka yhtenä ominaisuutena on sijainti (myös tilastotiedon sijaintitiedon) merkitys. Paikkatiedon saralla tapahtuu tällä hetkellä paljon kehittämistyötä²⁴⁶. Näin ollen maakuntien toimintakyky, maakunta- ja sote-uudistuksella tavoiteltujen kustannus- ja muiden hyötyjen saavuttaminen ja palvelujen tarkoituksenmukainen järjestäminen olisivat edellyttäneet paitsi julkisen hallinnon digitalisointia, myös ymmärrystä alueiden erityispiirteistä ja tähän ymmärrykseen perustuvaa tiedolla johtamista. Tiedolla johtamisen visio tuo mukanaan myös merkittäviä, uusia tietosisällöllisiä tarpeita.²⁴⁷ Muita kehityspiirteitä oli myös havaittavissa. Nähtävillä on esimerkiksi kehittämistyötä, jonka tavoitteena on tarjota tietoa erilaisiin asiakastarpeisiin soveltuvilla välineillä ja soveltuvassa muodossa. Tiedon hyödyntäjien erilaiset analytiikkavalmiudet pyritään tyypillisesti ottamaan huomioon kehittämistyössä, ja tietovarantojen avaamisen ja avoimen datan tarjoamisen ohella pyritäänkin kehittämään ja tarjoamaan valmiita, analysoitua tietoa sisältäviä raportteja. Myös tiedon yhteen toimivuuden ja tehokkaan jatkokäytön edellytysten varmistaminen näkyy käynnissä olevassa

245 Tässä on paikallaan huomauttaa, että toimintaympäristökartoitus tehtiin kesän 2018 aikana.

246 Otsikkotasolla kaikki tämä kehittämistyö ei suoraan kytkeytynyt maakunta- ja sote-uudistukseen tai tulevien maakuntien tietohuoltoon, mutta oli kuitenkin sen kannalta olennaisen tärkeää.

247 Tilastokeskuksen Asiakastarpeet ja -ratkaisut, esiselvityksen loppuraportti 11/2018.

kehittämistyössä. Tässä kehittämistyössä tavoitteet liittyvät mm. julkisen hallinnon yhteisten prosessien ja tietoarkkitehtuurin edistämiseen, tiedon varastointiin, tiedon standardointiin ja rakenteistamiseen, koneluetavuuden edistämiseen ja prosessien automatisoimiseen.

Tilastokeskuksen *aluetietopalveluilla* tarkoitetaan tuotteiden ja palveluiden valikoimaa, joissa tietosisällön yhtenä ominaisuutena on sijainti. Osa aluetietopalvelujen laajentamisesta on rahoitettu budjettivaroin ja osa asiakasrahoituksella. Budjettivaroin ylläpidettävän StatFin-tilastotietokannan aluetietotarjontaa on laajennettu tilastojen näkemysten pohjalta tilanteissa, joissa tilastojulkaisuja tai erillisiä tietopaketteja on vähennetty tai niiden tietosisältöä on haluttu julkaista laajemmin verkossa. Asiakasrahoituksella on tuotettu uusia tilastotietokantoja, kuten Kototietokanta ja Tilastopalvelu Rudolf, joista osa on loppukäyttäjille maksuttomia.²⁴⁸ Näiden tietokantojen tietosisällöt perustuvat tilaajan tietotarpeisiin. Tilastokeskuksen avoimien paikkatietoaineistojen julkaiseminen on pääasiassa perustunut INSPIRE-asetuksen toteuttamiseen. Uusina aineistoina on julkaistu asetuksen voimaantulon jälkeen tieliikenneonnettomuudet - ja postinumeroalueittainen avoin tieto paikkatietoaineistot (ns. PAAVO –aineistot). Aluetietopalvelujen tietosisällöt päivittyvät useita kertoja vuodessa tilasto-aineistojen valmistumisen jälkeen. Aluetietopalveluissa aluejakoina käytetään yleisimmin kuntia ja kuntapohjaisia aluejakoja.²⁴⁹

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä julkishallinnon toimijoiden määrä olisi vähentynyt ja tehtäviä olisi siirtynyt uusille toimijoille. Samalla osa Tilastokeskuksen nykyisistä aluetietopalvelujen asiakasorganisaatioista olisi lakannut, osa jatkanut uusin tehtävin ja vastuin, ja lisäksi syntynyt uusia toimijoita. Uudistus olisi vaikuttanut väistämättä Tilastokeskuksen aluetietopalveluiden nykyisten asiakkaiden tilauksiin ja sitä kautta Tilastokeskuksen aluetietopalveluiden tuloihin. Tulevia asiakastarpeita oli Tilastokeskuksessa kartoitettu vuosina 2016–2018 useilla kyselyillä, joissa oli tyypillisesti noussut esiin seuraavia, tilastotietoon kohdistuvia asiakastoiveita:

- enemmän aluetietoa
- mahdollisimman laajasti aluetietoa kaikilla mahdollisilla aluejaoilla, myös kuntaa pienemmillä aluetasoilla (ml. paikka- ja sijaintitietoon liitetty tieto)
- monipuolisia aluejakoja, myös kuntaa pienemmillä alueilla
- pitkiä aikasarjoja

248 Maksuttomien aluetietopalveluiden käyttöehdot noudattavat CC BY 4.0 -lisenssiä. Se antaa oikeuden kopioida, muokata ja jakaa aineistoja edelleen joko alkuperäisessä tai muutetussa muodossa. Aineistoja voi myös yhdistää muihin aineistoihin ja käyttää sekä kaupallisiin että epäkaupallisiin tarkoituksiin. Maksullisten toimeksiantoina toteutettujen palveluiden sopimusten pohjana ovat Tilastokeskuksen yleiset sopimusehdot. Tuote- ja sopimuskohteisissa käyttöehdoissa huomioidaan lisäksi kunkin palvelun erityispiirteet.

249 Tilastokeskuksen Asiakastarpeet ja -ratkaisut, esiselvityksen loppuraportti 11/2018.

- helposti ymmärrettävää ja jalostettua tietoa
- mahdollisuutta poimia tietoja suoraan rajapinnan kautta laajoina kokonaisuuksina
- tilastotietoa väestöstä, taloudesta, yritystoiminnasta sekä työllisyydestä
- tietoa nopeammin hyödynnettäväksi
- metadataa
- lisää avointa ja ilmaista tietoa
- tiedon visualisointia.

Samalla on syytä tähdentää, että yhteiskunnan tietovarantojen tehokkaampaan hyödyntämiseen ja maakuntien tietohuoltoon liittyvät ratkaisut olisivat tulleet vaikuttamaan kaikkien asiakasryhmien tiedonhankintaan ja käyttöön.²⁵⁰

Tilastokeskuksen Asiakastarpeet ja -ratkaisut, esiselvityksen loppuraportissa (11/2018) on lisäksi tunnistettu useita merkittäviksi arvioituja, aluetietoon ja maakuntien tietohuoltoon liittyviä kehittämishankkeita ja projekteja²⁵¹, kuten

- Paikkatietopoliittinen selonteko²⁵²
- Paikkatietoalusta (PTA) eli Julkisen hallinnon yhteinen paikkatietoalusta -hanke²⁵³
- Maakuntatieto-ohjelma²⁵⁴
- Vaikuttavuus ja kustannustieto (KUVA-indikaattorit) -ryhmä²⁵⁵
- Sote-tietopohjan kehittämishanke²⁵⁶
- Kunta- ja maakuntatalouden tietopalveluprojekti²⁵⁷

250 Tilastokeskuksen Asiakastarpeet ja -ratkaisut, esiselvityksen loppuraportti 11/2018.

251 Ohessa mainittujen lisäksi uusia kehittämishankkeita on noussut esiin kiihtyvällä tahdilla.

252 Ks. lähemmin Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 4a/2018. Paikkatietopoliittinen selonteko linjaa, minkälaisia paikkatietoja yhteiskunnassa tarvitaan sekä miten niiden tuottamista, hallintaa ja jakelua kehitetään ja miten niiden käyttöä edistetään.

253 <http://www.paikkatietoalusta.fi/>. Paikkatietoalustan tavoitteena on yhtenäistää valtion, maakuntien ja kuntien paikkatiedot. Tiedot tulevat myös yritysten ja yhteisöjen saataville. Näin mahdollistetaan tietopohjaista päätöksentekoa ja säästetään kustannuksia.

254 <https://vm.fi/maakuntatieto>.

255 <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/sote-tietopohjan-kehittamishanke/kansallisen-mittariston-valmistelu-kuva-indikaattorit>.

256 <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/sote-tietopohjan-kehittamishanke>. Sote-tietopohjan kehittämishankkeessa olisi varmistettu, että THL pystyy toteuttamaan uudet seuranta- ja arviointitehtävät sekä vastaamaan maakunta- ja sote-uudistuksen tuomiin muutostarpeisiin tietotuotannossa. Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpano, vaikutusten arviointi ja seuranta, tuottajien valvonta ja palvelujärjestelmän ohjaus olisivat edellyttäneet mittavaa THL:n tietotuotannon uudistamista ja nykyisen valtakunnallisen tietotuotannon kehittämistä.

257 http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Kansalaisille_ ja_yhteisöille/Kunta_ ja_ maakuntatalouden_tietopalvelu.

- Tietokiri²⁵⁸
- Maakunnallisten kasvupalvelujen tiedolla johtamisen hanke
- Kasvua ja kilpailukykyä tiedolla alueille (KAKITA) -hanke
- Aluekehityksen tilannekuvan jatkohanke²⁵⁹

Toimintaympäristökartoituksen perusteella on ollut tehtävissä seuraavanlaisia havaintoja:²⁶⁰

- Julkisen hallinnon tietotuotannon ja tiedon hyödyntämisen muutos tulee olemaan iso ja kehittämistyö on vasta alussa.
- Kehittämistyö on ollut usein esiselvitystyyppistä ja painottunut tietotarpeiden, mittarien, toimijoiden, näkökulmien ja ratkaisumahdollisuuksien tunnistamiseen ja toteutustoimien suunnitteluun.
- Kehittämishankkeet ovat olleet monen toimijan yhteishankkeita.
- Tilastokeskuksen asiakkaiden tietotarpeet eivät tulevaisuudessa ole enää spesifisti yksittäisen organisaation, vaan organisaatioiden rajat ylittäviä ja usean organisaation yhteisiä.
- Raja aluetietoa tuottavien ja hyödyntävien organisaatioiden välillä on ollut hämärtyvässä. Toisaalta tietoa tuottavat ja hyödyntävät ekosysteemit ovat alkaneet hahmottua.
- Aluetiedon hyödyntämiseen liittyvän kehittämisen moottorina on tyypillisesti lakiperusta.
- Paikkatiedon merkitys kasvaa käynnissä olevassa julkisen hallinnon tietojohdamisen muutoksessa ja maakuntien ohjauksessa.
- Julkisessa hallinnossa tietoprosessia ei tällä hetkellä kehitettäne kokonaisuutena, vaan kehittämistyö keskittyy tiedon luomiseen, varastointiin, siirtämiseen ja raportointiin organisaatioissa tai tietoalueiden sisällä. Aukkoja näyttää jäävän erityisesti tiedon hyödyntämisen ja uudelleen käytön prosessivaiheeseen.
- Eri organisaatioissa tehdään ainakin osittain päällekkäistä työtä.

258 <https://tietokiri.fi/>.

259 Ks. myös <https://tem.fi/aluekehittamisen-tilannekuva>. Taustalla on se, että alueiden kehityksestä tarvitaan tietoa sekä kansallisen että alueellisen tason päätöksenteon ja politiikkavalmistelun tarpeisiin. Valmisteilla olevan aluekehittämisen ja kasvupalvelulain mukaan vuosittain käytävien aluekehittämisen keskustelujen pohjana käytetään aluekehityksen valtakunnallista ja maakuntakohtaista tilannekuvaa. Tilannekuvan viitekehys pitää sisällään määrällisen tilannekuvan, sitä täydentävän ja syventävän analyysin eli laadullisen tilannekuvan sekä lopputuotteen yhteisen tulkintaprosessin kautta syntyvän kuvan aluekehityksestä. Laadulliseen tilannekuvaan sisältyy sekä alueen asiantuntijoiden näkemys tilanteesta ja kehityssuunnista että valtioneuvoston maakuntakohtainen arvio ja palaute. Tilannekuva lisää ymmärrystä alueiden kehittämisen kannalta keskeisistä kysymyksistä. Vastuu tilannekuvan kokoamisesta on työ- ja elinkeinoministeriöllä ja siihen osallistuvat sekä maakunnat että eri hallinnonalat.

260 Tilastokeskuksen Asiakastarpeet ja -ratkaisut, esiselvityksen loppuraportti 11/2018.

Haastatteluissa Tilastokeskuksen edustajat nostivat esille huolen siitä, miten kaikki uudistukset ja muutokset saadaan hallitusti toteutettua. Tätä voi pitää erittäin tärkeänä havaintona, joka päättäjien on syytä ottaa vakavasti toimintoja suunnitellessaan huomioon. Tilastokeskuksessa mainittiin kriittisesti muun muassa se, että maakuntien, kuntien ja sote-sektorin tietojärjestelmän muutoksista ei ole ollut tarvittavaa tietoa. Samalla mainittiin, että tietojärjestelmät olisi oltava kunnossa heti alusta alkaen, jotta tiedon tuottamiseen ja keräämiseen ei tule katkoksia ja jotta Suomi voi tuottaa tarvittavat kansantalouden tilastot EU:n aikataulujen mukaisesti. Tässä suhteessa sote- ja maakuntauudistuksen kariutuminen tällä vaalikaudella tarjoaa aikaisän valmistelulle.

4.2.3.2 EDP-laskelmien tietopohjan varmistaminen

Tilastokeskus on nostanut esiin, että esitetyn toimintamallin riskiksi muodostuu *siirtymävaiheen nopeus ja yhtä aikaiset merkittävät muutokset*. Kaikki kunnat ja maakunnat olisivat siirtyneet samaan aikaan raportoimaan tietoja uudella tietosisällöllä Valtiokonttorin tietovarantoon. Yhtä aikaiset suuret muutokset taloustietojen raportoinnissa ja samaan aikaan tapahtuva maakunta- ja sote-uudistus olisivat johtaneet tilanteeseen, jossa laadukkaita julkisen talouden alijäämä- ja velkalukuja (eli EDP-lukuja) ei pystytä takaamaan. Tilanteen katsottiin todennäköisesti vaikeuttavan kriittisesti myös tilastovuoden 2021 ensimmäisten BKT-lukujen laadintaa. Tällöin näiden taloustietojen, jotka ovat myös valtiovarainministeriön ennusteiden pohjana, oikeellisuutta ei voida Tilastokeskuksessa taata. EDP-tietoja tietoja käytettäisiin EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan seurannassa arviotaessa jäsenmaiden julkisen talouden tilaa. Raportoitavien tietojen laatuun kohdistuu tarkkaa seurantaa EU:n komission taholta. Koska EDP-raportoinnin perustana on kansantalouden tilinpito, on sen lähdetilastojen laadulla ratkaiseva merkitys tilaston luotettavuuden kannalta. Tämän lisäksi EDP-raportointi käyttää myös suoraan julkisyhteisöjen taloustietoja lähdeaineistonaan. Alijäämä- ja velkatietojen raportoinnin puutteet voivat johtaa komission asettamaan laatuvaraukseen sekä vaikuttaa Suomen tilastoinnin uskottavuuteen ja maineeseen.²⁶¹ Tilastokeskuksen edustajien huolenaiheita voidaan pitää perusteltuina.

Tilastokeskuksen mukaan EDP- ja BKT-lukujen laadinnan riskeihin vaikuttaa *tiedon eheys*. Uuden talousraportoinnin tietomäärittysten ja luokitusten omistajuus, vastuu ja ohjeistus hajautuvat eri ministeriöille ja virastoille. Riskinä on, että kokonaisuus ei ole jatkossa kenenkään vastuulla ja hallinnassa ja että maakunnat ja kunnat saavat keskenään ristiriitaisia raportointiohjeita, mikä johtaa laadun ja vertailukelpoisuuden heikkenemiseen. Sisällöllisen omistajuuden hajautumisen lisäksi tietovarannon teknisen ylläpidon vastuu siirtyy toimijalle, jolla ei ole vastuuta ja omistajuutta tietosisältöön ja sen määrittäisiin. Tilastokeskus on ehdottanut, että taloustietojen raportointikokonaisuuden tietomäärittysten omistajuus

261 Asia: VM048:00/2017, VM/1353/03.01.00/2018.

ja vastuu laadusta sekä tietovarannon tekninen toteutus tulisi olla selkeästi yhdellä ja samalla valtionhallinnon viranomaiselle.²⁶² Ehdotusta voidaan pitää kaikin puolin perusteltuna.

Keskusteluissa tuotiin esille komission merkittävät valtuudet EDP-alijäämä ja velkalaskelmiin liittyen. Komissiolla on tarkastusoikeudet jäsenmaiden EDP laskelmien tietopohjaan ja käytettyihin menetelmiin. Mikäli valvontatarkastuksissa todetaan virheellistä toimintaa, voi komissio määrätä sanktioita. Espanjalle ja Itävalle on määrätty taloudellisia sanktioita laiminlyönneistä eli kysymys ei ole ollut pelkästään kuolleesta kirjaimesta lainsäädännössä.

4.2.3.3 Yhtäaikaisten muutosten hallitseminen

Useat yhtäaikaiset muutokset on tärkeä teema. Näitä muutoksia ovat:

- Uusi toimija ottaa vastuun taloustietovarannon teknisestä toteutuksesta
- Tiedon raportointitavan muutos automaattiseen XBRL (tai CSV) tiedonsiirtoon
- Raportoitavan tietosisällön huomattava laajentuminen. Tämän hetkisen tiedon mukaan kuntien vuosittaiset palvelukohtaiset tiedot sisältävät arviolta 15 000 raportoitavaa muuttujaa, kun nykyisellään kuntatalouden vuositiedonkeruussa kerätään noin 3 500 muuttujan tiedot. Lisäksi kuntien palvelujen laajuuden arvioitiin pienenenevän puoleen soten siirtymän myötä, jolloin suhteessa raportoitava tietosisältö kasvaa tätä vertailua enemmän.
- Taloustietojen tarkastamisen vastuu hajautuu.²⁶³

Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva lainsäädännöksi on syytä mainita myös tässä yhteydessä²⁶⁴. Tilastokeskus on lausunnossaan²⁶⁵ kannattanut kuntien ja maakuntien taloustietoja koskevan lainsäädännön kehittämistä. Luotettavat ja vertailukelpoiset tiedot kuntien ja maakuntien taloudesta koettiin tärkeiksi Tilastokeskukselle EU-lainsäädännön velvoittaman raportoinnin toteuttamiseksi. Pitkällä aikavälillä taloustietojen automaattisen raportoinnin kehittäminen,

262 Asia: VM048:00/2017, VM/1353/03.01.00/2018.

263 Asia: VM048:00/2017, VM/1353/03.01.00/2018. Lisäksi on mainittu maakunta- ja sote-uudistuksen myötä tulevat muutokset julkiseen hallintoon, talouteen ja toimijoihin.

264 Ks. myös https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/lausunnonantajat-suhtautuivat-myonteisesti-kuntien-ja-maakuntien-taloustietojen-raportointimalliin.

265 Asia: VM048:00/2017, VM/1353/03.01.00/2018.

tietojen standardointi sekä lakisääteisen velvoittavuuden lisääminen parantavat tietojen kattavuutta ja oikea-aikaisuutta. Tilastokeskuksen huomiot hallituksen esitysluonnoksesta ovat koskeneet erityisesti tiedon laatua ja oikeellisuutta, omistajuus- ja vastuukysymyksiä sekä siirtymävaiheen nopeutta ja yhtä aikaisia merkittäviä muutoksia. Tietojen käyttö nykyistä nopeammin päätöksenteossa ja tilastotuotannossa on kannatettava tavoite, mutta sitä ei pidä tehdä tiedon laadun, vertailukelpoisuuden ja oikeellisuuden kustannuksella.

Tilastokeskuksen mukaan taloustietojen automatisoitu raportointi ei itsessään takaa oikeita ja laadukkaita tietoja. Tietovarantoon saapuvia tietoja on tarkastettava ja validoitava, jotta se tarjoaisi käyttökelpoista, vertailukelpoista ja luotettavaa tietoa. Erityisesti valtionhallinnon ohjauksen ja seurannan tarpeisiin tietojen laadun ja oikeellisuuden seuranta vaatii vertailua kuntien/maakuntien välillä, ajallisesti edellisiin vuosiin sekä sisällöllistä osaamista tietoihin liittyen. Tarkastus voidaan toteuttaa pitkälti automatisoidusti, mutta vaatii silti tuekseen kunta- ja maakuntatalouden ilmiöalueena tuntevaa henkilöstöä. Kuntien ja maakuntien velvoittaminen lailla taloustietojen raportointiin nähdään hyvänä uudistuksena. Laissa säädetty velvollisuus ei kuitenkaan automaattisesti takaa sitä, että kaikki kunnat ja maakunnat raportoivat tiedot vaaditussa aikataulussa ja tietomallin mukaisina. Tämä vaatii kuntien ja maakuntien ohjeistusta, neuvontaa ja osaamisen jakamista, mutta myös lain noudattamisen valvontaa ja seurantaa, tietojen karhuamista riittäväillä resursseilla sekä sanktiomahdollisuuden, mikäli lakia ei noudateta. Näitä ei Tilastokeskuksen mukaan ole riittäväällä tavalla otettu huomioon hallituksen esityksessä, jolloin on todennäköistä, että taloustietovaranto ei ole kattava ja tieto heikkolaatuista.²⁶⁶

Tiedon laadun kannalta merkittävässä roolissa tulee olemaan kuntien ja maakuntien tukeminen uuden raportointijärjestelmän ja uusien JHS-suositusten käyttöönotossa. Ellei tätä toteuteta systemaattisesti ja kattavasti, tulee tiedon laatu ja oikeellisuus merkittävästi kärsimään uudessa raportointimallissa. Hallituksen esityksen mukaan kunnat ja maakunnat vastaavat toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Huomattava osa toimitettavista tiedoista vaatii kuitenkin luokitusten ja ohjeiden soveltamista kunkin kunnan tai maakunnan organisaatioon ja palvelurakenteeseen (esimerkiksi palveluluokitusten mukaan jaettavat käyttökustannukset). Tällöin oikean tiedon määritelmä voi olla tulkinnanvarainen. Kunta tai maakunta saattaa raportoida tiedot oikein oman organisaationsa ja palvelurakenteensa näkökulmasta, mutta tieto ei välttämättä ole JHS-suositusten ja luokitusten mukainen eikä tällöin vertailukelpoinen kansallisella tasolla. Ei siis ole aina ole itsestään selvää, mikä oikea tieto on.

²⁶⁶ Vastaavasta tilanteesta on olemassa esimerkki MMM:n hallinnon alalta, jossa vesihuoltolain 20 d §:n nojalla vesihuoltolaitokset ovat velvollisia lähettämään tietonsa vesihuollon tietojärjestelmään. Laki on ollut voimassa 1.1.2016 lähtien, mutta tällä hetkellä tietojärjestelmän tietojen kattavuus on 25 %:n ja 40 %:n välillä, lisäksi vastaukset ovat olleet puutteellisia eikä laatu ole ollut toivotun tasoista.

4.2.4 Vastaaminen maakuntauudistuksen haasteisiin

Maakunta- ja sote-uudistus olisi muuttanut merkittävästi Suomen julkisen hallinnon toimintaa ja taloutta kuvaavia tilastoja.²⁶⁷ Uudistuksen arvioitiin vaikuttavan Tilastokeskuksessa noin 70 eri tilastoon, noin 30 tiedonkeruuseen sekä useisiin tietopalveluihin ja vakiotuotteisiin. Osaan tilastoja ja tiedonkeruita vaikutukset olisivat olleet merkittäviä, osaan vähäisempiä. Suurimmat muutokset olisivat kohdistuneet muun muassa kuntataloustilastoon, kansantalouden tilinpidon julkisen sektorin tilastoihin, kuntasektorin palkkatilastoon, palkkasummakuvaajiin, yritysrekisteriin, työssäkäyntitilastoon, ansiotasojen ja työvoimakustannusindeksiin sekä vaalitilastoon.²⁶⁸ Tilastotuotantoon olisivat vaikuttaneet erityisesti sektoriluokituksen muutos, johon maakunnat oli tarkoitus sisällyttää. Kansantalouden tilinpitoon maakunnat olisivat tulleet uutena laskentatasona. Tilastokeskuksen tiedonkeruita olisi tullut kehittää ja laajentaa uusiin tiedonantajiiin. Merkittävänä haasteena tilastotuotannolle olisi ollut vuodenvaihe 2020–2021, kun toiminta olisi siirtynyt maakuntiin. Tuolloin suuri määrä henkilöstöä olisi siirtynyt työnantajalta toiselle, suuri määrä toimipaikkoja ja rakennuksia vaihtanut omistajaa. Muutos olisi haastanut rekisterien ajantasaisuuden. Epäselvää oli, kuinka valinnanvapausmalli olisi tullut vaikuttamaan sote-toimialan yrityksiin. Mikäli toimiala olisi kasvanut huomattavasti, se olisi haastanut Tilastokeskuksen yritystilastoja, esimerkiksi palvelualojen liikevaihtokuvaajaa. Työssäkäyntitilastoon uudistuksella olisi ollut vaikutusta, sillä työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän työnhakijarekisterin kohtalo on auki ja se on tilaston tärkeimpiä tietolähteitä.²⁶⁹

Kuntataloustilastoon ja kansantalouden tilinpidon julkisen sektorin tilastoihin maakunta- ja sote-uudistus olisi vaikuttanut sekä ilmiöalumuutoksen kautta että tietopohjan muuttumisen vuoksi. Tilastokeskus ei enää vuoden 2021 jälkeen olisi kerännyt kuntataloustietoja, vaan kuntien ja maakuntien taloustiedot löytyisivät Valtiokonttorin kunta- ja maakuntatalouden tietopalvelusta. Organisaatiomuutoksen lisäksi kerättävän taloustiedon sisältö muuttuisi ja laajenisi. Uudistuksen yhteydessä oli tarkoitus tarkastella myös Tilastokeskuksen aluetiedon tarjontaa ja palveluita, asiakkaiden tietotarpeita uusiin maakuntiin liittyen sekä maksullisten aluetuotteiden sopimuksia. Tämän pohjalta oli aikomus uudistaa aluetietopalveluita sekä lisätä avointa dataa. Vakiintuneen tilastotuotannon myötä on syntynyt runsaasti aikasarjadataa tutkimusten ja vaikutusarviointi- ja seurantatyön käyttöön. Myös tilastojen aikasarjat olisivat muuttuneet uudistuksen myötä.²⁷⁰

267 Ks. lähemmin Tilastokeskus 27.8.2018. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset Tilastokeskuksen tilastoihin ja tiedonkeruuihin. Muistio. Lea Vuorinen.

268 Vähäisiä muutoksia tulee myös muihin tilastoihin alueluokitusmuutosten (kuntien maakuntien vaihdot) myötä.

269 Tilastokeskus 27.8.2018. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset Tilastokeskuksen tilastoihin ja tiedonkeruuihin. Muistio. Lea Vuorinen. Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriö (2018).

270 Tilastokeskus 27.8.2018. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset Tilastokeskuksen tilastoihin ja tiedonkeruuihin. Muistio. Lea Vuorinen.

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksiin varautumiseksi Tilastokeskuksessa suunniteltiin seuraavat projektit ja projektikokonaisuudet:²⁷¹

- *Kansantalouden tilinpito.* Maakunta- ja sote-uudistuksella on merkittävä vaikutus kansantalouden tilinpidossa julkisen talouden tilastointiin sekä alijäämä- ja velkatietojen raportointiin. Uudistus aiheuttaa merkittäviä muutoksia lähdetilastoihin, laadinta- ja työprosesseihin sekä tietojärjestelmään. Toimenpiteitä vaativat muun muassa sektoriluokituksen uudistus, uudet organisaatiot, lähdeaineistomuutokset ja uudet lähdeaineistot sekä uuden laskentatason käyttöönotto. Tilastokeskus näkee maakunta- ja sote-uudistuksen kanssa samaan aikaan toteutettavan tiedonkeruuprosessin siirron Valtiokonttoriin merkittävänä riskinä julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkaraportoinnille sekä muulle julkisen talouden tilastoinnille.
- *Yritysten ja toimipaikkojen tietojärjestelmä (YTY) ja maakuntia koskevat tiedonkeruut.* YTY-järjestelmässä maakunta- ja sote-uudistus aiheuttaa lukuisia päivitys- ja muutostarpeita, kuten luokitus- ja yksikkömuutokset, uudet maakuntakonsernit, muutokset kuntien toimipaikoissa sekä uudet maakuntien toimipaikat sekä uudet maakuntakonserni- ja maakuntien toimipaikkarakente -tiedonkeruut. Tavoitteena on myös sujuvoittaa uudistuvaa hallinnollisten aineistojen vastaanottoa ja käsittelyä. Tiedonkeruut on tarkoitus integroida YTY-järjestelmään.
- *Aluetiedon hallinta.* Tilastokeskus on rakentamassa keskitetyn aluetietovarannon, joka perustuu tarkkoihin yksikkötason sijaintitietoihin. Tietovarannon avulla huolehditaan aluejakojen yhtenäisestä ylläpidosta tilastotuotannossa ja tietovaranto mahdollistaa tietojen tuottamisen uusilla aluejaoilla sekä myös aikasarjoina kaikista koordinaattipohjaisista aineistoista. Mahdollisia aluejakoja ovat kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot, postinumeroalueet, ruudut ja toiminnalliset aluejaot, kuten työssäkäyntialueet.
- *Palkkatilastot* (yksityisen sektorin, kuntasektorin ja valtion palkkatilastot, palkkarakennetilasto). Lisätehtäviä aiheuttavat muun muassa maakuntiin siirtyvän henkilöstön työehtosopimusten selvittäminen, tiedonkeruiden suunnittelu ja niistä sopiminen

271 Vuorinen, Lea 4.12.2018. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset Tilastokeskuksen tilastoihin ja tiedonkeruuihin. Muistio.

mahdollisten hallinnollisten aineistojen tuottajien tai vastaavien kanssa, tietojärjestelmiin tehtävät muutokset sekä uusien aineistojen käsittely. Muutokset sektorikohtaisissa palkkatilastoissa vaikuttavat suoraan myös palkkarakennetilastoon, jonka julkaisu tapahtuu sektorikohtaisten palkkatietojen julkaisun jälkeen.²⁷² Lisäksi selvitetään, missä määrin tulorekisteristä saatavia tietoja voidaan tilastoinnissa hyödyntää.

- *Ansiotaso- ja työvoimakustannusindeksit.* Sote-uudistus vaikuttaa ansiotasoindeksin laadintaan sektorimuutosten kautta. Työvoimakustannusindeksin laadinnassa on sektorimuutosten lisäksi otettava huomioon erityisesti suoraan tiedonkeruuseen ja tietojärjestelmään sekä aineiston käsittelyyn tarvittavat muutokset. Muutokset eivät saa vaikuttaa tilaston viivästymiseen, koska tiedot tulee toimittaa Eurostatille aikataulun määräämissä rajoissa.
- *Työssäkäyntitilasto.* Työ- ja elinkeinotoimistojen lakkauttaminen sekä työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisterin tulevaisuus vaikuttavat työssäkäyntitilaston tuottamiseen, sillä työnhakijarekisteri on tällä hetkellä ainoa tietolähde työttömien tietojen muodostamiseen. Jotta työssäkäyntitilastossa saadaan muodostettua vatedeskin tietoa koko väestön toiminnasta, tulee työttömiin liittyvän rekisterin olla laadukkaasti saatavilla.²⁷³
- *Julkisyhteisöjen julkaisujen kehittäminen.* Maakunta- ja sote-uudistuksen organisaatio- ja aluemuutosten myötä syntyy lisätietotarpeita koskien julkisyhteisöjen toimipaikka- ja henkilötietoja, jotka tällä hetkellä julkaistaan StatFin-tilaukoissa alueellinen yritystoiminta -tilaston alla. Jotta uusiin tietotarpeisiin voidaan vastata, kehitetään julkisyhteisöjä koskevien tietojen julkaisua ja jakelua aikaisempaa paremmaksi.
- *Maakuntavaalitulasto.* Maakuntavaalitulaston perustamiseen liittyen lisätehtäviä aiheuttavat vaalien sisältöön liittyvä selvitys- ja määrittelytyö sekä uuden tuotantojärjestelmän rakentaminen. Kehittämisvaiheen jälkeen tilaston tuotantovastuu ja ylläpito sekä tietopalvelu siirtyvät osaksi normaalia tilastotuotantoprosessia.
- *Tietopalveluselvityksen* tarkoituksena on kartoittaa asiakkaiden tietotarpeet sote- ja maakuntauudistukseen liittyen, arvioida nykyisten palveluiden relevanssi, kartoittaa nykyisten maksullisten aluetietotuotteiden sopimukset, tulot ja kustannusrakenne sekä

272 Osa muutoksista toteutetaan osana Tilastokeskuksen henkilötietojärjestelmän uudistushanketta (STIINA).

273 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriö (2018).

tehdä ehdotus uudesta palvelukokonaisuudesta mukaan lukien avoimen datan lisääminen.

- *Aluetietopalveluiden uudistamisessa* tähdätään tietopalveluselvityksen mukaisen palvelukokonaisuuden toteuttamiseen. Tavoitteena on, että avoimeen dataan perustuva ratkaisu olisi valmis julkaistavaksi joulukuussa 2019.²⁷⁴
- *Aluetiedon lisääminen avoimena datana.* Tavoitteena on, että Tilastokeskuksen aluetietopalvelut muodostavat tulevaisuudessa eri käyttäjäryhmien tarpeita vastaavan selkeän palvelukokonaisuuden, joka on kustannustehokkaasti ylläpidettävissä. Samassa yhteydessä Tilastokeskus laajentaa avoimen datan tarjontaa aluetiedon näkökulmasta tietosuoja huomioiden. Käytännössä Tilastokeskuksen on arvioitava uudelleen budjettivarojen tuottavan aluetiedon laajuus.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisterin muutosten vaikutukset Tilastokeskuksen Työssäkäyntitilaston tuotantoon eivät selvitystä tehtäessä ole olleet tiedossa. Tämän vuoksi on mahdollista, että siihenkin liittyen on käynnistettävä kehitysprojekti.

Tilastokeskuksen edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa ilmeni, että maakuntauudistus edellyttää Tilastokeskuksesta merkittäviä uudistuspanostuksia tilastoihin. Tilastokeskuksen edustajien mukaan eräillä muillakin viranomaisilla tulee olemaan hankaluuksia maakuntauudistuksen ja siihen liittyvien uudistusten johdosta. Erityisesti korostettiin sitä, että Valtiokonttorin osuus tulee olemaan riskinalainen. Toisaalta Valtiokonttorin edustajien kanssa keskustelu valotti sitä, että heidän suunnittelu- ja valmistelutyönsä oli edennyt aikataulun mukaan. Lisäksi he olivat tiedostaneet niitä riskejä, joita uusiin tehtäviin liittyy. Olennaisena ongelmana Valtiokonttorissa tosin on voimavarojen vähäisyys tämän luonteisissa tehtävissä sekä tilasto- ja rekisteritoimen perinteiden puute.

4.2.5 Näkökohtia työnjaosta ja rahoituksesta

Tilastotoiminnan järjestämisessä on yksinkertaistetusti muotoillen kaksi järjestämisvaihtoehtoa, *keskitetty malli ja hajautettu malli*. Keskitetyssä mallissa kaikki julkisen hallinnon tilastotoimi olisi keskitetty Tilastokeskukseen. Sen sijaan hajautetussa tilastotoimessa kukin julkisen hallinnonalan viranomainen huolehtisi toimialaansa kuuluvasta tilastotoimesta. Näiden kompromissina olisi *sekatyyppinen malli*, jossa julkisen hallinnon tilastotoimi olisi keskitetty Tilastokeskukseen siltä osin kuin se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, mutta muutoin tilastotoimi olisi hajautettu eri viranomaisille. Viimeksi mainittu malli vastanee

274 Aluetietopalveluihin ja asiakastarpeisiin liittyvä esiselvitys on toisaalta jo valmistunut.

parhaiten Suomessa vallinnutta ja edelleen vallitsevaa tapaa järjestää julkisen hallinnon tilastotoimi.

Kysymys tilastotoimen keskittämisestä on ollut esillä jo pitkään. Esimerkiksi hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 36/1993 vp valiokunta piti tärkeänä, että koko julkisen hallinnon tilastotoiminta tarkoituksenmukaisessa laajuudessa olisi edelleen keskitettävä Tilastokeskukseen. Tämä olisi voinut tapahtua muun ohella vahvistamalla Tilastokeskuksen asemaa myös muun kuin varsinaiseen tilastotoimeen liittyvän erityisosaamisen osalta. Tilastolokia tulisi valiokunnan mukaan soveltaa Tilastokeskuksen tilastotoimen ohella muiden valtion viranomaisten tilastotoimeen siltä osin, kuin siitä ei ole muiden valtion viranomaisten osalta muualla lainsäädännössä toisin säädetty. Muiden viranomaisten tilastotuotantoa koskeviin erityissäännöksiin ei yleislaissa puututtu. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan muita tilastoja laativia viranomaisia koskevan erityislainsäädännön kumoamisen ja uuden lainsäädännön säätämisen tarve tulisi viranomaiskohtaisesti erikseen selvittää. Valiokunta edellyttikin hallituksen pikaisesti tekevän selvityksen erillisten tilastoja laativien viranomaisten tarpeesta ja tämän pohjalta antavan eduskunnalle esityksen kaikkien tiedonkeruun yleisvaltuutusten poistamisesta lainsäädännöstä ja erityisvaltuutusten selkeästä rajaamisesta. Kysymys yleisviranomaisen ja erityisviranomaisten työnjaosta sekä jälkimmäisten viranomaisten tarpeesta on ajankohtainen edelleen.²⁷⁵

Tilastotoimen keskittämiseksi on viime vuosikymmenien aikana tehty lukuisia toimenpiteitä. Suomen tilastotoiminta on keskitetty 1990-luvulta lähtien Tilastokeskukseen. Keskitetyjä tilastoja ovat muun muassa työtapaturmatilastot, kiinteistöosakeyhtiöiden kustannustilastot, energiatilastot, tieliikenteen tavarankuljetustilastot, maatalouden tuottajaindeksin kone- ja tarvikeindeksien laadinta, bruttorahditilastot, palvelujen ulkomaankauppatilastot, peruskoulujen ja lukioiden ainevalintatilastointi, oppisopimustilastointi, ammattikorkeakoulutilastot, koulutuksen kysyntä ja opiskelijavirtatilastot, aikuiskoulutus-tilastot, peruskoulujen erityisopetustilastointi, televiestintätalaston tilastotaulukot, energiatilastojen kv-raportointi sekä audiovisuaalisen kulttuuritalaston kehittäminen. 2010-luvulla on Tilastokeskukseen keskitetty Maksutasetilasto-kokonaisuus Suomen Pankista. Vuonna 2018 tehtiin yhteiselvitys Tilastokeskuksen sekä silloisten Trafín, Liikenneviraston ja Viestintäviraston kanssa liikenne- ja viestintätalastojen tulevaisuudesta. Asia on edennyt yhteiseksi hankkeeksi: asettamiskirje on maaliskuussa 2019 allekirjoituskierroksella.

²⁷⁵ Toinen periaatteellisesti tärkeä näkökohta, joka hallintovaliokunnassa nousi esille, koski alueellista ulottuvuutta. Valiokunta kiinnitti nimittäin huomiota siihen, että tilastojen laadinnassa otettaisiin huomioon muun muassa tuolloin uudistunut aluepoliittinen lainsäädäntö alue- ja seutukuntajakoineen. Tähän kysymykseen hallintovaliokunta ei kuitenkaan puuttanut lähemmin.

Toteuttamisvaihtoehtojen vertailussa nousi esille periaatteellisia näkökohtia. Keskitettyä toimintatapaa pidettiin huokeampana muun muassa suurtuotannon etujen vuoksi. Eräät kokemukset tilastojen tuottamisen siirtämisestä Tilastokeskuksen vastuulle olivat myös osoittautuneet myönteisiksi.²⁷⁶ Toisaalta keskusteluissa ei noussut esille yhtäkään konkreettista tilastoa, joka olisi tullut siirtää Tilastokeskuksesta pois. Samalla Tilastokeskuksen edustajat korostivat, että työnjako Tilastokeskuksen ja muiden virallisten tilastojen tuottajien välillä on kunnossa. Tilastokeskuksella on muiden tuottajien kanssa sopimukset, joissa on kuvattu kummankin osapuolen vastuut ja tarvittavat aineistotoimitukset.

Sitä vastoin rekistereiden tai tietovarantojen osalta Tilastokeskuksessa oli törmätty ilmiöön, jossa tietovarannon kokonaisvastuuta ei ottanut kukaan. Vastuuta halutaan hajauttaa esimerkiksi laadun tai jopa tiedon toimittamisen suhteen. Tällaisessa toimintamallissa riskinä on epäyhtenäinen tietokokonaisuus, pahimmillaan myös laadultaan heikko tieto. Lisäksi tarkastamisen hajautuminen voi johtaa useisiin *varjotietovarantoihin*, kun eri toimijat ja tiedon käyttäjät korjaavat ja täydentävät tietoa omista lähteistään. Tämä voi johtaa myös tilanteeseen, jossa eri toimijat julkaisevat samasta asiasta erilaisia tietoja. Näin ollen uusia tietovarantoja ja rekistereitä perustettaessa tulisi aineistolle määrätä myös vastuutaho, joka vastaa aineistokokonaisuudesta, kuten yhteen toimivuudesta, laadusta, kattavuudesta ja ajantasaisuudesta. Aineiston kerääjälle ja/tai jakelijalle on luotava lainsäädännössä vastuu aineiston oikeellisuuden, kattavuuden ja ajantasaisuuden varmistamisesta ja todentamisesta. Tiedonhallintalaki ei tätä suoranaisesti vaadi ja tietosuoja-asetus edellyttää, että rekisterinpitäjän on varmistettava rekisterin laatu. Aineiston kerääminen teknisen rajapinnan kautta automaattisesti ei kuitenkaan välttämättä täytä laatukriteeriä, vaan aineistosta vastaavan rekisterinpitäjän on myös arvioitava ja käsiteltävä aineistoa sekä annettava aineistosta laatu- ja/tai menetelmäraportti, jossa kuvataan laadun osatekijöiden toteutuminen ja tiedonkeruussa ja käsittelyssä käytetyt menetelmät. Edellä esitetyn perusteella on aiheellista ryhtyä toimenpiteisiin, joilla turvataan se, että jollakulla on aina kokonaisvastuu tietovarannoista.

Tilastokeskus toimii Valtiovarainministeriön ohjauksessa ja neuvottelee ministeriön kanssa vuosittaiset tulossopimukset, joissa sovitaan myös rahoituksesta. Rahoituksesta 17 prosenttia tulee muista lähteistä, valtaosa erilaisista asiakkaiden tarpeisiin tuotetuista maksullisista tietopalveluista ja tietotuotteista. Näihin sisältyy paljon sellaista valtaosin alueellista tietoa, jonka laajempaan ja avoimempaan jakeluun on painetta. Tiedon saattaminen laajemmin yhteiskunnan käyttöön edellyttää kuitenkin tältä osin esimerkiksi budjettirahoituksen lisäämistä. Maakunta- ja sote-uudistuksen edellyttämien muutosten tekemiseen Tilastokeskus oli saanut rahoituksen vuosille 2018 - 2021. Kokonaisuutena kaikki

276 Lisäksi eräät viranomaiset katsoivat yleisellä tasolla, että Tilastokeskuksen roolia tulisi vastedes vahvistaa.

maakunta- ja sote-uudistukseen tarvittava kehittäminen olisi tullut vaatimaan Tilastokeskukselta arviolta 40 henkilötyövuotta vuosien 2017 – 2021 aikana.

Rahoituksen kehittämisessä harkittavaksi on syytä ottaa seuraava. Tilastokeskus on toimitanut kunnille ja viranomaisille, kuten ELY-keskuksille, alueiden toimintaa kuvaavia räätälöityjä tietomassoja maksullisena palvelutoimintana. Nämä tietoaineistot sisältävät myös analyysoituja, yhdisteltyjä ja eri tavoin käsiteltyjä aineistoja. Tällaiset suuret maksulliset tietoluovutukset muodostavat Tilastokeskuksen rahoituksesta merkittävän osan. Tiedon hyödyntämisen laajentamisen ja tiedon vaikuttavuuden näkökulmasta merkittävä osa maksullisesta aineistosta tulisi muuttaa avoimen rajapinnan kautta jaettavaksi tiedoksi, joka rahoitetaan valtion kehysrahoituksella tai muulla rahoitusmallilla joka kompensoi poistuvan tulorahoituksen Tilastokeskuksen budjettiin. Tämä parantaisi viranomaisten sekä muiden tiedon käyttäjien mahdollisuuksia käyttää aineistoja päätöksenteon tukena ja muuten toiminnassaan. Tiedon avaaminen maksuttomana palveluna edellyttäisi Tilastokeskuksen budjettirahoitukseen lisärahoitusta kompensoimaan tulomenetystä, sillä tietoaineistojen käsittely käytettävään muotoon edellyttää edelleen merkittävää työpanosta. Tämä ehdotus on syytä ottaa vastedes vakavasti harkittavaksi.

4.3 Luonnonvarakeskus

4.3.1 Lainsäädännöllisestä perustasta

Luonnonvarakeskuksen rooli tulee rekisteri- ja tilastolainsäädännössä esille monissa kohdoin ja usealla tavalla, kuten seuraavat esimerkit osoittavat:

- Maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 42 §:ssä säädetään viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Säännöksen mukaan muun muassa Luonnonvarakeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lain 41 ja 41 a §:ssä tarkoitetuista rekistereistä niille laissa säädettyjen Euroopan unionin suorita tukia ja maa- ja puutarhatalouden kansallisia tukia koskevien tehtävien hoitamiseksi tarvittavat tiedot.
- *Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain (284/2008) 5 §:n mukaan* Luonnonvarakeskus pitää maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmän rekistereitä sekä vastaa talletettujen tietojen oikeellisuudesta oman toimialansa osalta.
Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain 7 §:n mukaan Luonnonvarakeskus päättää tietojen luovuttamisesta sivullisille oman toimialansa osalta.

- Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 30.2 §:n mukaan Luonnonvarakeskus käyttää saalisrekisteriin tallennettuja tietoja kalataloudelliseen tutkimukseen ja kalatalousalan tietojenkeruunasetuksessa tarkoitettujen tiedonkeruuta ja tilastointia koskevien velvoitteiden hoitamiseen.²⁷⁷
- Kalastuslain (379/2015) 92.2 §:n mukaan kalataloushallinnon tietojärjestelmän rekistereitä pitää muun muassa Luonnonvarakeskus. Kalataloushallinnon tietojärjestelmällä tarkoitetaan kalataloushallinnon viranomaisten tehtäviin liittyviä 94 §:ssä tarkoitettuja rekistereitä.
- Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain (1048/2016) 2.3 §:n mukaan Luonnonvarakeskus vastaa Euroopan unionin asetuksella säädetyistä kalataloustietojen keruuta koskevista tehtävistä.
- Kasvinsuojeluaineista annetun lain (1563/2011) 26.2 §:n mukaan Luonnonvarakeskus laatii 1 momentissa mainitun asetuksen 1 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettun tilaston kasvinsuojeluaineiden vuosittaisista käyttömääristä maataloudessa mainitun asetuksen liitteen II mukaisesti.²⁷⁸ Kasvinsuojeluaineista annetun lain 46.3 §:n mukaan viljelykasvien yhteenlasketun pinta-alan määrityksessä käytetään mm. Luonnonvarakeskuksen ylläpitämää Suomen virallista tilastoa puutarha- (Puutarhatilastot) ja peltokasvialoista (Käytössä oleva maatalousmaatilastot).

Luonnonvarakeskuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentissa säädetään Luonnonvarakeskuksen toimimisesta tilastolaissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena. Tarkoituksena on keskittää hallinnonalalla tuotettavat Euroopan tilastojärjestelmään ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvat tilastot Luonnonvarakeskukseen. Samalla tilastoviranomaisroolia on laajennettu ruoka- ja luonnonvaratilastoihin.²⁷⁹ Luonnonvarakeskuslain 3.1 §:ssä säädetään tilastotehtävien hoidon organisoimisesta Luonnonvarakeskuksessa. Euroopan tilastojärjestelmää koskevat säännökset, erityisesti Euroopan tilastoasetuksen 2 artikla, ja sen tulkintaa koskevat käytännösäännöt edellyttävät, että tilastojärjestelmään kuuluvien

277 Ks. myös lain 33.2 §, jossa säädetään alusten satelliittiseurantajärjestelmästä. Lisäksi lain 38.3 §:n mukaan Luonnonvarakeskus käyttää 30–33 §:ssä tarkoitettuja rekistereitä Euroopan unionin tiedonkeruovelvoitteiden täyttämistä ja tilastointia varten sekä tutkimustarkoituksiin.

278 Pykälän 1 momentin mukaan ”Turvallisuus- ja kemikaalivirasto laatii torjunta-aineita koskevista tilastoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1185/2009 1 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettun tilaston markkinoille saatettujen kasvinsuojeluaineiden vuosittaisista määristä mainitun asetuksen liitteen I mukaisesti.”

279 Näin HE 33/2014 vp.

tilastotehtävien hoito organisoidaan siten, että ammatillinen riippumattomuus ja puolueettomuus voidaan turvata. Tilastolain 2 §:n 2 momentin mukaan tilastoviranomaisten tulee olla tilastojen kehittämiseen, tuottamiseen, ja jakamiseen välittömästi liittyviä tehtäviä hoitaessaan ammatillisesti riippumattomia. Niiden on toimittava puolueettomasti, objektiivisesti, kustannustehokkaasti ja luotettavasti sekä huolehdittava tilastosalaisuuden toteutumisesta. Samat vaatimukset koskevat kaikkea tilastojen tuottamista.²⁸⁰ Lisäksi EU:n tilastoasetuksen 20 artiklan mukaan tilastoviranomaisten on toteutettava kaikki lainsäädännölliset, hallinnolliset ja organisatoriset toimenpiteet salassa pidettävien tietojen fyysisen ja loogisen suojan turvaamiseksi. Tämän turvaaminen tapahtuu selkeimmin sellaisessa organisaation osassa, jonka tehtäviin ei kuulu muita kuin edellä mainittuja tehtäviä tai tehtäviä, jotka voidaan käytäntönsäätöjen ja kansainvälisten suositusten mukaan liittää tilastoviranomaistehtäviin. Tilastotuotannon ja tutkimustoiminnan välisen yhteyden sekä tietovarantojen yhteiskäytön tärkeys tunnustetaan, ja niitä edistetään Euroopan tilastoasetuksen 23 artiklan sekä tilastolain 3 §:n säännösten puitteissa.

Luonnonvarakeskus harjoittaa hyvin monipuolista toimintaa, eikä sen yksiköiden tehtäväala rajaudu pelkästään tieteelliseen tutkimukseen.²⁸¹ Näin ollen on tarpeen luoda rakenteet, joissa tilastoviranomaistehtäviä hoitava yksikkö voidaan hallinnollisesti ja toiminnallisesti erottaa tutkimusorganisaation muista osista, jotka tieteellisen tutkimuksen ohella hoitavat hallinnollisia tehtäviä tai tuottavat maksullisia asiantuntijapalveluita esimerkiksi yrityksille. Luonnonvarakeskuksessa on tilastotehtävien hoitamista varten keskuksen muiden tehtävien hoitamisesta hallinnollisesti erillinen ja riippumaton tulostuotannon yksikkö. Tällä halutaan varmistaa tilastotehtävien hoidon ammatillinen riippumattomuus ja puolueettomuus tavalla, joka on läpinäkyvä niin tilastoviranomaistoimintaa valvovien tahojen kuin tiedonantovelvollisten näkökulmasta. Yksikköä johtaa tilastojohtaja, joka vastaa Luonnonvarakeskuksen tehtäviin kuuluvien tilastojen tuottamisesta laadukkaasti ja tuloksellisesti. Tilastotehtäviä hoitava yksikkö toimii pääjohtajan alaisuudessa siten, että tilastojen kehittämiseen, tuottamiseen ja jakeluun liittyvä päätöksenteko kuuluu kuitenkin tilastojohtajan erityisen ratkaisuvallan piiriin. Luonnonvarakeskuksen tiedon ja tilastojen tuotannon kohteet säädetään asetuksella.²⁸²

Ruoka- ja luonnonvaratilastosta annettua lakia (562/2014) sovelletaan Luonnonvarakeskuksen toimintaan tilastolaissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena²⁸³. Laki tuli voimaan vuoden 2015 alussa ja sillä kumottiin maaseutuelinkeinotilastoista annettu laki (1197/1996). Tilastoviranomaistehtävä kattaa mm. eräät kalataloutta sekä metsien

280 HE 33/2014 vp.

281 HE 33/2014 vp.

282 HE 33/2014 vp. Tilastojohtajan tehtävistä ja ratkaisuvallasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

283 Lain 1.1 §.

taloudellista hyödyntämistä, puun kauppaa ja metsien suojelua koskevat tilastot²⁸⁴. Tätä lakia sovelletaan myös maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain mukaisen rekisterinpidon yhteydessä kerättyihin tilastotietoihin²⁸⁵. Lähinnä kysymys on tilastotarkoituksiin kerättyjen rekisteritietojen luovuttamista koskevista periaatteista.²⁸⁶ Tietojen keräämisen perusteisiin ja järjestämiseen, tietojen käsittelyyn ja tilastojen laatimiseen sekä tietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovelletaan tilastolakia, jollei ruoka- ja luonnonvaratilastosta annetussa laissa toisin säädetä²⁸⁷.

Ruoka- ja luonnonvaratilastosta annetun lain 2 §:n mukaan Luonnonvarakeskus tuottaa ja julkaisee tilastot, jotka koskevat:

1. maatalouden rakennetta, tuotantomenetelmiä ja -panoksia, pelto- kasvi-, puutarha- ja kotieläintuotantoa, tuotannon vaikutuksia ympäristöön sekä maataloustuotteiden hintoja;
2. metsien taloudellista hyödyntämistä, puumarkkinoiden toimintaa, metsien hoitoa ja metsien suojelua;
3. kalastusta, vesiviljelyä, kalataloutta ja kalastustuotteiden markkinoita;
4. elintarvikkeiden turvallisuutta.

