

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestölaskentalain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi väestölaskentalaki. Laissa tarkoitettuja väestölaskentoja ja niihin liittyviä asunto- ja kiinteistölaskentoja ei ole suoritettu väestölaskentalaisella tavalla enää vuoden 1980 väestölaskennan jälkeen.

Lisäksi säännökset väestölaskentalain nojalla kertyneiden aineistojen salassapidosta ja käyttötarkoituksesta ovat jo yksinomaan säädöksen säätämisaikakohdasta johtuen tulkinnallisesti epäselviä ja vaikeasti suhteutettavissa muuhun voimassaolevaan tilastotarkoituksiin kerättäviä aineistoja, asiakirjojen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskeviin säädöksiin. Lain säännökset asettavat kyseisen lain nojalla kerätyt aineistot poikkeukselliseen asemaan suhteessa muihin väestötilastointitarkoituksiin kerättyihin aineistoihin nähden, mistä syystä laki voidaan kumota vanhentuneena.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2017.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Yleistä

Väestölaskentalaki ja sen nojalla toimitetut väestölaskennat

Väestölaskentalaki (154/1938) on tullut voimaan vuonna 1938 ja siihen on tehty muutoksia neljä kertaa (säädosmuutokset 468/1939, 234/1971, 806/1989 ja 634/1995). Näistä vuonna 1971 tehdyllä muutoksella lakiin on lisätty 4-8 §:t ja lain nimike on muutettu (aikaisempi nimi laki säännöllisen, yleisen väestölaskennan toimittamisesta), muut muutokset ovat olleet luonteeltaan teknisiä.

Väestölaskennat perustuivat aina 1940 -luvulle saakka kirkonkirjoista kymmenen vuoden välein kerättyihin tietoihin. Vuonna 1950 silloinen Tilastollinen päätoimisto suoritti ensimmäisen varsinaisen väestölaskentalain mukaisen väestölaskennan, jonka tiedot kerättiin kansalaisille jaetuilla kyselylomakkeilla. Väestölaskentoja on toteutettu kymmenvuosittain 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 ja 2010. Laissa säädettyyn tiedonantovelvollisuuteen ei ole vedottu vuoden 1980 jälkeen, sillä vuodesta 1990 alkaen laskennat on tehty rekisteripohjaisesti ja ne ovat perustuneet hallinnollisiin aineistoihin ja rekistereihin, ja laskennan tietosisältöä vastaavat tiedot on lisäksi voitu tuottaa vuosittain. Väestölaskentalakiin perustuvien väestölaskentojen nimet ovat vaihdelleet eri vuosina, esimerkiksi vuonna 1950 suoritettiin ”Yleinen väestölaskenta” ja vuonna 1980 ”Väestö- ja asuntolaskenta”.

Väestölaskentalain esitöiden mukaan väestölaskennan tavoitteena on perustietojen hankkiminen maamme väestöstä ja varsinkin sen jakautumisesta eri ominaisuuksien mukaan. Pää tavoitteena on ollut luotettavien ja seikkaperäisten tietojen hankinta väestömme ammatti- ja elinkeinonjakautumista sekä asunto-oloista. Hallituksen esityksen mukaan väestölaskennassa kerätään tietoja yksinomaan tilastotarkoitusta varten.

Aineiston sisältö

Väestölaskenta-aineistojen keskeistä sisältöä ovat väestötiedot sukupuolen, iän, syntymävuoden, kielen, kansalaisuuden, syntymäpaikan, uskontokunnan, siviilisäädyn, koulutuksen (sivistysmäärä), ammatin ja elinkeinon mukaan. Väestölaskenta-aineistoissa on tietoja myös kotitalouksista (ruokakunnat) ja perheistä sekä väestön ammattiasemasta.

Väestölaskentalain nojalla toimitetuissa asuntolaskenta-aineistoissa on tietoja asunnon huone-luvusta, käyttötarkoituksesta, asumisväljyydestä (asukkaita huonetta kohti), lämmityksestä, kerroksesta, varusteista (mukavuudet) ja vuosivuokrasta. Rakennuksista on tietoja kiinteistöjen omistajista (haltija) ja rakennuksista lämmityksen, rakennusaineen ja kerrosten mukaan.

