

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurrenslagen

#### Till ekonomiutskottet

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurrenslagen (RP 210/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Virve Haapajärvi, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Iiro Ihanamäki, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- juris doktor Toni Malminen
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i konkurrenslagen. Ändringarna föranleds av det nationella genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

Lagen avsågs träda i kraft den 4 februari 2021.

I den motivering till lagstiftningsordningen som ingår i propositionen granskas lagförslaget bland annat med tanke på de förutsättningar som följer av 8 och 21 § i grundlagen, skyddet för privatlivet och hemfriden samt skyddet för personuppgifter. Regeringen bedömer att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen ser det dock som önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås ändringar i konkurrenslagen. Ändringarna föranleds av det nationella genomförandet av det så kallade ECN+-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad). I propositionen föreslås att det utöver genomförandet av direktivet görs vissa ändringar som baserar sig på nationella behov.

(2) 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). Men utskottet har av hävd understrukit att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 9/2019 rd, s. 2 och GrUU 1/2018 rd, s. 3). 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).

(3) Propositionen redogör rätt väl för det nationella handlingsutrymmet. Handlingsutrymmet har bedömts särskilt i fråga om bestämmelserna om påföljdsavgifter, strukturella korrigerande åtgärder, inspektionsbefogenheter, informationsutbyte, skyldighet att lämna upplysningar, indrivning av påföljdsavgifter som påförs sammanslutningar av näringsidkare samt ändringssökande. I propositionen bedöms att direktivet i fråga om flera helheter lämnar antingen litet eller inget nationellt spelrum. Största delen av artiklarna lämnar dock i princip i viss mån nationellt spelrum i fråga om konkurrensbegränsningar som underskrider handelskriteriet. Det föreslås dock att genomförandet av direktivet genomförs så att de bestämmelser som utfärdas för genomförandet av direktivet tillämpas oberoende av om det är fråga om självständig tillämpning av artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, parallell tillämpning med den nationella konkurrenslagstiftningen eller enbart självständig tillämpning av den nationella konkurrenslagstiftningen. Grunden för den genomförandemetod som väljs är den nära kopplingen mellan konkurrensregleringen på nationell nivå och konkurrensregleringen i EU samt den problematiska rättssäkerheten i en situation där den materiella reglering som ska tillämpas bestäms utgående från uppfyllandet av handelskriteriet, vilket kräver prövning i varje enskilt fall.

#### *Strukturella korrigerande åtgärder*

(4) Enligt 9 a § i konkurrenslagen kan en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare som brutit mot 5 eller 7 § eller mot bestämmelserna i artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt åläggas strukturella korrigerande åtgärder. Behörigheten är ny.

(5) I bestämmelsen om strukturella korrigerande åtgärder ingår en förteckning över exempel. I bestämmelsen eller i detaljmotiveringen definieras inte vad som exakt avses med strukturella korrigerande åtgärder, och i motiveringen hänvisas inte till begreppets innebörd i direktivet. Ekonomisktutskottet behöver fästa uppmärksamhet vid att begreppet strukturella korrigerande åtgärder är exakt och noggrant avgränsat i konkurrenslagen.

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

### *Påföljdsavgifter*

(6) I propositionen ingår flera ändringar i påföljdsavgiftssystemet enligt konkurrenslagen. Det föreslås att bestämmelserna om påföljdsavgifter, befrielse från påföljdsavgifter och nedsättning av dem ändras. Också uppskattningen av beloppet av påföljdsavgift i fråga om sammanslutningar ändras och medlemmarna i en sammanslutning kan, när vissa förutsättningar är uppfyllda, vara skyldiga att betala påföljdsavgift som påförts sammanslutningen, om denna inte klarar av att betala avgiften. Genomförandet av direktivet utvidgar Konkurrens- och konsumentverkets och domstolarnas rätt att framställa och påföra påföljdsavgift. I fortsättningen kan företag åläggas att betala en påföljdsavgift inte bara för konkurrensbegränsning utan också för överträdelse av vissa förfarandebestämmelser och underlåtelse att iaktta vissa beslut. Ett nationellt ändringsbehov är att precisera bestämmelserna om bestämmande av storleken på den påföljdsavgift som påförs på basis av en konkurrensbegränsning jämfört med nuläget. Merparten av de bestämmelser som nu föreslås gäller påföljdsavgifter (13, 13 a—f, 14—17, 17 a—b, 19, 37 a, 38 a, 47 och 47 a §), och största delen av dessa förslag till bestämmelser är helt nya bestämmelser i konkurrenslagen.

