

RP 89/2017 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av folkräkningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att folkräkningslagen upphävs. Folkräkning och därtill ansluten bostads- och fastighetsräkning som avses i lagen har inte längre förrättats på det sätt som avses i folkräkningslagen efter folkräkningen 1980.

Dessutom är bestämmelserna om sekretess och användningsändamål för material som tillkommit med stöd av folkräkningslagen redan enbart på grund av tidpunkten för när lagen har stiftats tolkningsmässigt otydliga och svåra att ställa i relation till andra gällande författningar om material som samlas in för statistikändamål, handlingars offentlighet och skydd för personuppgifter. Bestämmelserna i lagen försätter det material som samlats in med stöd av den lagen i en exceptionell ställning i förhållande till annat material som samlats in för befolkningsstatistiska ändamål, och därför kan lagen upphävas som föråldrad.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 november 2017.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 1.1 Allmänt

Folkräkningslagen och folkräkningar som förrättats med stöd av den

Folkräkningslagen (154/1938) trädde i kraft 1938 och den har ändrats fyra gånger (författningsändringar 468/1939, 234/1971, 806/1989 och 634/1995). Genom den ändring som gjordes 1971 togs 4–8 § in i lagen och lagens rubrik ändrades (tidigare namn lag om förrättande av regelbunden allmän folkräkning), medan de övriga ändringarna har varit tekniska till sin karaktär.

Folkräkningarna grundade sig ända fram till 1940-talet på uppgifter som vart tionde år samlades in från kyrkoböckerna. År 1950 förrättade Statistiska byrån den första egentliga folkräkningen enligt folkräkningslagen, och uppgifterna samlades in på frågeformulär som hade delats ut till medborgarna. Folkräkningar har förrättats vart tionde år 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 och 2010. Den i lagen föreskrivna skyldigheten att lämna uppgifter har inte åberopats efter 1980, eftersom folkräkningarna fr.o.m. 1990 har förrättats baserat på register. Folkräkningarna har grundat sig på administrativt material och administrativa register, och de uppgifter som motsvarar innehållet i folkräkningen har dessutom kunnat produceras varje år. Namnet på olika folkräkningar som grundar sig på folkräkningslagen har varierat under olika år, t.ex. 1950 förrättades ”Allmän folkräkning” och 1980 ”Folk- och bostadsräkning”.

Enligt förarbetena till folkräkningslagen är målet med folkräkningen att få basuppgifter om vårt lands befolkning och särskilt om indelningen av befolkningen enligt olika egenskaper. Det huvudsakliga målet har varit att inhämta tillförlitliga och detaljerade uppgifter om vår befolknings yrkes- och näringsgrensfördelning samt om bostadsförhållandena. Enligt regeringens proposition samlas uppgifter enbart för statistikändamål in vid folkräkning.

Materialets innehåll

Det centrala innehållet i folkräkningsmaterialet är befolkningsuppgifter enligt kön, ålder, födelseår, språk, medborgarskap, födelseort, trossamfund, civilstånd, utbildning (bildningsnivå), yrke och näringsgren. Folkräkningsmaterialet innehåller även uppgifter om de privata hushållen och familjerna samt om befolkningens yrkesställning.

I det bostadsräkningsmaterial som tagits fram med stöd av folkräkningslagen finns uppgifter om bostadens rumsantal, användningsändamål, boendetäthet (boende per rum), uppvärmningssätt, våningsantal, utrustning (bekvämligheter) och årshyra. När det gäller byggnader finns det uppgifter om fastigheternas ägare (innehavare) och om byggnaderna finns det uppgifter enligt uppvärmningssätt, byggnadsmaterial och våningsantal.