Vuoden 1950 väestölaskennassa kerättiin ikä-, sukupuoli- ja siviilisäätietojen lisäksi tietoja väestöstä asuinpaikan, kielen, syntymäpaikan, uskontokunnan, kansalaisuuden, yleissivistyksen, koulutuksen, elinkeinon, ammatin, ammattiaseman ja työnantajatyypin mukaan sekä erilaisia tietoja perheiden ja ruokakuntien rakenteesta. Lisäksi kerättiin tietoja asumisesta. Vuoden 1950 väestölaskennan yhteydessä suoritettiin myös erityiskysely siirtoväen alueellisesta sijoittumisesta. Lisäksi väestölaskennassa oli erityiskysymykset parhaillaan tapahtuvasta opiskelusta, toisen kotimaisen kielen taidosta sekä aistivallisuutta koskeva kysymys. Väestölaskentaan sisältyi myös avioliiton solmimista ja lapsilukua koskeva kysymys.

Vuoden 1960 väestölaskennan tietosisältö oli pääpiirteissään samanlainen kuin edellisessä väestölaskennassa. Verrattuna vuoden 1950 laskennan vastaaviin kysymyksiin tämän laskennan henkilökysymysten lukumäärää oli kuitenkin huomattavasti supistettu. Muun muassa parhailaan tapahtuvaa opiskelua, sivuammattia, itsenäisten yrittäjien työntekijämäärää, avioliiton solmimisvuotta ja aviolasten lukumäärää sekä toimintaa 10 vuotta aikaisemmin koskevat kysymykset oli jätetty pois. Niin ikään oli poistettu kysymykset syntymäpäivästä ja -kuukaudesta, toisen kotimaisen kielen taidosta sekä aistiviällisuutta koskevat kysymykset. Vuoden 1960 laskenta sisälsi kuitenkin vielä siirtoväen alueellista sijoittumista koskeva kysymys. Ammattiasematiedon lisäksi otettiin käyttöön sosio-ekonomista asemaa kuvaava tieto.

Vuoden 1970 väestölaskennassa automaattisen tietojenkäsittelyn kehitys näkyi selvimmin väestölaskennan toteutuksessa. Väestölaskennassa käytettiin apuna muutamia väestön keskusrekisterin tietoja hyödyksi tilastoja laadittaessa. Väestön keskusrekisteristä otettiin uskontokunta- ja syntymäkotikuntatieto suoraan ja liitettiin henkilötunnuksen avulla muihin henkilöä koskeviin tietoihin. Aikaisempiin väestölaskentoihin verrattuna uusina tietoina tiedusteltiin henkilöiden pääasiallisen toimentulon lähdeä, jolla tarkoitettiin esimerkiksi ansiotyötä, eläkettä tms. Henkilön sosiaaliaseman selvittämiseksi käytettiin väestölaskennassa sosioekonomisen aseman lisäksi erityistä sosiaaliasemaa kuvaavaa ryhmittelyä. Vuosikymmenen vaihteessa voimistunut siirtolaisuus Ruotsiin ja 1960-luvulla tapahtunut puutteellinen tilastointi olivat perusteena sisällyttää väestölaskentaan Ruotsissa työssäoloa koskeva kysymys. Ammatissa toimivuuden ja työvoiman määrä tietyllä viikolla koskevien kysymysten lisäksi väestölaskentaan sisältyi otantatutkimus, jossa selvitettiin kohorttivedelmällisyyttä. Väestölaskentaan sisältyi lisäksi vähemmistötutkimus, jolla pyrittiin selvittämään mustalaisten, saamelaisien ja ruotsinkielisten demografisia ominaisuuksia.

Vuoden 1980 väestölaskenta toteutettiin samaan tapaan kuin aikaisemmat väestölaskennat, mutta laskenta-ajankohta poikkesi edellisistä ja oli 1.11.1980. Ehkä suurimpana erona vuoden 1970 väestölaskentaan voidaan pitää sitä, että enää ei väestölaskennan tarkoituksena ollut selvittää väestön määrää, vaan väestölaskentaa voidaan pitää enemmänkin yhteiskunnallisena tutkimuksena, jossa erilaisten sosioekonomisten tietojen lisäksi kerätään tietoja väestön asumisesta, rakennuksista ja kiinteistöistä. Vuoden 1980 väestölaskennassa käytettiin kyselylomakkeen lisäksi tietoja eri rekistereistä. Koulutusta koskevat tiedot saatiin Tilastokeskuksen tilastollisesta tutkintorekisteristä. Tulotiedot saatiin verotusrekisteristä ja erilaiset sosiaalietuuksien saajia koskevat tiedot Kansaneläkelaitoksen rekistereistä. Lisäksi vuoden 1980 yhteydessä perustettiin rakennus- ja huoneistorekisteri.