Nämä tilastot kuuluvat Euroopan tilasto-ohjelmaan eli EU:n tilastoasetusten perusteella tuotettavat tilastot, erilaisten kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten perusteella tuotettavat tilastot sekä välittömästi edellä tarkoitettujen tilastojen tuotantoa palvelevat tilastot. Tilastoviranomaistehtävään sisältyvät myös eräät yhteiskunnallisesti merkittävät tilastot.²⁸⁸

4.3.2 Rekisteri- ja tilastotoimesta käytännössä

Tilastot julkaistaan julkaisukalenterin mukaan heti niiden valmistuttua stat.luke.fi -sivustolla. Laajemmat tilastoaineistot löytyvät Tilastotietokannasta.²⁸⁹ Luken tietopalvelu tuottaa raportteja ruoka- ja luonnonvaratilastoista ja erilaisia tietotuotteita hallinnollisista ja tilastollisista rekistereistä sekä muista tietolähteistä. Tiedonhauk verkkopalveluista ovat

284 HE 33/2014 vp.

285 Lain 1.2 §.

286 Ks. myös HE 33/2014 vp.

287 Lain 1.3 §. Lain 4 §:n mukaan sen estämättä, mitä tilastolain 13 §:ssä säädetään, Luonnonvarakeskus voi luovuttaa tieteellistä tutkimusta ja tilastollista selvitystä varten myös tunnistetiedoilla varustetut tiedot henkilön iästä, sukupuolesta, koulutuksesta ja ammatista edellyttäen, että tietojen saajalla on henkilötietolain (523/1999) mukainen oikeus kerätä ja tallettaa näitä tietoja. Henkilötietolaki on kumottu vuoden 2019 alussa.

288 HE 33/2014 vp.

289 <https://www.luke.fi/avoin-tieto/tilastopalvelu/>.

ilmaisia ja asiakastarpeisiin räätälöidyt toimeksiannot ovat maksullisia. Tietyissä tapauksissa tiedonluovutus on luvanvaraista.²⁹⁰ Ruoka- ja luonnonvaratilastojen e-vuosikirjaan 2018 on koottu keskeisimmät tilastotiedot Suomen ruoka- ja luonnonvarataloudesta linkitettyinä Luken verkkopalvelun ajantasaiseen tilastotietokantaan. Julkaisussa on tilastotietoja maa- ja elintarviketaloudesta, metsäsektorilta sekä riista- ja kalataloudesta ja uutena aihealueena Biotalous Suomessa.²⁹¹

Muutaman vuoden takaisessa Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksessä mainittiin, että Luonnonvarakeskuksessa tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät muodostivat 38 henkilötyövuotta, mikä kattoi maatalous-, metsä- ja kalatalouden tilastointitehtävät. Tilastokeskus seuraa Suomen Virallisen Tilaston osalta tilastotuotantoa, julkistuksia, tiedonkeruita, kehittämistä ja kustannuksia. Tässä kyselyssä on huomioitu koko Luonnonvarakeskuksen tilastopalvelut mukaan lukien Maataloustuotteiden EU-hintaseurannan ja Maatalouden kannattavuuskirjanpidon sekä Kalatalouden EU-tiedonkeruutehtävät. Vuosina 2016 ja 2017 Luken tilastopalvelut muodostivat 54 henkilötyövuotta ja vuonna 2018 vastaavasti 50 henkilötyövuotta.

Luonnonvarakeskus tuotti vuonna 2018 yhteensä 55 tilastoa. Näistä SVT-tilastoja oli 34 tilastoa ja ESS-tilastoja 16. Tietolähetyksiä Eutostatille oli verraten paljon, 225 kappaletta vuonna 2017. Tilastojulkistuksia oli 167 kappaletta. Tiedonkeruu toteutettiin hallinnollisen tai muun aineiston muodossa 10 tapauksessa, ja lomaketiedonkeruuna 29 tapauksessa. Luonnonvarakeskuksen tuottamien tuotteiden määrä oli seitsemän vuonna 2018. Luonnonvarakeskus tuotti muun muassa erilaisia valmistuotteita, palvelutietokantoja, indikaattorikokoelmia, vuosikirjoja ja e-kirjoja. Lisäksi kuudesta harvemmin julkaistavasta tilastosta ei tehty julkistuksia vuonna 2018; esimerkiksi Maatalouden rakennetilasto julkaistaan joka kolmas vuosi. Yhteensä tilastoja on 61 kappaletta *Luonnonvarakeskuksen tilasto-ohjelmassa*.

Luonnonvarakeskuksen tilastopalveluilla on monilukuinen joukko käyttäjiä. Ensinnäkin kansainvälisesti tietojen toimittaminen EU:lle on keskeisessä asemassa, kuten maatalous- ja kalatalouden EU-asetuksiin perustuvat tilastot ja EU-tiedonkeruut sekä EU:lle ja UNECE:lle toimitettavat metsätilastot. Kansallisesti palvelujen käyttäjiä ovat muun muassa maa- ja metsätalousministeriö, elinkeinonharjoittajat, hallinto sekä tuottajajärjestöt. Tämän ohella Luken tutkimustoiminta kuuluu asiakaspiiriin. Viimeksi mainittu nostaa esille yhden näkökohdan, jolla Luken kaltaisen organisaation tilastotoimintaa voidaan perustella, ns. laajuusedut (*economies of scope*)²⁹². Se, että tilastotoimi ja tutkimus

290 <https://www.luke.fi/avoim-tieto/tietopalvelu/>.

291 https://www.luke.fi/category/tilasto/?post_type=julkaisu.

292 Ks. lähemmin esimerkiksi Panzar – Willig (1981). Luken edustajien mukaan tilastotoimi tekee tutkimustoiminnan kanssa yhteistyötä esimerkiksi siten, että voidaan osallistua omilla kysymyksillä tutkimustiedon keruuseen, ja jalostaa siitä tilaston laskentaa tukevaa aineistoa.

ovat sijoittuneet samaan organisaatioon, voi hyvinkin olla tehokkaampi ratkaisu kuin se, että nämä toiminnot olisi sijoitettu erillisiin organisaatioihin. Lisäksi selvää on, että laaja tietopalvelujen käyttäjäpiiri legitimoii osaltaan tilastoja tuottavan organisaation tarvetta. Asia on siis vastaavanlainen kuin tarkasteltaessa yksittäisten rekistereiden ja tilastojen tarvetta.²⁹³

Asiakaspalvelutehtäviä silmällä pitäen Luonnonvarakeskus lienee tällä hetkellä riittävän ketterä organisaatio sopeuttamaan toimintojaan nopeastikin, jos alueellisesti tehtävien tehokas hoitaminen sitä edellyttää. Toisaalta haasteitakin toiminnan kehittämisessä maakuntia palvelevaksi katsottiin olevan. Metsätilastot ovat tosin jo nykyisin maakunnittaisia²⁹⁴. Luken tilastoyksikön omaan tiedonkeruuseen perustuvaa metsäsektorin tilastoa on noin 18 aihealueesta.²⁹⁵ Maatalouden osalta on ollut suunnitteilla puolestaan maakuntapilotti. Joka tapauksessa huomionarvoinen seikka on se, että suurimmalla osalla Luken maatalous- ja metsätilastoista sekä kala- ja riistatalouden tilastoista olisi merkitystä maakuntien kannalta. Luonnonvarat ja niiden hyödyntäminen olisivat tärkeä osa monen maakunnan taloutta. Maataloustilastoissa olisi pystytty tuottamaan maakunnittaiset tiedot. Kalatalouden tilastoissa olisi pystytty myös siirtymään maakunnittaiseen tilastotuotantoon²⁹⁶. Maakunnittainen tietojen julkistaminen ei olisi kuitenkaan aina helppoa. Erityisesti monissa maatalous-, metsätalous- ja kalatalouden tilastoissa markkinoiden keskittyminen ja siten tiedonluovuttajien pieni lukumäärä rajoittaisi tietojen julkaisemista. Esimerkiksi kalanviljelyn tuotantomääriä ei voitaisi tämän vuoksi julkaista maakuntatasolla.

Luonnonvarakeskuksella on kokemusta työnjaon kehittämisestä siinä mielessä, että muutama vuosi sitten erilliset yksiköt yhdistettiin Luonnonvarakeskuksen tilastopalvelujen alle²⁹⁷. Luonnonvarakeskuksen edustajilta tiedusteltiin sitä, oliko luonnonvara-alan tilastotietojen yhdistämisellä saman organisaation hoidettavaksi onnistuttu yhtenäistämään ja monipuolistamaan alan tilastotuotantoa, lisäämään tietojen käyttöä ja yhteiskäyttöä sekä käytettävyyttä asiakkaiden näkökulmasta. Yleisvaikutelma oli se, että yhdistäminen oli onnistunut eikä olisi syytä peruuttaa uudistusta. Yhdistämisen etujen todettiin olevan erityisesti menetelmällisiä etuja ja suurtuotannon etuja. Tosin suurtuotannon edut eivät vielä olleet viraston edustajien käsityksen mukaan aktualisoituneet. Sitä vastoin asiakasnäkökulmasta yhdistämisellä ei välttämättä ole ollut merkitystä. Toisaalta

293 Ks. myös Valtiovarainministeriö (2010).

294 Ks. myös Ympäristö-, luonnonvara- ja energiatilastotyöryhmän loppuraportti 30.12.2009.

295 Seuraavassa on mainittu maakunnittaista tietoa sisältävät tilastot: "Metsämaan suojelu", "Teollisuuspuun hakkuut alueittain", "Hakkuukertymä ja puuston poistuma", "Metsänhoito- ja metsänparannustyöt", "Teollisuuspuun kauppa vuosittain", "Metsäteollisuuden puunkäyttö", "Puun energiakäyttö", "Puun kokonaiskäyttö", "Kantorahatulot", "Yksityismetsätalouden liiketulos", "Metsä sijoituskohteena" ja "Pientalojen polttopuun käyttö". Lisäksi "Metsämaan omistus"-tilasto ilmestyy kolmen vuoden välein, ja sen seuraava julkistus ilmestyy maakunnittain.

296 Ks. myös Ympäristö-, luonnonvara- ja energiatilastotyöryhmän loppuraportti 30.12.2009.

297 HE 33/2014 vp. Ks. myös tietopalvelu@luke.fi.

Luonnonvarakeskuksen perustamisesta ei ollut tehty konkreettisia selvityksiä, joten edellä mainitut arviot ovat lähinnä suuntaa antavia.²⁹⁸

Yhdistämällä luonnonvara-alan tilastotiedot saman organisaation hoidettavaksi on pyritty yhtenäistämään ja monipuolistamaan alan tilastotuotantoa, lisäämään tietojen käyttöä ja yhteiskäyttöä sekä käytettävyyttä asiakkaiden näkökulmasta. Luonnonvarakeskuksen tilastojen julkaisulinjauksissa 2015 – 2020 korostettiin seuraavaa neljää periaatetta. Ensinnäkin esille nostettiin tilastointialueiden tasapuolisuus ja yhdisteltävyys. Eri tilastointialueista tarjottaisiin siis tietoa tasapuolisesti. Toisaalta pitkän tähtäimen tavoitteena oli mahdollisuus yhdistellä eri tilastotietoja toisiinsa ja esimerkiksi paikkatietoihin. Toiseksi korostettiin asiakaslähtöisyyttä. Se, että erityyppisillä käyttäjäryhmillä oli eri tavalla aikaa ja intressejä hakea tietoa, huomioidaan palveluiden sisältöjen suunnittelussa ja toteutustavan valinnassa. Palveluja kehitettäisiin käyttäjälähtöisesti käytettävyyden periaatteita noudattaen. Yhteisessä verkkopalvelussa uusien käyttäjäryhmien olisi saatava tietoa myös lyhyellä katsomisella. Tiedot tarjottaisiin verkossa ilmaiseksi. Kolmantena periaatteena mainittiin nykyaikaiset ratkaisut ja ajantasaisuus. Verkkopalvelut rakennettaisiin päätelaiteriippumattomasti ja verkkopalveluja rakennettaessa huomioitaisiin palvelukanavan yleiset kehitystrendit ja toteutustavat. Tilastoja tarjottaisiin verkossa mahdollisuuksien mukaan myös ennakkotietoina. Neljänneksi korostettiin tehokasta toimintaa. Julkaisujen tekoprosessit käytiin läpi kriittisesti ja automatisointia hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan. Olemassa olevista toimintatavoista ja tekniikoista poimittaisiin parhaat käytännöt ja osaaminen. Painojulkaisujen määrää ja samalla niiden tekemiseen käytettyä työaikaa vähennettäisiin ja verkkojulkaisemiseen panostettaisiin.

Toisaalta työnjaon osalta on kysyttävissä, voisiko tilastotuotantoa sijoittaa esimerkiksi Tilastokeskukseen. Yksi argumentti sen puolesta, että Luonnonvarakeskuksessa on vahva tilasto- ja rekisteriyksikkö, on se, että organisaatiossa tutkimus sekä tilasto- ja rekisteritoimi muodostavat elimellisen kokonaisuuden. Esimerkiksi kalatalouden tiedonkeruu ei voisi toteutua ilman, että molempiin osa-alueisiin panostetaan.²⁹⁹ Tämä on ollut havaittavissa muun muassa siinä, että työaika on jakautunut virastossa suunnilleen tasan näille kahdelle toiminnolle niiden työntekijöiden osalta, jotka tiedonkeruussa mukana. Lisäperusteluna sille, että esimerkiksi metsätilastot on syytä pitää Luonnonvarakeskuksessa, on se, että, että jossakin muussa tilastotuotanto-organisaatiossa metsätiedot voisivat ”silppuuntua” muihin tilastoihin. Näin ollen tilastojen läpinäkyvyys ja käytettävyys on parempi

298 Ks. myös Valtiovarainministeriö (2010).

299 Kalatalouden EU-tiedonkeruuohjelmasta on säädetty EY-asetuksessa N:o 199/2008. Yksityiskohtaisia sääntöjä, määritelmiä ja vaatimuksia on esitetty Komission asetuksessa (EY) N:o 665/2008 ja Komission päätöksessä N:o 2010/93/EU.

tuotettaessa tilastot nykyisellä tavalla. Edellisen tueksi ei ole kuitenkaan olemassa empiiristä näyttöä, joten argumentille ei voine antaa suurtakaan painoarvoa.

Työnjaon kannalta merkitystä ei ole suinkaan vain sillä, että esimerkiksi tilastojen laatimisvelvoitteita siirrettäisiin viranomaiselta toiselle. Tässä yhteydessä keskeiseksi nousee nimittäin myös tilastoviranomaisten ja muiden tilastoja laativien viranomaisten välinen yhteistyö. Luonnonvarakeskuksessa korostettiinkin tätä puolta asiasta. Esimerkiksi yhteistyö Tilastokeskuksen kanssa koettiin hyvin perustelluksi ja yhteistyö Ruokaviraston kanssa erittäin tärkeäksi. Kalataloustilastoihin liittyen yhteistyötä tehdään muun muassa ELY-keskusten kanssa.

Tiettyjä työnjakoon liittyviä tarkistuksia olisi nähdäkseni lähitulevaisuudessa arvioitava vakavasti. Ensinnäkin ruokahävikin sääntelyä kehitettäessä muodostuu tarve tilastoinnin organisoimiseksi³⁰⁰. Tässä suhteessa luonteva paikka tällaisen ruokahävikkitilaston laatimiselle olisi Luonnonvarakeskus. Toiseksi tilastointia tulisi laajentaa myös palveluihin, kuten metsäalan ja maatalouden palveluihin. Lisäksi keskusteluissa mainittiin poro- ja turkistarhaussektorit, vaikkakaan tilastoinnin tarpeita ei nähty näiltä osin yhtä tärkeänä kuin kahdessa ensin mainitussa tapauksessa.³⁰¹

Viraston edustajat pitivät tärkeänä, että Luonnonvarakeskus on tilastolain 2.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettu *tilastoviranomainen* sen hoitaessa laissa säädettyjä tilastojen laadintaan liittyviä tehtäviä. Tällöin pidettiin keskeisenä, että tilastoviranomaisten toimintaan liittyvät erityiset tiedonkeruuvaltuudet, joita muilla tilastoja laativilla viranomaisilla ei ole. Luonnonvarakeskuksen tiedonkeruuvaltuuksista säädetään erityislainsäädännössä. Viraston edustajien taholta ei tuotu esille näkökohtia, jotka puhuisivat sen puolesta, että tilastoviranomaisen statusta tulisi muuttaa *tilastoja laativaksi muuksi viranomaiseksi, toisin sanoen* valtion viranomaiseksi, joka laatii toimialaansa koskevia tilastoja hallussaan olevista, muihin tarkoituksiin kerätyistä tiedoista taikka vapaaehtoisuuden perusteella tilastotarkoitukseen kerätyistä tiedoista. Esitetyt näkökannat olivat hyvin perusteltuja.

Sääntelyn osalta keskeinen lähtökohta on se, että maatalous ja kalatalous ovat vahvasti EU-sääntelyn piiriin kuuluvia, kun taas metsätalouden sääntely on luonteeltaan ensisijaisesti kansallista. Tämä luo myös osaltaan reunaehdot rekisteri- ja tilastotoimen sääntelylle. Samalla on tosin otettava huomioon, että EU-sääntelyn vaikutus on joka tapauksessa merkittävä. Esimerkkinä voidaan mainita tietosuojasetus. Tietosuojalainsäädäntö ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden aiheuttanut olennaisia muutoksia aikaisemmin

300 Ruokahävikin monitoroinnin taustalla olisi EU-sääntely.

301 Tämän ohella on otettava huomioon, että maakuntauudistus olisi tuonut haasteen tilastoinnille lähinnä tilastojen aikasarjojen uudistamisen vuoksi, koska aluemuutosten vieminen takautuvasti vanhoihin tilastoihin olisi ollut joko vaikeaa tai mahdotonta.

vallinneeseen oikeustilaan. Asia erikseen oli se, että uudistus aiheutti hallinnollista työtä muun muassa kokoustamisen sekä tietosuojailmoitusten ja tietosuojaselosteiden muodossa. Luonnonvarakeskuksen edustajien mukaan muutoin vireillä olevien lakiehdotusten osalta ei ole ollut erityisiä ongelmia.³⁰²

Luken tilastointi perustuu budjettirahoitukseen. Osaan hankkeista on haettu ja/tai saatu Eurostatin grants-rahoitusta (esimerkiksi maataloustilastot ja yhteisrahoitus Tilastokeskuksen ja Tullin osalta tilastojen metadatakuvauksista). Merialueen kalastukseen, kalanviljelyyn ja kalanjalostukseen liittyvien tilastojen pääasiallisena rahoittajana on ollut kalatalouden EU-tiedonkeruu, mutta muut tilastot ovat Luken rahoittamia (Kaupallinen kalastus sisävesillä, Metsästys, Kalan ulkomaankauppa, Kalan kulutus). Tilastojen kehittämiseen liittyviä hankkeita on rahoitettu maa- ja metsätalousministeriöstä anotulla rahoituksella. Uusia metsäsektorin tilastointikohteita luultavasti ennen pitkää ilmestyy ja tilastotuotantosen myötä laajenee. Uusien tietotarpeiden tyydyttäminen ja tilastojen laatutason ylläpitäminen muodostaa haasteen, joka edellyttää uusien tilastotuotantomenetelmien kehittämistä. Tämän vuoksi eri tilastotuotantomenetelmiä pilotoidaan, esimerkiksi kaukokartoitusta ESSnet hankkeessa ja tiedonkeruiden yhdistämisiä arvioidaan ja on toteutettukin Luonnonvarakeskuksen ja Tilastokeskuksen tiedonkeruun yhdistämisessä (pientalojen lämmitysenergia -tutkimus). Lisäksi erillistä rahoitusta on saatu yhteistyöhankkeeseen Tilastokeskuksen kanssa MMM:stä, YM:stä, TEM:stä, Energiavirastosta ja Motivasta. Tilastoaineistoja luovutetaan tilastolain ja tilastollisen tietosuojan salliessa tutkimushankkeisiin. Tällöin aineistoista peritään irrottamiskustannuksia vastaava maksu.

4.4 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

4.4.1 Lähtökohdat

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi on Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.³⁰³ Laitos on sosiaali- ja terveysministeriön alainen³⁰⁴ ja se

302 Luken edustajien mukaan kaikkien rekistereiden tulisi olla tilastotuotannon käytettävissä tilastolain hengessä. "Kun tilastojen tiedonkeruussa hyödynnetään haastattelututkimuksia tiedonkeruumenetelmänä ja tilastot tuotetaan kansallisen lain tai EU-asetuksen puitteissa, olisi suotavaa että tilastotuotannossa voitaisiin tehdä yleisen edun nimissä suorahankintana tiedonkeruun hankinta palveluna Tilastokeskukselta. Tällainen yleinen linjaus edistäisi tilastoviranomaisen, kuten Luonnonvarakeskuksen, resurssien tehokasta käyttöä." Näin Johanna Laiho-Kauranne 18.2.2019.

303 Laitos on perustettu lakkautettujen Kansanterveyslaitoksen ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilalle.

304 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008) 1 §.

toimii hallinnonalalla tilastoalueen koordinoijana³⁰⁵. Laitoksen tehtävänä on muun muassa "toimia tilastolain (280/2004) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena ja ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä siten kuin niistä erikseen säädetään sekä huolehtia tehtäväalueensa tietoperustasta ja sen hyödyntämisestä"³⁰⁶.

THL on keskeinen rekisteri- ja tilastoaineistojen tuottaja.³⁰⁷ THL kehittää ja koordinoi aineistojen tietosisältöjä ja käyttöä yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kanssa. THL:n nykyiseen tietotuotantoon pohjautuvat rekisteri- ja väestökyselytietovarannot muodostavat merkittävän osan siitä sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohjasta, jonka perustalle uuden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tietopohja tullaan rakentamaan. THL ylläpitää 16:tta lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuollon rekisteriä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusrekistereillä on keskeinen rooli maakuntien ja eri toiminta-alueiden toiminnan seurannassa. Näiden rekisterien lisäksi THL:n tietopohjaa täydennetään jatkuvasti erilaisilla säännöllisillä tilasto- ja erillistiedonkeruilla (noin 40) ja tutkimusaineistoilla (noin 2000), jotka toimivat myös tilastoinnin pohjana. THL julkaisee vuosittain tuhansia suomalaisten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä tilastoja, selvityksiä ja raportteja. Julkaisujen muotoja on monenlaisia, SVT-sarjan (Suomen virallinen tilasto) kokoomajulkaisuista aina erilaisiin tietokantaraportteihin. Osana sote-uudistusta THL:een on perustettu SOTE arviointitoiminto, jonka puitteissa valmistellaan myös yhtenäistä mittaristoa ja indikaattoreita (ns. KUVA-indikaattorit). KUVA-indikaattoreita on tällä hetkellä lähes 500. Näiden yksittäisten indikaattorien lisäksi tarvitaan myös moniulotteisempaa ilmiöpohjaista tietoa ja tilastointia. THL:n tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät muodostivat Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksen mukaan 5 % laitoksen tehtävistä, yhteensä 47,6 htv.³⁰⁸

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 5.1 §:n mukaan tilastointitehtäviin ja laitoksen ylläpitämiin valtakunnallisiin terveydenhuollon henkilörekistereihin kerättävistä tiedoista, niiden luovuttamisesta ja salassapidosta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Säännös on katsottu selvyysyistä tarpeelliseksi, koska tilastoihin ja rekistereihin kerättävät sosiaali- ja terveydenhuollon tiedot ovat pääosin salassa pidettäviä. Niiden keräämistä, käyttöä, luovuttamista ja salassapitoa koskevat yleiset viranomaisia velvoittavat määräykset ovat tilastolaissa, julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa³⁰⁹. Näiden lakien säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain siltä osin kuin laitoksen tilastoja ja rekistereitä koskevissa

305 HE 124/2008 vp. Laitoksen yhtenä tehtävänä on myös kehittää ja ylläpitää keskeisiä määrittäviä ja luokituksia sekä koodistopalvelua. Yllä mainittu kertoo siitä, että koordinoitiefunktio on yksi tärkeä tehtävä tilastotoimen järjestämisessä.

306 Lain 2.1 §:n 4 kohta.

307 <https://thl.fi/fi/thl/organisaatio/osastot-ja-yksikot/tietopalvelut/tilastot-ja-rekisterit>.

308 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

309 Henkilötietolaki kumottiin vuoden 2019 alussa tietosuojauudistuksen myötä.

erityislaeissa ei toisin säädetä tai niissä ei ole asiaa koskevia määräyksiä. Keskeiset Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoja ja rekistereitä koskevat erityislait ovat laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta sekä terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä annettu laki ja asetus. Laeissa on määräykset tietojen keruusta, niiden salassapidosta ja käsittelystä sekä tietojen luovuttamisesta ulkopuolisille. Tietojen luovuttamisesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämiin rekistereihin on säädetty lisäksi yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa ja asetuksessa (744/1990), tartuntatautilaissa ja -asetuksessa ja huumausainelaissa (373/2008). Tietojen luovuttamisesta laitoksen rekistereihin on säädetty myös steriloimisasetuksessa ja raskauden keskeyttämisestä annetussa asetuksessa.³¹⁰

Hallituksen esityksessä HE 159/2017 vp ehdotetaan muun muassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain muuttamista³¹¹. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoviranomaistehtäviä ja rekistereitä koskevat säännökset siirrettäisiin muutoksen myötä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettuun lakiin. Samalla kumottaisiin laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta (401/2001) ja laki terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä (556/1989), joissa laitoksen tilastoviranomais- ja rekisteritehtävistä on tähän asti säädetty. Näin saatetaan myös THL:n henkilörekistereitä koskeva sääntely perustuslain mukaiseksi. Samalla luotaisiin edellytykset sille, että THL voisi toteuttaa paremmin sille sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä tulevia tehtäviä.³¹²

Hallituksen esityksessä HE 159/2017 vp korostetaan myös, että THL voi kerätä tietoaaineistoja, kuten tutkimus- ja rekisteriaineistoja. Näistä aineistoista voidaan johtaa tilastotietoja, mutta niitä ei ole kerätty ensisijaisesti tilastointitarkoituksiin eivätkä ne siten muodosta ensisijaisesti tilastointitarkoituksiin kerättyä aineistoa. Tällaisia tutkimus-, rekisteri- ja muita aineistoja voidaan käyttää Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävien hoitoon lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos voi kerätä tietoja nimenomaisesti tilastotarkoituksia varten, jolloin tiedonkeruu nimetään tämän tarkoituksen mukaisesti, ja niitä käsitellään kuten tilastoaineistoja. Tehtäväalueen tietoperustasta huolehtimisen ja tehokkaamman hyödyntämisen eräänä edellytyksenä on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mahdollisuus aikaisempaa joustavammin ja itsenäisemmin määrittää ja ylläpitää tiedostoja ja rekistereitä. Tämän vuoksi kerättäviä ja ylläpidettäviä rekistereiden tietosisältejä ei määritellä enää muuttujittain vaan tietotyypeittäin lain 5 §:ssä. Laitos voisi käsitellä 5 §:ssä tarkoitettuja tietoja tiedostojen ja rekistereiden ylläpidon lisäksi, kun se

310 HE 124/2008 vp.

311 Ks. myös StVM 37/2018 vp, jossa on ehdotettu verraten monia muutoksia alkuperäiseen lakiesitykseen.

312 Laitosta koskevan lain on odotettu tulevan todennäköisesti eduskunnan käsiteltäväksi uudelleen, kun laitoksen asema on tarkemmin selvillä. Samalla voitaisiin tarvittaessa täsmentää niitä tehtäviä, joihin THL:n tiedonsaantioikeus kohdistuu.

- tutkii ja seuraa väestön hyvinvointia ja terveyttä, niihin vaikuttavia tekijöitä ja niihin liittyviä ongelmia, ongelmien yleisyyttä ja ehkäisymahdollisuuksia, sekä kehittää ja edistää toimenpiteitä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja ongelmien vähentämiseksi;
- tutkii, seuraa, arvioi ja kehittää sekä ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea hyvinvointia ja terveyttä edistävien politiikkojen, toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi;
- harjoittaa alan tutkimusta; sekä
- ylläpitää alan laaturekistereitä.

Eduskunnassa maaliskuussa 2019 hyväksytyt lait sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta tulevat ilmeisesti vaikuttamaan THL:n tilasto- ja rekisteritoimintaan. Voimaan tulevan lain mukaan THL:n tehtäviin lisättiin kohta *laaturekisterien ylläpidosta*.

Laaturekisterillä tarkoitetaan rekisteriä, jonka tietoja käytetään tietyn sairauden hoidon tai tietyn hoitomenetelmän taikka sosiaalipalvelun arvioimiseen. Rekisteriin tallennetaan sairauteen ja hoitomenetelmään tai sosiaalipalvelun toteuttamiseen liittyviä välttämättömiä henkilötietoja. Lisäksi rekisteriin saa tallentaa tiedot hoidosta tai palvelusta vastanneesta toimintayksiköstä ja sen toteuttaneista henkilöistä hoidon tai palvelun laadun arvioimiseksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rekisterinpidollisessa vastuussa olevaa laaturekisteriä saa käyttää sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain mukaisissa käyttötarkoituksissa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella säädetään, mitkä laaturekisterit ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rekisterinpidollisessa vastuussa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos antaa määräykset ylläpitämiensä laaturekistereiden tietorakenteista ja tietosisällöistä.³¹³

Sote-tiedot ovat lähes poikkeuksetta tietosuojalainsäädännön alaisia, joten tietosuojalainsäädäntö on otettava huomioon kaikessa tietotuotantoon liittyvässä toiminnassa. Tietosuojalainsäädännön tulkinnat hakevat kuitenkin vielä muotoaan, joten lain yhtenäiselle tulkinnalle eri tilastoviranomaisten kesken on selvä tarve.

313 Terveydenhuollon laaturekisteritoimintaa pilotoidaan THL:n vuonna 2018 alkaneessa hankkeessa, joka jatkuu vuoden 2020 loppuun asti: <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/tietopohja-ja-arviointi/terveydenhuollon-kansalliset-laaturekisterit>.

4.4.2 Biopankkilaki

Biopankkilain (688/2012) tarkoituksena on tukea tutkimusta, jossa hyödynnetään ihmisperäisiä näytteitä, edistää näytteiden käytön avoimuutta sekä turvata yksityisyyden suoja ja itsemääräämisoikeus näytteitä käsiteltäessä.³¹⁴ Näyte- ja tietorekisterin osana on tutkimustarpeita palveleva metatietokanta näytteistä ja niihin liitetyistä tiedoista, mutta se sisältäisi muutakin kuin metatietoa.³¹⁵ Biopankkilaisissa säädetään muun muassa rekisteröityjen oikeuksista ja tietojen suojaamiseksi tarpeellisista järjestelyistä sekä biopankkitutkimusta palvelevista rekistereistä.³¹⁶ Biopankilla on oikeus ylläpitää biopankkitutkimusta varten henkilörekistereitä siten kuin biopankkilain 20 – 25 §:ssä säädetään. Näytteiden käytön edellytykset varmistavien henkilörekisterien tulee olla erillisiä rekisteröityjen yksityisyyden suojan sekä itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi. Rekisterit palvelevat paitsi biopankkitutkimusta myös tutkijoiden ja rekisteröidyn tietotarpeita ja näytteiden laadun ja käytön seurantaan. Henkilörekisterien ylläpitoa koskeva velvoite on biopankin omistajalla, joka toimii henkilötietolain tarkoittamana rekisterinpitäjänä.³¹⁷

Biopankkilain 21 §:n mukaan näyte- ja tietorekisteri on sähköisen tietojen käsittelyn avulla näytteiden ja niihin liittyvän tiedon ylläpidon, toiminnan seurannan ja arvioinnin mahdollistamiseksi pidettävä rekisteri. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset näyte- ja tietorekisterin sisällöstä ja rekisterin teknisestä toteuttamisesta tietojärjestelmien yhteensopivuuden turvaamiseksi. Biopankkilain 22 §:n mukaan suostumusrekisteri on sähköisen tietojen käsittelyn avulla näytteiden käytön perusteen hallinnoimiseksi ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen turvaamiseksi pidettävä henkilörekisteri. Biopankilla tulee olla jokaisen näytteen osalta yksilöity tieto siitä, millä edellytyksillä ja rajoituksilla näytettä saadaan käyttää tutkimukseen tai onko näytteen luovuttaminen tutkimukseen enää mahdollista³¹⁸. Suostumusrekisteri voidaan koodirekisterin avulla yhdistää näyte- ja tietorekisteriin. Biopankkilain 23 §:n mukaan koodirekisteri on sähköisen tietojen käsittelyn avulla yksityisyyden suojan varmistamiseksi pidettävä henkilörekisteri, jonka avulla näyte- ja tietorekisterissä sekä suostumusrekisterissä oleva tieto voidaan yhdistää.

4.4.3 Epämuodostumarekisteri

Epämuodostumarekisteriin kirjataan kaikki Suomessa syntyneillä henkilöillä tai sikiöillä todetut epämuodostumat. Tietoa tuotetaan epämuodostumien seuraamiseksi mm. päätöksenteon tueksi, hoitokäytäntöjen kehittämiseksi sekä toiminnan suunnitteluun ja arviointiin terveydenhuollon yksiköissä. Epämuodostumarekisteriin kerätään valtakunnallisesti

314 Biopankkilain 1 §.

315 HE 86/2011 vp.

316 Biopankkilain 2 §.

317 HE 86/2011 vp.

318 HE 86/2011 vp.

tiedot elävänä ja kuolleena syntyneillä lapsilla sekä sikiöillä todetuista tai epäillyistä synnynnäisistä epämuodostumista, kromosomi- ja rakennepoikkeavuuksista sekä eräistä muista synnynnäisistä poikkeavuuksista. Tietoja kerätään laajasti eri terveydenhuollon toimijoiden asiakirjoista. Epämuodostumarekisterin tietoja täydennetään THL:n muiden rekistereiden tiedoilla (hoitoilmoitusrekisteri, syntyneiden lasten rekisteri, raskaudenkeskeyttämisrekisteri, näkövammarekisteri) sekä Valviralta saatujen tietojen perusteella ja Tilastokeskuksen kuolemansyytilastojen tiedoilla. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan epämuodostumarekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³¹⁹

4.4.4 Implanttirekisteri

Implanttirekisterissä käsitellään henkilötietoja sairaaloiden ja terveyskeskusten vuodeosastohoidon sekä julkisen erikoissairaanhoidon avohoidon toiminnasta ja niissä hoidossa olleista potilaista tilastointia ja tutkimusta varten. Terveydenhuollon toimintayksiköiden tietojärjestelmät ovat henkilötietojen lähteitä. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. Salassa pidettäviä tietoja annetaan henkilötunnisteellisenä vain luvan perusteella määrättyä tieteellistä tutkimusta varten. Rekisteritietoja luovutettaessa noudatetaan terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä annetun lain 4 §:n määräyksiä.³²⁰

4.4.5 Kotihoidon asiakaslaskenta sosiaali- ja terveydenhuollossa 30.11. rekisteri

Kotihoidon asiakaslaskenta sosiaali- ja terveydenhuollossa 30.11. rekisteri tuottaa tietoa kotihoidon asiakkaista ja palvelun antajista valtakunnallista ja alueellista tilastointia ja tutkimusta varten. Kotihoidon asiakaslaskenta 30.11. rekisteriin kerätään tiedot kuntien, kuntayhtymien ja yksityisten palveluntuottajien asiakkaista. Laskenta tehdään vuosittain marraskuun 30. päivän tilanteen mukaisesti. Tiedot kerätään 30. marraskuuta säännöllisen kotihoidon piirissä olleista asiakkaista, kotihoidon tukipalveluja saaneista ja omaishoidon tuen saajista. Tiedot kerätään yksityisiltä ja julkisilta kotihoitoa tuottavilta organisaatioilta. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan rekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³²¹

319 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/epamuodostumat>.

320 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/implanttirekisteri>.

321 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/kotihoidon-laskenta>.

4.4.6 Lastensuojelurekisteri

Lastensuojelurekisteriin kirjataan kaikki kodin ulkopuolelle sijoitetut suomalaiset lapset ja nuoret. Tietoa tuotetaan muun muassa päätöksenteon tueksi, lastensuojelutyön kehittämiseksi sekä lastensuojelutoiminnan suunnitteluun ja arviointiin. Rekisteriin kerätään tiedot kaikista suomalaisista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista. Lastensuojelurekisterin tiedot on kerätty vuodesta 1991 alkaen kuntien sosiaaliviranomaisilta. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan lastensuojelurekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³²²

4.4.7 Näkövammarekisteri

THL päättää ja vastaa näkövammarekisterin osalta henkilötietojen käsittelystä eli THL on puheena olevien tietojen osalta rekisterinpitäjä. Näkövammarekisterin tekninen ylläpitäjä on Näkövammaisten liitto ry. Tietoja ei käytetä mihinkään rekisteröityä henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Tiedot saadaan lakisääteisen velvoitteen mukaisesti terveydenhuollon henkilöstöltä tai yksiköiltä. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle.³²³ Näkövammarekisterin vuosikirja sisältää tuoreen tilastotiedon näkövammaisuudesta. Ilmoitusvelvollisia ovat silmätautien erikoislääkärit.³²⁴

4.4.8 Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteri (Avohilmo)

Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteristä tuotetaan tietoa muun muassa avohoidon saatavuudesta ja toiminnasta päätöksenteon tueksi, hoitokäytäntöjen kehittämiseksi sekä toiminnan suunnitteluun ja arviointiin terveydenhuollon yksiköissä. Lisäksi rekisteriä käytetään rokotuksien, tartuntatautien, tapaturmien, terveystarkastusten ym. seurantaan ja muissa THL:lle kuuluvissa tehtävissä. Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteriin kerätään tiedot perusterveydenhuollon avohoidosta, kotihoidosta ja työterveyshuollosta. Julkisen avoterveydenhuollon tiedonkeruu on käynnistynyt vuonna 2011 valtakunnallisesti kaikista terveyskeskuksista. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan perusterveydenhuollon avohoidon rekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³²⁵

322 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/lastensuojelu>.

323 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/nakovammarekisteri>.

324 <https://www.nkl.fi/fi/etusivu/nakeminen/nvrek>.

325 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/perusterveydenhuolto>.

4.4.9 Raskaudenkeskeyttämisrekisteri

Raskaudenkeskeyttämisrekisteriin kirjataan kaikki Suomessa tehdyt raskaudenkeskeytykset. Tietoa tuotetaan mm. päätöksenteon tueksi, hoitokäytäntöjen kehittämiseksi sekä toiminnan suunnitteluun ja arviointiin terveydenhuollon yksiköissä. Tiedot kerätään kaikista raskaudenkeskeytyksiä suorittavista terveydenhuollon yksiköistä. Tiedot kattavat sekä julkisen että yksityisen terveydenhuollon. Terveydenhuollon yksiköt ovat velvollisia ilmoittamaan tiedot toimenpiteestä yhden kuukauden sisällä toimenpiteen suorittamisesta. Raskaudenkeskeyttämisrekisterin tietoja täydennetään THL:n muiden rekistereiden tiedoilla (hoitoilmoitusrekisteri, epämuodostumarekisteri, sterilointirekisteri, syntyneiden lasten rekisteri) sekä Valviralta saatujen tietojen perusteella. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan raskaudenkeskeyttämisrekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³²⁶

4.4.10 Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri

Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri tuottaa tietoa sosiaalihuollon laitoshoidosta ja ympärivuorokautisesta sekä ei-ympärivuorokautisesta asumispalvelusta, laitosten toiminnasta ja niiden asiakkaista valtakunnallista ja alueellista tilastointia ja tutkimusta varten. Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteriin kerätään hoidon päättymisilmoitukset kaikista henkilöistä, jotka ovat olleet asiakkaina yksityisissä ja julkisissa vanhainkodeissa, vanhusien ympärivuorokautisessa palveluasumisessa, kehitysvammaisten laitoshoidossa ja autetussa asumisessa, vaikeavammaisten ja mielenterveyskuntoutujien ympärivuorokautisessa palveluasumisessa, päihdehuollon katkaisuhoidossa ja kuntoutuslaitoksissa. Asiakasluokentatiedot kerätään poikkileikkauksena 31.12. edellisten lisäksi myös ei-ympärivuorokautisista asumispalveluista. Hoitoilmoitustietojen lähettämisestä annetaan ohjekirja³²⁷. Tiedot kerätään yksityisiltä ja julkisilta sosiaalihuollon laitos- ja asumispalveluja tuottavilta organisaatiolta. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³²⁸

4.4.11 Steriloimisrekisteri

THL käsittelee Steriloimisrekisteriin tallennettuja henkilötietoja tilastointia ja tutkimusta varten. Steriloimisrekisteriin kirjataan kaikki Suomessa tapahtuneet steriloimistoimenpiteet. Tietoa tuotetaan mm. päätöksenteon tueksi, hoitokäytäntöjen kehittämiseksi sekä

326 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/raskaudenkeskeytykset>.

327 HILMO; Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon hoitoilmoitus - määrittelyt ja ohjeistus, THL Luokitukset, terminit ja tilasto-ohjeet.

328 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/sosiaalihuollon-hoitoilmoitusrekisteri>.

toiminnan suunnitteluun ja arviointiin terveydenhuollon yksiköissä. Tiedot kerätään kaikista sterilointeja suorittavista terveydenhuollon yksiköistä. Tiedot kattavat sekä julkisen että yksityisen terveydenhuollon. Terveydenhuollon yksiköt ovat velvollisia ilmoittamaan tiedot toimenpiteestä yhden kuukauden sisällä toimenpiteen suorittamisesta THL:lle. Steriloimisrekisterin tietoja täydennetään THL:n muiden rekistereiden tiedoilla (hoitoilmoitusrekisteri, epämuodostumarekisteri, raskaudenkeskeyttämisrekisteri, syntyneiden lasten rekisteri) sekä Valviralta saatujen tietojen perusteella. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan Steriloimisrekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³²⁹

4.4.12 Syntymärekisteri

THL käsittelee Syntyneiden lasten rekisteriin (Syntymärekisteri) tallennettuja henkilötietoja tilastointia ja tutkimusta varten. THL päättää ja vastaa henkilötietojen käsittelystä. Syntyneiden lasten rekisteriin kirjataan kaikki Suomessa tapahtuneet synnytykset, synnyttäjät ja syntyneet lapset. Tietoa tuotetaan mm. päätöksenteon tueksi, hoitokäytäntöjen kehittämiseksi sekä toiminnan suunnitteluun ja arviointiin terveydenhuollon yksiköissä. Tiedot kerätään sairaaloista. Kotisyntytyksissä hoitava kätilö vastaa ilmoituksen tekemisestä. THL:n Syntyneiden lasten rekisterin tietoja täydennetään THL:n muiden rekistereiden tiedoilla (hoitoilmoitusrekisteri, epämuodostumarekisteri, raskaudenkeskeyttämisrekisteri), Väestörekisterikeskukselta (syntyneiden lukumäärä, synnyttäjän perustiedot) ja Tilastokeskukselta saaduilla tiedoilla (kuolintiedot). Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. THL voi myöntää tutkijoille luvan syntyneiden lasten rekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³³⁰

4.4.13 Syöpärekisteri

Suomen Syöpäyhdistys ry ylläpitää Suomen Syöpärekisteriä, joka käsittelee Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen valtakunnallisen syöpärekisterin henkilötietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamista varten. Suomen Syöpäyhdistys on siis rekisterin tekninen ylläpitäjä. Kohdunkaula- ja rintasyövän joukkotarkastusrekisterit ovat syöpärekisterin osia. Kuriositeettina mainittakoon, että yksittäisessä maakuntaliiton kannanotossa syöpärekisterien katsottiin olevan varsin hyvässä kunnossa maakuntien tehokkaan tehtävien hoitamisen kannalta³³¹.

329 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/steriloinnit>.

330 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/syntyneet-lapset>.

331 Näin Etelä-Savon maakuntaliitto 18.2.2019.

Syöpärekisteriin rekisteröidään Suomessa asuvat syöpään sairastuneet henkilöt ja valtakunnallisten joukkotarkastusten kohdeväestön tiedot. Talletetut tiedot käsittävät potilaan henkilötiedot, syöpää koskevat tiedot, kuolintodistustiedot sekä kohdunkaula- ja rintasyövän joukkotarkastuksia koskevat tiedot. Käsiteltävät tiedot on saatu terveydenhuollon organisaatioista ja patologian laboratorioista. Syöpäpotilaiden asuinkuntatieto sekä maastamuutto- ja maahanmuuttotiedot samoin kuin joukkotarkastusrekisterin seurantatiedot ja joukkotarkastusten kohdeväestön tiedot saadaan Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmästä. Kuolinsyytiedot sekä sosioekonomista asemaa, ammattia ja koulutusta koskevat tiedot saadaan Tilastokeskuksesta. Syöpäpotilaiden tiedot syöpätauteihin liittyvistä hoitajaksoista ja käynneistä saadaan THL:n Hilmo-hoitoilmoitusjärjestelmästä. Joukkotarkastusrekisterin jatkotutkimustiedot saadaan myös Hilmosta. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti. THL voi myöntää tutkijoille käyttöluvan syöpärekisterin ja joukkotarkastusrekisterien tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa erikseen säädetyin perustein. Tilastokeskus voi myöntää luvan kuolinsyytietojen luovuttamiseen tieteellistä tutkimusta varten.³³²

4.4.14 Tartuntatautirekisteri

Tartuntatautilain (1227/2016) 32 §:ssä säädetään tartuntatautirekisteristä. Pykälän 1 momentin mukaan THL ylläpitää 28 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten perusteella valtakunnallista tartuntatautirekisteriä tautien seurantaa ja torjuntaa sekä viranomaistoimintaa, tilastointia ja tutkimusta varten. Rekisteriin talletetaan tunnistetietoina 29 §:ssä tarkoitettut tiedot. Laitos voi täydentää tietoja väestörekisterijärjestelmästä tiedoilla potilaan asuinkunnasta ja -paikasta, syntymämaasta, maahanmuuttopäivästä, kansalaisuudesta ja mahdollisesta kuolemasta. Tartuntatautirekisteri on yksi terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä ja sitä koskee näitä sääntelevä lainsäädäntö³³³. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin on tehtävä esityksiä tietojen korjaamisesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sairaanhoitopiirin kuntayhtymän alueelle rekisteröidyistä tautitapauksista laboratorioista ja hoitavasta terveydenhuollon toimintayksiköstä hankkimiensa tietojen perusteella.

Tartuntatautilain 28.1 §:n mukaan lääkärin ja hammaslääkärin on salassapitosäännösten estämättä tehtävä *tartuntatauti-ilmoitus* epäilemästään tai toteamastaan yleisvaarallisesta ja valvottavasta tartuntatautitapauksesta THL:lle. Tartuntatautien tutkimuksia tekevän laboratorion on tehtävä tartuntatauti-ilmoitus toteamastaan yleisvaarallisen ja valvottavan tartuntataudin sekä muiden tartuntatautien

332 <https://syoparekisteri.fi/tietoa-syoparekisterista/tietosuojailmoitus/>.

333 Tätä seikkaa korostettiin hallituksen esityksessä HE 13/2016 vp.

ilmoitettavista mikrobilöydöksistä ja mikrobien lääkeherkkyksistä.³³⁴ Tartuntatauti-lain 29.1 §:n mukaan tartuntatauti-ilmoitus sisältää potilaan tunnistetiedot ja tiedon ilmoituksen tekijästä sekä sellaiset potilasta, tartuntatautia, mikrobilöydöstä ja mikrobin ominaisuuksia, tartuntatapaa, -aikaa ja -paikkaa sekä hoitoa koskevat tiedot sekä tartunnan kulkuun vaikuttavat tekijät, jotka ovat välttämättömiä taudin leviämisen estämiseksi ja epidemian selvittämiseksi. Tunnistetietona ilmoitetaan potilaan henkilötunnus sekä yleisvaarallisissa ja valvottavissa tartuntataudeissa lisäksi potilaan nimi. Jos potilaalla, jolla on todettu lain 28 §:ssä tarkoitettu muun tartuntataudin ilmoitettava mikrobilöydös, ei ole henkilötunnusta, ilmoitetaan hänen nimensä, syntymäaikansa ja sukupuolensa.³³⁵

Rekisterien tiedot on pääsääntöisesti pidettävä salassa. Valtakunnallisesta tartuntatautirekisteristä voidaan kuitenkin luovuttaa sairaanhoitopiiriin ja kunnan tartuntataudeista vastaaville lääkäreille kummankin omaa toimialuetta koskevia tietoja siinä laajuudessa kuin se on tartuntatautien torjunnan kannalta välttämätöntä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös rajoittaa tietojen luovutusta nimetyssä taudissa yksityisyyden suojan varmistamiseksi. Tätä on käytetty Hiv-tartunnan saaneiden suojaksi. Verensiirtojen turvallisuuden varmistamiseksi sairaanhoitopiiriin tartuntataudeista vastaava lääkäri voi luovuttaa tietoja veripalvelulaissa (197/2005) tarkoitetuille yhteisöille. Lisäksi säädetään tietojen luovuttamisesta tieteelliseen tutkimukseen sekä luovutuksen toteuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla.³³⁶

THL ylläpitää myös otokseen perustuvaa henkilörekisteriä valtioneuvoston asetuksella säädettyjen tartuntatautien seurantaa, torjuntaa, viranomaistoimintaa, tilastointia ja tutkimusta varten. Rekisteriin talletetaan tunnistetietoina tartuntatautilain 29 §:ssä tarkoitettut tiedot. Laitos saa tartuntatautitapauksien diagnoositiedot sekä torjunnan toteuttamiseksi tartunnan kulkua ja riskitekijöitä koskevat tiedot vapaaehtoisesti otosseurantaan osallistuvista terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksiköistä sekä niiden potilaista ja asiakkaista.³³⁷ THL voi täydentää otosseurantarekisterin tietoja väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain mukaisesta väestötietojärjestelmästä tiedoilla asiakkaan ja potilaan asuinkunnasta ja -paikasta, syntymämaasta, kansalaisuudesta ja mahdollisesta kuolemasta sekä yhdistää näitä tietoja tartuntatautirekisterissä, Kansaneläkelaitoksen etuusrekisterissä ja terveydenhuollon valtakunnallisista

334 Jos laboratoriotutkimus tehdään alihankintana toisessa laboratoriossa, tutkimuksen tilaava laboratorio on vastuussa tartuntatauti-ilmoituksen tekemisestä, pykälän 2 momentti.

335 Pykälän 2 momentin mukaan laboratorion on liitettävä tartuntatauti-ilmoitukseen mikrobikantoja tai näytteitä, jos se on taudin esiintymisen seuraamiseksi tai leviämisen ehkäisemiseksi tarpeellista.

336 Näin HE 13/2016 vp.

337 Tartuntatautilain 33 §.

henkilörekistereistä annetun lain mukaisissa rekistereissä oleviin tietoihin.³³⁸ Otosseuran-tarekisteriin tallennettavia tauteja ovat sukupuolitaudit, veriteitse tarttuvat sekä huumeiden käyttöön liittyvät infektiot, hengitystieinfektiot ja sikiön kehitykseen raskauden aikana vaikuttavat infektiot³³⁹.

4.4.15 Terveydenhoidon hoitoilmoitusrekisteri (Hilmo)

THL käsittelee henkilötietoja sairaaloiden ja terveyskeskusten vuodeosastohoidon sekä julkisen erikoissairaanhoidon avohoidon toiminnasta ja niissä hoidossa olleista potilaista tilastointia ja tutkimusta varten. Kerättävien tietojen kuvaus julkaistaan vuoden tai kahden vuoden välein julkaistavassa Hilmo-oppaassa³⁴⁰. Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle. Salassa pidettäviä tietoja annetaan henkilötunnisteellisena vain luvan perusteella määrättyä tieteellistä tutkimusta varten. Rekisteritietoja luovutettaessa noudatetaan terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä annetun lain 4 §:n määräyksiä.³⁴¹ Kipukohtana mahdollisten maakuntien tehokkaan tehtävien hoidon kannalta mainittiin tiedusteluissa se, että Sote-toiminnassa Hilmo-tietojen takaisin saaminen on ollut liian hidasta tällä hetkellä. Hilmo-tiedot toimitettiin käsiteltyinä takaisin usean kuukauden päästä.³⁴²

4.4.16 Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstöä koskeva rekisteri

THL käsittelee henkilötietoja terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstöä kuvaavien tilastojen tuottamiseen sekä muihin THL:n toimialaan kuuluvien tilastojen laatimiseen. Lainmukainen käsittelyperuste on yleistä etua koskevan tehtävä tilastointi (tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alkohta), jonka sisältö perustuu lakiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta sekä Tilastokeskuksen kanssa tehtyyn tiedonvaihtoa koskevaan puitesopimukseen (TK-41-120-16). Tietoja ei luovuteta säännönmukaisesti THL:n ulkopuolelle.³⁴³

4.4.17 Toimeentulotukirekisteri

Toimeentulotukirekisteriin kirjataan kaikki Suomessa toimeentulotukea ja kuntouttavan työtoiminnan tukea saaneet henkilöt ja heidän mahdolliset puolisonsa. Pakolaisille, paluumuuttajille ja turvapaikanhakijoille myönnettyt valtion korvaamat avustukset on rajattu

338 Tartuntatautilain 34 §.

339 HE 13/2016 vp.

340 <http://www.julkari.fi/handle/10024/135620>.

341 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/terveydenhuollon-hoitoilmoitukset>.

342 Näin Etelä-Savon maakuntaliitto 18.2.2019.

343 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/terveys-ja-sosiaalipalvelujen-henkilosto>.

rekisterin ulkopuolelle. Tietoa tuotetaan mm. sosiaalihuollon arviointi-, kehittämis-, ja suunnittelutehtäviin päätöksenteon tueksi. Käsittelyperuste on yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alkohta), jonka sisältö perustuu lakiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (2 §) sekä lakiin sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta (2 §). Toimeentulotukirekisteriin kerätään tieto kaikista niistä kotitalouksista (perheistä ja yksinasuvista avunsaajista), jotka ovat saaneet toimeentulotukea toimeentulotukilain (1412/1997) mukaan. Tiedot kerätään perustoimeentulotukea saaneiden henkilöiden osalta Kelasta ja täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea sekä kuntouttavan työtoiminnan korvauksia saaneiden osalta kaikista Suomen kunnista. Toimeentulotukea tai kuntouttavan työtoiminnan korvauksia myöntävä taho vastaa ilmoituksen tekemisestä. Henkilötietoja ei täydennetä muista rekistereistä saatavilla tiedoilla. THL voi myöntää tutkijoille luvan toimeentulotukirekisterin tietojen käyttöön tieteellisessä tutkimuksessa.³⁴⁴

4.4.18 Julkari

Julkari toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen osalta *julkaisurekisterinä*. Osasta julkaisuja löytyvät siksi vain metatiedot.³⁴⁵

4.4.19 Ekskursio: Työterveyslaitoksen rekisterit

Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain (159/1978) 1 §:n mukaan työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaa varten on työterveyslaitos, joka on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Työterveyslaitoksen organisaatio muodostuu valtakunnallisista osaamiskeskuksista. Työterveyslaitos toimii sosiaali- ja terveysministeriön johdon ja valvonnan alaisena. Lain 2 a §:n perusteella Työterveyslaitos voi muodostaa erikseen säädetyin perustein *työhygieenisten altistumismittausten rekisterin* ja *biologisten altistumismittausten rekisterin*. Edellä mainittuihin rekistereihin voidaan merkitä altistuneen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä tiedot työnantajasta, työpaikasta, altistumisen laadusta ja kestosta, tilaajasta sekä altistumismittauksista ja niistä annetuista lausunnoista. Lisäksi biologisten altistumismittausten rekisteriin voidaan merkitä tiedot näyteanalyysistä.

