

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar (RP 54/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sofia Aspelund, justitieministeriet
- professor (emeritus) Juha Karhu
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna. Dessutom föreslås ändringar i 15 andra lagar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 17 januari 2020, då samarbetsförordningen börjar tillämpas.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas de föreslagna ändringarna mot grundlagens 2 § om rättsstatsprincipen, 10 § om skydd för privatlivet, personuppgifter och hemfrid, 12 § om ytt-

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

randefrihet och 18 § om näringsfrihet. Dessutom behandlas de föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgift i ljuset av grundlagsutskottets praxis i fråga om administrativa påföljder av straffkaraktär.

Enligt regeringens uppfattning uppfyller lagförslagen de krav som grundlagen ställer, och lagarna kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen innehåller i vissa avseenden nya befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna och dessa befogenheter har kopplingar till flera bestämmelser i grundlagen, anser regeringen det befogat att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna. Vidare föreslås ändringar i lagen om Konkurrens- och konsumentverket och lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

Syftet med propositionen är att genomföra EU-förordningen (2017/2394) om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen (nedan samarbetsförordningen). Förordningen föreskriver till väsentliga delar om de behöriga myndigheternas minimibefogenheter. För att förordningen ska genomföras måste det utfärdas nationella kompletterande bestämmelser om konsumentskyddsmyndigheternas befogenheter.

Lagförslag 1 består av allmänna bestämmelser (1 kap.), bestämmelser om vissa utredningsbefogenheter (2 kap.) och bestämmelser om administrativa påföljder (3 kap.). Grundlagsutskottet fokuserar sin bedömning dels på den reglering som är relevant för skyddet av privatlivet och hemfriden, dels på förfarandet för att bestämma administrativa påföljder enligt lagförslag 3 med avseende på 21 § i grundlagen. Utskottet konstaterar dock att en del av bestämmelserna om administrativ påföljdsavgift (se 18–20, 22 och 23 § i lagförslag 1) är sådana att det vore motiverat att ta in dem i en allmän lag om administrativa påföljder. Bestämmelserna i den aktuella propositionen är lämpliga på den här punkten och kunde också ligga till grund för allmän reglering.

Rätt att få uppgifter

I 6 och 7 § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om tillsynsmyndigheternas rätt att få uppgifter. Den föreslagna 6 § gäller rätten att få uppgifter av näringsidkare och andra privata aktörer och 7 § rätten att få uppgifter av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag.

Bestämmelserna om rätten att få uppgifter grundar sig delvis på artikel 9.3 a och 9.3 b och delvis också på 9.3 c i samarbetsförordningen. 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 understrukt att det i den mån 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

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 9/2019 rd, GrUU 6/2019 rd och GrUU 25/2005 rd). Konsumentombudsmannens befogenheter föreslås dessutom i 4 § i lagförslag 1 omfatta också andra tillsynsärenden än de som hör till tillämpningsområdet för samarbetsförordningen. I motiveringen till 6 § i lagförslaget hänvisas det till att konsumentombudsmannen trots ordalydelser i bestämmelsen om rätt att få uppgifter ska ha rätt att få uppgifter med anledning av 4 § 1 mom. också i andra ärenden än sådana som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde (s. 47). Rätten att få uppgifter måste granskas med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter enligt 10 § i grundlagen.

Den föreslagna rätten för myndigheterna att få uppgifter är över lag mycket omfattande och gäller också känsliga uppgifter. Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 14/2018 rd, s. 5, och de utlåtanden som nämns där). Här är det relevant att lagstiftarens handlingsutrymme i fråga om behandling av personuppgifter särskilt begränsas av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas av skyddet för privatlivet, som garanteras i samma moment i grundlagens 10 §. Lagstiftaren ska tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har därför ansett att särskilt tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s. 2), vilket inneburit att inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 29/2016 rd och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd).

