



6.6.2022

## Promemoria: överenskommelsen mellan Finland och Estland om folkbokföring

1. Målen med överenskommelsen	1
2. De viktigaste förslagen	2
3. Bestämmelserna i överenskommelsen och deras förhållande till lagstiftningen i Finland	3
3.1. Kapitel I: Allmänna bestämmelser	3
3.2. Kapitel II: Anmälningar om och registrering av befolkningsregisteruppgifter	5
3.3. Kapitel III Utbyte av uppgifter mellan staternas folkbokföringsmyndigheter	10
3.4. Kapitel IV: Slutbestämmelser	11
4. Behovet av riksdagens samtycke	12
5. Samband med grundlagen	15

### 1. Målen med överenskommelsen

Syftet med överenskommelsen är att stödja befolkningens rörlighet mellan Finland och Estland. Överenskommelsen underlättar och försnabbar dels folkbokföringen vid flyttningar mellan Finland och Estland, dels tillhandahållandet av personbeteckning i inflyttningsstaten. Överenskommelsen ska också främja utbyte av aktuella befolkningsdata mellan ländernas befolkningsdatasystem. Målet är också att i fördraget inkludera bestämmelser som motsvarar det nuvarande förvaltningsavtalet mellan inrikesministeriet i Estland och Befolkningsregistercentralen (nuvarande Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i Finland). När överenskommelsen träder i kraft avtalas det separat om hur detta tidigare avtal ska upphöra att gälla.

Meningen är att det ska vara möjligt att vara registrerad som stadigvarande bosatt endast i en av avtalsstaterna åt gången och att beslutet om bostadsorten vid flyttning fattas samtidigt för båda staternas befolkningsdatasystem. Å andra sidan syftar överenskommelsen till att ingen som flyttar mellan staterna ska bli utan stadigvarande bostadsort. Den som flyttar mellan länderna ska inte behöva visa upp särskilda intyg med sådana uppgifter som myndigheterna utbyter med stöd av överenskommelsen. Målet är att förbättra aktualiteten i befolkningsdata och att underlätta den administrativa bördan.

Överenskommelsen behövs för att beslutanderätten om bostadsorten för det finska befolkningsdatasystemets del i vissa fall ska kunna överlåtas på de estniska folkbokföringsmyndigheterna. Det är ändamålsenligt att i

överenskommelsen samtidigt bestämma vilka personuppgifter som ska utbytas i samband med fastställande av bostadsort och hur de ska behandlas.

## 2. De viktigaste förslagen

I överenskommelsen ingår bestämmelser om två olika fall av informationsutbyte mellan staterna, av vilka den ena är utbyte av uppgifter vid flyttningar (kapitel II i överenskommelsen) och den andra är ett ömsesidigt informationsutbyte (kapitel III i överenskommelsen). Kapitlen I och IV omfattar bestämmelser som är gemensamma för bägge fallen. Genom överenskommelsen ändras inte förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet.

Kapitel II i överenskommelsen tillämpas oavsett medborgarskap när en person som är stadigvarande bosatt i den ena avtalsstaten flyttar till den andra avtalsstaten. Den som flyttar från den ena avtalsstaten till den andra registreras i inflyttningsstaten och ges utan onödigt dröjsmål en personbeteckning eller motsvarande identifieringsbeteckning på samma sätt som personer som flyttar från andra stater. Därefter meddelar inflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet utflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet att den som flyttar har registrerats i inflyttningsstaten och får då personuppgifter om den berörda personen från utflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet.

Liksom i dagsläget, avgör inflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet i enlighet med lagstiftningen i sitt eget land huruvida en person ska registreras som bosatt där varefter den meddelar sitt beslut till utflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet som först därefter gör lämpliga anteckningar i sitt eget befolkningsdatasystem. Utflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet ska alltså inte ha möjlighet att göra en anteckning om ändrad bostadsort innan den har blivit underrättad om att den som flyttar har registrerats i inflyttningsstaten och alltså inte kan bli helt utan bostadsort.

I överenskommelsen finns också bestämmelser om hur bostadsorten bestäms i det fallet att en person har bostadsort i bägge länder när överenskommelsen träder i kraft och om utbyte av sådan information mellan staterna som möjliggör fastställande av bostadsort. Överenskommelsen innehåller också ett förfarande för avförande av dubbelregistreringar när överenskommelsen träder i kraft, eftersom det kan antas att det hittills har registrerats personer som bosatta i bägge avtalsstater.

I kapitel III i överenskommelsen finns bestämmelser om regelbundet tillhandahållande av sådana personuppgifter som har ändrats efter den första flyttningen till medborgarstatens folkbokföringsmyndigheter. Överenskommelsen tillämpas liksom det gällande förvaltningsavtalet på finska medborgare som har registrerats i Estlands befolkningsregister och estniska medborgare som har

registrerats i det finska befolkningsdatasystemet. Enligt bestämmelserna i överenskommelsen ska uppgifter i hemviststatens befolkningsregister som ändrats tillhandahållas minst en gång i veckan, men en mera frekvent uppdateringsrytm kan avtalas separat.

De personuppgifter som omfattas av de regelbundna uppdateringarna enligt kapitel III och informationsutbytet om förstaregistrering enligt kapitel II är desamma. De uppgifter som enligt överenskommelsen utbyts är den berörda personens födelse och död, civilstånd och parförhållande, boende, minderåriga barn samt föräldrar och vårdnadshavare till minderåriga barn. De uppgifter som utbyts förtecknas närmare i bilagan till överenskommelsen. Ytterligare finns det en bestämmelse i överenskommelsen om att bestämmelser i den nationella lagstiftningen om sekretessbelagda uppgifter eller om begränsningar i utlämnandet av uppgifter också tillämpas på utbytet av uppgifter enligt överenskommelsen. Detta innebär att till exempel skyddade adressuppgifter inte lämnas ut. Vidare kan folkbokföringsmyndigheterna göra enskilda förfrågningar till varandra beträffande uppgifter om personer inom tillämpningsområdet för överenskommelsen, om det behövs för att säkerställa uppgifternas riktighet. Enligt överenskommelsen kan folkbokföringsmyndigheterna separat avtala om det tekniska förfarandet för utbytet.

### **3. Bestämmelserna i överenskommelsen och deras förhållande till lagstiftningen i Finland**

#### **3.1. Kapitel I: Allmänna bestämmelser**

**Artikel 1. Överenskommelsens tillämpningsområde.** Överenskommelsen gäller två olika situationer av informationsutbyte som avviker från varandra avseende det personella tillämpningsområdet. Enligt artikel 1 tillämpas överenskommelsen mellan Finland och Estland oavsett medborgarskap på flyttningar där en person som är registrerad som bosatt i den ena avtalsstaten (utflyttningsstaten) flyttar till den andra avtalsstaten (inflyttningsstaten). På detta utbyte av uppgifter tillämpas bestämmelserna i kapitel II. Överenskommelsen tillämpas emellertid inte, om utflyttningsstaten inte inom tre månader efter anmäld utflyttning har fått det meddelande som avses i artikel 6, i vilket fall den berörda personens registrering och bostadsort avgörs enbart utifrån annan gällande lagstiftning, såsom lagen om hemkommun och lagen om befolkningsdatasystemet. En utvidgning av överenskommelsens tillämpningsområde till alla som flyttar, oavsett medborgarskap, behövs för att förbättra tillförlitligheten och omfattningen av befolkningsdata. Vidare ska detta förhindra situationer där en person kan ha bostadsort i bägge avtalsstater och förbättrar också en likvärdig behandling av dem som flyttar.

I punkt 1 definieras också staterna (Finland och Estland) och de som flyttar (personer som är registrerade som bosatta i den ena staten och som har för avsikt att flytta eller som har flyttat till den andra staten).

Enligt punkt 1.2 ska överenskommelsen också tillämpas på ett kontinuerligt utbyte av uppgifter beträffande medborgare i avtalsstaterna. På sådant utbyte av uppgifter tillämpas bestämmelserna i kapitel III.

I punkt 2 definieras de personuppgiftsdatalager som överenskommelsen tillämpas på. Överenskommelsens skyldigheter gäller staterna endast till den del uppgifterna finns att tillgå i elektronisk form i deras befolkningsregister.

Enligt punkt 3 gäller utbytet aktuella, vid anmälningstidpunkten giltiga uppgifter i befolkningsregistren, om inte annat bestäms i överenskommelsen.

Bestämmelsen syftar till att utlämnande av tidigare gällande uppgifter, alltså historiska uppgifter, i regel lämnas utanför överenskommelsen. Ett undantag i tillämpningen av denna bestämmelse är dock artikel 10.1, enligt vilken också uppgifter som gäller tidigare händelser, såsom tidigare bostadsort, ska uppges.

I punkt 4 förs det fram att nationell lagstiftning som gäller begränsningar i utlämning av eller konfidentialiteten i personuppgifter som lämnas ut ska tillämpas vid tillhandahållande av uppgifter i enlighet med överenskommelsen. Tillämpningen av nationell lagstiftning gäller såväl lagstiftningen i Finland som lagstiftningen i Estland. Sådan nationell lagstiftning som kan komma i fråga i Finland är t.ex. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan kallad offentlighetslagen) eller lagen om befolkningsdatasystemet. Exempelvis kan det enligt 36 § i lagen om befolkningsdatasystemet för en person som har grundad och uppenbar anledning att misstänka att hans eller hennes eller familjens hälsa eller säkerhet är hotad, göras en spärmarkering i befolkningsdatasystemet. Enligt 36 § 3 mom. får efter att spärmarkeringen gjorts i systemet uppgifter om hemkommun och bostad samt adress och andra kontaktuppgifter lämnas ut endast till en myndighet som med stöd av lag eller ett uppdrag som föreskrivs i lag har rätt att behandla uppgifterna. Av hävd gäller vad i lag föreskrivs om myndighet inte myndigheterna i en annan stat, varav följer att uppgifter som lyder under en spärmarkering inte med stöd av överenskommelsen lämnas ut till folkbokföringsmyndigheten i Estland. Vidare är bl.a. enligt 24 § 1 mom. 31 c-punkten i offentlighetslagen handlingar som gäller en utlämning som vistas i Finland sekretessbelagda, om det finns grundad anledning att misstänka att utlämnandet av uppgifter ur handlingarna äventyrar säkerheten för parten eller partens närstående. En utlämning av uppgifter kan i en del fall också äventyra bevisning, varvid uppgifterna är sekretessbelagda enligt 11 § 1 mom. 6 a eller 7 punkten.

**Artikel 2. Definitioner.** I artikeln definieras de viktigaste begreppen i överenskommelsen.

**Artikel 3. Elektroniskt utbyte av uppgifter och syftet med utbytet.** Enligt punkt 1 får de anmälningar som anges i överenskommelsen förmedlas elektroniskt mellan de två staternas folkbokföringsmyndigheter.

Enligt punkt 2 ska vardera staten bära sina egna kostnader för tillhandahållande och mottagande av uppgifter enligt överenskommelsen. Detta innebär en precisering till det tidigare ingångna avtalet mellan inrikesministeriet i Estland och Befolkningsregistercentralen, enligt vilket den part som tillhandahåller uppgifterna endast står för de uppgifter som härrör från anmälningen av uppgifter.

I punkt 3 definieras ändamålet med personuppgifter tillhandahållna av den andra staten, som är gemensamt för överenskommelsens två olika situationer av informationsutbyte om vilka det finns bestämmelser i kapitel II och III. När det gäller personuppgifter är dataskyddsnivån i princip harmoniserad genom allmänna dataskyddsförordningen. Annan dataskyddsreglering nationellt eller genom en folkrättslig förpliktelse får utfärdas endast till den del allmänna dataskyddsförordningen tillåter det. Grundlagsutskottet har konstaterat att detta handlingsutrymme bör reserveras för situationer då den är dels tillåten, dels nödvändig, och å andra sidan bör ett riskbaserat synsätt beaktas i regleringsnoggrannheten (GrUU 14/2018 rd). Personuppgifter som har tillhandahållits den andra staten i enlighet med överenskommelsen får användas för att uppdatera och korrigera uppgifterna i befolkningsregistret till den del det är möjligt för myndighetens lagstadgade förpliktelser. I överenskommelsens bestämmelser används handlingsutrymmet enligt artikel 6.3 i allmänna dataskyddsförordningen (EU) 2016/679 eftersom det är fråga om sådant uppfyllande av den personuppgiftsansvarigas lagstadgade förpliktelse och utövande av offentlig makt som bestäms i enlighet med grunderna i den medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. På behandlingen av personuppgifter i befolkningsregistret tillämpas unionslagstiftningen eller den nationella lagstiftningen i Finland eller Estland.

### 3.2. Kapitel II: Anmälningar om och registrering av befolkningsregisteruppgifter

**Artikel 4. Skyldigheter för den som flyttar.** I artikeln fastställs skyldigheterna för den som flyttar. Enligt punkt 1 ska den som flyttar göra en flyttningsanmälan till inflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet i enlighet med den statens lagar och bestämmelser. Den som flyttar utomlands från Finland ska också göra en anmälan om flyttning till utlandet i enlighet med 7 a § 4 mom. i lagen om hemkommun. I punkt 2 förtecknas de uppgifter som den som flyttar ska ange i samband med flyttningsanmälan och bestäms hur man ska styrka sin identitet. Punkt 2 motsvarar gällande nationell lagstiftning och praxis. I punkt 3 konstateras för tydlighetens skull att överenskommelsen varken påverkar villkoren för vistelse i staten, skyldigheterna i samband med vistelse eller skapar någon möjlighet att

avvika från dem, utan villkoren bestäms enligt den nationella lagstiftningen eller unionslagstiftningen.

**Artikel 5.** *Behörighet att fastställa en persons bostadsort.* Inflyttningsstaten har enligt punkt 1 behörighet att i enlighet med den nationella lagstiftningen fastställa en persons bostadsort, alltså om den som flyttar ska registreras som bosatt i den staten. I Finland finns bestämmelser om registrering av bostadsort i lagen om hemkommun. Inflyttningsstatens beslut binder också utflyttningsstaten som ska registrera flyttningen i sitt register först efter att ha fått inflyttningsstatens meddelande om flyttningen och utifrån de uppgifter inflyttningsstaten tillhandahåller.

Denna bestämmelse i överenskommelsen behövs för att beslutanderätt avseende bostadsorten för det finska befolkningsdatasystemets del i vissa fall ska kunna ges till de estniska folkbokföringsmyndigheterna, när en person som är antecknad i det finska befolkningsdatasystemet flyttar från Finland till Estland. På motsvarande sätt ges den finska folkbokföringsmyndigheten rätt att lämna ut uppgifter till den estniska folkbokföringsmyndigheten så att den senare kan göra behövliga anteckningar i sitt befolkningsdatasystem. Det är ändamålsenligt att i överenskommelsen samtidigt fastslå vilka uppgifter som ska utbytas i samband med fastställande av bostadsort och hur de ska behandlas.

Den personuppgiftsansvarige för Finlands befolkningsdatasystem inför som standard anteckningar om hemkommun och andra personuppgifter i befolkningsdatasystemet för personer som flyttar från Finland till Estland utifrån de uppgifter de estniska myndigheterna tillhandahåller och alltid först efter att uppgifterna erhållits. Uppgifter som tillhandahålls elektroniskt via ett gränssnitt med stöd av överenskommelsen ska anses vara tillförlitliga på det sätt som avses i 19 § i lagen om befolkningsdatasystemet. Inget separat skriftligt beslut att delge personen i fråga produceras om anteckningen om hemkommun i Finlands befolkningsdatasystem eftersom den estniska folkbokföringsmyndigheten enligt artikel 6 i överenskommelsen informerar den berörda om beslutet om bostadsort och överenskommelsens bestämmelser tillämpas i stället för lagen om hemkommun. Samma förfarande har varit i bruk sedan 2007 avseende flyttningar mellan de nordiska länderna.

Den som vill rätta till en felaktig uppgift som registrerats av de estniska myndigheterna och som har påverkat de uppgifter som har införts i det finska befolkningsdatasystemet ska sträva efter att söka rättelse av den felaktiga uppgiften hos de statliga myndigheterna i den andra staten med stöd av de rättsskyddsförfaranden som gäller i den staten, i det här fallet till exempel 104 § i estniska befolkningsregisterlagen (rahvastikuregistri seadus). Efter korrigeringen ska myndigheten i den andra staten i enlighet med överenskommelsen meddela den korrigerade uppgiften till den personuppgiftsansvarige för det finska

befolkningsdatasystemet som för sin del korrigerar uppgiften i det finska befolkningsdatasystemet.

Den berörda personen kan emellertid också med stöd av 76 § i lagen om befolkningsdatasystemet kräva rättelse av uppgiften direkt av den personuppgiftsansvarige för det finska befolkningsdatasystemet (antingen Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata eller statens ämbetsverk på Åland). Om den personuppgiftsansvarige vägrar korrigera uppgiften i enlighet med kravet, ska den personuppgiftsansvarige fatta ett beslut i ärendet i vilket omprövning enligt 7 a kap. i förvaltningslagen får begäras med stöd av 76 a § i lagen om befolkningsdatasystemet och vilket omprövningsbeslut ytterligare får överklagas enligt vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Bestämmelser om rättelse av felaktiga uppgifter finns också i artikel 16 i allmänna dataskyddsförordningen.

Punkt 2 syftar till att underlätta och försnabba utfärdandet av identifikationsnummer i inflyttningsstaten för den som flyttar. Vid registrering av bostadsorten ges den som flyttar ett motsvarande identifikationsnummer som andra som flyttar för vilka en bostadsort registreras i inflyttningslandet. För Finlands del är detta i praktiken en personbeteckning och i Estland ett estniskt personnummer (isikukood). I praktiken följer punkt 2 det som föreskrivs i 9 och 11 § i lagen om befolkningsdatasystemet när det gäller utländska medborgare som flyttar till Finland. Punkt 2 ställer inte några hinder för kommande lagstiftningsåtgärder som gör det snabbare och smidigare att få en personbeteckning, utan sådana åtgärder stöder i själva verket målen med överenskommelsen.

Med stöd av punkt 3 ska för att undvika dubbelregistrering eller ingen registrering alls utflyttningens lokala folkbokföringsmyndighet registrera utflyttningen först efter att ha fått meddelande om registreringen i inflyttningsstaten. Som utflyttningdag anges det datum inflyttningsstaten har registrerat som dag för inflyttning. Frågan huruvida en person ska anses ha bosatt sig i inflyttningsstaten eller inte avgörs enligt lagstiftningen i inflyttningsstaten. Om utflyttningens lokala folkbokföringsmyndighet har en annan uppfattning om de faktiska omständigheter som ligger till grund för registreringen, kan frågan med stöd av punkt 4 behandlas i samråd med inflyttningens lokala folkbokföringsmyndighet.

**Artikel 6. Meddelande om registrering av den som flyttar.** Enligt punkt 1 ska inflyttningens lokala folkbokföringsmyndighet, samtidigt som den beslutar huruvida den som flyttar ska registreras som bosatt i inflyttningsstaten, meddela den berörda personen och utflyttningens lokala registermyndighet sitt beslut. Meddelandet ska inkludera uppgifterna enligt punkt 2, men alla uppgifter endast i det fall att personen registreras som bosatt i inflyttningsstaten. Vid utlämning av uppgifter ur befolkningsdatasystemet till ett annat EU-land regleras behandlingen av personuppgifterna inom hela EU av allmänna dataskyddsförordningen.

Utflyttningsstatens myndigheter behöver inte separat delge den berörda personen anteckningen i befolkningsregistret eftersom inflyttningsstaten enligt överenskommelsen berättar om beslutet, och också om att bostadsorten till följd av beslutet avregistreras i utflyttningsstaten.

I punkt 2 bestäms vilka personuppgifter inflyttningsstatens registermyndighet ska inkludera i meddelandet till utflyttningsstatens registermyndighet. Meddelandet ska innefatta uppgift om identifikationsnumret i utflyttningsstaten för att utflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet på ett tillförlitligt sätt ska kunna identifiera personen i fråga och i sitt eget register anteckna flyttningen till inflyttningsstaten. De personuppgifter som registreras är sådana som redan i nuläget utväxlas mellan Finlands och Estlands registermyndigheter med stöd av lagen om befolkningsdatasystemet och det gällande avtalet mellan inrikesministeriet i Estland och Befolkningsregistercentralen. Det är för genomförandet av ett elektroniskt formbundet utbyte av uppgifter nödvändigt att i överenskommelsen exakt fastställa vilka personuppgifter som byts ut och också med beaktande av skyddet för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen och principen i artikel 6.1 c-punkten i allmänna dataskyddsförordningen om att behandlingen av personuppgifter ska bygga på lag.

Beträffande de personuppgifter som registreras är det skäl att beakta den nationella lagstiftningen om behandling av personbeteckningar. I Finland får enligt 29 § i dataskyddslagen (1050/2018) en personbeteckning behandlas när behandlingen regleras i lag eller om det är viktigt att entydigt identifiera den registrerade för att utföra en i lag angiven uppgift eller för att tillgodose den registrerades eller den personuppgiftsansvariges rättigheter och skyldigheter. Estland har ingen speciallagstiftning om behandlingen av personbeteckningar, utan utlämningen av beteckningar regleras på samma sätt som utlämningen av andra uppgifter som uppdateras i befolkningsregistret enligt 44 § i befolkningsregisterlagen (rahvastikuregistri seadus), enligt vilken uppgifter utlämnas till myndigheter för skötsel av en offentlig uppgift, av någon annan grundad anledning eller om det föreligger en internationell förpliktelse därom.

Enligt punkt 3 lämnas uppgifter enligt punkt 2.7–2.10, alltså identifikationsnummer i inflyttningsstaten, datum för flyttningen till inflyttningsstaten, bostadsort och inflyttningsstatens lokala folkbokföringsmyndighet, ut endast om en bostadsort i inflyttningsstaten registreras för den som flyttar, eftersom dessa uppgifter i annat fall inte uppstår för utlämning.

Enligt punkt 4 ska, om inflyttningsstatens folkbokföringsmyndighet senare återtar ett tidigare beslut om registrering av bostadsort för den som flyttar, utflyttningsstaten meddelas detta med angivande av uppgifterna i punkt 2.1, 2.2, 2.8 och 2.9 för att utflyttningsstaten ska kunna införa ändringarna i sitt



befolkningsregister och för att den berörda personen med säkerhet ska kunna identifieras.

**Artikel 7. Utlämnande av personuppgifter om den som flyttar** I artikeln fastställs vilka uppgifter utflyttningsstatens registermyndighet ska lämna ut till inflyttningsstatens registermyndighet när den har fått meddelande om att en bostadsort har registrerats i inflyttningsstaten för den som flyttar och har infört detta i sitt register. Tillhandahållandet av befolkningsdata och förhållandet till dataskyddsregleringen och lagen om befolkningsdatasystemet omfattas av samma principer som ovan i detaljmotiveringen till artikel 6.1.

**Artikel 8. Fastställande av bostadsort efter att överenskommelsen har trätt i kraft.** Enligt punkt 1 ska ikraftträdandet av överenskommelsen inte inverka på bostadsorten för sådana personer som endast har bostadsort i antingen Finland eller Estland. Det är fråga om en förtydligande bestämmelse, som naturligtvis inte gäller i det fallet att en sådan person verkligen flyttar från den ena avtalsstaten till den andra.

Eftersom det kan antas att det hittills har registrerats personer som bosatta i bägge avtalsstater, avtalas det i punkterna 2–4 om förfarandet för avförande av dubbelregistreringar när överenskommelsen träder i kraft. Den som när överenskommelsen träder i kraft är registrerad som boende i bägge stater ska ha kvar sin bostadsort endast i den stat personen själv utifrån familjeförhållanden, utkomst eller andra motsvarande omständigheter anser som sin hemviststat och på grund av dessa omständigheter har primär anknytning till. Bestämmelsen motsvarar till innehållet 2 § 2 mom. i lagen om hemkommun. För Finlands del ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata försöka utreda den berörda personens uppfattning om sin bostadsort genom en skriftlig hörandebegäran, som beskrivs närmare ovan i avsnittet om propositionens konsekvenser.

Om emellertid den berörda personens uppfattning om sin hemviststat inte kan utredas, kvarstår personen som registrerad i den stat där bostadsorten senast ändrades. I vilkendera fördragsstaten den berörda personen ska stå kvar som boenderegistrerad fastställs av registermyndigheten i den stat där bostadsorten senast ändrades.

När det gäller rättelse av en i befolkningsregistret införd felaktig uppgift har den registrerade tillgång till samma rättsskyddsmedel som beskrivs ovan i detaljmotiveringen för artikel 5. Inget separat skriftligt beslut personen i fråga för kännedom produceras om anteckningen om hemkommun i Finlands befolkningsdatasystem utan delgivning av beslutet blir aktuellt endast när den registrerade kräver rättelse av uppgifterna av den personuppgiftsansvarige och denne vägrar att rätta uppgifterna i enlighet med kravet. Den berörda personen har med stöd av dataskyddslagstiftningen också rätt att när som helst granska de uppgifter om sig som finns i det finska befolkningsdatasystemet.

**Artikel 9.** *Utbyte av uppgifter för att möjliggöra fastställande av bostadsort.* För att bostadsorten ska kunna fastställas i enlighet med artikel 8 innehåller artikel 9 bestämmelser om utbyte av uppgifter mellan registermyndigheterna för att fastslå den berörda personens hemviststat. I fördraget behöver det bestämmas vilka uppgifter som ska utbytas i samband med fastställandet av bostadsort och hur de ska behandlas. Behovet av att i detalj fastställa vilka uppgifter som utbyts motiveras närmare ovan i detaljmotiveringen för artikel 6.

I punkt 3 fastställs för vilket ändamål personuppgifterna får användas i enlighet med artikel 8 och om avregistrering och sparande av personuppgifter. Denna bestämmelse ska anses vara överensstämmande med användningsändamålet för personuppgifter enligt artikel 3.3 och komplettera det.

### 3.3. Kapitel III Utbyte av uppgifter mellan staternas folkbokföringsmyndigheter

**Artikel 10.** *Uppgifter som utbyts mellan folkbokföringsmyndigheterna.* I artikeln fastställs vilka befolkningsdata som tillhandahålls mellan staterna i enlighet med överenskommelsen. I punkt 1 fastställs de uppgifter som ska tillhandahållas på rubriknivå och de preciseras i bilagan som ingår i överenskommelsen. Behovet av att i detalj fastställa vilka uppgifter som utbyts motiveras närmare ovan i detaljmotiveringen för artikel 6.

**Artikel 11.** *Tillhandahållande av uppgifter.* I artikeln föreskrivs om tillhandahållande av ändringar i befolkningsdata mellan folkbokföringsmyndigheterna. Utbytet av uppgifter sker kontinuerligt och i punkt 1 förutsätts det att det ska ske minst en gång i veckan. Artikeln möjliggör också ett mera frekvent utbyte, om folkbokföringsmyndigheterna kommer överens om det. När ändringar meddelas ska enligt punkt 2 identifikationsnumret alltid anges och när de tekniska förutsättningarna föreligger också personuppgifterna enligt artikel 10.1.