Työterveyslaitos ylläpitää *työperäisten sairauksien rekisteriä* ammattitautien ja muiden työstä johtuvien sairauksien tutkimusta, selvittelyä ja ehkäisyä sekä diagnosoinnin ja hoidon kehittämistä varten. Rekisteriin voidaan tallettaa sairastuneen henkilön nimi, henkilötunnus, ammatti, tiedot työnantajasta ja työpaikasta, altistumisen laadusta ja kestosta,

344 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/toimeentulotuki>.

345 <http://www.julkari.fi/>.

sairauden toteamisesta ja laadusta sekä sen aiheuttamasta haitasta ja sairauslomasta, vakuutuslaitoksen päätös ammattitaudiksi hyväksymisestä ja korvauksesta sekä ammattitautin aiheuttamasta kuolemasta. Työterveyslaitoksen oikeudesta saada tietoja työperäisten sairauksien rekisteriä varten säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 46 a §:n 3 momentissa, työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 262 §:ssä sekä maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (873/2015) 158 §:n 9 kohdassa.

Työterveyslaitos voi käyttää altistumismittausten rekistereiden ja työperäisten sairauksien rekisterin tietoja alansa tutkimus- ja selvitystoimintaan ja luovuttaa niistä tietoja toimialansa yksilöityä tieteellistä tutkimusta varten siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuuslain 28 §:ssä säädetään. Tutkimus- ja selvitystoiminnan lähdeaineistona arvokkaat altistumismittausten rekistereiden sekä työperäisten sairauksien rekisterin tiedot säilytetään pysyvästi siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

4.4.20 Tilastoista

Tilastotuotanto ja rekisterituotannon ohella tarjoaa laajasti tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon eri aihealueilta päätöksenteon, kehittämisen ja tutkimuksen tueksi. Tilastoja on ryhmitelty aiheittain seuraavasti:³⁴⁶

- Aikuisten sosiaalipalvelut
- Erikoissairaanhoidon palvelut
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen
- Ikääntyneiden sosiaalipalvelut
- Infektiotaudit
- Kansantaudit ja tapaturmat
- Lasten, nuorten ja perheiden sosiaalipalvelut
- Perusterveydenhuollon palvelut
- Päihteet ja riippuvuudet
- Päätöksenteko, talous ja palvelujärjestelmä
- Seksuaali- ja lisääntymisterveys
- Sosiaali- ja terveydenhuollon talous
- Syrjäytyminen ja sosiaalinen eriarvoisuus
- Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö
- Vammaisuus
- Yksityiset sosiaali- ja terveystilastot

346 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain>.

Tilastotiedot ovat rajattavissa eri muuttujien ja alueellisten toimijoiden kautta myös tilastotietokannoista:³⁴⁷

- Laajat terveys- ja hyvinvointitiedot kaikista kunnista (Sotkanet)
- Keskeisimmät terveys- ja hyvinvointitiedot kunnista (Hyvinvointikompassi)
- Kuntalaisten terveyden edistäminen (Teaviisari)
- Väestön terveys eri taustamuuttujien mukaan (Terveyskymppini)

Osaan tilastojen taustalla olevista rekistereistä voi syventyä myös valmiina *tiivisteinä* tai laajemmat tarkastelumahdollisuudet tarjoavina *kuutioina*. Tietokantaraportit eli tiivisteet ja kuutiot mahdollistavat käyttäjän omat valinnat rekisteriaineistoista. Tiivisteillä tarkoitetaan valmiiksi tehtyä koostetta aihealueen keskeisistä tiedoista. Kuutiot mahdollistavat tietojen monipuolisemman tarkastelun. Tietokantaraportit on listattu aiheittain. Valtaosa raporteista on tiivisteitä. Myös muiden rekisteriaineistojen sähköistä raportointia tiivisteinä ja kuutioina kehitetään.³⁴⁸

4.4.21 Sote- ja maakuntauudistuksen haasteisiin vastaaminen

Kulmakivenä vastedes on se, että THL:lla olii lakisääteinen tehtävä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon seurannassa ja arvioinnissa. THL:n nykyiseen tietotuotantoon pohjautuvat rekisteri- ja väestökyselytietovarannot muodostaisivat merkittävän osan siitä sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohjasta, jonka perustalle uuden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tietopohja rakennetaan. THL julkaisee vuosittain tuhansia suomalaisten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä tilastoja, selvityksiä ja raportteja. Julkaisujen muotoja on monenlaisia, SVT-sarjan (Suomen virallinen tilasto) kokoomajulkaisuista aina erilaisiin tietokantaraportteihin. Osana sote-uudistusta THL:een on perustettu SOTE-arviointitoiminto, jonka puitteissa valmistellaan myös yhtenäistä mittaristoa ja indikaattoreita (ns. KUVA-indikaattorit). KUVA-indikaattoreita on tällä hetkellä lähes 500. Näiden yksittäisten indikaattorien lisäksi tarvitaan moniulotteisempaa ilmiöpohjaista tietoa ja tilastointia. Yksi THL:n keskeisimpiä kehityskohteita on myös mahdollisimman oikea-aikainen tietotuotanto ja julkaisu maakuntien tarpeisiin. Tilastotuotanto tulee todennäköisesti kasvamaan maakuntauudistuksen toteutumisen myötä. Nykyisen tietotuotannon lisäksi tulee uusia tiedontuotantotapoja ja -linjoja, kuten Kanta-arkiston toisiokäyttö. Samoin toisio- lain ja THL-lain uudistusten mahdollistama sosiaalihuollon avopalveluiden sekä yksityisen terveydenhuollon mukaantulo nykyisiin tiedonkeruisiin kasvattaa tietotuotannon volyy- mia. Lisäksi esimerkiksi sosiaalisen eriarvoisuuden tarkastelun kannalta tilastointia on yhä

347 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain>.

348 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/tietokantaraportit>.

etenevässä määrin tarpeen tarkastella alueellisten vertailujen lisäksi myös eri väestöryhmissä, kuten sosioekonomisen tai sosiodemografisen aseman mukaan.

THL ylläpitää 16:tta lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon rekisteriä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusrekistereillä olisi ollut keskeinen rooli maakuntien toiminnan seurannassa. Näiden rekisterien lisäksi THL:n tietopohjaa täydennettäisiin jatkuvasti erilaisilla säännöllisillä tilasto- ja erillistiedonkeruilla (noin 40) ja tutkimusaineistoilla (noin 2000), jotka toimisivat myös tilastoinnin pohjana. Maakuntaudistus synnyttäisi ilmeisiä muutostarpeita rekisterituotantoon, sekä laajenevan tietosisällön (esimerkkinä edellä mainitut sosiaalihuolto ja yksityinen terveydenhuolto) että myös mahdollisesti muuttuvien tiedonkeruutapojen ja tuotantolinjojen myötä. Jatkuvaluonteinen ja yhä ajantasaistuva raportointitarve edellyttää tehokkaampaa tietojen vaihtoa tietoa tuottavien viranomaisten välillä, jotta olemassa olevat valtionhallinnon rekisterit tulisi mahdollisimman kattavasti hyödynnettyä, ja jotta eri tiedontuottajille ei aiheutuisi turhaa ja päällekkäistä tietotuotannon rasitetta.

Maakuntaudistukseen varautumisen kannalta keskeisessä asemassa olisi sosiaali- ja terveysministeriön hiljattain käynnistämä uusi toimeenpano-ohjelma sote-tiedolla johtamista, ohjausta ja valvontaa varten eli ns. Toivo-ohjelma. Ohjelma jakaantuu kahteen hankekokonaisuuteen, jossa toisessa kehitetään kansallista tietotuotantoa ja sitä tukevaa teknologiaa, jotta ne vastaisivat paremmin maakunta- ja sote-uudistuksen vaatimuksiin. THL:llä on tässä hankkeessa keskeinen rooli, ja tämän puitteissa jatketaan esimerkiksi sote-tietopohja -hankkeessa tehtyä työtä kattavan, oikea-aikaisen ja luotettavan tietopohjan kehittämiseksi maakuntien johtamisen tueksi.

Rahoituksen näkökulmasta THL:lla on ilmennyt vakavia haasteita. THL:n uusien lakisääteisten tehtävien myötä, sekä uusien tietotarpeiden ja tietotuotantolinjojen lisääntyessä, erityinen *ressurssipaine* kohdistuu tällä hetkellä eritoten tiedonhallintaan ja -jalostukseen sekä uusien tietotuotantolinjojen kehittämiseen (muun muassa sosiaalihuolto, toimintakyky, ensihoito, työterveyshuolto ja yksityiset). Kehittäminen vaatii investointirahoitusta ja tietotuotanto jatkuvaa ylläpitorahoitusta. Tilasto- ja rekisteritoimintaan sekä tilastotuotannon pohjalla olevien väestö- ja kyselytutkimusten rahoitukseen on kohdistunut merkittäviä leikkauksia osana Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrärahojen supistuksia. THL on tästä huolimatta pystynyt kasvattamaan tilastotuotannon laajuutta, volyymia sekä nopeuttamaan tilastotuotannon läpimenoaikoja. Tuotannon tehostuminen näkyy THL:n työtyytyväisyysmittauksissa vaikeuksina selvitä tehtävistä työajan puitteissa. Kansallisia tilasto- ja rekisteritietoja tulisi pystyä myös hyödyntämään nykyistä tehokkaammin eri organisaatioiden välillä. Tällä on merkittäviä rahoituksellisia heijastusvaikutuksia, sillä nykyisellään käytännöt eivät ole yhteneväisiä, minkä seurauksen tiedon vaihdossa syntyy muun ohella tarpeetonta valtion sisäistä laskutusta organisaatioiden välillä. Puutteet tietojen yhteiskäytössä johtavat päällekkäisiin tiedonkeruusiin, jotka lisäävät kuluja.

THL:n taholta työnjakoa ei sellaisenaan nähty ongelmana. Sitä vastoin korostettiin, että tulisi kehittää viranomaisten välisiä yhteistyömalleja. Kehitettäviä kokonaisuuksia ovat tehokas tietojenvaihto, yhteistyömallit erilaisissa erillistiedonkeruissa sekä säännönmukainen kommunikaatio ja yhtenäiset linjaukset esimerkiksi tietosuoja-asetuksen tulkinnassa eri tilastoviranomaisten kesken. Yhteistyö tiedonkeruussa edellyttää myös yhteisten käsitteiden käyttöä eri viranomaisten kesken. Maakuntauudistuksella sekä siihen liittyvillä lainmuutoksilla on ilmeisiä toiminnallisia vaikutuksia, jotka synnyttävät tarpeen viranomaisten välisille uusille yhteistyörakenteille. Uusien yhteistyörakenteiden luomisen yhteydessä tulisi myös ottaa huomioon niihin liittyvät kannusteet ja kustannukset.

4.5 Eläketurvakeskus

4.5.1 Rekistereistä

Eläketurvakeskuksen³⁴⁹ tehtävänä on huolehtia laissa sille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi tarvittavista rekistereistä ja työeläkelaitosten työeläkelakien mukaista toimintaa varten tarvitsemien tietojen saatavuudesta.³⁵⁰ Vastaava säännös oli aikaisemmin työeläkelain 14 §:n 1 momentin 8 kohdassa, jossa kuitenkin tehtävänä oli mainittujen tietovarastojen ylläpito. Hallituksen esityksen HE 45/2005 vp mukaisesti vuoden 2007 alussa otettiin käyttöön yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhteinen *ansaintarekisteri*. Eläketurvakeskuksen tehtäväksi jäi kuitenkin vastata tarvittavan yhteistyön koordinoinnista ja muiden kuin TyEL:n mukaisten eläkelakien osalta tarvittavien keskusrekisteritasoisten työsuhde- ja ansaintatietojen rekisteröinnistä sekä muun muassa eläketurvaa määrättäessä tarvittavien palkattomia aikoja koskevien tietojen rekisteröinnistä. Säännös mahdollistaa näiden muidenkin rekisterien ylläpidon ulkoistamisen, mutta Eläketurvakeskus vastaa siitä, että tiedot ovat eläkelaitosten saatavissa.

ETK julkaisee noin 20 tilastoa. Niistä yksi ilmestyy kuukausittain ja muutamasta julkaistaan ensin ennakkotiedot ja myöhemmin lopulliset. Muut tilastot ovat vuositilastoja. Vuosittain julkaistaan yhdessä Kelan kanssa tiedot eläkkeensaajien (työ- ja kansaneläke) lukumääristä, osuus väestöstä eläkelajeittain (muun muassa vanhuus ja työkyvyttömyys), eläkkeelle siirtyneet eläkelajeittain, keskimääräinen eläke sekä työkyvyttömyyseläke sairauspäyryryhmittäin. Nämä tiedot on eritelty iän ja sukupuolen mukaan sekä kunnittain ja

349 Eläketurvakeskus on työntekijän eläkelain (395/2006) 3 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 1–3 kohdassa mainituissa työeläkelaeissa tarkoitetun työeläketurvian toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, Eläketurvakeskuksesta annetun lain 1 §. Eläketurvakeskus ei ole viranomainen. Kysymys on julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, mikä tässä tapauksessa on lähtökohtaisesti valiokunnan mielestä PL 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Lisäksi Eläketurvakeskus kuuluu hallinnon yleislakien soveltamisalaan. PeVL 30/2005 vp.

350 Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 2.1 §:n 5 kohta.

maakunnittain. Myös eläkemeno on eritelty vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkemenoihin maakunnittain. ETK:n tilastot perustuvat ETK:n ja AREKin ansainta- ja eläkerekisteriin sekä niistä ja muiden viranomaisten (kuten Kela, VRK ja Tilastokeskus) tuottamien tietojen pohjalta tehtyyn tilasto- ja tutkimusrekisteriin. Ansainta- ja eläkerekisterit perustuvat eläkelaitosten tuottamiin tietoihin, joita ETK tarvitsee eläkejärjestelmän lakisääteisiin tehtäviin.³⁵¹

Henkilörekisteri- ja eläkelaitosrekisteripalveluiden keskeinen tehtävä on henkilörekisterin ja eläkelaitosrekisterin kehittäminen ja ylläpito yhdessä Arek Oy:n ja eläkevakuuttajien kanssa. Henkilörekisteri- ja eläkelaitosrekisteripalvelut vastaa myös mainittujen rekisterien ylläpitoon liittyvästä palvelutoiminnasta, jolla turvataan rekisteritietojen oikeellisuutta. Palvelutoiminnan tehtävät keskittyvät kotimaisten ja ulkomaisten henkilötietojen sekä eri toimijoiden yhteystietojen rekisteröintiin ja selvittelyyn. Palvelutoimintaan kuuluu myös ulkomailta saapuneiden lähetettyjen työntekijöiden todistusten rekisteröinti ja niihin liittyvä selvittelytyö. Tarvittaessa eläkevakuuttajille annetaan apua järjestelmissä tunnistamattomien henkilöiden tietojen selvittelyssä, ja henkilötunnuksettomille henkilöille voidaan avata eläkevakuuttajien pyynnöstä väliaikaisia keiotunnuksia. Eläketurvakeskus valvoo myös työeläkejärjestelmän yhteisesti käyttämien rekistereiden henkilötietojen käyttöä (rekisterit, joissa Eläketurvakeskus on rekisterinpitäjänä).³⁵²

Työeläkejärjestelmän yhteisiä ansaintatietoja ylläpidetään Arek Oy:n ansaintajärjestelmässä (ansaintarekisteri). Eläketurvakeskus on rekisterinpitäjänä osassa tiedoista ja vastaa näiden tietojen rekisteröinnistä, ylläpidosta ja kehittämisestä. Ansaintapalveluihin kuuluu lisäksi rekisteritietojen selvittely, ilmoitusliikenneneuvonta, valvonnat ja hälytykset sekä ansaintajärjestelmän erillispalveluita, kuten vanhuuseläkkeiden rahasto-osuuksien selvittämistä, fuusioita ja EY-virkamiehiä koskevat palvelut. Ansaintarekisteriin tallennettavia tietoja käytetään työeläkelakien mukaisen eläketurvan toimeenpanossa. Työnantajarekisterissä on tiedot työeläkevakuutuksia ottaneista työnantajista ja heidän työntekijöilleen järjestämästä eläketurvasta. Eläketurva sisältää joko perusturvan tai perusturvan ja lisäturvan. Rekisterissä on myös julkisen puolen työnantajien ja Merimieseläkekassan tietoja. Työnantajapalveluihin kuuluu työnantajatietojen rekisteröinti, ylläpito ja kehittäminen sekä erillinen palkkasumma-ajo. Työnantaja- ja vakuutusrekisterin tietoja käytetään työnantajan vakuuttamisvelvollisuuden valvontaan, työsuhdeselvittelyyn, vakuutuksen olemassaolon selvittelyyn ja neuvontaan. Lisäksi rekisteriä käytetään työeläkejärjestelmän yhteisen ansaintajärjestelmän taustajärjestelmänä.³⁵³

351 Eläketurvakeskuksen tilastoja on hyödynnetty lähdeaineistona myös lainvalmistelutöissä, ks. uusimmasta lainsäädäntökäytännöstä HE 313/2018 vp.

352 <https://www.etk.fi/tyoelakepalvelut/rekisterit-ja-tietosuoja/rekisteripalveluiden-yleiskuvaukset/henkilorekisteri-ja-elakelaitosrekisteripalvelut/>.

353 <https://www.etk.fi/tyoelakepalvelut/rekisterit-ja-tietosuoja/rekisteripalveluiden-yleiskuvaukset/ansainta-ja-tyonantajarekisteripalvelut/>.

Eläke- ja hakemuspalvelut kehittää ja ylläpitää eläke-, hakemus- ja asianhallintarekistereitä sekä Kelan *eläkeasiat -järjestelmää* yhdessä Arek Oy:n ja eläkevakuuttajien kanssa. Eläke- ja hakemuspalvelut vastaa rekisterien ylläpitoon liittyvästä palvelutoiminnasta, jolla pyritään rekisteritietojen oikeellisuuteen. Palvelutoiminnan tehtävät keskittyvät eläkevakuuttajien neuvontaan eläkehakemusten ja -päätösten rekisteröinnissä sekä rekisteröintien selvittelyyn. Eläkevakuuttajille tarjotaan koulutusta ja ohjeistusta rekisteröinnistä. Monimuotoisissa rekisteröintitilanteissa eläkepäättöksiä rekisteröidään eläkevakuuttajien puolesta. Rekisteritietojen oikeellisuuteen pyritään myös valvomalla rekisteröintiä. Lisäksi eläke- ja hakemuspalveluissa rekisteröidään ja välitetään eläkehakemuksia ja eläkekäsittelyyn vaikuttavia tietoja. Eläkevakuuttajille välitetään muun muassa eri viranomaisten perintäilmoituksia sekä tietoja tapaturma- ja liikennevakuutuslain mukaisten päivärahojen ja eläkkeiden muutoksista. Edellä mainituista rekistereistä annetaan myös tietoja tietyille viranomaisille.³⁵⁴

4.5.2 Tilastoista

Eläketurvakeskuksen tehtävänä on muun ohella harjoittaa toimialaansa kuuluvaa tilasto- ja tutkimustoimintaa sekä laatia arvioita ja laskelmia eläketurvan kehityksestä ja rahoituksesta. Eläketurvan kehittäminen on jo pitkään perustunut paitsi tilasto- ja tutkimustoimintaan, myös muunlaiseen arviointiin ja erilaisiin pitkän aikavälin ennustelaskelmiin ja selvityksiin. Koska tämä toiminta on eläketurvan kehittämisessä merkityksellistä, on tarkoituksenmukaista, että Eläketurvakeskuksen lakisääteisissä tehtävissä mainitaan myös tämä toiminto.³⁵⁵ Vuonna 2017 tiedonkeruiden lukumäärä oli yhteensä 4, joista 3 tapahtui hallinnollisella tai muulla aineistolla ja 1 lomatiedonkeruulla.³⁵⁶

Eläketurvakeskuksen tilastot sisältävät tietoja eläkkeellesiirtymisiästä, työeläkekuntoutuksesta, työeläkkeiden rahoituksesta, kuten eläkevarat, tilinpäätösluvut ja työeläkemaksut, sekä eläkkeensaajista ja vakuutetuista, kuten työ- ja kansaneläkkeen saajat, eläkkeelle siirtyneet, eläkemeno ja työeläkevakuutetut.³⁵⁷ Tilastojen tuottamistehtävää varten ETK:lla on oikeus saada tilasto-, tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarvittavia tietoja muun muassa rekistereistään, työeläkelaitoksilta ja Kelalta sekä oikeus yhdistää näitä tietoja. ETK:n tilastojen julkistamisajat löytyvät tilastojen julkistamiskalenterista Etk:fi:ssä. Tilastojulkaisut ovat löydettävissä seuraavasti:

354 <https://www.etk.fi/tyoelakepalvelut/rekisterit-ja-tietosuoja/rekisteripalveluiden-yleiskuvaukset/elake-ja-hakemuspalvelut/>.

355 HE 120/2016 vp.

356 http://stat.fi/static/media/uploads/org/tilastotoimi/katsaus_kansalliseen_tilastoimeen_2017.pdf. SVT-tilastot ovat Suomen kokonaiseläkemenot, Suomen työeläkevakuutetut ja Suomen työeläkkeensaajat.

357 ETK toimittaa THL:lle sosiaaliturvan tilastointijärjestelmään (ESSPROS) eläkkeensaajien lukumäärätiedot. THL välittää ne Eurostatille yhdessä muiden ESSPROS-järjestelmään kuuluvien tilastojen kanssa. Niidenkin kokoamisessa käytetään lähteenä mm. ETK:n tietoja.

- verkkojulkaisuihin Julkaisut-palvelussa Etk.fi:ssä³⁵⁸
- Julkarissa, joka on STM:n hallinnonalan avoin julkaisuarkisto³⁵⁹
- verkkojulkaisujen ohella osa julkaisuista on saatavissa painettuina
- tilastotietoja julkaistaan myös Eläketurvakeskuksen tilastotietokannassa
- kolme tilastoa julkaistaan Suomen virallisena tilastona (SVT) aihealueessa Sosiaaliturva³⁶⁰
- yksi tilasto on ETK-Kela yhteisjulkaisu³⁶¹
- ESS-tilastoja ja tietolähetyksiä Eurostatille ei ole lainkaan

Merkittävä osa ETK:n tilastoista julkaistaan jo tällä hetkellä verkkosivulla olevassa tilastotietokannassa. Siihen avataan vastedes todennäköisesti avoin rajapinta, joka mahdollistaa tietojen hyödyntämisen automaattisesti.

Eläketurvakeskuksen julkaisut ovat maksuttomia, ellei toisin mainita.³⁶² Eläketurvakeskuksesta annetun lain 4.1 §:n mukaan Eläketurvakeskuksella on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada toimialaansa kuuluvaan tilasto-, tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarvittavat henkilön yksilöintitiedot, tiedot työansioista ja tuloista sekä muut tiedot tietojen antajan hoitamasta eläkevakuutuksesta ja eläke- ja muusta sosiaaliturvasta erikseen säädetyiltä tahoilta³⁶³, kuten Kansaneläkelaitokselta. Pykälän 2 momentin mukaan Eläketurvakeskuksella on oikeus saada mainitut tiedot maksutta. Sitä vastoin, jos tiedot tarvitaan tietyssä muodossa ja siitä aiheutuu tietojen luovuttajalle olennaisia lisäkustannuksia, kustannukset on kuitenkin korvattava.

Sote-uudistuksen yhteydessä merkittävä osa kuntien henkilöstöstä olisi siirtynyt maakuntien työntekijöiksi ja joidenkin toimintojen liikelaitostamisen myötä mahdollisesti vakuutettavaksi TyELissä. Näiden työntekijöiden jo kertyneet eläkeoikeudet ja KEVALLE (JUEL) jäävät eläke- ja lisäeläkevastuut olisi pitänyt pystyä turvaamaan ja selvittämään. Selvitys siitä, miten nämä pystytään laskemaan kyseessä olevien henkilöiden jäädessä eläkkeelle, valmistui helmikuussa 2019. Rekisterien osalta maakuntauudistus olisi voinut aiheuttaa sen, että tietokannat olisi tullut konvertoida uuden aluejaottelun mukaisiksi, jos aluerakenne olisi muuttunut nykyisestä. Lisäksi sote-uudistus olisi aiheuttanut merkittäviä uusia seurantarapeita. ETK:ssa ei ollut suunnitelmassa maakuntauudistukseen liittyviä hankkeita.

358 Julkaisut ovat saatavilla Etk.fi:n julkaisuista pääsääntöisesti vuodesta 2012 alkaen.

359 Julkari toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen osalta myös julkaisurekisterinä. Osasta julkaisuista löytyy siksi vain metatiedot. <http://www.julkari.fi/>.

360 <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/etk-tilastojen-tuottajana/>.

361 Kyseessä on Tilasto Suomen eläkkeistä.

362 <https://www.etk.fi/julkaisut/>.

363 Luettelossa ei mainita erikseen Valtiokonttoria, mutta se katsotaan pykälässä mainituksi työeläkelaitokseksi, HE 45/2005 vp.

Uusi maakuntaluokitus tosin olisi otettu käyttöön ETK:n tilastojen alueluokituksena. Muilta osin maakuntauudistuksella ei olisi ollut vaikutuksia olemassa olevaan tilastotuotantoon. Sote-uudistus ja siihen liittyvä henkilöstön siirtyminen julkisen sektorin eläkejärjestelmästä yksityisen sektorin työeläkevakuuttamisen piiriin olisi aiheuttanut tarpeen merkittäviin muutoksiin, jotta eläkevastuut olisi pystytty kohdentamaan oikein.

ETK:n toiminta rahoitetaan pääosin työeläkelaitosten kattamalla Eläketurvakeskuksen palveluiden kustannusosuuksilla. Henkilöstön siirtyminen vakuutettavaksi TyELissa ja eläkevastuiden selvittäminen eläköitymisen yhteydessä vaatii uudistuksia tietojärjestelmiin ja siten lisäresursseja, mutta kustannus riippuu lopullisesta toteutustavasta. ETK:n mukaan työnjakoa ei ole tarvetta muuttaa.

Rekisteri- ja tilastotoiminta on arvioitu ja tarvittaessa tarkennettu tietosuojalainsäädännön mukaiseksi. Käyttöluvat henkilötason dataan on tarkistettu ja päivitetty sekä turhat henkilötiedostot karsittu. Julkisessa tilastotietokannassa olevat tiedot on tietosuojattu: henkilöt eivät ole näiden tietojen perusteella tunnistettavissa. Tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa rekistereistä tehtävien tieteellisten tutkimusten aineistoluovutuksiin, kuten myös sote-tietojen toissijaista käyttöä koskeva hallituksen esitys tullessaan voimaan. Tämä niin sanottu toisiolaki mahdollistaa ETK:n rekisteritietojen käytön maakuntien tietojohdantamiseen. Kriittikinä mainittiin se, että tutkimuksen ja muun tietotuotannon raja ei käytännössä ole aina selvä. ETK:lla on kuitenkin tarve käyttää muiden tilastoviranomaisten rekisteritietoja omassa lakisääteisessä tutkimus-, selvitys- ja tilastointitehtävässään. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa ammatti- ja sosioekonomisen aseman tietojen käyttämisen ETK:n tutkimustoiminnassa, muttei lakisääteisessä tilastotuotannossa, koska ETK ei ole tilastoviranomainen³⁶⁴. Näille tiedoille on kuitenkin selvä tarve, jotta ETK voisi nykyistä paremmin seurata esimerkiksi vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutuksia eri ammattiryhmien eläkkeelle siirtymiseen.

4.6 Kela

4.6.1 Lähtökohdat

Kela toimii itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena. PL 36 §:n 1 momentin mukaan laitoksen hallinnon ja toiminnan valvonta kuuluu eduskunnan valitsemille valtuutetuille.³⁶⁵ Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa

364 Keskusteluissa nousi esille myös ongelmia viranomaiskäsitteen tulkinnan osalta.

365 Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 1 §.

eri laeissa.³⁶⁶ Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on myös muun ohella laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita³⁶⁷.

Kelan etuudet ovat tilastoinnin näkökulmasta jaoteltu 25 etuusalueeseen, jotka ovat myös osana Suomen virallista tilastoa (SVT). Vuosittain julkaistaan kaikkia etuuksia koskeva kokoomajulkaisu Kelan tilastollinen vuosikirja ja kahdeksan etuuskohtaista vuositilastoa. Lisäksi vuosittain tuotetaan yhteisjulkaisut Finanssivalvonnan kanssa työttömyysturvasta, ETK:n kanssa eläketurvasta ja Fimean kanssa lääketilasto. Monen etuuden tilastoilla olisi voinut olla hyötyä maakuntien tehtävien hoitamisessa: sairaanhoidon korvaukset, sairauspäivärahat, kuntoutus, toimeentulotuki, työttömyysturva, perhe-etuudet, jne. Tilastotuotanto olisi voinut mahdollisesti kasvaa maakuntauudistuksen myötä. Kela oli ollut rakentamassa valinnanvapausjärjestelmään liittyvää pilottitoteutusta. Sen yhteyteen oli suunniteltu maakunnille omaa seurantapalvelua, joka oli sisältänyt tilastointia. Mahdollinen Sote-tietoaltaan toteuttaminen Kelassa olisi lisännyt myös tehtäviä tilastotuotannolle.

Tällä hetkellä Kela siirtää vanhoja SAS-pohjaisia tilastointijärjestelmiä Kelan tietovarastoon. Vastedes kaikki Kelan tilastoinnissa tarvitsema tieto olisi yhdessä paikassa, tietovarastossa. Samoin maakuntien kohdalla, Kelan tiedot oli tarkoitus tulla poimimaan tietovarastosta. Kelan tietovaraston kehittäminen hyödyttää nykyisessä tilanteessa Kelaa ja tiedontarvitsijoita yleisemminkin.

Vallitsevassa tilanteessa tilastotoimen rahoitus on osa Kelan toimintakuluja. Vastedes myös ulkopuolinen rahoitus on mahdollista, jos toteutetaan palveluita muille toimijoille. Työnjakoa rekisteri- ja tilastotoimen osalta ei kritisoitu. Sitä vastoin toisio lakiehdotuksen mahdollista sisällöllistä muutosta kritisoitiin. Alun perin tulevasta lupaviranomaisesta oli tarkoitus tulla riippumaton elin, mutta nyt on viitteitä siihen, että siitä tulisivikin osa THL:ää, jolloin riippumattomuus olisi Kelan edustajan mukaan vaarassa.³⁶⁸

4.6.2 Kelasto

Kelasto on Kelan tilastotietokanta, johon on koottu keskeinen tilastotieto Kelan hoitamasta sosiaaliturvasta. Kelastossa on saatavissa Kelan tilastotietoja muokattavina raportteina, joista käyttäjä saa raportit haluamallaan valinnoilla. Palvelu on tarkoitettu kaikille Kelan tilastotietoja tarvitseville.³⁶⁹

366 Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2.1 §. Kansaneläkelaitos voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa sekä muita palveluja, pykälän 2 momentti.

367 Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2.3 §:n 3 kohta.

368 Toisaalta yksikön päällikkö Jukka Jokinen THL:sta ei pitänyt yllä mainittua ongelmana.

369 https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_kayttoohje#mika.

Kelaston keskeistä sisältöä ovat tiedot Kelan etuuksien saajista sekä maksetuista ja keskimääräisistä etuuksista. Kelastosta löytyy tietoa myös Kelaan saapuvista hakemuksista sekä niiden ratkaisuista ja ratkaisuaajoista. Koko maan tietojen lisäksi tiedot ovat saatavissa useilla eri aluejaotuksilla, esimerkiksi kunnittain. Kelaston raportit on jäsennetty raporttien sisällysluettelossa aiheittain ja etuuskittain. Aiheita ovat seuraavat:

- Asevelvolliset
- Asumisen tuet
- Eläkeläiset
- Kuntoutus
- Lapsiperheet
- Opiskelijat
- Sairastaminen
- Toimeentulotuki
- Työttömät
- Vammaistuet.³⁷⁰

4.7 Keva

Tilastopalveluiden roolista on ilmennyt seuraavaa. Keva tuottaa tilastotietoa ja palveluita työnantaja-asiakkaiden ja Kevan sidosryhmien tarpeisiin sekä Kevan sisäisen toiminnan tueksi. Tilastoja laaditaan Kevan rekisteritietojen pohjalta muun muassa vakuutetuista ja palvelussuhteista, eläkkeelle siirtyneistä ja alkaneista eläkkeistä, kuntoutuksesta sekä voimassaolevista eläkkeistä. Noin 95 % tilastoista perustuu Kevan omiin rekistereihin. Tehtäväkenttä sisältää kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan toimihenkilöiden eläkejärjestelmät. Keva tekee erilaisia tilastaselvityksiä, mittareita, ennusteita ja laskelmia, kuten eläkkeelle siirtymisiän odotteet, eläköitymisennusteet ja työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus, joilla voidaan mitata, tulkita ja analysoida esimerkiksi eläköitymiskehitystä. Rekisteritiimissä puolestaan on keskitytty palvelussuhdeasioihin.³⁷¹

Tilastojen määrittely koettiin kuitenkin hankalaksi. Keva ei tuota lainkaan Suomen virallisia tilastoja.³⁷² Sitä vastoin erilaisia raportteja tuotetaan paljon: talonsisäisiä raportteja noin 100 kappaletta ja työnantajille raportteja tuotetaan noin 20 kappaletta vuosittain.

370 https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_kayttoohje#mika.

371 Vuoden 2019 alusta alkaen työnantaja on ilmoittanut palvelussuhde- ja ansiotiedot suoraan tulorekisteriin, josta tiedot siirtyvät Kevan järjestelmään. Näin ollen rekisteritiimin tehtävät painottuvat tulorekisteriaikana työnantajien, palvelukeskusten ja tilitoimistojen palveluun ja ohjeistamiseen.

372 Suomen viralliseen tilastoon kuuluu lähes 300 tilastoa 26 aihealueelta. Virallisen tilaston perustiedot ovat maksutta kaikkien käytettävissä, <http://www.stat.fi/meta/svt/index.html>.

Keva kehittää eläke toimintoa mittaavia vakiomuotoisia raportteja ja tilastollisia tunnuslukuja laki- ja järjestelmämuutokset huomioiden. Vakiomuotoisten raporttien lisäksi laaditaan räätälöityjä raportteja ja selvityksiä sekä tehdään tietokantahakuja. Keva tuottaa työnantajille niiden henkilöstöä, sen eläkkeelle siirtymistä ja kuntoutusta koskevia tilastoja ja ennusteita. Keskeiset tilastot löytyvät työnantajan verkkopalvelusta. Keva palvelee myös muita yhteistyökumppaneita, virastoja, järjestöjä ja tiedotusvälineitä.

Keskeinen seikka on *tilastojen yleinen hyödynnettävyys* esimerkiksi työhyvinvoinnin tukemisessa. Faktapohjaista ja tutkittua tietoa tarvitaan myös henkilöasiakkaiden terveyden ja työhyvinvoinnin edistämisen tueksi. Kevan taholta konkreettisenä esimerkkinä mainittiin pyrkimys vähentää työkyvyttömyyseläkkeitä ja hillitä työkyvyttömyyskustannuksia tilastotiedon ja erilaisten analyysien avulla yhdessä työnantaja-asiakkaiden kanssa.

Maakuntaudistusta silmällä pitäen Kevassa tehtiin kahteen eri otteeseen – vuosina 2017 ja 2018 - raportit maakuntien työntekijöistä³⁷³. Muutoin maakuntaudistukseen ei varauduttu. Toisaalta Kevan palvelukonsepti olisi ollut siirrettävissä suhteellisen helposti suoraan maakunnille.

Työnjako muiden viranomaisten kanssa nähtiin toimivaksi eikä tarpeita työnjaon muutokseen koettu olevan. Esimerkiksi tarpeetonta päällekkäistä työtä ei ole ollut. Eläketurvakeskuksen kanssa yhteistyö on ollut hyvin toimivaa. Muutoinkin viranomaisyhteistyön nähtiin olevan keskeisessä asemassa. Työnjaosta erillinen kysymys on aineiston saatavuus. Jotta tilastotoimi olisi mahdollisimman tehokasta, tästä ei saisi muodostua pullonkaulatekijää. Tilasto- ja rekisteritoimen rahoituksen osalta ei nähty olevan tarpeita muutoksiin, koska olemassa oleva rahoitusmalli toimii hyvin. Tällä hetkellä sanottu toiminta on osa Kevan rahoitusta. Juridisissa kysymyksissä ei nähty olevan suoranaisia muutostarpeita. Sitä vastoin tärkeänä pidettiin yhtenäisen käsitteistön (esimerkiksi ammattinimikkeet) kehittämistä ja ylläpitämistä tilastotoimessa.

Rekistereihin liittyen on syytä mainita Kevasta annetun lain (66/2016) 30 §, jonka mukaan Kevan on pidettävä sisäpiiri-ilmoituksista rekisteriä eli *sisäpiirirekisteriä*, josta ilmenevät kunkin sisäpiiriläisen kohdalla sisäpiiriläisen, 29 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun vajaavaltaisen ja 2 kohdassa tarkoitetun yhteisön tai säätiön omistamat mainitussa momentissa tarkoitetut osakkeet ja rahoitusvälineet sekä eriteltyinä niiden hankinnat ja luovutukset. Sisäpiirirekisterin ylläpito on järjestettävä luotettavalla tavalla. Rekisteriin merkityt tiedot on säilytettävä viisi vuotta tiedon

373 <https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/ta-tiedostot/esitteet-ja-julkaisut/maakuntien-kuntatyontekijat-lukuina-2017.pdf> ja <https://www.keva.fi/contentassets/10f8a41787ab436c98e18f4700cb9c50/maakuntien-kuntatyontekijat-lukuina-2018.pdf>. Ks. laajemmin Tilastokeskuksen katsaus kuntien avainluvusta <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2017&active1=SSS>.

merkitsemisestä. Jokaisella on oikeus saada kulujen korvaamista vastaan otteita ja jäljennöksiä rekisterin tiedoista. Luonnollisen henkilön henkilötunnus ja osoite sekä muun luonnollisen henkilön kuin sisäpiiriläisen nimi eivät kuitenkaan ole julkisia. Lain 31 §:n mukaan Finanssivalvonta valvoo 28–30 §:n sisäpiiri-ilmoitusta ja sisäpiirirekisteriä koskevien säännösten noudattamista. Sisäpiiri-ilmoitusta ja sisäpiirirekisteriä koskevaan valvontaan sovelletaan, mitä Kevan rahoitustoiminnan suunnittelun sekä Kevan varojen sijoittamisen valvonnasta säädetään 7 §:ssä.

4.8 Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)

Viestintäverkkoja ja -palveluja koskien Liikenne- ja viestintävirastossa tuotetaan yli 20 tilastoa. Tällä hetkellä muutama näistä on alueellisella tasolla, mutta alueellisten tilastojen määrä saattaa jatkossa kasvaa, koska ohjaus- ja valvontatarpeiden ohella myös yleinen kiinnostus alueellisia ja paikkamuotoisia tietoja kohtaan kasvaa jatkuvasti. Nykyisin tuotettavat laajakaistapalveluja koskevat alueelliset tilastot olisivat todennäköisesti olleet merkittäviä myös maakuntien kannalta. Liikennettä koskevia tilastoja tuotetaan tällä hetkellä 29 kappaletta ja tilastojulkistuksia näistä tehdään 141 kappaletta. Tilastoista noin puolessa esitetään alueellinen ulottuvuus ja niillä olisi ollut todennäköisesti merkitystä maakuntien kannalta. Useisiin tilastoihin olisi voitu laajentaa alueellista tarkastelua, mikäli se olisi katsottu tarpeelliseksi.

Traficom tuottaa tilastoja tie-, vesi- ja raideliikenteestä, ilmailusta sekä viestintäverkoista ja -palveluista. Ohessa on mainittu muutamia tilastoista³⁷⁴. Liikennelupatilastot sisältävät kuukausittain julkaistavat tiedot uusista lupahakemuksista ja myönnytyistä liikenneluvista, taksi- ja tavaraliikenteen ilmoittautumisista sekä peruutetuista luvista ja hylätyistä lupahakemuksista. Ajo- ja teoriakoetilastot perustuvat Traficomien liikenneasioiden rekisteriin, joka sisältää tiedot suoritetuista ajo- ja teoriakokeista. Tiedot poimitaan rekisteristä kuukausittain.³⁷⁵ Julkisen liikenteen suoritetilastoinnissa on mukana kotimaan henkilöliikenteestä raideliikenne, linja-autoliikenne, taksiliikenne ja lentoliikenne. Rahoituksen osalta tarkastelu on rajattu puhtaasti liikennöinnin rahoitukseen. Julkisen liikenteen markkinaosuustilasto julkaistaan vuorovuosittain Julkisen liikenteen suoritetilasto -julkaisun kanssa. Markkinaosuustilasto ei sisällä kevyttä liikennettä. Vesiliikenteen osalta tilasto sisältää vain Suomenlinnan lautan liikenteen.³⁷⁶ Tietilasto on vuosittain ilmestyvä perustilasto, joka kuvaa aikasarjoin ja alueittain tiestön ja liikenteen tilaa maanteiden verkolla.

374 Ks. laajemmin <https://www.traficom.fi/fi/julkaistut-tilastot>.

375 <https://www.traficom.fi/fi/ajo-ja-teoriakoetilastot>.

376 <https://www.traficom.fi/fi/node/1451>.

Myös rekisterit ja tietovarannot on syytä mainita.³⁷⁷ Ensinnäkin Traficom pitää sähköisesti liikenneasioiden rekisteriä, joka sisältää tietoja liikennevälineistä eli ajoneuvoista, ilma-aluksista, aluksista ja vesikulkuneuvoista, rautatieliikenteen kalustosta sekä näihin liittyvistä laitteista, toiminnanharjoittajaluvista sekä ilmoituksenvaraisesta toiminnasta ja liikenteeseen liittyvistä henkilöluvista. Traficom saa käyttää rekisterissään olevia tietoja sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Liikenneasioiden rekisterin lisäksi Traficom ylläpitää laissa säädettyjä tehtäviään varten tietoja liikennemarkkinoiden ja liikkumispalveluiden tarjonnasta ja kysynnästä sekä niiden kehityksestä, eri liikennemuotojen liikennemääristä ja muista tunnusluvuista, liikenneonnettomuuksista sekä liikenteen vaaratilanteista ja poikkeamista, Suomen satamiin kohdistuvista aluskäynneistä sekä muista sen tehtävien hoitamisen kannalta keskeisistä seikoista.

Viestintäasioiden rekistereitä mainitaan 7.1.2019 päivitettyillä Traficomien nettisivuilla kuusi kappaletta:

- Taajuushallinnon radiolupa-, tutkinto- ja todistusasioiden käsittelyjärjestelmä, joka sisältää myös taajuustietokannan.
- .fi verkkotunnusrekisteri, joka sisältää rekisteröityjä/rekisteriin merkittyjä fi-verkkotunnuksia koskevat tiedot. Rekisterin julkisten tietojen hakupalvelu löytyy viraston verkkosivuilta. Tämän lisäksi Traficomille ilmoittautuneet fi-välittäjät löytyvät viraston verkkosivuilta.
- Postinvarmennusjärjestelmä, joka sisältää tietoja Traficomissa käsitellyistä perille saamattomista kirjelähetyksistä.
- Numerointirekisteri, joka sisältää tietoja myönnettyistä numeroista, tunnuksista ja koodeista kuten valtakunnalliset tilaajanumerot ja SMS-palvelunumerot.
- Verkkotietopiste-niminen palvelu osoitteessa www.verkkotietopiste.fi sisältää tietoa verkkojen rakennussuunnitelmista yhteisrakentamisen sopimiseksi. Lisäksi palvelusta saa tietoa siitä, keillä verkkotoimijoilla voi olla verkkoja haetulla alueella. Palvelussa on mukana tietoja viestintä-, sähkö-, kaukolämpö-, kaukojäähdytys-, kaasu-, vesihuolto- ja liikenneverkoista.
- Markkinavalvontarekisteri sisältää tietoja Suomessa myytävien langattomien radiolaitteiden vaatimustenmukaisuuden varmistamisen valvonnasta ja yksittäisten radiolaitteiden tarkastusten tuloksista ja valvontapäätöksistä.³⁷⁸

377 <https://www.traficom.fi/fi/traficom/tietosuojatraficomissa/rekisterit-ja-tietosuojaselosteet>.

378 <https://www.traficom.fi/fi/traficom/tietosuojatraficomissa/rekisterit-ja-tietosuojaselosteet>.

Liikenneasioiden rekisterin, liikenteeseen liittyvien muiden tietovarantojen sekä viestintä-asioiden rekisterin ohella on olemassa muita rekistereitä. Kysymys on erityisesti sidosryhmärekestereistä. Traficom kerää lakisääteisen toiminnan hoitamiseksi sidosryhmiensä ja asiakkaidensa tietoja, joita saadaan rekisteröidyiltä tai heidän työnantajiltaan tai julkisista lähteistä. Tietoihin sisältyy vain tarpeellisia yksilöinti- ja yhteystietoja, jotka vaihtelevat asian luonteen mukaan. Sidoryhmärekestereitä päivitetään jatkuvasti tarpeen mukaan ja asiakaspalvelukontaktitallenteita säilytetään enintään kaksi vuotta. Virasto voi käyttää palveluntarjoajaa henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun ja käsittelijä hävittää tiedot toimeksiannon päätyttyä.³⁷⁹

Traficom on pyrkinyt laatimaan kyselytutkimuksensa niin, että tulokset hyödyttävät maakuntien ja kaupunkiseutujen toimijoita. Molemmat ovat toistuvia tutkimuksia. Muista hankkeista, joiden avulla olisi varauduttu maakuntauudistukseen rekisteri- ja tilastotoimen osalta, ei mainittu.

Rekisteri- ja tilastotoimi on liikenneasioiden, viestintäverkkojen ja -palvelujen suhteen osa lakisääteistä ohjaus- ja valvontatyötä ja rahoitetaan osana niitä. Muutostarpeista rahoituksen suhteen ei mainittu. Työnjaon katsottiin olevan rekisteri- ja tilastotoimen osalta tällä hetkellä kohdallaan.

Tietosuojalainsäädäntö ja muu lainsäädäntö on implementoitu osaksi Traficomin toimintaa ja vaatimukset on otettu huomioon kaikissa kehitystehtävissä, mukaan lukien rekisteri- ja tilastotoimen kehittämisessä. Traficom on ollut myös tiiviisti mukana tiedonhallintalain uudistamishankkeessa hankkeen eri vaiheissa. Lisäksi kehittämisehdotuksena mainittiin se, että jos viranomaisille annetaan tilastoihin tai rekisteriin liittyviä yleisiä säännöksiä, ne tulisi mahdollisuuksien mukaan sijoittaa yleislakeihin, jotta velvollisuudet ja oikeudet olisivat yhdenmukaisia kaikissa viranomaisissa.

Rekisterisääntelyssä on siirrytty *erillisistä rekistereistä ja rekisterikohtaisesta sääntelystä yhteen liikenneasioiden rekisteriin*. Rekisterissä on toiminnanharjoittajia, liikennevälineitä ja henkilökohtaisia edellytyksiä koskevia tietoja. Toiminnanharjoittajia koskevat luvat ovat tyypillisesti toimilupia tai vastaavia rekisteröintivelvollisuuksia, jotka ovat edellytyksenä palveluiden lainmukaiselle tarjoamiselle. Suurin osa kyseisistä luvista myönnetään yrityksille tai yhteisöille, mutta luvanhaltijana voi olla joissakin tapauksissa myös luonnollinen henkilö. Silloin, kun kyse on yritykselle tai yhteisölle myönnetystä luvasta, ei suuri osa tiedoista ole henkilötietoja, poikkeuksena luonnollisesti muun muassa yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilöitä koskevat tiedot. Liikennevälineitä koskevat tiedot voivat sisältää tietoja muun muassa omistajista tai haltijoista, mutta suuri osa tiedoista on luonteeltaan varsin

379 <https://www.traficom.fi/fi/traficom/tietosuojaja-trafficomissa/rekisterit-ja-tietosuojaselosteet>.

tekniisiä, eikä niiden käsittelyssä ole kyse henkilötiedosta. Henkilölupiin liittyvät tiedot ovat puolestaan lähes poikkeuksetta henkilötietoja. Näin ollen sirpaleisista rekistereistä on siirrytty *tietovarantoajatteluun*. Perustietovarantojen viitearkkitehtuurin määritelmän mukaan tietovaranto on toiminnan tarpeista johdettu ja hallinnollisista syistä määritelty tietojen kokonaisuus, jotta tiedot ovat paremmin hallittavissa. Tietovaranto kattaa yhteisesti hallinnoidun joukon tietoja, joista muodostuu looginen kokonaisuus. Tietovarannon tietojen hallinta on organisoitu ja vastuutettu yhdelle toimijalle. Tietovarannon tietovastuullinen toiminta sekä kehittämis- ja ylläpitovastuut on määritelty ja dokumentoitu.³⁸⁰

4.9 Maanmittauslaitos (MML)

4.9.1 Lähtökohdat

Maanmittauslaitoksesta annetun lain (900/2013) 2 §:n mukaan Maanmittauslaitoksen tehtävänä on muun ohella huolehtia kiinteistönmuodostamis- ja tilusjärjestelytoiminnasta sekä kiinteistöjä koskevien rekisterien pitämisestä ja huolehtia kiinteistöjä koskevista kirjaamisasioista sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitämisestä. Kiinteistörekisteriä pitää pääsääntöisesti Maanmittauslaitos sen mukaan kuin Maanmittauslaitoksen keskushallinto määrää³⁸¹. Kiinteistörekisteri määrittellään kiinteistörekisterilain 1.1 §:ssä seuraavasti: ”Kiinteistöistä ja muista maa- ja vesialueiden rekisteriyksiköistä pidetään kiinteistörekisteriä. Kiinteistörekisteri sisältää tietoja yksiköiden ominaisuuksista ja sijainnista sekä yksiköitä koskevia muita tietoja sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.”

Maanmittauslaitos on yksi niistä keskushallinnon virastosta, joka hoitaa tilasto- ja rekisteriviranomaistehtäviä päätehtävänä. Keskushallinnon uudistuksen esiselvityksen mukaan – muutaman vuoden takaa - Maanmittauslaitoksella käytettiin tilasto- ja rekisteriviranomaistehtäviin 1 045 henkilötyövuotta, eli 58 % kaikista tehtävistä³⁸². Maanmittauslaitos ylläpitää kiinteistötoimituksilla ja kirjaamispäätöksillä valtakunnallista kiinteistötietojärjestelmää. Valtakunnallinen maastotietojärjestelmä turvaa yhdessä koordinaatti- ja korkeusjärjestelmien kanssa paikantamisen perustan. Tilastotehtävistä voidaan mainita *Maanmittaus-julkaisu*, joka on MML:n yleistilastojulkaisu. Siitä ilmenevät laitoksen eri toimintasektoreiden vuosittaiset suoritelmät niin kiinteistö- kuin kartastotehtävienkin osalta. Lisäksi

380 Ks. lähemmin HE 145/2017 vp. Ks. myös HE 157/2018 vp.

381 Asemakaava-alueella, lukuun ottamatta MRL 10 luvussa tarkoitettua ranta-asemakaava-aluetta, kiinteistörekisteriä pitää kuitenkin kunnan kiinteistöinsinööri, jos kunta päättää ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pidosta, kiinteistörekisterilain 5.1 §.

382 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

julkaisusta löytyvät tiedot kiinteistöjen lukumääristä sekä Suomen kuntien maa- ja meripinta-aloista.³⁸³

Maanmittauslaitoksen rooli tulee rekistereitä ja tilastoja koskevassa lainsäädännössä esille monissa kohdin ja monilla tavoin, kuten muutamat esimerkit osoittavat:

- Maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 42 §:ssä säädetään viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Säännöksen mukaan muun muassa Maanmittauslaitoksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lain 41 ja 41 a §:ssä tarkoitetuista rekistereistä niille laissa säädettyjen Euroopan unionin suorita tukia ja maa- ja puutarhatalouden kansallisia tukia koskevien tehtävien hoitamiseksi tarvittavat tiedot.
- Häätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 19.1 §:n 16 kohdan mukaan Häätäkeskuslaitoksella ja sen henkilöstöön kuuluvalla on Häätäkeskuslaitokselle laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tehtävän alkutoimenpiteiden tai työturvallisuuden varmistamiseksi taikka asianomaisen tehtävää hoitavan viranomaisen tai yksikön tukemiseksi tarpeellisia tietoja maksutta asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitulla tavalla. Tässä tarkoituksessa Häätäkeskuslaitoksella ja sen henkilöstöön kuuluvalla on oikeus saada Maanmittauslaitokselta kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa tarkoitettua kiinteistötietojärjestelmästä tietoja kiinteistöjen omistajista ja heidän yhteystiedoistaan sekä kiinteistöjen sijainnista ja tunnistetiedoista. Pelastuslain (379/2011) 89 §:n mukaan pelastusviranomaisella on sille vastaavasti pelastuslaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta pelastustoiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa sekä pelastustoimelle säädettyjen valvontatehtävien hoitamisessa tarpeellisia tietoja. Tässä tarkoituksessa pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja sekä valvontatehtävien hoitamista että pelastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten Maanmittauslaitokselta kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettua kiinteistötietojärjestelmästä tietoja kiinteistöjen omistajista

383 Suomen virallinen tilasto (SVT): Maanmittaus: Maanmittauslaitoksen vuositilastoja [verkkajulkaisu]. Helsinki: Maanmittauslaitos [viitattu: 1.2.2019]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/mmitt/index.html>.

ja heidän yhteystiedoistaan sekä kiinteistöjen sijainnista ja tunnistetiedoista.

- Lakia tie- ja katuverkon tietojärjestelmästä (991/2003) sovelletaan tie- ja katuverkon tietojärjestelmän perustamiseen, ylläpitämiseen, kehittämiseen ja järjestelmään sisältyvien tietojen luovuttamiseen. Maanmittauslaitoksen tehtävänä on toimittaa järjestelmään tallennettaviksi laissa tarkoitettuja liikenneväyliä koskevat sijaintitiedot ja käytössään olevat väyliä koskevat ominaisuustiedot Väyläviraston kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Maanmittauslaitos toimittaa järjestelmään tallennettaviksi myös laissa tarkoitettuja liikenneväyliä koskevat sijaintitiedot ja käytössään olevat väyliä koskevat ominaisuustiedot. Tietojärjestelmän ylläpidosta säädetään lain 6 §:ssä, jossa lisäksi Maanmittauslaitoksen asema nousee esille.