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning bör särskilda personuppgifter, som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter, åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 3/2017 rd). Denna avgränsning har i utskottets senare praxis ansetts vara en fråga som har betydelse för lagstiftningsordningen (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och att lämna ut information kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över vad uppgifterna ska innehålla. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”informationen är nödvändig” för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2—3, och de utlåtanden som nämns där). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. I synnerhet i fall när de föreslagna bestämmelserna om utlämning av uppgifter har gällt också känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s 39). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid om de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 5). Utskottet anser att de här utgångspunkterna också kan tillämpas på rätten att få och lämna ut information trots banksekretessen (GrUU 48/2018 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet har upprepade gånger betonat att åtskillnaden mellan behovet och nödvändigheten av att få eller lämna ut uppgifter inte bara handlar om informationsinnehållets omfattning utan också om att den myndighet som har rätt till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som skyddas med hjälp av sekretess som riktar sig till den myndighet som har uppgifterna. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att en begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma en begäran med avseende på de lagliga villkoren för att lämna ut den. Genom att de facto vägra lämna ut informationen kan den som innehar den få till stånd ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (se t.ex. GrUU 48/2017 rd, s. 5, och där nämnda utlåtanden). Utskottet anser att de omständigheter som talar för särskiljande får särskild vikt när det föreskrivs om en myndighets rätt att trots sekretessbestämmelserna få eller lämna ut uppgifter i en elektronisk verksamhetsmiljö (se GrUU 73/2018 rd, s. 8–10).

Grundlagsutskottet påpekar särskilt att den föreslagna rätten att få uppgifter uttryckligen också ska omfatta spårning av finansiella flöden och dataflöden samt fastställande av identiteten på personer som är involverade i finansiella flöden och dataflöden samt fastställande av bankkontouppgifter och uppgifter om ägande av webbplatser. Utskottet har noterat att ju vanligare det blir att enskilda personer gör sina betalningar via ett bankkonto i stället för att använda kontanter, desto mer detaljerad blir den bild man kan få av deras privatliv utifrån transaktionerna på kontot. Transaktionerna kan rentav avslöja känsliga uppgifter såsom medlemskap i religionssamfund och användning av hälso- och sjukvårdstjänster. Fysiska personers detaljerade kontouppgifter ska därför jämföras med känsliga uppgifter som hör till kärnan i skyddet för privatlivet (GrUU 48/2018 rd). Enligt utskottets uppfattning kan den föreslagna rätten att få uppgifter också omfatta andra känsliga uppgifter.

I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen företrädde 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). I vår nationella lagstiftning finns det inte skäl att gå in för lösningar som strider mot EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12–13, GrUU 26/2017 rd, s. 42).

På grund av företrädet för EU-sekundärrätten ser utskottet det som uppenbart att en korrekt tillämpning av rättigheterna till information enligt samarbetsförordningen måste betraktas som nödvändig i överensstämmelse med grundlagsutskottets vedertagna praxis för reglering av myndigheternas rätt att få och lämna ut information trots sekretess. Eftersom avsikten är att 6 § 1

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

mom. i lagförslag 1 i större utsträckning än förordningen ska omfatta rättigheterna att få uppgifter också enbart på grundval av nationell prövning, anser utskottet att bestämmelserna om rätten att få uppgifter bör preciseras separat inom ramen för samarbetsförordningen genom en förteckning över de känsliga uppgifter som hör till kärnan i skyddet för privatlivet och som rätten att få uppgifter är avsedd att omfatta. I det aktuella sammanhanget finns det inget hinder för att en sådan förteckning kompletteras på det sätt som föreslås i 6 § 2 mom. med en bestämmelse i 1 mom. om att rätten att få uppgifter ska omfatta andra uppgifter som likväl kan jämföras med dem i förteckningen och som är nödvändiga med tanke på tillämpningen av den rätt till information som föreskrivs i samarbetsförordningen. Alternativt måste rätten att få uppgifter ordagrant kopplas till vad som är nödvändigt med avseende på tillämpningen av den rätt att få uppgifter som föreskrivs i förordningen eller med tanke på något annat syfte som specifikt och exakt definieras i bestämmelsen. Den här ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Här anser grundlagsutskottet att ekonomiutskottet beträffande känsliga uppgifter i första hand bör sikta på en så exakt och noggrant avgränsad förteckning som möjligt inom de ramar som samarbetsförordningen möjliggör.

Skydd för hemfriden

I 8 § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om inspektionsrätt. En inspektion får enligt 2 mom. utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur endast om näringsverksamhet faktiskt bedrivs i dessa utrymmen, inspektionen är nödvändig för skötseln av ett tillsynsärendet och det finns grundad och specificerad anledning att misstänka att det skett eller sker en sådan överträdelse av de bestämmelser som omfattas av samarbetsförordningen att påföljden kan vara en i denna lag avsedd påföljdsavgift eller ett straff enligt strafflagen.

Bestämmelserna om inspektionsrätt grundar sig delvis på artikel 9.3 c i samarbetsförordningen. Till den del regleringen gäller inspektioner som hör till tillämpningsområdet för samarbetsförordningen har grundlagsutskottet inga konstitutionella anmärkningar (se GrUU 6/2019 rd, s. 4). Utskottet påpekar för ekonomiutskottet att de avgränsningar som gäller inspektioner i utrymmen som används för boende av permanent natur inte till alla delar verkar stämma överens med EU-förordningen (se även GrUU 51/2014 rd, s. 2–3). Konsumentombudsmannens befogenheter föreslås dock i 4 § i lagförslag 1 omfatta också andra tillsynsärenden än de som hör till tillämpningsområdet för samarbetsförordningen. Till denna del bör inspektionsbefogenheten granskas med avseende på hemfridsskyddet enligt 10 § i grundlagen.

Hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 3, GrUU 40/2010 rd, s. 4, och GrUU 43/2010 rd, s. 2), alltså också till exempel lokaler som finns i näringsidkarens bostad. Själva kärnan i hemfriden kommer dock inte nödvändigtvis i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas närings- eller yrkesverksamhet (se t.ex. GrUU 17/2018 rd, s. 5, GrUU 54/2014 rd, s. 2, och GrUU 21/2010 rd).

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det enligt 10 § 3 mom. bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen representerar kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 39/2016 rd, s. 4, och GrUU 54/2014 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara "för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att en lagöverträdelse har skett eller kommer att ske. Med tanke på principen om regleringens proportionalitet har grundlagsutskottet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se GrUU 40/2002 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt sätt är acceptabelt att inspektioner utförs i hemfridsskyddade lokaler, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (se GrUU 69/2002 rd, s. 2–3). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se GrUU 7/2004 rd, s. 2, och översikt i GrUU 39/2005 rd).

I den föreslagna 8 § är inspektionsrätten på behörigt sätt kopplad till kravet på nödvändighet och en motiverad och specificerad misstanke om överträdelse. Med tanke på regleringens proportionalitet är det dock problematiskt att bestämmelsens tillämpningsområde också omfattar situationer där det finns misstanke om en i strafflagen avsedd gärning som allra högst bestraffas med böter. Bestämmelsen måste ändras så att den inte gör det möjligt att utföra inspektion på grundval av misstanke om ett brott som är belagt med bötesstraff, när det i enlighet med 4 § 1 mom. är fråga om andra ärenden än sådana som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde och som gäller tillsynen över efterlevnaden av lagstiftning som stiftats för att skydda konsumenter. Den här ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har upprepade gånger påpekat att skyddet för hemfriden enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna inte till alla delar sammanfaller med 10 § 3 mom. i grundlagen. Stadgan innehåller exempelvis inget kvalificerat lagförbehåll av den typ som finns i Finlands grundlag. Därför är det ibland svårt att utan problem samordna EU-lagstiftningen med vår konstitution, även om EU-lagstiftningen är förenlig med stadgan (se t.ex. GrUU 6/2019 rd, s. 5, och GrUU 39/2016 rd, s. 6). När ändringen av 10 § i grundlagen var aktuell ansåg utskottet det motiverat att regeringen startar en utredning som närmare går in på behovet att ändra begränsningsklausulerna i 10 § 3 mom. i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 6). Enligt uppgifter till utskottet har någon sådan utredning inte kommit i gång trots upprepade ställningstaganden från utskottet (se GrUU 6/2019 rd, s. 5). Utskottet betonar att det av grundlagsskäl är nödvändigt att statsrådet skyndar på en utredning.

Påförande av påföljdsavgift

I 13—23 § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om påföljdsavgift. Enligt 18 § i lagförslaget grundar sig påföljdsavgiftens storlek på en samlad bedömning, och när påföljdsavgiften bestäms beaktas de omständigheter som nämns i 1–4 punkten i den paragrafen. Maximibeloppet av den påföljdsavgift som kan påföras näringsidkare är fyra procent av omsättningen under året före det år då överträdelsen upphörde. En fysisk person som hör till en juridisk persons ledning eller som utövar faktisk beslutanderätt inom en juridisk person får påföras en påföljdsavgift som utgör högst

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

fyra procent av hans eller hennes inkomster enligt beskattningen året innan överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro.

