

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 40/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till konkurrenslag

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 juni 2010 en proposition med förslag till konkurrenslag (RP 88/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

- äldre regeringssekreterare Johanna Rihtonen, arbets- och näringsministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor Virpi Tiili.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
— Ålands landskapsregering
— juris professor Tuomas Ojanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny konkurrenslag som ska ersätta den gällande lagen om konkurrensbegränsningar. En del av bestämmelserna svarar till innehållet mot bestämmelserna i den gällande lagen. De viktigaste reformerna kommer att finnas i bestämmelserna om påföljdssystem, skadestånd, förfarande i konkurrensärenden och tillsyn över företagsförvärv.

Bestämmelsen om påföljdsavgift för konkurrensbegränsningar ska preciseras så att samma principer klart tillämpas på bestämmande av påföljdsavgift som vid Europeiska unionens domstol. Bestämmelserna om befrielse från påföljdsavgift och nedsättning av påföljdsavgiften ska efter ändringen motsvara dem som tillämpas av Europeiska kommissionen.

Bestämmelsen om skadestånd vid konkurrensbegränsningar föreslås få utvidgad räckvidd och var och en som lidit skada av konkurrensbegränsning ska ha rätt till skadestånd.

Företagsförvärv ska bedömas enligt en metod som är förenlig med unionens lagstiftning. Marknadsdomstolen ska på framställning av Konkurrensverket kunna förbjuda ett företagsförvärv eller förordna att det ska hävas eller ställa villkor för att fullfölja ett företagsförvärv, om det på ett märkbart sätt hindrar konkurrensen på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den, speciellt om förvärvet bidrar till eller förstärker dominerande ställning på marknaden.

Procedurreglerna för tillsynen över företagsförvärv ska preciseras. Bestämmelserna om verkställande av företagsförvärv föreslås bli pre-

ciserade med att ett företagsförvärv ska kunna verkställas omedelbart efter det att det blivit villkorligt eller ovillkorligt godkänt.

Konkurrensverket ska prioritera bland sina uppgifter. Det ska låta ett ärende bero om det inte kan anses sannolikt att det är fråga om en förbjuden konkurrensbegränsning, om konkurrensen på den aktuella marknaden totalt sett kan anses fungera trots den misstänkta konkurrensbegränsningen eller då den begäran om åtgärd som lämnats in helt klart saknar grund. Verket föreslås få rätt att utföra inspektioner också i andra lokaler än näringsidkares affärslokaler

och att kalla in och höra en person som av grundad anledning kan misstänkas för att aktivt ha varit med om att genomföra en konkurrensbegränsning.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget mot bestämmelserna om hemfrid i 10 § och om rättsskydd och en rättvis rättegång i 21 § i grundlagen. Regeringen anser att propositionen innehåller förslag av betydelse i relation till grundlagen och vill därför att grundlagsutskottet uttalar sig om den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter

Regeringen vill se över konkurrenslagstiftningen genom att stifta en ny konkurrenslag som ska upphäva den nuvarande lagen om konkurrensbegränsningar. En stor del av de föreslagna bestämmelserna motsvarar till innehållet bestämmelserna i den gällande lagen. Typiskt för konkurrenslagstiftningen är att den innehållsligt har ett nära samband med unionens konkurrensregler. Genom lagförslaget harmoniseras de nationella bestämmelserna dessutom med EU:s konkurrenslagstiftning och EU-domstolens avgörandep Praxis.

Förbud mot och villkor för företagsförvärv

Marknadsdomstolen ska enligt 25 § 1 mom. på framställning av Konkurrensverket kunna förbjuda ett företagsförvärv eller förordna att det ska hävas eller ställa villkor för att fullfölja det, om förvärvet på ett märkbart sätt hindrar konkurrensen på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den, inte minst om det bidrar till eller förstärker dominerande ställning på marknaden. Utifrån 3 mom. kan Konkurrensverket i stället för att göra en framställning om saken till marknadsdomstolen förordna om sådana villkor för företagsförvärvet som den som an-

mält förvärvet godkänner. De föreslagna författningarna svarar i sak mot 11 d § 1 och 3 mom. i lagen om konkurrensbegränsningar som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 35/2001 rd).