4.9.2 Kiinteistötietojärjestelmä

Kiinteistötietojärjestelmän (KTJ) käyttötarkoituksena on järjestää kiinteistöjä ja muita maa- ja vesialueiden yksiköitä koskevat tiedot käsittävä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tapahtuva valtakunnallinen tietopalvelu. Kiinteistötietojärjestelmän perustamiseen, järjestelmän ylläpitämiseen ja järjestelmään sisältyvien tietojen luovuttamiseen ja käyttämiseen sovelletaan lakia kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta eli *kiinteistötietojärjestelmälakia*. Kiinteistötietojärjestelmä käsittää kiinteistörekisterilain mukaiset tiedot, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkittävät tiedot sekä muita tietoja sen mukaan kuin muualla laissa säädetään. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä koskeva sääntely sisältyy maakaareen. *Kiinteistötietojärjestelmä* laissa tarkoitettun kiinteistötietojärjestelmän perustamisesta, hallinnosta, ylläpitämisestä, tietopalvelusta ja järjestelmän kehittämisestä huolehtii Maanmittauslaitos.³⁸⁴ Viranomaisella, jonka vastuulla on kiinteistötietojärjestelmän tietosisältöön kuuluvan tiedon tuottaminen, on velvollisuus huolehtia tällaisen tiedon tallentamisesta kiinteistötietojärjestelmään ja sen pitämisestä ajan tasalla³⁸⁵.

Kiinteistötietojärjestelmän hallinnosta, ylläpitämisestä, tietopalvelusta ja kehittämisestä aiheutuvien kustannustensa kattamiseksi Maanmittauslaitos saa kiinteistötietojärjestelmän suoritteista kertyvistä tuloista maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädettyä osuuden. Kiinteistötietojärjestelmän muista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten kattamisesta järjestelmän suoritteista saatavilla tuloilla sekä tulojen jakamisesta muutoin

384 Lain 5.1 §.

385 Lain 4 §.

järjestelmästä huolehtivien viranomaisten kesken säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.³⁸⁶

Kiinteistötietojärjestelmälain 6 §:n mukaan Maanmittauslaitoksen on järjestettävä jokaiselle mahdollisuus saada Maanmittauslaitoksessa maksutta luettavakseen kiinteistötietojärjestelmässä olevat tiedot ja tehdä niistä muistiinpanoja. Maksua vastaan tietoja luovutetaan otteina, todistuksina ja muina tulosteina sekä teknisen käyttöyhteyden avulla. Jollei erityisestä syystä muuta johdu, voidaan tiedoista antaa maksua vastaan kopio sähköisessä muodossa. Otteita, todistuksia ja muita tulosteita sekä pykälän 1 momentissa tarkoitettuja kopioita voivat antaa kunnat, Maanmittauslaitos ja maistraatit sekä Maanmittauslaitoksen päätöksen nojalla myös muut viranomaiset, joilla on tekninen käyttöyhteys kiinteistötietojärjestelmään.

Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen puolesta tietoja kiinteistötietojärjestelmästä oikeushallinnon viranomaiselle, aluehallintovirastolle, ELY-keskukselle, kunnalle, Verohallinnolle, esitutkintaviranomaiselle, kiinteistönmuodostamistehtäviä hoitavalle viranomaiselle, väestökirjahallinnon viranomaiselle ja kaupanvahvistajalle. Lisäksi hakemuksen perusteella Maanmittauslaitos saa myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää sille, joka tarvitsee tietoja yhdyskuntasuunnittelua, kiinteistönvälitystä, kiinteistönarviointia, luoton myöntämistä ja valvontaa taikka muuta näihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käytötarkoitusta varten. Käyttölupaan voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupaa ei kuitenkaan tarvita kiinteistötunnusta ja kiinteistöjaotusta koskevan tiedon saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla.

4.9.3 Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri on julkinen perusrekisteri, joka sisältää kiinteistön omistajatiedot (lainhuudot), kiinteistöön kohdistuvat kiinnitykset sekä erityiset oikeudet (esimerkiksi vuokraoikeudet ja hallinnanjakosopimukset). Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitään lainhuutoa, kiinnitystä tai erityisen oikeuden kirjaamista koskevat hakemukset ja niiden ratkaisut. Tämän lisäksi rekisteriin merkitään muistutustietoja ja saantotietoja. Kun kirjaamisasiaa käsittelevä hakemus saapuu Maanmittauslaitokselle, tieto hakemuksen vireilläolosta merkitään rekisteriin saman päivän aikana. Asian vireille tulemisella ja sen

³⁸⁶ Lain 5.2 §. Maa- ja metsätalousministeriön on ennen asetuksen antamista kuultava keskeisiä kiinteistötietojärjestelmän tiedon tuottajia.

ajankohdalla on tärkeä merkitys, sillä ajankohtaan on sidottu merkittäviä oikeusvaikutuksia³⁸⁷. Tavoitteena on, että omistajatiedot ovat julkisessa rekisterissä ajantasaiset ja mahdollisimman oikein. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitään saantotiedot eli kiinteistön omistajavaihdokseen liittyviä tietoja. Merkinnät tehdään kaupanvahvistajan, pesänjakaajan tai ulosottomiehen ilmoituksen tai kiinteistökaupan verkkopalvelusta saadun tiedon perusteella. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehdyn merkinnän katsotaan tulleen jokaisen tietoon kirjaamispäivää seuraavana arkipäivänä. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri on julkisesti luotettava rekisteri. Julkinen luotettavuus tarkoittaa sitä, että vilpittömässä mielessä toimivalla henkilöllä on oikeus luottaa rekisteriin merkittyjen tietojen oikeellisuuteen. Toisaalta henkilöllä on myös oikeus luottaa siihen, että kiinteistöön ei kohdistu rekisteriin merkitsemättömiä oikeuksia tai rasituksia.³⁸⁸

4.9.4 Yksityistierekisteri

Yksityistiet ovat yksityisten maanomistajien ja muiden tieosakkaiden ylläpitämiä teitä. Yksityistierekisteriin merkitään sellaiset yksityiset tiet, joille on perustettu tiekunta. Rekisteristä selviää muun muassa tiekunnan nimi, tien tunnus ja yhteyshenkilön tiedot (mikäli tiedossa) sekä ne kiinteistöt, joiden alueella tie kulkee. Yksityistiet ovat rekisterissä käyttöoikeusyksikköinä. Se tarkoittaa, että niiden sijainti voidaan näyttää kiinteistörekisterikartalla. Toimitsijan tai hoitokunnan tehtävänä on ilmoittaa yhteystiedot merkittäväksi yksityistierekisteriin. Yksityistierekisterin tietoja on saatavissa ammattikäyttöön erilaisten palvelujen kautta. Palvelujen käyttöön tarvitaan lupa. Tiedot ovat maksullisia.³⁸⁹

Yksityistielaki (560/2018) on tullut voimaan vuoden 2019 alussa ja sillä on kumottu yksityisistä teistä annettu laki (358/1962). Yksityistielain 89.1 §:n mukaan Maanmittauslaitos pitää rekisteriä niistä yksityisistä teistä, joita koskevien asioiden hoitamista varten on perustettu tiekunta (*yksityistierekisteri*). Yksityistierekisteri on osa kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettua kiinteistötietojärjestelmää, kuten aikaisemminkin. Maanmittauslaitos pitää yksityistierekisteriä myös niistä yksityisistä teistä, jotka sijaitsevat asemakaava-alueella. Yksityistielain 89.2 §:ssä säädetään rekisterin käyttötarkoituksesta³⁹⁰ ja 3 momentissa

387 Esimerkiksi vireille tulon ajankohta määrittää varainsiirtoveron määrän. Jos maakaassa lainhuudon määräaika 6 kk ehtii umpeutua, veron osuus nousee.

388 <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/asiantunnevalle-kayttajalle/kiinteistotiedot-ja-niiden-hankinta/lainhuuto-ja>.

389 <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/asiantunnevalle-kayttajalle/kiinteistotiedot-ja-niiden-hankinta/yksityistierekisteri>.

390 Koska yksityistierekisteri sisältää henkilötietoja, rekisterin käyttötarkoituksesta säädetään laissa, HE 147/2017 vp. Yksityistierekisterin ensisijaisena tarkoituksena olisi edellytysten luonti kiinteistöön ja muihin rekisteriyksiköihin kohdistuvien tieoikeuksien, rasiteoikeuksien ja muiden käyttöoikeuksien kirjaamiselle oikeuksien vahvistamiseksi ja sivullisten etujen turvaamiseksi. Rekisterin tietoja tarvitaan myös yksityistielaisissa tarkoitettujen yksityistietoimistusten, kiinteistötoimitusten ja tieasioiden käsittelyn edistämiseksi ja tietojen saatavuuden varmistamiseksi. Lisäksi yksityistierekisterillä edistettäisiin erilaisten tietojärjestelmien kehittymistä. Kehittyvät tietojärjestelmät hyödyttävät erityisesti elinkeinoelämän kuljetuksia.

tiedoista, jotka rekisteriin merkitään³⁹¹. Pykälän 5 momentin mukaan yksityistierekisteriin merkittävät tiedot säilytetään pysyvästi, jollei lailla toisin säädetä. Yksityistierekisteri on KTJ:n osana perusrekisteri, joka palvelee erilaisia viranomaisintressejä. Yksityisrekisterin tietoja tarvitaan monissa kiinteistöjä ja tieverkkoa koskevissa hankkeissa, kuten maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa. Tiedon tarvitsijoina voivat olla viranomaisten lisäksi myös yksityiset tahot.³⁹²

4.9.5 Kiinteistöjen kauppahintarekisteri

Maanmittauslaitos pitää rekisteriä kiinteistöjen luovutuksista. Kiinteistökaupoista pidetään kauppahintarekisteriä, ja rekisteristä annetaan siihen perustuvaa tietopalvelua. Rekisterin tarkoituksena on palvella kiinteistön arvon määrittämistä lunastustoimituksissa, maankäytön suunnittelussa, luoton annossa sekä muissa arviointi- ja tutkimustehtävissä.³⁹³ Kauppahintarekisteriin merkitään kaupanvahvistajien ilmoitusten perusteella tietoja luovutusten kohteista, kauppahinnoista sekä luovuttajista ja luovutuksen saajista. Rekisterissä näkyvät kaikki luovutukset, joita ovat kaupat, vaihdot, lahjat ja jakosopimukset sekä kiinteistökaupan esisopimukset.³⁹⁴ Kauppahintarekisteri on julkinen. Siitä on pyydettyä annettava otteita ja muita tietoja.³⁹⁵ Kauppahintarekisteristä annettavista otteista ja muista kauppahintarekisteriä koskevista suoritteista peritään maksuja noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa säädetään^{396, 397}.

MML tuottaa myös SVT-tilastoihin sisältyvää *kiinteistöjen kauppahintatilasto*. Tässä yhteydessä on puhuttu myös kiinteistökauppojen tilastopalvelusta.³⁹⁸ Kauppahintatilastot ovat hyödynnettävissä verkkosivuston taulukoita selailemalla tai rajapintapalvelun kautta datana. Tilastopalvelusta saa valtakunnalliset tiedot eri luovutuksien määristä ja hintatilastot käyttötarkoituksittain eri aluejaoissa. Hintatilastoja on muun muassa asuinpienalo-, maa- ja metsätalous- sekä lomakiinteistöistä. Palvelu on avoin ja maksuton.³⁹⁹

391 Ks. lähemmin HE 147/2017 vp.

392 HE 147/2017 vp. Ks. myös HE 289/2018 vp.

393 Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain (552/1980) 1 §. Kiinteistökaupalla tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan kiinteistön tai sen osan taikka määräalan vastikkeellista saantoa.

394 <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/asiantunnevalle-kayttajalle/kiinteistotiedot-ja-niiden-hankinta/kiinteistojen>.

395 Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain 5.1 §.

396 Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain 5.3 §. Otteista ja muista kauppahintarekisteriä koskevista suoritteista perittävän maksun suuruutta määrittäessä otetaan kauppahintarekisterin ylläpitokustannuksista huomioon se osuus, joka vastaa suoritteen keskimääräistä osuutta kauppahintarekisterin kokonaiskäytöstä. Julkisoikeudellisten suoritteiden kohdalla maksujen suuruutta määrittäessä otetaan huomioon vain puolet edellä määriteltyistä ylläpitokustannuksista. Pykälän 4 momentti.

397 <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/asiantunnevalle-kayttajalle/kiinteistotietojen-rajapintapalvelut/kiinteistokauppojen>.

398 <https://khr.maanmittauslaitos.fi/>.

399 <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/asiantunnevalle-kayttajalle/kiinteistotietojen-rajapintapalvelut/kiinteistokauppojen>.

4.9.6 Huoneistotietojärjestelmä

Laki huoneistotietojärjestelmästä (1328/2018) tuli voimaan vuoden 2019 alussa. Lakia sovelletaan huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistusta ja panttausta ja osakkeiden omistuksen perusteella hallittavia kohteita koskevien rekistereiden ja asiointijärjestelmän (*huoneistotietojärjestelmä*) ylläpitoon sekä niissä tapahtuvaan tietojen käsittelyyn.⁴⁰⁰ Huoneistotietojärjestelmä palvelee huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden vaihdannan, vakuuksien hallinnan ja näihin verrattavan toiminnan sekä yhtiön hallinnon ja sen osakkaiden tiedonsaannin tarpeita. Lisäksi sen avulla tuotetaan tietoa tutkimusta ja tilastointia varten sekä muihin yhteiskunnan tietotarpeisiin.⁴⁰¹ Maanmittauslaitos kirjaa osakkeen saannon ja panttauksen sekä merkitsee muun osakkeeseen tai sen tuottamaan hallintaoikeuteen kohdistuvan rajoituksen tarkoitusta varten pidettävään *osakehuoneistorekisteriin*.⁴⁰² Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 2 luvussa säädetyn tehtävän hoitamista ja tietopalvelun järjestämistä varten Maanmittauslaitos pitää myös *hallintakohderekisteriä*.⁴⁰³

Hallituksen esityksessä HE 127/2018 vp huoneistotietojärjestelmästä arvioitiin kysymystä siitä, kuka kirjaa saannon ja panttauksen sekä ylläpitää rekisteriä ja vastaa sen tietosisällöstä rekisterinpitäjänä. Asiassa tunnistettiin kaksi eri vaihtoehtoa, jotka olivat viranomaismalli ja toimilupamalli. Molemmissa vaihtoehtoissa vastuu kirjaamisjärjestelmän toimivuudesta kuuluisi viime kädessä viranomaiselle, mutta toimilupamallissa viranomainen antaa tehtävän tietyin kriteerein valitun toimijan hoidettavaksi. *Toimilupamallista* esimerkiksi voidaan mainita arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa (348/2017) tarkoitettu arvo-osuusjärjestelmä, jonka ylläpidosta arvopaperikeskuksena vastaa Euroclear Finland Oy. Toimilupaviranomainen on valtiovarainministeriö. Arvo-osuustilille tekee kirjauksia arvopaperikeskus tai tilinhoitaja, joka on yleisimmin luottolaitos tai sijoituspalveluyritys. Kirjauksista säädetään arvo-osuustileistä annetussa laissa (827/1991). *Viranomaismallia* taas edustaa Maanmittauslaitoksen ylläpitämä kiinteistötietojärjestelmä, johon kuuluvaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjataan kiinteistön tai sen osan omistuksesta sekä siihen kohdistuvat kiinnitykset ja erityiset oikeudet. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä sekä siihen tehtäviä kirjauksia koskevat säännökset sisältyvät pääosin maakaraan. Lakiesityksessä päädyttiin ehdottamaan viranomaismalliin perustuvaa toimintatapaa. Valittua mallia voidaan perustella PL 124 §:n säädetyllä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksella⁴⁰⁴.

400 Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 1.1 §.

401 Lain 2 §.

402 Lain 4 §.

403 Lain 13 §.

404 PL 124 § kuuluu seuraavasti: ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

4.9.7 Työnjaosta ja rahoituksesta

Maanmittauslaitoksen osalta ilmeni eräitä tarpeita työnjaon kehittämiseksi. Rakennus- ja huoneistorekisteri on tällä hetkellä luonteeltaan luparekisteri, minkä vuoksi rekisterin tiedot eivät ole kattavia. Tämän vuoksi tulisi tähdätä yhteen laadukkaaseen rekisteriin, jonka kehittämisessä otetaan huomioon viime aikojen lain muutokset, kuten huoneistotietojärjestelmän käynnistyminen vuoden 2019 alussa. Rakennus- ja huoneistorekisterin kehittämisessä MML:lla tulisi olla merkittävä rooli. Toisaalta Väestörekisterikeskuksen ja MML:n on suositeltavaa valmistella asiaa keskenään lähemmin.⁴⁰⁵

MML:n taholta tuotiin esille myös tarve käynnistää selvitys osoitetietovarannon kehittämiseksi siten, että tietovaranto mahdollisimman hyvin palvelisi pelastustoimen tarpeita.⁴⁰⁶ Koska osoitetietovaranto sisältäisi osittain arkaluonteisia tietoja, olisi osoitetiedot varattava pelastusviranomaisten käyttöön. Samalla tätä tehtävää varten on huolehdittava riittävästä rahoituksesta. Maanmittauslaitos voisi huolehtia asianomaisesta tehtävästä, koska se integroituisi hyvin MML:n muiden tehtävien hoidon kanssa.⁴⁰⁷

Maanmittauslaitoksen rahoitus jakaantuu kahtaalle. Esimerkiksi maastotietokannan tuottaminen tapahtuu budjettirahoituksella, kun taas palvelut muutoin ovat laajalti maksullisia. Taloustieteellisesti arvioiden rahoitusjärjestelmä on selkeä, koska valtio rahoittaa julkishyödykkeen tuottamisen⁴⁰⁸, mutta yksityiset palvelut rahoitetaan yksityisiltä perittävien maksutuloin.

4.10 Opetushallitus (OPH)

Opetushallituksen tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät muodostivat muutama vuosi sitten 5,4 % (12,9 htv) kaikista tehtävistä. Tehtävät sisälsivät tietopalvelutoimintaa ja tilastoyhteistyötä.⁴⁰⁹ Käytännössä Opetushallitus on puhdas rekisteriviranomainen. Se ei siis tuota tilastoja itse, vaan koulutusta koskevat tilastot tuottaa Tilastokeskus. Toisaalta OPH hyödyntää Tilastokeskuksen tuottamaa koulutustilastoa ja julkaisee raportteja yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa Vipunen.fi -palvelussa. Opetushallituksen edustajien

405 Myös Tilastokeskuksessa käydyissä keskusteluissa kannatettiin tämän suuntaista uudistusta.

406 Tätä näkökohtaa on korostettu paikkatietopoliittisessa selonteossa MMM 4a/2018. "Osoitetietojen valtakunnallisen yhtenäisyys, hyvä laatu ja saatavuus ovat keskeinen lähtökohta sisäiselle turvallisuudelle, tehokkaalle logistiikalle ja tulevaisuudessa muun muassa itseohjautuvien kulkuneuvojen toimintaympäristölle."

407 Myös Tilastokeskuksessa käydyissä keskusteluissa kannatettiin tämän suuntaista uudistusta. Lisäksi voidaan mainita, että Maanmittauslaitoksen edustajat eivät tuoneet esille muita työnjaon kehittämistarpeita. Tosin viranomaisyhteistyön merkitystä korostettiin.

408 Ks. myös Siuruainen - Hjerppe (2008).

409 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

mukaan yhteistyö on tiivistä ja toimii moitteettomasti. Koulutustehtävät olisivat maakuntaudistuksen jälkeenkin olleet jäämässä kunnille. Näin ollen Opetushallituksen rekisterit eivät olisi olleet samalla tavalla maakuntien kannalta avainasemassa kuin monet muut rekisterit ja tilastot.⁴¹⁰

Seuraavassa on mainittu OPH:n ylläpitämiä rekistereitä tai tietovarantoja:

- opiskelijavalintarekisteri
- perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tietovaranto
- varhaiskasvatuksen tietovaranto
- oppijanumerorekisteri
- OPH:n erillisyksikkö ylläpitää ylioppilastutkintorekisteriä
- opetustoimen valtiosuusjärjestelmä (rahoitus, kustannustiedot)
- lisäksi OPH:lla on joukko pienempiä rekistereitä, kuten kääntäjärekisteri, oikeustulkintorekisteri eikä tutkintojen tunnustamista koskeva rekisteri.⁴¹¹

Suurimmat rekisterit rahoitetaan toimintamomentilta ja rekisterien kehittäminen opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämismäärärahoilla. OPH:n ylläpitämät rekisterit perustuvat lainsäädäntöön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tehtyyn tulossopimukseen. Siltä osin kuin opetustoimen tilastotuotanto toteutetaan Tilastokeskuksessa, ei ole kehittämistarvetta. Varhaiskasvatuksen tietovarannon/rekisterin osalta on käyty keskustelua siitä, missä varhaiskasvatuksen raportointi hoidettaisiin eli mitä julkaisisi THL ja mitä opetus- ja kulttuuriministeriö/OPH. Keskustelun taustalla on muutos, joka toteutettiin vuonna 2015 - 2016. Tällöin varhaiskasvatus siirtyi sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalta opetushallintoon.

Viime vuosien lainsäädännön vaikutukset ovat olleet moninaisia. Tietosuojalainsäädäntö on edellyttänyt muun muassa rekistereihin erilaisten lokitietojen tarkempaa tallentamista sekä kansalaisen mahdollisuutta nähdä omat rekisteritietonsa. Laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (72/2017) on opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelu, josta rekisteritietoja voidaan luovuttaa muille viranomaisille.⁴¹² Tämä edellyttää sitä, että ao. viranomaisella on lakiin perustuva oikeus sekä kansalainen antaa yksilöiden suostumuksensa rekisterissä tai tietovarannossa olevan tiedon luovuttamiseen viranomaiselle tai muulle taholle ja peruuttaa antamansa suostumuksensa. Opetushallitus on toteuttanut ns.

410 Ks. myös Opetushallituksesta annettu laki (564/2016) ja HE 80/2016 vp.

411 Näköpiirissä ei ollut, että maakuntaudistus olisi aiheuttanut muutoksia OPH:n rekisteri- ja tilastotoimeen. Ei ole myöskään hankkeita, jotka olisivat liittyneet maakuntaudistukseen.

412 Ks. myös HE 72/2017 vp.

MyData-pilotin yhdessä valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Väestörekisterikeskuksen kanssa, joka on liittynyt mainittuun suostumuksen antamiseen. Lisäksi tietosuojalainsäädäntö on edellyttänyt rekisteriselosteiden tarkistamista ja henkilötietojen käsittelyohjeita eri tahojen kanssa.

Arvio rekisteri- ja tilastotoimesta sekä sitä sivuavasta sääntelystä oli varsin kriittinen. Ensimmäkin toiminta on ollut hyvin nopeasyklistä. Toiseksi on kyseenalaista, ovatko päätökset olleet loppuun asti harkittuja. Kolmanneksi resurssit ovat olleet riittämättömät suhteessa siihen työmäärään, joka organisaatiossa on jouduttu tekemään.

Toisaalta OPH:n edustajat toivat esille ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Ensimmäkin saman hallinnonalan rekisterit ja tietovarannot tulisi koota yhden lain alle. Tällä hetkellä esimerkiksi varhaiskasvatuksen tietovaranto on varhaiskasvatuslain osana ja muut opetushallinnon rekisterit omassa rekisterilaissaan. Mikäli tietovarannot/rekisterit olisivat samassa laissa, helpottaisi se myös viranomaisten välistä yhteistyötä muun muassa luovutussovintusten valmistelun osalta. Toiseksi MyDataan liittyvä lainsäädäntö on epäselvä. Nyt ratkaisuja sisällytetään hallinnonalojen omiin erillislakeihin. Tehokkaampaa saattaisi olla, jos ne olisivat osa yleislakia. Ylipäätään suostumukseen perustuvaa tietojen luovuttamisen periaatteita tulisi selkiyttää. Lisäksi nostettiin esille se, että rekistereitä koskevia lakeja tulisi yhdenmukaistaa esimerkiksi tietojen säilytysaikojen osalta.

4.11 Ruokavirasto

Laki Ruokavirastosta (371/2018) tuli voimaan vuoden 2019 alussa⁴¹³. Virastoon on yhdistetty Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Maaseutuvirasto Mavi sekä osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta.

Ruokavirastosta annetun lain 2.1 §:n 9 kohdan mukaan Ruokavirastolle kuuluu muun ohella maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmän ja sen rekistereiden ylläpito ja kehittäminen sekä tietojen luovuttaminen oman toimialansa osalta. Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain sääntelemä tietojärjestelmä on laaja kokonaisuus, joka kattaa maatalous-, elintarvike- ja maaseutuelinkeinohallinnossa laaditut asiakirjat sekä maatalous-, elintarvike- ja maaseutuelinkeinohallinnon tehtäviin liittyvät rekisterit silloin, kun asiakirjoissa ja rekistereissä olevat tiedot kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön toimialaan. Osa tietojärjestelmäkokonaisuudesta kuuluu Luonnonvarakeskuksen

413 Lailla kumottiin Elintarviketurvallisuusvirastosta annettu laki (25/2006) ja Maaseutuvirastosta annettu laki (666/2006).

vastuulle.⁴¹⁴ Lainkohdassa säädettyjen tietohallinnon palvelujen lisäksi Ruokavirasto tuottaa muita tietohallinnon palveluita maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastoille ja laitoksille sekä muille julkisia tehtäviä hoitaville tahoille⁴¹⁵. Laki ei kuitenkaan luo samankaan hallinnonalan tahoille asiakkuusveloitetta, vaan tuotettavista palveluista sovietaan asiakkaiden kanssa tehtävissä palvelusopimuksissa. Edellä tarkoitetuista palveluista merkittävä osa koostuu Luonnonvarakeskukselle sekä maa- ja metsätalousministeriölle tuotettavista palveluista.⁴¹⁶

Ruokavirastosta annetun lain 8 §:n mukaan viraston suoritteista peritään maksuja siten kuin valtion maksuperustelaissa, muussa laissa tai Euroopan unionin säädöksessä säädetään⁴¹⁷. Lain 2 §:n 2 momentin perusteella hallinnonalan virastoille ja laitoksille sekä muille julkisia tehtäviä hoitaville tahoille tuotettavista tietohallinnon palveluista peritään maksuja, joiden suuruudesta Ruokavirasto sopii asiakkaiden kanssa tehtävissä palvelusopimuksissa. Maksujen on katettava suoritteiden tuottamisesta Ruokavirastolle aiheutuvat kokonaiskustannukset.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä MmVM 6/2018 vp korostettiin, että tietojärjestelmillä tulee olemaan erittäin keskeinen rooli Ruokaviraston toiminnalle. Maataloustukien haku, valvonta ja maksujärjestelmä (Tukisovellus) tulevat muodostamaan erittäin keskeisen osan Ruokaviraston toiminnassa. *Yhden luukun periaatteen* aikaansaaminen tietohallintoon on valiokunnan mukaan välttämätöntä. Valiokunta totesi, että tietojärjestelmien kehittämisessä lähivuosien painopistealueita ovat panostaminen sähköisen asioinnin palveluihin sekä mobiilivalvonnan työkalujen kehittämiseen, eläinlääkintähuollon tietojärjestelmän (Elvi) laajentaminen kattamaan useamman tyyppisiä valvontoja, nykyisen nautarekisterijärjestelmän korvaaminen uudella järjestelmällä, eläintukien ja täydentävien ehtojen siirtäminen uuteen viljelijätukien käsittelyyn käytettävään sovellukseen sekä maankuntaudistuksen edellyttämien muutosten tekeminen tähän tukisovellukseen ja muun muassa maaseudun tukia koskevaan sähköiseen verkkoasiointipalveluun (Hyrrä). Lisäksi edessä on valiokunnan mukaan valmistautuminen yhteisen maatalouspolitiikan seuraavaan ohjelmakautteen tavoitteena saattaa nykyisen sovelluskokonaisuuden perusrakenne sellaiselle tasolle, että uuden ohjelmakauden tukityypit voidaan lisätä sovellukseen mahdollisimman joustavasti. Tietojärjestelmien kehitystyötä edellyttävät lisäksi valtion yhteiskäyttöisten palvelujen käyttöönotot. Valiokunta korosti lisäksi, että tietojärjestelmien kehittämisen tärkein tavoite on maatalousyrittäjien arkisen työn helpottaminen ja nykyisten

414 HE 8/2018 vp.

415 Lain 2.2 §.

416 Ks. lähemmin HE 8/2018 vp.

417 1 momentti. Esimerkiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain (999/2012) 58 f §:ssä säädetään kaupan pitämisen vaatimuksia koskevat valtion viranomaisen suorittamat tarkastukset maksullisiksi silloin, kun ne sisältyvät elintarvikelain (23/2006) 48 §:ssä säädettyyn valvontasuunnitelmaan. HE 8/2018 vp.

moninkertaisten kirjautumis- ja raportointikäytäntöjen yksinkertaistaminen. Näin ollen tulee luoda selkeä *kertakirjautumisen malli*. Viljelijät pitävät myös tärkeänä *yhden syötön periaatetta*, jolloin esimerkiksi eläinrekisterin⁴¹⁸ ja neuvonnan rekisterien tietojen ylläpito tulee voida tehdä yhdellä kertaa. Eläinrekisterin tiedot ovat lakisääteisiä, ja neuvonnan tietokantoihin kerättävän tiedon avulla tilat puolestaan kehittävät omaa tuottavuuttaan.⁴¹⁹

Rekisteri- ja tilastotoimesta käytännössä voidaan todeta seuraavaa. Ruokavirasto julkaisee avoimena tietona julkaistaan ruokavirasto.fi -sivustolla⁴²⁰ EU-tuet (viljelijätuet, rakenne-tuet, yritystuet ja maaseudun kehittämistuet), hankerekisteri, kansalliset tuet, luonnonvaraisten eläinten taudit (trikinella, myyräekinokokki, afrikkalainen sikarutto) sekä siementen ja viljasadon laadut. Elintarvikepuolella kehitystyö on käynnissä.⁴²¹ Paikkatietoikkunassa voi tarkastella Ruokaviraston peltolohkorekisterissä ylläpidettävät peltolohkot. Oiva hymy-palvelu on myös avoin palvelu, josta voi hakea halutun palveluntuottajan tiedot. Lisäksi järjestelmiin kertyy paljon erilaista tietoa liittyen viraston toiminta-alueeseen. Tietojen luovutuksen kautta pystytään toteuttamaan erilaisia tilastoja tarvittaessa. Edellä mainitut tiedot ovat osa järjestelmien rekistereiden sisältöön perustuvasta tiedosta. Eniten Ruokaviraston tiedoista maakuntia arvioitiin kiinnostavan alueen erityyppiset rahoitustiedot, elintarviketurvallisuuteen liittyvät tiedot, eläinten terveyteen sekä erityyppisiin valvontoihin liittyvät tiedot.

Ruokavirasto on kehittämässä tietotuotantoa muun muassa laajentamalla avoimen tiedon saatavuutta itsepalveluportaalin kautta. Suurimman osan tilastoista maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla kokoaa ja tuottaa kuitenkin Luke. Rahoitustietoja siirretään myös Tilastokeskukselle vuosittain. Rekisterien osalta hallinnollisen rakenteen muuttaminen olisi vaikuttanut muun ohella käyttöoikeuksiin sekä tiedonjulkaisun maantieteelliseen jaotteluun. Mielenkiintoinen anekdootti on se, että Ruokavirastolla on paljon tietoa maatalouteen, elintarvikkeisiin sekä maaseudun kehittämiseen (rahoitus, tulosindikaattorit) liittyen, mutta se, mitä tietoja maakunnat mahdollisesti olisivat tarvinneet, oli hämärän peitossa. Osa tiedoista on jo yhdistettynä osaksi Tilastokeskuksen tietopalvelujen tietoja ja osa tuotetaan Luken kautta. Ruokavirasto kehittää toisaalta raportointia jatkuvasti.

418 *Eläinrekisterillä* tarkoitetaan eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (238/2010) 12 §:ssä tarkoitettua rekisteriä.

419 MmVM 6/2018 vp. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että maakuntauudistus olisi vaikuttanut laajasti kentällä tapahtuvaan alan yrittäjien saamaan palveluun. Ruokaviraston ja maakuntien olisi tullut sopia yhteistyössä siitä, miten maatalousyrittäjiä ja elintarvikealan toimijoita palvellaan parhaalla mahdollisella tavalla ja yhdenvertaisesti. Esimerkiksi eri maakunnissa valvontamaksujen määräytymisen ja niiden tasojen olisi tullut olla yhteneviä.

420 <https://www.ruokavirasto.fi/tietoa-meista/avointieto/>.

421 <https://avointieto.ruokavirasto.fi/#>.

4.12 Suomen ympäristökeskus (SYKE)

4.12.1 Lähtökohtia

Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön alainen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka tukee kestävän kehityksen tavoitteiden ja keinojen arviointia ja valintaa sekä ympäristöpolitiikan toimeenpanoa. Suomen ympäristökeskus hoitaa myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä tehtäviä.⁴²² Näitä tehtäviä suorittaessaan Suomen ympäristökeskus muun muassa ylläpitää ja kehittää toimialan tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja tietopalveluja⁴²³.

SYKE ei ole varsinaisesti tilastoja tuottava viranomainen. SYKellä on kuitenkin EUROS-TAT-luokittelussa ns. ONA eli *other national authority*- status. Säännöllisiä, tilastonomaisia vuosittaisia julkistuksia SYKE:llä on seuraavasti:

- hydrologiset havainnot, joka kuuluu ainoana SYKEN julkistuksena Suomen viralliseen tilastoon,
- ilman epäpuhtauksien päästöt,
- vesistöjen ravinnekuormitus ja luonnon huuhtouma,
- jätteen vienti- ja tuontimäärät,
- vesihuoltoraportit ja
- vesien tila.

SYKellä on toisaalta hallinnassaan monipuolisesti erilaisia ympäristöalan tietojärjestelmiä.⁴²⁴ Arvioita siitä, miten tilastotuotannon volyymi olisi muuttunut maakuntauudistuksen myötä, ei ollut tehty.

Tietojärjestelmäsalkku niistä tietojärjestelmistä, joita SYKE tarjoaa ELY:ille, on arvion mukaan hyvin laaja. Toisaalta tältä osin ongelmia olisi voinut aiheutua eräissä tapauksissa siitä, että käyttäjät olisivat voineet löytyä osittain maakunnista, osin Luovasta. Esimerkiksi Vesihuollon tietojärjestelmään (VEETI), johon kerätään tietoja vedenhankinnasta ja viemäröinnistä, oli tarkoitus saada toimimaan molemmissa. Haasteet voisivat olla tällöin

422 Suomen ympäristökeskuksesta annetun lain (1069/2009) 1.1 §.

423 Lain 1.2 §:n 4 kohta. Mielenkiintoinen anekdootti lakia säädettäessä oli valtiovarainministeriön näkökanta, jonka mukaan toimialan tietojärjestelmien, tietovarantojen ja tietopalvelujen ylläpitotehtävät voitaisiin siirtää alemmalle hallinnon tasolle aluehallinnon uudistamishankkeen tietojärjestelmälinjausten mukaisesti. Lakia valmisteltaessa päädyttiin kuitenkin siihen, että Suomen ympäristökeskuksen vastuulla olevat ympäristötietojärjestelmät eivät ole pääosin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten käytössä olevia ydinsovelluksia ja yhteisiä palveluita. HE 236/2009 vp.

424 SYKEN tilastoista sekä tietojärjestelmistä on kootusti tietoa mm. verkkosivulla: https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot. Ks. myös www.syke.fi/avointieto.

luonteeltaan tietoteknisiä (tunnistautuminen, eri tietoverkot), rahoitukseen liittyviä sekä sopimusteknisiä.

Maakuntaudistukseen varauduttiin muun muassa sillä, että SYKEssä on toiminut maakuntaudistusryhmä. Se hahmotti alustavasti ympäristötietojärjestelmäpalveluiden nykytilaa ja tavoitetilaa, mikäli maakuntaudistus tulee voimaan.

SYKEssä on ollut vireillä muun kehittämistyön ohella *Ekosysteemitilinpito*. Ekosysteemitilinpito tai Luontopääoman tilinpito (*Natural capital accounting*) on SYKE:n (Biodiversiteettikeskuksen) tärkein tulevaisuuden tilastointiin liittyvä kehittämisalue. Kehittäminen tähtää nykyisen ympäristötilinpidon ja luonnonvaratilinpidon ja pitkällä aikavälillä myös Suomen BKT:n laskennan monipuolistamiseen ympäristöä ja ihmisen hyvinvointiin liittyvällä tiedolla (biodiversiteetti ja ekosysteemi-palvelut, joista ei-aineellisia ekosysteemi-palveluja on toistaiseksi heikoimmin tilastoitu). SYKE kehittää yhdessä Luonnonvarakeskuksen kanssa Ekosysteemitilinpitoa, EU:n vuosina 2017 ja 2018 myöntämän ESTAT EEA -rahoituksen turvin. Tilastokeskus on kehittämishankkeen ohjausryhmässä. Ekosysteemitilinpitoon liittyvät myös SYKE:n kehittämä kansallinen vesitilinpito, josta on julkaistu kuvaus myös tieteellisessä sarjassa sekä vesitilinpidon soveltamisen CAPITAL-hanke: *Arctic Freshwater Natural Capital in the Nordic Countries* (2016–2018). Kehitettävänä olevaa meriekosysteemitilinpitoa tullaan soveltamaan EU:n meripuitedirektiivissä. Euroopan unionissa on paljon asiaan liittyvää tutkimus- ja kehittämistyötä, joka heijastuu ennen pitkään myös Suomeen (esimerkiksi *Mapping and Assessment for Integrated Ecosystem Accounting* (MAIA) (H2020 -rahoitus).

Edellä mainitun ohella SYKE on ollut mukana useissa katsauksissa ja työryhmissä, jotka olivat liittyneet maakuntaudistukseen. Tällöin on lähdetty siitä, että periaatteesta, että maakunnat olisivat päässeet SYKE:n palveluihin, kuten ELY-keskukset pääsevät tällä hetkellä. Ympäristöministeriön tavoitteena on ollut tiivis yhteistyö ja verkostoituminen maakuntavalmistelua hoitavien henkilöiden kanssa. Huomionarvoista on myös se, että maakuntaliitoissa on hyödynnetty mm. SYKE:n elinympäristön tietopalvelua (*Liiteri*), joka kokoaa yhteen rakennettua ympäristöä ja kaavoitusta koskevia paikka- ja tilastotietoja. Samoin hyödynnetään *YKR-aineistojakelua* eli yhdyskuntarakenteen seurannan aineistoja.⁴²⁵

Yksittäisistä hankkeista, joissa SYKE on ollut mukana, voidaan mainita seuraavat:

- Valtion järjestelmät eli VJ-hanke
- VESPA (Vesiaiheiset verkkopalvelut)
- Vesien hoidon suunnittelun (VHS) ja merenhoidon suunnittelun (MHS) järjestelmien kokonaisuudistus

425 Informaatio on peräisin Kainuun liiton tietoaineistoista.

- Digitaalisuusstrategian ja siihen liittyvän luonnonvaratietovarantostrategian päivitys
- OHKE-VARELY-hankkeessa ”ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietoisuuden tuottaminen maakunnissa” selvitettiin, miten maakunta tuottaa ympäristötietoa ja lisää ympäristötietoisuutta.
- Solitan ymparisto.fi -selvityksen loppuraportti on valmistunut.

Alueellisten vesitalouden palvelujen hyvän hoidon edellytyksiä koskeneessa selvityksessä (MMM 30.10.2018, selvitysmies Kari Pääkkönen ja vesitalousasiantuntija Merja Suomalainen) arvioitiin sitä, miten maakuntauudistus tulisi vaikuttamaan maa- ja metsätalousministerin hallinnonalalla vesitalousasioiden hoitamiseen. Nykytilaa ei pidetty tyydyttävänä. Toisaalta ilmaistiin huoli ELY-keskusten osaamisen säilymisestä, jos maakuntauudistus toteutuisi.

Työnjaon osalta nostettiin esille ekosysteemitilinpidon kehittäminen. Huomionarvoista on esimerkiksi se, että lajitietoja tuottavat ja ylläpitävät useat eri tahot. Eliölajitietojärjestelmän käyttäjiä ovat SYKE, ELY-keskukset, Metsähallituksen luontopalvelut, ympäristöministeriö sekä eräät luonnontieteelliset museot, konsultit ja esimerkiksi metsäteollisuusyritykset. SYKEN edustajien mukaan lajeja koskevien tietojen omistajuuden, hallinnoinnin, laadunvarmistuksen, välittämisen ja luovuttamisen periaatteet toimijoiden ja järjestelmien välille olisi määriteltävä ja sovittava.⁴²⁶

4.12.2 Eräitä tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja rekistereitä

Seuraavaan on mainittu eräitä tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja rekistereitä, joita Suomen ympäristökeskus ylläpitää. Esimerkiksi jätelain (646/2011) 142 §:n mukaan Suomen ympäristökeskus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ylläpitävät ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:ssä tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia rekistereitä. Suomen ympäristökeskus ylläpitää rekisteriä, jossa on tiedot jätteen kansainvälisiä siirtoja koskevista ilmoituksista ja ennakkohyväksyntää koskevista hakemuksista sekä niistä tehdyistä päätöksistä.⁴²⁷

Laissa (121/2011) säädetään organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (*EMAS-järjestelmä*) ja asetuksen (EY) N:o 761/2001 ja komission päätösten 2001/681/EY ja 2006/193/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1221/2009 täytäntöönpanon

426 Ks. myös Suomen ympäristökeskuksen raportteja 5/2018.

427 Suomen ympäristökeskus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen huolehtivat osaltaan siitä, että 1 momentissa tarkoitettuihin rekistereihin merkitään niille rekisteriin hyväksymistä tai merkitsemistä varten ilmoitetut olennaiset tiedot.

kannalta tarpeellisista seikoista. SYKE vastaa unionin alueella sijaitsevien organisaatioiden lisäksi myös unionin ulkopuolella sijaitsevien organisaatioiden, mukaan lukien konsernien tai niiden osien rekisteröinnistä sekä niiden toiminnan valvonnasta.

Maa-aineslain (555/1981) 23 b §:n mukaan *maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidetään tietojärjestelmää*, joka sisältää tarpeelliset tiedot maa-aineslain mukaisista luvista ja ilmoituksista, sekä ottamisalueiden tilan seurannasta. Tietojärjestelmää ylläpitävät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Suomen ympäristökeskus. Ympäristöministeriö voi sopia, että tietojärjestelmän ylläpitoon osallistuu tarvittavilta osin muu asiantuntijalaitos, jolla on tehtävän edellyttämä asiantuntemus. Hallituksen esityksen HE 110/2004 vp mukaan tietojärjestelmä liittyy ympäristöhallinnon sähköisten palvelujen kehittämistavoitteiden toteuttamiseen. Tietojärjestelmän tarkoitus on edistää maa-aineslain täytäntöönpanoa ja valvontaa sekä maa-ainesten ottamisen ja ottamisalueiden tilan seuranta. Tietojärjestelmän tiedot ovat ympäristöhallinnon, kuntien ja muiden viranomaisten yhteiskäytössä erikseen sovittavalla tavalla. Tietojärjestelmästä säätäminen lain tasolla perustuu PL 10 §:ään, jonka 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Myös säännökset tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista on annettava lailla⁴²⁸.

Vesihuoltolain (119/2001) 20 d §:n 1 momentin mukaan SYKE ylläpitää *vesihuollon tietojärjestelmää* yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Vesihuoltolaitosten tulee toimittaa tietojärjestelmään tiedot palvelujensa hinnoista ja niiden määräytymisperusteista sekä toimintaa ja taloutta kuvaavien tunnuslukujen laskemiseksi tarvittavat tiedot. ELY-keskukset toimivat myös vesihuoltolain mukaisina valvontaviranomaisina. Niiden lisäksi Suomen ympäristökeskus on yhteistyössä esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Suomen Kuntaliiton sekä Vesilaitosyhdistys ry:n kanssa. Tietojärjestelmä palvelee niin vesihuoltolaitoksen asiakkaita, vesihuoltolaitoksia kuin viranomaisiakin. Toiminnan läpinäkyvyys, yhteiskäyttöinen tiedonhallinta ja mahdollisuus laitosten keskinäiseen vertailuun yhtäältä kannustavat vesihuoltolaitoksia huolehtimaan vesihuollosta kustannustehokkaasti ja toisaalta mahdollistavat eri tahojen tiedonsaannin sekä vesihuoltolaitoksen toiminnan ja talouden seurannan, arvioinnin ja valvonnan.⁴²⁹ Hallituksen esityksessä HE 218/2013 vp lähdettiin vielä siitä, että Suomen ympäristökeskus perisi maksun vesihuoltolaitoksilta tietojärjestelmästä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Maksu olisi peritty laitoksilta, koska tietojärjestelmä hyödyttää niitä esimerkiksi tunnuslukujen ja vertailutiedon tuottamisessa. Järjestelmä olisi mahdollistanut myös tiedonsaannin laitoksen toiminnasta asiakkaille, joilta perittäville vesihuollon maksuilla järjestelmästä aiheutuvia kustannuksia katetaan. Maksu olisi ollut pieni suhteessa laitoksen liikevaihtoon. Eduskuntakäsittelyssä maksun säätämisestä kuitenkin luovuttiin.

428 PeVL 5/2005 vp. Vrt. HE 110/2004 vp.

429 Näin HE 218/2013 vp.

Tietojärjestelmistä säädetään muissakin yhteyksissä⁴³⁰. Esimerkiksi vesihuollon tukemisesta annetun lain (686/2004) 14 §:n mukaan ELY-keskus tallentaa tarvittavat tiedot avustushakemuksista, tehdyistä tukipäätöksistä ja sopimuksista sekä tuettavien toimenpiteiden toteutumisesta Suomen ympäristökeskuksessa ylläpidettävään tietojärjestelmään. Patoturvallisuuslain (494/2009) 33 §:n mukaan SYKE ylläpitää tietojärjestelmää patojen valvontaa varten. Lisäksi tärkeässä asemassa on ympäristönsuojelulain 222 §, jonka mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmä muodostuu tiedoista, jotka talletetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, aluehallintovirastojen, Ilmatieteen laitoksen, Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön ylläpitämiin tietojärjestelmiin, rekistereihin ja tiedostoihin.

4.13 Valtiokonttori

4.13.1 Lähtökohtia

Valtiokonttori on 300 henkilön monialainen virasto. Se tuottaa valtion virastoille talouteen ja henkilöstöön liittyviä konsernipalveluja ja maksaa valtion henkilöstön tapaturmakorvaukset. Valtiokonttori vastaa myös valtion lainanotosta sekä velan- ja kassanhallinnasta, hoi-
taa valtion kirjanpitoa, myöntää kansalaisille sotilasvamma- ja rikosvahinkokorvauksia ja hallinnoi valtion myöntämiä lainoja, korkotukia ja valtiontakauksia sekä vauhdittaa valtion palveluiden uudistumista digitalisaatiota hyödyntäviksi palveluiksi.⁴³¹ Tärkeä seikka olisi se, että kuntien taloustietojen tiedonkeruuvastuu siirtyisi Tilastokeskukselta Valtiokonttorille vuonna 2021. Vastaavasti Valtiokonttori olisi tullut vastaamaan myös maakuntien taloustietojen keruusta. Lisäksi kuntien ja maakuntien taloustietojen rekisterinpitoon ja tietojen raportointiin liittyvät tehtävät olisi hoidettu Valtiokonttorissa. Edellä mainittujen vastuiden toteuttamiseksi Valtiokonttorissa on käynnistetty syksyllä 2016 Kunta- ja maakuntatalouden tietopalveluprojekti. Sen tavoitteena on ollut rakentaa mainittujen tehtävien edellyttämät toimintamallit ja järjestelmät prosessin toteuttamiseksi. Projekti on ollut osa Kunta-tieto-ohjelmassa määriteltyjen toimenpiteiden toteuttamista.⁴³²

Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksessä muutaman vuoden takaa todettiin, että Valtiokonttorin tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät muodostivat 0,9 prosenttia viraston kaikista tehtävistä eli 3 henkilötyövuotta.⁴³³ Kunta- ja maakuntatalouden tietopalvelun projektin aikaiset resurssit ovat vuonna 2019 2,5 htv. Siirryttäessä osittain tuotantoon 2020 Valtiokonttori on esittänyt resurssitapeikseen projektiin 3 htv ja tuotannon vaatimiin

430 Ks. myös tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) 26 §.

431 <http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI>.

432 http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Kansalaisille_ja_yhteisöille/Kunta_ja_maakuntatalouden_tietopalvelu.

433 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

toimiin 2,5 henkilötyövuotta. Vuodesta 2021 eteenpäin resurssitarve lienee 4 htv:n suuruinen. Näissä luvuissa ei ole mukana tietotoimittajan resursseja. Valtiokonttori olisi ollut kiistatta edelleen pieni virasto tässä suhteessa, vaikka sen tehtäviä ja vastuita ollaan lisäämässä lähitulevaisuudessa.

Tietopalvelun tavoitteena olisi ollut edistää kuntien ja maakuntien taloustietojen keruuta, tietovarastointia ja raportointia niin, että käytettäviksi tarjottavat taloustiedot olisivat mahdollisimman ajantasaisia, vertailukelpoisia, avoimesti ja julkisesti kaikkien saatavilla. Valtiokonttori olisi tietopalvelun omistaja. Projektin etenemistä ohjaisi ja seuraisi ohjausryhmä, jossa oli edustus valtiovarainministeriöstä, Verohallinnosta, Kuntaliitosta, Tilastokeskuksesta, Tiede ry:stä, ja Tieteen tietotekniikan keskus Oy:stä (CSC). Projektiryhmä vastaisi työn etenemisestä ja varsinaisesta toteutuksesta. Projektiryhmässä olisivat edustettuina Valtiokonttori ja CSC. Palvelun kohderyhmiä olisivat kunnat, kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset ja muut taseyksiköt sekä maakunnat ja niiden liikelaitokset. Muita tärkeitä sidosryhmiä olisivat muun ohella valtiovarainministeriö, muut ministeriöt, Kuntaliitto, Tilastokeskus, poliittiset päättäjät, media ja kansalaiset.⁴³⁴

Taloustietojen siirtopalvelun kautta lähetettäisiin kuntien ja maakuntien tietojärjestelmistä XBRL- tai CSV-muotoista taloustietoa Valtiokonttorin ylläpitämään tietokantaan, josta ne siirtyisivät hyväksyntäpalveluun. Hyväksyntäpalvelussa taloustietojen lähettäjä voi tarkastella lähettämiään tietoja ja todeta niiden oikeellisuuden. Lähetetty data validoidaan ja mikäli tiedoista löytyy virheitä tai muuta tarkastettavaa, lähettäjää pyydetään tarvittaessa korjaamaan tiedot ja lähettämään ne uudelleen. Tietojen ollessa kunnossa, lähettäjä hyväksyy ne ja taloustiedot siirtyvät rekisteripalveluun, joka toimii hyväksytyjen ja tarkastettujen taloustietojen tietovarastona. Rekisteripalvelu toimii avoimena rajapintana, jonka kautta tietokantaan tallennettuja tietoja voidaan hyödyntää. Raportointipalvelu toteutetaan osana laajempaa julkishallinnon raportointipalvelua ja se mahdollistaa taloustietojen julkaisemisen, raportoinnin ja analysoinnin. Taloustiedot ovat rajapinnan kautta avoimesti hyödynnettävissä yhteisestä raportointiympäristöstä.⁴³⁵

Ehdotetussa toimintamallissa luokitusten *omistajuus* hajautuu ministeriöille ja virastoille, jolloin myös kuntien ja maakuntien neuvonta ja ohjeistus näihin liittyvissä asioissa siirtyy suurilta osin Tilastokeskukselta ko. organisaatioille⁴³⁶. Ei ole myöskään selvää, miten ministeriöt ja virastot (ml. valtiovarainministeriö) ovat tähän valmistautuneet ja varanneet resursseja. Lisäksi ehdotetusta toimintamallista ei selviä kuka vastaa kysymyksiin, jotka liittyvät tietomalliin kokonaisuutena tai useamman organisaation omistamaan luokitukseen.

434 http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Kansalaisille_ja_yhteisöille/Kunta_ja_maakuntatalouden_tietopalvelu.

435 http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Kansalaisille_ja_yhteisöille/Kunta_ja_maakuntatalouden_tietopalvelu.

436 Ks. myös Valtiovarainministeriö (2010), jossa korostetaan kokonaiskehittämisvastuun merkitystä.

Tilastokeskuksen kokemuksen perusteella iso osa kysymyksistä liittyy tämän kaltaisiin laajempiin kokonaisuuksiin. Mikäli kuntien ja maakuntien olisi vaikea saada neuvontaa ja ohjeistusta, vaarantuisi niiden mahdollisuus toimittaa tietomallin mukaista oikeaa tietoa. Tilastokeskus onkin ehdottanut, että kuntien ja maakuntien taloustietojen raportointikonaisuuden tietomäärittysten omistajuus ja vastuu laadusta sekä tietovarannon tekninen toteutus tulisi olla selkeästi yhdellä ja samalla valtionhallinnon viranomaiselle. Samalla Tilastokeskuksen edustajat korostivat voimakkaasti laatukontrollin merkitystä, pelkästään henkilötyövuosien määrä ei tässä suhteessa ole riittävä asia⁴³⁷. Laatukontrollin merkitystä on toki tähdennetty muutoinkin⁴³⁸.

Valtiokonttorissa on toisaalta aloitettu ns. *palvelukanavatyö*. Palvelukanavan on tarkoitus olla kaikkien viranomaisten, kuntien, tilitoimistojen, tietotoimittajien yms. yhteinen kanava välittää tietoa. Palvelukanavan kautta välitetään korjauspyynnöt, selvityspyynnöt, tukipyynnöt yms. tietopalvelun toimintaan tai automatisoituun talousraportointiin liittyvä viestinvaihto, johon halutaan selvitys tai korjaus. Eri viranomaisilla on pääsy palvelukanavaan ja tavoitteena on, että kyseisen kanavan kautta hoidetaan vastedes yhteydenpito viranomaisten ja kuntien kesken. Näin aineistosta kertyy pikkuhiljaa tietämuskanta ja liikkeellä olevia toimeksiantoja voidaan seurata ja valvoakin. Palvelukanavan välineeksi on valittu Jira, jota laajennetaan palvelemaan tätä nimenomaista tarvetta. Ensimmäinen testattava versio valmistuu kevään 2019 aikana ja mikäli mahdollista palvelukanava otetaan tuotantokäyttöön heti kesällä 2019.

