

Asia: VM/742/04.00.00.09/2016

## **Lausuntopyyntö Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta**

### **Kommentit sopimuksesta**

#### **Yleiset kommentit sopimuksesta**

Sopimusluonnos sisältää erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä. Arviomuistiossa on tiiviisti selostettu väestötietojen luovuttamiseen liittyvän sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Sen osalta on syytä huomata, että myös mahdollisen EU:n jäsenvaltioiden välisen sopimuksen on sisällöltään pysyttävä tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan säännökset, joilla mukautetaan asetuksen sääntelyn soveltamista, voivat sisältää erityisiä säännöksiä, jotka koskevat muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojen käsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä; yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja menettelyjä. Sopimusluonnoksen sisältämät määräykset koskevat lähinnä henkilötietojen luovuttamiseen ja asuinpaikan ilmoittamiseen liittyviä menettelyjä koskevia määräyksiä ja vaikuttaisivat sinänsä kuuluvan tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran piiriin. Rekisteröitävät henkilötiedot ovat sellaisia, joita jo tällä hetkellä vaihdetaan Suomen ja Viron rekisteriviranomaisten välillä väestötietolain ja henkilötietolain nojalla. Rekisteröitäviin henkilötietoihin ei myöskään vaikuttaisi kuuluvan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Rekisteröitävien henkilötietojen osalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, joka koskee henkilötunnuksen käsittelyä. Arviomuistiosta ei käy ilmi, poikkeako ja millä tavoin Viron lainsäädäntö poikkeaa henkilökohtaisen tunnistenumeron osalta Suomen henkilötunnuksen käsittelyä koskevasta sääntelystä.

Henkilötietojen luovuttamisen osalta sopimusluonnoksen arviointia vaikeuttaa se, että arviomuistiossa ei tarkemmin selosteta, millä tavalla henkilötietoja olisi tarkoitus sähköisesti luovuttaa. On syytä huomata, että pelkkä tietojen vaihtaminen, vaikka se tapahtuisi sähköisesti, ei vielä sellaisenaan tarkoita päätösvallan luovuttamista toisen valtion viranomaiselle tietojärjestelmään kirjattavien tietojen osalta. Jos Viron viranomaiselle on kuitenkin tarkoitus avata tekninen käyttöyhteys siten, että kyseinen viranomainen voisi suoraan kirjata tietoja tietojärjestelmään ilman Suomen viranomaisen ratkaisua kirjaamisesta, asian olisi syytä ilmetä

tarkemmin sopimusmääräyksistä. Arviomuistiossa on kiinnitetty huomiota laissa säätämisen vaatimukseen siltä osin kuin on kyse henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden välityksellä sekä vaatimukseen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kattavuudesta ja yksityiskohtaisuudesta. Sopimusartiklassa mainittu tietojen luovuttaminen sähköisesti jättää kuitenkin epäselväksi, menisikö menettely pidemmälle kuin esimerkiksi tietojen luovuttaminen sähköisesti suojattua tiedonvaihtokanavaa käyttäen.

Pohjoismaisesta väestön rekisteröintiä koskevasta sopimuksesta, johon arviomuistiossa viitataan, tai siihen liittyvästä hallituksen esityksestä ei myöskään tarkemmin ilmene, millä tavalla sähköinen tiedonluovutus teknisesti tapahtuu. Kyseisen sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuksen 2 artiklan mukaiset ilmoitukset ja vastaukset tämän artiklan mukaisiin kyselyihin voidaan hoitaa suoraan sähköisesti asiasta sopineiden sopimusvaltioiden keskusviranomaisten kesken. Tämä ei vielä välttämättä tarkoita esimerkiksi suorakäyttöyhteyttä järjestelmään. Suomen ja Viron välisen sopimusluonnoksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuksessa mainittuja ilmoituksia voitaisiin siirtää sähköisesti osapuolten rekisteriviranomaisten välillä. Myöskään tämä sanamuoto ei vaikuttaisi sellaisenaan viittaavan suorakäyttöyhteyteen tai tekniseen käyttöyhteyteen väestötietojärjestelmään. Arviomuistiossa tuodaan kuitenkin esiin, että Suomen ja Viron väliseen tiedonluovutukseen olisi tarkoitus käyttää olemassa olevaa sovellusta, jota jo käytetään Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä. Sopimusmääräyksiä olisi tältä osin syytä arvioida tarkemmin myös suhteessa perustuslakiin jo ennen sopimuksen allekirjoittamista.

#### **Kommentit sopimuksen tavoitteista ja soveltamisalasta**

-

#### **Kommentit muuttoa koskevasta menettelystä**

-

#### **Kommentit tietojen vaihdosta ja käsittelystä**

-

### **Sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuus**

#### **Lausunnonantajan näkemys sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta**

Arviomuistiossa perustellaan valtiosopimuksen tarvetta sillä, että asuinpaikkaa koskeva päätösvalta voitaisiin Suomen väestötietojärjestelmän osalta antaa tietyissä tapauksissa Viron rekisteriviranomaisille. Muistiossa tuodaan esiin, että samalla valtiosopimuksessa olisi tarkoituksenmukaista määrätä asuinpaikan määrittämisen yhteydessä vaihdettavista tiedoista ja niiden käsittelystä.

Arviomuistiosta tai valtiosopimusluonnoksesta ei tarkemmin ilmene, minkälaisen päätösvalan luovuttamisesta olisi kysymys. Sopimusluonnoksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, olisiko kyse Suomen viranomaiselle kuuluvan tehtävän antamisesta toisen valtion

viranomaiselle. Tällainen Suomen viranomaiselle kuuluva tehtävä voisi olla esimerkiksi tietojärjestelmään kirjattavista tiedoista päättäminen. Arviomuistiossa ei ole myöskään arvioitu, olisiko Suomen viranomaiselle kuuluvan tehtävän antaminen toisen valtion viranomaiselle ylipäätään mahdollista valtiosääntöoikeudellisista syistä. Suunnitellun sopimuksen perustuslainmukaisuutta olisi vielä syytä arvioida tarkemmin ennen sen allekirjoittamista. Tältä osin on syytä huomioda, että sopimusluonnoksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan vastaanottajavaltion rekisteriviranomainen päättää, rekisteröidäänkö muuttaja asuvaksi vastaanottajavaltiossa. Päätös tehtäisiin myös vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaisesti. Sen sijaan väestötietojärjestelmään rekisteröitävien tietojen luovuttamista koskevat artiklat vaikuttaisivat perustuvan henkilötietojen luovuttamiseen, joka ei vielä sellaisenaan tarkoittaisi päätösvallan luovuttamista toisen valtion viranomaiselle, jos kyse olisi tavanomaisesta viranomaisten välisestä hallinnollisesta yhteistyöstä. Mikäli toisen valtion viranomaiselle annettaisiin oikeus tallettaa tietoja suorakäyttöisesti väestötietojärjestelmään, kyseessä olisi todennäköisesti Suomen viranomaiselle kuuluvan tehtävän luovuttaminen toisen valtion viranomaiselle.

Asian jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomiota myös Euroopan unionin (EU) ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakautumiseen. EU-oikeuden kannalta on muistettava, että silloin kun tietyllä alalla on annettu unionin yhteistä lainsäädäntöä, jäsenvaltioilla on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti velvollisuus pidäytyä sellaisten toimien antamisesta – mukaan lukien jäsenvaltioiden väliset sopimukset –, jotka saattaisivat poiketa kyseisestä sääntelystä tai olla sen vastaisia. Näin ollen tilanteessa, jossa unioni on jo antanut lainsäädäntöä tarkasteltavalla alalla, on selvítettävä, kuinka laajasti jäsenvaltiot voivat edelleen säätää asiasta kansallisesti. Arvioinnissa on määritettävä relevantit unionin säädökset ja selvítettävä kunkin toimen tavoitteen ja tarkoituksen perusteella, kattaako unionin lainsäädäntö kyseisen alan kokonaisuudessaan vai jättääkö se jäsenvaltioille tiettyä liikkumavaraa kansallisen sääntelyn antamiseksi. Sellaisesta asiasta, josta ei säädetä unionin toimella, voidaan lähtökohtaisesti säätää kansallisesti sillä edellytyksellä, ettei kansallisella toimenpiteellä heikennetä unionin lainsäädännön tavoitteen ja tarkoituksen toteutumista.

Unionilla on toimivalta antaa luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt silloin, kun kyse on unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta (SEUT 16 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltioiden toimivallassa on siten henkilötietojen käsittelyä koskeva toimivalta siltä osin kuin kyse ei ole unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta tai unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa. Henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön osalta unioni on käyttänyt lainsäädäntövaltaansa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus) on soveltamisalaltaan laaja ja suurimmaksi osaksi jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Yleinen tietosuoja-asetus antaa kuitenkin jäsenvaltioille siinä säädetyin edellytyksin mahdollisuuden säätää tietosuoja-asetuksen säännöksiä täydentävää tai mukauttavaa lainsäädäntöä. Liikkumavaraa käytettäessä on syytä huolehtia siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet eivät vaarannu.

## Sopimuksen eduskunnan myötävaikutusta edellyttävät määräykset

### **Sisältääkö sopimus sellaisia eduskunnan myötävaikutusta edellyttäviä määräyksiä, joita ei ole tunnistettu arviomuistiossa?**

Arviomuistiossa on kiinnitetty huomiota siihen, että sopimusluonnos sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja sopimus siten edellyttäisi eduskunnan myötävaikutusta.

Arviomuistiossa esiin tuodun mukaisesti sopimusluonnos on merkityksellinen perustuslain 10 §:n kannalta. Sopimusluonnokseen sisältyvät artikkelit liittyvät erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn. Perustuslain 10 § 1 momentti edellyttää, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Suomessa henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta, jota lähiaikoina täydentäisi tietosuojalaki, jota koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittely on vielä kesken (HE 9/2018 vp; HaVM 13/2018 vp). Tietosuojaa-asetusta ja tietosuojalakea sovellettaisiin Suomessa myös EU-oikeuden ulkopuolelle jäävään henkilötietojen käsittelyyn, jollei erikseen toisin säädetä.

Sopimusluonnoksella on myös yhteys perustuslain mukaiseen liikkumisvapauteen. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Kotikuntalaisissa (201/1994) säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunnan määräytymisestä. Kotikunta ja asuinpaikka sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta merkitään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään merkitään myös henkilön ilmoittama tilapäinen asuinpaikka. Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyvät myös kotikuntalain säännösten mukaisesti laissa säädetyin edellytyksin.

Sopimusluonnoksen ja siihen liittyvän arviomuistion valossa jää epäselväksi, voisiko siinä tarkoitettuun yhteistyöhön liittyä sellaisen päätöksentekovalan luovuttamista Viron viranomaisille, että sopimusluonnokseen sisältyisi myös perustuslaissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä, jonka perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan tulee perustua lakiin, vai olisiko kyse pelkästään julkisesta hallintotehtävästä. Jos Viron viranomaiselle on tarkoitus siirtää Suomen viranomaiselle kuuluvaa päätöksentekovaltaa, esimerkiksi oikeus tallettaa tietoja suorakäyttöisesti väestötietojärjestelmään, sopimusluonnosta olisi syytä arvioida ennen sopimuksen allekirjoittamista vielä tarkemmin valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta myös siltä osin, liittyykö siihen julkisen vallan käyttöä.

### **Edellyttääkö sopimuksen voimaantulo sellaisia muutoksia kansalliseen sääntelyyn, joita ei ole tunnistettu arviomuistiossa?**

-

**Muut kommentit eduskunnan myötävaikutusta edellyttävistä määräyksistä**

-

**Vaikutukset ja toimenpiteet**

**Kommentit sopimuksen vaikutuksista**

-

**Mitä toimenpiteitä sopimuksen voimaantulo edellyttäisi hallinon- tai toimialallanne?**

-

**Muut kommentit**

**Muut kommentit**

-

Leinonen Antti  
Oikeusministeriö

Koivu Virpi  
Oikeusministeriö - Lainvalmisteluosasto, julkisoikeuden yksikkö