

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang i fråga om beskattning

Til finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang i fråga om beskattning (RP 69/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Jari Salokoski, finansministeriet
- överinspektör Antti Kurikka, finansministeriet
- specialsakkunnig Anu Rajamäki, finansministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- docent Matti Urpilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- juris doktor Markku Fredman.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om rapporteringspliktiga arrangemang i fråga om beskattning och att vissa andra lagar ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen mot grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och 21 § om rättsskydd.

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

FINANSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

I enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning har finansutskottet begärt utlåtande av grundlagsutskottet. Vid behandlingen av ärendet har finansutskottet fäst uppmärksamhet vid de yrkesmässiga privilegierna, advokathemligheten och exaktheten i regleringen av deklara-tions-skyldigheten med hänsyn till den administrativa påföljden för försummelse av skyldigheten. I sin begäran om utlåtande uppger finansutskottet att en annan fråga som aktualiserats vid behandling-en är om propositionen är förenlig med 21 och 10 § i grundlagen och de konventioner om mänsk-liga rättigheter som är bindande för Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Genom de föreslagna bestämmelserna genomförs ett direktiv med syfte att förbättra skattemyn-digheternas tillgång till information om gränsöverskridande skatteplaneringsarrangemang som kan innehålla element av skatteflykt eller kringgående av skatt i Europeiska unionens medlems-stater. Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den na-tionella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Men utskottet understryker att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möj-liggör reglering på det nationella planet tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rät-tigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 1/2018 rd och GrUU 25/2005 rd). 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).

I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen företräd 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 lös-ningar som strider mot EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12–13, GrUU 26/2017 rd, s. 42).

Skydd för advokathemligheten

I 5 § i lagförslag 1 föreskrivs det om förmedlares skyldighet att lämna upplysningar. Till den del det är fråga om upplysningar som avses i 5 c § i lagen om advokater eller 17 kap. 13 § 3 mom. i rättegångsbalken ska bestämmelserna i 4 och 5 § enligt 6 § 1 mom. i lagförslaget inte tillämpas på en finsk förmedlare som är advokat enligt lagen om advokater, rättegångsbiträde med tillstånd en-ligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd eller offentligt rättsbiträde enligt lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. I 2 mom. står det att en i 1 mom. avsedd förmedlare utan ogrundat dröjsmål ska underrätta en annan förmedlare av samma arrangemang, eller om det inte finns någon annan förmedlare, den berörda skattskyldiga om dennas skyldighet att lämna

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

uppgifter enligt 17 e § i lagen om beskattningsförfarande eller anmälningsskyldighet enligt 14 f § i den lagen samt om det referensnummer som Skatteförvaltningen har tilldelat arrangemanget. En förmedlare som omfattas av undantag ska vara skyldig att lämna alla sådana uppgifter som krävs om rapporteringspliktiga arrangemang och som inte berörs av de sekretessbestämmelser som det hänvisas till.

Bestämmelsen i artikel 8ab.5 i handräckningsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att beakta bestämmelserna om yrkesmässiga privilegier i den nationella lagstiftningen och deras inverkan på skyldigheten för förmedlare av rapporteringspliktiga arrangemang att lämna uppgifter. Enligt punkten får förmedlare ges rätt till ett undantag från skyldigheten att lämna uppgifter om ett rapporteringspliktigt gränsöverskridande arrangemang om den rapporteringsskyldigheten skulle strida mot de yrkesmässiga privilegierna enligt den nationella lagstiftningen i den medlemsstaten. Undantag från rapporteringsskyldigheten kan enligt direktivet dock beviljas endast förmedlare som bedriver verksamhet inom ramen för de nationella lagar som styr deras yrken. I motiveringen (s. 14) hänvisas det i fråga om det nationella handlingsutrymmet till att det i propositionen föreslås att denna möjlighet utnyttjas i den omfattning som direktivet tillåter.