Tilastokeskus on tältä osin lausunnossaan⁴³⁹ todennut, että Valtiokonttorin palvelu tulee sisältämään koneellisia validointeja, mutta ei henkilöstöä tarkastamaan tietoja ja seuraamaan korjataanko tietoja validointien mukaan. Raportoijan on mahdollista ohittaa suuri osa validoinneista kuittauksella. Tämän jälkeen tiedot siirtyvät julkiseen tietovarantoon, josta jokainen viranomainen voi hakea tiedot ja tarkastaa ne omien käyttötarpeidensa mukaan. Mikäli tietojen tarkastuksessa ilmenee virheitä, olisi tarkoituksena että kunta/maakunta vie korjaukset omiin järjestelmiinsä sekä korjatun tiedon uudestaan Valtiokonttorin tietovarantoon. Olisi kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että tätä käytäntöä noudatetaan, vaan jokainen viranomainen tekee korjauksia omiin tietoihinsa eikä tietoa tästä korjauksesta saavuta muita tahoja. Hajautettu tarkastusmalli johtaa hyvin todennäköisesti tilanteeseen, jossa eri viranomaisilla ja muilla käyttäjillä on käytössään eri luvut samasta asiasta. Valtiokonttorin edustajat ovat toisaalta korostaneet, että tietojen korjausprosessi vaatii toimiakseen myös osallisilta viranomaisilta, muiltakin kuin Valtiokonttorilta, uusia toimintaprosesseja. Jotta korjaukset tehdään asianmukaisesti ja korjatut tiedot

437 Tässä voidaan viitata myös yhtenäiseen viestintään sekä ohjeistuksen kehittämiseen.

438 <https://docplayer.fi/48490139-Eu-n-finanssipoliittisten-saantojen-edellyttaman-tietopohjan-laaturkontrolli.html>.

439 Asia: VM048:00/2017, VM/1353/03.01.00/2018.

toimitetaan Tietopalveluun ja sitä kautta julkaistaan sekä avoimessa rajapinnassa että raportointipalvelussa, tulee viranomaisten muuttaa omia käytäntöjään. Tämän on tapahduttava valvomalla sitä, että muutospyyntöt toteutetaan sovitulla tavalla ja että korjatut tiedot ovat todennetusti noudettavissa avoimen rajapinnan kautta tai raportointipalvelusta.

Tietokiri. Analysointi- ja raportointipalveluiden kehittämishanke (#tietokiri) käynnistyi marraskuussa 2017 ja sen on ollut tarkoitus jatkaa vuoden 2019 loppuun. Verkostomaisesti toimiva hanke etenee kokeilukulttuurin hengessä. Taustalla on ajatus siitä, että päätös on sitä parempi, mitä laadukkaampaan ja monipuolisempaan tietoon sekä sen analyysiin päätös perustuu. Hankkeen tavoitteena on tehdä näkyväksi tiedolla johtamisen tuloksia ja jakaa hyväksi havaittuja työkaluja ja oppeja. Tarkoituksena on myös koota valtiokonsernin yhteisiä tietovarantoja ja tarjota organisaatioille analyysipalveluja ja tiedon visualisointia. Alkuvaiheessa tiivistä yhteistyötä tekevät valtiovarainministeriö, Valtiokonttori, Palkeet ja Hansel. Muita toimijoita liittyy mukaan hankkeen edetessä.⁴⁴⁰

4.13.2 Valtion rahoitustoimista

Valtiokonttorin Rahoitus-toimiala hoitaa keskitetysti suurinta osaa Suomen valtion rahoitustoimista. Rahoitus-toimiala vastaa valtion lainanotosta sekä velan- ja kassanhallinnasta. Lisäksi toimiala hallinnoi valtion muiden organisaatioiden myöntämiä lainoja, korkotukia ja valtioneuvoston takauksia. Valtiokonttori vastaa lainapäätöksen jälkeisistä tehtävistä, kuten lainojen maksatuksesta, velkomisesta ja vakuuksien hallinnoinnista. Valtiokonttorin tehtäviin kuuluvat myös oikeudellinen perintä, valtiovelkojatehtävät konkurssi-, velkajärjestely- ja yrityssaneeraustilanteissa sekä luottokantaan liittyvä riskienhallinta. Valtioneuvoston takauksien ja -takuiden hallinnointiin kuuluvat puolestaan takausreskontran päivittäinen hallinnointi, takauksien täytäntöönpano, takauksiin liittyvien ehtojen valvonta, maksuhäiriöiden valvonta ja toimenpiteet sekä takausprovisioiden laskutus, takauskorvausten maksaminen ja niiden takaisinperintä. Hallinnointiin kuuluu myös takauskannan riskienhallinta. Korkotukia ja valtioneuvoston takauksia hallinnoidaan Rahoitus-toimialan substanssietojärjestelmässä, korkotuki- ja valtioneuvoston takausjärjestelmässä (Kota), jonne siirtyy hallinnointia varten tarvittavat tiedot konekielellisesti Suomessa toimivilta rahoituslaitoksilta. Korkotuki- ja valtioneuvoston takausjärjestelmän mukaan valtioneuvoston takauksien ja -takuiden voimassa oleva määrä oli kesäkuun 2018 lopussa 54,8 mrd. euroa.⁴⁴¹

440 [http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Kansalaisille_ ja_yhteisöille/Kunta_ ja_maakuntatalouden_tietopalvelu/Tietokiri_on_alkanut\(58880\)](http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Kansalaisille_ ja_yhteisöille/Kunta_ ja_maakuntatalouden_tietopalvelu/Tietokiri_on_alkanut(58880)).

441 Tarkempia tietoja valtioneuvoston takauksista ja -takuiden voimassa oleva määrä oli kesäkuun 2018 lopussa 54,8 mrd. euroa.⁴⁴¹

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot olisi siirretty maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet olisivat siirtyneet yleisseuraantona maakunnalle. Kunnat ja ns. vapaaehtoiset kuntayhtymät olisivat siirtäneet maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvän irtaimiston ja ainakin siirtymäkauden ajaksi maakunnan hallintaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat. Lisäksi maakunnan vastuulle olisivat siirtyneet kuntien solmimat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset, kuten koneiden, laitteiden ja ajoneuvojen leasing-sopimukset.

Uudistuksen osana on perustettu myös valtakunnallinen palvelukeskus, Maakuntien tilakeskus Oy, jonka oli tarkoitus alkaa hallinnoida vuoden 2021 alusta lähtien nykyisten sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kiinteistöomaisuutta. Yhtiö on ollut valmisteluvaiheen ajan Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiö, joka kuitenkin olisi siirtynyt uudistuksen myötä perustettavien maakuntien omistukseen in-house -toimijaksi ja huolehtinut kaikista maakuntien tarvitsemista tiloista. Maakuntien tilakeskus Oy:lle olisi siirtynyt maakuntauudistuksessa velkoja ja sitoumuksia, jotka oli myönnetty edellytyksin, että luotonsaaja on verotusoikeuden omaava taho ja täyttää siten luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa ns. nollariskisyyden edellytykset. Valtioneuvosto voi päättää vastavakuutta vaatimatta, mutta muutoin määräämillään ehdoilla valtioneuvoston myöntämisestä siirtyvien velkojen ja eräiden muiden sitoumusten sekä niihin liittyvien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden vastaavien suojausjärjestelyjen ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Takauksia voi olla voimassa enintään eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämän valtuuden mukainen määrä. Valtioneuvoston myöntämisellä on hallituksen esitysten HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp mukaan tarkoitus selkeyttää velkojen asemaa muutostilanteessa ja varmistaa rahoitusjärjestelyjen jatkuvuus. Valtioneuvoston päätöksen jälkeen valtioneuvostoa hallinnoidaan Kota-substanssijärjestelmässä lainojen ja niihin liittyvien sopimusten sekä muiden sitoumusten elinkaaren ajan (noin 10–25 vuotta). Erilaisiin sopimussuhteen muutostilanteisiin, esimerkiksi lainahtomuutoksiin, tarvitaan takauksen voimassaoloaikana takaajan suostumus. Valtiokonttorin Rahoitus-toimiala edustaa Suomen valtiota hallinnointiin liittyvissä asioissa valtioneuvoston voimassaoloajan.⁴⁴²

442 Omaisuusjärjestelyistä saa tarkempia tietoja hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp.

4.14 Valtion lupa- ja valvontavirasto

4.14.1 Lähtökohtia

Eduskunnalle annettiin 8 päivänä maaliskuuta 2018 osana maakuntauudistuksen toista pakettia (MAKU II) niin sanottu Luova-lakiehdotus.⁴⁴³ Valtion lupa- ja valvontavirastolle oli tarkoitus koota pääosa lakkautettavaksi ehdotettujen aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettujen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Virasto olisi ollut toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka olisi turvannut alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvonta-tehtäviä. Virastotyyppiltään Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi ollut valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto.⁴⁴⁴ Valtion lupa- ja valvontavirastolle olisivat siirtyneet esimerkiksi aluehallintovirastojen ja Valviran nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon lupien, rekisteröinnin, ohjauksen ja valvonnan tehtävät.

4.14.2 Valvira

Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksen mukaan Valviran tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät muodostivat 3 % (5 htv) kaikista tehtävistä. Tässä on viitattu seuraavien rekistereiden ylläpitoon:⁴⁴⁵

- alkoholielinkeinorekisteri (ALLU),
- geenitekniikan rekisteri,
- hedelmöityshoitorekisteri (Luoteri),
- Terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteri (Terhikki),
- yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri (Valveri),
- tupakkatuotteiden myyntiluparekisteri,
- talous- ja allasvesiosuamistestaajarekisteri,
- biopankkirekisteri,
- vaaratilannerekisteri (terveysteknologia),
- kliinisten laitetutkimusten rekisteri,
- laiterekisteri

443 Ks. lähemmin HE 14/2018 vp. Ks. myös HE 5/2018 vp.

444 Sitä vastoin Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät säilyisivät pääosin ennallaan.

445 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

Maakuntien tehtävien hoitamisen kannalta relevanssia olisi ollut erityisesti Yksityisten so- te-palveluntuottajien rekisterillä, alkoholielinkeinorekisterillä ja tupakkatuotteiden ja niko- tiininesteiden vähittäismyyntilupien sekä tukkumyynti-ilmoitusten rekisterillä. Lisäksi ter- veydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterissä ja sosiaalihuollon ammattihenkilöi- den keskusrekisterissä on tietoa, jota maakunnat olisivat tarvinneet. Rekisterien ylläpidon rahoitus on pääosin järjestetty maksullisen toiminnan tuotoilla. Valviran edustajan mu- kaan rekisterien kehittämisessä pitää pyrkiä johdonmukaisesti siihen, että päällekkäisistä, erikseen ylläpidettävistä rekistereistä päästään eroon ja rakennetaan kansallisesti selkeät master-rekisterit, joissa tiedot ylläpidetään ja joista tietoja välitetään järjestelmäintegraati- oita hyödyntäen eri sidosryhmille ja avoimena datana tietosuojakysymykset huomioiden. Kehittämisehdotus on hyvin perusteltu ja samansuuntaisia kannanottoja esittivät eräät muutkin viranomaiset.

Valvira julkaisee kotisivullaan kolmenlaisia tilastoja, sekä sosiaali- että terveydenhuollon valvonta-asioissa ja lisäksi adoptioasioissa. Lisäksi Valviran kotisivulla on viittaus THL:n alkoholitilastoihin. Maakunnille lienee tarpeellista tietoa erityisesti valvonta-asioiden ti- lastoissa. Tilastotuotannon odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. Maakuntauudistuksesta riippumattakin valvontaviranomaisten on kehitettävä tietoon perustuvaa valvontaa ja tietoa tuottavaa valvontaa. Jokainen lupa- tai valvontapäätös tai valvontatoimi tuottaa tietoa, mutta tätä tietoa ei ole hyödynnetty kuin pieneltä osaltaan sosiaali- ja terveysalan tutkimuksessa, kehittämisessä, rahoituspäätöksissä ja kokonaistiedonhallinnassa. Erityisen tärkeää lupa- ja valvontatieto olisi ollut maakuntien valvontaroolin toteuttamisessa. Val- viran osalta tilastotoimi on kuitenkin hyvin vähäistä, koska se ei kuulu Valviran tehtäviin. Valvonta-asioiden tilastotuotannon rahoitus on järjestetty budjettirahoituksella. Lisäksi on syytä mainita, että THL on sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tilastoviranomainen. Lisäksi Tilastokeskus tekee myös Valviran toimialaan liittyvää tilastointia. Työnjako on Valvirasta edustajan mukaan järkevä.

Avataan tarkemmin Valviran ylläpitämien rekistereiden funktiota ja sisältöä.

Alkoholielinkeinorekisteri. Aluehallintovirastojen kanssa ylläpidetään yhteistä alkoholielin- keinorekisteriä (ALLU), joka on alkoholihallinnon keskeisin työväline.⁴⁴⁶ Alkoholielinkei- norekisteriin tallennetaan tiedot alkoholielinkeinojen toimijoista, alkoholiluvista ja alko- holitoimituksista. Tietojärjestelmien avulla tuotetaan viralliset alkoholitilastot ja alko- holiasioita koskevat tieto-, rekisteri- ja viestintäpalvelut.⁴⁴⁷ Alkoholilain 66.2 S:n 9 kohdassa säädetään, että alkoholielinkeinorekisteriin rekisteröitäviä tietoja ovat muut lupa-asioiden

446 Ks. myös HE 230/1997 vp sekä Hirvonen – Määttä (2018a). Alkoholirekisteri voi palvella myös harmaan talou- den torjuntaa.

447 Alkoholilain (1102/2017) 60.3 S:n 4 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtäviin kuuluu alkoholihallinnon tieto-, tilastointi- ja viestintäpalveluiden tuottaminen.

käsittelyä, valvontaa ja tilastointia varten tarpeelliset tiedot, jotka eivät sisällä arkaluonteisia tietoja. Alkoholielinkeinorekisteri on lainsäädännössä tarkoitettu henkilörekisteri, joten rekisteröitäviä ovat vain sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä, valvontaa tai tilastointia varten⁴⁴⁸. *Alkoholiluparekisteri*. Luparekisteristä löytyy tiedot alkoholielinkeinojen toimijoista ja alkoholiluvista. Alkoholiluparekisteri on ensisijaisesti tarkoitettu alkoholijuomien valmistus- ja tukkumyyntiluvan haltijoille ja viranomaisille asiakkaan osto-oikeuden tarkistamiseen. Valvira voi myöntää luparekisterin käyttöoikeuden myös muille tahoille perusteltua tarvetta varten. *Tuoterekisteri*. Suomessa myytävistä ja Suomeen maahantuoduista alkoholijuomista ja alkoholipitoisista aineista täytyy tehdä Valviralle tuoteilmoitus ennen myynnin aloittamista.⁴⁴⁹

Selvitystä tehtäessä oli käynnissä kilpailutus neuvottelumenettelyllisenä hankintana alkoholielinkeinorekisterin uudistamiseksi. Rekisterin viranomaiskäyttäjinä ovat tällä hetkellä aluehallintovirastot ja Valvira, mutta maakuntaudistuksen jälkeen käyttäjänä olisivat olleet Luova-virasto sekä maakunnat.⁴⁵⁰

Geenitekniikan rekisteri. Rekisteriin on tallennettu geenitekniikan käyttöä koskevat ilmoitukset ja hakemukset sekä näitä koskevat viranomaispäätökset ja muut asiakirjat. Geenitekniikan rekisterin ylläpidosta, sisällöstä ja julkisuudesta on säädetty geenitekniikkalailla (377/1995). Rekisteri on tarkoitettu viranomaiskäyttöön ja muuntogeenisten organismien käytön valvonnan välineeksi. Sen käyttöoikeus on sosiaali- ja terveysministeriöllä, ympäristöministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, geenitekniikan lautakunnalla ja valvontaviranomaisilla. Rekisterin sisältämien tietojen luovuttamisesta päättää geenitekniikan lautakunta. Suurin osa muuntogeenisillä organismeilla tehtävästä työstä kuuluu luokkiin 1 tai 2, jolloin toimintaan liittyvä riski on korkeintaan vähäinen.⁴⁵¹

Hedelmöityshoitorekisteri. Rekisteriin talletetaan luovutuksen vastaanottaneen terveydenhuollon toimintayksikön ilmoituksen perusteella luovuttajan nimi ja henkilötunnus sekä tieto luovuttajan tunnuksesta, isyyden vahvistamista koskevasta suostumuksesta ja sen peruutuksesta sekä siitä, onko kyse siittiöiden, munasolujen vai alkioiden luovutuksesta.⁴⁵²

Osaamistestausjärjestelmä. Kaikkien työntekijöiden, joiden työtehtävät voivat vaikuttaa vesilaitoksen jakaman talousveden tai uimahallin ja kylpylän allasveden laatuun, pitää osoittaa talous- tai allasvesihygieeninen osaaminen suorittamalla Valviran ylläpitämä

448 HE 100/2017 vp.

449 <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/alkoholirekisterit>.

450 Tässä on paikallaan mainita myös, että alkoholielinkeino on Valvirassa bruttobudjetoitua kokonaisuudessaan eli lupien ja valvonnan osalta. Koko toiminnan saattaminen nettobudjettiin piiriin on ollut kuitenkin tavoitteena.

451 <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/geenitekniikka>.

452 <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/hedelmoytyshoitorekisteri>.

osaamistesti. Valvira myöntää osaamistestin hyväksytysti suorittaneille vesityökortin. Vaatimus osaamisen testaamiseen perustuu vuonna 2006 tehtyyn terveydensuojelulain (763/1994) muutokseen. Valvira hyväksyy testaajat, joilla on oikeus pitää osaamistestejä. Valvira myös ylläpitää osaamistestausjärjestelmää, josta testaajat saavat testeissä käytettävät kysymykset. Valvira laatii osaamistestin kysymykset sekä vastaa testausjärjestelmän ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Valvira hyväksyy testaajiksi terveydensuojelulain mukaiset kelpoisuusehdot täyttävät hakijat ja pitää testaajista luetteloa. Testaaja järjestää testitilaisuudet ja tiedottaa niistä, tarkastaa testiin osallistuneiden testisuoritukset Valviran ohjeiden mukaisesti sekä toimittaa Valviraan sen tarvitsemat tiedot testin hyväksytysti suorittaneista. Valviran verkkosivuilla on julkaistuna Valviran hyväksymien testaajien nimet yhteystietoineen.⁴⁵³

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterit. Valvira ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekistereitä valvontatehtävien hoitamiseksi. Rekisterinpidosta on säädetty terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ja sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa. Valviran ylläpitämien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterien julkisesta tietopalvelusta voi tarkistaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön ammattipätevyyden. Rekisteriä koskevat tietopyynnöt lähetetään Valviran kirjaamoon tai postitse. Tietojen luovuttamisesta peritään maksuasetuksen perusteella maksu. Sosiaali- ja terveydenhuollon rekistereiden tietosisältö on kerrottu rekisteriselosteissa. Keskusrekisterit jakaantuvat kahteen osaan, terveydenhuollon ammattihenkilörekisteriin (*Terhikki*) ja sosiaalihuollon ammattihenkilörekisteriin (*Suosikki*).⁴⁵⁴ Mainittakoon lisäksi, että terveydenhuoltolakia (1326/2010) on muutettu vastikään hallituksen esityksen HE 202/2018 vp sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mietinnön StVM 22/2018 vp osoittamalla tavalla.

Ammattihenkilölain⁴⁵⁵ 14 §:n mukaan Valvira merkitsee tiedon rajatun lääkkeenmääräämisen erikoispätevyydestä terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin ja lain 22 a §:n mukaan antaa sairaanhoitajalle yksilöintitunnuksen lääkemääräyksiä varten. Esityksen mukaan suoritettujen koulutusten lisäksi rajatun lääkkeenmääräämisoikeuden edellytyksenä on sairaanhoitajan työnantajana toimivan terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan lääkärin antama kirjallinen määräys sekä Valviran terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin tekemä merkintä erikoispätevyydestä ja sen perusteena olevasta koulutuksesta sekä tieto siitä terveydenhuollon toimintayksiköstä, jossa sairaanhoitajalla on oikeus rajatusti määrätä lääkkeitä. Rajatun lääkkeenmääräämisoikeuden saaneiden

453 <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/osaamistestausjarjestelma>.

454 https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/terveydenhuollon_ammattihenkilot.

455 Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki (559/1994).

henkilöiden määrän arvioidaan lisääntyvän korkeintaan keskimäärin noin 40 hakemuksella vuodessa. Valvira perii työstään maksun, jolla katetaan toiminnan kustannukset.⁴⁵⁶

Tupakkatuotteiden vähittäismyynnin luparekisteri. Valvira pitää yhdessä kuntien kanssa tupakan vähittäismyyntilupa-asioiden käsittelyä ja valvontaa varten tupakkatuotteiden vähittäismyynnin luparekisteriä. Tupakkatuotteiden myyntilupaa haetaan myyntipaikan sijaintikunnalta tai liikennevälineiden osalta hakijan kotikunnalta. Kunta voi myöntää tupakkatuotteiden vähittäismyyntiluvan, mikäli kaikki vähittäismyyntiluvan edellytykset täyttyvät. Kunnan on ilmoitettava Valviralle vähittäismyyntiluvan myöntämisestä, peruuttamisesta, myyntirikkomuksista ja myynnin lopettamisesta. Tupakkatuotteiden vähittäismyynnin luparekisteri sisältää tiedot elinkeinonharjoittajista, joille on myönnetty vähittäismyyntilupa tai jotka ovat hakeneet tällaista lupaa.⁴⁵⁷ Valvira on vastuullinen rekisterinpitäjä. Tupakkatuotteiden myyntiluparekisteri on ainoastaan viranomaiskäyttöön.⁴⁵⁸

Valveri-rekisteri, Yksityisten palvelujen antajien rekisteri. Valvira ja aluehallintovirastot ylläpitävät Valveri-nimistä rekisteriä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajista ja itsenäisistä ammatinharjoittajista. Yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien ja sosiaalihuollon ympärivuorokautisten palvelujen tuottajien on haettava lupa toiminnalleen aluehallintovirastolta tai Valviralta. Lupaa haetaan Valviralta, jos toimintaa on kahden tai useamman aluehallintoviraston alueella. Terveydenhuollon itsenäisten ammatinharjoittajien on tehtävä toiminnastaan ilmoitus aluehallintovirastolle. Muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalihuollon palveluja tuottavat tekevät ilmoituksen kuntaan, jonka alueella toimivat.⁴⁵⁹

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät yhdessä valtakunnallista tietojärjestelmää (*yksityisten palvelujen antajien rekisteri*) yksityisessä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettujen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä sekä toiminnan valvontaa ja tilastointia varten. Tietojärjestelmään kuuluvat erillisinä osina rekisteri yksityisistä terveydenhuollon palvelujen tuottajista ja itsenäisistä ammatinharjoittajista sekä rekisteri yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista, joista säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011)⁴⁶⁰. Tietojärjestelmän toimivuudesta vastaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.⁴⁶¹ Lupaviranomaiset tallettavat yksityisten palvelujen antajien rekisteriin yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 4 §:n 3 momentissa

456 Ks. myös HE 69/2018 vp.

457 Rekisteröitävistä tiedoista säädetään tupakkalain (549/2016) 95 §:n 2 momentissa puolijoustavalla säännöksellä, jota kuvastaa momentin kohta 3: rekisteröitäviä tietoja ovat ”muut lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä, valvontaa ja tilastointia varten tarpeelliset tiedot”.

458 https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/tupakan_myyntirekisteri.

459 https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/yksityiset_palvelujen_antajat.

460 Ks. yksityisistä sosiaalipalveluista annetusta laista lähemmin HE 302/2010 vp.

461 Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 14 a §:n 1 momentti.

tarkoitettut tiedot sekä lain 14 a §:n 2 momentissa mainitut tiedot⁴⁶². Vastuullisena rekisterinpitäjänä toimii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot saavat käyttää rekisterin tietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Aluehallintovirasto vastaa rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja toimivaltaansa kuuluvien tietojen luovuttamisen lainmukaisuudesta.⁴⁶³ Itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä 4 §:n 3 momentin 4, 5 ja 8 kohdassa tarkoitettuja henkilöitä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua siitä, kun rekisteriin merkitty henkilö on lopettanut toimintansa itsenäisenä ammatinharjoittajana, vastaavana johtajana, potilasasiamiehenä tai rekisterinpidosta vastaavana henkilönä.⁴⁶⁴

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot saavat luovuttaa yksityisten palvelujen antajien rekisteristä teknisen käyttöyhteyden avulla sen lisäksi, mitä muualla lainsäädännössä säädetään ensinnäkin Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutus-, eläke- ja vammaisetuksia myönnettäessä tarvittavat tiedot yksityisistä terveydenhuollon palvelujen tuottajista ja itsenäisistä ammatinharjoittajista sekä sairausvakuutuskorvausten taksojen määrittämiseksi ja korvausjärjestelmän kehittämiseksi tiedot 10 §:ssä tarkoitetuista toimintakertomuksista. Toiseksi Valvira ja aluehallintovirasto saavat luovuttaa yksityisten palvelujen antajien rekisteristä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle tilastointia varten tarvittavat tiedot 4 §:n mukaisen luvan saaneista palvelujen tuottajista ja 9 a §:n mukaisen ilmoituksen tehneistä itsenäisistä ammatinharjoittajista sekä 10 §:ssä tarkoitetuista toimintakertomuksista. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi julkistaa ja luovuttaa julkisen tietoverkon välityksellä yksityisten palvelujen antajien rekisteristä yksityisten terveyspalvelujen antajan nimen tai toiminimen, palvelualan sekä kaikkien toimintayksiköiden ja toimipaikkojen osoitteet ja yhteystiedot. Muista kuin itsenäisistä ammatinharjoittajista saa julkisessa tietoverkossa olla myös muita yritystoimintaa koskevia julkisia tietoja. Itsenäinen ammatinharjoittaja voi kuitenkin kieltää itseään koskevien osoitteiden ja yhteystietojen julkaisemisen.⁴⁶⁵

Varhaiskasvatustlain (540/2018) 46 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät valtakunnallista tietojärjestelmää (yksityisten palvelujen antajien rekisteri) lain 44 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusasioiden käsittelyä sekä

462 Ks. lisäksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun asetuksen 1 §.

463 Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 14 a §:n 3 momentti.

464 Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 14 a §:n 4 momentti.

465 Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 14 b §. Muuhun kuin julkisessa tietoverkossa tapahtuvaan julkisten henkilötietojen luovutukseen sovelletaan, mitä julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Palvelujen tuottajan ja itsenäisen ammatinharjoittajan ilmoitettua toiminnan lopettamisesta saa niitä koskevia tietoja julkaista ja luovuttaa julkisessa tietoverkossa enintään 12 kuukauden ajan siitä, kun lopettamisilmoitus saapui lupaviranomaiselle.

yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja tilastointia varten. Rekisterissä olevien tietojen julkistamisesta ja luovuttamisesta säädetään varhaiskasvatuslain 47 §:ssä.⁴⁶⁶

Soteri. Valviran ja aluehallintovirastojen rakentama sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri, Soteri, johon tulevaisuudessa rekisteröidään sekä yksityiset että julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat. Soteri-rekisteri korvaa nykyisen Valveri-rekisterin, ja siihen rekisteröidään sekä yksityiset että julkiset palveluntuottajat.⁴⁶⁷ Kaikkien sote-palveluntuottajien, ml. julkisten palveluntuottajien, on jatkossa rekisteröidyttävä Soteri-rekisteriin. Samalla nykyisestä lupamenettelystä siirrytään kevyempään rekisteröintimenettelyyn. Palveluntuottajista ja heidän tuottamistaan palveluista rekisteröidään tietoa aiempaa kattavammin. Laajempi tietosisältö hyödyttää tietoja käyttäviä sidosryhmiä ja samalla myös valvontaa. Julkisille palveluntuottajille rekisteröityminen on merkittävä muutos. Yksityisille palveluntuottajille muutos sen sijaan jää pieneksi: nykyisten Valveriin rekisteröityjen palveluntuottajien tiedot siirretään Soteri-rekisteriin. On kuitenkin mahdollista, että palveluntuottajilta joudutaan pyytämään täydennystä joihinkin tietoihin. Lisäksi Soterissa nykyiset itsenäiset ammatinharjoittajat muuttuvat palveluntuottajiksi. Koko palveluntuottajien rekisteröitymisprosessi eri vaiheineen voidaan toteuttaa sähköisesti Valviran sähköisessä asiointipalvelussa. Asiakkaan ei tarvitse tietää, kuuluuko asia Valviran vai jonkin aluehallintoviraston käsiteltäväksi, asia ohjautuu automaattisesti oikeaan paikkaan.

Soteri-rekisteri muodostaa kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajista sekä niiden palveluyksiköistä ja palveluista ns. master-rekisterin samaan tapaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tiedot on koottu Valviran Terhikki- ja Suosikki-rekistereihin. Jos palveluntuottajaa ei tulevaisuudessa löydy rekisteristä, eivät sen tuottamat palvelut myöskään voi olla kansalaisten valittavana. Soteri olisi muodostanut siten perustan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvän valinnanvapauden toteuttamiselle. Rekisterin tiedot ovat pääosin julkisia, ja kuka tahansa pääsee katsomaan tietoja ainakin suomi.fi-palvelussa (*palveluntietovaranto*).⁴⁶⁸

Soteri-projekti on osa sosiaali- ja terveysministeriön johtamaa hankekokonaisuutta, jossa kehitetään tietojärjestelmiä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja valinnanvapauden tueksi. Projektissa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiotietojen hallinnan kokonaisratkaisu, josta tiedot välitetään kaikkien niitä hyödyntävien toimijoiden käyttöön. Rinnakkaisia organisaatiorekistereitä ei enää tarvitse ylläpitää. Palveluntuottajia koskevia tietoja välitetään Soterista ainakin seuraaviin tarkoituksiin:

466 Varhaiskasvatuslaki tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018. Ks. lähemmin HE 40/2018 vp ja PeVL 17/2018 vp.

467 <https://www.valvira.fi/ajankohtaista/sosiaali-ja-terveydenhuollon-palveluntuottajien-rekisteri-soteri>.

468 <https://www.valvira.fi/ajankohtaista/sosiaali-ja-terveydenhuollon-palveluntuottajien-rekisteri-soteri>.

- maakunnille palvelujen järjestämiseen liittyvää päätöksentekoa varten
- kansalaisille tukemaan valinnanvapauteen liittyvää päätöksentekoa (Suomi.fi:n palvelutietovaranto ja omakanta)
- valinnanvapauden tiedonhallintapalveluja varten (Kela)
- palvelujärjestelmää ohjaaville viranomaisille
- Kanta-palveluihin mm. reseptitietoja sekä potilas- ja asiakasasiakirja-arkistoja varten
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) tutkimustyötä ja tilastointia varten⁴⁶⁹

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiotiedot ovat hajallaan useissa tietovarannoissa ja palveluntuottajat joutuvat päivittämään tietojaan eri järjestelmiin. Kansallisiksi organisaatiotietovarannoiksi ovat muodostuneet Valviran ylläpitämä Valveri-rekisteri (yksityiset sote-toimijat) ja THL:n sote-organisaatiorekisteri (julkiset toimijat). THL:n rekisteri ei kuitenkaan vielä sisällä kattavasti tietoja sosiaalihuollon organisaatioista; rekisteritiedot täydentyvät sitä mukaa kun sosiaalihuollon organisaatiot ovat liittyneet Kanta-palveluihin Kansa-hankkeen tukemana.⁴⁷⁰

Soteri-projektissa rakennettava rekisteri on ollut osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta annetun lain toimeenpanoa, ja se on samalla keskeinen osa koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä asiakkaan valinnanvapauden toteuttamista.⁴⁷¹

Valtakunnallinen biopankkirekisteri. Biopankkilain (688/2012) 30 §:ssä säädetään valtakunnallisesta biopankkirekisteristä. Biopankkitutkimuksesta tiedottamista, kansalaisten ja tutkijoiden tiedon saantia sekä toiminnan valvontaa varten on julkinen valtakunnallinen biopankkirekisteri. Rekisteriä ylläpitää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Rekisterissä on tiedot Suomessa perustetuista biopankeista, biopankin omistajasta ja biopankista vastaavasta henkilöstä. Lisäksi rekisterissä on yleiset tiedot biopankeissa säilytettävien näytteiden määrästä ja tutkimusalueesta, näytteiden saannin edellytyksistä sekä muista näytteiden ja niihin liittyvien tietojen käytettävyyteen liittyvistä seikoista samoin kuin tiedot mahdollisista viranomaispäätöksistä ja ratkaisuksista.

Biopankkitoiminnan ohjaus, valvonta ja seuranta kuuluvat Valviralle biopankkilain nojalla. Valvira ylläpitää myös valtakunnallista biopankkirekisteriä. Tähän rekisteriin kootaan tiedot kunkin biopankin ylläpitäjistä ja biopankista vastaavasta henkilöstä, näytteiden saannista

469 <https://www.valvira.fi/ajankohtaista/sosiaali-ja-terveydenhuollon-palveluntuottajien-rekisteri-soteri>.

470 <https://www.valvira.fi/ajankohtaista/sosiaali-ja-terveydenhuollon-palveluntuottajien-rekisteri-soteri>.

471 Ks. lähemmin HE 52/2017 vp.

ja säilytyspaikasta, näytteiden ja niihin liittyvien tietojen käytettävyyteen liittyvistä seikoista sekä tutkimusaloista, joilla näytteitä ja tietoja voidaan hyödyntää. Biopankin on ilmoitettava biopankkitoiminnan aloittamisesta Valviralle valtakunnalliseen biopankkirekisteriin merkitsemistä varten ennen toiminnan aloittamista. Rekisteriin merkitsemisen ehtona on, että valtakunnallinen lääketieteellisen tutkimuseettisen toimikunnan lausunto on ollut myönteinen ja ilmoitettu toiminta täyttää sille biopankkilaissa ja muussa lainsäädännössä säädetty edellytykset. Valvira voi poistaa biopankin rekisteristä, jos biopankin toiminnassa havaitaan henkilötietojen suojaukseen tai tietoturvallisuuteen liittyviä puutteita. Biopankin toiminta päättyy, kun Valvira poistaa biopankin tiedot rekisteristä. Biopankkirekisterin tiedot ovat julkisia.⁴⁷²

Vaaratilannerekisteri. Valviralle tehtävät vaaratilanneilmoitukset kerätään vaaratilannerekisteriin. Vaaratilanneilmoitusten tietojen sisällöstä on säädetty laissa terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010).⁴⁷³ Vaaratilannerekisteritiedot ovat tarkoitettu ainoastaan viranomaiskäyttöön.⁴⁷⁴ Terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 38 §:ssä säädetään markkinavalvonnasta. Valviran tehtävänä on valvoa ja edistää terveydenhuollon laitteiden sekä niiden käytön turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta. Edellä säädetyn tehtävän toteuttamiseksi Valvira ylläpitää vaaratilannerekisteriä. Lupa- ja valvontaviraston on arvioitava ilmoitusvelvollisilta tulleet vaaratilanneilmoitukset ja ryhdyttävä tarpeellisiin terveyden ja turvallisuuden edellyttämiin toimiin. Lupa- ja valvontaviraston on ilmoitettava viipymättä Euroopan komissiolle sekä Euroopan talousalueen jäsenvaltioille toimenpiteistä, jotka on toteutettu tai aiotaan toteuttaa vaaratilanteiden uusiutumisen ehkäisemiseksi sekä tiedot vaaratilanteesta ja siihen johtaneista tapahtumista. Vaaratilannerekisteristä ilmenee käytännön tilanteiden kokonaisuus Suomessa. Näin viranomaisen pystyy yksittäisten tapausten lisäksi havaitsemaan esimerkiksi tiettyyn laitteeseen, laiteryhmään, tietyn valmistajan laitteisiin, valmistuserään taikka tiettyyn käyttöpaikkaan liittyvät vaaratilanteet kokonaisuudessaan. Havaitessaan poikkeuksellisen määrän ilmoituksia, joilla on jokin tai joitakin yhdistäviä tekijöitä viranomaisen on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin turvallisuuden takaamiseksi.⁴⁷⁵

Kliiniset laitetutkimukset –tietokanta. Valviralle tehtävät ilmoitukset kliinisestä laitetutkimuksesta kerätään kliiniset laitetutkimukset -tietokantaan. Ilmoitusten tietojen sisällöstä on säädetty laissa terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista. Kliinisten laitetutkimusilmoitusten tiedot ovat tarkoitettu ainoastaan viranomaiskäyttöön.⁴⁷⁶

472 <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/biopankit>.

473 Asianomaisen lain 1.1 §:ssä kiteytetään lain tarkoitus seuraavasti: "tarkoituksena on ylläpitää ja edistää terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden sekä niiden käytön turvallisuutta."

474 <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/vaaratilannerekisteri>.

475 HE 46/2010 vp.

476 https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/kliiniset_laitetutkimukset.

Laiteilmoitusrekisteri. Valviralle tehtävät laiteilmoitukset kerätään rekisteriin. Laiteilmoitusten tietojen sisällöstä on säädetty laissa terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista. Laiteilmoitusrekisteri on ainoastaan viranomaiskäyttöön.⁴⁷⁷

4.14.3 Aluehallintovirastot

*Tilastojen/raporttien julkaiseminen vaihtelee aluehallintovirastoissa vastuualueittain.*⁴⁷⁸

- Ympäristöluvut -vastuualueella ei ole julkaistavia tilastoja eikä näköpiirissä ollut, että maakuntauudistus olisi tuonut muutosta asiaan.
- Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueella ei ole julkaistavia tilastoja, mutta tilastotietoa kerätään vuosittain seuraaviin raportteihin: aluehallintoviraston toimintakertomus, peruspalvelujen arviointiraportti, vuosittainen raportti maanpuolustuskursseista maanpuolustusopetuksen suunnittelukunnalle. Lisäksi sisäministeriölle raportoidaan erityistä vaaraa aiheuttavista kohteista, suunnitelmista ja harjoituksista sekä huoltovarmuuden tilannekuva huoltovarmuuskeskukselle. Maakuntauudistus olisi tuonut yhden hallintoportaan enemmän, joka olisi voinut vaikuttaa ohjauksjärjestelmään ja tilastotuotantoon.
- Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue ylläpitää vuosittaista kirjastotilastoja yleisistä kirjastoista, mutta tilastot ovat varsinaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön alla. Maakuntauudistus ei todennäköisesti olisi tuonut muutosta vallitsevaan tilanteeseen.
- Nuorisotoimen tilastotuotantoa (nuorisotilastot.fi) koordinoi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.
- Työsuojelu -vastuualueella ei myöskään ole julkaistavia tilastoja, vaan siellä kerätään ainoastaan vuosiraportin ja toimintakertomuksen tiedot, jotka kaikkien aluehallintovirastojen Työsuojelu -vastuualueen tietona.

Rekisterinpidon osalta tilanne vaihtelee jossain määrin vastuualueittain. Ympäristöluvut -vastuualueella on ympäristönsuojelun tietojärjestelmän päätösrekisterit ja eLupa-palvelu. Tähän ei odotettu muutoksia maakuntauudistuksen myötä. Opetus- ja kulttuuritoimi sekä Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueilla ei ole ylläpidettäviä rekisterejä eikä muutoksia odotettu tähänkään maakuntauudistuksen takia. Lisäksi vastuualueella käytetään

477 <https://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/laiteilmoitusrekisteri>.

478 Näitä näkökantoja painotti Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

johtamis- ja tilannetietojärjestelmää (Jotke) ja tietoja haetaan pelastustoimen onnettomuustietokannasta (Pronto) ja KEMU-rekisteristä (erityistä vaaraa aiheuttavienkohteiden rekisteri). Työsuojelu -vastuualue ylläpitää Vera-työpaikkatietojärjestelmää.⁴⁷⁹

Erikseen tiedusteltiin sitä, miten aluehallintovirastot olivat olleet varautumassa muutoin maakuntauudistukseen. Ympäristöluvut -vastuualueella ei ollut muuta varautumista kuin eLupa-palvelun kehittäminen. Sitä vastoin Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueella ei ollut vireillä maakuntauudistukseen liittyviä hankkeita tai projekteja. Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue on sisäministeriön ohjauksessa; tällä hetkellä ei ollut linjauksia tähän liittyen. Työsuojelu -vastuualueella kehittämissyöksistä vastaa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, mutta selvitystä tehtäessä ei ollut tiedossa uudistuksia maakuntauudistuksen takia.⁴⁸⁰

Rahoitus ja sen kehittämistarpeet poikkeavat jossain määrin vastuualueelta toiselle. Ympäristöluvut -vastuualueella eLupa-palvelun rahoitus jatkuisi ennallaan. Kehittämistarpeita arvioidaan yhdessä Hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualueen ja ympäristöministeriön kanssa. Opetus- ja kulttuuritoimi - sekä Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueilla ei ole tällaisia vastuita eikä siten myöskään kehittämistarpeita. Työsuojelu -vastuualueen osalta rahoitus tulee kokonaisuutena Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle, mutta kehittämistarpeista päätetään yhteisesti aluehallintovirastojen kesken.⁴⁸¹ Ympäristöluvut sekä Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden näkökulmasta *työnjakoa* on pidetty kohdallaan olevana.⁴⁸²

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiinnitti huomiota muutamaan muuhun lisänäkökohtaan. Ensinnäkin tietosuojalainsäädäntöön tulisi kohdistaa tarkemmin huomioita yhteistyön kautta. Toiseksi tulostavoitteisiin sisältyy tietoturvallisuuden ja tietosuojan hallintaohjelman kehittäminen sekä sen jalkauttaminen. Kolmanneksi tulevan tiedonhallintalain määräykset on tarkoitus ottaa huomioon esimerkiksi asianhallintajärjestelmää kehitettäessä. Lisäksi rekisteri- ja tilastotoimen kehittämisessä etenkin käytettävien järjestelmien hankinnassa ja kehittämisessä on otettava huomioon käyttäjien tarpeet.⁴⁸³

479 Näitä näkökantoja painotti Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

480 Näitä näkökantoja painotti Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

481 Näitä näkökantoja painotti Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

482 Näitä näkökantoja painotti Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

483 Näitä näkökantoja painotti Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

4.14.4 ELY-keskukset

ELY-keskuksen liikennevastuualueesta on syytä mainita muutama yleinen näkökohta ennen kuin tarkastellaan eritellysti ELY-keskusten vastuualueita.⁴⁸⁴ Tienpidon tehtävä ei olisi tullut maakuntien järjestämistehtäväksi, vaan tienpidosta olisi vastannut jatkossakin Väylävirasto. Maakunnille esitettäisiin alueellisen tienpidon tehtävän hoitamista sopimusperusteisesti eli maakunnat olisivat muodostaneet tienpitoalueita ja sopineet Väyläviraston kanssa tienpidon tehtävän hoitamisesta alueellisesti. Tienpidossa käytettävät rekisterit ovat Väyläviraston omistuksessa ja hallinnassa. ELY-keskusten liikennevastuualueet hoitaisivat tienpidon alueellisia tehtäviä toimialueillaan⁴⁸⁵. Tässä työssä ELY-keskukset käyttävät ja ylläpitävät Väyläviraston hallinnoimia tienpidon rekisterejä. Tilastoja ELY-keskuksen liikennevastuualue ei julkaise, vaan tienpitoon liittyvät tilastot ovat valtakunnallisia.⁴⁸⁶

Traficom tuottaa muun muassa joukkoliikenteen valtakunnalliset tilastot, kuten julkisen liikenteen suoritetilaston. ELY-keskus vastaa osasta tietojen keräämisestä omalla alueellaan, esimerkiksi kuntien kuljetuskustannukset ja joukkoliikenteen kysyntä- ja tarjontatiedot. ELY-keskus toimivaltaisena viranomaisena tuottaa vuosittain yhdistelmäraportin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (N:o 1370/2007 palvelusopimusasetus) 7 artiklan 1. kohdan mukaisesti: ”Toimivaltaisen viranomaisen on julkaistava kerran vuodessa yhdistelmäraportti, jossa selostetaan sen toimivaltaan kuuluvat julkisen palvelun velvoitteet, valitut julkisen liikenteen harjoittajat sekä korvaukset, joita niille on maksettu, ja yksinoikeudet, joita niille on myönnetty korvauksena julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä.” Asia erikseen on se, luetaanko tällainen yhdistelmäraportti ylipäänsä tilastoksi.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen taholta edellä mainittua täydennettiin toteamalla, että Väylävirastossa ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön VELHO-järjestelmää (tietojärjestelmä ja palvelut). Järjestelmässä on mukana yhtenä isona osana tiestötiedon perustietovarasto (nykyinen tierekisteri), josta on myös integraatiot muun ohella taitorakennerekisteriin (siltarekisteri). Integraatiot ovat kaksisuuntaisia eli tieto on tallennettuna yhteen paikkaan ja liikkuu sähköisesti eri suuntiin, Väylän muihin järjestelmiin ja myös ELY-keskusten omiin hanketietovarastojärjestelmiin (HHJ). Väylävirasto vastaa tieverkon omistajana rekisteritoiminnasta ja tietovarannoista ja ELY-keskukset tukevat Väylävirastoa tässä tehtävässä.

ELY-keskus ei ole tilastolain mukainen tilastoviranomainen tai tilastoja tuottava viranomainen. Esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskuksen ympäristövastuualue ei tuota tilastoja. Sen sijaan elinkeinovastuualueella julkaistaan työllisyyskatsaus (12 krt/vuosi),

484 Referaatti nojaa Uudenmaan ELY-keskukselta saatuihin kyselyn vastauksiin.

485 Uudenmaan ELY-keskuksen toimialue tienpidon tehtävissä kattaa myös Kanta- ja Päijät-Hämeiden maakunnat.

486 Näin Uudenmaan ELY-keskus ja Pohjois-Savon ELY-keskus.

nuorisotakuuseuranta (12 krt/vuosi), kunnille toimitettavat tilastot (noin 20 kpl/kk - 12 krt/vuosi), kotoutumiskatsaus (4 krt/vuosi) sekä epäsäännöllisesti tietopyyntöjä sidosryhmiltä ja medialta noin 100 – 200 kappaletta vuodessa (joihin toimitetaan tilastotietoa). Valtaosalla näistä tilastoista, katsauksista ja tietopyyntöihin vastauksista on oletettavasti merkitystä ja kysyntää myös tulevaisuudessa. Liikennevastuualueella tilastoinnin määrä tulee kasvamaan jo pelkästään liikennepalvelulain myötä, kun Traficom tarvitsee tietoja (joukko-liikenne ja liikennejärjestelmä).

Uudenmaan ELY-keskuksen mukaan ympäristövastuualue käyttää ja syöttää rekistereihin tietoja. Tosin SYKE, ympäristöministeriö taikka maa- ja metsätalousministeriö ylläpitävät näitä rekistereitä. Tiedot ovat tarjolla käyttäjille mm. Tilastokeskuksen tuottamien tilastojen, ympäristöhallinnon karttapalvelu Karpalon sekä Suomen ympäristökeskuksen Avoin tieto -palvelun kautta. Liikennevastuualueella viitattiin Vallu- järjestelmään/-rekisteriin, jonka omistaa Keha-keskus. Traficomien uuden liikennelupajärjestelmän/rekisterin Liljan valmistuttua vuoden 2020 alussa Vallun käyttäjiksi jäävät ELY-keskusten joukkoliikenneasioita hoitavat henkilöt. Nykyisen Vallu-järjestelmän elinkaari on loppuillaan ja tarvitaan joko uudistettu Vallu tai tulee tehdä kokonaan uusi järjestelmä/rekisteri. ELY-keskuksen tietohallinnon kanssa oli alustavasti kartoitettu tilannetta ja tarvittaessa ollaan yhteydessä Vimanaan, jonka tehtävä on uuden järjestelmän/rekisterin tekeminen.

Uudenmaan ELY-keskuksen ympäristövastuualueen osalta todettiin, ettei muutoin erityisiin toimenpiteisiin maakuntaudistukseen varautumiseksi ryhdytty. Tietojärjestelmiä kuitenkin oli kehitetty tätä silmällä pitäen. Elinkeinovastuualueella toimenpiteisiin oli ryhdytty työvälytystilaston kehittämiseksi yhteistyössä Kehan sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.⁴⁸⁷

Rahoitusta ja viranomaisten välistä työnjakoa silmällä pitäen Uudenmaan ELY-keskuksen ympäristövastuualueella ei ollut huomautettavaa. Elinkeinovastuualueen osalta voimavaroja sitoo se, että ELY-keskuksilla on palkattuja tutkijoita. Valtakunnallinen ylläpito ja kehittäminen tapahtuvat työ- ja elinkeinoministeriön sekä Keha-keskuksen rahoittamana. Liikennevastuualueen osalta mainittiin, että henkilöresurssit joukkoliikennepuolella ovat vähäiset ja rahoitus olisi tarpeen konsulttipalveluihin ja mahdollisesti uuden joukko-liikenne-/henkilöliikennejärjestelmän kehittämiseen.

Työnjaon osalta nostettiin esille se, että tiettyjen tilastotietojen toimittamisessa ja keräämisessä oli ollut epäselvyyksiä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Uudenmaan ELY-keskuksen välisissä rooleissa. Ne liittyivät lähinnä valtakunnallisiin tai useammalla alueella oleviin hankkeisiin, joissa ministeriöllä on ollut merkittävä rooli suunnittelussa, mutta joissa

487 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriö (2018).

tilastoinnista ja tietojen keräämisestä ei ole sovittu selkeästi. Liikennevastualueen taholta mainittiin muun muassa, että joukkoliikenneasioiden monimutkaisuuden vuoksi asioiden käsittely muualla ei olisi luotettavaa.

Uudenmaan ELY-keskuksen mukaan rekisteri- ja tilastotoimen ylläpidossa ja kehittämisessä ei ole ollut havaittavissa oikeudellisia kipukohtia. Tarvittaessa ongelmakohtista on huolehdittu yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Myöskään konkreettisia lainsäädännön kehittämistarpeita ei noussut esille. Sitä vastoin ELY-keskusten tietohallinnon aliresursointia niin henkilöstön kuin rahoituksen suhteen kritisoitiin. Lisäksi korostettiin kahta periaatteellisesti merkittävää seikkaa. Ensinnäkin valtionhallinnon tulisi enemmän yhteistyössä panostaa ja kehittää yhteisiin järjestelmiin ja tilastoihin eikä kunkin viraston tehdä tahollaan omiaan. Toiseksi jatkuvat virastouudistukset aiheuttavat turhia kuluja järjestelmien ja rekisterien muutosten ja siirtojen takia. Tarvittaisiin siis johdonmukaisuutta ja vakautta. Nämä vaatimukset ovat hyvin perusteltuja.

Kaupallista kalastusta aloitettaessa on ilmoitettava ELY-keskuksen kaupallisten kalastajien rekisteriin sekä ilmoitettava vene kalastusalusrekisteriin. Kaupallisten kalastajien rekisteriin rekisteröidään luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, jotka saavat liikevaihtoa itse kalastamansa tai lukuunsa kalastetun kala- tai rapusaaliin tai niistä jalostettujen kalastustuotteiden myynnistä. Rekisteriä ylläpitää Varsinais-Suomen ELY-keskus. Toiseksi kaikki merialueella kaupallista kalastusta harjoittavat alukset sekä pelkästään vesiviljelyssä merellä käytettävät alukset tulee rekisteröidä kalastusalusrekisteriin. Rekisteriin kuulumisesta annetaan aluksen omistajalle rekisteriote ja kalastuslisenssi. Rekisteriä ylläpitää Varsinais-Suomen ELY-keskus. Kalastusalusrekisteriin voidaan merkitä vain suomalaisia aluksia. Lisäksi jokaisen, joka ostaa suoraan kalastusalukselta tai kaupallista kalastusta harjoittavalta merialueelta pyydettyjä kalansaaliita on rekisteröidyttävä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen pitämään kalastustuotteiden ensiostajarekisteriin. Ensiostajat ovat velvollisia raportoimaan ostamansa kiintiöityjen kalalajien saaliit.

ELY-keskusten kalatalousviranomaiset ylläpitävät vesiviljelyrekisteriä, johon kirjataan kaikki kalan- tai ravunkasvatuslaitokset, luonnonravintolammikot, mätihautomot ja onkilammikot. Vesiviljelyn harjoittaja on velvollinen ilmoittamaan laitostaan koskevat tiedot sille ELY-keskukselle, jonka toimialueella eläinten pääasiallinen pitopaikka sijaitsee. Ahvenanmaalla tiedot toimitetaan maakuntahallitukselle. Rekisterin tietoja tarvitaan mm. kalaja raputautien torjuntaan sekä tilastointiin ja tutkimukseen. Vesiviljelyrekisterin omistaja on Ruokavirasto.

Hallituksen esityksessä HE 14/2018 vp eräät lakkautettavien ELY-keskusten tehtävät ehdotettiin siirrettäväksi perustettaville maakunnille. Tässä on paikallaan mainita hallituksen esitys HE 316/2018 vp. Hallituksen esitykseen HE 14/2018 vp sisältyvän rakennetukilain muuttamiseksi annetun lakiehdotuksen tullessa voimaan,

ELY-keskuksille rakennetukilaissa säädetyt toimeenpanotehtävät siirtyisivät perustettavien maakuntien tehtäviksi. Hallituksen esitykseen HE 316/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen mukaiset maksuvalmiuslainojen valtioneuvokset olisi tarkoitus myöntää vuoden 2019 aikana, minkä vuoksi toimivalta asiassa osoitettaisiin ELY-keskuksille.⁴⁸⁸

4.15 Väestörekisterikeskus

4.15.1 Taustaksi

Väestörekisterikeskus ylläpitää ja kehittää väestötietojärjestelmää ja tarjoaa väestötietojärjestelmään pohjautuvia tietopalveluja viranomaisille sekä yrityksille. Väestörekisterikeskus vastaa myös varmennetun sähköisen asioinnin tuottamisesta; varmenteet takaavat turvallisen ja sujuvan sähköisen asioinnin ja työskentelyn. Vaalitehtävistä Väestörekisterikeskuksen vastuulla ovat muun muassa äänioikeusrekisterin ja ehdokasrekisterien luominen, äänioikeusilmoitusten toimittaminen ja äänestyspaikkapalvelun tuottaminen. Väestörekisterikeskus toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Viraston toimitilat sijaitsevat Helsingin Sörnäisissä, Kouvolassa sekä Kokkolassa. Väestörekisterikeskuksessa työskentelee yhteensä noin 210 henkilöä.⁴⁸⁹ Väestörekisterikeskuksella tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät muodostivat Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksen mukaan **päätehtävän näiden tehtävien määrän ollessa 68 % (89,1 htv)** kaikista tehtävistä. Tehtävät sisälsivät väestötietojärjestelmän rekisterinpidon sekä julkiset tietopalvelusuoritteet ja varmennetuotteet.⁴⁹⁰

Väestörekisterikeskus on luonteensa puolesta ja nimensäkin mukaisesti rekisteriviranomainen. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että Katsauksessa kansalliseen tilastotoimeen 2017 Väestörekisterikeskusta ei ole mainittu lainkaan tilastojen tuottajana ja julkistajana. Myös Väestörekisterikeskuksen edustajien haastattelussa kävi ilmi, että Tilastokeskus on erinomainen osapuoli huolehtimaan tilastoinnista. Väestörekisterikeskuksella ei ole halua tälle sektorille, vaan paremminkin toiveena on Tilastokeskuksen aseman vahvistaminen entisestään.

