

Asia: VM/742/04.00.00.09/2016

Lausuntopyyntö Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta

Kommentit sopimuksesta

Yleiset kommentit sopimuksesta

Väestörekisterikeskus pitää Suomen ja Viron välisen väestön rekisteröintiä koskevan valtiosopimuksen allekirjoittamista kannatettavana. Sopimuksen valmistelu on käynnistynyt Väestörekisterikeskuksen valtiovarainministeriölle tekemästä aloitteesta, ja Väestörekisterikeskus on ollut tiiviisti mukana valmistelemissa sopimusta.

Sopimuksen tarkoituksena on sopia Suomen ja Viron välisiä muuttoja koskevasta väestötietojen vaihdosta ja kaksoisrekisteröintien poistamisesta sekä helpottaa muuta maiden välistä tietojenvaihtoa. Sopimukseen sisältyy aineellisia määräyksiä muuttajan kotikunnan määräytymisestä ja kaksoisrekisteröintien poistamisesta sekä toimivaltaa, menettelyä ja henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä.

Valtiosopimus ratkaisee useita Väestörekisterikeskuksen ja Viron sisäministeriön välistä väestörekisteritietojen luovuttamista koskevaan sopimukseen (jäljempänä ”hallintosopimus”) ja sen soveltamisalaan liittyviä ongelmia. Kuten arviomuistiossa on todettu, valtiosopimuksen yhteiskunnalliset vaikutukset olisivat merkittäviä, koska Suomen ja Viron välisiä muuttoja on paljon. Valtiosopimuksella parannettaisiin myös väestötietojärjestelmän kotikuntamerkinän luotettavuutta.

Kommentit sopimuksen tavoitteista ja soveltamisalasta

Valtiosopimuksen tavoitteena on tukea väestön liikkuvuutta ja helpottaa väestön rekisteröintiä. Sopimuksen voidaan katsoa vähentävän Suomen ja Viron välillä muuttavien henkilöiden hallinnollista taakkaa, koska muuttajan ei tarvitsisi esittää paperisia selvityksiä henkilö- ja

perhesuhdetiedoistaan. Vastaanottajavaltion ei tarvitsisi vastaavasti tutkia selvitysten luotettavuutta ja riittävyyttä.

Väestörekisterikeskus pitää edelleen kannatettavana sitä, ettei sopimuksen soveltamisalaa ole rajattu pelkkiin Viron ja Suomen kansalaisiin. Väestötietoja voitaisiin siksi vaihtaa nykyistä kattavammin. Tämä edistäisi tietojen oikeellisuutta poistamalla tietojenvaihdon katvealueet. Sopimuksen myötä myös esimerkiksi Suomeen muuttavan Viron kansalaisen perheenjäsenten tiedot voitaisiin välittää Suomeen riippumatta siitä, ovatko perheenjäsenet Viron kansalaisia. Lisäksi paluumuuttajista saataisiin tiedot ajantasaisesti.

Suomen ja Viron välisiä muuttoja koskevien maastamuuttoilmoitusten laiminlyönti on oletettavasti johtanut kaksoisrekisteröinteihin, jotka puolestaan ovat omiaan vääristämään muun muassa kunnan palvelusuunnittelua ja väestörakennetilastoja. Jotta valtiosopimus saisi tavoitellut vaikutuksensa, on toteutettava myös sopimuksen 9 ja 10 artikloissa tarkoitettu kertaluonteinen kaksoisrekisteröintien poistaminen. Kyseinen mekanismi estää sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvää väärinkäyttöä, kun henkilö ei voisi enää jatkossa olla rekisteröitynä samaan aikaan Suomessa ja Virossa asuvaksi hyödyntäen molempien maiden asumiseen sidottuja palveluita ja etuuksia.

Kommentit muuttoja koskevasta menettelystä

Muuttoja koskeva menettely vastaa sisällöllisesti olennaisilta osin Pohjoismaiden välisiä muuttoja koskevaa menettelyä. Sopimuksen myötä henkilö ei jäisi väestörekisterien ulkopuolelle eikä hänellä voisi toisaalta olla kuin yksi asuinpaikka sopimusvaltioissa.

Sopimus sisältää tarvittavat määräykset tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä. Määräykset ovat muuttajan näkökulmasta täsmällisiä ja vaikutuksiltaan helposti ennakoitavia.

Kommentit tietojen vaihdosta ja käsittelystä

Sopimuksen 6 ja 7 artikloissa luetellaan tyhjentävästi käsiteltävät henkilötiedot eli henkilötiedot, jotka vastaanottajavaltion on toimitettava alkuperävaltiolle, ja henkilötiedot, jotka alkuperävaltion on toimitettava vastaanottajavaltiolle. Alkuperävaltion rekisteriviranomaiselle toimitettava tietosisältö on suppeampi ja sisältää henkilökortista tai passista ilmenevien tietojen lisäksi lähinnä välttämättömät tiedot henkilön muutosta toiseen sopimusvaltioon. Vastaanottajavaltiolle toimitettava 7 artiklan mukainen tietosisältö on sen sijaan laajempi ja koostuu henkilön perustietojen lisäksi perhesuhteita koskevista tiedoista.

Vastaanottajavaltiolle toimitettavaan tietosisältöön kuuluu muuttajan perustietojen ohella muuttajan nykyistä puolisoa tai rekisteröityä parisuhdekumppania koskevia tietoja sekä tietoja muuttajan alle 18-vuotiaista lapsista. Nämä tiedot ovat olennaisesti kolmansia henkilöitä koskevia tietoja, mutta tiedot on sopimuksen mukaan välitettävä riippumatta siitä, muuttavatko puoliso ja alle 18-vuotiaat lapset rekisteröitävän henkilön mukana. Välitettävään tieto-sisältöön lukeutuvat tiedot kaikista muuttajan alle 18-vuotiaista lapsista sekä siitä, ketkä lapsista ovat muuttajan huollettavina ja ketkä eivät. Myös alle 18-vuotiaan muuttajan molemmista vanhemmista on

annettava tietoja (ml. henkilötunniste) riippumatta siitä, ovatko molemmat vanhemmat lapsen huoltajia.

Sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan 9 luetelmakohdan mukaan vastaanottajavaltiolle on toimitettava alaikäisen muuttajan kummankin vanhemman tai huoltajan henkilötunniste. Saman 1 kohdan 7 ja 8 luetelmakohtien mukaan muuttajan nykyisen puolison tai rekisteröidyn parisuhdekumppanin sekä alle 18-vuotiaiden lasten osalta riittävät kuitenkin syntymäajat.

Henkilötietojen suojan näkökulmasta on kannatettava ratkaisu, että välitettävät henkilötiedot luetaan sopimuksessa tyhjentävästi. Tietosisältö ei näin ollen määräytyisi miltään osin viranomaisen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Sopimusneuvotteluissa täsmennyneiden tietosisältöjen tarkoitusta ei kuitenkaan perustella arviomuistiossa sen tarkemmin kuin että tiedot ovat tarpeellisia henkilö- ja perhesuhteiden selvittämiseksi henkilöiden muuttaessa Suomen ja Viron välillä.

Valtiosopimuksen 8 artiklan nojalla osapuolet voisivat erillisestä sopimuksesta vaihtaa muitakin tietoja toisen osapuolen valtion kansalaisista tai asukkaista siltä osin kuin kulloinkin sovellettavat tietosuojaa koskevat säädökset ja määräykset sen sallivat. Artiklan taustalla on tarve saada asemaltaan jossain määrin epäselvälle Väestörekisterikeskuksen ja Viron sisäministeriön väliselle hallintosopimukselle vahvempi valtiosääntöoikeudellinen perusta. Nyt lausuttavana olevan valtiosopimuksen ohella on valmisteltu myös uutta virastotasoista sopimusta, jonka myötä Suomi ja Viro saisivat jatkuvana päivityksenä tietoja omien kansalaistensa henkilötiedoissa tapahtuneista muutoksista (esim. nimenmuutokset, lasten syntymät, avioliitot, kuolemat).

Vaikka Väestörekisterikeskuksen ja Viron sisäministeriön välinen voimassa oleva hallintosopimus mahdollistaa Suomen ja Viron välillä muuttavia henkilöitä koskevan tietojenvaihdon, sopimus on edesauttanut yksipuolisesti vain Viron väestötietojen ylläpitoa, koska Virosta saatavia tietoja on voitu hyödyntää ainoastaan vihjetietoina henkilön tosiasiallisesta asuinpaikasta. Valtiosopimuksen myötä Suomi voisi hyödyntää Virosta saatavia väestötietoja, kun koti-kuntalakiin tehtäisiin arviomuistiossa tarkoitettu viittaus.

Kaksoisrekisteröintien poistamista koskevassa menettelyssä on omaksuttu lähtökohdaksi henkilön itsemääräämisoikeus eli henkilö saa ensisijaisesti itse määrittää, kumpaan valtioon kokee vahvempaa liityntää. Sopimuksen tehokas toteutuminen edellyttää kuitenkin, että kaksoisrekisteröinti voidaan poistaa myös siinä tapauksessa, ettei henkilö rekisteriviranomaisen pyynnöstä ilmoita ensisijaista asuinpaikkaansa. Tätä varten on sopimuksessa määritelty täsmälliset säännöt asuinvaltion määräytymisestä.

Toisaalta kaksoisrekisteröintien poistaminen merkitsee sitä, että tietoja välitetään kaikista henkilöistä, joilla on 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu liittymä toisen osapuolen valtioon. Näistä

henkilöistä vain osa on rekisteröity asuvaksi sekä Suomessa että Virossa. Menettelyä voidaan kuitenkin pitää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävänä, koska sopimuksen vaikutukset ovat rekisteröityjen näkökulmasta selkeät ja ennakoitavat, eikä henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin puututa enempää kuin välttämätöntä yleisen edun mukaisen tavoitteen kannalta.

Sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuus

Lausunnonantajan näkemys sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta

Väestörekisterikeskus pitää sopimuksen allekirjoittamista tarkoituksenmukaisena viitaten muun muassa jo edellä esiin tuotuihin näkökohtiin. Pohjoismaiden välisistä muutoista on ollut vastaava valtiosopimus voimassa jo vuosikymmeniä. Nykyisin Suomen ja Viron välinen muuttoliike on kuitenkin paljon vilkkaampaa kuin Suomen ja muiden Pohjoismaiden välinen muuttoliike. Nykyistä kattavampi tietojenvaihto lisäisi kotikuntatietojen luotettavuutta ja vähentäisi kaksoisrekisteröinnistä aiheutuvia haittoja. On myös tarkoituksenmukaista, että tiedot siirtyvät maasta toiseen viranomaisaloitteisesti, eikä henkilön tarvitse esittää perhesuhteistaan selvityksiä eikä käyttää aikaansa elämäntapahtumiensa ilmoittamiseen.

Sopimuksen allekirjoittaminen ja lailla voimaan saattaminen on myös välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa, että henkilöllä on sopimuksen tarkoittamalla tavalla asuinpaikka vain jommassakummassa jäsenvaltiossa. Suomessa asuva henkilö tulisi sopimuksen nojalla rekisteröidä muuttaneeksi pois Suomesta hänen saatuaan asuinpaikan Virossa.

Sopimukseen sisältyy myös Suomen ja Viron väestötietojärjestelmissä olevien päällekkäisyyksien poistaminen kertaluonteisesti sopimuksen voimaantullessa. Ratkaisu on varsin tarkoituksenmukainen, koska sopimuksen vaikutusten rajoittaminen tietojenvaihtoon muuttojen yhteydessä olisi nykyisen hallintosopimuksen tavoin vaikutukseton niiden henkilöiden osalta, jotka on merkitty asuviksi molemmissa maissa, ja jotka eivät enää muuta maiden välillä.

Sopimuksen eduskunnan myötävaikutusta edellyttävät määräykset

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

-

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

-

Muut kommentit eduskunnan myötävaikutusta edellyttävistä määräyksistä

Väestörekisterikeskus katsoo, että sopimus koskee keskeisiltä osin henkilötietojen käsittelyä, josta on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Sopimus kuuluu siten lainsäädännön alaan ja edellyttää eduskunnan myötävaikutusta.

Vaikutukset ja toimenpiteet

Kommentit sopimuksen vaikutuksista

-

Mitä toimenpiteitä sopimuksen voimaantulo edellyttäisi hallinon- tai toimialallanne?

Sopimuksen voimaantulo edellyttää arviomuistion mukaisesti Väestörekisterikeskuksen tekevän eräitä vähäisiä järjestelmämuutoksia pohjoismaisen väestörekisterisopimuksen toimeenpanossa käytettäviin sovelluksiin. Valtiosopimuksen rinnalla on valmisteltu Väestörekisterikeskuksen ja Viron sisäministeriön välisen tietojen vaihtoa koskevan hallintosopimuksen uusimista, minkä toimeenpano edellyttää myös muutoksia väestötietojärjestelmän sovelluksiin.

Lisäksi sopimuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettu kaksoisrekisteröintien poistaminen edellyttää VTJ-poiminnan tekemistä ja sopimuksen mukaista Viron ja Suomen väestörekisteritietojen vertailua sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, jotka ovat sopimuksen voimaan tullessa kirjoilla molemmissa maissa. Väestörekisterikeskus tai maistraatti tulee lähettämään näille henkilöille kirjeen, jossa kerrotaan tarvittavista toimenpiteistä ja rekisterinpitäjän valtuuksista toimia asiassa ilman asianosaisen myötävaikutusta.

Valtiosopimuksen voimaansaattamiseen liittyy myös yleinen tiedottaminen sopimuksesta ja sen vaikutuksista.

Edellä mainituista tehtävistä eli järjestelmämuutosten edellyttämistä ostopalvelukustannuksista sekä tietojenvaihdon toimeenpanon koordinointi-, suunnittelu-, ohjeistus- ja tiedottamistehtävien edellyttämästä 1 htv:n virkatyöpanoksesta aiheutuu yhteensä 125.000 euron ylimääräiset kustannukset, jotka olisi katettava Väestörekisterikeskuksen toimintamäärärahan vastaavan suuruisella kertaluontoisella korotuksella.

Muut kommentit

Muut kommentit

-

Salovaara Timo
Väestörekisterikeskus

Majamaa Eerika
Väestörekisterikeskus - Palvelut-yksikkö