Vid folkräkningen 1950 samlades förutom ålders-, köns- och civilståndsuppgifter dessutom in uppgifter om befolkningen enligt bostadsort, språk, födelseort, trossamfund, medborgarskap, allmänbildning, utbildning, näring, yrke, yrkesställning och arbetsgivartyp samt olika uppgifter om familjernas och hushållens struktur. Dessutom samlades uppgifter in om boende. I samband med folkräkningen 1950 genomfördes även en särskild förfrågan om den förflyttade befolkningens regionala placering. I samband med folkräkningen ställdes dessutom särskilda frågor om pågående studier, kunskaper i det andra inhemska språket samt en fråga om syn-

och hörselskador. Folkräkningen innefattade även en fråga om ingående av äktenskap och antal barn.

Innehållet i folkräkningen 1960 var i stora drag likadant som i den föregående folkräkningen. Jämfört med motsvarande frågor i 1950 års folkräkning hade antalet personfrågor i denna folkräkning dock avsevärt minskats. Bland annat frågorna om pågående studier, bisysslor, antalet anställda hos självständiga företagare, det år då äktenskap ingåtts och antalet barn inom äktenskapet samt verksamheten tio år tidigare hade utelämnats. Andra frågor som hade utelämnats var de som gäller födelsedag och födelsemånad, kunskaper i det andra inhemska språket samt syn- och hörselskador. Folkräkningen 1960 innefattade dock fortfarande frågan om den förflyttade befolkningens regionala placering. Utöver informationen om yrkesställning tog man in information som beskriver den socio-ekonomiska ställningen.

Vid folkräkningen 1970 syntes den automatiska databehandlingens utveckling tydligast vid genomförandet av folkräkningen. Vid folkräkningen användes några uppgifter i det centrala befolkningsregistret som hjälp när statistik utarbetades. Uppgifterna om trossamfund och födelsehemkommun togs direkt ur det centrala befolkningsregistret och fogades med hjälp av personbeteckningen till de övriga uppgifterna om personen i fråga. Jämfört med tidigare folkräkningar ställdes såsom ny information frågor om den huvudsakliga utkomstkällan, som avsåg t.ex. förvärvsarbete, pension eller dylikt. För utredande av en persons sociala ställning användes vid folkräkningen utöver den socioekonomiska ställningen även en särskild gruppering som beskriver den sociala ställningen. Den ökade utvandringen till Sverige vid decennieskiftet och den bristfälliga statistikföringen på 1960-talet ledde till att en fråga om arbete i Sverige inkluderades i folkräkningen. Utöver frågor om yrkesverksamhet och arbetskraftens storlek under en viss vecka innefattade folkräkningen en urvalsundersökning, som utredde kohortfertiliteten. I folkräkningen ingick dessutom en minoritetsundersökning, som syftade till att utreda de demografiska egenskaperna hos zigenare, samer och svenskspråkiga.

Folkräkningen 1980 genomfördes på samma sätt som de tidigare folkräkningarna, men tidpunkten för folkräkningen avvek från de tidigare och räkningen förrättades den 1 november 1980. Den största skillnaden jämfört med folkräkningen 1970 kan eventuellt anses vara det faktum att syftet med folkräkningen inte längre var att utreda folkmängden, utan folkräkningen kan närmast ses som en samhälllig undersökning, där man utöver olika socioekonomiska uppgifter samlar in uppgifter om befolkningens boende, byggnader och fastigheter. Vid folkräkningen 1980 användes inte bara frågeformulär utan även uppgifter från olika register. Uppgifter om utbildning fanns i Statistikcentralens statistiska examensregister. Uppgifter om inkomster fanns i beskattningsregistret och uppgifter om olika mottagare av sociala förmåner fanns i Folkpensionsanstaltens register. I samband med folkräkningen 1980 inrättades ett byggnads- och lägenhetsregister.

Folkräkningarna 1990 och 2000 producerades baserat på register från det administrativa material som Statistikcentralen förfogar över. Vid folkräkningen 2010 var Europeiska unionens förordning om folkräkning (Regulation (EC) No 763/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on population and housing censuses) den bindande rättsakten.

