

Bilaga 1 Bedömningspromemoria: Innehållet i och undertecknandet av överenskommelsen mellan Finland och Estland om befolkningsregistrering

Inledning

Finland och Estland förhandlar om en överenskommelse mellan staterna, vilken skulle främja befolkningsregistreringen och informationsutbytet i situationer där en person flyttar från den ena staten till den andra. Överenskommelsen hör till finansministeriets förvaltningsområde, och ministeriet har lagt fram ett förhandlingsinitiativ på våren 2016. Förhandlingarna om överenskommelsen hänger ihop med de resolutioner som Finlands och Estlands regeringar kom överens om på sitt jubileumsmöte den 7 maj 2018. Enligt resolutionen om digitalt samarbete ska regeringarna säkerställa och vidta de åtgärder som behövs för att de pågående projekten för informationsutbyte ska slutföras enligt tidtabellen under åren 2018 och 2019.

I förhandlingarna på tjänstemannanivå om befolkningsregistrering har det nåtts ett preliminärt samförstånd om innehållet i överenskommelsen. Finansministeriet ber nu om utlåtanden om innehållet i överenskommelsen och om huruvida det är ändamålsenligt att underteckna den. Efter detta bedömer staterna i sina förhandlingar om texten i överenskommelsen behöver ändras utifrån de nationella remissbehandlingarna. Överenskommelsen ska undertecknas på våren 2019.

Syftet med den överenskommelse som staterna förhandlar om är att stödja befolkningens rörlighet mellan Finland och Estland samt att underlätta befolkningsregistreringen i staterna. Målet är att en person ska kunna ha en registrerad vanlig vistelseort endast i en av de två staterna åt gången och att beslutet om vistelseorten vid flyttning ska registreras i båda staternas befolkningsdatasystem. Å andra sidan syftar överenskommelsen till att säkerställa att personen inte blir utan en vanlig vistelseort när han eller hon flyttar mellan länderna. Överenskommelsen skulle även främja utbytet av befolkningsdata mellan ländernas befolkningsdatasystem. En person som flyttar mellan länderna skulle inte behöva visa upp särskilda intyg med de uppgifter som myndigheterna utbyter med stöd av överenskommelsen. I anmälningsförfarandet skulle elektroniska metoder användas mellan registreringsmyndigheterna.

Nuläge

Lagen om hemkommun (201/1994) trädde i kraft den 1 juni 1994. I lagen finns bestämmelser om bland annat anmälningskyldigheten för den som flyttar, mottagandet av anmälningar, anteckningen om hemkommun och folkbokföringskommun i befolkningsdatasystemet, rättelse av dessa anteckningar samt sökande av ändring i ett magistratsbeslut om rättelse av en anteckning. Den skyldighet att göra en flyttningsanmälan som föreskrivs i lagen om hemkommun gäller både flyttning inom Finlands gränser och flyttning till Finland eller till utlandet.

Befolkningsdatasystemet är ett av det finländska samhällets viktigaste basregister, som förs för att möjliggöra, genomföra och säkerställa samhällets funktioner och informationsförsörjning samt samhällsmedlemmarnas rättigheter och skyldigheter. Lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009), nedan kallad *befolkningsdatalagen*, trädde i kraft den 1 mars 2010. I lagen ingår bestämmelser om bland annat Befolkningsregistercentralens och magistraternas uppgifter som registeransvariga inom befolkningsdatasystemet, befolkningsdatasystemets datainnehåll, uppdatering av uppgifter, behörighet att uppdatera uppgifter samt utlämnande av uppgifter. Närmare bestämmelser om befolkningsdatasystemets datainnehåll samt anmälan och behandling av uppgifter finns i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (128/2010).

I Finlands befolkningsdatasystem kan personens bostadsort utöver lagen om hemkommun även fastställas på grundval av en internationell överenskommelse. Bestämmelser om registrering av flyttning från ett nordiskt land till ett annat finns i överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring, som undertecknades i Stockholm den 1 november 2004. Överenskommelsen gäller personer som är registrerade som bosatta i en av dessa stater och som flyttar till ett annat nordiskt land. Enligt överenskommelsen avgör den lokala registreringsmyndigheten i inflyttningsstaten om en person ska registreras som bosatt i inflyttningsstaten. Om personen registreras som bosatt i inflyttningsstaten ska utflyttningsstaten på motsvarande sätt avregistrera personen. Med stöd av överenskommelsen är det även möjligt att ändra på uppgifter om den som flyttar och om hans eller hennes familjeförhållanden. För tillfället finns det inga andra arrangemang som är jämförbara med överenskommelsen mellan de nordiska länderna.

Utgångspunkten är att en person som flyttar permanent från Estland till Finland ska registrera sig hos magistraten. På samma sätt ska en person som flyttar permanent från Finland till Estland registrera sig i Estland och anmäla i Finland att han eller hon flyttat permanent utomlands. Enligt 7 a § 4 mom. i lagen om hemkommun ska följande uppgifter framgå av anmälan om flyttning till utlandet: den utflyttande personens namn, personbeteckning, flyttningsdag, adress utomlands, syftet med flyttningen till utlandet, tiden för vistelsen utomlands samt övriga uppgifter som behövs för anteckning om hemkommun och bostaden där samt om tillfällig bostad. Uppgiften om personens bostadsort grundar sig i regel på denna anmälan. Alla gör dock inte en anmälan till utflyttningslandets befolkningsdatasystem när de flyttar från ett land till ett annat. Detta kan skapa en situation där personen är registrerad som permanent bosatt både i Finland och Estland.

Flyttning mellan länderna kan påverka kvaliteten på befolkningsdata även på längre sikt, efter själva flyttningen. När en finsk medborgare har flyttat utomlands beror det i regel på personens egen anmälan om den

finländska registreringsmyndigheten får kännedom om ändringarna eller tilläggen i personens personuppgifter. Enligt 24 § 1 mom. 2 punkten och 25 § i befolkningsdatalagen har en finsk medborgare som vistas utomlands skyldighet att anmäla ändrade eller nya uppgifter till befolkningsdatasystemet omedelbart efter att en ändring eller ett tillägg har konstaterats. Sådana uppgifter är till exempel ett ingången äktenskap, en adressändring och födelse av barn. I praktiken är det dock möjligt att sådana händelser i personens liv inte registreras om personen inte själv anmäler dem till de finländska myndigheterna. Det är viktigt att informationen om personens familjeförhållanden och bostadsort är uppdaterad när personen utträtt ärenden med myndigheter. Uppgifterna blir särskilt aktuella om personen flyttar tillbaka till Finland.

Ovannämnda problem är relativt vanligt förekommande, speciellt mellan Finland och Estland, eftersom det finns många som flyttar mellan länderna. Det finns även personer som flera gånger flyttar från det ena landet till det andra. Då kan det förekomma brister i registreringen av personens bostadsort och livshändelser.

Det centrala innehållet i överenskommelsen

Syfte och tillämpningsområde

Syftet med överenskommelsen är att stödja befolkningens rörlighet samt att underlätta befolkningsregistreringen vid flyttning mellan Finland och Estland. Ett mål för överenskommelsen är även att de personer som flyttar mellan länderna snabbare ska få en personbeteckning i inflyttningslandet. En person som flyttar från det ena fördragsslutande landet till det andra skulle registreras i inflyttningslandet utifrån pass och andra dokument, och han eller hon skulle få en personbeteckning utan onödigt dröjsmål, på samma sätt som vid ett normalt förfarande. Efter detta skulle registreringsmyndigheten i inflyttningslandet meddela utflyttningens registreringsmyndighet om registreringen av personen och få personuppgifterna om personen i fråga av registreringsmyndigheten i utflyttningens landet.

Överenskommelsen skulle oavsett nationalitet tillämpas i situationer där en person som är permanent bosatt i en av de fördragsslutande staterna flyttar till den andra staten. En bredare tillämpning av bestämmelserna i överenskommelsen skulle dock förutsätta att inflyttningens staten följer förfarandet i överenskommelsen och meddelar utflyttningens staten flyttningen inom utsatt tid. Endast i detta fall skulle förfarandet kunna inledas.

Förfarandet gällande flyttning

Enligt överenskommelsen skulle en person som flyttar till den andra fördragsslutande staten vara skyldig att till inflyttningens landets registreringsmyndighet anmäla de uppgifter som anges i överenskommelsen och visa upp dokument som bekräftar hans eller hennes identitet, medborgarskapsstatus och det personliga identifikationsnummer som personen fått

i utflyttningsstaten. Inflyttningsstatens lagstiftning skulle dock fortfarande bestämma tidsfristen för anmälan samt förutsättningarna för bostadsort och vistelse i landet. Med stöd av överenskommelsen skulle inflyttningsstaten även ha behörighet att besluta om personens bostadsort, dvs. om personen registreras som bosatt i inflyttningslandet, i enlighet med sin nationella lagstiftning.

Det meddelande som registreringsmyndigheten i inflyttningslandet skickar till registreringsmyndigheten i utflyttningslandet ska innehålla information om det personliga identifikationsnummer som personen fått i utflyttningslandet, så att registreringsmyndigheten i utflyttningslandet på ett tillförlitligt sätt kan identifiera personen och föra in personens flyttning till den andra fördragsslutande staten i sitt register.

Registreringsmyndigheten i värdstaten skulle bestämma om den som flyttar registreras som bosatt i värdstaten. Detta beslut skulle fattas enligt värdstatens lagstiftning. Beslutet skulle även binda ursprungsstaten, som skulle föra in flyttningen i sitt register efter att ha fått ett meddelande om flyttningen från värdstaten. Om värdstaten beslutar att registrera personen som bosatt i staten i fråga, ska den skicka ett meddelande om detta till ursprungsstaten. Detta meddelande skulle innehålla följande personuppgifter: personligt identifikationsnummer i ursprungsstaten; namn; födelsedatum; födelseort; medborgarskap; kön; personligt identifikationsnummer i värdstaten; datum för flyttningen till värdstaten; hemkommun och stadigvarande bostadsadress i denna kommun samt värdstatens lokala befolkningsregistermyndighet.

När ursprungsstaten har fått meddelandet och fört in flyttningen i sitt register skulle den i sin tur skicka följande personuppgifter till värdstaten: personligt identifikationsnummer i värdstaten och ursprungsstaten; namn; födelsedatum och födelseort; kön; medborgarskap; civilstånd och datumet för ändrat civilstånd; namn, födelsedatum och kön för personens nuvarande make eller partner i ett registrerat partnerskap; namn, födelsedatum, födelseort och kön för personens barn under 18 år samt uppgift om huruvida personen är respektive barns vårdnadshavare eller inte samt, om flyttaren är under 18 år, namn, födelsedatum, födelseort, kön och personligt identifikationsnummer i ursprungsstaten för personens båda föräldrar eller för personens vårdnadshavare.

Borttagning av dubbla registreringar

Eftersom det för tillfället antagligen finns personer som har registrerats som bosatta i båda fördragsslutande staterna, skulle överenskommelsen även omfatta ett förfarande för att ta bort dubbla registreringar när överenskommelsen träder i kraft. En person som vid ikraftträdandet av överenskommelsen är registrerad som bosatt i båda staterna skulle i fortsättningen endast vara registrerad som bosatt i den stat som personen själv anser vara sin bosättningsstat utifrån familjeförhållanden, utkomst eller andra motsvarande omständigheter och som personen på grund av dessa

omständigheter har primär anknytning till. Om personens uppfattning om bosättningsstaten inte kunde fastställas, skulle personen fortsättningsvis vara registrerad i den stat där hans eller hennes stadigvarande adress senast ändrades. Registreringsmyndigheten i den stat där personens stadigvarande adress senast ändrades skulle fastställa i vilken av staterna personen ska vara registrerad. För att bosättningsstaten ska kunna fastställas i ovannämnda förfarande skulle artikel 10 i överenskommelsen innehålla bestämmelser om informationsutbytet mellan registreringsmyndigheterna för att fastställa personens bosättningsstat.

Ikraftträdandet av överenskommelsen skulle inte påverka den registrerade bostadsorten om personen endast är registrerad som bosatt i en av staterna, Finland eller Estland.

Metoderna för informationsutbyte samt övrigt informationsutbyte

Överenskommelsen skulle även främja annat informationsutbyte mellan registreringsmyndigheterna om personer som är medborgare eller bosatta i någon av staterna. Enligt 8 artikel i överenskommelsen skulle den ena statens registermyndighet kunna yppa uppgifter om den andra statens medborgare eller invånare till den andra statens registermyndighet till den del tillämpliga lagar och bestämmelser om dataskydd tillåter detta.

Informationsutbytet som grundar sig på överenskommelsen skulle vara elektroniskt. Vardera staten får använda personuppgifter från den andra staten endast för att uppdatera och korrigera uppgifterna i sitt eget befolkningsregister. När en stat har gjort anteckningar i sitt befolkningsregister kan emellertid uppgifterna i detta register behandlas och yppas i enlighet med statens lagstiftning.

Förhållande till den befintliga nationella lagstiftningen

Enligt förarbetena för befolkningsdatalagen (RP 89/2008 rd) innehåller lagen inte några särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter i befolkningsdatasystemet till utlandet, eftersom detaljerade bestämmelser om detta redan finns i personuppgiftslagen och eftersom det inte framkommit något klart behov av särreglering. När uppgifter i befolkningsdatasystemet lämnas ut till ett annat EU-land eller EES-land tillämpas enligt förarbetena samma bestämmelser och principer som i fråga om utlämnande av uppgifter i Finland. Dataskyddsförordningen, som senare börjat tillämpas, reglerar behandlingen av personuppgifter inom hela EU. Om uppgifter i befolkningsdatasystemet skulle lämnas ut utanför EU, till s.k. tredjeländer, skulle bestämmelserna om överföring av personuppgifter utanför EU-länder i kapitel V i dataskyddsförordningen tillämpas.

Utlämnande av uppgifter i befolkningsdatasystemet för att fastställa personens bostadsort samt för att uppdatera Estlands befolkningsdatasystem omfattas av den gällande befolkningsdatalagen. Med stöd av 29 § i lagen

kan uppgifter som föreskrivs i lag eller i en förordning som utfärdats med stöd av lag eller uppgifter som behövs för utförande av en arbetsuppgift, en åtgärd eller ett uppdrag som föreskrivs i eller med stöd av lag lämnas ut för myndighetsuppgifter. Denna bestämmelse kan även tillämpas på de myndigheter som ansvarar för administrationen av befolkningsregister i Estland.

Det bör noteras att även om utbytet av befolkningsdata mellan myndigheterna kan grunda sig på de befintliga bestämmelserna i befolkningsdatalagen, behövs ett fördrag för att i vissa fall i fråga om det finska befolkningsdatasystemet kunna överlåta rätten att besluta om personens bostadsort till de estländska registreringsmyndigheterna. Det är även ändamålsenligt att överenskommelsen innehåller bestämmelser om de uppgifter som i samband med fastställandet av bostadsort byts ut samt om behandling av dessa uppgifter.

I 6 § i lagen om hemkommun ingår en hänvisning till en gällande nordisk överenskommelse om registrering av flyttningar. I 6 § i lagen om hemkommun bör inkluderas en motsvarande hänvisning till den kommande överenskommelsen mellan Finland och Estland. Ändringen av lagen om hemkommun kunde förenas med regeringens proposition gällande antagandet av överenskommelsen och ikraftträdandet av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen.

För övrigt har det vid beredningen inte konstaterats finnas behov av bestämmelseändringar. Överenskommelsen skulle sättas i kraft genom en blankettlag och en blankettförordning.

Behovet av riksdagens godkännande

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs det riksdagens godkännande bland annat för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis anses en bestämmelse höra till området för lagstiftningen om bestämmelsen gäller utövande eller inskränkning av en grundläggande rättighet som är tryggad i grundlagen, om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, om det enligt grundlagen ska föreskrivas i lag om den sak som bestämmelsen avser eller om det finns gällande bestämmelser i lag om den sak som bestämmelsen avser eller om det enligt rådande uppfattning i Finland ska föreskrivas om den i lag.

Enligt grundlagsutskottet hör en bestämmelse i en internationell förpliktelse till området för lagstiftningen oavsett om bestämmelsen står i strid med eller harmonierar med en bestämmelse som i Finland utfärdats genom lag (till exempel GrUU 6/2001 rd och GrUU 48/2004 rd).

I artikel 1 i överenskommelsen fastställs överenskommelsens tillämpningsområde, såsom vilka flyttningar överenskommelsen gäller. Artikel

2 i överenskommelsen består av definitionerna av de mest centrala begreppen som används i överenskommelsen. Eftersom definitionerna i dessa artiklar indirekt påverkar innehållet i och tillämpningen av överenskommelsens övriga bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, såsom en persons anmälningsskyldighet enligt artikel 4, hör de till området för lagstiftningen.

Enligt 9 § i lagen om hemkommun ska den magistrat till vars område eller från vars område personen flyttar besluta om de anteckningar som utifrån flyttningsanmälan eller anmälan om flyttning till utlandet ska göras i befolkningsdatasystemet. Enligt artikel 5 i överenskommelsen beslutar värdstatens registreringsmyndighet om personen ska registreras som bosatt i värdstaten. Enligt artikeln fattas beslutet i enlighet med värdstatens lagstiftning om invandring. Ursprungsstatens registreringsmyndighet kan registrera utflyttningen först efter att meddelandet om registreringen av personen i värdstaten har tagits emot.

Den finländska registreringsmyndigheten, dvs. magistraten, binds således av beslut av en annan stats registreringsmyndighet om huruvida en person som flyttat från Finland till Estland ska anses ha flyttat permanent från Finland. Bestämmelsen i artikel 2 i överenskommelsen innebär därigenom ett undantag från bestämmelsen i 9 § i lagen om hemkommun, enligt vilken beslutanderätten gällande anteckningen tillkommer den magistrat från vars område personen flyttar. Bestämmelsen hör till området för lagstiftningen.

Enligt 1 punkten i artikel 4 i överenskommelsen ska den som flyttar från endera staten till den andra göra en flyttningsanmälan till värdstatens registreringsmyndighet inom den tidsfrist som anges i statens lagar och bestämmelser. Bestämmelsen i artikeln ska anses höra till området för lagstiftningen eftersom den gäller anmälningsskyldighet och på det sättet även grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Anmälningsskyldigheten enligt överenskommelsen överensstämmer dock i och för sig med skyldigheten att göra en flyttningsanmälan enligt lagen om hemkommun.

I artiklarna 3, 4, 6, 7, 8 och 10 i överenskommelsen ingår bestämmelser om behandling av personuppgifter. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att det med tanke på skyddet för personuppgifter är viktigt att reglera registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, de tillåtna användningsändamålen för och eventuellt utlämnande av personuppgifterna, bevaringstiden för uppgifterna i personregistret samt den registrerades rättsskydd. Kravet att utfärda bestämmelser genom lag gäller även möjligheten att lämna ut personuppgifter med hjälp av en teknisk anslutning (GrUU 17/2007 rd, s. 3 och GrUU 30/2005 rd, s. 4). Regleringen av behandlingen av personuppgifter på lagnivå ska vara heltäckande och detaljerad (se t.ex.

GrUU 1/2018 rd, s. 2 och GrUU 31/2017 rd, s. 2). I sitt utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning ansåg grundlagsutskottet det emellertid att vara motiverat att ändra sin tidigare ståndpunkt gällande lagstiftningen om skyddet för personuppgifter. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lagstiftningen. Speciallagstiftningen bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (GrUU 14/2018, s. 5). Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i överenskommelsen ska anses vara på lagnivå trots att det även på den behandling av uppgifter som hör till överenskommelsens tillämpningsområde i första hand tillämpas bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen och det till den del inte behövs detaljerad lagstiftning.

Enligt finansministeriets uppfattning innehåller överenskommelsen bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, vilket innebär att godkännandet förutsätter riksdagens medverkan. De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen kommer att bedömas närmare i regeringens proposition gällande godkännandet av överenskommelsen och ikraftträdandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

Ålands befogenhet

Med stöd av 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen för Åland omfattas folkbokföringen av rikets lagstiftningsbehörighet. Det är fråga om en befogenhet som med stöd av 29 § 2 mom. helt eller till vissa delar kunde överföras på landskapet genom lag. Folkbokföringen har dock inte överförts på detta sätt. Överenskommelsen om befolkningsregistrering anses höra till rikets lagstiftningsbehörighet.

Konsekvenser

När det gäller befolkningsdatasystemet förutsätter genomförandet av det informationsutbyte som avses i överenskommelsen i praktiken att de tillämpningar som används vid verkställande av den nordiska folkbokföringsöverenskommelsen utvidgas så att de även gäller flyttningar mellan Estland och Finland. Detta förutsätter smärre ändringar och expansioner i tillämpningar som redan är i bruk. Det ska även göras en jämförelse mellan Estlands och Finlands befolkningsregisterdata vid ikraftträdandet av överenskommelsen för att identifiera de personer som vid ikraftträdandet är registrerade i båda länderna. Ett brev om de åtgärder som behövs och om den registeransvariges behörighet att agera utan den berörda personens medverkan kommer att skickas till dessa personer.

Befolkningsregistercentralen har uppskattat att kostnaderna för ikraftträdandet ska uppgå till cirka 23 000 euro. Kostnaderna består av expans-

ionen av tillämpningarna, informationsutbytet för att ta bort dubbla registreringar vid ikraftträdandet samt informationen till de personer som är registrerade i båda länderna. Därtill har Befolkningsregistercentralen uppskattat att den kommer att behöva ytterligare resurser på ett årsverke för att genomföra informationsutbytet med Estland. Detta omfattar både arrangemangen enligt överenskommelsen och informationsutbytet på myndighetsnivå med anknytning till överenskommelsen.

Undertecknandets ändamålsenlighet

Genom detta förfarande ber finansministeriet de berörda myndigheterna och andra berörda parter om ett utlåtande gällande överenskommelsen och huruvida det skulle vara ändamålsenligt att underteckna den. Samtidigt ber ministeriet om en bedömning av vilka åtgärder överenskommelsen förutsätter inom remissinstansernas förvaltningsområden och om överenskommelsen innehåller bestämmelser som förutsätter riksdagens medverkan och som inte har beaktats i denna bedömningspromemoria. De detaljerade frågorna för utlåtandet finns i begäran om utlåtande.