Vuosien 1990 ja 2000 väestölaskennat tuotettiin rekisteripohjaisesti Tilastokeskuksen hallussa olevista hallinnollisista aineistoista. Vuoden 2010 väestölaskennassa oli velvoittavana säädöksenä myös EU:n väestölaskentoja koskeva asetusta (Regulation (ec) no 763/2008 of the european parliament and of the council of 9 july 2008 on population and housing censuses).

Vuosien 1950-1980 aineistot ovat paperimuotoisia. Niistä 1970 ja 1980 aineistot ovat myös sähköisessä muodossa. Vuosien 1990-2010 väestölaskennoista on olemassa vain sähköiset aineistot. Alunperin laskennan tiedot oli lävistetty reikäkortteille. Kun kortit 1970-luvun alussa tuhottiin, tallennettiin kuitenkin kortinkuvat magneettinauhalle. Näin vuoden 1950 laskennasta on myös myöhemmin voitu tehdä taulukoita ja tulosteita. Tällaista käyttöä on kuitenkin ollut melko vähän.

1.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Väestölaskentalain 1 §:n mukaan koko maata käsittävä väestölaskenta ja siihen liittyvä asunto- ja kiinteistölaskenta on säännöllisesti joka kymmenes vuosi toimeenpantava. Ensimmäisen kerran on sellainen suoritettava aikana, joka asetuksella määrätään. Väestölaskentalain 1 §:ssä tarkoitettuja väestölaskentoja ja siihen liittyviä asunto- ja kiinteistölaskentoja ei ole toteutettu lain tarkoittamalla tavalla vuoden 1980 väestölaskennan jälkeen. Vuodesta 1990 eteenpäin väestölaskentaa vastaavat väestön tilastointia koskevat aineistot on kerätty hallinnollisten aineistojen ja rekisterien perusteella, ja laskennan tietosisältöä vastaavat tiedot on tuotettu vuosittain.

Väestölaskentalain 2-3 §:ssä säädetään väestölaskennassa ilmoitusvelvollisista ja kustannusten korvaamisesta, eikä näitäkään säännöksiä näin ollen ole sovellettu enää vuoden 1980 väestölaskennan jälkeen.

Lain 4 §:ssä säädetään laskentaa varten annettujen tietojen ja aineistojen käytöstä. Säännöksen mukaan laskentaa varten annettuja tietoja sisältäviä asiakirjoja, karttoja, piirroksia, kuvia, filmejä, magneettinauhoja, reikäkortteja ja muuta niihin verrattavaa aineistoa saa käyttää vain sellaisten tilastojen ja muiden tutkimusten laatimiseen, joista ei koidu vahinkoa tai muuta haittaa ilmoitusvelvolliselle. Aineiston käyttämisen on tapahduttava laskennan suorittajan valvonassa.

Väestölaskentalain 5 §:n mukaan asiakirjain julkisuudesta annetun lain (viittaus laissa kumotuun lakiin 83/51, voimassaoleva laki on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, myöhemmin julkisuuslaki) säännöksiä ei sovelleta väestölaskentaa varten annettuja tietoja sisältämään aineistoon. Toisin kuin muihin, muun muassa väestön tilastointia koskeviin myöhempiin tilastoaineistoihin, ei väestölaskennoissa syntyneisiin aineistoihin näin ollen sovelleta julkisuuslain säännöksiä salassapidosta tai luovuttamisen käyttötarkoituksista esimerkiksi tutkimuskäyttöön.

Lain 6 §:n mukaan jokainen laskennan toimittamiseen osallistuva tai laskentaa varten annettuja tietoja muutoin käsittelevä on velvollinen pitämään salassa, mitä hän laskentaa varten annetuista tiedoista tai aineistoista on saanut tietää ilmoitusvelvollisesta tai tämän olosuhteista.

Kyseistä säännösten kokonaisuutta sovelletaan käytännössä niin, että väestölaskentojen yhteydessä syntyneitä aineistoa on luovutettu tutkimuskäyttöön vain poistamalla tunnistetiedot aineistosta. Väestölaskentalain yhteydessä syntyneiden aineistojen on kyseisten säännösten nojalla tulkittu olevan pysyvästi salassa pidettäviä.

Kansallisarkisto on päätöksellään 6.6.2016 (AL/8233/07.01.01.03.01/2016) määrännyt väestölaskennan yhteydessä syntyneet asiakirjat pysyvästi säilytettäväksi. Arkistolakia (831/1994) sovelletaan sen 1 §:n mukaan Tilastokeskukseen arkistonmuodostajana ja lain 6 §:n mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Asiakirjalla tarkoitetaan arkistolaissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Näin ollen Arkistolaitoksella on arkistolaissa tarkoitetulla tavalla ollut oikeus päättää väestölaskentalain tarkoittamien väestölaskentojen yhteydessä syntyneiden aineistojen säilyttämisestä siitä huolimatta, että julkisuuslain säännöksiä ei ole sovellettu kyseiseen aineistoon.