Garantierna för en rättvis rättegång ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag. I dessa garantier ingår också rätten till rättslig hjälp, rätten att själv välja sitt rättsbiträde och rätten att underhandla förtroligt med denne (RP 309/1993 rd, s. 77). Rätten till rättvis rättegång är också skyddad i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Bestämmelserna där anses likaså garantera rätten till förtroliga underhandlingar med biträdet (se t.ex. GrUU 58/2002 rd, s. 2, GrUU 15/2014 rd). Grundlagsutskottet har analyserat advokathemligheten i relation till rätten att få information enligt principen att rätten till förtroliga underhandlingar ska respekteras (GrUU 58/2002 rd, s. 2). Utskottet lägger vikt vid att advokatverksamheten och övrig rättslig hjälp ska vara oberoende i förhållande till myndigheterna. Advokathemligheten är också relevant med avseende på skyddet för privatlivet och för hemfriden i 10 § i grundlagen. Den är också kopplad till rätten att utöva sitt yrke enligt 18 § i grundlagen.

Advokathemligheten har av hävd förknippats med rättegångar men den är också relevant i förvaltningsförfaranden. I de europeiska domstolarnas och grundlagsutskottets praxis har advokathemligheten i stor utsträckning bedömts uttryckligen med tanke på förvaltningsmyndighetens rätt att få uppgifter och inskränkningar av enskildas skyldighet att lämna uppgifter. Ur denna synvinkel kan respekten för advokathemligheten också betraktas som en del av de garantier för god förvaltning som avses i 21 § 2 mom. i grundlagen.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna bygger advokathemligheten på artikel 47.1 och 48.2, som tryggar rätten att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas samt respekten för rätten till försvar, och den anknyter dessutom till respekten för kommunikationer enligt artikel 7 i stadgan.

EU-domstolen har ansett att advokaten ska vara oberoende i förhållande till det allmänna, andra aktörer och utomstående (mål C-309/99, *Wouters*, punkt 102). EU-domstolen har också ansett att uppfattningen om advokatens roll såsom medarbetare i rättvisans tjänst, som övervakas i det allmänna intresse via reglerna för god advokatsed, återfinns i unionens rättsordning (mål C-155/79,

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

AM & S Europe mot kommissionen, punkt 24, och mål C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals och Acros Chemicals mot kommissionen m.fl.*, punkt 42).

EU-domstolen har uttryckligen tagit ställning till att advokater blivit rapporteringsskyldiga enligt EU:s andra penningtvättsdirektiv (2001/97/EG). EU-domstolen stannade i det fallet för att rapporteringsskyldigheten enligt penningtvättsdirektivet var förenlig med artikel 6 i Europakonventionen, eftersom rapporteringsskyldigheten genom direktivet hade begränsats till att gälla andra typer av åtgärder än rättsliga förfaranden. Eftersom de yrkanden som grundar sig på rätten till en rättvis rättegång enligt EU-domstolens uppfattning krävde en koppling till rättsliga förfaranden och eftersom advokaterna i fråga om rapporteringsskyldigheten enligt penningtvättsdirektivet var undantagna från skyldigheten att lämna uppgifter och att samarbeta när en sådan koppling fanns, hade kraven på rättvis rättegång inte åsidosatts (mål C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones m.fl. mot rådet*, punkterna 30–35).

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin praxis tagit ställning till huruvida skyldigheten för advokater att anmäla misstankar om penningtvätt enligt EU:s penningtvättsdirektiv är tillåten enligt artikel 8 i Europakonventionen. I sitt avgörande i målet *Michaud* ansåg domstolen i och för sig att bekämpning av penningtvätt är en godtagbar grund som i vissa situationer kan berättiga intrång i de rättigheter som tryggas i konventionen och även i de rättigheter som tryggas i artikel 8 i Europakonventionen i förhållandet mellan advokat och klient (*Michaud mot Frankrike*, 6.12.2012, punkt 123). Europadomstolen ställde dock två villkor för detta. Enligt det första villkoret ska advokaternas rapporteringsskyldighet enligt bestämmelserna om bekämpning av penningtvätt gälla annan verksamhet än försvaret eller biträdet i anslutning till rättegång eller förundersökning beträffande klienter (punkt 127). Det andra villkoret utgjorde den praxis som penningtvättsdirektiven tillåter att advokater först anmäler penningtvätt till ett självregleringsorgan inom branschen, såsom advokatföreningen. Europadomstolen ansåg att de grundläggande rättigheter som hänför sig till advokatverksamheten – framför allt artikel 8 i Europakonventionen, som är av betydelse för förhållandet mellan klienten och advokaten – då beaktas bättre när anmälan lämnas till en aktör som är bättre förtrogen med advokatverksamheten (punkterna 129–130).

Europadomstolens praxis i fråga om privilegier som hänför sig till advokathemligheter är omfattande med avseende på artikel 8 i människorättskonventionen (denna praxis i korthet: *Michaud mot Frankrike*, punkterna 117–119). Europadomstolen har i flera avgöranden ansett att rätten att anlita en advokat omfattas av artikel 6 i Europakonventionen, både i brottmål och i tvistemål. I avgörandena *Campbell och Fell mot UK* (28.6.1986), *S. mot Schweiz* (28.11.1991) och *Campbell mot UK* (25.03.1992) var det fråga om förtrolighet vid underhandlingar eller korrespondens med advokater. Även i målet *Kopp mot Schweiz* (25.3.1998) var det fråga om advokathemligheter i samband med televlyssning vid en advokatbyrå.

Grundlagsutskottet påpekar särskilt att Finland har fått fällande domar av Europadomstolen i anknytning till advokathemligheter. I målen *Sallinen m.fl. mot Finland* (27.9.2005), *Sorvisto mot Finland* (13.1.2009) och *Harju mot Finland* (15.2.2011) var det fråga om husrannsakan och beslag som riktats mot advokathemligheter. I detta sammanhang är avgörandet *Sorvisto mot Finland* relevant, eftersom det beslag av material som var föremål för bedömningen inte berörde den advokat som hade hand om brottmålet, utan det var fråga om konsultation i ekonomiska frågor.

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

De tre avgörandena var av liknande typ och de ledde till att lagen ändrades i samband med revideringen av 17 kap. i rättegångsbalken. Vid reformen utvidgades skyddet för advokathemligheter till att gälla även annat än biträde i rättegångsärenden (se RP 46/2014 rd, s. 21 och 69).

I sin bedömning av ett förslag gällande Finansinspektionens rätt att få information ansåg grundlagsutskottet att det inte räckte med en avgränsning som innebar att endast advokater som avses i lagen om advokater och deras biträden skulle undantas från myndighetens rätt att få information. Utskottet påpekade att avgränsningarna var avsedda att omfatta även andra rättegångsombud och rättegångsbiträden. Utskottet ansåg det vara konstitutionellt sett viktigt att paragrafens tillämpningsområde i fråga om den personkrets som omfattas utvidgas så att det motsvarar vad som avsetts (GrUU 28/2008 rd).

Grundlagsutskottet har i vissa sammanhang särskilt lyft fram att lagförslagen inte innehåller något undantag från rätten att granska och få information när det gäller rättegångsombud, rättegångsbiträden och advokater. Utskottet har då pekat på att skyldigheten enligt lagförslaget att lämna uppgifter och handlingar kunde gälla vem som helst av de personer eller huvudmän som avsågs i den EU-bestämmelse som skulle genomföras. Utifrån detta ter det sig som om det i viss mån förblir oklart om skyldigheten att lämna information också kan gälla advokater eller andra rättsliga biträden, menade utskottet. Det fanns därmed skäl att komplettera regleringen om EU-bestämmelserna tillät det. Som exempel tog utskottet upp 25 § i lagen om Finansinspektionen (GrUU 15/2014 rd).

Enligt 25 § i lagen om Finansinspektionen har Finansinspektionen inte rätt att av en advokat eller dennes biträde få uppgifter, handlingar eller upptagningar om advokatens klienter och inte heller av någon annan få uppgifter, handlingar eller upptagningar som erhållits i samband med uppdrag som rättegångsombud eller rättegångsbiträde. Som sådana uppdrag räknas utöver egentliga rättegångsrelaterade uppdrag juridisk rådgivning om klienters rättsliga ställning vid förundersökning till följd av brott eller vid annan behandling av ärenden före rättegång eller juridisk rådgivning för inledande eller undvikande av rättegång, står det i bestämmelsen.

Grundlagsutskottet vill särskilt lyfta fram räckvidden för den nu föreslagna avgränsningen av advokathemligheten. Med tanke på den konstitutionella godtagbarheten verkar den föreslagna 6 § ha ett tämligen snävt tillämpningsområde. Det undantag från informationsskyldigheten som baserar sig på de yrkesmässiga privilegierna för advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden har ett mycket begränsat tillämpningsområde. Huvudregeln ska fortfarande vara att advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden är skyldiga att lämna uppgifter. Också i fråga om förmedlare som omfattas av detta undantag är utgångspunkten att de är skyldiga att rapportera upplysningar om arrangemang i enlighet med 4 §, står det i propositionen (s. 28). Det faktum att förmedlaren är advokat befriar alltså inte automatiskt förmedlaren från all uppgiftsskyldighet i fråga om rapporteringspliktiga arrangemang. Undantaget är tillämpligt endast på upplysningar som omfattas av de bestämmelser om sekretess och förbud mot att vittna som gäller förmedlare. Undantaget kan i vissa situationer gälla endast enstaka upplysningar om ett arrangemang, såsom upplysningar som identifierar en kund som drar nytta av arrangemanget. I övrigt är arrangemanget rapporteringspliktigt.

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

En modell där förmedlare som omfattas av yrkesmässiga privilegier i princip är rapporterings-skyldiga är problematisk med tanke på de ovannämnda bestämmelser om grundläggande och mänskliga rättigheter som lägger vikt vid advokaters oberoende. Man måste också beakta att brott mot tystnadsplikten är straffbart som sekretessbrott enligt 38 kap. 1 § i strafflagen och att det dessutom kan leda till disciplinära påföljder bland annat för advokater. Här är det också proble-matiskt att lagförslaget och motiveringen inte ger en tydlig bild av den praktiska tillämpningen av avgränsningen. Det vore nödvändigt för att kunna avgöra om det är en lämplig avgränsning.

I motiveringen till lagstiftningsordning (s. 45 i RP) anser regeringen att det faktum att den skatt-skyldige i de här situationerna inte behöver meddela referensnumret till Skatteförvaltningen sä-kerställer att Skatteförvaltningen inte med hjälp av referensnumret kan kombinera förmedlarens och den berörda skattskyldigas uppgifter om samma arrangemang. Å andra sidan understryks det i propositionsmotiven (s. 24) att syftet med förfarandet är att göra det möjligt att kombinera rapporter om samma arrangemang. Enligt grundlagsutskottet ger propositionen ingen klar bild av referensnumrets betydelse i systemet, särskilt när det gäller avgränsningarna av anmälnings-skyldigheten.

Otydligheten överhuvudtaget är ett problem i de föreslagna bestämmelserna. Även om anmälar-na av de arrangemang som ska rapporteras på det sätt som avses i motiveringen till lagstiftnings-ordningen (s. 45) huvudsakligen är juridiska personer som ska anmäla uppgifter om en utomstå-ende till Skatteförvaltningen, blir regleringen förpliktande också för fysiska personer när tillämp-ningsvillkoren är uppfyllda. Det är följaktligen nödvändigt att förtydliga bestämmelserna. Ut-skottet påpekar att Europadomstolen i det ovannämnda fallet *Sallinen m.fl. mot Finland* uttryck-ligen ansåg att en reglering som den föreslagna måste vara tydlig, exakt och noggrant avgränsad (punkt 82).

Grundlagsutskottet påpekar att den egentliga kärnan i advokathemligheten enligt vittnesförbudet i 17 kap. 13 § 1 mom. i rättegångsbalken inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen. I propo-sitionen motiveras denna avgränsning med att rapporteringen om arrangemangen enligt direkti-vet till sin karaktär är förhandsanmälan, varför direktivet inte kan anses ha någon direkt koppling till 17 kap. 13 § 1 mom. i rättegångsbalken, där det är fråga om lämnande av uppgifter i anslut-ning till en pågående eller hotande rättegång i en förvaltnings- eller straffprocess. Argumentet är i sig förstäeligt, menar utskottet. På grund av de varierande tillämpningssituationerna anser utskot-tet dock att det inte räcker till.

Utskottet anser att den föreslagna regleringen inte nödvändigtvis tryggar advokathemligheten på behörigt och tillräckligt sätt i alla situationer. Den mest motiverade regleringsmodellen är en prin-cipiell avgränsning av rapporteringsskyldigheten enligt 25 § i lagen om Finansinspektionen, som ska gälla den personkrets som avses i den nu föreslagna bestämmelsen. Vid behov kan det sär-skilt föreskrivas om sådana nödvändiga undantag från den principiella avgränsningen av rappor-teringsskyldigheten som direktivet förutsätter. Utskottet betonar att nödvändiga undantag som baserar sig på EU:s sekundärrätt ska tillämpas som undantag som ska tolkas restriktivt. Alterna-tivt måste finansutskottet, om handräckningsdirektivet tillåter det, utvidga hänvisningsbestäm-melsen i 6 § 1 mom. i lagförslag 1 till rättegångsbalken så att rapporteringsskyldigheten gäller vittnesförbud enligt 17 kap. 13 § 1 och 3 mom. i rättegångsbalken i stället för 17 kap. 13 § 3 mom.

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

i rättegångsbalken. Den här ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Administrativa påföljder

Handräckningsdirektivet har satts i kraft nationellt genom så kallad blandad genomförandeteknik (se RP 190/2012 rd, s. 16–17). Direktiv 77/799/EEG, alltså det tidigare handräckningsdirektivet, hade genomförts nationellt på liknande sätt (RP 254/1994 rd, L 1220/1994). Det direktiv om ändring av handräckningsdirektivet som nu ska genomföras föreslås också bli genomfört nationellt med iakttagande av en blandad genomförandeteknik. I 1 § i lagförslag 3 föreskrivs att de bestämmelser i direktivet om ändring av handräckningsdirektivet som hör till området för lagstiftningen ska iakttas som lag i Finland, om inte något annat följer av den lagen. Enligt motiveringen syftar regleringen dock främst till att direktivet ska användas som tolkningskälla för genomförandelagen, om inte något annat föreskrivs i genomförandelagen (s. 42).

Enligt grundlagsutskottet finns det i sig inget konstitutionellt hinder för ett blandat genomförande (GrUU 50/2006 rd, s. 2, och GrUU 23/2007 rd, s. 2). I samband med genomförandet av rambeslut har utskottet 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 och GrUU 23/2007 rd). 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).

Utskottet har emellertid särskilt påpekat att det i normala fall är mer motiverat med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och god lagskrivning att till exempel rambeslut genomförs genom materiella bestämmelser i den nationella lagstiftningen (GrUU 23/2007 rd, s. 2). Utskottet har senare betonat att den blandade genomförandemetoden åtminstone till viss del fråntar lagstiftaren möjligheten att dels beakta de krav som följer av grundlagen och 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. Metoden gör det svårare att tillämpa den uppenbara uppgångspunkten att den ansvariga myndigheten måste kunna tillämpa lagen utan svårigheter. Utskottet har därför med enfaset betonat att huvudregeln måste vara att tillämpa en materiell genomförandemetod som 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. 2–3).

Grundlagsutskottet anser att den aktuella regleringen bildar en relativt komplicerad, svårhanterlig och besvärlig helhet. Svårbegripligheten framhävs av att en del av bestämmelserna i direktivet genom blankettlagen ska iakttas direkt som lag medan andra införlivas i den nationella lagstiftningen genom en materiell genomförandelag. Detta understryks av att det enligt motiveringen till propositionen (s. 14) åtminstone ännu inte finns någon kodifierad version av handräckningsdirektivet och ändringsdirektivet till handräckningsdirektivet. Bestämmelserna i handräckningsdirektivet är enligt utskottet inte enbart tekniska. Oförutsägbarheten i tolkningen kan också öka på grund av att den nationella genomförandelagen med materiella bestämmelser (lagförslag 1) ska

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

tolkas i enlighet med ordalydelsen i och syftet med handräckningsdirektivet och ändringsdirektivet, det vill säga med beaktande av direktivets tolkningseffekt.

Enligt lagförslag 2 kan en försummelseavgift enligt lagen om beskattningsförfarande påföras vid försummelse av förmedlarens skyldighet att lämna upplysningar och den skattskyldigas anmälningsskyldighet.

I sin vedertagna 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).

Grundlagsutskottet anser att regleringen utgör en otydlig helhet. På grund av den blandade genomförandetekniken kan de gärningar som leder till sanktioner få sitt innehåll genom de bestämmelser i ändringsdirektivet som sätts i kraft direkt som lag, genom de materiella bestämmelserna i lagförslag 1 och genom 14 f och 17 e § i lagförslag 2. I och för sig är det förståeligt att regleringen blir komplex i ett EU-rättsligt sammanhang av den här typen. I den föreslagna regleringen är det dock fråga om en administrativ påföljdsavgift som i vissa situationer kan påföras också fysiska personer. Det är nödvändigt att precisera bestämmelserna inom ramen för direktivet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 6 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 26.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Utlåtande GrUU 13/2019 rd

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.