

Asia: VN/36586/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Digi- ja väestötietovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettaisiin eduskunnalle Suomen ja USA:n välisestä puolustusyhteistyöstä tehdyn ns. DCA-sopimuksen hyväksymistä, lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaansaattamista ja joidenkin liitännäislakien muuttamista. Esitysluonnoksessa ei ehdotettaisi Digi- ja väestötietoviraston toimintaan keskeisesti vaikuttavien lakien, kuten kotikuntalain (201/1994) tai väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009, jäljempänä VTVPL) muuttamista.

Henkilötunnuksen ja kotikunnan tarve

Digi- ja väestötietoviraston toimintaan vaikuttavia määräyksiä sisältyy DCA-sopimuksen 7 artiklan 3 kappaleeseen, jonka mukaan sopimuksessa määriteltäisiin USA:n joukkoihin, USA:n sopimustoimittajiin ja huollettaviin ei sovelleta ulkomaalaisten rekisteröintiä ja valvontaa koskevaa sääntelyä. Lisäksi esityksen perustelujen mukaan sovelletaan täydentävästi NATO SOFA-sopimusta, jonka III artiklan 1 kappaleen mukaan vastaanottajavaltioon sijoitettuja joukkoja eivät koske vastaanottajavaltion antamat ulkomaalaisten rekisteröintiä ja valvontaa koskevat säännökset, eikä heillä katsota olevan oikeutta pysyväisluonteiseen oleskeluun tai kotipaikkaan vastaanottajavaltion alueella.

Digi- ja väestötietoviraston toiminnan näkökulmasta on tarpeen arvioida, voidaanko DCA-sopimuksen piiriin kuuluville henkilöille antaa suomalainen henkilötunnus ja/tai kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Esityksen perusteluissa (HE s. 53–56) otetaan erikseen kantaa vain kotikuntaan, ja perustelujen mukaan sopimuksen piiriin kuuluvat henkilöt eivät lähtökohtaisesti voisi saada kotikuntaa Suomessa. Lisäksi perusteluista on tulkittavissa, että näiden henkilöiden ei myöskään olisi tarkoitus saada suomalaista henkilötunnusta.

Digi- ja väestötietoviraston käsityksen mukaan Suomessa on hyvin vaikea elää osana yhteiskuntaa ilman suomalaista henkilötunnusta, koska hyvin monet tietojärjestelmät sekä julkisella että yksityisellä sektorilla on rakennettu niin, että henkilöiden yksilöinti niissä perustuu henkilötunnukseen. Henkilötunnuksen saamisen perusteena ei voi olla se, että palveluntuottajan tietojärjestelmä on rakennettu niin, että palvelua ei voida tarjota henkilötunnuksettomalle henkilölle. Kuitenkin on tilanteita, joissa henkilön luotettava yksilöinti on tarpeen palvelun tarjoamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi tietosuojalain (1050/2018) 29 §:n 2 momentissa mainitut pankki- ja vakuutustoiminta tai terveydenhuolto. Muun muassa tästä syystä diplomaateille ja kansainvälisten järjestöjen työntekijöille sekä heidän perheenjäsenilleen on VTVPL 8 §:ssä annettu mahdollisuus saada omasta pyynnöstään henkilötunnus. Digi- ja väestötietovirasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi mahdollistaa tämä myös DCA- ja NATO SOFA-sopimusten nojalla maassa oleskeleville henkilöille.

Kotikunta Suomessa on monen julkisen palvelun saamisen edellytys, ja siksi myös ulkomaiden edustustojen ja kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevat ja erityisesti heidän perheenjäsenensä hakevat silloin tällöin itselleen kotikuntaa Suomessa. Vakiintuneen tulkinnan mukaan tämä ei kuitenkaan – joitakin poikkeustilanteita lukuun ottamatta – ole mahdollista. Kotikunnan mahdollisuus on DCA-sopimuksessa suljettu pois sekä USA:n joukoilta, huollettavilta että USA:n sopimustoimittajilta. Sikäli kuin näille henkilöille on mahdollisesti tarkoitus tarjota julkisia palveluja Suomessa, on syytä erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että näitä palveluja koskevassa lainsäädännössä on huomioitu mahdollisuus saada palveluja ilman kotikuntaa Suomessa. Muuten on riskinä, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt pyrkivät palvelujen saamiseksi hakemaan kotikuntaa, vaikka heillä ei olisikaan oikeutta kotikuntaan, mikä olisi omiaan aiheuttamaan Digi- ja väestötietovirastolle lisää työtä kielteisten päätösten tekemisen ja perustelemisen muodossa. Lisääntyvän työn riski, vaikka itse työn lisäys olisi suhteellisen pientä, lienee syytä mainita myös esityksen viranomaisvaikutuksia käsittelevässä luvussa 7.6.

Edellisten huomioiden lisäksi ja jotta hankalilta tulkintatilanteilta vältyttäisiin, Digi- ja väestötietovirasto esittää seuraavassa muutosehdotukset väestötietojärjestelmää ja kotikuntaa koskevaan lainsäädäntöön.

Muutokset väestötietojärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön

Esityksen perusteluissa on mainittu ulkomaalaisten väestötietojärjestelmään rekisteröinnin eli henkilötunnuksen saamisen edellytyksiä sisältävänä säännöksenä VTVPL 9 § (HE s. 55). Tämän lisäksi VTVPL 8 §:ssä on rekisteröinnin kohteita koskeva raja määräys, jonka mukaan diplomaatteja,

kansainvälisten järjestöjen edustajia tai heidän perheenjäseniään tai henkilökohtaisessa palveluksessa olevia ei pääsäännön mukaan rekisteröidä väestötietojärjestelmään eikä heille siis anneta suomalaista henkilötunnusta (1 mom. 1–3 kohdat). Kuten edellä todettiin, suomalaisessa yhteiskunnassa toimiminen ilman suomalaista henkilötunnusta on huomattavan vaikeaa, minkä vuoksi lakiin on kuitenkin jälkeinpäin lisätty mahdollisuus rekisteröidä edellä mainittuja henkilöitä heidän omasta pyynnöstään (3 mom.).

Koska DCA-sopimuksessa ei ole kyse kansainvälisen järjestön vaan toisen valtion palveluksessa olevasta henkilökunnasta, mainittua 8 §:ää ei kuitenkaan voida soveltaa näihin henkilöihin. Myös muiden NATO-maiden palveluksessa olevien, NATO SOFA-sopimuksen nojalla maassa oleskelevien kohdalla asia jää epäselväksi, olisiko nämä katsottava toisen valtion vai kansainvälisen järjestön palveluksessa oleviksi henkilöiksi ja sovelletaanko 8 §:n poikkeussäännöstä heihin vai ei. Johdonmukaisuuden, selkeän tulkintakäytännön ja henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi olisikin tarpeen 8 §:ää muuttamalla varmistaa, että myös puolustusyhteistyötä koskevien eri sopimusten nojalla maassa oleskelevat henkilöt rinnastetaan VTVPL:n soveltamisen osalta diplomaatteihin ja kansainvälisten järjestöjen työntekijöihin.

Siksi Digi- ja väestötietovirasto esittää, että VTVPL 8 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan väliin lisättäisiin esimerkiksi seuraavanlainen tai muulla sopivalla tavalla muotoiltu uusi 3 kohta, jolloin nykyiset 3 ja 4 kohdat siirtyisivät 4 ja 5 kohdiksi:

"3) Suomen kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin perustuvan puolustusyhteistyön johdosta maassa oleskelevasta ulkomaan kansalaisesta;"

Lisäksi momentin 3 kohtaa sekä pykälän 3 momenttia tulisi muuttaa nykyisten 1 momentin 3 kohdan numeroinnin muuttumisen johdosta.

Tällainen muutos toisi sekä NATO-yhteistyön että DCA-sopimuksen perusteella maahan tulevat toisten valtioiden palveluksessa olevat ulkomaan kansalaiset VTVPL 8 §:n poikkeussäännöksen piiriin, eikä heidän tietojaan missään tilanteessa rekisteröitäisi väestötietojärjestelmään tai heille annettaisi suomalaista henkilötunnusta muuten kuin heidän omasta pyynnöstään. Tällaisesta omasta pyynnöstään henkilötunnuksen saaneesta henkilöstä ei myöskään rekisteröitäisi muita henkilötietoja kuin ne, jotka hän on erikseen pyytänyt rekisteröitäviksi.

Jos muutosta VTVPL 8 §:ään ei tehdä, VTVPL jää ristiriitaiseksi lain tasolla voimaansaattettavaan DCA-sopimukseen ja NATO SOFA-sopimukseen sekä sellaisiin mahdollisiin muihin NATO-yhteistyöhön liittyviin sopimuksiin nähden, joissa on määräyksiä poikkeuksista kansallisista rekisteröinti- ja kotipaikkasäännöksistä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Digi- ja väestötietovirasto voisi tallentaa tällaisen sopimuksen piiriin kuuluvan henkilön Digi- ja väestötietovirastolle esittämän henkilötiedon ilman hänen omaa nimenomaista pyyntöään siitä.

Muiden kuin 8 §:n poikkeussäännöksen piiriin kuuluvien henkilöiden henkilötietojen osalta Digi- ja väestötietovirastoa nimittäin velvoittaa EU:n yleinen tietosuoja-asetus, jonka mukaan rekisteröitävät henkilötiedot on pidettävä ajantasaisina ja täydellisinä.

Muutokset kotikuntalainsäädäntöön

Esityksen perusteluissa on myös mainittu kotikunnan saamisen edellytykset sisältävänä säännöksenä kotikuntalain 4 § (HE s. 56). Lainkohdan 3 momentissa on, samoin kuin VTVPL 8 §:ssä, erillinen poikkeussäännös siitä, että diplomaatit ja heidän perheenjäsenensä tai heidän henkilökohtaisessa palveluksessaan olevat ulkomaan kansalaiset eivät saa maahan muuttaessaan kotikuntaa Suomessa. Säännöstä on Digi- ja väestötietoviraston ja sitä edeltäneiden virastojen tulkintakäytännössä vakiintuneesti laajennettu koskemaan VTVPL 8 §:n tavoin myös kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevia ja heidän perheenjäseniään, tosin sillä tarkennuksella, että tällainen henkilö, erityisesti perheenjäsen, voi saada kotikunnan, jos jokin lain 4 §:ssä määrätyistä kotikunnan saamisen edellytyksistä täyttyy, eli käytännössä jos hän saa hakemuksestaan oleskeluluvan tai rekisteröi EU-kansalaisena oleskeluoikeutensa ulkomaalaislain mukaisesti.

Kuten edellä tuotiin esiin VTVPL 8 §:ää käsiteltäessä, tämänkin lainkohdan osalta olisi ristiriitojen välttämiseksi tärkeä varmistaa, että puolustusyhteistyön nojalla Suomessa oleskelevat henkilöt yksiselitteisesti kuuluisivat kotikuntalain 4 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen soveltamisalaan. Siksi Digi- ja väestötietovirasto esittää, että kotikuntalain 4 §:n 3 momentin ensimmäinen virke muutettaisiin kuulumaan seuraavasti:

"Henkilöllä, joka on vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston taikka lähetetyn konsulin viraston palveluksessa tai joka oleskelee maassa Suomen kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin perustuvan puolustusyhteistyön johdosta, ei kuitenkaan ole kotikuntaa Suomessa, ellei hän ole Suomen kansalainen tai ellei hänellä ole ennestään kotikuntaa Suomessa."

Yhdessä momentin toisen virkkeen kanssa tämä toisi sekä NATO-yhteistyön että DCA-sopimuksen perusteella maahan tulevat toisten valtioiden palveluksessa olevat ulkomaan kansalaiset kotikuntalain 4 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen piiriin. Jos muutosta ei tehdä, sopimus ja kotikuntalaki jäävät samalla tavalla ristiriitaisiksi kuin VTVPL 8 §:n osalta esitettiin. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että USA:n joukkoihin kuuluva voisi kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla saada kotikunnan sillä perusteella, että hänen sopimuksessa tarkoitettu huollettavansa on Suomen kansalainen, jolla on kotikunta Suomessa.

Lisäksi sekä tämän että edellä selostetun VTVPL 8 §:n osalta riskinä on, että selkeän lainsäädännön puuttuessa henkilötunnuksen antamiseen ja kotikunnan saamiseen liittyviä asioita joudutaan viime kädessä ratkaisemaan hallintotuomioistuimissa, mikä turhaan kuormittaisi sekä Digi- ja väestötietovirastoa, tuomioistuinlaitosta että asiakkaita.

Muilta osin Digi- ja väestötietovirastolla ei ole lausuttavaa hallituksen esitysluonnoksesta.

Rehn Pekka
Digi- ja väestötietovirasto

Anttila Pirkko
Digi- ja väestötietovirasto