Utlåtande GrUU 50/2026 rd─ RP 121/2025 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen, 131 § i utlänningslagen och 2 kap. 1 § i polislagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen, 131 § i utlänningslagen och 2 kap. 1 § i polislagen (RP 121/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande om förvaltningsutskottets utkast för betänkande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- utskottsråd Minna-Liisa Rinne, förvaltningsutskottet
- ledande sakkunnig Suvi Pato-Oja, inrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Jari Råman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- professor Tuomas Ojanen, Helsingfors universitet
- f.d. domare vid Europadomstolen Pauliine Koskelo
- universitetslektor Evgeniya Kurvinen

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Olli Mäenpää.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har tidigare lämnat utlåtande GrUU 24/2026 rd i ärendet.

Utlåtande GrUU 50/2026 rd

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Förvaltningsutskottet behandlar en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen, 131 § i utlänningslagen och 2 kap. 1 § i polislagen (RP 121/2025 rd). Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 24/2026 rd) om propositionen. Grundlagsutskottet anför där att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 15 d, 15 e, 15 f och 15 g § samt om rättsskyddet och om att förvaltningsutskottets utkast till betänkande behöver föreläggas grundlagsutskottet för behandling, beaktas på behörigt sätt.

Med stöd av det ovan anförda begär förvaltningsutskottet grundlagsutskottets utlåtande om betänkandeutkastet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Grundlagsutskottet gav den 16 april 2026 förvaltningsutskottet ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen, 131 § i utlänningslagen och 2 kap. 1 § i polislagen (RP 24/2026 rd). Grundlagsutskottet ansåg att lagförslagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 15 d, 15 e, 15 f och 15 g § samt om rättsskyddet och om att förvaltningsutskottets utkast till betänkande behöver föreläggas grundlagsutskottet för behandling, beaktas på behörigt sätt. Förvaltningsutskottet bereder ett betänkande i ärendet och begärde den 29 maj 2026 ett utlåtande av grundlagsutskottet om ett utkast till betänkande.

Behandling av biometriska uppgifter i syfte att förhindra fara

(2) Grundlagsutskottet bedömer i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet att den föreslagna regleringen i 15 d § i lagförslag 1 om behandling av biometriska uppgifter i syfte att förhindra fara i ljuset av såväl ordalydelsen som motiveringen är anmärkningsvärt öppen och omfattande. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen i detta avseende är problematisk framför allt med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Å andra sidan kunde utskottet därför inte heller helt försäkra sig om proportionaliteten i den anmärkningsvärt öppna regleringen eller om att den uppfyller kraven på ändamålsbegränsning. Enligt grundlagsutskottet måste den föreslagna regleringen med beaktande av alla dessa omständigheter preciseras betydligt på behörigt sätt.

(3) Förvaltningsutskottet föreslår att 15 d § ändras så att polisen får jämföra biometriska uppgifter som fås i samband med utförandet av ett enskilt uppdrag med sådana biometriska uppgifter i polisens register som behandlas för utförande av uppgifter enligt lagen om identitetskort, passlagen och 131 § i utlänningslagen för att identifiera en person eller styrka

personens identitet, om det finns fog att misstänka att en gärning eller händelse som innebär allvarlig fara för liv, hälsa eller personlig frihet pågår eller är överhängande och det är nödvändigt att identifiera personen eller styrka personens identitet för att avvärja faran.

(4) Grundlagsutskottet noterar att ändringarna i förvaltningsutskottets utkast till betänkande preciserar regleringen särskilt i fråga om att det enligt ordalydelsen förutsätts att risken är konkret. Bestämmelsen förblir dock fortfarande öppen. Förvaltningsutskottet bör om möjligt precisera bestämmelsen.

(5) Utskottet anser att den föreslagna regleringen förblir vag bland annat i fråga om hur tidigt en gärning eller händelse kan anses vara överhängande på det sätt som avses i bestämmelsen. Det exempel som tas upp i motiveringen till betänkandeutkastet, nämligen att bestämmelsen bland annat skulle möjliggöra ingripande i en situation där en person bedöms vara i omedelbar fara till liv och hälsa, är i sig tydligt. Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att bestämmelsens ordalydelse inte ställer upp något sådant krav på omedelbarhet i fråga om den hotande faran.

(6) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid förvaltningsutskottets konstaterande i betänkandeutkastet att polisen inte föreslås få nya befogenheter att samla in biometriska uppgifter i samband med en enskild uppgift till den del det är fråga om behandling av uppgifter i syfte att förhindra fara. Med hänsyn till kraven på exakthet och noggrann avgränsning anser grundlagsutskottet det vara viktigt att det i förvaltningsutskottets betänkande beskrivs på vilka befintliga befogenheter möjligheten att samla in biometriskt material som används vid jämförelsen grundar sig.

Rättsskydd

(7) Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande att de lösningar för beslutsförfarande och rättsskydd som ingår i den föreslagna regleringen inte uppfyllde kravet på tillräckliga rättsskyddsarrangemang vid inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I sitt utlåtande ansåg utskottet att förhandskontroll är det enda sättet att trygga rättsskyddet för dem som är föremål för jämförelsen när det är fråga om en så omfattande användning av uppgifter och därmed ett ingrepp i de rättigheter som tryggas i 10 § i grundlagen som i den nu föreslagna regleringen. Enligt grundlagsutskottet måste den föreslagna regleringen ändras så att den föreskriver om ett system med förhandstillstånd för jämförelser, där tillståndsgivaren är ett organ som är oberoende av den verkställande makt som är relevant i frågan. Ett sådant organ kan till exempel inte utföra den brottsutredning där uppgifterna behövs.

(8) I sitt betänkandeutkast föreslår förvaltningsutskottet att det i 15 g och 21 a § i lagförslag 1 ska tas in bestämmelser om ett system med förhandstillstånd för jämförelse av uppgifter så att beslutet om att jämföra uppgifter fattas av en tjänsteman vid Polisstyrelsen som har tillräcklig förtrogenhet och juridisk sakkunskap.

(9) Grundlagsutskottet noterar att en tjänsteman som är anställd hos Polisstyrelsen i princip inte kan betraktas som en beslutsfattare som är oberoende av den verkställande makten och att en sådan tjänsteman vid Polisstyrelsen inte heller är ett oberoende organ. Av betydelse för

bedömningen av förslaget är också att förslaget, med undantag för att polisöverdirektörens övertaganderätt utesluts, inte innehåller någon reglering genom vilken man skulle försöka trygga oberoendet för den tjänsteman som avses utöva befogenheten att bevilja tillstånd. Enligt grundlagsutskottet är det motiverat att i första hand betrakta Polisstyrelsen som en del av den verkställande makten i fråga om det beslutsfattande som är föremål för förhandskontroll, vilket i princip försvagar dess oberoende i ett ärende som gäller förhandskontroll av polisens befogenhetsutövning.

(10) Det regleringsförslag som läggs fram i förvaltningsutskottets betänkandeutkast uppfyller således inte, med avseende på oberoendet i den beslutsfattning som svarar för förhandskontrollen och garantierna för rättsskyddet, de ändringskrav som grundlagsutskottet i sitt utlåtande ställde som förutsättning för att vanlig lagstiftningsordning ska kunna tillämpas. Den föreslagna regleringen måste ändras så att den uppfyller de krav som grundlagsutskottet ställer i sitt utlåtande. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Brådskande förfarande

(11) Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande att det inte finns något hinder mot att i beslutsfattandet om jämförelsen beakta ärendets brådskande natur. I sitt betänkandeutkast föreslår förvaltningsutskottet att det till 15 g § i lagförslag 1 fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket en polisman som har rätt att anhålla i en situation där ärendet inte tål uppskov får besluta om att jämförelsen ska utföras till dess att den tjänsteman som av den personuppgiftsansvarige har förordnats att sköta uppgiften har avgjort ärendet.

(12) Grundlagsutskottet noterar att det i det nya 3 mom. inte föreslås några uttryckliga förutsättningar för att ett ärende ska vara brådskande. Mot bakgrund av förvaltningsutskottets betänkandeutkast är det också i någon mån oklart om jämförelsen kan utföras utan ett skriftligt beslut i ärendet. Därför förblir det delvis också oklart vilken betydelse det har att ärendet på det sätt som förutsätts i bestämmelsen först efter det att jämförelsen redan har genomförts förs för avgörande till den tjänsteman som förordnats av den personuppgiftsansvarige. Förvaltningsutskottet bör komplettera regleringen och motiveringen beträffande det brådskande förfarandet.

Underrättelse i efterhand

(13) Grundlagsutskottet förutsatte i sitt utlåtande, som en del av sin bedömning av rättsskyddet, att det i lagen ska föreskrivas om underrättelse i efterhand till den som är föremål för jämförelsen, på basis av vilken denne kan föra behandlingen av sina uppgifter till domstol för avgörande.

(14) I sitt betänkande föreslår förvaltningsutskottet att det till lagen ska fogas en ny 15 i § om underrättelse i efterhand till den som varit föremål för åtgärden. Enligt 4 mom. kan en tjänsteman som avses i 15 g § 1 mom. på yrkande av en anhållningsberättigad polisman besluta att underrättelsen till den person som varit föremål för identifiering får skjutas upp med högst två år i sänder, om det är motiverat för att trygga pågående eller framtida informationsinhämtning, säkerställa statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa. Den tjänsteman som avses i 15 g § 1 mom.

får besluta att underrättelsen inte görs alls, om det är nödvändigt för att säkerställa statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa.

(15) Grundlagsutskottet noterar också till denna del att det av förslaget inte framgår att det ska fattas ett skriftligt beslut i saken och att det i motiveringen till förslaget inte preciseras i vilka situationer det kan vara motiverat att skjuta upp underrättelsen eller helt avstå från att underrätta personen i fråga. Grundlagsutskottet anser att det särskilt med tanke på individens rättsskydd är viktigt att betona att tröskeln för att inte lämna en underrättelse bör vara hög. Förvaltningsutskottets bör överväga en precisering av bestämmelserna och motiveringen.

Övrigt

(16) Förvaltningsutskottet föreslår i betänkandeutkastet att hänvisningarna till spridning av bild som på ett sexuellt sätt visar barn i 20 kap. 19 § i strafflagen och till innehav av bild som på ett sexuellt sätt visar barn i 21 § stryks i 15 e och 15 f § i lagförslag 1. Enligt förvaltningsutskottets betänkande kan innehav och spridning av bilder som på ett sexuellt sätt visar barn inte på det sätt som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande kan anses vara särskilt allvarliga enligt straffskalan eller utgöra brott som har ett nära samband med skyddet av statens säkerhet. Enligt betänkandeutkastet ingår grova gärningsformer för dessa brott i förteckningarna i 15 e och 15 f §.

(17) Grundlagsutskottet instämmer i och för sig i förvaltningsutskottets bedömning att innehav och spridning av bilder som på ett sexuellt sätt visar barn enligt den gällande strafflagen och straffskalan inte kan betraktas som särskilt allvarliga brott. Samtidigt fäster utskottet dock uppmärksamhet vid att det i sin utlåtandepraxis har ansett att de regleringsmål som anknyter till skyddet av barn är så vägande att det för att uppnå dem har varit möjligt att godta regleringslösningar som man annars kanske inte skulle kunna anse vara konstitutionellt oproblematiska (se t.ex. GrUU 57/2025 rd, stycke 7—8, GrUU 40/2021 rd, stycke 19—22). Av betydelse i ärendet är också att enligt artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa i första hand beaktas i åtgärder som vidtas av det allmänna och att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

(18) Grundlagsutskottet anser att det med beaktande av det som sägs ovan kan framföras konstitutionellt motiverade och godtagbara skäl för att i enlighet med den ursprungliga propositionen utvidga jämförelsen av biometriska uppgifter till att omfatta också 20 kap. 19 § och 21 § i strafflagen, även om sådana brott i sig inte kan anses vara särskilt allvarliga eller ha ett nära samband med skyddet av statens säkerhet. Utskottet anser således att det inte heller med avvikelse från förvaltningsutskottets utkast till betänkande finns något absolut hinder för att i förteckningarna i 15 e och 15 f § behålla kriminaliseringar som gäller innehav och spridning av bild som på ett sexuellt sätt visar barn. Dessutom anser grundlagsutskottet det motiverat att det inom statsrådet bedöms om straffskalan för dessa kriminaliseringar är motiverad med tanke på barnets bästa och skyddet av barnets rättigheter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om beslutsförfarandet för jämförelser samt rättsskyddet beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 22.6.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Pertti Hemmilä saml
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

Avvikande mening

Motivering

Det är nödvändigt att understryka att det i praktiken är ytterst allvarligt och i princip problematiskt både principiellt och med avseende på individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter att öppna upp register som innehåller ansiktsbilder och fingeravtryck för nästan alla medborgare för en användning som helt avviker från det ursprungliga ändamålet. Inte heller i den nationella säkerhetens namn bör man ge avkall på de krav som för att trygga individens rättsskydd måste gälla användningen av dessa känsliga personuppgifter för något annat ändamål än det ursprungliga. Jag anser att utlämnande av uppgifter inte bör möjliggöras på det sätt som regeringen föreslår.

Grundlagsutskottet har i sitt tidigare utlåtande om propositionen (GrUU 24/2026 rd) förutsatt att regleringen ändras genom att det föreskrivs om ett system med förhandstillstånd för jämförelse av biometriska uppgifter, där tillståndsgivaren är ett organ som är oberoende av den verkställande makt som är relevant i ärendet, samt genom att det föreskrivs om underrättelse i efterhand till den som varit föremål för jämförelsen, så att denne på grundval av underrättelsen kan föra behandlingen av sina uppgifter till domstol för avgörande. Dessa ändringar var en förutsättning för att lagförslag 1 skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utöver de ställningstaganden om lagstiftningsordningen som grundlagsutskottets majoritet lagt fram ansåg jag i min avvikande mening till utskottets ursprungliga utlåtande att det också är nödvändigt att precisera regleringen i fråga om begreppet nationell säkerhet och befogenheterna inom civil och militär underrättelseverksamhet, vilka används i 21 b och 52 a § i lagförslag 1, och att också sådana ändringar borde vara en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det förslag i förvaltningsutskottets betänkandeutkast enligt vilket beslutanderätten ska ges en tjänsteman vid Polisstyrelsen uppfyller uppenbart inte de ändringskrav som grundlagsutskottet förutsatt. För att det ska vara fråga om ett genuint oberoende system med förhandstillstånd som uppfyller de mål som hänför sig till rättsskyddet bör beslutanderätten i fråga om jämförelsen ges en oberoende domstol. Så har det på etablerat sätt föreskrivits bland annat i polislagen och tvångsmedelslagen i fråga om de befogenheter som mest ingriper i skyddet för privatlivet, men också till exempel i fråga om sådana befogenheter som inhämtande av lokaliseringsuppgifter enligt tvångsmedelslagen. Den här ändringen bör vara ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

När det gäller underrättelse i efterhand till den som varit föremål för jämförelsen föreslås det i förvaltningsutskottets betänkandeutkast att underrättelsen ska kunna skjutas upp med ett år från det att jämförelsen avslutades. Uppskovet får vara högst två år i sänder, om det är motiverat för att trygga pågående eller framtida informationsinhämtning, säkerställa statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa. Underrättelsen behöver inte alls lämnas, om det är nödvändigt för att säkerställa statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa. Ett så långvarigt uppskov med underrättelsen, grundat på så vaga bestämmelser, kan anses vara mycket problematiskt med tanke på rättsskyddet för den

som varit föremål för jämförelsen. Om man helt underlåter att lämna en underrättelse får föremålet för jämförelsen inget som helst fungerande rättsskydd, särskilt med hänsyn till att tillämpningen av de mycket vaga och tolkningsbara grunderna aldrig skulle komma till dennes kännedom. Jag anser därför att underlåten underrättelse står i strid med det rättsskydd som grundlagsutskottet förutsatt och inte heller uppfyller de minimikrav på rättsskydd som Europadomstolen har ställt upp. Jag anser att förvaltningsutskottets betänkandeutkast inte heller till denna del uppfyller de ändringskrav som grundlagsutskottet ställt och att en ändring av regleringen också i detta avseende borde vara en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I förvaltningsutskottets utkast till betänkande föreslås det att förutsättningarna för jämförelsebefogenheter för civila och militära underrättelsemyndigheter preciseras med hänvisningar till de föremål för underrättelseinhämtning som förtecknas i polislagen och lagen om militär underrättelseverksamhet. Jag anser att bestämmelserna i lagförslag 1 om civila och militära underrättelsemyndigheter också efter dessa preciseringar skulle vara anmärkningsvärt vaga, även jämfört med den föreslagna reglering som gäller andra myndigheter och som har preciserats under behandlingen. När det gäller underrättelsemyndigheterna understryks behovet av exakthet, förutsebarhet och rättsmedel av att det är fråga om verksamhet som inte anknyter till konkreta brottsmisstankar och som i hög grad saknar insyn. Jag anser att också i fråga om underrättelsemyndigheternas befogenheter bör beslut om jämförelse av biometriska uppgifter anförtros en oberoende domstol, på samma sätt som det i polislagen och lagen om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om flera underrättelsebefogenheter. Dessutom anser jag att det också i fråga om underrättelsemyndigheternas jämförelse av biometriska uppgifter bör föreskrivas i lag om underrättelse i efterhand till den som varit föremål för åtgärden, vilket också utgör utgångspunkt i den gällande regleringen om civil och militär underrättelseinhämtning. Jag anser att också sådana ändringar bör vara ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II). Jag upprepar som min ståndpunkt att det i detta fall inte är möjligt att ändra regleringen på behörigt sätt i riksdagen. Med beaktande av hur vittgående ärendet är när det gäller att avvika från användningsändamålet för nästan hela befolkningens känsliga personuppgifter bör förvaltningsutskottet inte skynda på en bristfälligt beredd proposition genom ett svarsförfarande.

Avvikande mening

Jag föreslår

> *att lagförslag 1 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om att anförtro beslutsfattandet åt domstol och att lämna underrättelse beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 50/2026 rd
Avvikande mening

Helsingfors 22.6.2026

Johannes Yrttiaho vänst