

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillsyn över förmedlingstjänster på nätet och till vissa andra lagar

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillsyn över förmedlingstjänster på nätet och till vissa andra lagar (RP 70/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsråd Kreetta Simola, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Hanna Laurila, kommunikationsministeriet
- överinspektör Roosa Patrakka, kommunikationsministeriet
- dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tillsyn över förmedlingstjänster på nätet och att lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna, lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, lagen om Transport- och kommunikationsverket, lagen om verkställighet av böter och lagen om rättegång i marknadsdomstolen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 17 februari 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 13/2023 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en lag om övervakning av förmedlingstjänster på nätet. Dessutom föreslås det att fem lagar ändras. Syftet med propositionen är att i Finland genomföra tillsynen över förordningen om digitala tjänster (förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG).

(2) I propositionens motivering till lagstiftningsordningen redogörs det ingående för hur den föreslagna regleringen förhåller sig till grundlagen och grundlagsutskottets utlåtandepraxis. I motiveringen till lagstiftningsordningen framförs också relevant rättspraxis från Europadomstolen och Europeiska unionens domstol. Granskningen av de konstitutionella frågorna föregås i motiveringen till lagstiftningsordningen av avsnitt där det på behörigt sätt redogörs för det nationella handlingsutrymme som förordningen ger i fråga om bestämmelser som är betydelsefulla med tanke på grundlagen och särskilt de grundläggande fri- och rättigheterna. Av propositionen framgår också att utnyttjandet av det nationella handlingsutrymme som förordningen tillåter på behörigt sätt har styrts och bestämts av konstitutionella aspekter som återgår på grundlagen. Grundlagsutskottet kan i huvudsak instämma i det som sägs om propositionens förhållande till grundlagen.

(3) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt förslaget till förordning om digitala tjänster utifrån en skrivelse från statsrådet (GrUU 20/2021 rd). Utskottet konstaterade då att regleringen är relevant särskilt med tanke på yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen, artikel 10 i Europakonventionen och artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Utskottet betonade att man vid förhandlingarna om förordningen måste se till att de ingrepp i yttrandefriheten som görs med stöd av förordningen begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå det godtagbara mål som eftersträvas i förordningen. Dessutom ansåg utskottet att det vid beredningen av förordningen var viktigt att se till att ingrepp i demokratin och medborgarnas möjligheter att delta och påverka som görs med stöd av förordningen begränsas till vad som är absolut nödvändigt (GrUU 20/2021 rd, stycke 4 och 7).

(4) Grundlagsutskottet betonar att myndigheter och domstolar bör tolka befogenhetsbestämmelser som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på ett sätt som främjar respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I synnerhet befogenhetsbestämmelserna i anknytning till att användare hindras från att få tillgång till förmedlingstjänster bör tolkas med beaktande av yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen och grundlagens bestämmelser om medborgarnas möjligheter att delta och påverka, för att det ingrepp i yttrandefriheten och demokratin samt medborgarnas möjligheter att delta och påverka som den föreslagna regleringen och den förordning som ligger till grund för den innebär ska begränsas endast till vad som är nödvändigt.

Bestämmelserna om påföljdsavgifter

(5) I 3 kap. i lagen om tillsyn över förmedlingstjänster på nätet (lagförslag 1) föreslås bestämmelser om administrativa påföljder. Kapitlet innehåller bestämmelser om påföljdsavgifter som

Utlåtande GrUU 13/2023 rd

påförs tjänsteleverantörer som bryter mot eller försummar att iaktta förordningen om digitala tjänster.

(6) Av propositionens motiv till lagstiftningsordningen (s. 112) framgår det att man under beredningen av EU-förordningen om digitala tjänster i förordningen inte kunde införa en bestämmelse om att en medlemsstat nationellt kan föreskriva att påföljdsavgifter inte kan påföras en myndighet. Enligt motiveringen kan det alltså uppstå situationer där en nationell myndighet påförs en administrativ påföljdsavgift.

(7) Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av regeringens proposition med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning att det i det aktuella sammanhanget inte var konstitutionellt problemfritt att låta bestämmelserna om påföljdsavgift gälla myndighetsverksamhet (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Utskottet hänvisade till den ståndpunkt som intogs i den dåvarande propositionen, enligt vilken en administrativ påföljdsavgift som påförs en myndighet är ett främmande förfarande utifrån vårt allmänna rättssystem: Myndigheterna är bundna av principen om förvaltningens lagenlighet och måste följa de allmänna förvaltningslagarna. En tjänsteman har tjänsteansvar för fel som begåtts i arbetet. Dessutom kan förvaltningsklagan över en myndighets verksamhet anföras hos en högre myndighet. Myndigheternas verksamhet är budgetbunden, vilket innebär att effekten av en ekonomisk påföljd inte är likadan som inom den privata sektorn. En myndighet ska i alla situationer sköta sina lagstadgade uppgifter (GrUU 14/2018 rd, s. 20).

(8) Grundlagsutskottet betonade att utöver dessa omständigheter skulle i det då aktuella sammanhanget en administrativ påföljdsavgift som påförs myndigheter ha varit problematisk också för systemet med grundläggande fri- och rättigheter över lag (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Enligt utskottets uppfattning var det uppenbart att hotet om en mycket hög påföljdsavgift som påförs för försummelse att tillgodose en enda grundläggande rättighet kunde äventyra jämvikten när de olika grundläggande fri- och rättigheterna ska vägas mot varandra i myndighetsverksamheten och, i det då aktuella sammanhanget, leda till att framför allt offentlighetsprincipen efterlevs i snävare omfattning i myndighetsverksamheten (GrUU 14/2018 rd, s. 20).

(9) Grundlagsutskottet har senare, vid bedömningen av statsrådets skrivelse om förslaget till förordning om artificiell intelligens, betonat vikten av att man i fråga om administrativa sanktioner bör sträva efter att säkerställa ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme, särskilt med tanke på att administrativa påföljdsavgifter inte kan påföras myndigheterna i Finland, eftersom myndigheterna endast kan påföras straffrättsliga påföljder (GrUU 37/2021 rd, stycke 40).

(10) Grundlagsutskottet framhåller fortsatt vikten av det som sägs i motiveringen. Enligt utredning till utskottet är det inte helt uteslutet att den förordning som genomförs genom den nu aktuella regleringen trots allt till vissa delar möjliggör nationellt handlingsutrymme i detta avseende. Kommunikationsutskottet bör försäkra sig om omfattningen av handlingsutrymmet och om förordningen möjliggör det ändra och avgränsa bestämmelserna.

(11) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid 20 § i lagförslag 1 om påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna om undersökningsförfarande. Enligt bestämmelsens ordalydelse är också dataombudsmannen behörig att påföra påföljdsavgift enligt 20 §. Grundlags-

Utlåtande GrUU 13/2023 rd

utskottet har i samband med bedömningen av lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna data-skyddsförordning konstaterat att det säkerställs att förfarandet för att påföra påföljdsavgifter är behörigt, oavhängigt och rättvist på det sätt som krävs i 21 § i grundlagen genom lagstiftning om att ett kollegialt organ är behörigt att fatta beslut om att påföra påföljdsavgift (GrUU 14/2018 rd, s. 19). En ändring av bestämmelserna ansågs vara ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(12) Grundlagsutskottet anser att behörigheten att påföra påföljdsavgift också till de delar som nu föreslås i 20 § ska tillkomma ett kollegialt organ och inte dataombudsmannen, vilket enligt propositionsmotiven (s. 111) också var avsikten. En ändring av bestämmelserna i detta avseende är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om inte behörigheten tydligt framgår av någon annanstans i lag. Kommunikationsutskottet bör också noggrant utreda om det till denna del är nödvändigt att komplettera förfarandebestämmelserna med exempelvis hänvisningsbestämmelser.

Rätt att få uppgifter

(13) I 4 § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om myndigheternas rätt att få uppgifter. När de behöriga myndigheterna utför sina uppgifter enligt förordningen om digitala tjänster och denna lag har de enligt paragrafen trots sekretessbestämmelserna rätt att av leverantörer av förmedlings-tjänster och av andra personer som avses i artikel 51.1 a i förordningen om digitala tjänster få behövlig information och behövliga redogörelser och handlingar om en misstänkt överträdelse av den förordningen och av skyldigheterna enligt denna lag.

(14) Bestämmelsen är i sig på behörigt sätt bunden till nödvändighetskravet när det gäller rätten att få uppgifter som gäller särskilda kategorier av personuppgifter eller uppgifter som med avseende på skyddet för privatlivet kan jämföras med dessa. Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna om rätten att få andra uppgifter är tämligen vaga. Enligt den föreslagna regleringen är myndighetens rätt att få uppgifter till exempel i fråga om ett företags företagshemligheter endast bunden till nödvändighetskravet.

(15) Grundlagsutskottet har ofta bedömt omfattningen, exaktheten och innehållet i bestämmelser om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess (se t.ex. GrUU 89/2022 rd, stycke 12). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen avses ge en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. 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 8/2021 rd, stycke 24 och de utlåtanden som nämns där). Utskottet anser att de här utgångspunkterna också kan tillämpas på den nu aktuella rätten att få uppgifter (se även t.ex. GrUU 48/2018 rd, s. 4—5). Den nu föreslagna typen av rätt att få uppgifter bör därför i bestämmelsen antingen bindas vid att de uppgifter som rätten gäller är nödvändiga för skötseln av uppgifterna. Alternativt kan bestämmelsen preciseras genom att de uppgifter som den gäller förtecknas, om inte den EU-rättsakt som ska sättas i kraft hindrar detta.

Utlåtande GrUU 13/2023 rd

Advokathemligheten

(16) I 8 § i lagförslag 1 föreslås det bestämmelser om ett undantag från rätten att få information och utföra inspektioner i fråga om advokater och andra rättegångsombud och rättegångsbiträden. Advokathemligheten anknyter till 21 § 2 mom. i grundlagen och har av hävd förknippats med rättegångar, men den har betydelse också 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 (GrUU 13/2019 rd, s. 3).

(17) Till rättegångsombudens och rättegångsbiträdenas uppdrag räknas enligt 8 § i lagförslag 1 utöver egentliga rättegångsrelaterade uppdrag juridisk rådgivning om klienters rättsliga ställning vid förundersökning till följd av brott eller vid annan handläggning av ärenden före rättegång eller juridisk rådgivning för inledande eller undvikande av rättegång. Grundlagsutskottet noterar att ordalydelsen i lagförslag 1 delvis är kortfattad och lämnar rum för tolkning. Utskottet anser att bestämmelsen bör ändras så att det entydigt framgår att advokathemligheten skyddas också när det är fråga om ett administrativt förfarande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 20 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 15.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
ersättare Ville Valkonen saml.

Utlåtande GrUU 13/2023 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.