Enligt ordalydelsen i 13—16 § i lagförslag 1 om påföljdsavgifter påförs påföljdsavgiften när de föreskrivna förutsättningarna uppfylls. Formuleringen ”påföljdsavgift ska påföras” innebär enligt motiveringen (s. 53) inte att den behöriga myndigheten i dessa fall är skyldig att lämna in en ansökan till marknadsdomstolen om påförande av påföljdsavgift eller, när det är fråga om Finansinspektionen, påföra den själv. I motiveringen står det också att åtgärden att påföra påföljdsavgift avses bli utnyttjad endast vid allvarigare överträdelser. Den prövningsrätt som myndigheten enligt motiveringen ska ha när det gäller att tillgripa påföljdsavgift framgår inte av ordalydelsen i bestämmelserna, menar utskottet. Det finns skäl att omformulera på så sätt att myndighetens prövningsrätt uttryckligen framgår av bestämmelserna (t.ex. ”kan påföras”).

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska administrativa påföljder av sanktionskaraktär uppfylla proportionalitetskraven i fråga om påföljder (t.ex. GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 5, och GrUU 28/2014 rd, s. 2). De bestämmelser som är relevanta för proportionaliteten gäller sanktionernas storlek men också de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av påföljdens storlek (18 §) och avstående från påföljdsavgift (19 §). Utskottet anser att det också med tanke på proportionaliteten är motiverat att det i bestämmelserna om påföljdsavgifter uttryckligen framgår att påförandet av påföljdsavgifter är beroende av prövning.

Enligt 21 § i lagförslaget påförs påföljdsavgiften av marknadsdomstolen på ansökan av konsumentombudsmannen. Dessutom ger 5 § i lagförslaget Finansinspektionens direktion rätt att påföra påföljdsavgifter i vissa särskilda situationer. Detta motsvarar grundlagsutskottets ståndpunkt att beslutet om att påföra påföljdsavgift bör fattas av ett kollegialt organ om påföljdsavgiften är stor och sanktionen därmed är sträng (GrUU 14/2018 rd, s. 19).

Ärenden som gäller påföljdsavgift är marknadsrättsliga ärenden enligt lagen om rättegång i marknadsdomstolen (6 § i lagförslag 3). Ändring i marknadsdomstolens avgörande söks genom besvär hos högsta domstolen, om högsta domstolen beviljar besvärstillstånd. Av skäl som hänför sig till näringsidkarens rättssäkerhet föreslår regeringen en avvikelse från detta så att bestämmelserna om besvärstillstånd inte ska gälla besvär om påförande av påföljdsavgift, när ändring i marknadsdomstolens avgörande söks av en näringsidkare eller en annan person som marknadsdomstolen påfört påföljdsavgift (7 kap. 4 a § i lagförslag 3).

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att påföljdsavgifter är administrativa påföljder av sanktionskaraktär för lagstridiga gärningar eller försummelser. I sak jämför utskottet en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (se t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 2). I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att 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 sådant sammanhang (t.ex. 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).

Uti från 2 § 3 mom. i grundlagen ska grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag, eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra påföljder. Utskottet har också ansett att

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Det ska lagstiftas exakt och tydligt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, lika väl som om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 2, GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 4, GrUU 10/2016 rd, s. 7, och GrUU 28/2014 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ansett att bestämmelserna om besvärstillstånd inte ska gälla besvär över påförande av påföljdsavgift när det är marknadsdomstolen som beslutar om påföljdsavgiften i första instans (GrUU 49/2016 rd, s. 4).

Grundlagens 21 § innehåller en grundläggande bestämmelse om vars och ens rätt att få sitt ärende behandlat och avgjort av en domstol eller någon annan myndighet. Paragrafens 2 mom. berör andra dimensioner av rättvis rättegång och god förvaltning. Det har samband med 1 mom., som också tryggar rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning. Paragrafen förutsätter att rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning tillgodoses som en helhet. Den ger också ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i den helheten (RP 309/1993 rd, s. 77).

I 21 § 2 mom. i grundlagen återfinns de viktigaste delarna av en rättvis rättegång, alltså offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring. Förteckningen avses inte vara uttömmande. Grundlagsutskottet menar att grunden för den konstitutionella granskningen av lagförslaget kan vara att det rör sig om en påföljdsavgift av straffkaraktär vars påförande ingår i området för bestämmelser om brottsätal enligt artikel 6 i människorättskonventionen. Det föreslagna administrativa påföljdssystemet omfattas också av bestämmelserna i artikel 6.2 om bland annat oskuldspresumtion (bevisbördan tillfaller åklagaren i brottmål) och förbud mot självinkriminering (rätten att vägra vittna mot sig själv). Dessa principer ingår i garantierna för en rättvis rättegång i linje med 21 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 3, GrUU 39/2014 rd, s. 4, och GrUU 7/2014 rd, s. 5).