Att ett företagsförvärv förbjuds, hävs eller att det ställs villkor för det är betydelsefullt med tanke på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelserna måste också bedömas mot 2 § 3 mom. i grundlagen. Där sägs det att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Det framgår inte alls av författningarna vilket slag av villkor marknadsdomstolen och Konkurrensverket kan ställa. Av paragrafmotiven (s. 76) framgår det att man genom villkoren ska kunna undvika skadliga effekter av förvärvet. Utskottet föreslår att författningarna preciseras genom att de kompletteras med en öppen förteckning över exempel på villkor för ett företagsförvärv.

När ett företagsförvärv ska tas till behandling i marknadsdomstolen

Enligt 29 § 1 mom. ska marknadsdomstolen inom tre månader meddela sitt beslut i ett ärende när Konkurrensverket har gjort en framställning om förbud mot ett företagsförvärv. I annat fall ska förvärvet anses ha blivit godkänt. Enligt 2 mom. förfaller ett förbud mot att verkställa ett företagsförvärv om marknadsdomstolen inte

inom en månad från framställningen bestämmer något annat.

Bestämmelserna om behandlingstider är betydelsefulla med tanke på grundlagens 3 § 3 mom. om garantier för en rättvis rättegång och 21 § om rättsskydd. Behandlingsfristerna främjar bestämmelsen i 21 § 1 mom. i grundlagen om att en sak ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Ett förbud mot ett företagsförvärv är i många fall en så pass betydelsefull sak för parterna att det gör det ännu viktigare med en skyndsam domstolsbehandling. För att behandling ska ske utan dröjsmål krävs det att Konkurrensverket och marknadsdomstolen har en bra informationsgång, arbetsplanering, beredning och ett effektivt beslutsfattande.

Kallelse att höras

För att samla in uppgifter om föremålet för en utredning har Konkurrensverket enligt 34 § rätt att i förekommande fall kalla in och höra företrädare för näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare eller någon annan som av grundad anledning kan misstänkas ha varit aktiv för att genomföra en konkurrensbegränsning. I motiven (s. 81) konstateras det att rätten är avsedd att utövas bara i speciella fall då hörandet är nödvändigt för att utreda ärendet. Paragrafen bör preciseras så att den motsvarar detta syfte i propositionen.

Inspektionsbefogenheter

I 35 § (inspektioner i näringsidkares affärslokaler) och 36 § (inspektioner i andra lokaler) föreskrivs det att behöriga tjänstemän vid Konkurrensverket och regionförvaltningsverket har rätt att förrätta inspektioner för att övervaka att lagen följs och utöva tillsyn över företagsförvärv som avses i 4 kap. Utifrån 35 § får inspektioner förrättas i affärs- och lagerlokaler och markområden och fordon som näringsidkaren har i sin besittning. Konkurrensverket är dessutom skyldigt att förrätta inspektioner på begäran av Europeiska kommissionen enligt vad som bestäms i unionens rättsakter. Om rätt att förrätta inspektioner i andra lokaler än de som avses i 35 § föreskrivs i 36 §. De föreslagna bestämmelser-

na svarar, med undantagen i 36 § 1 mom., i allt centralt mot rätten att förrätta inspektioner i 20 § 1 och 2 mom. och 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar och förordningen om tillämpning av EU:s konkurrensregler.

De nuvarande bestämmelserna om rätten att förrätta inspektioner har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 7/2004 rd). Det ansåg då att 20 a § (inspektioner i andra lokaler) var betydelsefull med tanke på skyddet för hemfriden i 10 § i grundlagen. I sin tidigare praxis hade utskottet ansett att proportionalitetskravet för en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte uppfylldes vid en inspektion i affärslokaler som omfattas av hemfriden utifrån misstanke om en förseelse som i bästa fall ger bötesstraff (GrUU 40/2002 rd). Å andra sidan har utskottet i sina bedömningar av tillåtliga inspektioner för att kontrollera användningen av stöd och bidrag av offentliga medel ansett att det är acceptabelt med inspektioner utifrån grundade misstankar också om sådana straffbara förseelser som i bästa fall ger bötesstraff (GrUU 69/2002 rd).

I ljuset av denna praxis ansåg utskottet det klart att konstitutionen tillåter en inspektion inom ramen för hemfriden om det finns grundad anledning att misstänka att någon brutit eller kommer att bryta mot lagen på ett straffbart sätt. Rätten enligt lagen om konkurrensbegränsningar att förrätta inspektion inom ramen för hemfriden kopplas i förordningen om tillämpning av EU:s konkurrensregler samman med ett allvarligt brott mot artikel 81 och 82 i EG-fördraget. En sådan handling kan vara ett brott, alltså straffbar enligt lag. Men det handlar inte nödvändigtvis alltid om detta. Brott mot fördragsbestämmelserna har att göra med bestämmande av en påföljdsavgift (konkurrensbrottsavgift). Utskottet drog den slutsatsen att det inte står i strid med dess nyare tolkningspraxis att inspektionsrätten kopplas ihop med ett sanktionerat beteende genom en sådan avgift av straffkaraktär och att lagförslaget därmed kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 7/2004 rd).

För att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna ska stå i rätt proportion till

åtgärden är det betydelsefullt att det är fråga om en administrativ påföljdsavgift av straffkaraktär vars storlek påverkas bl.a. av hur klandervärd och hur skadlig för samhället förseelsen är och hur stor vinning den gett. De största påföljdsavgifterna som dömts ut enligt lagen om konkurrensbegränsningar har i regel uppgått till tiotals miljoner euro för dem som medverkat i en kartell.

I sitt utlåtande ovan gjorde utskottet inte någon särskild bedömning av 20 § 1 och 2 mom., som motsvaras av 35 § i det nu aktuella förslaget. Där begränsas inspektionsrätten som sagt till affärs- och lagerlokaler, markområden och fordon som näringsidkaren har i sin besittning. Hemfriden omfattar i princip alla lokaler för boende av permanent karaktär (GrUU 49/2005 rd, GrUU 8/2006 rd). Affärs- och lagerlokaler kan också omfatta lokaler för boende. Den i grundlagen tryggade hemfriden omfattar i princip också alla slag av eventuella lokaler för permanent boende i fordon (GrUU 46/2001 rd). Sådana lokaler hamnar emellertid i ett slags gränzon när det gäller den grundlagsskyddade hemfriden (GrUU 17/1998 rd, GrUU 8/1994 rd, GrUU 16/2004 rd). De här områdena som omfattas av hemfriden har inte uteslutits från inspektioner. Därmed är det oklart hur lokaler som omfattas av inspektionsrätten i 35 och 36 § förhåller sig till varandra, eftersom en inspektion enligt 36 § kan förrättas "också i andra lokaler än sådana som avses i 35 §". Det är viktigt att bestämmelsernas räckvidd är noga avgränsad bl.a. för att det krävs tillstånd av marknadsdomstolen för en inspektion enligt 36 §. Med hänsyn till 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen och en noggrann avgränsning av inspektionsrätten ser utskottet helst att relationen mellan 35 och 36 § tydliggörs.

För hemfridsskyddet är det motiverat att komplettera 35 § med att en inspektion inte får förrättas i lokaler som omfattas av hemfriden, utan att det föreskrivs om sådana inspektioner i 36 §. Den sfär som omfattas av hemfriden definieras inte på samma sätt i grundlagen som till exempel strafflagen och därför bör avgränsningen for-

muleras så att också lokaler för boende av permanent karaktär omfattas.

Enligt den gällande lagen har behöriga tjänstemän vid Konkurrensverket och regionförvaltningsverket rätt att förrätta inspektioner i affärs- och lagerlokaler och markområden och fordon i näringsidkarens besittning. Regeringen föreslår att inspektionsrätten utvidgas till andra lokaler än de som nämns i 35 §. Inspektioner får förrättas om det finns grundad anledning att misstänka att det i lokalerna förvaras bokföring eller andra handlingar som har samband med affärsverksamheten och föremålet för inspektionen och som kan ha betydelse för att ett allvarligt brott mot 5 eller 7 § eller artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska kunna bevisas. Kommissionen har i dagens läge en sådan inspektionsrätt och Konkurrensverket är skyldigt att bistå kommissionen med inspektionerna. Utvidgningen av inspektionsrätten påverkar inte lagstiftningsordningen.

Konkurrensverket ger tillstånd till inspektioner enligt 36 §. Innehållet och skrivningen i 3 mom. om tillstånd kommer från artikel 21 i förordningen om tillämpning av EU:s konkurrensregler. Det är anledningen till att uttrycks sättet och författningsspråket i momentet skiljer sig från det normala. Där sägs till exempel att "Marknadsdomstolen kan förbjuda en inspektion om den skulle vara godtycklig eller alltför långtgående". Det är klart att marknadsdomstolen i ett sådant fall inte kan bevilja tillstånd för en inspektion. Det är viktigt att formuleringen i bestämmelsen ses över eftersom den inverkar på de grundläggande fri- och rättigheterna, anser utskottet.

Hur påföljdsavgiften verkställs

I sin bedömning av de föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning fäster sig utskottet vid bestämmelserna om hur påföljdsavgiften verkställs. Enligt 12 § 4 mom. utfärdas närmare bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgiften genom förordning av statsrådet. I motiven (s. 62) sägs att bestämmelser utfärdas genom förordning till exempel om vilken instans som svarar för verkställigheten av påföljdsavgif-

ten. Dessutom utfärdas det bestämmelser genom förordning om hur man ska gå till väga om påföljdsavgiften ändras i högsta förvaltningsdomstolen eller om den ska återbetalas för att beslutet om påföljdsavgift har upphävts eller avgiftsbeloppet sänkts. I 44 § 4 mom. föreskrivs också om hur påföljdsavgiften verkställs. Där sägs att påföljdsavgiften verkställs utan dom eller beslut och med iakttagande av lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). Enligt 49 § 2 mom. förblir statsrådets förordning om verkställande av konkurrensbrottsavgifter (142/2002) i kraft när lagen träder i kraft. Förordningen föreskriver att Rättsregistercentralen har hand om verkställigheten av konkurrensbrottsavgiften. Vidare föreskrivs där att marknadsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen ska underrätta Rättsregistercentralen om ett beslut om konkurrensbrottsavgift.

Utskottet påpekar att det utifrån 1 § 2 mom. i lagen om Rättsregistercentralen kan föreskrivas om centralens uppgifter genom lag, inte förordning. Enligt propositionens motivering ska det utfärdas bestämmelser genom förordning av statsrådet om frågor som det föreskrivs om i lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem (372/2010) och lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden (373/2010). Lagförslaget bör ses över för att motsvara gällande lagstiftning.

Förbud mot överklagande

Den som anmäler ett företagsförvärv får enligt 44 § 1 mom. inte överklaga ett beslut som Konkurrentverket meddelat med stöd av 25 § och genom vilket verket har bestämt att anmälarens villkor ska iakttas.

Rätten att få ett motiverat beslut och att överklaga beslutet hör enligt 21 § 2 mom. i grundlagen till de lagfästa principerna för en god förvaltning. Bestämmelsen om garantierna för god förvaltning hindrar inte — med hänsyn till förar-

betena (RP 309/1993 rd) — att det lagstiftas om mindre undantag t.ex. från rätten att få ett motiverat beslut så länge undantagen inte rubbar rättighetens ställning som huvudregel och äventyrar den enskildes rättssäkerhet i enskilda fall (GrUU 12/2002 rd, GrUU 5/2006 rd, GrUU 10/2006 rd).

I 25 § 3 mom. föreskrivs det att Konkurrentverket i stället för att göra en framställning om saken ska förhandla och förordna om villkoren för ett företagsförvärv. Utifrån 3 mom. kan Konkurrentverket inte förordna om sådana villkor för ett företagsförvärv som den som anmält förvärvet inte godkänner. Om anmälaren anser att förhandlingsresultatet om villkoren inte kan godkännas ska Konkurrentverket göra en framställning till marknadsdomstolen om att företagsförvärvet ska förbjudas. Konkurrentverket kan enligt 30 § 1 mom. på ansökan undanröja ett villkor som ställts för fullföljande av ett företagsförvärv eller mildra villkoret med anledning av att förhållandena på marknaden väsentligt har förändrats eller av något annat vägande skäl. Beslutet får överklagas enligt 44 § 1 mom.

Besvärsförbudet rubbar inte besvärsrättens ställning som huvudregel och urholkar inte heller rättsskyddet för den som anmäler företagsförvärvet, eftersom Konkurrentverkets beslut till innehållet ska stämma överens med anmälarens eget förslag och denne kan ansöka om att få villkoren ändrade om förhållandena förändras. Den som anmäler ett företagsförvärv har inget behov av rättsskydd till denna del och besvärsförbudet är därmed inte heller något problem med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 40/2010 rd — RP 88/2010 rd

Helsingfors den 18 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.