Om det inte är möjligt att identifiera en person utifrån de tillhandahållna uppgifterna kan den stat som har mottagit uppgifterna av den sändande staten begära kompletterande uppgifter för att identifiera personen i fråga. Begärda tilläggsuppgifter kan lämnas ut, om de rättsliga och tekniska förutsättningarna föreligger och om de uppgifter som lämnas ut är sådana som förtecknas i bilagan till överenskommelsen. Kompletterande uppgifter får användas endast i syfte att identifiera en person.

**Artikel 12.** *Kontroll av uppgifter.* Utöver det kontinuerliga utbytet av uppgifter får folkbokföringsmyndigheterna för att säkerställa uppgifternas riktighet göra enskilda förfrågningar. Förfrågningarna får endast gälla personer som omfattas av tillämpningsområdet för kapitel III, vilket för sin del definieras i enlighet med artikel 1.1.2. Den folkbokföringsmyndighet av vilken uppgifter begärs beslutar om förfarandet och sättet för utlämnande och tillhandahållande av uppgifter. Artikeln

syftar till att möjliggöra utredning av problemsituationer som t.ex. beror på felaktiga registreringar eller andra avvikelser.

**Artikel 13. Databehandlingens säkerhet.** I artikel 13 föreskrivs det om vissa förfaranden i anknytning till databehandlingens säkerhet som kompletterar den nationella lagstiftningen och unionslagstiftningen. Enligt punkt 1 ska folkbokföringsmyndigheterna senast den dag överenskommelsen träder i kraft informera de övriga folkbokföringsmyndigheterna om överenskommelsen och dess bestämmelser om databehandlingens och dataöverföringens säkerhet. Med övriga folkbokföringsmyndigheter avses i enlighet med artikel 2 avtalsenliga handläggare av personuppgifter i Estland och i Finland statens ämbetsverk på Åland. Meningen med informationsskyldigheten är att säkerställa att de parter som verkar som personuppgiftsansvariga eller handläggare enligt allmänna dataskyddsförordningen och som inte är s.k. egentliga folkbokföringsmyndigheter enligt överenskommelsen ska bli medvetna om väsentliga omständigheter med avseende på dataskyddsregleringen.

Punkt 2 innehåller handlingsförpliktelser i fall av att dataskyddet och informationssäkerheten kränks. Om en folkbokföringsmyndighet upptäcker eller har skäl att misstänka att konfidentialiteten eller integriteten i mottagna uppgifter har kränkts, ska den informera den andra folkbokföringsmyndigheten och utan dröjsmål vidta nödvändiga skyddsåtgärder. Eftersom parterna i utbytet av uppgifter är de som enligt allmänna dataskyddsförordningen är personuppgiftsansvariga, är syftet med informationsskyldigheten att säkerställa att den personuppgiftsansvariga kan vidta de åtgärder som dataskyddsregleringen eventuellt kräver.

### 3.4. Kapitel IV: Slutbestämmelser

**Artikel 14. Förfaranden och tekniska lösningar för utbyte av uppgifter.** I artikeln föreskrivs det att folkbokföringsmyndigheterna separat kan avtala om förfaranden och tekniska lösningar för tillhandahållandet av uppgifter. Bestämmelsen syftar till att möjliggöra flexibilitet i de praktiska arrangemangen och tekniska frågorna kring utbytet av uppgifter mellan folkbokföringsmyndigheterna då när det inte är ändamålsenligt att avtala om dem på fördragsnivå. Separata avtal kan endast gälla ringa frågor i samband med utbytet av uppgifter och får inte innehålla sådant som hör till området för lagstiftningen. Avtal som ingås i enlighet med artikeln görs med stöd av delegerad avtalsbehörighet.

**Artikel 15. Ikraftträdande.** Artikeln gäller ikraftträdandet av överenskommelsen. I artikeln finns också bestämmelser om ändring av överenskommelsen och om tillhandahållandet av uppgifter enligt bilagan till överenskommelsen. Förvaltningsavtalet från 2005 mellan inrikesministeriet i Estland och Befolkningsregistercentralen sägs upp genom ett separat avtal när utbytet av uppgifter enligt det nya fördraget har inletts. Detta förfarande avseende

avslutandet av förvaltningsavtalet beror på att parterna i det nya fördraget och i förvaltningsavtalet från 2005 inte är desamma. Uppsägningen behöver inte ske i enlighet med artikel 13 i förvaltningsavtalet från 2005 med en sex månaders uppsägningstid eftersom parterna enhälligt kan besluta att det omedelbart ska upphöra att gälla.

**Artikel 16. Uppsägning.** Punkt 1 gäller uppsägning av överenskommelsen enligt vilken en uppsägning träder i kraft sex månader från den dag då den andra parten har fått meddelandet om uppsägning. Rätten att säga upp avtalet gäller ländernas regeringar i egenskap av parter i överenskommelsen. I enlighet med 94 § 1 mom. i grundlagen ska riksdagen godkänna uppsägningen eftersom överenskommelsen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

I punkt 2 finns bestämmelser om avbrytande av utbytet av uppgifter om det bedöms att skyddet av personuppgifter eller databehandlingens säkerhet äventyras. Staternas folkbokföringsmyndigheter har behörighet att avbryta utbytet av uppgifter. Den andra avtalsstatens folkbokföringsmyndighet ska utan onödigt dröjsmål skriftligen underrättas om avbrottet. Folkbokföringsmyndigheterna ska samarbeta i god tro för att lösa frågan, men om detta inte lyckas kan en part säga upp avtalet i enlighet med punkt 1.

Om en part i överenskommelsen beslutar att säga upp överenskommelsen med stöd av punkt 1, är det att märka att ett avbrott i utbytet av uppgifter som har skett på en folkbokföringsmyndighets initiativ kan fortsätta att gälla hela uppsägningstiden, alltså i sex månader.

#### 4. Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande bland annat för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis ska en bestämmelse anses höra till området för lagstiftningen om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, om den sak som bestämmelsen gäller är sådan att om den ska enligt grundlagen föreskrivas i lag eller om det finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen gäller eller om det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. Enligt grundlagsutskottet hör en bestämmelse om en internationell förpliktelse enligt dessa kriterier till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (t.ex. GrUU 6/2001 rd och GrUU 48/2004 rd).

Överenskommelsen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och godkännandet av överenskommelsen kräver riksdagens

medverkan. I artikel 1 definieras överenskommelsens tillämpningsområde, såsom bland annat hurdana flyttningar överenskommelsen gäller. Artikel 2 innehåller definitioner av de centrala begreppen i överenskommelsen. Eftersom definitionerna i dessa artiklar indirekt påverkar innehållet och tillämpningen av andra bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, såsom skyldigheten enligt artikel 4 att anmäla en inflyttning, hör de till området för lagstiftningen.

Enligt 9 § i lagen om hemkommun antecknar Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata en folkbokföringskommun för en finsk medborgare med anledning av att denne stadigvarande bosätter sig utomlands. Har vidare Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata av någon annan än personen själv fått uppgift om att hans eller hennes hemkommun eller bostaden där har ändrats eller om att han eller hon stadigvarande bosatt sig utomlands, får den göra motsvarande anteckning i befolkningsdatasystemet, om det är uppenbart att uppgiften kan anses tillförlitlig. Enligt artikel 5 i överenskommelsen avgör den lokala registermyndigheten i inflyttningsstaten om en person ska registreras som bosatt där. Enligt artikeln fattas detta beslut i enlighet med inflyttningsstatens lagstiftning. Utflyttningsstatens registermyndighet ska införa utflyttningen i sitt register efter att ha mottagit inflyttningsstatens meddelande om registrering av bostadsort.

Den finska registermyndigheten är således i princip och tidsmässigt bunden vid en annan stats registermyndighets avgörande om huruvida en person som flyttat från Finland till Estland stadigvarande ska anses ha flyttat bort från Finland. Utflyttningsstaten har dock enligt artikel 5.4 möjlighet att bestrida riktigheten i de omständigheter som ligger till grund för registreringen av bostadsort och att samråda med inflyttningsstatens myndigheter och överenskommelsen hindrar inte de finska registermyndigheterna från att korrigera eller ändra uppgifterna i ett senare sammanhang.

Bestämmelsen i artikel 5 innebär en avvikelse från bestämmelsen i 9 § i lagen om hemkommun, enligt vilken beslutanderätten avseende anteckningar helt ligger hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen regleras myndigheternas verksamhet genom lag. Bestämmelsen hör till området för lagstiftningen.

Enligt artikel 4.1 ska den som flyttar från den ena staten till den andra göra en flyttningsanmälan till inflyttningsstatens registermyndighet inom den tidsfrist som anges i den statens lagar och bestämmelser. Bestämmelsen i artikeln ska anses höra till området för lagstiftningen, eftersom den gäller anmälningskyldighet och därmed grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Anmälningskyldigheten enligt överenskommelsen är dock i sig i samklang med skyldigheten enligt lagen om hemkommun att göra en flyttningsanmälan.

Artiklarna 3, 4, 6, 7, 8 och 10 innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser

om skydd för personuppgifter genom lag, utöver vilket också artikel 6.1 c-punkten i allmänna dataskyddsförordningen betonar lagbundenheten i behandlingen av personuppgifter. Grundlagsutskottet har av hävd ansett att det med tanke på skyddet för personuppgifter vid en registrering är viktigt att reglera åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet möjligheten att lämna ut uppgifterna, och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Kravet på reglering genom lag sträcker sig också till möjligheten att lämna ut personuppgifter via en teknisk anslutning (GrUU 17/2007 rd, s. 3 och GrUU 30/2005 rd, s. 3). Regleringen av behandlingen av personuppgifter på lagnivå ska vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 1/2018 rd, s. 2, GrUU 31/2017 rd, s. 2).

I sitt utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning har grundlagsutskottet dock ansett det vara motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt till lagstiftningen om skyddet för personuppgifter på vissa punkter. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tryggas med stöd av allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna nationella lagstiftningen. Speciallagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (GrUU 14/2018 rd, s. 4). Överenskommelsens bestämmelser om behandling av personuppgifter ska anses vara på lagnivå, även om det på behandlingen av uppgifter också inom överenskommelsens tillämpningsområde i första hand är dataskyddsförordningens och dataskyddslagens bestämmelser som tillämpas och någon detaljreglering till denna del inte behövs.

I överenskommelsen utnyttjas det nationella handlingsutrymme i dataskyddsförordningen, eftersom det i överenskommelsen i samband med fastställandet av bostadsort för den som flyttar bestäms vilka uppgifter som byts ut och hur de behandlas. Handlingsutrymme grundar sig på artikel 6.1 c och 6.3 i allmänna dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter kan regleras i lag i sådana fall där behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c). Enligt artikel 6.3 i förordningen ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen, bland annat: de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling, däribland för behandling i andra särskilda situationer enligt kapitel IX. Unionsrätten eller medlemsstaternas lagstiftning ska

uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Överenskommelsen uppfyller kravet på allmänt intresse: målet är att underlätta utbytet av befolkningsdata mellan staterna. Regleringen av överenskommelsen är också proportionell: i princip iakttas bestämmelserna i allmänna dataskyddsförordningen och lagen om befolkningsdatasystemet och genom överenskommelsen regleras endast i kompletterande syfte till den del det behövs med tanke på skyddet av personuppgifter samt myndigheternas behörighet och förfaranden. Regleringen har avgränsats till endast det nödvändiga i enlighet med grundlagsutskottets praxis, eftersom det nationellt inte förslås någon extra reglering i förhållande till överenskommelsen.

## 5. Samband med grundlagen

Överenskommelsen har samband med skyddet av privatlivet enligt grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. I överenskommelsen ingår det bestämmelser om behandling av personuppgifter, så som ovan beskrivits. Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Med anledning av överenskommelsen behandlas personuppgifter även framöver på ett sätt som är förenligt med ändamålet för insamlandet eftersom syftet med behandlingen är att uppdatera befolkningsdatasystemet. Eftersom uppgifterna behandlas för ett sådant ändamål av allmänt intresse och för att utföra en lagstadgad uppgift är det inte problematiskt utgående från det skydd för privatlivet och personuppgifter som föreskrivs i grundlagens 10 § 1 mom. (GrUU 3/2004 rd, s. 2/II). Vidare ska regleringen av behandlingen av personuppgifter på lagnivå ska vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 1/2018 rd, s. 2, GrUU 31/2017 rd, s. 2) och därför innehåller överenskommelsen detaljerade bestämmelser om de personuppgifter som behandlas och om det ändamål de kan användas till.

Överenskommelsen har också samband med rörelsefriheten enligt grundlagen. Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt paragrafens 3 mom. regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. I lagen om hemkommun regleras hur hemkommunen och bostaden där samt folkbokföringskommunen för en finsk medborgare som är stadigvarande bosatt i utlandet ska bestämmas. Hemkommunen och bostaden där samt folkbokföringskommunen för en finsk medborgare som är stadigvarande bosatt i utlandet antecknas i det i lagen om befolkningsdatasystemet avsedda befolkningsdatasystemet. I befolkningsdatasystemet antecknas också en tillfällig bostad anmäld av den

berörda personen. Hemkommunen och bostaden där för en person som kommer från utlandet och som bor här bestäms också i enlighet med bestämmelserna i lagen om hemkommun på de villkor som föreskrivs i lagen. Överenskommelsen påverkar emellertid inte den faktiska rörelsefriheten eller valet av bostadsort, eftersom det är fråga om överföring av uppgifter om dessa fakta mellan staterna och om att hålla uppgifterna uppdaterade. Förutsättningarna för inresa och vistelse ändras inte.

Artikel 5 i överenskommelsen för över beslutanderätt avseende anteckningar som ska göras i det finska befolkningsdatasystemet till de estniska myndigheterna, vilket är kopplat till Republiken Finlands suveränitet som bekräftas i 1 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har ansett att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i ett modernt samhälle och som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte i sig står i strid med grundlagens bestämmelser om suveräniteten (se t.ex. GrUU 6/2001 rd). Elektroniskt utbyte av befolkningsdata kan redan i ljuset av den nordiska överenskommelsen om utbyte av befolkningsdata från 2007 anses vara en sedvanlig förpliktelse i ett modernt samhälle som ska säkerställa befolkningsregistrens aktualitet och integritet när en person flyttar från ett land till ett annat. Hos de personuppgiftsansvariga för det finska befolkningsdatasystemet kvarstår också oavsett överenskommelsen rätten att korrigera felaktiga uppgifter i systemet, antingen på eget initiativ eller på begäran av den registrerade.

I artikel 14 i överenskommelsen föreskrivs det att folkbokföringsmyndigheterna separat kan avtala om förfaranden och tekniska lösningar för tillhandahållandet av uppgifter. Bestämmelsen syftar till att möjliggöra flexibilitet i de praktiska arrangemangen och tekniska frågorna kring utbytet av uppgifter mellan folkbokföringsmyndigheterna då när det inte är ändamålsenligt att avtala om dem på fördragsnivå. Anvisandet av befogenheter för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata att ingå avtal är ett avsteg från 93 och 94 § grundlagen som föreskriver att det i första hand är republikens president som har rätt att ingå avtal och att riksdagen medverkar i godkännandet av internationella förpliktelser. Men grundlagsutskottet har i sin praxis inte ställt sig absolut avvisande till en sådan överföring av befogenheterna att ingå avtal. I de fallen har utskottet ställt vissa villkor för en sådan avtalsbefogenhet: bemyndigandet får inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och bemyndigandets innehåll, och dessutom ska det anges i bemyndigandet vilka myndigheter eller andra parter som avtal kan ingås med. Av grundlagens 94 § 1 mom. följer även att en myndighet inte genom en vanlig lag kan tilldelas befogenhet att ingå avtal i frågor som får beslutas bara med riksdagens samtycke (se GrUU 14/2010 rd, där det också finns samlad tidigare praxis om överföring av befogenhet att ingå avtal).

Med sådana separata avtal som avses i artikel 14 kan endast ringa frågor och tekniska detaljer i samband med utbytet av uppgifter avtalas och bestämmas. Sådana överenskommelser får inte stå i konflikt med bestämmelserna i



överenskommelsen eller i lag, utan ska syfta till att tjäna överenskommelsens mål för utbytet av uppgifter. Vidare har befogenheten att ingå avtal för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för avtalsparternas del begränsats till de estniska folkbokföringsmyndigheterna. På det här sättet skapar befogenhetsdelegeringen alltså ingen avvikelse från 93 och 94 § i grundlagen.

Eftersom överenskommelsen inte innehåller bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. i grundlagen, kan den godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av överenskommelsen godkännas i vanlig lagstiftningsordning.