

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis (RP 175/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Joni Korpinen, justitieministeriet
- planerare Essi Kuitunen, justitieministeriet
- specialsakkunnig Virpi Laukkanen, justitieministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Ida Koivisto.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och en lag om fastställande av harmoniserade regler för att utse utsedda verksamhetsställen och rättsliga ombud för insamling av elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden. I propositionen föreslås det dessutom ändringar i lagen om verkställighet av böter. Lagarna avses träda i kraft den 18 augusti 2026 i fråga om de bestämmelser som kompletterar förordningen. I fråga om genomförandet av direktivet avsågs de föreslagna lagarna träda i kraft den 18 februari 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig

Utlåtande GrUU 10/2026 rd

lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Europaparlamentet och rådet antog den 12 juli 2023 förordning (EU) 2023/1543 om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och för verkställighet av fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd till följd av straffrättsliga förfaranden (nedan förordningen om e-evidence eller förordningen). Förordningen trädde i kraft den 1 augusti 2023 och den tillämpas från och med den 18 augusti 2026. Europaparlamentet och rådet antog den 12 juli 2023 direktivet (EU) 2023/1544 om fastställande av harmoniserade regler för att utse utsedda verksamhetsställen och rättsliga ombud för insamling av elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden (nedan direktivet om e-evidence eller direktivet).

(2) Grundlagsutskottet har bedömt (GrUU 23/2018 rd och GrUU 41/2018 rd) förslagen till förordning respektive direktiv om e-evidence utifrån statsrådets skrivelse och kompletterande skrivelse. I utlåtandena har fokus legat på frågor som det inte finns bestämmelser om i den nu aktuella propositionen.

Bestämmelserna om påföljdsavgift

(3) I lagförslag 2, som gäller genomförandet av direktivet, föreskrivs det i 5 § om en påföljdsavgift för tjänsteleverantörer. Enligt 2 punkten kan påföljdsavgift påföras en tjänsteleverantör som bryter mot eller försummar en skyldighet enligt 3 § 5 eller 7 mom. I 3 § 5 mom. föreskrivs det om skyldighet att ge sina utsedda verksamhetsställen och rättsliga ombud behövliga befogenheter och resurser. I propositionen (s. 186) konstateras det att punkten kan visa sig innebära en viss utmaning med tanke på den exakthet som förutsätts i bestämmelser om påföljdsavgift.

(4) Den föreslagna regleringen är relevant med avseende på 8 § i grundlagen. Även om kraven på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet inte åsidosättas i ett sammanhang som detta (t.ex. GrUU 46/2021 rd, stycke 13, GrUU 9/2018 rd, s. 3, GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 5, GrUU 10/2016 rd, s. 7, och GrUU 57/2010 rd, s. 2). Utskottet har dessutom utvidgat sin praxis för bestämmelser om blankostraff (GrUU 25/1994 rd, s. 8) till att också gälla bestämmelser om administrativa påföljder (GrUU 10/2016 rd, s. 8). Det innebär att de kedjor av bemyndiganden som bestämmelserna kräver är exakt angivna och att de materiella bestämmelser som utgör ett villkor för påförande av påföljder avfattas med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i framgår att överträdelser kan leda till att påföljder påförs. Också i bestämmelsen om påförande av påföljder bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som kan leda till att påföljder påförs (GrUB 25/1994 rd, s. 8).

Utlåtande GrUU 10/2026 rd

(5) Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har dock av hävd understrukt att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör bestämmelser på det nationella planet ska tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 33/2025 rd, stycke 4, GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 3 och GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(6) Enligt artikel 5 i e-evidence-direktivet ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits enligt artikel 3 och 4 i direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Enligt artikeln ska sanktionerna vara effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt propositionen (s. 184) och annan utredning som utskottet fått ger direktivet medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme när det gäller den närmare nationella verkställigheten av påföljdsavgifterna. I direktivet finns inga närmare föreskrifter om typen av sanktion (administrativ sanktion, administrativ sanktion av straffkaraktär eller straffrättslig sanktion), sanktionens minimi- eller maximibelopp eller den myndighet som ska påföra sanktionen, sanktionsförfarandet eller rättsmedlen. Medlemsstaterna har alltså relativt stort handlingsutrymme i sin verkställighet av nationella sanktioner.

(7) Grundlagsutskottet har förutsatt att reglering om påföljdsavgifter uppfyller de nationella konstitutionella ramarna på behörigt sätt (GrUU 33/2025 rd, stycke 6—18). Enligt 5 § i lagförslag 2 kan Transport- och kommunikationsverket påföra en tjänsteleverantör som avses i artikel 2.1 i direktivet och som erbjuder tjänster i unionen en påföljdsavgift, om leverantören uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar skyldigheten enligt 3 § 5 eller 7 mom. att ge sina utsedda verksamhetsställen eller rättsliga ombud behövliga befogenheter och resurser. Sanktioner för gärningar och försummelse som definieras i EU-rättsakter kan inte innehålla öppna kriterier (GrUU 33/2025 rd, stycke 11). Grundlagsutskottet anser att formuleringen ”behövliga befogenheter och resurser” inte uppfyller kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Lagutskottet måste därför ändra lagförslag 2 i detta avseende. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(8) Grundlagsutskottet noterar dessutom att direktivet inte föreskriver om påföljdsavgiftens storlek. Däremot föreskrivs i 6 § 2 mom. i lagförslag 2 att avgiften ska vara minst 1 000 euro och högst 100 000 euro. Avgiften kan påföras en tjänsteleverantör som enligt direktivets definition kan vara en fysisk eller juridisk person. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att påföljdsavgifter på 500—40 000 euro är relativt höga, särskilt när de avses bli tillämpade även på fysiska personer (GrUU 46/2021 rd, stycke 16). Enligt utskottet kan en påföljdsavgift på högst 100 000 euro, åtminstone till den del den kan påföras en fysisk person, anses vara en jämförelsevis sträng påföljd av straffkaraktär.

(9) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid 18 § i lagförslag 1, enligt vilken en mottagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar skyldigheterna enligt förordningen kan påföras påföljdsavgift. I bestämmelsen definieras inte närmare vad som avses

Utlåtande GrUU 10/2026 rd

med mottagare. Enligt utskottets uppfattning är avsikten att mottagaren ska avse den mottagare av en europeisk utlämnandeorder eller en europeisk bevarandeorder som avses i artikel 7 i e-evidence-förordningen, på samma sätt som i 10 § 1 mom. i lagförslag 1. Av tydlighetsskäl kan det enligt utskottet finnas skäl att uttryckligen föreskriva detta även i 18 § 1 mom. i lagförslag 1.

(10) Den påföljdsavgift som avses i 5 § i lagförslag 2 påförs av Transport- och kommunikationsverket. Enligt 6 § i lagförslag 2 ska påföljdsavgiften vara minst 1 000 euro och högst 100 000 euro. Enligt 7 a § 1 mom. i lagen om Transport- och kommunikationsverket har verket ett påföljdskollegium som har till uppgift att påföra påföljdsavgifter som omfattas av verkets behörighet i sådana fall när påföljdsavgiften överstiger 100 000 euro. Av detta följer att de påföljdsavgifter som avses i lagförslag 2 alltid påförs på något annat sätt än av ett kollegialt organ.

(11) Grundlagsutskottet har i ett annat sammanhang nyligen konstaterat att exceptionellt svårbegriplig reglering av påföljdsavgifter ökar behovet av att i ett kollegialt organ behandla ärenden som gäller påföljdsavgifter i större utsträckning än i fråga om påföljdsavgifter som överstiger 100 000 euro (GrUU 33/2025 rd, stycke 18). Grundlagsutskottet anser att lagförslag 2 i den aktuella propositionen i sig inte är exceptionellt svårbegripligt, men regelverket om e-evidence bildar en komplex och svåröverskådlig helhet. Det bör också noteras att de påföljdsavgifter som avses i lagförslag 1 påförs av ett kollegialt organ, även om de i praktiken är av samma storleksordning. Enligt grundlagsutskottet anser att lagutskottet ytterligare bör bedöma om också de påföljdsavgifter som avses i lagförslag 2 helt eller åtminstone till vissa delar bör överföras till det påföljdskollegium som avses i 7 a § i lagen om Transport- och kommunikationsverket.

Genomförandemetoden för direktivet

(12) Lagförslag 2 handlar om att genomföra direktivet genom en så kallad blandad genomförandelag, vilket innebär att de bestämmelser i direktivet som hör till området för lagstiftningen föreskrivs att gälla som lag. Dessutom innehåller genomförandelagen vissa materiella bestämmelser.

(13) Grundlagsutskottet har inte sett något konstitutionellt hinder för ett blandat genomförande (GrUU 18/2017 rd, s. 2, GrUU 50/2006 rd, s. 2, och GrUU 23/2007 rd, s. 2). Utskottet har dock tidigare framhållit att de allmänna kraven på god lagskrivning och på att bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade i regel kräver materiellt genomförande (GrUU 50/2006 rd, s. 2, GrUU 23/2007 rd och GrUU 18/2017 rd, s. 2—3). En blandad teknik har dock enligt utskottet kunnat användas, om bestämmelserna i det EU-instrument som ska implementeras är tillräckligt detaljerade och exakta och om det EU-instrument som ska implementeras och genomförandelagen tillsammans bildar en helhet som uppfyller de allmänna krav som ställs på genomförandebestämmelserna (GrUU 50/2006 rd, s. 2/II och GrUU 23/2007 rd, s. 2). Det har också betydelse om bestämmelserna i det direktiv som ska genomföras är tillräckligt detaljerade och exakta (GrUU 18/2017 rd, s. 2).

(14) Grundlagsutskottet har dock påpekat att den blandade genomförandemetoden åtminstone till viss del fräntar lagstiftaren möjligheten att dels beakta de krav som följer av grundlagen och

Utlåtande GrUU 10/2026 rd

internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna, dels att fullt ut nyttiggöra det nationella spelrum och det nationella sätt att skriva lagar som direktivet ger medlemsstaterna (GrUU 13/2019 rd, s. 7, GrUU 18/2017 rd, s. 2—3). Metoden gör det enligt grundlagsutskottet svårare att tillämpa den uppenbara uppgångspunkten att den ansvariga myndigheten måste kunna tillämpa lagen utan svårigheter vad gäller straffprocessuella bestämmelser. Utskottet har därför understrukit att huvudregeln måste vara att det tillämpas en materiell genomförandemetod (se t.ex. också GrUU 23/2007 rd) som betydligt bättre än den föreslagna metoden säkerställer att lagstiftning med betydelsefull inverkan på de processuella rättigheterna framgår direkt av den nationella lagstiftningen (GrUU 18/2017 rd, s. 3).

(15) Särskilt utmanande regleringens tydlighet är i detta fall e-evidence-direktivet och dess nationella genomförande genom en blandad metod enligt lagförslag 2, även om direktivet är relativt kortfattat och även om huvuddelen av direktivets bestämmelser föreslås bli genomförda materiellt. Grundlagsutskottet har betonat den materiella genomförandemetodens företräde och ställt sig reserverat till användningen av en blandad genomförandemetod. I dessa fall har det varit fråga om lagstiftning som riktar sig till myndigheterna, varvid man kan förvänta sig att dessa myndigheter inom straffrättsvården känner till den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen inom sitt område och också kan tillämpa dem parallellt. Också då har utskottet förhållit sig reserverat till användningen av en blandad genomförandemetod.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 5 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 10.3.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml.

Utlåtande GrUU 10/2026 rd

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.