488 Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa talvella 2019. Jos kyseessä olevan uuden lakiehdotuksen mukaisia takauksia myönnettäisiin maakuntauudistukseen liittyvän rakennetukilain muutoslakiehdotuksen voimaan tulon jälkeen, kun maakunnat on perustettu, myös ehdotettua lakia voitaisiin esittää muutettavaksi siten, että toimivalta takausten myöntämiseksi osoitetaan maakunnille.

489 <https://vrk.fi/vaestorekisterikeskus>.

490 Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016.

Hallituksen esityksellä HE 19/2018 vp ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia muun muassa kumoamalla viittaukset henkilötietolakiin⁴⁹¹. Lisäksi selkeytettäisiin rekisterinpitäjälle kuuluvien velvollisuuksien jakoa Väestörekisterikeskuksen ja maistraatin välillä sekä säädettäisiin poikkeuksesta rekisteröidyn oikeuteen rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä. Toisaalta väestötietolakia on muutettu useaan otteeseen jo tätä ennen. Muutoksilla on muun muassa selkeytetty menettelyä tietojen tallettamisessa väestötietojärjestelmään, muutettu toimivaltaa ja tiedonsaantia koskevia säännöksiä sekä turvakiellon laajuutta, tarkennettu väestötietojärjestelmän tietosisältöä ja ulkomaiseen tapahtumaan perustuvien tietojen luotettavuuden arviointia sekä annettu Maahanmuuttovirastolle oikeus tallettaa ulkomaan kansalaista koskevia perustietoja väestötietojärjestelmään henkilön pyynnöstä. Lisäksi on selkeytetty virheiden korjaamista, oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua rekisterihallinnon viranomaisen päätöksestä. Lain muutos tuli voimaan 1.2.2019.

Hallituksen esityksessä HE 233/2018 vp ehdotetaan säädettäväksi *laki Digi- ja väestötietovirastosta*.⁴⁹² Rekisterihallintolaki (166/1996) kumottaisiin. Maistraattien yleistä hallintoa, organisaatiota ja tehtäviä koskevaa lainsäädöstä ei ole. Vuonna 1996 voimaan tullut rekisterihallintolaki on rekisterihallinnon organisaatiota koskeva säädös. Tosiasiassa kyse on väestökirjanpidon järjestämistä sääntelevästä laista, sillä laissa ei säädetä rekisterihallinnon järjestämisestä yleisellä tasolla. Uudistus oli osa paikallishallintouudistusta, jonka yhteydessä muodostettiin maistraatit paikallisten rekisteritoimistojen sijaan. Uudistuksen tavoitteena oli turvata valtionhallinnon paikallisten palvelujen laatu, riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä niiden taloudellinen tuottaminen. Rekisterihallintolaisissa säädetään hyvin niukasti maistraattien tehtävistä rekisterihallinnon viranomaisena. Alkuperäinen säädös on ollut luonteeltaan valtuuttava, tarkempi sääntely on jätetty asetustasolle. Lakia on muutettu muun muassa perustuslain (731/1999) voimaantumisen jälkeen, kun sääntely ei ole enää vastannut säädöstasolle perustuslaissa asetettuja vaatimuksia. Muutoksen yhteydessä joitakin viranomaisen organisaatiota koskevia säännöksiä on nostettu lain tasolle ja asetuksenantovaltuuksia on täsmennetty perustuslain edellyttämällä tavalla.

Rekisterihallintolain mukaan väestökirjanpidon keskusviranomainen on Väestörekisterikeskus. Väestökirjanpidon sekä muun rekisterihallinnon paikallisviranomaisina toimivat maistraatit. Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien tehtävistä säädetään tarkemmin muun muassa rekisterihallintoasetuksessa (248/1996) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Maistraatin toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Tarkemmat säännökset maistraattien toimialueista on annettu valtioneuvoston asetuksella (1254/2015).

491 Ks. myös HaVM 15/2018 vp.

492 Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa talvella 2019. Ks. myös HaVM 33/2018 vp.

Ahvenanmaan maakunnassa maistraatille säädettyjä tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto, jollei erikseen toisin säädetä.⁴⁹³

Myöskään Väestörekisterikeskuksen yleistä hallintoa, organisaatiota ja tehtäviä koskevaa lainsäädöstä ei ole. Rekisterihallintolaissa säädetään myös Väestörekisterikeskuksen tehtävistä rekisterihallinnossa. Vuonna 1999 lakia on muutettu Väestörekisterikeskuksen uuden tehtävän vuoksi niin, että sen 2 §:ään on lisätty maininta, jonka mukaan Väestörekisterikeskus hoitaa lisäksi valtionhallinnon sähköisen henkilökortin ja varmennetun sähköisen asioinnin palveluita. Saman pykälän mukaan muista Väestörekisterikeskuksen tehtävistä säädetään erikseen. Väestörekisterikeskukselle on säädetty rekisterihallintolain voimaantulon jälkeen useita uusia tehtäviä. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen tietyistä tehtävistä on säädetty Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (760/2017), joka tuli voimaan 1.1.2018.⁴⁹⁴

4.15.2 Väestötietojärjestelmä

Väestötietojärjestelmä on valtakunnallinen sähköinen rekisteri, jossa on perustiedot Suomen kansalaisista ja Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaalaisista. Järjestelmässä on tiedot myös rakennuksista, rakennushankkeista, huoneistoista sekä kiinteistöistä. Väestötietojärjestelmä on maamme eniten käytetty perusrekisteri. Väestötietojärjestelmää ylläpitävät Väestörekisterikeskus ja maistraatit sekä osa kunnista. Tietojen rekisteröinti perustuu kansalaisten ja viranomaisten lakisääteisiin ilmoituksiin. Järjestelmän tietoja käytetään koko yhteiskunnan tietohuollossa, esimerkiksi julkishallinnossa, vaalien järjestämisessä, verotuksessa ja oikeushallinnossa sekä tutkimuksessa ja tilastoinnissa. Myös yritykset ja yhteisöt saavat käyttöönsä väestötietojärjestelmän tietoja. Väestötietojärjestelmään rekisteröidään henkilöiden ja rakennusten yksilöintiä koskevat perustiedot. Kiinteistötiedot päivitetään Maanmittauslaitoksen kiinteistöjärjestelmästä, ja niillä on muun muassa kiinteistötunnus, rekisteröintipäivä ja omistaja.⁴⁹⁵

Väestörekisterikeskus ylläpitää ja kehittää väestötietojärjestelmää sekä tarjoaa väestötietojärjestelmään pohjautuvia tietopalveluja viranomaisille ja yrityksille. Väestörekisterikeskus on yhdessä maistraattien kanssa väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjä. Väestörekisterikeskus vastaa myös varmennetun sähköisen asioinnin tuottamisesta Suomessa. Lisäksi Väestörekisterikeskuksella on vaaleihin liittyviä tehtäviä, muun muassa äänioikeusrekisterin ja *ehdokasrekisterin* luominen, äänioikeusilmoitusten toimittaminen ja äänestyspaikkapalvelun tuottaminen. Väestörekisterikeskuksen

493 HE 233/2018 vp.

494 HE 233/2018 vp.

495 <https://vrk.fi/vaestotietojarjestelma>.

rekisteriviranomaistehtävissä sekä digitalisaation ja sähköisen asioinnin tehtävissä käytetään julkista valtaa. Muut tehtävät liittyvät pääasiassa sisäisten tukipalveluiden tuottamiseen.⁴⁹⁶

4.15.3 Valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröinti

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 10 §:ssä säädetään valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröinnistä.

Väestörekisterikeskus pitää asiointivaltuuspalvelun tarjoamiseksi rekisteriä luonnollisten henkilöiden antamista ja yhteisöjen puolesta annetuista asiointia koskevista valtuutuksista ja muista tahdonilmaisista. Väestörekisterikeskus voi asiointivaltuuspalvelun tarjoamisessa välittää myös muiden viranomaisten tallentamia valtuutusta ja muita tahdonilmaisuja koskevia tietoja, jos näitä tietoja tallentava viranomais on antanut Väestörekisterikeskukselle luvan tietojen välittämiseen eikä toiminta vaaranna asiointivaltuuspalvelussa välitettävien tietojen luotettavuutta.⁴⁹⁷

Tahdonilmaisut ovat toimivallaltaan tarkkarajaisia tiettyyn toimintaan tai tapahtumaan liittyviä. Näin ollen avoimia asianajovaltakirjoja ei voi palvelussa tehdä.⁴⁹⁸ Asiointivaltuuspalvelu voi välittää myös muiden viranomaisten tallentamia valtuutusta ja muita tahdonilmaisuja koskevia tietoja, jos näitä tietoja tallentava viranomais on antanut Väestörekisterikeskukselle luvan tietojen välittämiseen eikä toiminta vaaranna asiointivaltuuspalvelussa välitettävien tietojen luotettavuutta. Muiden viranomaisten tahdonilmaisuja koskevien rekisterien osalta rekisterinpitovastuu perustuu näiden viranomaisten toimintaa koskeviin säännöksiin ja vastuu rekisterinpidosta ja tahdonilmaisujen rekisteröinnistä on asianomaisella viranomaisella. Väestörekisterikeskus vastaa vain asiointivaltuuspalveluun sisältyvän välityspalvelun toiminnasta. Sektorikohtaisten, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä annettujen tahdonilmaisujen käyttömahdollisuudet rajautuvat usein mainitulla alalla toimiviin eikä tahdonilmaisujen hyödyntäminen yleisemmin ole mahdollista. Säännöksen kohdan tarkoituksena on mahdollistaa näiden tietojen saaminen keskitetysti käytettäväksi asiointivaltuuspalvelun kautta.⁴⁹⁹

Edellä tarkoitetun tahdonilmaisun rekisteröiminen edellyttää, että tahdonilmaisun antaja tunnustetaan luotettavasti luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäen tai muulla sellaisella tunnustusmenetelmällä, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Mahdollisuudella hyödyntää muitakin tunnustusmenetelmiä kuin luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua

496 HE 233/2018 vp.

497 Pykälän 1 momentti.

498 HE 59/2016 vp.

499 HE 59/2016 vp.

pyritään siihen, että järjestelmää rakennettaessa ja kehitettäessä voitaisiin mahdollisimman joustavasti valita sellaiset toimintamuodot, jotka yhtäältä edistävät sitä, että järjestelmällä on mahdollisimman laaja käyttäjäpiiri esimerkiksi organisaatioiden osalta, ja toisaalta takaavat luotettavan tunnistamisen sekä asianmukaisen tietoturvan ja todisteellisuuden⁵⁰⁰.

4.15.4 Suostumusrekisteri

Hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain 11 §:ssä säädetään sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevan suostumuksen rekisteröinnistä ja rekisterimerkinnän luotettavuudesta. Viestinvälityspalvelun palvelutuottaja pitää viranomaistoimintaan liittyvän sähköisen tiedoksiannon toteuttamista varten rekisteriä käyttäjien antamista sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevista yleisistä suostumuksista. Viranomaisen voi tiedoksiantoa suorittaessaan luottaa 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin merkittyyn tietoon.

Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti asianosaisen *suostumuksella*. Suostumukselle ei aseteta muotovaatimuksia, mutta suostumuksen antajan on kuitenkin ymmärrettävä, että tiedoksianto voidaan toimittaa hänelle sähköisesti. Suostumus voi olla yksittäistä asiaa koskeva tai yleisempi.⁵⁰¹ Pykälässä tarkoitettu suostumusrekisteri sisältää tiedot käyttäjien antamista yleisistä suostumuksista koskien viranomaisasian sähköistä tiedoksi antamista. Rekisterinpitäjä on ollut Valtori siihen asti, kunnes viestinvälityspalvelun tuottaminen siirtyi Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi.

4.15.5 Varmennerekisteri

Varmennerekisterin taustalla on väestötietolain 6.1 §, jonka mukaan Väestörekisterikeskuksen tehtävänä on tarjota valtakunnallisia varmennetun sähköisen asiointipalveluja ja suoritteita siten kuin asianomaisessa laissa säädetään. Palvelut ja suoritteet on tarkoitettu yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseen, toteuttamiseen ja turvaamiseen. Pykälän 2 momentin mukaan Väestörekisterikeskus pitää myöntämistään henkilövarmenteista varmennerekisteriä, josta säädetään sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 910/2014, *sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annettu EU:n asetus*. Väestörekisterikeskus on tämän

500 Sääntely vastaa maakaaren 9 a luvun 1 §:ssä omaksuttua ratkaisua koskien kiinteistön kaupan sähköiseen asiointijärjestelmään kirjautumisen edellytyksiä. Näin HE 59/2016 vp.

501 Ks. lähemmin HE 111/2010 vp.

varmennerekisterin rekisterinpitäjä. Erityissäännös on tarpeellinen, koska kysymys on välillisesti myös henkilötietojen käsittelystä⁵⁰². Pykälän 3 momentin mukaan Väestörekisterikeskus saa varmennetun sähköisen asioinnin palveluita ja suoritteita tarjotessaan käyttä hyväkseen varmennerekisterin sisältämiä tietoja.

Väestötietojärjestelmä ja Väestörekisterikeskuksen varmennerekisterit ovat suomalaisen yhteiskunnan kannalta keskeisiä rekistereitä, joiden jatkuva käytettävyys on kriittistä viranomaistoiminnalle. Se, että tiedot eivät jonakin aikana olisikaan käytettävissä, aiheuttaisi sekä henkilölle itselleen että viranomaisille tarpeettomia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Lisäksi tällainen toiminnallisuus edellyttäisi todennäköisesti muutostarpeita sekä Väestötietojärjestelmään että Väestörekisterikeskuksen asiakkaiden järjestelmiin rajapinnan muuttuessa. Nämä kustannukset voisivat olla yhteiskunnan tasolla merkittäviä ottaen huomioon Väestötietojärjestelmän keskeisyys viranomaisten sekä esimerkiksi pankki- ja vakuutusalan tiedonlähteenä. Näillä perusteilla voidaan katsoa, että kyseessä on sellainen jäsenvaltion julkiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite, joka mahdollistaa tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla poikkeamisen 18 artiklan soveltamisesta.⁵⁰³

4.15.6 Maistraattien rekisteritoiminta

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 7 §:ssä säädetään tarkemmin maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä. Asetuksen mukaan yksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitetut maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävät. Ahvenanmaalla yksikön toimivaltaan kuuluu kuitenkin vain rekisterihallinnon paikallisviranomaiselle säädettyjen tehtävien ohjaus, valvonta ja kehittäminen. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävänä on lisäksi hoitaa holhoustoimilain (442/1999) 64 §:ssä aluehallintovirastolle säädettyjä tehtäviä, joilla tarkoitetaan vastuuta *holhousasioiden* rekisterin yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä. Maistraattien muiden henkilörekistereiden osalta rekistereiden teknisestä toimivuudesta vastaava viranomainen on maistraattien eräistä henkilörekistereistä annetun valtioneuvoston asetuksen (57/2005) 1 §:n mukaan Itä-Suomen lääninhallitus. Tehtävä on näiltä osin siirtynyt Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle lääninhallitusten lakkauttamisen yhteydessä vuonna 2010 valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaansaattamista annetun lain (903/2009) nojalla. Vihkimisoikeudesta annetussa laissa (571/2008) säädetään *vihkimisoikeusrekisteristä*. Rekisterin teknisestä toimivuudesta vastaa eräissä maistraatin ja aluehallintoviraston tehtävissä toimivaltaisesta viranomaisesta annetun asetuksen (1430/2015) nojalla maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö.⁵⁰⁴

502 HE 89/2008 vp. Ks. myös lain 62 §.

503 HE 19/2018 vp.

504 Ks. myös HE 233/2018 vp.

4.15.7 Lisänäkökohtia

Digi- ja väestötietoviraston on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2020 alusta. Väestörekisterikeskuksen edustajat pitivät erittäin tärkeänä, että virastoa koskeva laki myös toteutetaan aiotulla tavalla ja esitetyssä aikataulussa. Lainsäädäntö ei sellaisenaan muuta rekisteritoiminnan sisältöä virastossa. Väestörekisterikeskuksen edustajien käsitys oli, että rekisterien laatu paranee uudistuksen johdosta. Lisäksi rekisterien laatua silmällä pitäen myönteisenä seikkana on pantavissa merkille, että virastossa on käynnissä sisäinen selvitys asiaan liittyen. Tuloksia odotetaan kevään 2019 kuluessa. Myös tiedonhallintalaki oli toivottu uudistus. Toisaalta laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta olisi voinut olla terävämpi kuin mitä se lopulta on ollut.

Työnjakoon liittyen keskusteluissa nousi esille rakennus- ja huoneistotietorekisterin sijoittaminen. Viraston edustajilla ei tosin ollut asiasta lopullista kantaa. Toisaalta heidän mielestään jos tämän suhteen uudistuksia käynnistetään, huomiota olisi kiinnitettävä kahteen seikkaan. Ensinnäkin Digi- ja väestötietoviraston toiminnan käynnistäminen näillä näkymin ensi vuoden alussa tulee sitomaan viraston voimavaroja siinä määrin, ettei asianomaisen rekisterin uudelleensijoittamisessa tulisi edetä kovinkaan nopeasti⁵⁰⁵. Toiseksi valmistelutyön tulisi tapahtua mahdollisimman pitkälti Väestörekisterikeskuksen (tai tulevan Digi- ja väestötietoviraston) sekä Maanmittauslaitoksen kesken. Näitä näkökohtia voidaan pitää hyvin perusteltuina.

Voimassaolevaa maksujärjestelmää pidettiin toimivana. Myös yritykset ovat olleet siihen tyytyväisiä. Näin ollen Väestörekisterikeskuksen maksujärjestelmään ei ole tästä näkökulmasta tarvetta tehdä muutoksia ja rahoituspohja säilyisi tältä osin periaatteessa ennallaan. Huomionarvoinen näkökohta maakuntauudistusta silmällä pitäen olisi kuitenkin ollut se, kun maakunnat olisivat yhtiöittäneet palvelujaan, jolloin maksutuottojen merkitys tosiasiallisesti olisi kasvanut, vaikkei itse lainsäädännössä olisikaan tapahtunut muutoksia.

505 Esimerkiksi asia voitaisiin selvittää tulevalla vaalikaudella ja toteuttaa seuraavalla vaalikaudella, jos uudistus katsotaan perustelluksi.

5 Maakuntien liittojen näkemyksiä rekisteri- ja tilastotoimesta

Seuraavaan on koottu maakuntien liittojen ja eräiden muiden toimijoiden (kuten Suomen Kuntaliitto ry:n) näkemyksiä siitä, minkälaisia kipukohtia rekisteri- ja tilastotoimi sisältää tai saattaa sisältää, miltä osin järjestelmä on tyydyttävässä tai hyvässä kunnossa, minkälaisia paineita työnjaon muuttamiseen taikka rahoituksen suhteen on sekä minkälaisia oikeudellisia haasteita voi ilmetä.⁵⁰⁶ Tässä yhteydessä on haluttu samalla tuoda esille näkökohtia, joilla on yleisesti merkitystä rekisteri- ja tilastotoimen kehittämisen kannalta, ei siis pelkästään mahdollista maakunta- ja sote-uudistusta ajatellen.⁵⁰⁷ Maakuntien liittojen antamaa palautetta voi pitää kaikilta osin sellaisena, että se on otettava vakavasti varteen rekisteri- ja tilastotoimen kehittämisessä.

5.1 Ongelmakohtia

5.1.1 Kyselyssä ilmenneitä näkökohtia

Maakuntien liittojen ja eräiden muiden toimijoiden edustajilta kysyttiin aluksi sitä, minkälaisia kipukohtia tulevien maakuntien tehokkaan tehtävien hoidon kannalta rekisteri- ja tilastotoimi saattaa sisältää. Toisaalta pyydettiin kertomaan siitä, minkä viranomaisten ja asiakokonaisuuksien osalta ongelmia saattaisi ilmetä.

506 Anekdoottina mainittakoon, että Maakuntatieto-ohjelman sateenvarjoseminaarissa 28.2.2019 esille nousi osittain vastaavanlaisia seikkoja kuin mitä kyselyssä saatiin palautteena maakuntaliittojen edustajilta.

507 Tässä luvussa puhutaan maakunnista, mutta yhtä lailla vastaavat näkökohdat voivat olla relevantteja muidenkin alueellisten organisaatioiden tai asiakkaiden kannalta.

Eräissä vastauksissa tähdennettiin, että maakuntien tulisi saada *tilastot ilmaiseksi/kohtuullisella hinnalla* käyttöönsä.⁵⁰⁸ rekisteri- ja tilastotoimi tuottaa tilastot ilmaiseksi valtakunnalliseen tietoaaltaan, josta ne ovat maakuntien käytettävissä.⁵⁰⁹ Erityisesti tuotiin esille, että maakuntien tulisi saada valtion rahoittamilta organisaatioilta tarvitsemansa rekisteri- ja tilastotiedot vastikkeetta⁵¹⁰. Lisäksi korostettiin, että elleivät tilastot ole valtakunnallisesti tasapuolisesti kaikilla maakunnilla saatavilla ilmaiseksi, voivat maakunnat joutua eriarvoiseen asemaan, jos kalliita tilastopalveluita ei pystytä hankkimaan.⁵¹¹

Tilastotietojen *pienet virheellisydet ja tietojen ajantasaisuus* mainittiin kestohaasteina. Esimerkiksi osa keskeisistä tilastotiedoista on tällä hetkellä saatavilla noin 1-2 vuoden viiveellä tai tätä pidemmällä viiveellä, mutta osin viive on ajallisesti lyhempi. Kritiikkiä todettiin, että maakunnat eivät voi tehdä esimerkiksi elinkeinopoliittisia päätöksiä ajoissa, jos yritysdata on kaksi vuotta vanhaa. Taloussuhdanne on silloin jo vaihtunut.⁵¹² Toisena esimerkkinä mainittiin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto, jossa viive ei mahdollista alue- ja elinkeinokehityksen arviointia ja rinnakkaista tarkastelua ajantasaisten työllisyystietojen (TEM, työnvälitystilasto) ja yritysten suhdannetietojen (asiakaskohtainen suhdannepalvelu) kanssa. Tämän vuoksi suositeltiin, että Tilastokeskus julkaisisi - myöhemmin tarkentuvia - ennakkotietoja muistakin kuin väestöstä.⁵¹³ Kritiikkiä saivat osakseen myös ilmoituksia koskevat viiveet viranomaisten ja maakuntatason välillä⁵¹⁴.

Osin kerättävä tietosisältö vaihtelee, esimerkiksi sosiaalipalveluihin liittyvä tilastokeruu tapahtuu noin 3 vuoden välein. Toisaalta osa keskeisistä tilastotiedoista (muun muassa KELA ja THL) on saatavilla kuukausittain ja/tai tilastot päivittyvät jatkuvasti (THL:n Avohilmo). Tilastoissa on silloin tällöin myös virheellisyksiä ja tietovajeita, jotka ovat tulleet esille esimerkiksi THL:n asiantuntija-arvioiden yhteydessä.⁵¹⁵ Tietomassan kertyminen liian pitkällä viiveellä on todennäköistä, mikäli maakuntien ja muiden palvelutuottajien toiminnasta kertyvää tietoa kerätään ensisijaisesti valtakunnallisiin tietopankkeihin ja sen jälkeen jalostetaan palvelemaan aluetasoa. Lähdetiedon laatuun liittyvien puutteiden ja

508 Varsinais-Suomen liitto kiteytti asiakokonaisuuden seuraavasti: "Jotta maakunnan tiedolla johtamisen tavoitteet toteutuvat, tulee maakunnalla olla ajantasainen tilannekuva alueen kehityksestä. Tähän tarvitaan laadukkaita tilastotietoja, joiden saatavuus on varmistettava. Lainsäädännöllä tulee varmistaa, että maakunnat saavat tarvitsemansa tiedot automaattisesti viranomaiskäyttöön, eikä niiden tarvitse ostaa tietoja markkinahintaan Tilastokeskuksetta."

509 Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto.

510 Pohjois-Pohjanmaan liitto.

511 Tätä korosti puheenvuorossaan esimerkiksi Kainuun liitto. Ks. tilastotoimen maksupoliitiikasta esimerkiksi Valtiovarainministeriö (2010).

512 Pohjois-Karjalan liitto.

513 Näin Keski-Suomen liitto.

514 Etelä-Savon liitto.

515 Esimerkiksi Kainuun liitto korosti pienten virheiden haitallisuutta, kun taas usean maakunnan edustajat kritisoivat tilastotuotannon viipeitä.

epäloogisuuksien korjaus- ja valvontamekanismi pitäisi olla tässä toteuttamisvaihtoehdossa erityisen toimiva.⁵¹⁶ Informaation ajantasaisuuteen kiinnitettiin kriittisesti huomiota myös rahoituksen kehityksen pitkän aikavälin arviointia ja palvelurakenteen suunnittelua silmällä pitäen. Tähän liittyen pidettiin tärkeänä, että tulevasta väestökehityksestä olisi olemassa riittävän ajantasaisia arvioita. Nykyisin viimeisimmät alueelliset tiedot väestöennusteesta ovat kuitenkin käytettävissä vuodelta 2015 eivätkä ne ole käyttökelpoisia. Väestöennusteesta tulisi siis olla alueellista tietoa nykyistä ajantasaisemmin.⁵¹⁷ *Tilastojen luotettavuuteen* pitää siis luonnollisesti kiinnittää huomiota. On varmistettava, että henkilöt tilastoivat oikein, tilastotieto kerätään oikeilta henkilöiltä organisaatiossa ja että tietojärjestelmien tilastointiosiot välittävät tiedot oikein valtakunnallisiin rekistereihin⁵¹⁸. Myös tilastojen mahdolliset virhelähteet tulisi tuoda avoimesti esille.⁵¹⁹

Kritiikkiä herätti myös se, että rekisteri- ja tilastotoimen tiedot ovat *useissa eri rekistereissä ja/tai tilastotietopalveluissa* ja niiden tekniset ratkaisut ovat erilaisia, minkä vuoksi tilastotietojen yhdistely ja tietojen hyödyntäminen on monesti vaikeaa eikä avoimen datan periaate toteudu.⁵²⁰ Toisaalta ongelmaksi voi muodostua sekin, miten taataan, että kaikki tarvittava data on käytössä eli huomataanko maakunnissa suunnitteluvaiheessa kaikki tarpeet ja tietojen käyttöoikeudet⁵²¹. Voinee olettaa, että mitä hajautuneemmin tiedot ovat eri rekistereissä ja tilastoissa, sitä hankalampaa tietotarpeet on havaita. Tiedonhankintaa vaikeuttaa siis esimerkiksi se, jos tilastotieto on pilkottu useisiin eri tilastoihin⁵²². Kriittisesti mainittiin myös se, että SOTE, kasvupalvelut, jne. tuottavat omia tietovarantojaan ja järjestelmästä puuttuu kokonaisintegrointi.

Rekisterien käyttökelpoisuus maakuntatasolla ei saanut kaikilta osin kiitosta. Valtionhallinnon ylläpitämässä rekistereissä – lähinnä alkutuotantoon ja eläintenpitoon liittyvät rekisterit - on ilmennyt ongelmia käytettävyyden kannalta. Rekisterit eivät keskustele keskenään eivätkä tiedot siirry rekisteristä toiseen. Lisäksi niiden hyödynnettävyys on vaikeaa tietojen hyvin eritasoisen rekisteröitymisen vuoksi. Ongelmia saattaa ilmetä myös siinä, että maakuntatasolla ei ole tarkkaa tietoa valtionhallinnossa toimivan aluehallintoviraston käyttämisestä rekistereistä.⁵²³ Erikseen kriittistä huomiota kiinnitettiin päällekkäisiin ja rinnakkaisiin rekistereihin ympäristöterveydenhuollon alalla.⁵²⁴

516 Näin Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

517 Näin Etelä-Karjalan liitto.

518 Tässä yhteydessä mainittiin Lifecare-ohjelman ongelmat.

519 Kainuun liitto.

520 Tietojen hajautumista useisiin rekistereihin ja tilastoihin kritisoitiin useiden maakuntien puheenvuoroissa.

521 Näin Pohjois-Pohjanmaan liitto.

522 Keskittämistä ja hajauttamista koskeva problematiikka ei siis koske vain sitä, että tilastotoimi keskitettäisiin yhteen organisaatioon, vaan myös sitä, miten tilastot laaditaan.

523 Etelä-Karjalan liitto.

524 Etelä-Karjalan liitto.

Tässä yhteydessä kritisoitiin myös eri viranomaisten tietojärjestelmiä, jotka voivat osaltaan hankaloittaa reaaliaikaisen ja atomaarisen tiedon saantia maakunnan tarpeisiin. Tosin merkittävämpi tekijä on ministeriökohtaisesti hajautunut lainsäädäntö, joka pääsääntöisesti estää jatkuvan tiedonsaannin. Rekisterilainsäädäntö on yleensä rakennettu viranomaisten erillisten hallinnollisten tietopyyntöprosessien varaan, mikä ei vastaa tulevaisuuden tarpeita. Maakuntauudistuksessa ei ole kuitenkaan nähtävissä parannuksia tähän asiaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialueella ollaan toisaalta rakentamassa tiedon toissijaisen käytön lainsäädäntöä, mutta kyseinen laki ei ratkaise maakuntien tarpeita. Sen puitteissa voidaan käsitellä pseudonymisoitua tietoa, mutta esimerkiksi asiakaskohtaisia palveluprosesseja tukevan keinoälyn soveltamiseen ei tästä laista ole juurikaan apua. Tämä johtaa siihen, että Suomessakin laajalti keskustelussa ollut tekoälyteknologiaa ei voida soveltaa ennaltaehkäiseviin palveluihin, ainoastaan jo palveluita tarvitsevien ja sairaiden ihmisten tukemiseen. Lisäksi kritisoitiin sitä, että toissijainen lainsäädäntö koskee vain sosiaali- ja terveydenhuollon alueen, joten laki ei helpota tiedonsaantia edes pseudonymisoidulla tasolla muilta viranomaisilta maakuntien tarpeisiin.⁵²⁵

Oikeudellisia ja hallinnollisia haasteita on myös ilmennyt. Esimerkiksi asiakastason tietojen saaminen ja tietojen yhdisteltävyys on aihealue, josta on paljon erilaisia käsityksiä tietojen saatavuuden ja käytettävyyden osalta. On epävarmaa, onko maakunnalla esimerkiksi riittävät oikeudet saada asiakastason tietoa palveluiden käytöstä henkilötunnus-tasoisesti eri rekistereistä ja tilastoista.⁵²⁶ Hallinnollisesti perustana tulisi olla asiakaspolut, niiden synkronointi *yhden luukun palveluksi*. Tärkeää olisi ottaa tällöin huomioon käytön helppous ja loogisuus. Alustan käytön helppous tulisi myös testata ennen sen käyttöön ottoa.⁵²⁷

Maakuntien erilaisuus on mittaamisen ja tilastoinnin kannalta haasteellista⁵²⁸. Pitkällä aikavälillä tilanne saattaa tasoittua, mutta toiminnan käynnistyessä tilanne on hankala. Toisaalta haaste on osin pysyvä, sillä osaa tehtävistä tullaan hoitamaan maakuntien yhteistyössä ja todennäköisesti yhteisesti hoidettavien tehtävien määrä on kasvava tulevaisuudessa, mikäli asiaa peilaa maakuntien rahoituslaskelmia tai muutosvauhdin yleistä kiihtymistä vasten. Asioita olisi kyettävä monitoroimaan sekä alueperusteisten että toimintaa kuvaavien operatiivisten muuttujien avulla. Tiivis yhteistyö tilastoviranomaisten, ministeriöiden, keskusvirastojen ja maakuntien palvelukeskusten (Sote-digi, Vimana) olisi tässä suhteessa tärkeää.⁵²⁹

525 Etelä-Karjalan liitto.

526 Näin Kainuun liitto.

527 Näin Kainuun liitto.

528 Esimerkiksi Keski-Suomen liitto korosti, että maakunnan keskiarvo ei kerro kaikkea tietoa, jota suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa tarvittaisiin.

529 Näin Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

Maakuntien liittojen palautteessa tähdennettiin myös sitä, että maakuntiin ollaan yhdistämässä *erilaisia tehtäväkokonaisuuksia ja toimintakulttuureja*, joiden yhtenäistäminen on haastava ja pitkä prosessi. Esimerkiksi asiakas- ja potilastietojärjestelmiä koskevan tiedon keräämisen, syöttämisen ja kokoamisen tapoja on syytä harmonisoida eri toimijoiden välillä ja myös valtakunnallisesti.⁵³⁰ Haastetta voi vahvistaa edelleen *järjestelmällinen asiakas- ja asukaspalautteen kerääminen* maakunnissa. Keräämistavoissa, analysoinnissa, raportoinnissa ja hyödyntämistavoissa olisi suurta kirjavuutta, minkä takia johtamista ja palvelusuunnittelua varten tarvittaisiin monipuolista tietoa muun muassa asukkaiden palvelukokemuksista ja -odotuksista. Ongelmia aiheuttaa myös se, että maakunnilla tulee olemaan toisistaan poikkeavia rooleja esimerkiksi suhteessa eri rekistereihin. Joidenkin tehtäväkokonaisuuksien osalta maakunta on tietojen käsittelijän roolissa (valtiolta periytyvät tehtävät) ja toisissa taas rekisterinpitäjä.⁵³¹

Huomiota kiinnitettiin muun muassa siihen, että maakunnat ovat julkisten palvelujen käytännön toteuttajia⁵³². Tästä syystä keskeistä on *lainsäädännön ja ohjeistuksen mahdollistava rooli*. Maakuntien tehokas toiminta on suoraan suhteessa siihen, millaiset mahdollisuudet juridisesti ja teknisesti maakunnilla on hyötyä valtakunnallisesta rekisteri- ja tilastotoimesta. Tämän takia lainsäädännön kehittämisessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota *tietojohdamisen tarpeiden analysointiin ja tyydyttämiseen*. Vaikka maakuntavalmistelu kaatuisi, lainvalmistelussa tulisi siitä riippumatta jatkaa tietojohdamisen eri osa-alueiden kehittämistä. Kunnat ja kuntayhtymät tarvitsevat muun ohella hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta parempaa koordinaatiota ja parempaa tietopohjaa. Kunta- ja maakuntarakenteesta huolimatta rekisteritietojen pitäisi voida liikkua tarkoituksenmukaisella tavalla toimijoiden hyötykäyttöön. Luonnollisesti tässä reunaehtona ovat tietosuojaa koskevat vaatimukset.⁵³³

Erikseen nostettiin esille se, että tilastolaki määrää muun muassa tiedonkeruusta, mutta valtakunnallisesti tiedonkeruun yhtenäistämässä olisi kuitenkin edelleen kehitettävää⁵³⁴. Tilastokeskus voisi osallistua THL:n ja Kelan kanssa valtakunnallisten *määrittelyjen laatimiseen* (ottaen huomioon myös EU:n ja kansainvälisten järjestöjen roolin). Tilastokeskuksen rooli toimintaympäristötietojen toimittajana on tärkeä. Maakunnat saavat Tilastokeskuksen kautta tietoja rakentamisesta, elinkeinoista, asumisesta, ym. asioista. Harkittavaksi olisi otettava, miten Tilastokeskus voisi vaikuttaa näiden tietojen parempaa hyötykäyttöön. Sama periaate pätee myös Väestörekisterikeskukseen varsinkin, koska

530 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

531 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

532 Uudenmaan liitto.

533 Uudenmaan liitto.

534 Uudenmaan liitto.

Väestörekisterikeskuksen rooli keskeisenä väestötietojen yhdyspintana (vrt. mm. suomi.fi-palveluväylä) tulee kasvamaan.⁵³⁵

THL:n osalta katsottiin, että sen pitäisi toimia myös yksilötason tietojen jakajana takaisin maakuntiin.⁵³⁶ Käytännössä maakunnat ovat itsehallinnollinen osa valtionhallintoa, minkä vuoksi maakuntien pääsyä ja oikeuksia asukkaiden henkilötason tietoihin ei voi kohtuuttomasti rajoittaa. Lainsäädännössä ja valtion toimenpitein pitäisi pyrkiä hälventämään pelkoja, joita liittyy muun muassa *asiakasprofilointiin*. Kuitenkin esimerkiksi kansanterveyden ehkäisevät toimenpiteet osin perustuvat profilointiin. Muun muassa syöpäseulontojen toteuttaminen kohdennetaan tiettyihin väestönsosiin. Toinen esimerkki liittyy Sitran rahoittamaan terveyshyötyarvio -työkalun käyttöönottoon. Työkalulla voidaan tunnistaa merkittävässä sairastumisriskissä olevia henkilöitä. Nykyisellä säädöspohjalla heitä ei voi varoittaa tästä vaarasta. Tässä mielessä profiloinnilla on myös saavutettavissa merkittäviä kansanterveydellisiä hyötyjä. Onkin välttämätöntä monipuolistaa keskustelua tältä osin ja tarvittaessa korvata profiloinnin käsite tässä myönteisessä merkityksessä jollain muulla käsitteellä.

Palautteessa mainittiin myös, että maakunnan liiton toimintojen näkökulmasta keskeisessä roolissa ovat nykyisin ja tulevaisuudessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan sekä ympäristöhallinnon tietoaineistot. Erityisen tärkeää olisi turvata SYKEN kautta tulevien aineistojen saatavuus ja turvata maakuntien rooli SYKEN merkittävänä sidosryhmänä. Maakunnan ja työ- ja elinkeinoministeriön/Kasvupalveluviraston välinen yhteistyö nähdään turvatumpana. Maakuntien toiminnan kannalta on yleisesti tärkeää saada alueellista tietoa mahdollisimman ajantasaisena. Tällä hetkellä monet tiedot ovat saatavilla ajantasaisena vain valtakunnallisesti.⁵³⁷

Suomen Kuntaliitto ry (jäljempänä Kuntaliitto) nosti esille useita ongelmakohtia. Ensinnäkin kuntien/maakuntien tilasto- ja rekisteripalveluihin liittyen palvelutuotannosta syntyviä sovittuja mittaristoja tulisi hyödyntää. Jos mittarit eivät noudata tuotannon peruskennettä, syntyy helposti virheellistä tietoa. Tarvitaan ajantasaista tietotuotantoa, minkä ohella palvelutuotannon seurannan on hyödynnettävä automaatiota. Maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksen (maku-sote) aikataulu on kuitenkin Kuntaliiton mukaan *epärealistinen* kansallisesti välttämättömien tilasto- ja rekisterimuutosten läpiviemiseksi. Tiedonsiirron ja tietojen oikeellisuuden tarkastuksen uuden prosessin on oltava kustannustehokas ja synkronoitu valtion, maakuntien ja kuntien kesken. Maakunnille tulee runsaasti lisäkustannuksia muutosten läpiviemisestä. Rekisteri- ja tilastotoimen tuottamien

535 Uudenmaan liitto.

536 Uudenmaan liitto.

537 Varsinais-Suomen liitto.

raporttien tulee olla toiminnan ohjauksen kannalta yksityiskohtaisia ja sisältää kaikkien julkisten ja yksityisten palveluntuottajien toteumatiedot.

Toiseksi Kuntaliitto kiinnitti huomiota *kuntien/maakuntien taloustietojen siirron uudistamiseen*. Kunnat ja kuntayhtymät toimittavat toistaiseksi taloustiedot Tilastokeskukseen ja niiden oikeellisuutta prosessin aikana tarkistetaan molemmin puolin, jotta lopulliset tiedot olisivat mahdollisimman tarkat. Maku-sote-uudistuksen rinnalla tätä taloustietojen ke-ruuta muutetaan siten, että kuntien/maakuntien taloustiedot toimitetaan XBRL-muodossa Valtiokonttoriin, eli luodaan sähköinen tietojen siirtoprosessi ja Valtiokonttoriin luodaan valmius näiden tietojen vastaanottamiseen Tilastokeskuksen sijasta. Kokonaan uuden prosessin (sähköinen tiedonsiirto) ja uuden päätoimijan (Valtiokonttori) sekä uusien tiedon- tuottajien (maakunnat) mukaantulo tuottamaan jotain täysin uutta tietojensiirtomallia vaatii pitkän ja hallitun *siirtymäajan*, jotta muutosprosessista tulee hallittu sekä tiedonsiir- ron että kustannusten hallinnan osalta. Kaikki sähköiset tiedonsiirtoprosessit edellyttävät tietojen oikeellisuuden tarkastamista sekä lähtöorganisaatioissa että tiedon vastaanotta- vassa päässä. Siirtymäajan lisäksi tulee edellyttää, että uuden prosessin tuottamat tiedot ja raportit ovat ainakin alkuvuosina *vertailukelpoisia edellisten vuosien tietotuotannon kanssa*. Suunniteltu uusi tietosisältö JHS-luokituksin katkaisee aikasarjan, eikä aikaisempia auto- maattisia tarkastussääntöjä voida käyttää.

Kolmantena näkökohtana Kuntaliitto mainitsi *ohjauksen*. Maakuntauudistuksen yhtey- dessä tapahtuvan rekisteri- ja tilastotoimen kansallisen ohjauksen vastuuta on tarkennet- tava ja koordinaatiota parannettava. Maakuntien tulee voida itse hyödyntää kansallisia tilasto- ja rekisteriaineistoja nykyistä laajemmin ja yhteismitallisemmin. Maakuntien vas- tuulle siirtyviä tehtäviä koskevia tilastointi- ja rekisterirooleja omaavia kansallisia toi- mijoita ovat lähtötilanteessa esimerkiksi Tilastokeskus, Valtiokonttori, THL, Valvira, Kela, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA, Ruokavirasto ja SYKE. On perustettu kaksi kokonaan uutta ICT-palvelukeskusta (Vimana Oy ja SoteDigi Oy) ja ehdotettu valtakunnallisen kasvupalveluviraston perustamista. Se vastaisi KEHA-keskuk- sen kasvupalveluita koskevista tehtävistä. Kaikille uusille toimijoille on kaavailtu roolia tilastointi- ja rekisteritehtäviin läheisesti liittyvässä tiedolla johtamisessa. *Toimijoiden suuri määrä, kokonaisohjauksen ja riittävän koordinaation puuttuminen tekevät kokonaisuudesta vaikeasti hallittavan*.

Lisäksi Kuntaliitto nosti esille *samanaikaisten laajamittaisten muutostarpeiden tuomat resur- sointihaasteet*. Kaikki edellytettävät muutokset on *vaiheistettava* ajallisesti ja sisällöllisesti, sillä valtakunnallisista rekisteri- ja tilastointimuutoksista aiheutuvat muutokset kilpailevat kuntien/maakuntien sekä tietojärjestelmätoimittajien rajallisista resursseista.

5.1.2 Keskustelua maakuntien liittojen ja Tilastokeskuksen välillä

Aivan viime aikoina on käyty keskustelua maakuntien liittojen tilasto- ja tutkimusvastavien verkoston sekä Tilastokeskuksen välillä aluetietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja sisällöstä⁵³⁸. Mainitut näkökohdat osoittavat konkreettisesti, kuinka olennaisesti kysymys on tilastojen helppokäyttöisyydestä ja hyödynnettävyydestä. Esille nousevat seikat osoittavat lisäksi sen, kuinka tärkeää maakuntien (ml. muiden asiakkaiden) ja Tilastokeskuksen (ml. muiden viranomaisten) välinen vuorovaikutussuhde on. Tilastotoiminta ei ole mahdollista saada valmiiksi yhdellä kerralla, vaan sen laadukkuudesta on huolehdittava koko ajan.

Ensinnä on tuotu esille, että vastedeskin on oltava tarjolla maakunta-, seutukunta- ja kuntatason tietoa, sillä maakuntien sisäiset erot ovat suuria⁵³⁹. Tilastokeskuksessa ollaankin kehittämässä sijaintitietojen tietoaarkkitehtuuria, mikä mahdollistaa erilaisten alueluokitusten räätälöimisen tilastotuotannossa. Toisaalta tietosuojavaatimukset rajoittavat tilastoinnin aluetarkkuutta, koska tarkan aluetiedon avulla voidaan välillisesti tunnistaa henkilö. Toiseksi ongelmaksi on koettu tilastojen julkistamisviive eli aikaväli tilastointiajankohdan ja tilaston julkistamisen välillä, mikä heikentää tilastojen käyttökelpoisuutta⁵⁴⁰. Tältä osin ongelma palautuu lähdeaineistoihin ja niiden saatavuuteen. Suomessa on toisaalta käynnissä kehittämistoimia, jotka mahdollistavat nopeamman tilastotuotannon.

Kolmanneksi verkosto on kritisoinut Tilastokeskuksen tietokantojen käyttöliittymiin tehtyjä muutoksia, jotka ovat heikentäneet tilastojen käytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä. Tältä osin Tilastokeskus on ilmaissut valmiutensa keskusteluun havaituista puutteista. Neljäs kritiikin kohde on koskenut sitä, että selitteet, käsitteet ja määritelmät ovat usein hankalasti löydettävissä ja epämääräisiä. Tältä osin parannuksia on odotettavissa muun muassa siksi, että Tilastokeskus ja Sanasto TSK käynnistivät vuoden 2018 alussa sanasto-projektin. Tavoitteena on kuvata ja määritellä keskeisiä tilastokäsitteitä sekä karsia päällekkäisyyksiä ja käsitteiden välisiä ristiriitoja tilastoissa⁵⁴¹. Tämän ohella Väestötietopalvelun tietokantojen metatiedot ollaan tarkistamassa ja täydentämässä vuoden 2019 kuluessa.⁵⁴²

538 Tilastokeskus 8.2.2019. TK:n vastaus maakuntien liiton kannanottoon. TK-01-147-19. Tässä yhteydessä on paikallaan huomauttaa myös siitä, että maakuntien liitot tekivät kannanoton Tilastokeskukselle.

539 Verkosto on maininnut muun ohella, että jokainen maakunta sopisi omasta osa-aluejaostaan suoraan Tilastokeskuksen kanssa.

540 Tässä yhteydessä on viitattu muun ohella työllisyysasteen laskennan viiveeseen kunta- ja seutukuntatasolla.

541 Haasteita kuitenkin riittää. Esimerkkinä mainittakoon bio- ja kiertotalouden sekä hyvinvointialojen määrittelyt. Ks. myös HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp.

542 Erikseen on mainittu tarve tarkistaa pendelöintitietojen termejä ja muuttujia. Tilastokeskus on ottamassa tämän näkökohdan huomioon seuraavan päivituksen yhteydessä.

Viidenneksi on vaadittu, että tilastojen julkaisukalentereissa olisi selkeämmin mainittava, milloin alueelliset tiedot julkaistaan. Tältä osin lähtökohtana on se, että valtakunnalliset ja alueelliset tilastot julkaistaan samanaikaisesti ja jos ne julkaistaan eri aikaan, tämä mainitaan julkistuksen nimessä tarkenteena. Kuudentena seikkana on kiinnitetty huomiota työssäkäyntitilastojen julkaisun useampiin ajankohtiin. Tältä osin julkistamiskalenteri kattaa vain tilastojulkaisut. Tilastokeskuksenkin mukaan tietokantataulukot ovat tässä mielessä puutteellisia. Seitsemänneksi on kritiikkiä esitetty siitä, että maksullisissa tietokannoissa eri vuosien tilastot ovat erillisinä tietokantoina ja muuttujien järjestys voi vuosittain vaihdella. Tilastokeskuksen mukaan muuttujien järjestys tietokannoissa pyritään pitämään mahdollisimman vakioisena, mutta esimerkiksi aikasarjojen katkokset aiheuttavat tässä suhteessa ongelmia. Osittain tähän kysymyskokonaisuuteen liittyen maakuntien liittojen tilasto- ja tutkimusvastaavien verkosto on peräänkuuluttanut, että tehtäessä otsikointimuutoksia taikka järjestyksenvaihdoksia tietokannoissa niistä tulisi informoida käyttäjiä nykyistä paremmin.

Kahdeksanneksi on kiinnitetty huomiota tilastojen korkeisiin käyttäjämaksuihin. Tältä osin Tilastokeskuksen maksullista toimintaa ohjaavat valtiovarainministeriön asetuksen lisäksi valtion maksuperustelaki ja valtion maksuperusteasetus. Vuonna 2019 työ- ja elinkeinoministeriö maksaa hallinnonalalleen Toimiala Online -palvelun eli tilastotietopalvelun, josta saa ajantasaista tilastotietoa yritystoiminnan ja talouden kehityksestä⁵⁴³ sekä toimialoittaisen yritystietopalvelun kustannukset. Lisäksi Tilastokeskuksen tavoitteena on mahdollistaa aluetietojen avaaminen ja muuttaminen maksuttomiksi palveluiksi erityisesti maakuntien tietotarpeita silmällä pitäen. Tämä edellyttäisi kuitenkin Tilastokeskuksen mukaan valtiovarainministeriön rahoitusta.

5.2 Hyviä käytänteitä jäljittämässä

Maakuntien liitoilta sekä eräiltä muilta toimijoilta tiedusteltiin myös sitä, miltä osin rekisteri- ja tilastotoimi on jo nyt tai varsin pian hyvässä kunnossa tulevien maakuntien tehokkaan tehtävien hoidon kannalta. Tätä täydensi kysymys siitä, minkä viranomaisten ja asiakokonaisuuksien osalta ongelmia ei todennäköisesti ilmenisi.

Saadussa palautteessa myönteisessä hengessä mainittiin seuraavat rekisterit ja tilastot:

543 Ks. tarkemmin <https://tem.fi/toimialapalvelu> ja <https://tem-tilastopalvelu.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/>.

- TE-toimiston asiakasrekisteristä muodostuva työllisyystilannetta kuvaava aineisto tuottaa varsin hyvän ja ajantasaisen tilannekuvan. Sen tukena on ELY:ssä hyödynnetty Tilastokeskuksen tilastoja. ELY:llä on myös muuta viranomaistyöstä syntyvää tietoa.⁵⁴⁴ Toisaalta TE-keskuksen tuottamien työttömyystietojen saaminen maakuntien käyttöön tunnisteisesti ja atomaarisella tasolla niin, että tiedot on yhdistettävissä sote-tietoihin, olisi ehdoton vaatimus maakunnan palvelutuotannon järkevän kehittämisen kannalta ja vaikuttavien asiakaspalveluiden aikaansaamiseksi.⁵⁴⁵
- Maakunnan kasvupalvelujen rekistereitä pidettiin toimivina, vaikkakin niitä tulisi sisällöllisesti kehittää maakuntien toiminnallista ohjausta tukeviksi.⁵⁴⁶
- Suomessa on saatavilla kattavasti ja luotettavasti erilaisia rekistereitä ja tilastoja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla. Toisaalta palveluihin liittyy tarkastelunäkökulmia, joista ei ole tilastotietoja saatavilla ja/tai tiedonkeruu on vasta kehitteillä (esimerkiksi kansalliset potilas- ja asiakasturvallisuuden mittarit). Lisäksi osa rekisteritiedoista on erillisten tietopyyntöjen takana.⁵⁴⁷ Lisäksi erään maakunnan liiton taholta mainittiin, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on vielä palveluja/toimintoja, joissa tilastotietoja kerätään ja jalostetaan käsityönä (mm. excel), koska nykyiset käytössä olevat tietojärjestelmät eivät täysin mahdollista tietojen automatisoitua keräämistä.⁵⁴⁸
- THL:n avoimet yhteistyötilat saivat erityistä kiitosta osakseen⁵⁴⁹. Monilla tilastotietoja ylläpitävillä organisaatioilla on jo nykytilanteessa kattavat ohjeet tilastoista ja niiden tiedoista kiinnostuneille. Lainsäädäntöuudistukset voivat merkittävästi parantaa myös sosiaali- ja terveystietojen käyttöä (toissijainen käyttö) lähivuosina, kunhan vireillä oleva lakiesitys hyväksytään⁵⁵⁰.

544 Kainuun liitto.

545 Näin Etelä-Karjalan liitto.

546 Pohjois-Karjalan liitto.

547 Kainuun liitto.

548 Kainuun liitto.

549 <https://yhteistyotilat.fi/>.

550 Ks. lähemmin HE 159/2017 vp ja PeVL 1/2018 vp. Valiokunnan mietinnössä StVM 37/2018 vp tehtiin verraten monia muutoksia alkuperäiseen lakiesitykseen.

- Kiitosta sai osakseen myös se, että THL kerää kattavasti kansalaisia koskevaa rekisteriaineistoa ja jakaa niistä ja muista tietolähteistä koostettuja tilastoaineistoja Sotkanetin välityksellä⁵⁵¹. Toisaalta maakuntien sote-palvelujen johtamisen kannalta relevantin tiedon hyödyntämistä voidaan edelleen merkittävästi parantaa.⁵⁵²
- Toimiviksi tietopalveluiksi katsottiin Muinaismuistokohteet (Museovirasto), Suojeluaineistot sekä YKR-aineistot (SYKE ja Metsähallitus).⁵⁵³
- Maanmittauslaitoksen sekä eri sektoritutkimuslaitosten (kuten SYKE ja Luke) katsottiin hoitaneen asiansa asiakkaan kannalta rekisteri- ja tilastotoimensa parhaiten ja jakaneet informaation rajapintojen kautta⁵⁵⁴.
- SYKEN ylläpitämän yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän tietojen todettiin olevan varsin kattavasti maakuntien käytettävissä, mutta aineiston käytön hinta on verrattain korkea. Samoin Toimiala Onlinen tiedot ovat hyvin saatavilla, joskin tietojen maksullisuus on nähtävissä niiden hyödyntämisen uhkana tulevaisuudessa.⁵⁵⁵
- Myönteisenä seikkana mainittiin, että Tilastokeskuksen monet aineistot ovat jo avoimesti saatavilla. Erityisen hyvänä tilannetta pidettiin Maanmittauslaitoksen aineistojen hyödyntämisessä, sillä maastotietokanta ja muut keskeiset paikkatietotuotteet ovat vapaasti saatavilla avoimena datana.⁵⁵⁶
- Kansaneläkelaitoksen keräämien tietovarantojen katsottiin olevan erittäin hyvällä tasolla. Niiden saaminen maakuntien käyttöön olisi ehdottoman tarpeellista; ei pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon itse tuottaman tiedon osalta, vaan myös Kelan oman toiminnan osalta.⁵⁵⁷
- Toimivina pidettiin myös maakunnan liikelaitoksen potilas- ja asiakasrekistereitä.⁵⁵⁸
- Monien valtion rekistereiden oletettiin olevan kunnossa, mutta niiden hyödyntäminen on vähäistä.⁵⁵⁹

551 Erikseen mainittiin syöpärekisteri hyvin toimivana tietolähteenä, Etelä-Savon liitto.

552 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

553 Kainuun liitto.

554 Näin Pohjois-Pohjanmaan liitto.

555 Näin Varsinais-Suomen liitto.

556 Näin Varsinais-Suomen liitto.

557 Näin Etelä-Karjalan liitto.

558 Pohjois-Karjalan liitto.

559 Pohjois-Karjalan liitto.

Laajemmin palautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että *kasvupalveluista* tarjolla on sekä toiminnasta kertyvää rekisteriaineistoa ja niistä johdettuja tilastoja (työ- ja elinkeinoministeriön työvälitystilasto) että Tilastokeskuksen tuottamaa tilastoaineistoa. Kasvupalveluiden tiedolla johtamisen kehittäminen on käynnissä oleva laaja-alainen hankekokonaisuus ja siinä on monia ulottuvuuksia, joiden arvioidaan parantavan huomattavasti tehtävien hoidossa tarvittavaa tietopohjaa riippumatta siitä, millaisella järjestämismallilla tulevaisuudessa toimitaan. Myös työvälitystilastoista löytyy jo tarvittavat luokitukset tietojen tarkasteluun sekä vanhalla että uudistuvalla maakuntajaolla. Muutoinkin tiedolla johtamisen tilan katsottiin olevan työ- ja elinkeinohallinnon tehtävissä kohtuullisen hyvässä kehityssuunnassa.⁵⁶⁰

Maaseutuhallinnon puolella sekä Ruokaviraston että Luonnonvarakeskuksen merkityksen tiedolla johtamisessa todettiin olevan merkittävä. Ruoka- ja luonnonvarasektorin toimintaan on tarjolla seuranta- ja tilastotietoa monella eri tasolla (strateginen, taktinen operatiivinen). Ongelmia on viime vuosina tosin esiintynyt esimerkiksi tiedon ajantasaisuudessa sekä luotettavuudessa, joiden taustalla katsottiin olleen ongelmat kehittämisvarojen hallinnoinnissa käytettävien tietojärjestelmien kanssa. Luken tilastollisten aineistojen hyödyntäminen maaseutuhallinnon tehtäväkenttää koskevassa suunnittelutyössä on tällä hetkellä melko vähäistä, jota Ruokavirasto ja Luonnonvarakeskus voisivat yhteistyöllään parantaa.⁵⁶¹

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisrekisteri (Terhikki ja Suosikki) on maakuntien kannalta oleellinen. Se tulisi voida liittää suoraan maakuntien tietohallinnon ja HR-järjestelmien osaksi (automaattinen rajapintayhteys). Näin muutokset rekisterissä tulisivat heti muutoksineen maakunnan henkilöstöhallinnon tietoon. Tämä palvelisi myös valvontafunktiota suhteessa omaan ja yksityiseen toimintaan. Tämä olisi jo nyt helposti toteutettavissa. Lisäksi ratkaisu mahdollistaisi sen, ettei tietoja tarvitse hakea julkisesta verkosta.⁵⁶² Terhikki ja Suosikki muodostavat siis esimerkin, joita jossain määrin kehittämällä voitaisiin saada aikaan maakuntia hyvin palvelevat rekisterit.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vertailukelpoisia tietoja jaetaan mm. *THL:n tietoikkunassa*. Tietoikkuna on hyvä alku, mutta tietoikkunan kaltaiseen työväliseen pitäisi käytännön johtamista ja seuranta varten keskittää muitakin tietoja toisilta tilastoviranomaisilta ja rekisterinpitäjiltä. Tämä toisi merkittävää synergiaa ja helpottaisi tietojen hakua. Tietojen yhdistäminen tällä tavalla olisi jo lähempänä tietojohdamisen tietopohjaa. Kehitystyö olisi helppo toteuttaa toiminnallisesti ja teknisesti. Järjestelmän helppokäyttöisyyteen pitäisi

560 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

561 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

562 Uudenmaan liitto.

kiinnittää erityisesti huomiota.⁵⁶³ Myös tietokkuna muodostaa esimerkin, jota jossain määrin kehittämällä voitaisiin saada aikaan maakuntia hyvin palveleva järjestelmä.

Muutoinkin tässä yhteydessä esille nousi näkökohtia, jotka ovat relevantteja tietojohdasta kehitettäessä. Ensinnäkin mainittiin, että tilastoviranomaisten kehityskohteena voisi olla yksilötason tietoaaineistojen koostaminen yhteiseen Sote-tietoalustaan (*Kanta-tietoalustas*). Maakunnat voisivat noutaa näiltä tietoja joko Vimaan yhteiseen tietoaalustaan käyttäväksi tai sitten maakuntien omaan tietoaalustaan.⁵⁶⁴

Toiseksi korostettiin, että Suomessa on kerätty valtava määrä tietoa, jonka hyötykäytöllä olisi suuria tutkimuksellisia mahdollisuuksia. Käytännössä *tiedosta kuitenkin vain pieni osa päätyy tutkimuskäyttöön*. Mikäli rekistereitä ja niiden aineistoja voitaisiin yhdistellä ja koostaa, tietopolitiikkaohjelman mukaiset toimenpiteet kehittyisivät. Tämä vaatisi lainsäädännön uudistamista. Tutkimuslupien kautta hakeminen ei aina ole tarkoituksenmukainen prosessi. Tässä suhteessa tiedon toisiokäyttöä koskevan lainsäädännön voimaantulo olisi toivottavaa. Ongelmana on kuitenkin se, että toisiokäyttölaki koskisi vain sote-tietoja. Tietoja ei esimerkiksi saisi yhdistää ympäristöterveydenhuollon tietoihin. Tämä estää monimutkaisten ilmiöiden havaittavuutta. Esimerkiksi Lohja-järven vähittäinen saastuminen voisi näkyä nopeammin seudun kalataloudessa, mutta vasta myöhemmin seudun väestössä. Todennäköisesti nyt yllättävät sairastumiset järven saastumisen johdosta eivät nousisi havaittaviksi riittävän nopeasti.⁵⁶⁵

Lisäksi palautteessa korostettiin, että *rekisteri- ja tilastotoimen valmiudet maakuntien tehokkaan tehtävien hoidon kannalta ovat keskeneräisiä*. Maku-sote-uudistukseen liittyy runsaasti uudenlaisia tiedonhallinnan vastuita, kuten maakunnan rekisterinpito, henkilökohtainen budjetti, asiakasseteli, kuvantaminen, potilastiedon yhteenveto, lääkitys, terveydenhuollon sisältöjä (Kela), asiakkaan valintatietojen hyödyntäminen ja maksatus (Kanta, THL, Kela, sote-organisaatiot), sosiaalihuollon asiakastietojen tallentaminen ja oma käyttö (SoteDigi Oy), Suomi.fi -viestin hyödyntäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (VRK) sekä asiakassuunnitelma ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset tiedot (THL). Asiakassetelin edeltävä malli palveluseteli on kehittänyt hallinnointimalliaan viimeisen kymmenen vuoden aikana, ja voi toimia ”pilottina” asiakassetelille. Henkilökohtaisesta budjetista on ollut pilotteja. Asiakkaan valintatietojen hyödyntämisestä ei ole kokemusta valtakunnallisella tasolla, ja siihen tulee kehittää kokonaan uudet, toimivat mallit. Sosiaalihuollon tietojen hyödyntämisen kehittäminen on haasteellista, koska sosiaalihuollon tiedon yhtenäinen kerääminen on tällä hetkellä vähäistä. Asiakassuunnitelmaan liittyy myös paljon haasteita.

563 Uudenmaan liitto.

564 Uudenmaan liitto.

565 Uudenmaan liitto.

Minkään nykyrakenteessa toimivan kokonaisuuden ei ole vielä osoitettu aukottomasti korvautuvan toimivalla maakuntien rekisteri- ja tilastotoimen kansallisella ratkaisulla. Ongelmia ilmeni todennäköisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rekisterien sekä niiden tiedon­siirron osalta.⁵⁶⁶

5.3 Työnjaon muutostarpeita

Maakuntien liittojen edustajilta sekä eräiltä muilta toimijoilta tiedusteltiin käsitystä tarpeesta muuttaa työnjakoa tilastoja tuottavien viranomaisten kesken taikka rekisterinpitäjien kesken, jotta turvattaisiin maakuntien tehtävien hoitaminen mahdollisimman tehokkaasti. Merkittävin havainto oli se, että merkitystä ei katsottu olevan sillä, mikä organisaatio tai viranomainen toimii tilastoviranomaisen roolissa,⁵⁶⁷ vaan oleellisinta olisi kiinnittää huomiota yhteistyöhön. Organisaatorajat pitäisi poistaa lainsäädännön yhteistyötä koskevilla pykälillä. Viranomaisten pitää tehdä paremmin yhteistyötä rekisteri- ja tilastoaineistojen hyödyntämiseksi. Muodollisesti viranomaiset menettelevät oikein, mutta menettelyn tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaista. Erityisesti kehittämisalueeksi nousee Sote-sektorin ja muun maku-sektorin välinen tietojen hyötykäyttö. Maakuntiin kerätään toimijoita, joilla on ollut vain vähän yhteistyötä entuudestaan. Maakunnat kuitenkin joutuvat murtaamaan tämän vanhan jakolinjan, koska maakuntia johdetaan kokonaisuuksina. Siksi säännöstyöjä pitää kehittää tältä osin. Pohdittavaksi tulisi myös, pitäisikö säätää laki muiden toimialojen kuin sote-sektorin tietojen toisiokäytöstä.⁵⁶⁸ Lisäksi maakuntatasolla olisi tarvetta arvioida työnjakoa uudelleen. Tulevissa maakunnissa olisi erityisesti syytä tiivistää ja systematisoida nyt erillään toimivien organisaatioiden yhteistyötä.⁵⁶⁹

Toiminnan järjestämistä olisi eräiden näkemysten mukaan syytä tarkistaa, ei siis välttämättä työnjakoa. Ensinnäkin tilastotietojen yhdisteltävyyttä ja saatavuutta (avoin data) tulisi edistää erityisesti silloin, kun kyse ei ole arkaluonteisesta tai salassa pidettävästä tiedosta. Toiseksi kiinnitettiin kriittisesti huomiota siihen, että joissakin tapauksissa samoja tietoja tiedustelee usea viranomaistaho hiukan eri tavoin, jolloin käytännössä samaa tietoa joudutaan hakemaan useita kertoja.⁵⁷⁰ Kolmanneksi erään maakunnan liiton mukaan Opetushallituksen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tietojen käytettävyyttä olisi parannettava sekä vuorovaikutuksen tulisi olla avoimempaa ja paremmin alueiden näkemykset huomioon ottavaa. Maakuntien erilaisuus tulisi huomioida esimerkiksi koulutuksen

566 Suomen Kuntaliitto ry.

567 Näin esimerkiksi Keski-Suomen liitto ja Varsinais-Suomen liitto.

568 Uudenmaan liitto.

569 Kainuun liitto.

570 Näin Kainuun liitto ja Etelä-Karjalan liitto.

ennakoinnissa.⁵⁷¹ Neljänneksi kritiikkiä herätti se, että tilastotietoa on paljon saatavilla, mutta se on aivan liian levällään monen tahon/palvelun takana⁵⁷². Tätä taustaa vasten voinee sanoa, että tilastoinformaation hankintakustannukset ovat tarpeettoman korkeat ja vastedes on panostettava näiden kustannusten vähentämiseen⁵⁷³. Viidenneksi kulttuuripalvelujen tarjontaan ja käyttöön liittyvää tilastointia ja raportointia pitää kehittää, jotta voidaan seurata kulttuuriin osallisuuden kehitystä ja kulttuurihyvinvoinnin muutosta maakunnissa.⁵⁷⁴ Lisäksi Kuntaliitto kiinnitti huomiota siihen, että maakuntien taloustietojen keruu siirretään Tilastokeskukselta Valtiokonttoriin ja tiedonsiirtoa kehitetään sähköiseen muotoon. Suunnitelmien toteutuksessa maakunnilla olisi keskeinen rooli. Tiedonkeruun koko prosessi ja rahoitusvastuut tulisi suunnitella yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, jotta toteutuksella olisi osapuolten tuki ja toteuttaminen on realistisella pohjalla aikataulujenkin osalta. Edellä mainitun ohella esille nostettiin se, että Kelan, THL:n, Valviran, työ- ja elinkeinoministeriön, Tilastokeskuksen sekä Valtiokonttorin tulisi sopia keskenään yhtenäisistä käsitteistä ja luokituksista sekä erilaisten tietojen yhdistämisen vastuista. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että maakunnilla olisi mahdollisuus tehdä omaa analyysinsä omista lähtökohdistaan nousevista ongelmista.⁵⁷⁵

5.4 Rahoituksen muutostarpeita

Maakuntien liittojen sekä eräiden muiden toimijoiden kantaa tiedusteltiin myös siitä, olisiko tilastoja tuottavien viranomaisten taikka rekisterinpitäjien rahoitusta tarvetta muuttaa, jotta turvataan maakuntien tehtävien hoitaminen mahdollisimman tehokkaasti. Kuten edellä jo mainittiin, eräissä palautteissa korostettiin, että maakuntien tulisi saada *tilastot ilmaiseksi/kohtuullisella hinnalla* käyttöönsä.⁵⁷⁶ Erityisesti tuotiin esille, että maakuntien tulisi saada valtion rahoittamilta organisaatioilta tarvitsemansa rekisteri- ja tilastotiedot vastikkeetta⁵⁷⁷. Vaatimuksia esitettiin erikseen siitä, että Tilastokeskuksen tilastot pitäisi saada maksutta maakuntien käyttöön, myös järkeviksi palveluiksi tuotetut tilastot.⁵⁷⁸ Lisäksi palautteissa tuotiin esille, että GTK:n aineistot tulisi saada käyttäjille

571 Näin Pohjois-Pohjanmaan liitto.

572 Kainuun liitto, Keski-Suomen liitto ja Pohjois-Karjalan liitto.

573 Toinen erä informaatiokustannuksista muodostuu informaation prosessointikustannuksista.

574 Kainuun liitto. Ks. myös HE 15/2017 vp.

575 Pohjois-Karjalan liitto.

576 Näin Kainuun liitto, Keski-Suomen liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto.

577 Pohjois-Pohjanmaan liitto.

578 Näin Kainuun liitto.

maksuttomiksi⁵⁷⁹. Kritiikkinä mainittiin myös se, että maakunnat joutuvat maksamaan monesta pilkotusta datasta erikseen. Tätä ei pidetty millään tavalla perusteltuna.⁵⁸⁰

Maakuntaliittojen palautteessa mainittiin, että *Tilastokeskuksen määrärahoja tulisi lisätä*, jotta ajantasaista tietotuotantoa voidaan ulottaa myös maakunnan tasolle. Yksi esimerkki on työvoimatutkimus, jonka otoskokoja tulisi kasvattaa niin, että työllisyystilanteesta saataisiin luotettavaa tietoa maakunnittain kuukausitasolla tai ainakin neljännesvuosittain. Toinen esimerkki on SYKEN ylläpitämä yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä, joka sisältää runsaasti Tilastokeskuksen tuottamaa ruututaso-tilastotietoa paikkatietoaineistona. Tilastokeskuksen hinnoittelun vuoksi tämä aineisto on maakunnille varsin kallis, vaikka sen tulisi olla viranomaiskäytössä maakunnille maksuton.⁵⁸¹

Periaatteellisesti merkittävänä voidaan pitää seuraavaa näkökohtaa. Siinä vaiheessa, kun maakunnat saavat rahoituksensa valtion budjetista, on syytä harkita, onko perusteita laskea valtion sisällä ainakaan välttämättömien ja kaikille maakunnille yhteisten tilastojen käytöstä.⁵⁸² Tärkeä lähtökohta arvioinnissa on myös oletus siitä, että maakuntien talous tulee olemaan tiukoilla. Jo aiemmin on esimerkiksi Uudenmaan osalta esitetty, että rahoitusvaje on satoja miljoonia euroja maakunnan käynnistyessä. Jos rekisteri- ja tilastoviranomaisten tieto- ja tilastotuotanto tulee maakunnille kalliiksi, on todennäköistä, että maakunnat eivät näitä tietoja osta tai voi käyttää. Tämän tyyppisistä kustannuskohteista on maakuntien helppo karsia. Siksi rahoitus pitäisi pohtia siten, ettei se kohtuuttomasti rasita maakuntia.⁵⁸³

Kuntaliiton mukaan rekisteri- ja tilastotoimen tulee arvioida muutosten taloudelliset vaikutukset valtionhallinnossa sekä maakuntien ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjujen näkökulmasta. Muutokset edellyttävät todennäköisesti lisää henkilöstöä eri maantieteellisille rakenteille (Suomi, maakunnat, kunnat) koodaamaan ja myös ylläpitämään tiedonsiirtoja ja tietojen oikeellisuuden tarkistamista. Näihin tehtäviin tarvittavat resurssit tulee arvioida ja budjetoida täysimääräisesti. Samalla korostettiin, että kunnille ja maakunnille tulee runsaasti lisäkustannuksia tietoteknisten muutosten läpiviemisestä. Kyseiset kustannukset on korvattava täysimääräisesti.

579 Kainuun liitto. Geologian tutkimuskeskuksesta annetun lain (167/2011) 1 §:n mukaan tutkimuskeskus on voittoa tavoittelematon asiantuntijaorganisaatio. Lain 3.1 §:n mukaan tutkimuskeskuksen tehtävänä on tehdä tutkimusta ja tuottaa asiantuntijapalveluita toimialallaan. Toiminta voi olla myös maksullista.

580 Kainuun liitto.

581 Näin Varsinais-Suomen liitto.

582 Näin Kainuun liitto.

583 Uudenmaan liitto.

Rahoituksen osalta palautteessa nostettiin esille myös seuraavanlaisia näkökohtia:⁵⁸⁴

- Riittävät henkilöresurssit kaikkeen tilastointiin ja rekisterinpitoon vaatinee lisärahoitusta.
- Usean organisaation rinnakkaista tiedon keräämistä tulee vähentää, mikä säästännee rahoituksessa sekä vähentännee virheitä ja viivytyksiä.
- Tietojärjestelmien uudistaminen edellyttää lisärahoitusta.
- Ajantasaisten väestöennusteiden laatiminen vaatinee lisärahoituksen myöntämistä Tilastokeskukselle.

5.5 Oikeudellisen sääntelyn haasteita

Maakuntien liittojen edustajilta sekä eräiltä muilta toimijoilta tiedusteltiin erikseen, onko oikeudellinen sääntely tai sen puute aiheuttamassa ongelmia maakuntien tehokkaan tehtävän hoitamisen kannalta sekä sitä millä tavalla oikeudellista sääntelyä olisi kehitettävä. Oikeudellisen sääntelyn osalta huomiota kiinnitettiin useanlaisiin seikkoihin. Ensinnäkin palautteessa korostettiin yksinkertaisen käyttöoikeusmenettelyn merkitystä ja selkeitä perisääntöjä käyttöoikeuksille (julkiset aineistot ja viranomaiskäyttöön tarkoitettut).⁵⁸⁵ Toiseksi varoitettiin maakunnan sisällä tapahtuvasta tietojen ja rekisterien siiloutumisesta, minkä vuoksi maakunnan sisällä kerättyä tietoa ei voitaisi jakaa ja käyttää ennakoinnissa ja suunnittelussa. Kolmanneksi mainittiin huoli tietosuojan ankaruudesta. Erityisesti tämä on ongelma harvaan asutuilla seuduilla, joissa väestömäärät jäävät vääjäämättä vähäisiksi.⁵⁸⁶

Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että lainsäädännössä on monia esteitä, jotka hankaloittavat merkittävästi maakuntien tietojohtamista. Kaikki oleellinen tieto on jo olemassa, mutta maakunnat eivät saa näitä tietoja käyttää vapaasti, vaikka tietosuojasta ja tietoturvasta voitaisiin huolehtia. Lainsäädännössä pitäisi kehittää tietojen toisiokäyttöä yli sektorirajojen. Tietosuojakysymykset ovat tärkeitä, mutta ne eivät saa estää julkisten viranomaisten palvelujen kehittämistä. Tämän vuoksi olisikin poliittisesti linjattava, millaiseksi käytäntö muodostuu tilasto- ja rekisteriaineistojen käyttämiselle.⁵⁸⁷ Oleellista olisi lisäksi pohtia, miten kehittyvän teknologian mahdollisuudet voidaan hyödyntää maakuntalaisten näkökulmasta. Esimerkiksi oikeudellisten ongelmien ratkaisuja pitäisi nopeuttaa. Jos maakunnat eivät itse saa tehdä analyyseja ja toimenpiteitä tilasto- ja rekisteriaineistoilla, muiden viranomaisten roolia pitäisi arvioida. Voisiko jokin muu taho, kuten Kela tai THL, vastata tällaisesta korkean tietosuojan tietojen hyötykäytöstä?⁵⁸⁸

584 Etelä-Karjalan liitto.

585 Näin Kainuun liitto.

586 Näin Pohjois-Pohjanmaan liitto.

587 Uudenmaan liitto.

588 Uudenmaan liitto.

Uudenmaan liitto toi erikseen esille, että sairaanhoitopiireissä on otettu käyttöön *tietoal-taita*. Muun muassa HUS-tietoallas syntyi ISAACUS-hankkeen perusteella joitakin vuosia sitten. Liiton mukaan HUS-tietoallas ei muodosta itsenäistä rekisteriä, vaan sen sisältämät tiedot ovat osa alkuperäisiä rekistereitä. Näin ollen tietojen käyttötarkoitus määräytyy alkuperäisten rekisterien käyttötarkoituksen mukaan. Lainsäädännöllisesti tilannetta pitäisi selkeyttää. Miten esimerkiksi tietoaltaiden mahdollistama massatieto voidaan järkevällä tavalla hyödyntää? Käytännössä lainsäädännön esteet voivat jälleen muodostua esteeksi yhdistellä tietoja, joista voisivat hyötyä esimerkiksi potilaat siitä huolimatta, että tiedot ovat samassa tietoaltaassa. Kysymys on, onko potilailla oikeus odottaa parasta mahdollista tietoon perustuvaa hoitoa, jota voisimme kehittää analytiikan keinoin.

Lisäksi oikeudellisina haasteina mainittiin seuraavanlaisia seikkoja:⁵⁸⁹

- taloustietolakipaketin tulisi olla voimassa, jotta tiedonkeruilla olisi lakiperusta
- sote-tietojen toissijaista käyttöä koskeva laki tulisi saada voimaan⁵⁹⁰
- esimerkiksi kasvupalveluihin olisi saatava mahdollisuus hyödyntää asiakastietoja toissijaiseen toimintaan ilman tutkimuslupaa työ- ja elinkeinoministeriöltä
- tietoturvasta tulisi huolehtia ja tiedonsiirtoon kohdistuvia palvelunestohyökkäyksiä vastaan varautua kansallisesti toimivilla ratkaisuilla
- lainsäädännön on mahdollistettava tekoälyn hyödyntäminen, jotta maakunnat suoriutuvat tehtävistään kustannustehokkaasti

Lisäksi Kuntaliitto korosti, että uusien rekisteri- ja tilastokäytäntöjen käyttöönotto maakunnissa vaatii riittävästi aikaa, resursseja ja koulutusta. Maakunta- ja sote-uudistukseen rinnalla tulisi toteuttaa *tiedonkeruun uudistaminen*. Tässä kertakirjaaminen ja tilastoituminen lähtöjärjestelmistä tulisi olla ensisijaista. Ylimääräistä rakennetta, jossa edellytetään monivaiheista kirjaamisen lisätyötä ja -kustannuksia ilman automatiikkaa, ei pidä tuottaa kunnille, maakunnille eikä kansallisesti. Tämän ohella Kuntaliitto tähdensi, että tehtävä on ennennäkemättömän laaja tarkasteltaessa rekisteri- ja tilastotoimen uudistussuunnitelmien kokonaisuutta koko maku-sote-muutoshallinnan näkökulmasta. Kaiken lisäksi tarvittavia lakiesityksiä ei ole vielä hyväksytty eduskunnassa. Jos lait hyväksyttäisiin edeten tehtyjen suunnitelmien mukaisesti, edessä olisi ennalta arvaamattomien prosessien ketju, joiden kokonaisvaikutuksia ei pystyttäisi arvioimaan.

589 Pohjois-Karjalan liitto ja Suomen Kuntaliitto ry.

590 Laki hyväksyttiin sittemmin maaliskuussa 2019 eduskunnassa.

6 Suositukset

Suosituksia tehtäessä on hyödynnetty useita lähteitä. Erittäin keskeisessä asemassa ovat olleet selvitystä varten tehdyt viranomais- ja asiantuntijahaastattelut. Ne ovat usein tarjonneet sellaisenaan aineksia toimenpidesuosituksille, joskus taas pohjan suosituksille muun aineiston kanssa. Toisena keskeisenä lähteenä ovat mainittavissa aikaisemmin tehdyt selvitykset rekisteri- ja tilastotoimesta. Monet näistä selvityksistä julkaistiin tosin vuosien 2006 ja 2011 välillä, joten niitä on voitu käyttää tietopohjana vain verraten valikoidusti. Kolmas tärkeä tietolähde ovat olleet säädökset ja lainvalmistelutyöt.

6.1 Yleisluonteiset suositukset

Tilastojen laadun varmistamiseksi on olemassa toimiva järjestelmä. Toisaalta tällöinkin on koko ajan huolehdittava tilastojen laadukkuudesta. Esimerkiksi tilastotiedot on laadittava siten, että vertailukelpoisuus mahdollistuu. Näin ollen toimintojen olisi kirjauduttava eri maakunnissa samoihin tehtäväluokkiin ja kustannustietojen arvottamisen olisi oltava eri maakunnissa johdonmukaista. Onnistuneella vertailukelpoisuudella vähennetään esimerkiksi erilliskyselyiden tarvetta ja näin ollen hallinnollista taakkaa.⁵⁹¹

Toisaalta tähdättäessä asiakkaiden, mukaan lukien maakuntien mahdollisimman kattavaan ja reaaliaikaiseen tietopohjaan päätöksenteossa, voi olla tingittävä siitä, että nojattaisiin ainoastaan tilastoista peräisin olevaan informaatioon. Tilastoilla on toki vatedeskin merkittävä roolinsa, mutta sen rinnalla on tunnistettava ja tunnustettava muiden tietolähteiden merkitys. Näin ollen tietopohjaa on tarkasteltava laajemmassa kontekstissa kuin perinteisesti on tehty eikä rajanvetoja pidä tehdä yksinomaan muodollisoikeudellisesti. Näin ollen, jos tarkastelu nojautuu vain tilastoihin (ja rekistereihin), voi muodostua

591 Ks. myös Valtiovarainministeriö 14.12.2009, s. 10.

harhaanjohtava kuva siitä, kuinka hyvin asiakkaiden tietotarpeet tosiasiallisesti pystytään tyydyttämään.⁵⁹²

Tärkeässä asemassa ei ole ainoastaan se, että tilastot ovat oikean sisältöisiä. Maakuntien liittojen taholta on kritiikkinä vallitsevaa tilannetta kohtaan mainittu aiheellisesti se, että maakunnat eivät voi tehdä esimerkiksi elinkeinopoliittisia päätöksiä ajoissa, jos yritysdata on kaksi vuotta vanhaa. Taloussuhdanne on silloin jo vaihtunut. Näin ollen *tiedon tuotantoa tulisi nopeuttaa*. Se, miten tämä toteutetaan, on asia erikseen.

Rekisterien laadun varmistamiseksi ei ole vastaavaa mekanismia kuin tilastojen laadun varmistamiseksi. Rekistereitä ei kuitenkaan pitäisi nähdä pelkästään oikeudellisena kysymyksenä vaan myös laadullisena asiana. Rekistereiden laatujärjestelmän puolesta puhuu muun muassa se, että näin pystytään puuttumaan käsitteelliseen häilyvyyteen sekä muihin epäjohdonmukaisuuksiin ja epäkohtiin rekistereissä. Käsitteelliseen häilyvyyteen puuttumiseksi on rekisterien laadun varmistamiseksi yhtenäistettävä samaa ilmiötä koskevat käsitteet. Toisaalta termit, jotka eivät vastaa toisiaan, on erotettava selkeästi toisistaan. Ellei näin menetellä, voi rekisterien yhdistäminen vaikeutua olennaisesti; tietojen monipuolinen käyttö ja rationaalinen ylläpito saattavat myös hankaloitua. Ottaen huomioon rekisterien merkityksen tilastotoimen tietolähteenä rekisterien laatujärjestelmän kehittämisen tärkeys korostuu. Suomessa on tällöin pyrittävä hyödyntämään muissa maissa toimiviksi koettuja hyviä rekisteritoimen käytänteitä. Lisäksi suositeltavaa on tähdätä aikaisempaa enemmän siihen, että rekisterilainsäädäntö olisi yhdenmukaista, ellei eriytettyyn sääntelyyn ole erityisiä syitä.⁵⁹³

Rekistereiden laatujärjestelmän olennainen osa on selkeästi määritelty *rekistereiden päivittämisvelvollisuus*. Riittävää ei siis ole se, että rekisterit tarjoavat alkutilanteessa oikeata tietoa, vaan sen on tarjottava oikeata tietoa jatkuvasti. Tässä suhteessa käsittelytarkoituksidonnainen rekisteri on tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto kuin rekisteriperusteinen malli. Rekistereiden sääntelyä tulisi vastedes kehittää tähän suuntaan varsinkin, kun se on myös tietosuoja-asetuksen mukainen toteuttamisvaihtoehto. Lisäksi aika ajoin on arvioitava, ovatko rekisterit päällekkäisiä, onko osa rekistereistä käynyt tarpeettomiksi, ovatko kaikki rekistereihin sisältyvät tiedot ajantasaisia, onko rekisteritietoihin päässyt muodostumaan katvealueita tai onko rekistereissä muutoin muutos- ja kehittämistarpeita.

Rekisterien tarpeellisuutta on arvioitava *kustannus-hyötyanalyysin* valossa, kun analysoidaan uuden rekisterin laatimista. Aivan vastaavalla tavalla on arvioitava kulloinkin uusien tilastojen tarpeellisuutta. Toisaalta on arvioitava kriittisesti myös olemassa olevien

592 Eräissä yhteyksissä onkin ryhdytty puhumaan *tilastollisista tiedoista*.

593 Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011).

rekistereiden ja tilastojen tarvetta, tarkoituksenmukaisuutta sekä kehittämistä. Jos rekisteri tai tilasto ei enää palvele minkään asiakasryhmän tarpeita toivotulla tavalla ja toivotussa laajuudessa, ei sen olemassaololle ole perusteita. Esimerkiksi tilastojen tarpeen kannalta avainasemassa ovat tietotarpeiden yhteiskunnallinen tärkeys ja pitkäaikaisuus, relevanssi-periaate sekä viime kädessä se, että kustannus-hyötyanalyysi puoltaa tilastointia sekä sen jatkamista. Tilastojen tarve on aina suhteutettava siihen, voidaanko tietotarpeet tyydyttää huokeammin ja toimivammin esimerkiksi hallinnollisilla raporteilla.

On suositeltavaa siirtyä sirpaleisista rekistereistä *tietovarantoajatteluun*, kunhan tietosuojat eivätkä muut esteet tätä mahdollisuutta rajoita. Perustietovarantojen viitearkkitehtuurin määritelmän mukaan tietovaranto on toiminnan tarpeista johdettu ja hallinnollisista syistä määritelty tietojen kokonaisuus, jotta tiedot ovat paremmin hallittavissa. Tietovaranto kattaa yhteisesti hallinnoidun joukon tietoja, joista muodostuu looginen kokonaisuus. Tietovarannon tietojen hallinta on organisoitu ja vastuutettu yhdelle toimijalle.

Jotta rekisteri- ja tilastotoimi on toimiva kokonaisuus, on huolehdittava *koko rekisteri- ja tilastointiketjusta*. Jos tässä ketjussa on yksikin katkos tai muutoin heikko kohta, tietopalveluilla ei päästä luotettavasti eikä muutoinkaan toivotulla tavalla tavoiteltuihin päämääriin. Näin on siis siitä huolimatta, että ketju olisi muutoin erinomaisessa kunnossa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että hyvät rekisterit mahdollistavat hyvien tilastojen tuotannon; saadaanhan valtaosa tilastoihin tarvittavista tiedoista nimenomaan rekistereistä. Kaiken lisäksi tämä mahdollistaa sen, että raportojien, kuten elinkeinonharjoittajien hallinnollinen taakka saadaan säilymään kohtuullisena.

Maakuntien, kuten muidenkin tietojen käyttäjien osalta on huolehdittava tietojen saatavuudesta ja käytettävyydestä. Ensinnäkin alueellisen tietopankin perustaminen olisi otettava harkittavaksi⁵⁹⁴. Toiseksi se, että laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä on hyväksytty, on ollut perustelluista syistä monen viranomaisen ja muun tahon toivoma ratkaisu⁵⁹⁵. Tämän toisiolein ohella on vasteredes otettava harkittavaksi toissijaisen tietojen käytön mahdollistaminen myös muilla sektoreilla, kuten kasvupalveluissa. Tilastojen yleinen hyödynnettävyys on keskeisessä asemassa, jotta tilastojen tarvetta voidaan legitimoida. Eräissä selvityksissä on havaittu, että tiedonantajien motiivi antaa tietoja tilastojen tuottamiseen on ollut heikko, koska on vallinnut epäilystä tilastojen tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä. Tässä mielessä on tärkeä heti alun alkaen arvioida tilastojen hyödyllisyys ja samalla arvioida hyödyllisyyttä myös olemassa olevien tilastojen osalta. Tarpeettomien

594 Esimerkiksi Etelä-Karjalan liitto esitti palautteessaan, että maakunnan toimintaa koskevat luvut ja tilastotiedot tulisi voida löytää yhdestä paikasta.

595 Ks. myös HE 159/2017 vp, PeVL 1/2018 vp ja StVM 37/2018 vp. Toisiolaki hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019.

tilastojen vapautuneet resurssit olisivat hyödynnettävissä uusien tilastojen tuottamisen ja olemassa olevien tilastojen kehittämiseen.

Yksi olennainen ongelma on se, että talousyksiköt eivät muuta välttämättä helposti käyttäytymistään⁵⁹⁶. Näin ollen, vaikka tähdättäisiin vähän virheellisyyksiä sisältäviin raportteihin yms., tämä ei onnistu, koska talousyksiköt käyttävät vanhoja tuttuja Excel-tilaukoita. Tuttuuden hintana ovat kuitenkin virheet. Tältä osin selvityksen piirissä olevat viranomaiset eivät kuitenkaan kannattaneet sanktioita sille, jos uusiin toimintatapoihin ei siirrytä. Tätä on pidettävä perusteltuna linjauksena tässä vaiheessa.⁵⁹⁷

Etukäteen rekisteri- ja tilastotoimea ei todennäköisesti voida kaikin osin saada toimivaksi kokonaisuudeksi. Näin ollen toimivan rekisteri- ja tilastotoimen kannalta keskeisessä asemassa on *jälkiseurannan organisointi*. Tällöin on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että tilastot säilyttävät käytettävyytensä ja että järjestelmä toimii kustannustehokkaasti. Seurantaa varten olisi luotava jatkuvasti toimiva tiedonvaihtokanava esimerkiksi maakuntien ja viranomaisten välille, jotta epäkohdat olisivat havaittavissa välittömästi ja toisaalta, että niihin voitaisiin reagoida nopeasti. Mikään uudistus ei saa vaarantaa luotettavien tilastotietojen saatavuutta. Esimerkiksi maakuntien olisi oltava samalla viivalla muiden toimijoiden kanssa, kun on kysymys tietojen saatavuudesta. Vastedes tulee tähdätä enenevässä määrin siihen, että rekisteri- ja tilastotoimen vaikutuksia arvioidaan kvantitatiivisesti.⁵⁹⁸ Osin tämä on jo toteutunutkin, mutta kvantitatiivisten arvioita voitaisiin todennäköisesti edelleen laajentaa. Siinä, missä toimiva rekisteri- ja tilastotoimi luo tietopohjaa yhteiskunnalliselle päätöksenteolle, rekisteri- ja tilastotoimen on itsensä nojattava vahvalle tietopohjalle. Toiseksi rekisteri- ja tilastotoimen kehittämisen on oltava jatkuvaa. Siitä huolimatta, että järjestelmä toimisi tällä hetkellä toivotulla tavalla, ei suinkaan tarkoita sitä, että näin olisi vielä muutaman vuoden kuluttua. Haasteita riittää koko ajan useilla rintamilla, kuten organisatoriset uudistukset ja merkittävät lainsäädäntöuudistukset osoittavat. Samalla näiden myötä korostuu se, että lainsäädännössä ja muutoinkin on huolehdittava järjestelmän läpinäkyvyydestä.

596 Tältä osin käyttäytymistaloustieteessä puhutaan *status quo* -vinoumasta, ks. esimerkiksi Kahneman et al. (1991).

597 Näkökantaa voidaan pitää perusteltuna muun muassa siksi, että näin voidaan pitää ns. ärtymystaakkaa mahdollisimman alhaisena.

598 Ks. myös OM 2007:6, joka koskee säädösehdotusten vaikutusten arviointia.

6.2 Työnjaosta

Useat syyt voivat puhua viranomaisten työnjaon uudelleenarvioinnin puhumisen puolesta. Esimerkiksi, jos viranomaistehtävät ovat epäselvät, voi työnjaon tarkistaminen olla paremmin perusteltua, kuin jos työnjako on hyvin selkeä ja vakiintunut. Toiseksi uudet oikeudellisen sääntelyn tai yhteiskunnallisten tietotarpeiden sanelemat tietotarpeet pakottavat uudelleen arvioimaan työnjakoa. Näin on toisaalta myös silloin, kun käyttäjät eivät enää käytä tiettyjä tilastoja ja rekistereitä. Edellä mainittuun liittyy kysymys siitä, mitkä tekijät on otettava huomioon arvioitaessa sitä, minkä viranomaisen huoleksi rekisterinpito annetaan. Tässä suhteessa on yleisellä tasolla viitattu siihen, että tietyissä tapauksissa rekisterinpito luonteensa puolesta kuuluu luontevasti asianomaiselle viranomaiselle. Konkreettisempi ohjenuora on se, että rekisterinpito voidaan siirtää yhdeltä viranomaiselta toiselle, jos jo aikaisemminkin jälkimmäinen viranomainen on tosiasiallisesti huolehtinut merkittävästä osasta rekisterinpitoa. Edellisen kääntöpuoli on se, että jos rekisterinpito on vakiintuneesti ollut tietyn viranomaisen huolena, ei säännöksiä pidä lähteä muuttamaan, ellei näin ole saavutettavissa merkittäviä etuja. Rekisterinpidon muutos voi myös osoittautua perustelluksi, jos se liittyy laajempaan organisatoriseen uudistukseen.

Selvityksen perusteella on kuitenkin havaittavissa, että valtaosa viranomaisista pitää valitsevaa työnjakoa rekisteri- ja tilastotoimessa asianmukaisena ja toimivana. Esimerkiksi Tilastokeskuksen edustajat korostivat, että työnjako Tilastokeskuksen ja muiden virallisten tilastojen tuottajien välillä on kunnossa. Tilastokeskuksella on muiden tuottajien kanssa sopimukset, joissa on kuvattu kummankin osapuolen vastuut ja tarvittavat aineistotoimitukset. Kevassa työnjako muiden viranomaisten kanssa nähtiin toimivaksi eikä esimerkiksi tarpeetonta päällekkäistä työtä ole ollut. Tätä taustaa vasten ja yleisemminkin viranomaiskannanotot huomioon ottaen työnjakoa koskeviin muutoksiin ei selvityksen tulosten perusteella tulisi lähteä muutoin kuin yksittäistapauksissa.

Yksi osa työnjaon tarkoituksenmukaisuuden arviointia koskee työnjakoa rekisterinpitämisen ja tilastojen tuottamisen välillä. Käytettävissä olevan aineiston valossa ja kokemusten perusteella ei voi kuitenkaan kategorisesti sanoa, että esimerkiksi tilastointi ja hallinnonalan rekisterit tulisi aina pitää lähellä toisiaan, vaan asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti⁵⁹⁹. Joka tapauksessa esille on noussut se, että tilasto- ja rekisteritoimen yhdistyminen tutkimustoimintaan samassa organisaatiossa on omiaan tuottamaan laajuusetuja (*economies of scope*).

599 Eräissä aikaisemmissa selvityksissä on korostettu toisaalta sitä, että tilastointi ja substanssiosaaminen olisi organisoitava mahdollisimman lähelle toisiaan.

Rekistereiden tai tietovarantojen osalta on aiheellista varoittaa ilmiöstä, jossa tietovarannon kokonaisvastuuta ei ota kukaan, vaan vastuuta halutaan hajauttaa. Tällaisessa toimintamallissa riskinä on epäyhtenäinen tietokokonaisuus ja laadultaan heikko tieto. Lisäksi tarkastamisen hajautuminen voi johtaa useisiin varjotietovarantoihin, kun eri toimijat ja tiedon käyttäjät korjaavat ja täydentävät tietoa omista lähteistään. Tämä voi johtaa myös tilanteeseen, jossa eri toimijat julkaisevat samasta asiasta erilaisia tietoja. Näin ollen uusia tietovarantoja ja rekistereitä perustettaessa tulisi aineistolle määrätä myös vastuutaho, joka vastaa aineistokokonaisuudesta, kuten yhteen toimivuudesta, laadusta, kattavuudesta ja ajantasaisuudesta. Aineiston kerääjälle ja/tai jakelijalle on luotava lainsäädännössä vastuu aineiston oikeellisuuden, kattavuuden ja ajantasaisuuden varmistamisesta ja todentamisesta.

Aluetietoa ja maakuntien tietohuoltoon liittyviä kehittämishankkeita ja -projekteja on ollut verraten paljon. Jotta nämä hankkeet ja projektit eivät eläisi erillään toinen toisistaan, tulisi määrätä organisaatio, joka ottaa vastuun näiden hankkeiden koordinoinnista.

Rakennus- ja huoneistorekisteri on tällä hetkellä luonteeltaan luparekisteri, minkä vuoksi rekisterin tiedot eivät ole kattavia. Tämän vuoksi tulisi tähdätä yhteen laadukkaaseen rekisteriin, jonka kehittämisessä otetaan huomioon viime aikojen lain muutokset, kuten huoneistotietojärjestelmän käynnistyminen vuoden 2019 alussa. Tältä osin tulee huolellisen valmistelun puitteissa harkita rekisterinpidon siirtämistä Maanmittauslaitokselle. Tämä edellyttää huolellista valmistelua, jossa sekä Maanmittauslaitos että Väestörekisterikeskus ovat tiiviisti mukana.

On suositeltavaa käynnistää selvitys *osoitetietovarannon* kehittämiseksi siten, että se mahdollisimman hyvin palvelee pelastustoimen tarpeita.⁶⁰⁰ Koska osoitetietovaranto sisältäisi osittain arkaluonteisia tietoja, olisi osoitetiedot varattava pelastusviranomaisten käyttöön. Samalla tätä tehtävää varten on huolehdittava riittävästä rahoituksesta. Maanmittauslaitos voisi huolehtia asianomaisesta tehtävästä, koska se integroituisi hyvin MML:n muiden tehtävien hoidon kanssa.

Luonnonvarakeskuksen kohdalla työnjakoon liittyviä tarkistuksia olisi lähitulevaisuudessa arvioitava vakavasti. Ensinnäkin ruokahävikin sääntelyä kehitettäessä muodostuu tarve tilastoinnin organisoimiseksi. Tässä suhteessa luonteva organisaatio tällaisen ruokahävikkitilaston laatimiselle olisi Luonnonvarakeskus. Toiseksi jos tilastointia laajennetaan metsäalan ja maatalouden palveluihin, tilastointi olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa Luonnonvarakeskukseen.

600 Tätä näkökohtaa on korostettu paikkatietopoliittisessa selonteossa MMM 4a/2018. "Osoitetietojen valtakunnallisen yhtenäisyys, hyvä laatu ja saatavuus ovat keskeinen lähtökohta sisäiselle turvallisuudelle, tehokkaalle logistiikalle ja tulevaisuudessa muun muassa itseohjautuvien kulkuneuvojen toimintaympäristölle."

Kysymys ei ole ainoastaan työnjaosta suppeassa mielessä, siten, että tehtävä kuuluisi yksittäiselle viranomaiselle ja muut olisivat suljettu tehtäväpiirin hoitamisen ulkopuolelle. Erityisen tärkeä on huolehtia *viranomaisyhteistyöstä*. Viranomaisten kanssa käydyissä keskusteluissa ei suinkaan korostettu sitä, että rekisterinpitoa ja tilastojen tuottamista tulisi siirtää viranomaiselta toiselle, vaan pikemminkin lähes kaikki ovat korostaneet työnjaon sijaan viranomaisyhteistyömallien kehittämistä tärkeimpänä keinona sujuvoittamaan tietotuotantoa ja samalla vähentämään merkittävästi kuluja (mm. poistamalla päällekkäistä tiedonkeruuta ja valtion sisäistä laskutusta).⁶⁰¹ Esimerkiksi suunnitteluluonteinen yhteistyö voi osoittautua hyvinkin toimivaksi. Toisaalta ongelmana voi olla se, että tiedon kulku eri organisaatioiden välillä on helposti katkonaista. Tiedonkulun katkonaisuudesta ajautetaan puolestaan usein siihen, että tietoihin sisältyy virheitä. Tämä johtaa siihen, että tilastotiedot eivät ole luotettavia ja siihen, että voimavaroja joudutaan käyttämään virheiden korjaamiseen. Yhteistyön yksityiskohdista on myös sovittava kattavasti. Yhteistyösopimusten säännöllistä tarkistamista ja päivittämistä on lisäksi tärkeää.⁶⁰²

On suositeltavaa kehittää viranomaisten välisiä yhteistyömalleja. Kehitettäviä kokonaisuuksia voivat olla muun muassa tehokas tietojenvaihto, yhteistyömallit erilaisissa erillis-tiedonkeruissa sekä säännönmukainen kommunikaatio ja yhtenäiset linjaukset lainsäädännön tulkinnassa eri tilastoviranomaisten kesken. Yhteistyö tiedonkeruussa edellyttää myös yhteisten käsitteiden käyttöä eri viranomaisten kesken. Toisaalta olemassa olevassa yhteistyössäkin on aina kehittämisen varaa. Esimerkkinä mainittakoon kritiikki, jota on kohdistettu siihen, että tiettyjen tilastotietojen toimittamisessa ja keräämisessä oli ollut epäselvyyksiä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Uudenmaan ELY-keskuksen välisissä rooleissa.

Tässä onkin syytä nostaa esille eräitä työnjakoon ainakin välillisesti liittyviä näkökohtia. Ensinnäkin Kelan, THL:n, Valviran, työ- ja elinkeinoministeriön, Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin tulisi sopia keskenään yhtenäisistä käsitteistä ja luokituksista. Toiseksi viranomaisten olisi sovittava erilaisten tietojen yhdistämisen vastuista. Nykyisin näitä yhdistämisä joudutaan odottamaan kauan ja hakemaan luvat kaikilta erikseen. Kolmanneksi parhaimmillaan alueellisella tasolla olisi oltava mahdollisuus tehdä analyysiä omista lähtökohdistaan nousevista ongelmista. Lisäksi aluetason ja valtion viranomaisten yhteistyön toimivuuden kannalta keskeisessä asemassa on, että osapuolet ovat keskenään tasapuolisessa asemassa sekä se, että tiedonkulku on jatkuvaa ja kitkatonta.

601 Ks. myös Valtiovarainministeriö (2010) ja Valtiovarainministeriön julkaisuja 24/2011.

602 Viranomaisyhteistyön "hintana" ovat siis laajasti ymmärrettyinä erityyppiset transaktiokustannukset.

6.3 Rahoituksesta ja resursoinnista

Vastedes rekisteri- ja tilastotoimesta vastaavien viranomaisten on pyrittävä – paradoksaalista kyllä – selkiyttämään sitä, mikä rekisteri- ja tilastoviranomaistehtävien määrä kussakin virastossa on. Ongelmia on aiheuttanut esimerkiksi it-henkilöstön ottaminen huomioon näissä laskelmissa. Edellisen vastapainoksi on tosin todettava, että katsauksessa kansalliseen tilastotoimeen vuonna 2017 tilastotoimen kokonaiskustannusten todettiin olleen 76,6 miljoonaa euroa ja henkilötyövuosimäärän 956. Tuotettujen tilastojen ja julkistusten lukumäärät vuodelta 2017 kertovat myös epäsuorasti, vaikkakaan eivät kovin täsmällisesti, mikä painoarvo tilastotoimella virastoissa on. Toisaalta ongelmien lähteenä on ollut se, että rekisteri- ja tilastoviranomaisten toimivalta on laadultaan ja laajuudeltaan hyvin erilainen. Osassa virastoja on keskitytty lähinnä rekisteritoimeen, toisissa taas tilastotoimeen ja osassa rekisteri- ja tilastotoimeen. Laajuuden osalta erot ovat olleet hyvin suuret. Joskus rekisteri- ja tilastopalvelut ovat nousseet 60 – 70 prosenttiin viraston kaikista tehtävistä, toisinaan taas 1 – 2 prosenttiin.

Useat syyt tukevat sitä, että rekisteri- ja tilastotoiminta ei hajauteta liian pitkälle. Esimerkiksi mitä pienempi yksikkö on kysymyksessä, sitä painavimmat syyt tulee olla sille, että tällainen yksikkö säilytetään itsenäisenä tilasto- ja rekisteriyksikkönä. Tämän näkökannan puolesta puhuu muun muassa se, että tällaisesta yksiköstä puuttuu kriittinen massa tietopalvelujen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Tällainen yksikkö on myös hyvin haavoittuvainen ajatellen esimerkiksi henkilökunnan vaihtuvuutta. Lisäksi hallinnon sisäinen taakka kasvaa pienissä yksiköissä suhteellisesti suureksi verrattuna suurempiin tietopalveluyksiköihin. Tätä ongelmaa lieventää toki se, jos tietopalveluja tuottava yksikkö on osa laajempaa virastokokonaisuutta.

Huomionarvoinen näkökohta rahoituksen kehittämistä silmällä pitäen on se, ettei suoranaisia vaatimuksia lisärahoituksesta paljoltikaan esitetty. Eräissä tapauksissa mainittiin, että esimerkiksi uudet tilastointitarpeet olisivat toteutettavissa sisäisin siirroin eivätkä ne vaatisi lisähenkilöstöä. Yleisesti on todettavissa lähinnä, että lisäresursointitarpeet on arvioitava tapaus tapaukselta. Erikseen on syytä korostaa maakuntatasolta esiin tuotua näkökantaa siitä, että Tilastokeskuksen resursseja tulisi lisätä. Tätä mahdollisuutta tulee harkita varsinkin sen jälkeen, kun nähdään, missä määrin sote- ja maakuntauudistus aiheuttavat lisähaasteita Tilastokeskukselle.

Yksittäisissä tapauksissa tuotiin haastatteluissa esille, että resursseista oli muodostumassa pullonkaulatekijä. Esimerkiksi ELY-keskuksen henkilöresurssit joukkoliikennepuolella ovat vähäiset ja rahoitus olisi tarpeen konsulttipalveluihin ja mahdollisesti uuden joukkoliikenne-/henkilöliikennejärjestelmän kehittämiseen. Selvityksessä nousi esille myös ELY-keskusten tietohallinnon aliresursointi henkilöstön ja rahoituksen osalta. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota THL:n tilanteeseen. Saadun palautteen perusteella resurssipaine

kohdistuu tällä hetkellä eritoten tiedonhallintaan ja -jalostukseen sekä uusien tietotuotantolinjojen kehittämiseen. Resursointitarpeet on otettava vakavasti.

Tilastoja tuottavien viranomaisten taikka rekisterinpitäjien rahoitus voi muodostua pullonkaulatekijäksi tehokkaan tehtävien hoidon kannalta. Lähtökohta on yksiselitteisesti se, että asiakkaat eivät voi maksaa kaikkea tiedontuotantoa. Ongelmaksi voi muodostua siis *maksumuuri*.⁶⁰³ Jos Suomessa halutaan hyödyntää tietoa julkisten asioiden hoitamisessa, tarvitaan lisärahoitusta tilastoja tuottaville ja rekisteriviranomaisille.⁶⁰⁴ Erikseen voidaan suositella, että Tilastokeskuksen tilastoja tulisi myös saada käyttöön maksuttomasti esimerkiksi, jos maakuntatasolla tuotetaan sinne aineistoa. Tilastot nähtiin kansallisena resurssina, josta hyöty saadaan vain hyödyntämällä niitä. Toisaalta muun muassa Vimana voi muuntaa tilastot käyttökelpoisiksi raporteiksi tai tietotuotteiksi.⁶⁰⁵

Rahoituksessa ei ole suinkaan kysymys siitä, miten rekistereiden ja tilastojen tuotanto rahoitetaan, vaan myös siitä, miten voimavarat käytetään. Tilasto- ja rekisteritoimessa on kiinnitettävä erityistä huomiota *hallinnolliseen taakkaan*. Esimerkiksi tiedonantorasituksen minimoimiseksi on edistettävä yhden luukun periaatetta. Samaa päämäärää palvelee se, että tilastotietojen tuottaminen tapahtuu suoraan yritysten hallinnollisten tietojärjestelmien kautta. Päällekkäisen tiedonkeruun välttämiseksi on puolestaan koordinoitava toimintoja viranomaisten kesken taikka viime kädessä keskitettävä toiminnot yhteen organisaatioon.⁶⁰⁶ Hallinnollisen taakan minimointi edellyttää jatkuvaa seurantaa niistä keinoista ja toisaalta puutteista, jotka vaikuttavat taakan suuruuteen. Hallinnollisen taakan ja sääntelytaakan pitäminen kohtuullisena tulisi olla ylivaalikautinen tavoite. Samalla on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava säädösten sujuvoittamisesta ja yksinkertaistamisesta, vaikkei näin saavutettaisikaan olennaisia säästöjä hallinnollisessa tai sääntelytaakassa.

Toisaalta kysymys ei ole vain suoran tiedonkeruun aiheuttamista kustannuksista elinkeinonharjoittajille, vaan monista muistakin kustannuseristä. Kysymys on siis *kustannustehokkuudesta*. Esimerkiksi hallinnon sisäinen taikka eli viranomaisille taikka muille julkista hallintotehtävää suorittaville organisaatioille lankeavat kustannukset rekisteri- ja tilasto-toimesta. Arvioitaessa järjestelmän tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta on otettava huomioon kaikki kustannukset, ei yhtä kustannuskomponenttia⁶⁰⁷. Samalla on syytä korostaa,

603 Ks. maksun ja veron rajanvedosta esimerkiksi Määttä (2017).

604 Tässä suhteessa voidaan viitata myös siihen, että julkishyödykkeiden (*public goods*) ja yksilöllisesti räätälöityjen palvelujen rahoitus tulisi tapahtua eri tavoin. Lähtökohtana on kaiken lisäksi se, että informaatiossa on kyse nimenomaan julkishyödykkeestä.

605 Näin Pohjois-Karjalan maakuntaliitto.

606 Ks. esimerkiksi Valtiovarainministeriö 14.12.2009, s. 11.

607 Yllä mainittu on nostettu esille, koska hallinnollista taakkaa koskevassa keskustelussa on usein korostettu ainostaan elinkeinonharjoittajille koituvaa taakkaa, ja näin ollen muu osa taakasta jää vaille huomiota. Ks. laajemmin Määttä – Tala (2015).

että kustannuksia on hyvin monenlaisia, ei esimerkiksi pelkästään välittömästi rahamääräisiä kustannuksia⁶⁰⁸.

Eräissä tapauksissa on syytä ottaa harkittavaksi maksullisen palvelutoiminnan muuttaminen budjettirahoituksella rahoitettavaksi. Erityisesti voidaan mainita Tilastokeskuksen kunnille ja viranomaisille toimittamat, alueiden toimintaa kuvaavat räätälöidyt tietomas-
sat, joita luovutetaan maksullisena palvelutoimintana. Nämä tietoaaineistot sisältävät myös analysoituja, yhdisteltyjä ja eri tavoin käsiteltyjä aineistoja. Tietoluovutukset muodostavat Tilastokeskuksen rahoituksesta merkittävän osan. Tiedon paremman hyödynnettävyyden näkökulmasta olisi harkittava, että merkittävä osa maksullisesta aineistosta muutettaisiin avoimen rajapinnan kautta jaettavaksi tiedoksi, joka rahoitettaisiin valtion kehysrahoituksella tai muulla rahoitusmallilla, joka kompensoisi poistuvan tulorahoituksen Tilastokeskuksen budjettiin. Tämä parantaisi viranomaisten sekä muiden tiedon käyttäjien mahdollisuuksia käyttää aineistoja päätöksenteon tukena ja muuten toiminnassaan.⁶⁰⁹

6.4 Sääöspoliittiset suositukset

Periaatteellisesti sääöspoliittiset suositukset vaihtelevat paljonkin. Ensinnäkin esille nousi se, että erityisesti viranomaisia, jotka laativat tilastoja ja rekistereitä, tulisivat *kuulluiksi* lainsäädäntöprosessissa. Pelkkä muodollinen lausunnon pyytäminen ei riittäisi. Pelkona oli, että muutoin lainsäädäntöhankkeet eivät onnistu saavuttamaan niitä tavoitteita, joita niille on asetettu ja lainsäädäntöä joudutaan myöhemmin korjaamaan. Kaiken lisäksi voi syntyä resurssikapeikkoja, jotka osaltaan heikentävät edellytyksiä tehokkaalle rekisteri- ja tilastotoimelle. Toiseksi riittävää ei ole keskittyä vain lainsäädännön muutosten tarpeen arviointiin. Keskeistä on muun muassa, että säädökset eivät muutu tavan takaa. *Sääösym-
päristön olisi siis oltava mahdollisimman vaka*a. Toisaalta tämä on haastava tehtävä muun muassa siitä johtuen, että EU-lainsäädäntö vaikuttaa rekisteri- ja tilastotoimen sisältöön, ja myös yhteiskunnalliset tiedontarpeet luovat kiistattomia tarpeita kehittämistyöhön. Esimerkiksi maatalous ja kalatalous ovat sektoreita, joissa tämä on havaittu konkreettisesti. Lisäksi *sääntelyssä ei tule mennä millimetrioikeudenmukaisuuteen*. Esimerkiksi rekisterin tietosisältöä koskevat vaatimukset ovat saaneet tältä osin kritiikkiä osakseen.

Lakeja säädettäessä ja muutettaessa valmistelun on nojattava mahdollisuuksien mukaan tilastolliseen evidenssiin, ei pelkästään summittaisiin arvioihin nykytilasta. Samalla on nähtävä, että lainsäädäntö on ensisijaisesti yhteiskunnallinen ohjausväline eikä lainsäädäntö

608 Viimeksi mainitun osalta voidaan mainita ns. ärtymystaakka.

609 Maksuttomuutta harkittaessa on kiinnitettävä huomiota informaation julkishyödykkeen luonteisuuteen, ks. esimerkiksi Siuruainen – Hjerpe (208).

muodosta erillistä saareketta muusta yhteiskunnasta. Tilastot eivät ole itseisarvo, vaan on korostettava niiden instrumentaalista arvoa. Faktapohjaista tietoa tarvitaan myös terveyden ja työhyvinvoinnin edistämisen tueksi, kuten tähdättäessä siihen, että työkyvyttömyyseläkkeet vähenisivät ja työkyvyttömyyskustannusten määrän kasvua hillittäisiin.

Tilastolain osalta tulisi harkita Tilastokeskukselle käyttö- ja saantioikeutta yksityisen sektorin big dataan ja oikeutta käyttää näitä aineistoja tilastotuotannossa. Nykyisin tällaisen aineiston käyttö on mahdollista vain sopimus pohjalta. Käytännössä tiedon saanti sopimus pohjaisesti ei kuitenkaan takaa riittävän kattavaa ja jatkuvaa tiedonsaantia pitkäjänteisyyttä edellyttäviin tilastointitehtäviin, minkä takia tilastolain muutos olisi tarpeen. Lisäksi käytännössä tulisi voida käyttää nykyistä joustavammin erilaisia, eri tietovarannoista yhdisteltyjä aineistokokonaisuuksia, jollaisia Tilastokeskus synnyttää osana tilastotuotantoa tehden samalla yhtenäistämisen- ja laadunvarmistustyötä. Nämä aineistot ovat kuitenkin tilastollisen tietosuojan alaisia eikä niitä voi käyttää muuhun kuin luvanvaraiseen tutkimustarkoitukseen. On syytä harkita, voidaanko lakiin Tilastokeskuksesta Tilastokeskukselle määrittää tilastoinnin lisäksi muut erikseen määriteltävät tehtävät. Näihin tehtäviin voisivat kuulua tiedon kerääminen, yhdistäminen ja jakelu viranomaisten ja muiden tahojen suunnitteluun ja seurantatehtäviin – toki ottaen huomioon eri aineistojen käytön rajoitukset ja erityispiirteet.

Selvityksen kuluessa ilmeni eräitä olennaisia rajanveto-ongelmia, joilla on merkitystä rekisteri- ja tilastotoimen sujuvuuden kannalta. Esimerkiksi sääntelytoimin voisi olla paikallaan selkiinnyttää tutkimuksen ja muun tietotuotannon rajanvetoa. Useampien viranomaisten kanssa kävi puolestaan ilmi, että tilaston käsite on epämääräinen (esimerkiksi yhdistelmäraportit). Lisäksi epäselvyyttä on ilmennyt siitä, onko tietty ”rekisteri” aidosti rekisteri. Pelkästään rekisterin käsitteen käyttämisellä ei oikeusvaikutuksia ole.⁶¹⁰ Viranomaiset ovat pitkälti huolehtineet toiminnan sopeuttamisesta muun muassa uuden tietosuojalainsäädännön vaatimuksia vastaavaksi. Toisaalta ilmeni, että tietosuojalainsäädäntö aiheuttaa edelleen *tulkintaongelmia*. On suositeltavaa kehittää mekanismeja, joiden avulla tulkintaongelmat minimoidaan ja mahdollistetaan viranomaistoiminnan sujuvuus. Lisäksi on syytä korostaa, ettei kysymys ole ainoastaan säädösten täsmällisyydestä. Suositeltavaa on nimittäin jatkuva yhtenäisen käsitteistön kehittäminen ja ylläpitäminen tilastotoimessa.

Välttämättä aina ei ole tarvetta hyvin täsmälliselle sääntelylle. Esimerkiksi eräissä laeissa puhutaan tilastotarkoitukseen kerätyistä tiedoista yksilöimättä kuitenkaan, miten tilastotarkoitus määritellään. Tässä voidaan mainita tilastolain 4 luku, jossa säädetään tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisesta ja maaseutuelinkeinohallinnon

610 Edellä esitetyn vastapainoksi on syytä korostaa, että jokaisen tulkintaongelman johdosta ei tule ryhtyä lainmuutoksiin, vaan rajanveto-ongelmien on oltava merkittäviä ennen kuin lainmuutostoiimiin ryhtymistä kannattaa harkita.

tietojärjestelmästä annetun lain 4.3 §:ssä säädetään siitä, että rekisterinpidon yhteydessä voidaan kerätä tietoja myös tilastotarkoituksiin. Ainakaan julkaistun oikeuskäytännön perusteella tältä osin ei ole ilmennyt tulkintaongelmia, mikä antaa tukea päätelmälle siitä, että asiassa ei ole tarvetta täsmentävään sääntelyyn.

Selvitystyön yhteydessä on ollut havaittavissa, että lainsäädännön päivityksestä on huolehdittu vain valikoidusti, kun suurempia organisatorisia uudistuksia on toteutettu⁶¹¹. Tähän seikkaan on vastedes kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta vältetään vanhentuneiden säännösten säilyminen lakitekstissä pitkiä aikoja.⁶¹² Tältä osin suositus on yksiselitteinen: *Lainsäädännön päivitys on olennainen osa laadukasta lainvalmistelua.*

Lainsäädännön läpinäkyvyyden parantamiseksi on syytä harkita, että rekistereitä koskevia säännöksiä koskevia säännöksiä koottaisiin yhteen hallinnonalan lakiin taikka muutoin sillä tavalla lainsäädännössä yhteen, että ne olisivat helposti havaittavissa. Tällä hetkellä tilanne ei ole kaikilta osin tyydyttävä. Tällä keinolla vähennettäisiin samalla lainsäädännön pirstaleisuutta, mikä saattaisi osaltaan edistää lainsäädännön laadun parantamista⁶¹³. Näin ollen sektorikohtaisten erityislakien sijasta tulisi säätää mahdollisuuksien mukaan yleislakeja tähdittäessä yhdenmukaiseen ja eheään rekisteri- ja tilastosääntelyyn. Yleislaki sisältää sen, että laki koskee kaikkia toiminnanharjoittajia ja toimintoja, ellei toisin ole säädetty.⁶¹⁴

Näin ollen on *tarve vahvistaa yleislakien asemaa* rekisteri- ja tilastotoimen sääntelyssä. Jos säädetään tilastoihin tai rekisteriin liittyviä yleisiä säännöksiä, ne tulisi mahdollisuuksien mukaan sijoittaa yleislakeihin, jotta velvollisuudet ja oikeudet olisivat yhdenmukaisia kaikissa viranomaisissa, eikä suinkaan sirpalemaisesti erillisiin viranomaiskohtaisiin lakeihin. Toinen tämän luonteinen suositus on se, että saman hallinnonalan rekisterit ja tietovarannot tulisi koota yhden lain alle. Mikäli tietovarannot/rekisterit olisivat samassa laissa, helpottaisi se myös viranomaisten välistä yhteistyötä muun muassa luovutussopimusten valmistelun osalta. Kolmas vastaavanlainen suositus on se, että lainsäädännössä tulisi tähdätä yhdenmukaiseen sääntelyyn, ellei tästä poikkeamiseen ole painavia syitä. Esimerkiksi rekistereitä koskevia lakeja tulisi yhdenmukaistaa tietojen säilytysaikojen osalta. Yleisen tason havainto on myös se, että minkä tahansa lainsäädäntöuudistuksen aikataulu on oltava realistinen. Aikataulua suunniteltaessa on otettava huomioon muun muassa valmistelukoneiston resurssikapeikot, osaamisen haasteet, oikeudelliset kipukohdat sekä lainsäädännön toimeenpanoon liittyvät haasteet.

611 Yllä mainittu on heijastunut muun muassa siihen, että lainsäädännössä puhutaan useissa kohdin henkilötietolaista (523/1999), vaikka kyseinen laki kumottiin vuoden 2019 alussa.

612 Vaikka nämä havainnot ovat koskeneet erityisesti rekisteri- ja tilastotoiminta, yllä mainittu toimenpidesuositus koskee yleisesti säädösvalmistelua.

613 Ks. laajemmin Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011).

614 Myös Valtiovarainministeriön julkaisussa 22/2018 suositeltiin yleislakien soveltamista. Selvitys koski sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa.

LÄHTEET

Säädökset⁶¹⁵

Alkoholilaki (1102/2017)

Aravarajoituslaki (1190/1993)

Arkistolaki (831/1994)

Asetus peruskoulua korvaavasta koulusta ja yksityisestä lukiosta (720/84)

Asetus yksityisestä terveydenhuollosta (744/1990)

Biopankkilaki (688/2012)

Elintarvikelaki (23/2006)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2009, Euroopan tilastoista sekä salassa pidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotodistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (*tietosuoja-asetus*)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (*tietosuojadirektiivi*)

Geenitekniikkalaki (377/1995)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)⁶¹⁶

Hallintolaki (434/2003)

Henkilörekisterilaki (471/1987) (kumottu)

Henkilötietolaki (523/1999) (kumottu)

Holhoustoimilaki (442/1999)

Huumausainelaki (373/2008)

Jätelaki (646/2011)

Kalastuslaki (379/2015)

Kansalaisuuslaki (359/2003)

Kaupparekisterilaki (129/1979)

Kiinteistörekisterilaki (392/1985)

Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta (348/2017)

Laki arvo-osuustileistä (827/1991)

615 Jos säädös on kumottu, asiasta on maininta säädöksen jälkeen. Lisäksi säädösluetteloon on sisällytetty sellaisia säädösehdotuksia, jotka eivät ole vielä tulleet voimaan taikka jotka eivät ehtineet tulla vaalikaudella voimaan. Säädösluettelo vastaa maaliskuun loppupuolella 2019 vallinnutta tilannetta.

616 Hallintolainkäyttölaki ollaan kumoamassa lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, ks. lähemmin HE 29/2018 vp.

Laki Digi- ja väestötietovirastosta⁶¹⁷
 Laki Elintarviketurvallisuusvirastosta (25/2006) (kumottu)
 Laki eläintunnistusjärjestelmästä (238/2010)
 Laki Eläketurvakeskuksesta (397/2006)
 Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta (1048/2016)
 Laki Geologian tutkimuskeskuksesta (167/2011)
 Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016)
 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa⁶¹⁸
 Laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa⁶¹⁹
 Laki huoneistotietojärjestelmästä (1328/2018)
 Laki hätäkeskustoiminnasta (692/2010)
 Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011)⁶²⁰
 Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001)
 Laki kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003)
 Laki kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä⁶²¹
 Laki Kasvupalveluvirastosta⁶²²
 Laki Kevasta (66/2016)
 Laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä (552/1980)
 Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002) (*kiinteistötietojärjestelmälaki*)
 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)
 Laki kuolemansyyn selvittämisestä (459/1973)
 Laki liikenteen palveluista (320/2017) (liikennepalvelulaki)
 Laki Luonnonvarakeskuksesta (561/2014)
 Laki Maanmittauslaitoksesta (900/2013)
 Laki maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä (284/2008)
 Laki maaseutuelinkeinotilastoista (1197/1996) (kumottu)
 Laki Maaseutuvirastosta (666/2006) (kumottu)
 Laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013)
 Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä (999/2012)
 Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä (690/2010)
 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa⁶²³
 Laki Opetushallituksesta (564/2016)
 Laki perustulokokeilusta (1528/2016)
 Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
 Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993)
 Laki ruoka- ja luonnonvaratilastoista (562/2014)
 Laki Ruokavirastosta (371/2018)
 Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) (*asiakasasiakirjalaki*)
 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) (*asiakastietolaki*)⁶²⁴
 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
 Laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta (409/2001)
 Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä⁶²⁵ (toisilaki)
 Laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004)
 Laki Suomen ympäristökeskuksesta (1069/2009)
 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) (sähköinen asiointilaki)
 Laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007 vp)
 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) (ammattihenkilölaki)
 Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010)

617 Ks. lähemmin HE 233/2018 vp.

618 Ks. lähemmin HE 224/2018 vp..

619 Ks. lähemmin HE 13/2018 vp.

620 Hallituksen esityksessä HE 284/2018 vp ehdotettu kumottavaksi.

621 Ks. HE 266/2018 vp.

622 Ks. HE 266/2018 vp.

623 Säädös ei ole vielä voimassa, ks. lähemmin HE 29/2018 vp.

624 Ks. HE 300/2018 vp.

625 Ks. HE 159/2017 vp ja StVM 37/2018 vp.

Laki terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä (556/1989)⁶²⁶
 Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008)
 Laki tie- ja katuverkon tietojärjestelmästä (991/2003)
 Laki tilastokeskuksesta (48/1992)
 Laki toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa (1134/2017)
 Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018)
 Laki tulvariskien hallinnasta (620/2010)
 Laki Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (159/1978)
 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)
 Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997)
 Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009)
 Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017)
 Laki Valtiokonttorista (305/1991)
 Laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaannpanosta (903/2009)
 Laki vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (121/2011)
 Laki vesihuollon tukemisesta (686/2004)
 Laki vihkimisoikeudesta (571/2008)
 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (julkisuuslaki)
 Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001)
 Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) (väestötietolaki)
 Laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014)
 Laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990)
 Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011)
 Laki yksityisistä teistä (358/1962) (kumottu)
 Lääkelaki (395/1987)
 Maa-aineslaki (555/1981)
 Maakaari (540/1995)
 Maakuntalaki⁶²⁷
 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
 Maatalousyrittäjän työtaturma- ja ammattitautilaki (873/2015)
 Metsästyslaki (615/1993)
 Opintotukilaki (65/1994)
 Patoturvallisuuslaki (494/2009)
 Pelastuslaki (379/2011)
 Rekisterihallintoasetus (248/1996)
 Rekisterihallintolaki (166/1996)⁶²⁸
 Sisäasiainministeriön asetus lääninhallituksen suoritteiden maksuista (1254/2007)
 Suomen perustuslaki (731/1999)
 Tartuntatautilaki (1227/2016)
 Terveydenhuoltolaki (1326/2010)
 Terveysturvallisuuslaki (763/1994)
 Tietosuojalaki (1050/2018)
 Tilastolaki (280/2004)
 Toimeentulotukilaki (1412/1997)
 Tupakkalaki (549/2016)
 Turvallisuusselvityslaki (726/2014)
 Työntekijän eläkelaki (395/2006)
 Työtaturma- ja ammattitautilaki (459/2015)
 Työttömyysturvalaki (1290/2002)
 Ulkomaalaislaki (301/2004)
 Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009)
 Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014)
 Valtioneuvoston asetus maistraattien eräistä henkilörekistereistä (57/2005)
 Valtioneuvoston asetus maistraattien toimialueista (1254/2015)

626 Ks. HE 159/2017 vp ja StVM 37/2018 vp.

627 Ks. lähemmin HE 15/2017 vp.

628 Ehdotettu kumottavaksi hallituksen esityksessä HE 233/2018 vp.

Valtioneuvoston asetus tartuntataudeista (146/2017)
 Valtioneuvoston asetus Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä (760/2017)
 Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010)
 Valtion maksuperusteasetus (211/1992)
 Valtion maksuperustelaki (150/1992)
 Valtiovarainministeriön asetus toimivaltaisista viranomaisista eräissä maistraatin ja aluehallintoviraston tehtävissä (1430/2015)
 Varhaiskasvatuslaki (540/2018)
 Veripalvelulaki (197/2005)
 Vesihuoltolaki (119/2001)
 Yksityistielaki (560/2018)
 Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
 Yritys- ja yhteisötietolaki (244/2001)

Virallis- ja kirjallisuuslähteet

Cooter, Robert D. - Ulen, Thomas (2016). Law and Economics. 6th Edition.
 Demsetz, Harold (1969). *Information and Efficiency: Another Viewpoint*. *Journal of Law & Economics*, 12, 1–22.
 Doemeland, Doerte - Trevino, James (2014). Which World Bank reports are widely read? Policy Research working paper no. WPS 6851. Washington, DC: World Bank Group.
 Edmunds, Angela – Morris, Anne (2000). The problem of information overload in business organisations: a review of the literature. *International journal of information management* 20.1 (2000), 17-28.
 Eläketurvakeskuksen ohje tilastojen julkistamisesta ja luovuttamisesta, 24.11.2016.
 HaVM 9/1993 vp - HE 355/1992 vp. Hallituksen esitys väestötietolaiksi ja laiksi väestökirjahallinnosta annetun lain muuttamisesta.
 HaVM 36/1993 vp – HE 106/1993 vp. Hallituksen esitys tilastolaiksi.
 HaVM 3/2004 vp - HE 157/2003 vp. Hallituksen esitys tilastolaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.
 HaVM 13/2018 vp - HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
 HaVM 15/2018 vp - HE 19/2018 vp. Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.
 HaVM 33/2018 vp – HE 233/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
 HE 92/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilastokeskuksesta.
 HE 355/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle väestötietolaiksi ja laiksi väestökirjahallinnosta annetun lain muuttamisesta.
 HE 106/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle tilastolaiksi.

 HE 230/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholilain 44 ja 47 §:n muuttamisesta.

 HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
 HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
 HE 223/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
 HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
 HE 157/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tilastolaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.
 HE 110/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maa-aineslain muuttamisesta.
 HE 123/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maistraattien eräistä henkilörekistereistä sekä laeiksi avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain, lahjanlupauslain ja holhustoimesta annetun lain 64 §:n muuttamisesta.
 HE 45/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijän eläkelain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
 HE 89/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.
 HE 124/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta.
 HE 236/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen ympäristökeskuksesta.
 HE 111/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

- HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 86/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle biopankkilaiksi sekä muutettaviksi laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta.
- HE 76/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi.
- HE 154/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilastolain sekä maaseutuelinkeinotilastoista annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta.
- HE 218/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 33/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Luonnonvarakeskusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 13/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 59/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 80/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta.
- HE 215/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 15/2017 vp. *Hallituksen esitys* eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 16/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä.
- HE 52/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta.
- HE 72/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä.
- HE 100/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 114/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa.
- HE 145/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 147/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 159/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 5/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 8/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- HE 13/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 16/2018 vp. *Hallituksen esitys* eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 19/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.
- HE 40/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 49/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 61/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 69/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 b §:n muuttamisesta.
- HE 96/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä.
- HE 127/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 132/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritys- ja yhteisötietolain muuttamisesta.
- HE 157/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 202/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta.
- HE 224/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 233/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
- HE 237/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

- HE 241/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 242/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 259/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 266/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kasvupalveluvirastosta, kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä ja turvallisuusselvityslain 37 §:n muuttamisesta.
- HE 284/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 289/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa liikennealalla koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 300/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 313/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 316/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontakauksista maatilojen maksuvalmiuslainoille.
- Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle (2018a). Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta. Edita.
- Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle (2018b). Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Edilex 2018/18.
- Kahneman, D. - Knetsch, J. L. - Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. Journal of Economic Perspectives. 5 (1), 193–206.*
- Kangasharju, Aki – Rauhanen, Timo (2008). Lainsäädännön hallinnollinen taakka – raskaimmat säädösalueet. TEM 13/2008.
- Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 3/2002. Lakisääteiset hallintomenettelyt ja pk-yritykset. (Raija Läpäri ja Kimmo Hyrsky)
- Korhonen, Rauno (2003). Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja – informaatio-oikeudellinen tutkimus yksityisyyden suojasta yhteiskunnan perusrekisteritietojen käsittelyssä. Edita.
- Luken Tilasto-ohjelma 2019 – 2025. Tilastoja maataloudesta, metsästä, metsästyksestä ja kalataloudesta.
- Luonnonvarakeskuksen tilastojen julkaisulinjaukset 2015 - 2020. LUHTI 2015 - hallinnonalan tilastotehtävien kokoamista ja yhtenäistämistä varten kootun hankkeen työryhmämuistio.
- Luonnonvarakeskus (2018). Ruoka- ja luonnonvaratilastojen e-vuosikirja 2018. Tilastoja maataloudesta, metsäsektorilta sekä kala- ja riistataloudesta. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 59/2018.
- Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 4a/2018. Paikkatietopoliittinen selonteko.
- MMM 2006:22. Maatalous-, maaseutu- ja elintarviketurvallisuustilastojen selvitystyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio. Helsinki 2006.
- MmVM 6/2018 vp - HE 8/2018 vp. Hallituksen esitys laiksi Ruokavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Määttä, Kalle (2010). Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Helsinki.
- Määttä, Kalle (2016). Oikeustaloustieteen perusteet. 2. painos. Edita.
- Määttä, Kalle (2017). Vero vai maksu: mietteitä veronluonteista maksuista. Edilex-sarja 2017/7.
- Määttä, Kalle – Tala, Jyrki (2015). Mitä sääntely maksaa? Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex. asiantuntija-artikkeli.
- OM 2007:6. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö.
- Panzar, John C. – Willig, Robert D. (1981). Economies of Scope. American Economic Review 71(2), 268–272.*
- PeVL 17/1998 vp – HE 42/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi rajavartiolaitoksesta.
- PeVL 25/1998 vp – HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 7/2000 vp – HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 7a/2000 vp – HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 21/2001 vp – HE 43/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi turvallisuusselvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 12/2002 vp – HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 14/2002 vp – HE 9/2002 vp. Hallituksen esitys Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi.
- PeVL 51/2002 vp – HE 93/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVL 3/2004 vp - HE 157/2003 vp. Hallituksen esitys tilastolaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.
- PeVL 5/2005 vp - HE 110/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi maa-aineslain muuttamisesta.
- PeVL 30/2005 vp - HE 45/2005 vp. Hallituksen esitys työntekijän eläkelajiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 11/2006 vp - HE 7/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.
- PeVL 20/2006 vp - HE 37/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 15/2008 vp - HE 25/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 3/2009 vp - HE 89/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.**
- PeVL 14/2009 vp - HE 234/2008 vp. Hallituksen esitys passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 19/2009 vp - HE 17/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä.
- PeVL 38/2009 vp - HE 79/2009 vp. Hallituksen esitys asevelvollisuuslain sekä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 10/2012 vp - HE 86/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi.
- PeVL 30/2012 vp - HE 76/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi.
- PeVL 11/2014 vp - HE 218/2013 vp. Hallituksen esitys laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.**
- PeVL 51/2014 vp - HE 47/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.**
- PeVL 71/2014 vp - HE 351/2014 vp. Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 11/2016 vp - HE 13/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 38/2016 vp - HE 100/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 26/2017 vp - HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen tuottamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta.
- PeVL 31/2017 vp - HE 72/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä.
- PeVL 1/2018 vp - HE 159/2017 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 2/2018 vp - HE 145/2017 vp. Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 14/2018 vp - HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 15/2018 vp - HE 16/2018 vp, HE 15/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.
- PeVL 17/2018 vp - HE 40/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVL 24/2018 vp - HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 26/2018 vp – HE 31/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 25/1994 vp - HE 309/1993. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Siuruainen, Eino – Hjerpppe, Reino (2008). Tilastotoimen selvityshanke. Tilastotoimen selvityshankkeen loppuraportti. 4.11.2008.
- StVM 22/2018 vp - HE 202/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta.
- StVM 37/2018 vp - HE 233/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
- Suomen ympäristökeskuksen raportteja 5/2018. Suomen ympäristökeskuksen toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2017.
- TaVM 22/2018 vp - HE 132/2018 vp. Hallituksen esitys laiksi yritys- ja yhteisötietolain muuttamisesta.
- Tilastokeskus 21.8.2008. Tilastotoimen, tutkimuksen ja rekisteriviranomaisten työnjaosta lainsäädännön valossa. Muistio.
- Tilastokeskus 10.10.2008. Kysymys 1. Miten Tilastokeskus näkee tilastotoimen rakenteen ja miten sitä tulisi edelleen kehittää? Onko jotakin tilastointia hajautettavissa? Muistio. TK-03-291-08.
- Tilastokeskus 3.11.2008. Kysymys 2. Mitä tähän mennessä suoritetulla tilastotoimen keskittämisellä on saavutettu? Hyödyt ja mahdolliset haitat? TK-03-291-08.
- Tilastokeskus (2011). Yritystiedonantajarasituksen mittauksen keskeisiä tuloksia – tilastointi. 20.1.2011.
- Tilastokeskus 9.4.2014. Ohje tilastotietojen salassapidosta ja luovutuksesta ennen julkistamista.
- Tilastokeskus 9.4.2014. Tilastojen, tiedotteiden ja muun ajankohtaistiedon julkistaminen Tilastokeskuksessa – periaatteet.
- Tilastokeskus (2017). Tilastokeskuksen tilinpäätös vuodelta 2016. TK-21-1100-15. 28.2.2017.
- Tilastokeskus. Katsaus kansalliseen tilastotoimeen 2017.
- Tilastokeskus 12/2018. Tilastokeskuksen asiakastarpeet ja –ratkaisut, esiselvitys.
- Tilastokeskus 8.2.2019. TK:n vastaus maakuntien liiton kannanottoon. TK-01-147-19.
- Tullihallituksen ja Tilastokeskuksen tilastoyhteistyö ja työnjakoa selvittävä työryhmä (2006). Tullihallituksen ja Tilastokeskuksen tilastoyhteistyö ja työnjako. Helsinki 29.11.2006.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2008). Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018). Työnvälitystilastojärjestelmän esiselvitys. Dnro TEM/2016/12.03.02/2018. Loppuraportti 2.11.2018. KPMG Oy Ab.
- Valtiokonttorin julkaisuja 2/2017. Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2016. Valtiokonttori.
- Valtioneuvoston selonteko VNS 7/2018. Valtioneuvoston selonteko Tietopolitiikasta ja tekoälystä. 5.12.2018.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011). Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 14.12.2009. Alueellisen ja paikallisen tietohuollon kehittämisvaihtoehtoja. Alueellisen ja paikallisen tietohuollon työryhmän loppuraportti. (Valtiovarainministeriö 2009)
- Valtiovarainministeriö 2.3.2010. Tilastotoimen tehostamista ja alueellistamista valmistelleen työryhmän loppuraportti. (Valtiovarainministeriö 2010).
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 24/2011. Ympäristö-, luonnonvara- ja energiatilastoinnin kehittämistä, yhteen kokoamista ja alueellistamista valmistelevan työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2016. Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvitys. Lähtökohdat ja esiselvityksen tulokset. Hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017. Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset. Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 39/2017. Suomi tarvitsee tietopolitiikkaa. Anne Kauhanen-Simanainen ja Olli-Pekka Rissanen. Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 18a/2018. Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2018. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2018. Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämissuunnitelmista ja -vaihtoehtoista. Valtiovarainministeriö. (Määttä, Kalle)
- Vuorinen, Lea 4.12.2018. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset Tilastokeskuksen tilastoihin ja tiedonkeruuseen. Muistio.
- Ympäristö-, luonnonvara- ja energiatilastotyöryhmän (YLE) loppuraportti. 30.12.2009.

Haastattelut ja sähköpostikyselyt

Ahonen, Olli	apulaisjohtaja, Valtiokonttori 18.1.2019
Aulanko, Timo	Uudenmaan ELY-keskus, tutkija 15.2.2019
Collin, Annika	palvelupäällikkö, Väestörekisterikeskus 18.1.2019
Halme, Pekka	kehitysjohtaja, Maanmittauslaitos 4.2.2019
Heikkinen, Jani	erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö 14.3.2019
Huttunen, Tommi	Pohjois-Savon ELY-keskus, johtaja 13.2.2019
Idman, Mika	Traficom, erityisasiantuntija 1.2.2019
Johnson, Marianne	yliaktuaari, Tilastokeskus 28.2.2019
Jokinen, Jukka	yksikön päällikkö, THL 30.1.2019, 13.2.2019
Jäppinen, Jukka-Pekka	kehittämispäällikkö, SYKE 4.2.2019, 15.2.2019
Kaipainen-Väre, Heidi	biologi, SYKE 15.2.2019
Kallavuo, Martti	hankejohtaja, Valtiokonttori 18.1.2019
Katainen, Antti	tilastopäällikkö, Tilastokeskus 11.12. 2018, 16.1.2019, 28.2.2019
Katajamäki, Esa	ryhmäpäällikkö, Luke 17.1.2019
Kautto, Mikko	johtaja, Eläketurvakeskus 28.1.2019
Koho, Reino	Uudenmaan ELY-keskus, yksikön päällikkö, 15.2.2019
Koponen, Mervi	projektipäällikkö, Tilastokeskus 11.12.2018, 17.1.2019, 28.2.2019, 15.3.2019
Kortesoja, Timo	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, tietosuojavastaava, 18.2.2019
Koskela, Jarkko	ryhmäpäällikkö, SYKE 4.2.2019
Koskimäki, Timo	ylijohtaja, Tilastokeskus 11.12.2018, 16.1.2019, 28.2.2019
Krohns, Lea	johtaja, Väestörekisterikeskus 18.1.2019
Kujala, Ritva	hallintojohtaja, Valvira 5.3.2019
Laiho-Kauranne, Johanna	johtaja, Luke 17.1.2019, 3.2.019, 18.2.2019, 8.3.2019
Lanne, Juha	osastopäällikkö, Eläketurvakeskus 28.1.2019
Latvala, Anna-Maija	johtava asiantuntija, Ruokavirasto 8.2.2019
Laurikainen, Antti	Etelä-Savon maakuntaliitto, hallintopäällikkö 18.2.2019
Lybäck, Katinka	tilastopäällikkö, Keva 7.2.2019, 7.3.2019
Lähetkangas, Irma	ylijohtaja, Maanmittauslaitos 4.2.2019
Malinen, Rauno	Pohjois-Pohjanmaan liitto, paikkatietopäällikkö 22.2.2019
Malmila, Mia	Suomen Kuntaliitto ry, erityisasiantuntija 22.2.2019
Martikainen, Virpi	Uudenmaan liitto, projektisuunnittelija 22.2.2019
Matturi, Vesa	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, toiminnanohjauspäällikkö 15.2.2019
Melanen, Anne	projektipäällikkö, Valtiokonttori 18.1.2019, 31.1.2019, 15.3.2019
Mukkala, Kirsi	Keski-Suomen liitto, aluekehitysasiantuntija 22.2.2019
Nokkanen, Erja	tietohallintojohtaja, Opetushallitus 28.1.2019

Palotie-Heino, Tiina	tilastopäällikkö, Eläketurvakeskus 28.1.2019, 13.3.2019
Peltola, Aarre	yliaktuaari, Luke 17.1.2019
Pulkamo, Kirsi	Traficom, osastopäällikkö 1.2.2019
Päiviö, Tuovi	Uudenmaan ELY-keskus, johtaja 15.2.2019
Pääkkönen, Satu	Uudenmaan ELY-keskus, johtaja 15.2.2019
Pösö, Päivi	tietopalvelupäällikkö, Väestörekisterikeskus 18.1.2019
Raja-aho, Anne-Mari	ylitarkastaja, Valtiokonttori 18.1.2019, 1.2.2019
Rissanen, Aarne	erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö 13.3.2019
Riukulehto, Tuija	yksikönjohtaja, Ruokavirasto 18.2.2019
Salonen, Jonna	ylilääkäri, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 18.3.2019
Salovaara, Timo	johtaja, Väestörekisterikeskus 18.1.2019
Silvo, Kimmo	kehittämispäällikkö, SYKE 4.2.2019, 15.2.2019
Siurua, Maria	Etelä-Suomen aluehallintovirasto, tietoyksikön päällikkö 18.2.2019
Soininen, Tiina	Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, tiedolla johtamisen asiantuntija 25.1.2019, 20.2.2019
Sormunen, Henna	Kainuun liitto, erityisasiantuntija 22.2.2019
Storgårds, Leena	kehittämispäällikkö, Tilastokeskus 11.12.2018, 28.2.2019
Syvänen, Petri	neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö 5.3.2019
Säkkinen, Salla	yksikön päällikkö, THL 30.1.2019, 18.3.2019, 22.3.2019
Söderkultalahti, Pirkko	yliaktuaali, Luke 17.1.2019
Takala, Timo	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, strategiapäällikkö 22.2.2019
Tamminen, Elina	ryhmäpäällikkö, Luke 17.1.2019
Teiniranta, Riitta	kehittämispäällikkö, SYKE 4.2.2019
Tervahauta, Markku	pääjohtaja, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 20.2.2019
Tuimala, Aija	Etelä-Karjalan liitto, muutosjohtaja 22.2.2019
Vasanen, Antti	Varsinais-Suomen liitto, tietohallintopäällikkö 22.2.2019
Vertanen, Ville	tilastojohtaja, Tilastokeskus 28.2.2019
Viskari, Janne	ylijohtaja, Väestörekisterikeskus 18.1.2019
Volmari, Kristiina	opetusneuvos, Opetushallitus 28.1.2019
Voutilainen, Vesa	Jyväskylän kaupunki, laskentapäällikkö 22.2.2019
Vuorinen, Lea	projektipäällikkö, Tilastokeskus, 4.12.2018, 11.12.2018
Ylä-Jarkko, Mari	tilastojohtaja, Tilastokeskus 28.2.2019
Ylönen, Vesa	Kansaneläkelaitos, tilastopäällikkö 14.2.2019
Yrttiaho, Aleks	tietojohtaja, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 20.2.2019

LYHENTEET

ALLU	alkoholielinkeinorekisteri
Avohilmo	Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteri
BKT	bruttokansantuote
EDP-luvut	julkisen talouden alijäämä- ja velkaluvut
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ESS	Euroopan tilastojärjestelmä
ETK	Eläketurvakeskus
EU	Euroopan unioni
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
Fimea	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
GTK	Geologian tutkimuskeskus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
Hilmo	Terveystieteiden tutkimuskeskus
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KTJ	kiinteistötietojärjestelmä
Luke	Luonnonvarakeskus
Luova	Valtion lupa- ja valvontavirasto
Mavi	Maaseutuvirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunta
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OM	oikeusministeriö
ONA	other national authority
OPH	Opetushallitus
PeVL	perustusvaliokunnan lausunto

PeVM	perustusvaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
PTA	Paikkatietoalusta
Soteri	sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
SVT	Suomen virallinen tilasto
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
Terhikki	terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteri
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TK	Tilastokeskus
TOPI-rekisteri	Toimipaikkarekisteri
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
Traficom	Liikenne- ja viestintävirasto
TyEL	työntekijän eläkelaki (395/2006)
UMA-järjestelmä	Ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä
UNECE	Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio
Valtori	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus
Valveri	yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VEETI	Vesihuollon tietojärjestelmä
VM	valtiovarainministeriö
VNS	valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät
YM	ympäristöministeriö
YTJ	yrittäjä- ja yhteisötietojärjestelmä
YTY	yrittäjien ja toimipaikkojen tietojärjestelmä

LIITE 1: SVT-sarjan tilastoluettelo (Tilastokeskus: Katsaus kansalliseen tilastotoimeen 2017)¹

Suomen kokonaiseläkemenot	ETK
Suomen työeläkevakuutetut	ETK
Suomen työeläkkeensaajat	ETK
Ilmastotilastot	Ilmatieteenlaitos
Elatustukitilasto	Kela
Eläkkeensaajien asumistuki	Kela
Kelan eläkkeet	Kela
Kelan kuntoutus	Kela
Kelan työttömyysturva	Kela
Kelan vammaisetuudet ja palvelut	Kela
Korvatut reseptit	Kela
Koulumatkatuki	Kela
Lapsilisä	Kela
Lastenhoidon tuet	Kela
Lääkkeiden korvausoikeudet	Kela
Opintotuki	Kela
Sotilasavustus	Kela
Suomen työttömyysturva	Kela
Tilasto perustoimeentulotuesta	Kela
Työterveyshuolto	Kela
Vanhempainpäiväraha	Kela
Yleinen asumistuki	Kela
Äitiysavustus	Kela
Sairaanhoidokorvaukset	Kela
Sairauspäiväraha	Kela
Tilasto Suomen eläkkeistä	Kela/ETK
Kanavaliikenne	Liikennevirasto
Kotimaan vesiliikenne	Liikennevirasto
Suomen rautatietilasto	Liikennevirasto
Tietilasto	Liikennevirasto
Ulkomaan meriliikenne	Liikennevirasto
Alueittainen lihantuotanto	Luke
Alueittainen maidontuotanto	Luke
Hakkuukertymä ja puuston poistuma	Luke
Kalajalosteiden tuotanto	Luke
Kalan tuottajahinta	Luke
Kalan ulkomaankauppa	Luke
Kananmunien tuotanto	Luke
Kantorahatulot	Luke
Kaupallinen kalastus merellä	Luke
Kaupallinen kalastus sisävesillä	Luke
Kotieläinten lukumäärä	Luke
Käytössä oleva maatalousmaa	Luke
Lihantuotanto	Luke

¹ Siitä huolimatta, että tilastoluettelo on uudehko, on sen osalta tiettyjä muutoksia joko jo tapahtunut tai tapahtumassa verraten pian.

Maa- ja puutarhatalouden energiankulutus	Luke
Maa- ja puutarhatalouden työvoima	Luke
Maatalous- ja puutarhayritysten muu yritystoiminta	Luke
Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne	Luke
Maataloustuotteiden tuottajahinnat	Luke
Maatilojen sadonkäyttö	Luke
Maito- ja maitotuotetilasto	Luke
Metsien suojele	Luke
Metsä sijoituskohteena	Luke
Metsämaan omistus	Luke
Metsänhoito- ja metsänparannustyöt	Luke
Metsästys	Luke
Metsäteollisuuden puunkäyttö	Luke
Metsäteollisuuden ulkomaankauppa	Luke
Puun energiakäyttö	Luke
Puun kokonaiskäyttö	Luke
Puutarhatilastot	Luke
Satotilasto	Luke
Teollisuuden ja kaupan viljan osto-, käyttö- ja varastotilasto	Luke
Teollisuuspuun hakkuut ja työvoima	Luke
Teollisuuspuun kauppa	Luke
Vapaa-ajankalastus	Luke
Vesiviljely	Luke
Yksityismetsätalouden liike-tulos	Luke
Kiinteistöjen kauppahintatilasto	MML
Maanmittaus	MML
Hydrologiset havainnot	SYKE
Työnvälitystilasto	TEM
Alkoholijuomien hintaindeksit	THL
Alkoholijuomien kulutus	THL
Erikoissairaanhoidon avohoitto	THL
Hedelmätyshoidot	THL
Kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen henkilöstö	THL
Lapsen huolto	THL
Lastensuojelu	THL
Perinataalitalasto	THL
Pohjoismaiset raskaudenkeskeytykset	THL
Raskaudenkeskeytykset	THL
Rikos- ja riita-asioiden sovittelu	THL
Sairaaloiden tuottavuustilasto	THL
Sosiaali- ja terveystalvelujen henkilöstö	THL
Sosiaali- ja terveystalvelujen henkilöstön kansainvälinen liikkuvuus	THL
Sosiaalihuollon laitos- ja asumistalvelut	THL
Sosiaaliturvan menot ja rahoitus	THL
Steriloinnit	THL
Synnynnäiset epämuodostumat	THL
Terveystalvelujen menot ja rahoitus	THL
Toimeentulotuen menot	THL

Toimeentulotuki	THL
Tupakkatilasto	THL
Yksityiset sosiaalipalvelut	THL
Yksityiset terveyspalvelut	THL
Adoptiot	TK
Aikuiskoulutukseen osallistuminen	TK
Ainevalinnat	TK
Ajankäyttö	TK
Aloittaneet ja lopettaneet yritykset	TK
Alueellinen panostuotos	TK
Alueellinen yritystoiminta	TK
Aluetilinpito	TK
Ammatillinen koulutus	TK
Ammattikorkeakoulukoulutus	TK
Ansiotasoindeksi	TK
Asumisen energiankulutus	TK
Asunnot ja asuinolot	TK
Asuntojen vuokrat	TK
Asunto-osakeyhtiöiden talous	TK
Avoimet työpaikat	TK
CVTS, Yritysten henkilöstökoulutus	TK
Eduskuntavaalit	TK
Energian hankinta ja kulutus	TK
Energiatilinpitotilasto	TK
Erityisopetus	TK
Esi- ja peruskouluopetus	TK
Europarlamenttivaalit	TK
Ilmapäästöt toimialoittain	TK
Innovaatiotoiminta	TK
Joukkoviestintä	TK
Julkisten menojen hintaindeksi	TK
Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka	TK
Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin	TK
Julkisyhteisöjen rahoitustilinpito	TK
Julkisyhteisöjen tulot ja menot neljännesvuosittain	TK
Julkisyhteisöjen velka neljännesvuosittain	TK
Jätetilasto	TK
Kansainvälinen hintavertailu	TK
Kansantalouden materiaaliavirrat	TK
Kansantalouden tilinpito	TK
Kasvihuonekaasut	TK
Kaupan liikevaihtokuvaaja	TK
Kiinteistöjen hinnat	TK
Kivihiilen kulutus	TK
Konkurssit	TK
Korjausrakentaminen	TK
Kotitalouksien kulutus	TK
Kotitalouksien varallisuus	TK
Koulutukseen hakeutuminen	TK
Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset	TK
Koulutuksen keskeyttäminen	TK

Koulutuksen talous	TK
Kulttuuri	TK
Kuluttajabarometri	TK
Kuluttajahintaindeksi	TK
Kunnallisvaalit	TK
Kuntasektorin palkat	TK
Kuntatalous	TK
Kuntatalous neljännesvuosittain	TK
Kuolemansyyt	TK
Kuolleet	TK
Lukiokoulutus	TK
Luottolaitosten tilinpäätökset	TK
Maa- ja metsätalousyriyten taloustilasto	TK
Maarakennuskustannusindeksi	TK
Maatalouden tuotantovälineiden ostohintaindeksi	TK
Maatalouden tuottajahintaindeksi	TK
Majoitustilasto	TK
Maksutase ja ulkomainen varallisuusasema	TK
Moottoriajoneuvojen ensirekisteröinnit	TK
Moottoriajoneuvokanta	TK
Muuttoliike	TK
Neljännesvuositilinpito	TK
Opintojen kulku	TK
Opiskelijoiden työssäkäynti	TK
Oppilaitosten aikuiskoulutus	TK
Oppilaitosten opiskelijat ja tutkinnot	TK
Osakeasuntojen hinnat	TK
Palkkarakenne	TK
Palkkasummauvaajat	TK
Palvelualojen liikevaihto	TK
Palvelujen tuottajahintaindeksit	TK
Panostuotos	TK
Perheet	TK
Presidentinvaalit	TK
Rahitustilinpito	TK
Rakennukset ja kesämökit	TK
Rakennus- ja asuntotuotanto	TK
Rakennuskustannusindeksi	TK
Rakentamisen liikevaihtokuvaaja	TK
Rikos ja pakkokeinotilasto	TK
Sektoritilit neljännesvuosittain,	TK
Sijoittuminen koulutuksen jälkeen	TK
Sijoituspalveluyritykset	TK
Siviilisäädyn muutokset	TK
Suomalaiset tytäryhtiöt ulkomailla	TK
Suomalaisten matkailu	TK
Suomen kansalaisuuden saamiset	TK
Syntyneet	TK
Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset	TK
Sähkön ja lämmön tuotanto	TK
Tavaroiden ja palveluiden ulkomaankauppa	TK

Teollisuuden energiankäyttö	TK
Teollisuuden ja kaupan varastotilasto	TK
Teollisuuden liikevaihtokuvaaja	TK
Teollisuustuotannon volyyymi-indeksi	TK
Teollisuustuotanto	TK
Tieliikenneonnettomuudet	TK
Tieliikenteen tavarankuljetukset	TK
Tietotekniikan käyttö yrityksissä	TK
Tulonjakotilasto	TK
Tulonjaon kokonaistilasto	TK
Tuotannon suhdannekuvaaja	TK
Tuottajahintaindeksit	TK
Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa	TK
Tutkimus- ja kehittämistoiminta	TK
Työolot	TK
Työssäkäynti	TK
Työtaistelutilasto	TK
Työtapaturmat	TK
Työvoimakustannusindeksi	TK
Työvoimakustannustutkimus	TK
Työvoimatutkimus	TK
Ulkomaiset suorat sijoitukset	TK
Ulkomaiset tytäryhtiöt Suomessa	TK
Ulosottoasiat	TK
Valtion kuukausipalkat	TK
Vapaa-ajan osallistuminen	TK
Velkaantumistilasto	TK
Velkajärjestelyt	TK
Veronalaiset tulot	TK
Verot ja veronluonteiset maksut	TK
Väestöennuste	TK
Väestön ennakkotilasto	TK
Väestön koulutusrakenne	TK
Väestön tieto- ja viestintätekniiikan käyttö	TK
Väestörakenne	TK
Yksityisen sektorin kuukausipalkat	TK
Yksityisen sektorin tuntipalkat	TK
Yliopistokoulutus	TK
Ympäristöliiketoimintatilasto	TK
Ympäristönsuojelumenot tilasto	TK
Ympäristöverot	TK
Yrityspalvelut	TK
Yrityssaneeraukset	TK
Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto	TK
Yritystukitilasto	TK
Kauppalaivasto	Trafi
Korkean teknologia ulkomaankauppa	Tulli
Tavaroiden ulkomaankauppa	Tulli
Ulkomaan tavarakaupan indeksit	Tulli

LIITE 2: Maakuntien tehtäväalat (maakuntalakiesityksen 6 §, HE 15/2017 vp)

Maakunta hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtävälajoilla:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuolto;
- 2) hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille;
- 3) alueellinen alkoholihallinto;
- 4) pelastustoimi;
- 5) terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut;
- 6) maatalous ja maaseudun kehittäminen;
- 7) maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta;
- 8) kalatalous ja vesitalous;
- 9) aluekehittämisviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen;
- 10) alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu;
- 11) maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus;
- 12) kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen;
- 13) luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito;
- 14) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun;
- 15) yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevia valtionavustustehtävät;
- 16) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät;
- 17) alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät;
- 18) maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa;
- 19) kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista;

- 20) vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta;
- 21) vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu;
- 22) ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen;
- 23) maakunnan varautuminen ja alueellisen varautumisen yhteensovittaminen;
- 24) maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen;
- 25) alueelliset romansiasain neuvottelukuntia ja romansiasioita koskevat tehtävät;
- 26) yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen;

Maakunta voi lisäksi hoitaa:

- 1) liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä samoin kuin sitä koskevia valtionavustus-tehtäviä, lukuun ottamatta toimintaa liikennekaaren (/) IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueella ja näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä raideliikennettä;
- 2) saaristoliikenteen suunnittelua ja järjestämistä;
- 3) kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäväaloihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;
- 4) kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen;
- 5) maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä ja Euroopan unionin asioita ja yhteyksiä.

Maakunnalla voi olla myös muita sille laissa erikseen säädettyjä tehtäviä.

Maakuntien on hoidettava tehtäviään yhteistoiminnassa siten kuin siitä laissa säädetään.

Maakuntien sopimukseen perustuvasta yhteistoiminnasta säädetään 8 luvussa.

LIITE 3. Haastattelu-/kyselypohja viranomaisille

1. Kuinka montaa tilastoa virastonne julkaisee vuosittain ja kuinka monella niistä on arvionne mukaan merkitystä maakuntien tehtävien tehokkaan hoidon kannalta?
2. Toisaalta kuinka montaa rekisteriä virastonne ylläpitää ja mitkä niistä ovat mielestänne merkittäviä maakuntien tehokkaan tehtävien hoidon kannalta?
3. Onko näköpiirissä, että tilastotuotanto tulee kasvamaan maakuntaudistuksen toteutumisen myötä? Jos on, millä tavoin ja miksi?
4. Entä onko rekisterien osalta muutostarpeita maakuntaudistuksen toteutumisen myötä? Jos on, millä tavoin ja miksi?
5. Millä tavalla virastonne on (muutoin) varautumassa vuoden 2021 alussa voimaan tulevaksi suunniteltuun maakuntaudistukseen, erityisesti rekisteri- ja tilastotoimen kehittämistä silmällä pitäen? Onko siis vireillä hankkeita, projekteja ym. asiaan liittyen? Jos on, onko tältä osin olemassa esimerkiksi esiselvityksiä, jotka olisivat saatavissa käyttöön?
6. Miten rekisteri- ja tilastotoimen rahoitus on tällä hetkellä järjestetty osaltanne? Onko rahoituksen osalta kehittämistarpeita, ja jos on, minkälaisia? Ja ellei muutostarpeita ole, miksei?
7. Onko työnjako rekisteri- ja tilastotoimen osalta tällä hetkellä kohdallaan? Ellei, miten sitä pitäisi muuttaa ja miksi?
8. Millä tavalla tietosuojalainsäädäntö, tiedonhallintalain uudistushanke ja muu lainsäädäntö on ollut vaikuttamassa rekisteri- ja tilastotoimen kehittämiseen organisaatiossanne?
9. Mitä kehittämissuunnitelmia haluatte esittää organisaationne puolesta (muutoin) rekisteri- ja tilastotoimen ja sitä koskevan sääntelyn kehittämiseksi? Esittäkää myös perustelut näkökannallenne.
10. Mitä muita näkökohtia haluaisitte tuoda esille teeman liepeiltä?

LIITE 4. Kyselypohja maakuntien liitoille

1. Minkälaisia kipukohtia tulevien maakuntien tehokkaan tehtävien hoidon kannalta rekisteri- ja tilastotoimi saattaa sisältää? Minkä viranomaisten ja asiakokonaisuuksien osalta ongelmia saattaisi käsityksenne mukaan ilmetä?
2. Miltä osin rekisteri- ja tilastotoimi on jo nyt taikka varsin pian hyvässä kunnossa tulevien maakuntien tehokkaan tehtävien hoidon kannalta? Minkä viranomaisten ja asiakokonaisuuksien osalta ongelmia ei todennäköisesti ilmenisi?
3. Onko käsityksenne mukaan tarvetta muuttaa työnjakoa tilastoja tuottavien viranomaisten kesken taikka rekisterinpitäjien kesken, jotta turvataan maakuntien tehtävien hoitaminen mahdollisimman tehokkaasti? Minkälaisia perusteluja näkökantanne tueksi haluatte esittää?
4. Onko käsityksenne mukaan tarvetta muuttaa tilastoja tuottavien viranomaisten taikka rekisterinpitäjien rahoitusta, jotta turvataan maakuntien tehtävien hoitaminen mahdollisimman tehokkaasti? Minkälaisia perusteluja näkökantanne tueksi haluatte esittää?
5. Onko oikeudellinen sääntely tai sen puute aiheuttamassa ongelmia maakuntien tehokkaan tehtävän hoitamisen kannalta? Millä tavalla oikeudellista sääntelyä olisi kehitettävä?
6. Millä tavalla maakuntatasolla on varauduttu vuoden 2021 alussa voimaan tulevaksi suunniteltuun maakuntauudistukseen erityisesti rekisteri- ja tilastotoimen kehittämistä silmällä pitäen? Onko siis vireillä hankkeita, projekteja ym. asiaan liittyen? Jos on, onko tältä osin olemassa esiselvityksiä tai muita dokumentteja?
7. Mitä kehittämissuhteita haluatte esittää organisaationne puolesta muutoin rekisteri- ja tilastotoimen ja sitä koskevan sääntelyn kehittämiseksi? Esittäkää myös perustelut näkökannallenne.
8. Mitä muita näkökohtia haluaisitte tuoda esille rekisteri- ja tilastotoimen nykytilasta sekä kehittämistarpeista?

Kirjoittaja:
Kalle Määttä



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIOEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-020-4 (pdf)

Toukokuu 2019