1.2 Nykytilan arviointi

Väestölaskentalaisissa tarkoitettuja väestölaskentaa koskevia säännöksiä väestölaskennan toimittamisesta ei ole sovellettu vuonna 1980 suoritetun väestölaskennan jälkeen. Väestölaskentalaisissa ei ole säännöksiä väestölaskennassa syntyneiden aineistojen säilytysajoista taikka salassapitoajoista, vaan näiden aineistojen salassapito perustuu lain 4-6 §:n tulkintaan.

Käytännössä se, että laki on kaikilta osiltaan vanhentunut ja tulkinnallisesti epäselvä, aiheuttaa ongelmia väestölaskennassa syntyneiden aineistojen tutkimuskäytössä. Lain sanamuodosta ei kuitenkaan täysin aukottomasti ole pääteltävissä, että sen tarkoituksena on ollut pitää kaikki syntyneet aineistot salassa pidettävänä niin, että vain laskennan suorittajalla olisi oikeus aineistojen käyttämiseen. Sanamuotonsa mukaan säännöksillä on voitu tarkoittaa myös sitä, että aineistoihin myös salassa pidettäviltä osin on oikeus tutkimuskäyttöön ja salassapitovelvoite koskee tahoja, joka on näin saanut tietoonsa ilmoitusvelvollisesta tai tämän olosuhteista.

Sääntelyn vaikeaselkoisuus, vanhentuneisuus ja epäsuhta muihin tilastotarkoituksiin kerättyihin aineistoihin nähden asettavat lain tarkoittamalla tavalla kerätyt aineistot poikkeukselliseen asemaan, mistä syystä lainsäädäntöä on tarpeen näiltä osin tarkistaa.

2 Ehdotetut muutokset

Väestölaskentalaki ehdotetaan kumottavaksi. Väestölaskentaa ei ole toimitettu väestölaskentalain tarkoittamalla tavalla vuoden 1980 jälkeen. Väestölaskentaa liittyviä tilastoja on voitu laatia hallinnollisen aineiston perusteella ja Tilastokeskuksen tehtävään kuuluvana ilman väestölaskentalaisissa tarkoitettuja ilmoittamisvelvollisuuksia ja aineistojen erillistä keräämistä. Lain kumoamisella ei näiltä osin ole merkitystä tilastotoimintaan väestölaskennan osalta, koska väestöön kohdistuvat tilastot voidaan nykyisin koota hallinnollisesta aineistosta digitaalisessa muodossa.

Aikaisemmin lain tarkoittamien väestölaskentojen yhteydessä syntyneiden aineistojen osalta lain kumoaminen tarkoittaisi sitä, että näihin aineistoihin ei enää voitaisi soveltaa kyseisen erityislain säännöksiä. Väestölaskentalaisissa tarkoitetut aineistot on kerätty yksinomaan tilastotarkoituksiin, mistä syystä tilastolain 12 §:n tilastotarkoituksiin annettuja tietoja koskevia säännöksiä salassapidosta ja julkisuudesta sovellettaisiin väestölaskentalain nojalla kerättyihin aineistoihin. Säännöksen nojalla julkisuuslain tilastotarkoituksiin kerättyjä tietoja koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi näin ollen myös näihin aineistoihin.

Tilastotarkoituksiin kerätyt tiedot ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 16 mukaan salassapidettäviä. Tilastolain 13 §:n mukaan kyseisiä aineistoja voidaan Tilastokeskuksen päätöksellä luovuttaa käytettäväksi yhteiskuntaoloja koskevia tieteellisiä tutkimuksia tai selvityksiä varten. Asiakirjat muodostavat henkilötietolain (523/1999) 3 §:n tarkoittaman henkilörekisterin ja sisältävät julkisuuslain 24 §:n perusteella salassa pidettäviä tietoja. Väestölaskentalain soveltamisen yhteydessä kertyneet aineistot sisältävät henkilötietoja ja arkaluonteisia tietoja. Julkisuuslain 31 §:n 2 momentin mukaan yksityiselämän suojaamiseksi säädettyjen tietojen salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai jos tästä ei ole tietoa, 100 vuotta. Tilastotarkoituksiin kerätyt, väestölaskentojen yhteydessä kertyneet aineistot sisältävät julkisuuslain mukaan salassapidettäviä tietoja, eikä kaikkien aineiston sisältämien henkilöiden kuolemasta ei kuitenkaan ole mahdollista saada tietoa, joten käytännössä ne olisivat näin ollen salassa pidettäviä 100 vuotta.

Kun otetaan huomioon, että niin julkisuuslaki, tilastolaki, henkilötietolaki kuin arkistolakikin on säädetty viimeisten vuosikymmenien aikana, eikä näiden säätämisen yhteydessä väestölaskentalakiin ole tehty merkittäviä muutoksia, voidaan väestölaskentalain voimassaoloa pitää jokseenkin ongelmallisena. Sen säännösten ja niitä koskevien perustelujen tulkitseminen suhteessa nyt voimassaolevaan sääntelyyn asiakirjojen julkisuudesta, tilastotarkoituksiin kerättyistä aineistoista tai arkistoinnista ei ole tarkoituksenmukaista eikä ongelmatonta, kun otetaan huomioon lain vuoteen 1938 sijoittuva voimaantuloajankohta. Toisaalta ei kuitenkaan ole nähtävissä syitä, jotka puoltaisivat uuden, näitä aineistoja koskevan erillislainsäädännön antamista väestölaskentalain kumoamisen sijaan. Aineistoihin voidaan soveltaa samoja säännöksiä kuin muihinkin tilastotarkoituksissa kerättyihin aineistoihin ilman, että kerätyn aineiston tosiasialliseen salassapitoon tai säilyttämiseen kohdistuisi henkilötietojen suojaan kohdistuvia riskejä.

Muutosta on pidettävä perusteltuna myös henkilötietolain säännösten näkökulmasta. Kyseisten tietojen käyttöä tieteelliseen tai historialliseen tutkimukseen ei ole tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa ristiriidassa.

Lain kumoamisen yhteydessä myöskään laskennan suorittajaa koskevia säännöksiä ei voida enää soveltaa. Lain nojalla suoritetuissa väestölaskennoissa muodostuneet aineistot ovat yksinomaan tilastotarkoituksia varten kerättyjä. Näin ollen Tilastokeskuksen rooli aineistoja hallinnoivana viranomaisena säilyy lain kumoamisesta huolimatta tilastolain nojalla. Väestölaskennoissa syntyneiden tietojen luovuttaminen aineistosta voisi jatkossa näin ollen tapahtua Tilastokeskuksen päätöksellä ja tilastoaineistojen käyttö lupamenettelyä noudattaen.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia valtion- tai kuntatalouteen.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä on vaikutuksia Tilastokeskuksen toimintaan aineistojen luovuttamisen yhteydessä. Vaikutukset ovat vähäisiä ja luonteeltaan myönteisiä, kun Tilastokeskus voi jatkossa käsitellä väestölaskentalain nojalla suoritettujen väestölaskentojen yhteydessä kertynyttä aineistoa muuta tilastointitoimen yhteydessä kertyneiden aineistojen käsittelyä vastaavalla tavalla.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä on vaikutuksia väestölaskentalain soveltamisen yhteydessä syntyneiden aineistojen käyttöön tutkimustarkoituksiin. Aineistoihin sovellettaisiin jatkossa samoja tietojen luovuttamista koskevia tilastolain säännöksiä, kuin muihinkin tilastotoiminnassa syntyneisiin aineistoihin. Esitys parantaa näin ollen tutkijoiden asemaa, kun aineistoja voitaisiin luovuttaa Tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmää hyväksikäyttäen.

4 Esityksen valmistelu sekä lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa. Ehdotuksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta, Eläketurvakeskukselta, Kansallisarkistolta, Kansaneläkelaitokselta, Terveys- ja

HE 89/2017 vp

hyvinvoinninlaitokselta, Tietosuojavaltuutetulta, Tilastokeskukselta, Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta, Väestörekisterikeskukselta, Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:ltä, Suomen akateemisten tutkijoiden yhdistys ry:ltä, Informaatiotutkimuksen yhdistys ry:ltä, Verohallinnolta, Luonnonvarakeskukselta, Palkansaajien tutkimuslaitokselta, Helsingin yliopistolta ja Turun yliopistolta.

Lausunnoissa lain kumoamista kannatettiin.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä marraskuuta 2017.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

väestölaskentalain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan väestölaskentalaki (154/1938).

2 §

Tämä laki tulee voimaan kuuta 20.

Helsingissä 10 päivänä elokuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen