

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 till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Suvi Pato-Oja, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Amanda Mäkelä, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Leppävirta, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Jari Råman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- dataombudsman Anu Talus, dataombudsmannens byrå
- f.d. domare vid Europadomstolen Pauliine Koskelo
- universitetslektor Evgeniya Kurvinen
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor Tomi Tuominen
- professor Jukka Viljanen.

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av

- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, utlänningslagen, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och polislagen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det ändringar i bestämmelserna i polisens personuppgiftslag och migrationsförvaltningens personuppgiftslag om användning av biometriska uppgifter i passregistret och identitetskortsregistret samt av biometriska uppgifter som insamlats med stöd av utlänningslagen för något annat ändamål än det ursprungliga ändamålet med behandlingen. Det föreslås att uppgifterna ska kunna behandlas bland annat för att förhindra betydande fara samt för att förhindra, avslöja och utreda vissa allvarliga brott. Enskilda uppgifter ska också få behandlas för att utreda identiteten inom ramen för bestämmelserna om myndigheternas befogenheter.

(2) Enligt motiveringarna (s. 33) är syftet med propositionen särskilt att det ska vara möjligt att i större utsträckning än nu använda biometriska uppgifter som finns hos polisen och Migrationsverket för att bekämpa de allvarligaste brotten. Förhindrande, avslöjande och utredning av dessa brott bedöms vara förenat med ett vägande samhällsintresse. Genom ändringarna främjas också skyddandet av försvaret av landet samt skyddandet av den nationella säkerheten mot verksamhet som allvarligt hotar den. Utöver en effektiv brottsbekämpning samt säkerheten i samhället och för individer bör i bestämmelserna dessutom beaktas tillgodoseendet av andra grundläggande och mänskliga rättigheter samt kraven i den allmänna lagstiftning som ska tillämpas på behandlingen av personuppgifter. De jämförelser som regleringen möjliggör innebär i praktiken ett ingrepp i skyddet för nästan hela befolkningens känsliga biometriska personuppgifter.

(3) Förslaget innebär ett ingrepp i skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter. I sin bedömning av bestämmelser av det här slaget har grundlagsutskottet brukat anse att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Utskottet har tidigare analyserat vilken betydelse tillämpningen av EU:s allmänna dataskyddsförordning får för skyddet för personuppgifter. Enligt utskottet utgör dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

grundläggande rättigheterna, överlag en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter i 10 § i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 4).

(4) I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tryggas respekten för privatlivet, och i artikel 8 i stadgan tryggas skyddet för personuppgifter. EU-domstolens domar på dessa punkter är utslagsgivande för det viktigaste innehållet i respekten för privatlivet och skyddet för personuppgifter (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 3—4). Likaså har artikel 8 om skydd för privatlivet i Europakonventionen i Europadomstolens rättspraxis ansetts omfatta även skyddet för personuppgifter.

(5) I propositionen föreslås bestämmelser om behandling av personuppgifter som utfärdas delvis inom det handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen och EU:s SIS-förordningar medger och delvis i form av specialbestämmelser som kompletterar den nationella genomförandelagstiftningen om dataskyddsdirektivet för brottmål.

(6) Med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt grundlagsutskottet i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Vi bör förhålla oss restriktivt när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(7) Enligt artikel 2 i förordningen ska den inte tillämpas på behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Den allmänna lagen om behandling av personuppgifter vid brottsrelaterade uppdrag är lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten. Det så kallade polisdirektivet har genomförts genom dataskyddslagen avseende brottmål.

(8) Grundlagsutskottet ansåg i anslutning till sin justering av tolkningspraxis i fråga om 10 § i grundlagen att polisdirektivet till skillnad från den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen inte innehåller några detaljerade bestämmelser som skulle utgöra en tillräcklig rättslig grund för skyddet av privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 6). Grundlagsutskottet anser med anledning av det som sagts ovan att bestämmelserna om behandling av personuppgifter fortfarande bör analyseras utifrån utskottets tidigare praxis med fokus på exakta och heltäckande bestämmelser på lagnivå i en regleringskontext som den här, där det finns ett känsligt samband med de grundläggande fri- och rättigheterna (se även GrUU 14/2018 rd, s. 6).

(9) Den föreslagna regleringen gäller särskilt myndigheternas rätt att behandla biometriska uppgifter. Enligt grundlagsutskottets etablerade utlåtandep Praxis är biometriska uppgifter känsliga uppgifter (t.ex. GrUU 40/2021 rd, GrUU 51/2018 rd och GrUU 14/2009 rd). Exempelvis innehåller fingeravtryck sådan information om personer som gör det möjligt att exakt identifiera dem i mycket olika sammanhang (se t.ex. punkt 84 i Europadomstolens dom i målet S. and

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

Marper mot Förenade kungariket, 4.12.2008). Behandlingen av känsliga uppgifter såsom biometriska uppgifter berör själva kärnan i skyddet av personuppgifter som ingår i privatlivet (GrUU 40/2021 rd, stycke 8 och GrUU 37/2013 rd, s. 2/II). Att uppgifter om till exempel fingeravtryck över huvud taget förs in i ett register kan därför redan i sig ge anledning till oro med tanke på skyddet för privatlivet (se t.ex. punkt 85 i domen i målet S. and Marper mot Förenade kungariket, se även s. 106—108 i propositionen beträffande Europadomstolens rättspraxis i fallet). Också EU-domstolen har ansett att tagande och lagring av fingeravtryck ingriper i respekten för privatlivet och skyddet av personuppgifter enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (Schwarz mot Stadt Bochum C-291/12, punkt 30, se även propositionens avsnitt om EU-domstolens rättspraxis i fallet, s. 109).

(10) Grundlagsutskottet har vid sidan av kravet på att behandlingen av känsliga uppgifter ska vara nödvändig särskilt betonat kravet på ändamålsbegränsning (GrUU 40/2021 rd, stycke 15). Utskottet har ansett det möjligt att göra bara exakt avgränsade och mycket små undantag från det kravet. Sådana bestämmelser har inte heller fått leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga ändamålet eller ens ett viktigt ändamål för registret (se GrUU 15/2018 rd, s. 45, GrUU 1/2018 rd, s. 4 och GrUU 14/2017 rd, s. 5—6). I sitt utlåtande (GrUU 47/2010 rd, s. 4) om en ändring av utlänningslagen ansåg utskottet att den föreslagna lagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om den ändrades så att det föreskrivs att användningen av fingeravtryck enligt 131 § i utlänningslagen begränsas uteslutande till ändamål som svarar mot det ändamål som de samlats in och registrerats för. Ett sådant ändamål kan i sig ha samband med att hindra och utreda exakt angivna brott, men bara i den omfattningen som verksamheten har ett nära samband med det ursprungliga insamlings- och registreringsändamålet.

(11) Beträffande ändamålsbegränsningen har grundlagsutskottet senare bedömt att förebyggande, avslöjande eller utredning av särskilt allvarliga brott kan vara förenat med sådana vägande samhälleliga intressen som går tillbaka till systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna och som i tillräcklig mån motiverar ett undantag från ändamålsbegränsningen (GrUU 18/2024 rd, stycke 34). Utskottet anser att det till dessa delar är möjligt i konstitutionellt hänseende att göra begränsade undantag från principen om ändamålsbundenhet, om en omsorgsfullt uppgjord reglering som helhet betraktad uppfyller kraven på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och är förenlig med kraven i EU-rätten. I detta sammanhang har utskottet betonat att det inte finns skäl att avvika från etablerad tolkningspraxis i fråga om ändamålsbegränsningen utan tillräckliga motiveringar och omsorgsfull prövning (GrUU 23/2022 rd, stycken 21 och 23 samt GrUU 18/2024 rd, stycke 34).

(12) Grundlagsutskottet har även betonat att skyddet för privatlivet och personuppgifter bör stå i proportion till andra grundläggande och mänskliga rättigheter samt till andra vägande samhälleliga intressen, såsom allmän säkerhet, som i extrema fall kan gå tillbaka på den personliga säkerheten som grundläggande rättighet (GrUU 14/2018 rd och GrUU 5/1999 rd). Grundlagsutskottet har ansett att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter. Bedömningen går ut på att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 26/2018 rd, GrUU 14/2018 rd, GrUU 54/2018 rd och GrUU 10/2014 rd). Utskottet har ur denna synvinkel ansett det i och för sig möjligt att utvidga användningen av biometriska kännetecken

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

för att trygga rättigheterna för personer i en sårbar ställning, till exempel barn, i situationer med bortförande av barn (GrUU 40/2021 rd, stycken 18 och 22).

(13) Grundlagsutskottet har ansett att det ligger i det allmänna samhällsintresset att polisen lyckas fullfölja sina uppgifter (GrUU 67/2010 rd, s. 3/I). Med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter handlar det i extrema fall om att trygga den personliga säkerheten enligt 7 § i grundlagen. Ett starkt intresse av detta slag har enligt grundlagsutskottet i allmänhet ansetts utgöra en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se GrUU 67/2010 rd, s. 2, GrUU 5/1999 rd, s. 2). Det aktuella förslaget har vägande och godtagbara skäl.

(14) Grundlagsutskottet anser att också det nu aktuella förslaget måste bedömas med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen och principen om ändamålsbundenhet, som har att göra med det, och i enlighet med de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4—5).

Behandling av biometriska uppgifter i syfte att förhindra fara

(15) Enligt 15 d § i lagförslag 1 får polisen 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 är nödvändigt för att förhindra betydande fara för någons liv, hälsa eller frihet.

(16) Grundlagsutskottet noterar att bestämmelsen innebär förutsättningen om att förhindra betydande fara för någons liv, hälsa eller frihet. Enligt propositionsmotiven (s. 70) hänvisas med begreppet fara till exempel i ordlistan om övergripande säkerhet till en skadlig händelse eller utvecklingsgång som mycket sannolikt inträffar, som redan har inträffat eller som pågår. Fara är en praktisk angelägenhet som ska behandlas med riskhanteringsmetoder. Förhindrandet av betydande fara för liv, hälsa eller frihet är enligt motiveringen förenat med så vägande intressen som hänför sig till den personliga säkerheten att den föreslagna behandlingen av personuppgifter kan anses nödvändig. I praktiken har särskilt ansiktsbilder som införts i polisens register bedömts vara av betydelse i polisuppdrag för att förhindra fara.

(17) Ett konkret exempel i propositionen är att det kan vara fråga om ett brådskande behov av att identifiera en person som syns på bilder från en övervakningskamera och som man vet är exponerad för en livshotande fara. Identifiering i akuta farliga situationer gör det möjligt att till exempel varna den person som är utsatt för faran eller på något annat sätt ingripa i en situation där en persons liv och hälsa bedöms vara utsatt för omedelbar fara. Enligt motiven kan snabb identifiering av personer till exempel bidra till att bryta en hämndspiral mellan gatugång. Genom spaning eller tips kan polisen också få information om en hotfull situation som orsakar fara, och där den som orsakar faran och den som är utsatt för den inte kan identifieras med andra tillgängliga metoder än genom att jämföra uppgifterna om personen med ett så omfattande bildmaterial som möjligt.

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

(18) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen i ljust av såväl ordalydelsen som motiveringen är anmärkningsvärt öppen och omfattande. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen i detta avseende är problematisk framför allt med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Å andra sidan har utskottet således inte heller kunnat helt försäkra sig om proportionaliteten i den nu föreslagna regleringen, som blir anmärkningsvärt öppen, eller om att regleringen uppfyller kraven på ändamålsbegränsning. Den föreslagna regleringen måste med beaktande av alla dessa omständigheter preciseras betydligt på behörigt sätt. Det är ett villkor för att 15 d § i lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(19) Grundlagsutskottet noterar dessutom att det i den föreslagna 15 d § allmänt föreslås bestämmelser om biometriska uppgifter, även om det enligt propositionsmotiven i praktiken har bedömts att särskilt ansiktsbilder som registrerats i polisens register har betydelse för polisens uppgifter i anslutning till förhindrande av fara. Om fingeravtrycksuppgifterna inte bedöms ha betydelse för regleringen, bör detta också synas i bestämmelsens ordalydelse.

(20) Grundlagsutskottet noterar i detta sammanhang också mer allmänt att det i den föreslagna regleringen i sin helhet inte görs någon åtskillnad på författningsnivå mellan olika biometriska uppgifter. Den föreslagna lösningen försvårar för sin del bedömningen av regleringens proportionalitet och kan inte heller i fråga om regleringens exakthet och noggrann avgränsning anses problemfri med beaktande av det som sägs ovan. Förvaltningsutskottet bör precisera bestämmelsen.

Behandling av biometriska uppgifter för förhindrande, avslöjande och utredning av brott

(21) Enligt 15 e § i lagförslag 1 får polisen 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 och passlagen, om det är nödvändigt för att 1) förhindra, avslöja eller utreda ett brott som avses i 12 kap. 7, 8, 10 eller 11 §, 13 kap. 3 eller 4 §, 20 kap. 19 eller 21 §, 21 kap. 6 a §, 25 kap. 2 §, 31 kap. 4 §, 34 kap. 1, 2 eller 4 §, 34 a kap. 1 § 1 mom. 2 punkten, 2, 4 b, 5 c eller 5 e § eller 41 kap. 2 § i strafflagen, 2) förhindra, avslöja eller utreda ett brott för vilket det strängaste straffet enligt lag är fängelse i minst sex år.

(22) I 1 mom. uppräknas de brott för vilkas förhindrande, avslöjande och utredande polisen ska få jämföra uppgifter som fås i samband med utförandet av ett enskilt uppdrag med biometriska uppgifter i passregistret och identitetskortsregistret. Den allmänna förutsättningen ska i fråga om samtliga brott vara nödvändighet. Härmed avses enligt propositionsmotiven (s. 67) att de biometriska uppgifter som avses i bestämmelsen inte får behandlas om syftet med behandlingen, dvs. förhindrande, avslöjande eller utredande av brott, kan uppnås på något annat sätt som ingriper mindre i den registrerades rättigheter.

(23) För det första noterar grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen är anmärkningsvärt omfattande och innehåller väldigt många dimensioner med tanke på grundlagsutskottets vedertagna praxis, när den föreskriver om rätten att få uppgifter för förhindrande, avslöjande och utredning av brott. Den föreslagna regleringen gäller också ett tämligen stort antal brott vars benämningar specificeras på drygt två sidor i motiveringen (s. 71—74).

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

(24) Grundlagsutskottet anser att de nämnda brotten i och för sig kan anses klandervärda och att förhindrande, avslöjande och utredning av dem är förenat med i och för sig väsentliga samhällseliga intressen. Å andra sidan innehåller förteckningarna också sådana brott för vilka det kan dömas ut enbart böter eller fängelse i högst två år (t.ex. 12 kap. 8 § och 11 § samt 13 kap. 4 § i strafflagen) eller ett ännu lindrigare straff, såsom böter eller fängelse i högst ett år (t.ex. 12 kap. 10 § i strafflagen).

(25) Grundlagsutskottet betonar att behandlingen av biometriska uppgifter som känsliga uppgifter är förenad med synnerligen betydande och grundläggande risker i anslutning till skyddet av personuppgifter. Även om den föreslagna regleringen i sig är bunden till nödvändighetskravet och den i princip kan bedömas uppfylla det nödvändighetskrav som hänförs sig till inskränkningar av rättigheter, anser grundlagsutskottet att regleringen med beaktande av de ovannämnda riskerna i sin helhet inte kan anses problemfri med tanke på proportionalitetskravet i fråga om de nu föreslagna brotten. Utskottet noterar till denna del också att det i propositionen inte heller har gjorts behövliga separata proportionalitets- och nödvändighetskontroller i en omfattning som möjliggör en noggrannare bedömning av den föreslagna regleringen. Med tanke på bedömningen bör det också anses vara av betydelse att utskottet i fråga om ändamålsbegränsningen har betonat att avvikelser från det ursprungliga användningsändamålet är möjliga endast i fråga om särskilt allvarliga brott. Grundlagsutskottet anser att den nu föreslagna regleringen inte begränsar sig enbart till särskilt allvarliga brott.

(26) Grundlagsutskottet anser att den nu föreslagna regleringen i sin helhet inte uppfyller kraven på proportionalitet. Den grupp av brott som föreslås i 15 e § i lagförslag 1 måste med beaktande av de omständigheter som beskrivs ovan därför avgränsas på behörigt sätt så att den endast omfattar gärningar som är synnerligen klandervärda enligt straffskalan och brott som har ett nära samband med skyddet av den nationella säkerheten. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Behandling av biometriska uppgifter som behandlas för utförande av uppgifter enligt 131 § i utlänningslagen i syfte att förhindra, avslöja och utreda brott

(27) I 15 f § i den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet föreskrivs det om de förutsättningar under vilka uppgifter som förts in i polisens register med stöd av 131 § i utlänningslagen får behandlas i syfte att förhindra, avslöja och utreda brott. Paragrafens 1 mom. gäller behandling av uppgifter i syfte att förhindra, avslöja och utreda brott som har ett nära samband med tryggheten av statens säkerhet. I 2 mom. föreslås bestämmelser om polisens rätt att behandla biometriska uppgifter i syfte att förhindra, avslöja och utreda andra brott än de som avses ovan. De brott som räknas upp i bestämmelsen motsvarar de ovan behandlade brott som räknas upp i 15 e § 1 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

(28) Grundlagsutskottet har tidigare ansett att användningen av fingeravtrycksuppgifter som samlats in med stöd av 131 § i utlänningslagen ska begränsas uteslutande till ändamål som svarar mot det ändamål som de samlats in och registrerats för. Ett sådant ändamål kan i sig ha samband med att hindra och utreda exakt angivna brott, men bara i den omfattningen som verksamheten har ett nära samband med det ursprungliga insamlings- och registreringsändamålet (GrUU 47/2010 rd, s. 4). Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i fråga om det föreslagna 15 f § 1

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

mom. kan anses vara mycket nära kopplade till de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen har samlats in. Den föreslagna regleringen kan till denna del inte anses problematisk med tanke på ändamålsbegränsningen. Den föreslagna bestämmelsen är enligt utskottet inte heller problematisk med tanke på proportionaliteten eftersom den har ett nära samband med skyddet av den nationella säkerheten.

(29) I fråga om 2 mom. motsvarar den föreslagna regleringen bestämmelserna i 15 e § som beskrivs ovan. Till denna del innehåller den föreslagna regleringen i princip samma konstitutionella problem som grundlagsutskottet redan har fäst uppmärksamhet vid i fråga om 15 e §. Av propositionsmotiven framgår inte heller omständigheter utifrån vilka regleringen enligt utskottet i detta avseende borde bedömas på ett annat sätt än vad som bedömts ovan i fråga om 15 e § med tanke på regleringens proportionalitet och ändamålsbegränsning. Den grupp av brott som föreslås i 15 f § 2 mom. måste avgränsas betydligt med beaktande på behörigt sätt av de omständigheter som framförts ovan i fråga om 15 e §. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlämnande av uppgifter till militärunderrättelsemyndigheter och i syfte att skydda den nationella säkerheten

(30) Enligt 21 b § i lagförslag 1 i propositionen får militärunderrättelsemyndigheter 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 och passlagen, om det är nödvändigt för att skydda försvaret av landet eller för att skydda den nationella säkerheten mot verksamhet som allvarligt hotar den. Enligt 52 a § i lagförslaget får Skyddspolisen 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 och passlagen, om det är nödvändigt för att förhindra eller avslöja ett brott som avses i 12, 13 eller 34 a kap. i strafflagen eller för att skydda den nationella säkerheten mot verksamhet som allvarligt hotar den.

(31) Grundlagsutskottet noterar att den nationella säkerheten med tanke på skyddet för personuppgifter, bland annat med beaktande av EU-domstolens rättspraxis, överlag har en annan ställning som legitim grund för inskränkningarna än till exempel förhinderande, avslöjande och utredning av brott. Den nationella säkerheten har av hävd accepterats av EU-domstolen som en godtagbar grund för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter (t.ex. kommissionen mot Finland, C-284/05, punkt 45, 47 och 49). Enligt 5 a kap. 4 § i polislagen om förutsättningar för användning av metoderna för underrättelseinhämtning, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan, är en allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning att användningen av den är nödvändig för att få viktig information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Till denna del är den föreslagna regleringen inte på samma sätt problematisk med tanke på proportionalitetskravet och ändamålsbegränsningen som utskottet har bedömt ovan i fråga om de föreslagna 15 e och 15 f §.

(32) Grundlagsutskottet noterar dock att den föreslagna regleringen, som enbart anknyter till begreppet nationell säkerhet, är tämligen öppen i sin föreslagna form. Förvaltningsutskottet bör

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

precisera regleringen, till exempel genom att på författningsnivå på det sätt som uttryckligen beskrivs i motiveringen (s. 91) binda den till att upptäcka, förhindra och avslöja verksamhet som hotar den demokratiska stats- och samhällsordningen, grundläggande samhällsfunktioner, ett stort antal människors liv eller hälsa eller internationell fred och säkerhet.

Rättsskydd

(33) I 15 g § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om beslut om behandling av biometriska uppgifter som behandlas för utförande av uppgifter enligt lagen om identitetskort, passlagen och 131 § i utlänningslagen. Enligt 1 mom. fattas beslut om i 15 c § avsedd jämförelse av biometriska uppgifter för att identifiera ett offer, i 15 d § avsedd jämförelse av biometriska uppgifter för att förhindra fara och i 15 e § 1 mom. och 15 f § 2 mom. avsedd jämförelse av biometriska uppgifter för att förhindra, avslöja och utreda brott av en anhållningsberättigad polisman. Dessutom föreslås det i 21 a § i lagförslag 1 på nästan motsvarande sätt bestämmelser om de beslut som utlämnandet av biometriska uppgifter enligt 21 § 2 och 3 mom. förutsätter hos den myndighet som begär uppgifterna, det vill säga Tullen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarmakten.

(34) Grundlagsutskottet noterar att det i det beslutsförfarande som föreslås i propositionen inte krävs förhandstillstånd av ett organ som är oberoende av verkställande makt eller anmälan i efterhand till den som är föremål för jämförelsen. Med tanke på att det handlar om utnyttjande av biometriska uppgifter i ett mycket omfattande register och därmed användning av känsliga uppgifter för väsentligen andra ändamål än de för vilka de ursprungligen samlades in och registrerades, verkar den föreslagna regleringen enligt grundlagsutskottet problematisk med tanke på rättsskyddet. Utskottet anser att det inte räcker att arrangemangen för tillsyn och rättsskydd i den föreslagna regleringen i mycket stor utsträckning baserar sig enbart på dataombudsmannens befogenheter.

(35) Grundlagsutskottet anser att de lösningar för beslutsförfarande och rättsskydd som ingår i den föreslagna regleringen inte uppfyller kravet på tillräckliga rättsskyddsarrangemang vid inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I ljuset av inkommen utredning kan man inte heller helt försäkra sig om att den föreslagna regleringen är problemfri med avseende på EU-rätten (se t.ex. 548/21 CG mot Bezirkshauptmannschaft Landeck) och Europakonventionen (se t.ex. Big Brother Watch and Others mot Förenade kungariket samt Centrum för rättvisa mot Sverige). Också EU-domstolens avgörandepraxis i fråga om artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och tillämpningspraxisen i fråga om artikel 8 i Europakonventionen talar enligt grundlagsutskottet för preventivt rättsskydd.

(36) Grundlagsutskottet anser att förhandskontroll är det enda sättet att trygga rättsskyddet för dem som är föremål för jämförelsen, dvs. i praktiken nästan alla medborgare, 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. Med beaktande av det som sägs ovan är det nödvändigt att ändra den föreslagna regleringen 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. Dessutom ska det i lagen föreskrivas om underrättelse i efterhand till den som är föremål för jämförelsen, på basis av vilken denne kan föra behandlingen

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

av sina uppgifter till domstol för avgörande. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottets uppfattning finns det i sig inget hinder för att föreskriva om beaktande av hur brådskande beslutet är när beslut fattas om jämförelser.

Förenlighet med unionsrätten

(37) Grundlagsutskottet har ovan påpekat att det i ljuset av erhållen utredning delvis förblir oklart om den föreslagna regleringen är godtagbar med tanke på EU-rätten, särskilt i fråga om rättsskyddet.

(38) Såsom grundlagsutskottet i sin praxis har konstaterat ingår det inte i utskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella unionsrätten (se t.ex. GrUU 12/2019 rd och GrUU 31/2017 rd). Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslagen hör till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 79/2018 rd, s. 3). I det aktuella bedömningsläget är också Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna en viktig bedömningsgrund. Enligt grundlagsutskottet har det stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man inte i vår nationella lagstiftning bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43). Grundlagsutskottet har särskilt i fråga om principen om ändamålsbundenhet ansett att det konstitutionellt är möjligt att göra avgränsade undantag från principen om ändamålsbundenhet, om en omsorgsfullt utarbetad reglering är förenlig med kraven i unionsrätten. Principen om ändamålsbundenhet grundar sig på artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som endast kan inskränkas när villkoren i artikel 52 i stadgan är uppfyllda och vars kärna inte kan inkräktas.

(39) Grundlagsutskottet betonar att man vid den fortsatta beredningen av propositionen särskilt noggrant bör sträva efter att se till att propositionen överensstämmer med EU:s sekundärlagstiftning.

Fortsatt beredning

(40) Grundlagsutskottet noterar att de ändringar som förutsätts i lagförslag 1 verkar gälla de grundläggande lösningarna i lagförslaget och att de ändringar som utskottet förutsätter kan kräva betydande lagberedning. Förvaltningsutskottet bör noggrant överväga om de behövliga ändringarna till denna del kan beredas vid riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för en ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om förvaltningsutskottet beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande, ska förvaltningsutskottets utkast till betänkande hänskjutas till grundlagsutskottet för behandling.

Utlåtande GrUU 24/2026 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

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.

Helsingfors 16.4.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

Utlåtande GrUU 24/2026 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

I övrigt instämmer jag i utskottets utlåtande, men jag framför en avvikande mening till det som sägs i utskottets utlåtande om begreppet nationell säkerhet och den fortsatta beredningen av propositionen.

Enligt 21 b § i lagförslag 1 i propositionen får militärunderrättelsemyndigheter 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 och passlagen, om det är nödvändigt för att skydda försvaret av landet eller för att skydda den nationella säkerheten mot verksamhet som allvarligt hotar den. Enligt 52 a § i lagförslaget får Skyddspolisen 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 och passlagen, om det är nödvändigt för att förhindra eller avslöja ett brott som avses i 12, 13 eller 34 a kap. i strafflagen eller för att skydda den nationella säkerheten mot verksamhet som allvarligt hotar den.

Utskottets utlåtande hänvisar inte till utskottets tidigare utlåtandep Praxis i fråga om användningen av biometriska uppgifter på grundval av den nationella säkerheten. Grundlagsutskottet har ansett att den nationella säkerheten inte kan ligga till grund för en rätt att behandla biometriska uppgifter som är hur omfattande som helst. Enligt grundlagsutskottets vedertagna Praxis måste det finnas exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla biometriska kännetecken som kan jämföras med känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. (GrUU 48/2022 rd, stycke 15) På motsvarande sätt har EU-domstolen också i Praxis gällande den nationella säkerheten betonat att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt, och att räckvidden av begränsningen i utövandet av den aktuella rättigheten ska vara definierad i den lag som tillåter ingrepp i de här rättigheterna (se sammanfattning i domen av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C520/18, särskilt punkterna 65—68, se även C-623/17 Privacy International).

Även om den nationella säkerheten med tanke på skyddet för personuppgifter, bland annat med beaktande av EU-domstolens Praxis, har en annan ställning som legitim grund för inskränkningarna än till exempel förhindrande, avslöjande och utredning av brott, blir den föreslagna regleringen, som bara allmänt anknyter till det breda begreppet nationell säkerhet, tämligen öppen och lämnar rum för tolkning i den föreslagna formen. Som sådan är det inte fråga om ett sådant exakt och obetydligt undantag från ändamålsbegränsningen som utskottet godkänt.

Enligt min mening är det nödvändigt att förvaltningsutskottet preciserar regleringen också till denna del, och också dessa ändringar bör vara en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 24/2026 rd
Avvikande mening

De ändringar som måste göras i lagförslagen gäller i stor utsträckning de grundläggande lösningarna i lagförslagen. Jag anser att det inte är möjligt att ändra regleringen på behörigt sätt i riksdagen, utan ändringarna bör göras genom en regeringsproposition. 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). Dessutom har grundlagsutskottet i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för en ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om förvaltningsutskottet trots det som konstaterats ovan beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts, ska förvaltningsutskottets utkast till betänkande hänskjutas till grundlagsutskottet för behandling. Jag anser att även det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avvikande mening

Jag föreslår

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 15 d, 15 e, 15 f, 15 g, 21 b och 52 a § samt om rättsskyddet och om att förvaltningsutskottets utkast till betänkande behöver föreläggas grundlagsutskottet för behandling, beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 16.4.2026

Johannes Yrttiaho vänst