De administrativa sanktionerna får inte strida mot oskuldspresumtionen i grundlagens 21 § vad gäller förfarandet, och de får inte heller grunda sig enbart på omvänd bevisbörda eller ett strikt objektivt ansvar, har utskottet brukat anse (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 57/2010 rd, s. 3 och GrUU 4/2004 rd, s. 7).

Ärenden som gäller den föreslagna påföljdsavgiften ska behandlas i marknadsdomstolen som marknadsrättsliga ärenden. I 5 kap. 17 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen föreskrivs det att till den del något annat inte föreskrivs i lagen i fråga eller i lagar som konsumentombudsmanen övervakar, ska marknadsrättsliga ärenden i tillämpliga delar handläggas i marknadsdomstolen på det sätt som i rättegångsbalken föreskrivs om handläggning av tvistemål.

I ett förfarande som gäller påföljdsavgift tillämpas därför huvudsakligen rättegångsbalkens civilprocessuella bestämmelser om tvistemål. Exempelvis möjligheten till förlikning, som hör till civilprocessens principiella särdrag, avviker från kravet i 2 § 3 mom. i grundlagen att straffet ska grunda sig på lag och att utövning av offentlig makt endast kan bygga på lag. Med tanke på oskuldspresumtionen är bland annat fördelningen av bevisbördan av betydelse. I ett tvistemål ska en part enligt 17 kap. 2 § 1 mom. i rättegångsbalken åberopa de omständigheter som yrkandet eller motsättandet grundar sig på, samt styrka dem. En näringsidkare kan således enligt grundlagsutskottets uppfattning vara skyldig att bevisa att näringsidkaren inte har gjort sig skyldig till ett förfarande eller en försummelse som bestämmelsen om påföljdsavgift gäller. Tillämpningen av

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

den civilprocessuella bevisbördan enligt förslaget kan i sak innebära en skuldpresumtion som näringsidkaren kan bli befriad från endast genom att bevisa sin oskuld. Bestämmelserna blir då oförenliga med oskuldspresumtionen (se också GrUU 4/2005 rd).

Rättssäkerhetsgarantierna i en rättegång som gäller en administrativ straffpåföljd kan enligt grundlagsutskottet också anses omfatta rätten att få skälig ersättning för rättegångskostnader, om yrkandet på påföljd avslås som lagstridigt. I ett förfarande enligt förslaget är det dock uppenbart att den näringsidkare som är föremål för påföljden själv blir tvungen att stå för sina rättegångskostnader också i ett sådant fall (5 kap. 16 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen). Även detta bidrar till sämre rättssäkerhet för näringsidkarna.

Ett förfarande som det föreslagna, där en administrativ påföljdsavgift påförs på ansökan av en myndighet i domstol med iakttagande av civilprocessuella procedurer, är exceptionellt. Grundlagsutskottet har dock tidigare granskat ett liknande förslag enligt vilket marknadsdomstolen i ärenden som gäller vissa administrativa påföljder ska iakttä bestämmelserna om handläggning av ansökningsärenden i 8 kap. i rättegångsbalken. Utskottet konstaterade att en mer summarisk civilprocess som lämpar sig för behandling av tvister mellan jämlika parter inte är en lämplig typ av förfarande med tanke på rättssäkerheten när ändringssökandet gäller ett beslut om att påföra en administrativ påföljd som grundar sig på utövning av offentlig makt. Bestämmelser om vilken typ av förfarande som ska tillämpas vid behandlingen av sådana ärenden finns i lagstiftningen om förvaltningsprocessen (GrUU 4/2005 rd). Samma utgångspunkter är enligt grundlagsutskottet relevanta även nu trots att förslagen skiljer sig från varandra.

Påförande av administrativa straffpåföljder i marknadsdomstolen är ett etablerat förfarande, och till exempel i konkurrens- eller tillsynsärenden iakttas förvaltningsprocesslagen (2 kap. 1 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen). Trots att marknadsdomstolen i marknadsrättsliga ärenden tillämpar tvistemålsförfarandet även i nuläget, kan påförandet av administrativa straffpåföljder i ett civilprocessuellt förfarande anses vara en ytterst exceptionell lösning.

Grundlagsutskottet har ansett att det med avseende på 98 och 99 § i grundlagen är ett exceptionellt arrangemang att ändring i beslut av en förvaltningsmyndighet ska sökas hos en allmän domstol. Av motiverad orsak har det dock varit möjligt att avvika från fördelningen mellan domstolslinjerna enligt dessa bestämmelser, och också från processformen. En sådan orsak kan vara ärendets privaträttsliga eller straffrättsliga karaktär som talar för behandling vid allmän domstol (GrUU 23/2007 rd, GrUU 50/2006 rd, GrUU 32/2005 rd, GrUU 54/2001 rd, GrUU 12/2001 rd och GrUU 9/2001 rd). Utskottet anser också att det finns skäl att bedöma den aktuella situationen, där en påföljd påförs av en specialdomstol på ansökan av en förvaltningsmyndighet.

Kravet på behörig behandling i 21 § 1 mom. i grundlagen kan anses förutsätta att rättegångsförfarandet är lämpligt med tanke på särdragen hos det aktuella ärendet. Särdragen i det tillämpliga rättegångsförfarandet får med hänsyn till ärendets natur inte försämra en parts rätt till försvar och rättssäkerhet. Ur denna synvinkel kan det anses vara lämpligt att lagenligheten i beslut som grundar sig på utövning av offentlig makt bedöms i ett förvaltningsprocessuellt förfarande. Denna princip som bygger på ärendets natur framgår delvis av grundlagsutskottets praxis (se GrUU 32/2018 rd, s. 4).

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

Påförandet av en administrativ straffpåföljd grundar sig på betydande utövning av offentlig makt och anses enligt vedertagen praxis vara ett förvaltningsärende. Vid behandlingen av ärendet ska myndigheten tillämpa förvaltningslagen och domstolen ska tillämpa lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I propositionsmotiven (s. 34) motiveras ett civilprocessuellt förfarande som avviker från denna princip endast med att det är ”ändamålsenligt att den processuella regleringen är likadan i fråga om påföljdsavgift och förbudsförfarande, eftersom det är fråga om tillämpning av samma materiellrättsliga bestämmelser.” Grundlagsutskottet ser det som uppenbart att det är motiverat och ändamålsenligt att domstolen behandlar administrativa påföljdsavgifter i förvaltningsprocessuell ordning.

Att rättegångsförfarandet är identiskt i ärenden som gäller förbudsföreläggande och påföljdsavgift kan utan tvivel anses vara en lämplig utgångspunkt. Med beaktande av vad som ovan sagts om 21 § i grundlagen och även om systematiken i domstolslinjerna och processformerna väger det här argumentet dock inte tillräckligt tungt för att de civilprocessuella bestämmelserna ska kunna tillämpas vid rättegångsförfarandet i ärenden som gäller att påföra en administrativ straffpåföljd. Med hänsyn till dessa utgångspunkter anser grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen är problematisk med tanke på den behöriga behandling som förutsätts i 21 § i grundlagen samt med tanke på rättssäkerheten och garantierna för en rättvis rättegång.

Grundlagsutskottet anser att ärenden som gäller påföljdsavgift ska behandlas i marknadsdomstolen i förvaltningsprocessuell ordning. Denna processform motsvarar bland annat det rättegångsförfarande som tillämpas vid behandlingen av konkurrens- och upphandlingsrättsliga påföljdsavgifter och gör det möjligt att undvika problem med näringsidkarens rättsskydd och rätt att försvara sig. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den högsta domsrätten i förvaltningsprocessuella mål utövas enligt 99 § 1 mom. i grundlagen av högsta förvaltningsdomstolen. Marknadsdomstolens avgöranden i ärenden som gäller påföljdsavgift ska således överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt grundlagsutskottets praxis är det ett undantag från huvudregeln i det nuvarande systemet med besvärstillstånd att marknadsdomstolen i första instans beslutar om en administrativ sanktion (t.ex. GrUU 49/2016 rd). Med beaktande av att den administrativa straffpåföljd som anges i lagförslaget är sträng, bör beslutet om påförande av påföljden kunna överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd. De här ändringarna är en förutsättning för att lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 6 och 8 § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar i fråga om överklagande och förfarande för att påföra påföljdsavgift beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 12/2019 rd

Helsingfors 21.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala
utskottsråd Mikael Koillinen.