

Asia: VN/10391/2019

Lausuntopyyntö Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ulkoministeriön lausunto Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta sopimuksesta sekä sopimuksesta väestörekisteritietojen toimittamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välillä tehtävästä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta. Sopimus kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja ministeriö on tehnyt neuvottelualoitteen keväällä 2016. Neuvottelujen tuloksena on syntynyt kahden erillisen sopimuksen käsittävä kokonaisuus, joista toinen sopimus on valtiosopimus ja toinen virastojen välinen hallintosopimus. Valtiosopimuksen määrätessä erityisesti väestön rekisteröinnistä sopimusvaltioissa, hallintosopimus kohdentuu jatkuvaan väestötiedon vaihtoon sopimusvaltioiden välillä. Valtiosopimukseen olennaisesti liittyvä virastotasoinen sopimus väestörekisteritietojen toimittamisesta on yhtä aikaa lausuntokierroksella. Lausuntoa hallintosopimuksesta pyytää hallintosopimuksen allekirjoittava Digi- ja väestötietovirasto.

Valtiosopimuksesta on pyydetty lausuntoa myös syksyllä 2018. Lausuntoja annettiin tällöin yhteensä 19 kappaletta (ml. ulkoministeriön lausunto) ja valtiovarainministeriö on pyrkinyt sopimuksen jatkoneuvotteluissa ottamaan lausunnoissa esiin tuodut seikat huomioon. Sopimusluonnoksen teksti on näin ollen muuttunut jonkin verran vuonna 2018 lausuntokierroksella olleesta tekstistä.

Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan sekä valtiovarainministeriön että Digi- ja väestötietoviraston lausuntopyyntöön seuraavaa:

Ulkoministeriö pitää edelleen väestön rekisteröinnistä Suomen ja Viron välillä allekirjoitettavaa valtiosopimusta, joka tukee liikkuvuutta sekä helpottaa väestön rekisteröintiä, kannatettavana. Ulkoministeriö pitää myös Digi- ja väestötietoviraston (DVV) neuvotteleman väestörekisteritietojen toimittamista koskevan sopimuksen tekemistä kannatettavana.

Ulkoministeriö katsoo, että sen valtiosopimusluonnoksen aiemmalla lausuntokierroksella syksyllä 2018 esittämät kommentit on otettu asianmukaisesti huomioon itse sopimustekstissä tai ulkoministeriö on saanut valtiovarainministeriöltä muun riittävän selvityksen kommenttien huomioimisesta.

Ulkoministeriö kiinnittää kuitenkin uutena seikkana huomiota valtiosopimusluonnoksen 8 artiklan 2 kohtaan sekä DVV:n ja Viron tasavallan sisäministeriön välillä väestörekisteritietojen toimittamisesta tehtävän sopimuksen luonteeseen.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä todetaan, että DVV:n ja Viron sisäministeriön välillä tehtävä sopimus on luonteeltaan hallintosopimus. DVV:n omassa sopimusta koskevassa lausuntopyynnössä puolestaan todetaan, että

”Sopimus, josta lausuntoa pyydetään, vastaa pitkälti aiempaa, 2005 solmittua sopimusta. Uuden sopimuksen valtiosääntöoikeudellinen asema on kuitenkin selkeämpi, sillä nyt neuvotellussa valtiosopimuksessa on kohta, jonka mukaan tällainen sopimus voidaan viranomaistasolla solmia. Sopimuksen solmimisen toimivalta perustuu kuitenkin myös Digi- ja väestötietoviraston laissa säädettyyn toimivaltaan luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja (laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista 661/2009, 4 luku)”.

Edellä mainittu valtiosopimuksen kohta, johon DVV lausuntopyynnössään viittaa, on valtiosopimuksen 8 artiklan 2 kohta, jossa todetaan, että valtioiden rekisteriviranomaiset sopivat erikseen keskenään tietojenvaihdon käytännön järjestelyistä sekä vaihdettavien tietojen yksityiskohtaisesta luettelosta.

DVV:n lausuntopyynnössään käyttämä luonnehdinta sopimuksen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta ja viittaus valtiosopimuksen 8 artiklan 2 kohtaan jättää jossain määrin epäselväksi sen, olisiko sopimuksessa sittenkin kyse niin sanotusta delegoidusta sopimuksesta eikä kansainvälisestä hallintosopimuksesta. Näiden kahden sopimustyyppien ero voi toisinaan olla epäselvä, mutta lähtökohtaisesti erona on, että kansainvälisen hallintosopimuksen tekemiseen viranomaisella on jo olemassa toimivalta, kun taas delegoidun sopimuksen tekemistä varten viranomainen tarvitsee valtuutuksen. Tällainen valtuutus voi sisältyä suoraan valtiosopimuksen määräykseen. Sopimuksentekovallan delegoinnin perusteella tehdyllä sopimuksella viranomainen sitoutuu Suomen hallituksen puolesta sopimukseen, kun taas kansainvälinen hallintosopimus tehdään yleensä viranomaisen omissa nimissä.

Delegoinnin edellytyksenä on, että laissa tai valtiosopimuksen määräyksessä, joka voimaansaattetaan lailla yksilöidään valtuutuksen saaja ja rajoitetaan valtuuden asiallista sisältöä riittävän täsmällisesti sekä ilmaistaan ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa valtuutuksen saaja voi tehdä sopimuksen. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn delegoinnin edellytyksenä on, että valtuutus rajoittuu valtuuttavan velvoitteen puitteisiin eikä merkitse valtuutta sopia päävelvoitteen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen eikä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Viranomaisille osoitettu sopimuskentekovaltuutus voi näin ollen koskea lähinnä päävelvoitteen teknisiä tarkistuksia tai täydennyksiä taikka viranomaisten välisen yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämistä.

Kansainväliseen hallintosopimukseen ei myöskään saa sisältyä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita eikä sillä saa olla ulkopoliittisia ulottuvuuksia. Kansainvälinen hallintosopimus voi sisältää määräyksiä vain asianomaisten viranomaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä kysymyksistä. Kansainvälisellä hallintosopimuksella ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille eikä yksityisille tahoille.

Ulkoministeriö ehdottaa, että valtiovarainministeriö ja DVV varmistuvat vielä siitä, mikä DVV:n neuvotteleman sopimuksen luonne on. Asiasta olisi hyvä tehdä selkoa myös lyhyesti valtiosopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen perusteluissa.

Jos DVV:n neuvottelema sopimus olisi delegoitu sopimus, tällöin delegointia koskeva sopimusmääräys eli tässä tapauksessa valtiosopimuksen 8 artiklan 2 kohta kuuluisi lainsäädännön alaan ja vaatisi eduskunnan hyväksynnän. Delegoitua sopimusta ei myöskään voitaisi näin ollen tehdä ennen kuin valtiosopimus on hyväksytty ja kansallisesti voimaansaattettu. Koska delegoitua sopimusta pidetään valtiosopimuksena, on delegoitu sopimus lähtökohtaisesti myös voimaansaattettava ja julkaistava kuten muutkin valtiosopimukset. Jos DVV:n neuvotteleman sopimuksen puolestaan katsottaisiin olevan hallintosopimus, niin se voitaisiin tehdä jo ennen valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista ja sitä ei tarvitse kansallisesti saattaa voimaan. Hallintosopimuksen teksti ja tieto sopimuksen voimaantulosta voidaan tarvittaessa julkaista ministeriön tai muun viranomaisen omassa määräyskokoelmassa tai verkkosivuilla. Kansainvälistä hallintosopimusta ei yleensä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa, mutta valtioneuvosto tai ministeriö voi kuitenkin erikseen päättää julkaista tiedon yleisön kannalta merkittävän kansainvälisen hallintosopimuksen voimaantulosta sopimussarjassa. Samassa yhteydessä on mahdollista julkaista sopimussarjassa myös sopimuksen teksti.

Tarkempaa tietoa delegoiduista sopimuksista ja kansainvälisistä hallintosopimuksista löytyy ulkoministeriön valtiosopimusoppaan (Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017) sivuilta 29-33.

Naskila Annika
Ulkomministeriö