Materialet från 1950–1980 är i pappersformat. Av dessa finns även materialet från 1970 och 1980 i elektroniskt format. Från folkräkningarna 1990–2010 finns det endast elektroniskt material. Ursprungligen fanns uppgifterna från folkräkningen stansade på hålkort. När korten förstördes i början av 1970-talet sparades dock kortbilderna på magnetband. Detta innebär att man även senare har kunnat sammanställa tabeller och utskrifter från folkräkningen 1950. Användning av detta slag har dock förekommit i rätt liten utsträckning.

1.2 Lagstiftning och praxis

Enligt 1 § i folkräkningslagen ska en hela landet omfattande folkräkning jämte därtill ansluten bostads- och fastighetsräkning regelbundet äga rum vart tionde år. Första gången ska en sådan förrättas på tid som bestäms genom förordning. Sådana folkräkningar och därtill anslutna bostads- och fastighetsräkningar som avses i 1 § i folkräkningslagen har inte genomförts på det sätt som avses i lagen efter folkräkningen 1980. Sedan 1990 har det material som motsvarar folkräkning och som gäller befolkningsstatistik samlats in utifrån administrativt material och administrativa register, och de uppgifter som motsvarar folkräkningens innehåll har producerats varje år.

I 2–3 § i folkräkningslagen föreskrivs om dem som är skyldiga att lämna uppgifter vid folkräkningen och om ersättning av kostnaderna, och inte heller dessa bestämmelser har således längre tillämpats efter folkräkningen 1980.

I lagens 4 § föreskrivs om användningen av de uppgifter och det material som lämnats för folkräkningen. Enligt bestämmelsen får handlingar, kartor, teckningar, bilder, filmer, magnetband, hålkort och annat med dessa jämförbart material, som innehåller uppgifter som lämnats för folkräkning, användas endast för uppgörande av sådan statistik och andra undersökningar som inte orsakar den uppgiftsskyldige skada eller annan olägenhet. Användningen av materialet ska ske under tillsyn av den som förrättar folkräkningen.

Enligt 5 § i folkräkningslagen ska stadgandena i lagen om allmänna handlingars offentlighet (hänvisningen i lagen avser lag 83/51, som upphävts; den gällande lagen är lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999, nedan offentlighetslagen) inte tillämpas på material som innehåller uppgifter, vilka lämnats för folkräkningen. Till skillnad från annat material, bl.a. senare statistiskt material som gäller befolkningsstatistik, tillämpas på material som tillkommit vid folkräkningar således inte de bestämmelser i offentlighetslagen som gäller sekretess eller det ändamål för vilket de uppgifter som lämnas ut ska användas, t.ex. för forskning.

Enligt lagens 6 § är envar som deltar i förrättandet av folkräkning eller eljest behandlar för folkräkningen lämnade uppgifter skyldig att hemlighålla vad han av de för folkräkningen lämnade uppgifterna eller handlingarna inhämtat rörande uppgiftsskyldig eller dennes förhållanden.

Dessa bestämmelser tillämpas i praktiken så att material som tillkommit i samband med folkräkningar har överlämnats för forskning endast genom att identifieringsuppgifterna har strukits från materialet. Det material som tillkommit i samband med folkräkningslagen har med stöd av dessa bestämmelser tolkats vara sådant som är varaktigt sekretessbelagt.

Riksarkivet har genom sitt beslut daterat den 6 juni 2016 (AL/8233/07.01.01.03.01/2016) förordnat att handlingar som tillkommer i samband med folkräkning ska förvaras varaktigt. Enligt 1 § i arkivlagen (831/1994) tillämpas lagen på Statistikcentralen som arkivbildare och enligt lagens 6 § omfattar ett arkiv de handlingar som inkommit till arkivbildaren på grund av dess uppgifter eller som tillkommit genom dess verksamhet. Med handling avses i arkivlagen en framställning i skrift eller bild eller en på elektronisk väg eller på annat sätt åstadkommen framställning som kan läsas, avlyssnas eller annars uppfattas med tekniska hjälpmedel. Arkivverket har således på det sätt som avses i arkivlagen haft rätt att besluta om förvaring av material som tillkommer i samband med folkräkningar som avses i folkräkningslagen trots att bestämmelserna i offentlighetslagen inte har tillämpats på materialet i fråga.

1.3 Nuläge

De i folkräkningslagen avsedda bestämmelserna om förrättande av folkräkning har inte tillämpats efter folkräkningen 1980. I folkräkningslagen finns det inte bestämmelser om hur länge material som tillkommit vid folkräkning ska förvaras eller hur länge materialet ska vara sekretessbelagt, utan sekretessen i fråga om detta material grundar sig på tolkningen av 4–6 § i lagen.

Det att lagen till alla delar är föråldrad och tolkningsmässigt otydlig orsakar praktiska problem när material som tillkommit vid folkräkning används för forskning. Det är dock inte möjligt att av lagens formulering fullständigt sluta sig till att syftet med lagen är att hålla allt tillkommet material sekretessbelagt så att endast den som förrättar folkräkningen har rätt att använda materialet. Enligt formuleringen i lagen har bestämmelserna även kunnat innebära att materialet även i fråga om de sekretessbelagda delarna har varit tillgängligt för forskningsändamål och att skyldigheten att hålla materialet sekretessbelagt gäller den instans som på detta sätt har fått kännedom om den uppgiftsskyldige och hans eller hennes förhållanden.

Det att bestämmelserna är svårtydliga, föråldrade och obalanserade i förhållande till annat material som samlats in för statistikändamål försätter det material som samlats in på det sätt som avses i lagen i en exceptionell ställning, och därför är det nödvändigt att se över lagstiftningen till dessa delar.

2 Föreslagna ändringar

Det föreslås att folkräkningslagen upphävs. Folkräkning har inte förrättats på det sätt som avses i folkräkningslagen sedan 1980. Det har varit möjligt att upprätta statistik i anslutning till folkräkning utifrån det administrativa materialet och som en sådan uppgift som hör till Statistikcentralen utan den anmälningsplikt och utan sådan separat insamling av material som avses i folkräkningslagen. Upphävandet av lagen har till dessa delar ingen betydelse för statistisk verksamhet vad gäller folkräkningen, eftersom den statistik som hänför sig till befolkningen för närvarande kan samlas in i digitalt format från ett administrativt material.

När det gäller material som tillkommit tidigare i samband med folkräkningar som avses i lagen innebär ett upphävande av lagen att det inte längre är möjligt att tillämpa bestämmelserna i speciallagen i fråga på detta material. Det material som avses i folkräkningslagen har samlats in enbart för statistikändamål, och därför tillämpas de bestämmelser om sekretess och offentlighet i 12 § i statistiklagen som gäller uppgifter som lämnats för statistikändamål på material som samlats in med stöd av folkräkningslagen. Med stöd av bestämmelsen blir offentlighetslagens bestämmelser om uppgifter som samlas in för statistikändamål således tillämpliga även på detta material.

Uppgifter som samlats in för statistikändamål är enligt 24 § 1 mom. 16 punkten i offentlighetslagen sekretessbelagda. Enligt 13 § i statistiklagen får handlingarna i fråga genom beslut av Statistikcentralen lämnas ut för att användas för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar som gäller samhällsförhållandena. Handlingarna utgör ett personregister som avses i 3 § i personuppgiftslagen (523/1999) och de innehåller sekretessbelagda uppgifter enligt 24 § i offentlighetslagen. Det material som har kommit in i samband med tillämpningen av folkräkningslagen innehåller personuppgifter och känsliga uppgifter. Enligt 31 § 2 mom. i offentlighetslagen är sekretesstiden för en handling som är sekretessbelagd för skyddande av privatlivet 50 år räknat från det att den person som handlingen gäller avled eller, om uppgift om detta inte föreligger, i 100 år. Material som har samlats in för statistikändamål och som kommit in i samband med folkräkningar innehåller sådana uppgifter som ska vara sekretessbelagda enligt

offentlighetslagen, men det är dock inte möjligt att få information om alla i materialet ingående personers död, och det innebär att de i praktiken ska vara sekretessbelagda i 100 år.

När man beaktar att både offentlighetslagen, statistiklagen, personuppgiftslagen och arkivlagen har stiftats under de senaste årtiondena och inga betydande ändringar gjordes i folkräkningslagen i samband med att lagarna stiftades, kan folkräkningslagens giltighet anses vara något problematisk. Tolkningen av bestämmelserna i folkräkningslagen och motiveringen till bestämmelserna i förhållande till gällande bestämmelser om handlingars offentlighet, material som samlats in för statistikändamål eller arkivering är varken ändamålsenlig eller oproblematisk när man beaktar att lagen trädde i kraft 1938. Det finns dock inte sådana omständigheter inom synhåll som talar för att ny speciallagstiftning som gäller detta material ska utfärdas i stället för den folkräkningslag som upphävs. På materialet kan samma bestämmelser tillämpas som på annat material som samlats in för statistikändamål utan att några risker som hänför sig till skyddet av personuppgifter riktar sig mot den faktiska sekretessen för eller förvaringen av det insamlade materialet.

Ändringen måste anses vara motiverad även med tanke på bestämmelserna i personuppgiftslagen. Användning av dessa uppgifter för vetenskaplig eller historisk forskning står inte i strid med uppgifternas ursprungliga användningsändamål.

I samband med att lagen upphävs kan inte heller bestämmelserna om den som förrättar folkräkningen längre tillämpas. Material som tillkommit vid folkräkningar som förrättats med stöd av lagen har samlats in enbart för statistikändamål. Statistikcentralens roll som den myndighet som administrerar materialet bibehålls således med stöd av statistiklagen trots att folkräkningslagen upphävs. Utlämnande av de uppgifter som tillkommit vid folkräkning ur materialet kan i fortsättningen således ske genom beslut av Statistikcentralen och med iakttagande av förfarandet för tillstånd att använda statistikmaterialet.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inte några ekonomiska konsekvenser för stats- eller kommunalekonomin.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har konsekvenser för Statistikcentralens verksamhet i samband med att material utlämnas. Konsekvenserna är små och positiva till sin karaktär, eftersom Statistikcentralen i fortsättningen kan behandla material som tillkommit i samband med folkräkning som förrättats med stöd av folkräkningslagen på motsvarande sätt som annan behandling av material som tillkommit i samband med statistikföring.

3.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen har konsekvenser för användningen av material som tillkommit i samband med tillämpningen av folkräkningslagen och används för forskningsändamål. På materialet tillämpas i fortsättningen samma bestämmelser i statistiklagen som gäller utlämnande av uppgifter som på annat material som tillkommit vid statistikföring. Propositionen förbättrar således forskarnas ställning, när materialet kan överlämnas med hjälp av system för fjärråtkomst till Statistikcentralen.

4 Beredningen av propositionen samt remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet i samarbete med Statistikcentralen. Propositionen har sänts på remiss till justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utbildnings- och kulturministeriet, Näringslivets forskningsinstitut, Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten, Institutet för hälsa och välfärd, Dataombudsmannen, Statistikcentralen, Statens ekonomiska forskningscentral, Befolkningsregistercentralen, Utvecklingscentralen för Informationssamhälle r.f., Finlands akademiska forskarförening r.f., Skatteförvaltningen, Naturresursinstitutet, Pensionsskyddscentralen, Lön- tagarnas forskningsinstitut, Helsingfors Universitet och Åbo Universitet.

Lagförslagen understöddes i yttrandena.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 november 2017.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om upphävande av folkräkningslagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs folkräkningslagen (154/1938).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 10 augusti 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen