

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s förordning som gäller gränsöverskridande elektronisk identifiering, betrodda tjänster och europeisk digital identitet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s förordning som gäller gränsöverskridande elektronisk identifiering, betrodda tjänster och europeisk digital identitet (RP 17/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Laura Kolinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd, enhetschef Maarit Huotari, finansministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Tomi Voutilainen.

Inget yttrande av

- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om vissa tjänster som möjliggör gränsöverskridande e-tjänster och en ny lag om e-legitimation samt ändringar i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster. Vidare föreslås ändringar i 27 andra lagar, i huvudsak laghänvisningar och andra tekniska ändringar. Propositionens huvudsakliga syfte är att genomföra ändringarna i EU:s så kallade eIDAS-förordning, som gäller elektronisk identifiering, betrodda elektroniska tjänster och europeisk digital identitet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt hösten 2026.

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Europaparlamentet och rådet antog den 11 april 2024 förordningen (EU) 2024/1183 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet (nedan ”förordningen”). Genom förordningen ändrades den ursprungliga s.k. eIDAS-förordningen så att en del av dess ursprungliga artiklar förblev i kraft oförändrade, en del ändrades och en del upphävdes. Den viktigaste ändringen var emellertid att nya artiklar om den europeiska digitala identiteten tillfogades. Den ändrade förordningen är direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna. Förordningen ger dock medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme i vissa frågor. Dessutom innehåller den ändrade förordningen vissa skyldigheter som kräver kompletterande nationell lagstiftning i medlemsstaterna, såsom tillhandahållande av den europeiska digitala identitetsplånboken och utseende av ett nationellt tillsynsorgan och en nationell kontaktpunkt.

(2) 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). Grundlagsutskottet har dock i sin praxis understrukit att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering 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 GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 2, 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 klagöra 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).

Påförande av påföljdsavgift för en myndighet

(3) I artikel 16 föreskrivs om sanktioner för tillhandahållare av betrodda tjänster. Enligt artikel 16.1 i den förordningen ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om sanktioner som ska gälla vid överträdelser av förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt artikel 16.2 ska medlemsstaterna säkerställa att överträdelser av den förordningen som begås av tillhandahållare av betrodda tjänster medför administrativ sanktionsavgift. Dessutom ställer artikeln ett minimikrav för de maximala administrativa sanktionsavgifter som påförs nationellt. Enligt utredning till utskottet förefaller artikel 16 i förordningen lämna medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme när det gäller hur sanktionerna genomförs nationellt.

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

(4) Enligt propositionen (t.ex. s. 174—175) kan också Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata tillhandahålla betrodda tjänster, även om myndigheten i typfallet inte tillhandahåller sådana betrodda tjänster som avses i förordningen. Propositionen innebär således att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreslås få uppgifter vars försummelse kan leda till påförande av påföljdsavgift. Lagförslag 1 innehåller ingen bestämmelse om att den administrativa påföljdsavgift som avses i lagförslaget inte kan påföras en myndighet. En sådan bestämmelse finns till exempel i 24 § 4 mom. i dataskyddslagen och i 22 § 3 mom. i lagen om tillsyn över förvaltningen och delningen av data. I den aktuella propositionen (s. 174) konstateras det att det under beredningen av förordningen inte kunde tas in någon bestämmelse om att en medlemsstat nationellt kan föreskriva att påföljdsavgifter inte kan påföras en myndighet. I propositionen sägs att det av denna anledning inte har ansetts vara möjligt att i propositionen föreskriva om ett undantag för myndigheter när det gäller påförande av påföljdsavgift. Propositionen beskriver inte närmare om någon artikel i förordningen anses uttryckligen förbjuda avvikande reglering som gäller myndigheter.

(5) Enligt utredning till grundlagsutskottet inskränks det nationella handlingsutrymmet i bestämmelserna om påföljdsavgift av artikel 16.2, som förpliktar medlemsstaterna att säkerställa att en administrativ sanktionsavgift påförs för överträdelser av förordningen som begås av kvalificerade och icke-kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster. Grundlagsutskottet noterar dock att det i förordningen inte närmare anges vilka skyldigheter enligt förordningen som ska förenas med en eventuell påföljdsavgift. Enligt utredning till utskottet förefaller förordningens utgångspunkt vara att underlåtenhet att följa alla skyldigheter i förordningen i fråga om tillhandahållare av betrodda tjänster ska leda till sanktionsavgift. Enligt utredningen kan förordningen dock anses lämna nationellt handlingsutrymme i den meningen att medlemsstaten ska specificera vilka skyldigheter enligt förordningen som ska kopplas till myndighetens befogenhet att påföra påföljdsavgift.

(6) Enligt grundlagsutskottet är det inte konstitutionellt oproblemiskt att utsträcka regleringen om påföljdsavgifter till myndighetsverksamhet. Grundlagsutskottet bedömde frågor som gäller påföljdsavgifter riktade mot myndigheter bland annat i utlåtandet GrUU 14/2018 rd. I den då bedömda propositionen motiverades bestämmelsen om att utesluta påföljdsavgifter för myndigheter med att en administrativ påföljdsavgift som påförs en myndighet är ett främmande förfarande utifrån vårt allmänna rättssystem. Grundlagsutskottet konstaterade att rättsordningen ställer andra specialkrav på den offentliga förvaltningen vilka för sin del motiverar denna lagstiftningslösning (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid att myndigheterna är bundna av laglighetsprincipen i förvaltningen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen och att myndigheterna måste iaktta allmänna förvaltningslagar. Till ställningen som tjänsteman hör enligt 118 § i grundlagen ett tjänsteansvar för fel som begås i arbetet. Dessutom kan förvaltningsklagan över en myndighets verksamhet anföras hos en högre myndighet. Myndigheternas verksamhet är vidare budgetbunden, vilket innebär att effekten av en ekonomisk påföljd inte är likadan som inom den privata sektorn. En myndighet ska i alla situationer sköta sina lagstadgade uppgifter. Grundlagsutskottet ansåg också att en administrativ påföljdsavgift som påförs myndigheter blir problematisk också i systemet med grundläggande fri- och rättigheter över lag (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Senare har grundlagsutskottet i samband med beredningen av EU-lagstiftning betonat behovet av att säkerställa tillräckligt nationellt handlingsutrymme för att beakta att administrativa påföljdsavgifter inte kan påföras myndigheter

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

i Finland, eftersom myndigheter endast kan åläggas straffrättsliga påföljder (GrUU 37/2021 rd, stycke 40). Även senare har utskottet betonat betydelsen av denna ståndpunkt (GrUU 13/2023 rd, stycke 10).

(7) Grundlagsutskottet anser också att det är av betydelse att en tjänsteman enligt 118 § i grundlagen svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Det vore konstitutionellt problematiskt om reglering som fastställer tjänsteplikter som tjänstemän fullgör i tjänsteutövning inte nödvändigtvis skulle omfattas av det ansvar som föreskrivs i 118 § i grundlagen. Enligt utskottets uppfattning är det inte helt oproblematiskt om regleringen om administrativa påföljdsavgifter skulle begränsa det system som bygger på tjänstemannens personliga tjänsteansvar. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att försummelser av tjänsteplikter enligt den föreslagna regleringen i myndighetsverksamhet kan vara sådana att de omfattas av regleringen om tjänstebrott, varvid påföljderna bedöms som tjänstebrott och överträdelse av förordningens skyldigheter alltså inte skulle bli utan sanktioner.

(8) Grundlagsutskottet anser dock att det inte är klart och entydigt i EU-rättsligt hänseende att den ändrade förordningen absolut förbjuder att det i den nationella lagstiftningen föreskrivs om undantag från påförande av sanktionsavgift för en myndighet eller att förordningen tydligt skulle hindra att påförande av sanktionsavgift för en myndighet lämnas utanför regleringen genom uttryckliga bestämmelser i nationell lagstiftning. Det faktum att det vid beredningen av förordningen inte kunde tas in någon uttrycklig bestämmelse om att en medlemsstat nationellt kan föreskriva att sanktionsavgifter inte kan påföras en myndighet betyder inte nödvändigtvis att den ändrade förordning som genomförs genom den nu aktuella regleringen trots detta inte skulle medge nationellt handlingsutrymme i detta avseende (se även GrUU 13/2023 rd, stycke 10).

(9) Enligt utredning till grundlagsutskottet förefaller förordningen medge nationellt handlingsutrymme i detta avseende. Det är nationellt möjligt att tolka förordningen så att straffrättsligt tjänsteansvar är tillräckligt för att säkerställa den sanktionsnivå som förordningen förutsätter. Förvaltningsutskottet måste därför till lagförslag 1 foga en uttrycklig bestämmelse om att påföljdsavgift inte kan påföras en myndighet (GrUU 13/2023 rd, 10 punkten). Detta är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Beaktande av ne bis in idem-förbudet vid påförande av påföljdsavgifter

(10) Lagförslag 1 i propositionen innehåller bestämmelser om administrativa påföljdsavgifter. Bestämmelser om avstående från påförande av påföljdsavgift finns i den föreslagna 48 §. Enligt 71 § 2 mom. i den föreslagna alkohollagen får påföljdsavgift inte påföras den som misstänks för samma gärning i en förundersökning, en åtalsprövning eller ett brottmål som är anhängigt vid domstol och inte heller den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för samma gärning. Genom momentet genomförs ne bis in idem-förbudet. Rätten att inte bli åtalad eller dömd två gånger för samma gärning (ne bis in idem) är tryggad i grundlagen som en del av de rättsskyddsgarantier som avses i 21 § 2 mom. i grundlagen. Dessutom ingår ne bis in idem-förbudet i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europakonventionen (GrUU 31/2026 rd, stycke 4—8). Enligt grundlagsutskottet ska ne bis in idem-förbudet beaktas även vid påförande av administrativa påföljdsavgifter (GrUU 9/2012 rd, s. 3). Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att utskottets tolkningspraxis i viss mån är strängare än den praxis som

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

antagits av EU-domstolen och Europadomstolen i fråga om när parallella förfaranden är förbjudna (GrUU 31/2026 rd, styckena 10—17).

(11) I motiven till lagstiftningsordningen i propositionen konstateras (s. 174) att tillämpningen av förbudet mot dubbel bestraffning bör övervägas ur ett administrativt sanktionsperspektiv till exempel när en aktör misstänks ha brutit mot skyldigheter enligt den aktuella förordningen och eventuellt även mot cybersäkerhetslagen och/eller mot bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen, vars efterlevnad övervakas av dataombudsmannen. I motiveringen konstateras det också att förordningen inte begränsar tillämpningen av NIS 2-direktivet eller den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt motiven kan syftena med bestämmelserna delvis överlappa varandra, och därför kan möjligheten till parallella förfaranden enligt olika regelverk inte helt uteslutas.

(12) Grundlagsutskottet anser det vara klart att ne bis in idem-förbudet ska iakttas på behörigt sätt också när påföljdsavgifter påförs enligt lagförslag 1. Vid påförande av påföljdsavgifter enligt den föreslagna lagen kan, mot bakgrund av lagens motivering, relationen mellan den föreslagna påföljden och administrativa påföljder enligt andra lagar behöva bedömas. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det i det aktuella regleringssammanhanget inte helt oproblematiskt att säkerställandet av ne bis in idem-förbudet enligt förslaget skulle bedömas i det enskilda fallet utan någon uttrycklig rättslig grund i den föreslagna lagen.

(13) Vid bedömningen av förslaget om förhållandet mellan påföljdsavgifterna enligt lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden och konkurrenslagen fäste utskottet uppmärksamhet vid att det i lagförslaget föreslogs att en gällande bestämmelse skulle upphävas, enligt vilken avgift inte heller kan påföras den som för samma brott eller försummelse har påförts en påföljdsavgift enligt konkurrenslagen. Utskottet fäste uppmärksamhet vid att förbudet mot dubbel straffbarhet också bör anses täcka in administrativa påföljder av straffkaraktär för samma gärning, vilket innebar att det i lagändringen fanns anledning att lägga till en hänvisning till påföljdsavgifter enligt konkurrenslagen. Utskottet ansåg att det var ändamålsenligt att formulera bestämmelsen så att den gäller situationer där ett avgörande i sak har meddelats i ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift (GrUU 15/2014 rd, s. 2).

(14) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen inte i tillräcklig grad tryggar genomförandet av ne bis in idem-förbudet vid påförande av påföljdsavgifter enligt lagförslag 1. Förvaltningsutskottet måste ändra lagförslaget så att det genom lagstiftning säkerställs att flera administrativa påföljdsavgifter av straffkaraktär inte kan påföras för samma gärning. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet till exempel i 48 § i lagförslag 1 kan införa ett moment som uttryckligen föreskriver att påföljdsavgift inte kan påföras den som för samma gärning har påförts en administrativ påföljdsavgift enligt någon annan lag.

Om exaktheten i bestämmelserna om påföljdsavgift

(15) Det föreslås att bestämmelser om påföljdsavgifter tas in i 6 kap. i lagförslag 1. Enligt propositionsmotiven (s. 172) föreslås det i lagförslag 1 bestämmelser om administrativa påföljdsavgifter för brott mot sådana skyldigheter enligt förordningen som anges tillräckligt

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

exakt i förordningen och som innehåller kvalitativa eller öppna kriterier för förfarandet Enligt utredning till grundlagsutskottet är det inte EU-rättsligt entydigt om den regleringslösning som valts i propositionen till denna del är möjlig, även om motsvarande regleringslösning har tillämpats också i vissa andra sammanhang (t.ex. RP 70/2023 rd, s. 108, och RP 46/2025 rd s. 98, 171 och 173). Grundlagsutskottet har i ett liknande regleringssammanhang förutsatt att reglering om påföljdsavgifter uppfyller de nationella konstitutionella ramarna på behörigt sätt (GrUU 33/2025 rd, stycke 6—18, och GrUU 10/2026 rd, stycke 7).

(16) 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 33/2025 rd, stycke 10, 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). 13. Enligt grundlagsutskottet kan sanktioner för gärningar och försummelser som definieras i EU-rättsakter inte heller innehålla öppna kriterier (GrUU 10/2026 rd, stycke 7 och GrUU 33/2025 rd, stycke 11).

(17) Enligt 43 § i lagförslag 1 kan Transport- och kommunikationsverket påföra en sådan icke-kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster som uppsåtligen eller av oaktksamhet bryter mot eller försummar skyldigheten enligt artikel 19a i förordningen eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den att underrätta tillsynsorganet, identifierbara berörda personer, allmänheten, om det ligger i allmänt intresse, och vid behov andra relevanta behöriga myndigheter om säkerhetsincidenter eller störningar vid tillhandahållandet av tjänsten eller vid genomförandet av de åtgärder som avses i artikel 19a.1.

(18) Grundlagsutskottet anser att uttrycket ”vid behov andra relevanta behöriga myndigheter” i den föreslagna bestämmelsen inte uppfyller kravet på exakthet och noggrann avgränsning enligt påföljdsbestämmelserna. Förvaltningsutskottet måste precisera regleringen till denna del. Vid bedömningen av regleringens exakthet ska det dessutom beaktas att det beteende som sanktioneras i 43 § i lagförslag 1 även kan avse överträdelse eller försummelse av skyldigheter som föreskrivs i bestämmelser utfärdade med stöd av artikel 19a i förordningen, vilket kan göra det svårt att fastställa det sanktionerade beteendets omfattning. Samma anmärkning beträffande uttrycket ”vid behov andra behöriga myndigheter” gäller också 44 § 4 punkten underpunkt d i lagförslag 1.

(19) I 43 § och 44 § 4 punkten underpunkt d i lagförslag 1 används uttrycket ”allmänheten, om det ligger i allmänt intresse”. Grundlagsutskottet anser att uttrycket är problematiskt med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning i fråga om den förstnämnda bestämmelsen, eftersom en förutsättning för att en försummelse att informera allmänheten ska kunna

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

sanktioneras förefaller vara att det ligger i allmänt intresse att informera allmänheten. Det blir därmed oklart i vilket skede och av vem en sådan bedömning av allmänintresset görs och hur en sådan tillhandahållare av icke-kvalificerade betrodda tjänster som avses i bestämmelsen ska kunna bedöma detta allmänintresse vid tidpunkten för det sanktionerade beteendet. Förvaltningsutskottet måste till denna del precisera 43 § i lagförslag 1.

(20) I 44 § 4 punkten underpunkt d i lagförslag 1 används uttrycket ”på begäran av tillsynsorganet, allmänheten om det ligger i allmänt intresse”. I punkten sanktioneras till exempel försummelse att informera allmänheten om säkerhetsincidenter eller störningar, om tillsynsorganet har begärt det. Det är alltså möjligt att det tillsynsorgan som avses i bestämmelsen redan före sin begäran om att allmänheten ska informeras har bedömt att anmälan är av allmänt intresse. Om så inte är fallet, blir det även enligt denna föreslagna bestämmelse i vilket skede och av vem en sådan bedömning av allmänintresset görs och hur en sådan tillhandahållare av kvalificerade betrodda tjänster som avses i bestämmelsen ska kunna bedöma detta allmänintresse vid tidpunkten för det sanktionerade beteendet. Förvaltningsutskottet bör av konstitutionella skäl precisera 43 och 44 §.

Hur personer med funktionsnedsättning kan tillvarata sina rättigheter

(21) Enligt 14 § 1 mom. i lagförslag 1 ska användaren av en europeisk digital identitetsplånbok använda plånboken omsorgsfullt och får inte överlåta den för att användas av någon annan. Användarens skyldighet börjar när denne har tagit i bruk plånboken. I propositionsmotiven (t.ex. s. 163) bedöms problem som anses ha samband med att det är ett i lag reglerat alternativ att en assistent till en person med funktionsnedsättning använder en digital plånbok.

(22) Vid bedömning av motsvarande typ av reglering har grundlagsutskottet (GrUU 83/2022 rd, stycke 5—10), konstaterat att regleringen var problematisk i förhållande till FN:s funktionsrättskonvention, särskilt konventionens artikel 5 om jämlikhet, artikel 9 om tillgänglighet och artikel 19 om rätt att leva självständigt och delta i samhället. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kunde bestämmelserna i funktionsrättskonventionen anses förutsätta att ett biträde till en person med funktionsnedsättning på begäran av personen med funktionsnedsättning ska kunna bistå vid användningen av ett hjälpmedel utan att detta betraktas som obehörigt överlåtande eller obehörig användning av hjälpmedlet (GrUU 83/2022 rd, stycke 8).

(23) Grundlagsutskottet anser att regleringens problematik skulle kunna minskas till exempel genom att en person med funktionsnedsättning ges möjlighet att med assistentens hjälp använda något annat motsvarande verktyg i digitala tjänster. Utskottet anser att regleringen bör innehålla skyddsmekanismer som säkerställer detta, så att det åtminstone i myndigheternas digitala tjänster alltid finns ett alternativt sätt att uträtta ärenden, varvid den digitala identitetsplånboken inte skulle vara det enda digitala sättet att uträtta ärenden hos en myndighet. Förvaltningsutskottet bör bedöma möjligheterna att ändra regleringen i detta avseende.

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

Andra frågor kring påföljdsavgifter

(24) Grundlagsutskottet har tidigare betonat att det vid förhandlingar om EU-lagförslag alltid ska fästas särskild uppmärksamhet vid att de maximala påföljdsavgifterna för fysiska personer ska vara proportionerliga (GrUU 33/2025 rd, stycke 8). Grundlagsutskottet anser att statsrådet under beredningen av EU-rättsakter bör fästa särskild uppmärksamhet vid att man i regleringen strävar efter att rikta skyldigheterna i fråga om påföljdsbestämmelserna endast till sanktioner för sådana gärningar och försummelser som definieras i EU-rättsakter och som inte innehåller öppna kriterier.

(25) I början av 2010-talet uppmanade grundlagsutskottet statsrådet att utreda om det finns behov av enhetligare reglering i fråga om administrativa påföljdsavgifter och om de nuvarande regleringslösningarna till alla delar är motiverade (GrUU 17/2013 rd, GrUU 9/2012 rd). Justitieministeriet publicerade i slutet av 2018 en arbetsgruppsrapport ”Utveckling av regleringen som gäller administrativa påföljder av straffkaraktär” (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 52/2018). Arbetsgruppen kom fram till att det då inte fanns tillräckliga grunder och förutsättningar för allmän lagstiftning. Som skäl anfördes påföljdssystemens mångformighet och de EU-rättsliga skyldigheterna som gäller deras verkställighet samt Europeiska människorättsdomstolens och Europeiska unionens domstols rättspraxis som utvecklas ständigt

(26) Grundlagsutskottet anser att det inte är helt oproblematiskt att användningen av administrativa påföljdsavgifter av straffkaraktär kontinuerligt har utvidgats och att regleringen om dem har blivit allt mer komplex. Påföljdsavgifter kan ofta också riktas mot fysiska personer. Dessutom påförs de av ett flertal olika myndigheter. Grundlagsutskottet anser att statsrådet bör ompröva behovet av eventuell allmän lagstiftning om administrativa påföljdsavgifter av straffkaraktär.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om påförande av påföljdsavgifter för myndigheter och om ne bis in idem-förbudet beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 32/2026 rd

Helsingfors 12.5.2026

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 Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.