

U 46/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till undertecknande av det tredje tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 17 september 2025 till rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse underteckna det tredje tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (COM(2025) 510 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 30 oktober 2025

Justitieminister Leena Meri

Lagstiftningsråd Tanja Inanen

**FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM UNDERTECKNANDE AV DET TREDJE
TILLÄGGS PROTOKOLLET TILL DEN EUROPEISKA KONVENTIONEN OM
INBÖRDES RÄTTSHJÄLP I BROTTMÅL****1 Förslagets bakgrund och syfte**

Den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (FördrS 30/1981), nedan *1959 års rättshjälpskonvention* eller *konventionen*, som utarbetades 1959 inom ramen för samarbetet i Europarådet, är fortfarande den viktigaste multilaterala europeiska konventionen och möjliggör ett brett gränsöverskridande samarbete mellan de stater som är part i konventionen när det gäller internationell rättshjälp i brottmål. Europeiska unionens medlemsstater, som alla är parter i 1959 års rättshjälpskonvention, tillämpar i regel inte konventionen på sina inbördes relationer utan snarast i förhållande till de övriga parterna i konventionen. Till konventionen fogades 1978 ett första tilläggsprotokoll (FördrS 14/1985) och 2001 ett andra tilläggsprotokoll (FördrS 35/2014).

Under 2022–2025 har man förhandlat om ett tredje tilläggsprotokoll (CETS 227) till 1959 års rättshjälpskonvention. Syftet med protokollet är att komplettera och uppdatera de befintliga bestämmelserna om internationell rättshjälp i brottmål i Europarådets olika avtal. Förhandlingarna om protokollet har förts i Europarådets expertkommitté PC-OC. Europarådets ministerkommitté antog protokollet i juni 2025. Protokollet öppnades för undertecknande för första gången under Europarådets informella justitieministermöte i Malta i september 2025.

Kommissionen deltog inte i förhandlingarna om det tredje tilläggsprotokollet. Kommissionen anser dock att Europeiska unionen har exklusiv extern befogenhet när det gäller tilläggsprotokollet och lade därför den 17 september 2025 fram ett förslag till rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse underteckna det tredje tilläggsprotokollet (COM(2025) 510 final). Europeiska unionen kan inte ansluta sig till det tredje tilläggsprotokollet eftersom endast stater kan ansluta sig till det. Kommissionen lade fram sitt förslag strax innan ovannämnda ministermöte, varför rådet ännu inte hade antagit beslutet om undertecknande när protokollet öppnades för undertecknande.

I motiveringen till sitt förslag anger kommissionen att den även kommer att lägga fram ett förslag till beslut genom vilket medlemsstaterna bemyndigas att i unionens intresse ratificera det tredje protokollet.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll*Det tredje tilläggsprotokollet*

Genom **artikel 1** i protokollet ändras bestämmelserna om kontaktordning i artikel 15 i 1959 års rättshjälpskonvention. Det centrala i ändringen är att framställningar om rättshjälp i brottmål enligt bestämmelserna i första hand ska göras på elektronisk väg.

Syftet med **artikel 2** är att göra de redan befintliga bestämmelserna om gränsöverskridande förhör via videokonferens i artikel 9 i det andra tilläggsprotokollet mer flexibla.

Artikel 3 innehåller bestämmelser om användning av tekniska inspelningsanordningar på en annan parts territorium utan den statens tekniska bistånd. Artikeln innehåller de viktigaste principerna för samarbetet, och gör det möjligt att använda material som erhållits på en annan parts territorium bland annat som bevis, om den part på vilkens territorium inspelningsanordningen finns tillåter detta i enlighet med principerna i artikeln. Förbehåll får göras till artikeln.

Artikel 4 innehåller kompletterande bestämmelser om avlyssning av telekommunikation. Bestämmelserna gäller bland annat innehållet i framställningar om rättshjälp i brottmål, grunderna för vägran och fastställandet av villkor som gäller avlyssningsmaterialet. Artikeln möjliggör sådant samarbete utan tekniskt bistånd på en annan parts territorium som avses i artikel 3 även när det gäller avlyssning av telekommunikation. Förbehåll får göras till artikeln.

Dessutom innehåller **artikel 5** en kompletterande bestämmelse om ersättning av utgifter, **artikel 6** en bestämmelse om iakttagande av tidsfrister och **artikel 7** en bestämmelse om dataskydd.

Protokollet innehåller även sedvanliga slutbestämmelser. Protokollet träder den i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då det tredje ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades.

Finlands mål i förhandlingarna har uppnåtts väl.

Kommissionens förslag till beslut

Enligt **artikel 1** i förslaget till beslut bemyndigas medlemsstaterna att i unionens intresse underteckna det tredje tilläggsprotokollet.

Enligt **artikel 2** träder beslutet i kraft samma dag som det antas.

Enligt skäl 4 i ingressen till förslaget till beslut kan förbehåll, förklaringar och anmälningar vara relevanta för att säkerställa att protokollet är förenligt med unionens lagstiftning och politik. De kan även vara relevanta för att säkerställa en enhetlig tillämpning av protokollet mellan medlemsstaterna och tredjeländer. Inga förbehåll, förklaringar eller anmälningar bör dock göras av medlemsstaterna före antagandet av rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att ratificera tilläggsprotokollet.

Enligt skäl 5 i ingressen bör de medlemsstater som deltar i Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet säkerställa att åklagarmyndigheten kan begära samarbete enligt protokollet på samma sätt som nationella åklagare i de medlemsstaterna.

Kommissionen har ännu inte lagt fram ett förslag till beslut om att ratificera det tredje tilläggsprotokollet, såsom kommissionen har meddelat att den ska göra. Innehållet i förslaget kommer sannolikt att vara det sedvanliga, nämligen att medlemsstaterna bemyndigas att i unionens intresse ratificera, det vill säga anta, det tredje tilläggsprotokollet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitetsprincipen

Artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bestämmelser om det förfarande som ska tillämpas vid förhandlingar om samt undertecknande och ingående av avtal för unionens räkning. Den förfarandemässiga rättsliga grunden för kommissionens förslag är artikel 218.5 i EUF-fördraget, enligt vilken rådet på förslag av

förhandlaren ska anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet. När det gäller antagandet av det tredje tilläggsprotokollet är artikel 218.6 i EUF-fördraget, enligt vilken rådet ska anta ett beslut om ingående av avtalet, av central betydelse.

Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 218.8 i EUF-fördraget. Rådets beslut om att underteckna protokollet kräver varken samråd med eller godkännande av Europaparlamentet, i motsats till vad som är fallet i fråga om beslutet om ratificering. Parlamentet informeras i alla skeden av förfarandet i enlighet med artikel 218.10 i EUF-fördraget.

Den materiella rättsliga grunden för kommissionens förslag till beslut är artiklarna 82.1 (straffrättsligt samarbete) och 16.2 (skydd av personuppgifter) i EUF-fördraget.

Bestämmelserna om internationell rättshjälp i brottmål och skydd av personuppgifter i tilläggsprotokollet ingår enligt fördelningen av befogenheter i unionen i området med delad befogenhet enligt artikel 4.2 j i EUF-fördraget.

Vad gäller den externa befogenheten konstaterar kommissionen i förslaget att unionen enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget har exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa. Enligt kommissionen rör vissa delar av protokollet, främst bestämmelserna om skydd av personuppgifter, områden som i stor utsträckning omfattas av unionens interna regler som kan påverkas, eller vars tillämpningsområde kan ändras, av dessa delar.

Kommissionen anser att tilläggsprotokollet avser ett område där Europeiska unionen har exklusiv extern befogenhet i fråga om alla bestämmelser i tilläggsprotokollet. Kommissionen motiverar inte sin ståndpunkt närmare och tar därmed inte ställning till exempelvis vilka konsekvenser det nedan nämnda direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området har för den externa befogenheten.

Enligt statsrådets bedömning förefaller den rättsliga grund som kommissionen föreslår (artiklarna 82.1 och 16.2 i EUF-fördraget) vara ändamålsenlig, men det råder fortfarande oklarhet i fråga om arten av unionens befogenhet, det vill säga till vilka delar tilläggsprotokollet omfattas av unionens exklusiva befogenhet och till vilka delar det eventuellt omfattas av medlemsstaternas befogenheter.

I fråga om proportionalitetsprincipen konstaterar kommissionen att unionens mål med avseende på förslaget, såsom att effektivisera den internationella rättshjälp i brottmål med respekt för de grundläggande rättigheterna, endast kan uppnås genom en anslutning till protokollet. Ett multilateralt avtal kan också anses vara effektivare än bilaterala avtal. Protokollets bestämmelser kan anses vara begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå dess huvudsakliga mål.

Det är möjligt att ta ställning till beaktandet av proportionalitetsprincipen när omfattningen av unionens befogenhet har bedömts mer ingående.

4 Förslagets konsekvenser

Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera och uppdatera de befintliga bestämmelserna i Europarådets olika avtal om internationell rättshjälp i brottmål. Målet är att effektivisera samarbetet mellan parterna i protokollet, särskilt när det gäller elektronisk kommunikation,

gränsöverskridande förhör via videokonferens, användning av tekniska inspelningsanordningar på en annan parts territorium och avlyssning av telekommunikation.

Enligt kommissionen har förslaget inga ekonomiska konsekvenser för unionens budget. Enligt kommissionens bedömning kan antagandet av tilläggsprotokollet medföra engångskostnader för medlemsstaterna. Dessutom kan tillämpningen av tilläggsprotokollet öka kostnaderna för medlemsstaternas behöriga myndigheter något, eftersom tilläggsprotokollet kan förväntas öka antalet framställningar om rättshjälp i brottmål.

De ekonomiska konsekvenserna av tilläggsprotokollet kommer att utvärderas närmare i samband med antagandet av protokollet. Protokollets anslagseffekter kommer att behandlas på sedvanligt sätt som en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

5 Förslagets förhållande till den nationella lagstiftningen, till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Tilläggsprotokollet, kommissionens förslag till undertecknande av protokollet och kommissionens kommande förslag till antagande av det förutsätter inte i sig några ändringar av den nationella lagstiftningen. När tilläggsprotokollet undertecknas betyder det inte att det har antagits, utan antagandet sker genom ett separat förfarande. Behovet av ändringar i den nationella lagstiftningen bedöms i ett senare skede i samband med att tilläggsprotokollet antas.

I samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater är den viktigaste rättsakt som gäller internationell rättshjälp i brottmål Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området. I Finland har direktivet genomförts nationellt genom lagen om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (430/2017). Mellan medlemsstaterna tillämpas bland annat delvis även konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (FördrS 88/2005) från 2000, som kompletterar Europarådets ovannämnda avtal. Även de nämnda konventionerna från Europarådet kan tillämpas mellan medlemsstaterna till den del motsvarande EU-lagstiftning saknas.

Allmänna bestämmelser om internationell rättshjälp i brottmål ingår i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994). Lagen tillämpas i regel i förhållande till andra stater än Europeiska unionens medlemsstater.

Bestämmelser i det tredje tilläggsprotokollet som är av betydelse med tanke på grundlagen är artikel 2 om gränsöverskridande förhör via videokonferens, artikel 3 om användning av tekniska inspelningsanordningar på en annan parts territorium utan den statens tekniska bistånd, bestämmelserna i artikel 4 om avlyssning av telekommunikation på en annan parts territorium utan tekniskt bistånd och artikel 7 om skydd av personuppgifter.

Av bestämmelserna i det tredje tilläggsprotokollet är artiklarna 3 och 4 av betydelse med tanke på Finlands suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen. I tilläggsprotokollet är det fråga om sådant internationellt samarbete som Finland deltar i enligt 1 § 3 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har konstaterat att Finlands medlemskap i flera internationella organisationer enligt förarbetena till grundlagen bör beaktas vid tolkningen av grundlagens suveränitetsbestämmelse och bestämmelsen granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd). Grundlagsutskottet har särskilt betonat huruvida det är fråga om åtgärder mellan

unionens medlemsstater (GrUU 56/2006 rd). En begränsning av suveräniteten bör ha synnerligen stor principiell eller praktisk betydelse och överskrida de sedvanliga villkoren för internationellt samarbete innan den kan råka i konflikt med grundlagen (GrUU 39/2000 rd). Utskottet har i sina bedömningar också fäst uppmärksamhet vid i vilken utsträckning arrangemanget är förknippat med risker för att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och den goda förvaltningen äventyras (GrUU 3/2001 rd). När det gäller hemliga tvångsmedel har grundlagsutskottet betonat att det ska ställas strikta villkor även för inhemska myndigheter (GrUU 66/2010 rd).

I den verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4 i tilläggsprotokollet är det fråga om rätten för en utländsk myndighet att utöva vissa befogenheter i Finland. Användning av en teknisk inspelningsanordning och avlyssning av telekommunikation kan innebära intrång i skyddet för privatlivet, som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen, och kan påverka en rättvis rättegång enligt 21 § 2 mom. i grundlagen. Användning av en teknisk inspelningsanordning kan eventuellt även innebära intrång i hemfriden. Till denna del bör det noteras att artikel 3.6 i det tredje tilläggsprotokollet tillåter en part att lämna en anmälan enligt vilken det är förbjudet att registrera data i privata bostäder och lokaler som allmänheten inte har tillträde till eller en anmälan enligt vilken en inspelningsanordning endast får användas på partens territorium för sådana handlingar som avses i artikel 17.6 i det andra tilläggsprotokollet till 1959 års rättshjälpskonvention. Dessutom tillåter artikel 13.4 förbehåll i fråga om de ovannämnda artiklarna 3 och 4. Det kan anses vara av betydelse att Finland har gjort förbehåll i fråga om artiklarna 17 (gränsöverskridande övervakning) och 18 (kontrollerad leverans) i det andra tilläggsprotokollet till 1959 års rättshjälpskonvention. Grundlagsutskottet har konstaterat i fråga om i huvudsak motsvarande reglering som gäller avlyssning av telekommunikation att arrangemanget när det gäller andra EU-medlemsstater enligt utskottets uppfattning inte är något problem med hänsyn till grundlagens suveränitetsbestämmelser (se GrUU 9/2003 rd).

Även artikel 2 i tilläggsprotokollet, som rör förhör via videokonferens, kan anses ge utländska tjänstemän befogenheter som påverkar personer som befinner sig på finskt territorium. Grundlagsutskottet har i fråga om medlemsstaterna i Europeiska unionen konstaterat att arrangemanget saknar relevans med tanke på grundlagens suveränitetsbestämmelser (GrUU 9/2003 rd). Dessutom har grundlagsutskottet konstaterat att arrangemanget inte heller kränker vårt system för grundläggande fri- och rättigheter, för vars del det väsentliga är att förhör hålls på ett sådant sätt att de grundläggande rättsprinciperna i Finland inte kränks. Det andra tilläggsprotokollet till 1959 års rättshjälpskonvention innehåller en nästan identisk bestämmelse om förhör via videokonferens, och regleringen kan inte heller anses problematisk med tanke på grundlagen för de staters del som har anslutit sig till Europarådets avtal.

Som motvikt till det ovan beskrivna effektiviserade samarbetet fäster man i tilläggsprotokollet uppmärksamhet vid skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inklusive skyddet av personuppgifter (artikel 7 i tilläggsprotokollet).

Tilläggsprotokollet är relevant även med tanke på skyddet för privatlivet, personuppgifter och förtroliga meddelanden som tryggas i 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis begränsas lagstiftarens handlingsutrymme både av denna bestämmelse och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment (GrUU 14/2018 rd). Det är fråga om att lagstiftaren ska trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna som en helhet (GrUU 13/2016 rd).

Rätten till skydd av personuppgifter fastställs i artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 16 i EUF-fördraget. Integritetsskyddet är också nära kopplat till respekten för privatlivet och familjelivet, som det föreskrivs om i artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 8.2 i Europakonventionen får myndigheter inte ingripa i privatlivet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt till exempel med hänsyn till den nationella och allmänna säkerheten, till förebyggande av brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Syftet med tilläggsprotokollet är även att öka tydligheten och rättssäkerheten i fråga om regleringen, särskilt i de gränsöverskridande situationer som avses i artiklarna 3 och 4.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipning med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 § samt förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott. Lagens 25 § handlar om förvaltningsrättskipning som anknyter till beslut som fattas av landskapsregeringen och myndigheter under den, medan 26 § handlar om inrättande av en förvaltningsdomstol i landskapet.

Landskapet har således inte lagstiftningsbehörighet när det gäller de frågor som behandlas i tilläggsprotokollet.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Den 3 oktober 2025 presenterade kommissionen för arbetsgruppen sitt förslag till rådets beslut genom vilket medlemsstaterna bemyndigas att i unionens intresse underteckna protokollet.

Under det första mötet den 3 oktober 2025 gjorde medlemsstaterna preliminära iakttagelser om förslaget och konstaterade att frågan behöver behandlas grundligt och brett. Kommissionen ombads motivera sin ståndpunkt i fråga om arten av unionens befogenhet och lägga fram ett nytt reviderat förslag. Avsikten är att fortsätta diskutera förslaget den 7 november 2025.

8 Nationell behandling av förslaget

U-skrivelsen har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU7) den 10.–16.10.2025.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder syftet med tilläggsprotokollet. Det är viktigt att bestämmelserna om internationell rättshjälp i brottmål uppdateras och effektiviseras för att underlätta utredningar av gränsöverskridande brottslighet och bevisföringen i samband med dem. Samtidigt bör man dock också se till att skyddet av personuppgifter och andra grundläggande fri- och rättigheter tryggas på behörigt sätt samt att staternas suveränitet beaktas.

Statsrådet anser att man vid behandlingen av förslaget fortfarande behöver utreda befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

Det är viktigt att utgångspunkten för de beslut som gäller undertecknande och antagande av tilläggsprotokollet är att medlemsstaterna, oberoende av bedömningen av unionens exklusiva

externa befogenhet, även i fortsättningen har så stor fri prövningsrätt som möjligt när det gäller att göra förbehåll i fråga om artiklarna 3 och 4 i tilläggsprotokollet. Man bör under behandlingen av förslagen sträva efter att möjliggöra detta. Det är särskilt betydelsefullt för Finland att kunna göra nämnda förbehåll, eftersom Finland tidigare har gjort förbehåll i fråga om de bestämmelser i det andra tilläggsprotokollet till 1959 års rättshjälpskonvention som gör det möjligt för en annan part att självständigt bedriva gränsöverskridande verksamhet på finskt territorium.