(7) I propositionen föreslås närmare bestämmelser om beloppet av de påföljdsavgifter som påförs på basis av konkurrensbegränsningar. Till dessa delar beror regleringen inte direkt på genomförandet av direktivet. Målet är att i lagen utfärda närmare bestämmelser om bedömning av avgifter, medan man för närvarande tillämpar 13 §, som är ganska allmänt hållen, och de riktlinjer som Konkurrens- och konsumentverket själv har utarbetat.

(8) Påföljdsavgiftens storlek består av en helhet som består av flera paragrafer (13 och 13 a—f §). Bestämmelserna om påföljdsavgiftens belopp är bindande för Konkurrens- och konsumentverket när det gör en framställning om påföljdsavgift till marknadsdomstolen. Endast en del av bestämmelserna om påföljdsavgiftens storlek blir tillämpliga också i marknadsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen (13 § 2 mom.). I propositionen motiveras inte varför bestämmelserna om påföljdsavgiftens belopp endast delvis ska tillämpas på den marknadsdomstol som fattar beslutet eller på högsta förvaltningsdomstolen som fungerar som besvärdomstol. I motiveringen konstateras endast att reglerna om uppskattning av beloppet av påföljdsavgift från näringsidkarnas synpunkt ska vara mer förutsebara och jämlika än reglerna i den nuvarande regleringen. I ljuset av detta mål är det egendomligt att avgiftsregleringen i sin helhet inte gäller marknadsdomstolen när den beslutar om påföljdsavgiftens belopp på framställning av Konkurrens- och konsumentverket.

### *Interimistiska förelägganden (45 §)*

(9) Enligt 45 § 2 mom. i lagförslaget ska Konkurrens- och konsumentverkets interimistiska föreläggande gälla en viss tid eller tills verkets beslut i huvudsaken har fattats eller en i 12 § 3 mom. avsedd framställning har gjorts. Konkurrens- och konsumentverket får genom ett separat beslut förlänga giltighetstiden för ett tidsbegränsat interimistiskt föreläggande, om en förlängning är nödvändig. Konkurrens- och konsumentverket ska upphäva ett interimistiskt föreläggande omedelbart när föreläggandet inte längre är befogat.

(10) När det gäller giltighetstiden för interimistiska förelägganden är den föreslagna bestämmelsen problematisk med tanke på kraven på noggrann avgränsning och exakthet. Utredningen av

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

konkurrensbegränsningar kan ta 2—7 år och konkurrensmyndigheterna har under denna tid en utredningsro som begränsar parternas rätt att få information. Ett interimistiskt föreläggande begränsar i sin tur ofta näringsfriheten och egendomsskyddet avsevärt. Exakthet och noggrann avgränsning talar för en viss tid, som kan vara längre än för närvarande.

(11) Enligt 49 a § 1 mom. i lagförslaget ska besvär över ett interimistiskt föreläggande som Konkurrent- och konsumentverket har meddelat med stöd av 45 § behandlas skyndsamt. Detta skyddar i sig parternas rättsskydd. Det undanröjer dock inte problematiken med den föreslagna regleringen med tanke på exakthet och noggrann avgränsning.

*Indrivning av påföljdsavgift som påförts en sammanslutning av näringsidkare (47 a §)*

(12) Den mest problematiska ändringen i propositionen med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är bestämmelsen i 47 a § om indrivning av påföljdsavgift som påförts en sammanslutning av näringsidkare av dess medlemmar. Om sammanslutningen inte kan betala en lagakraftvunnen påföljdsavgift som marknadsdomstolen påfört den, ska sammanslutningen kräva andelar av sammanslutningens medlemmar för betalning av påföljdsavgiften. Om sammanslutningen inte har betalat påföljdsavgift inom ett år från det att den vunnit laga kraft, kan Konkurrent- och konsumentverket besluta att den obetalda delen av påföljdsavgiften ska tas ut hos vilken som helst av de medlemmar i sammanslutningen som vid tidpunkten för beslutet om överträdelse har varit företrädare i sammanslutningens styrelse eller något annat beslutande organ. Om avgiften inte blir indriven fullt ut hos dessa medlemmar inom ett år från det att beslutet vunnit laga kraft, kan Konkurrent- och konsumentverket besluta att det utestående beloppet drivs in hos vilken som helst av de medlemmar i sammanslutningen som var verksamma på den marknad där överträdelsen ägde rum.

(13) Enligt motiveringen till lagförslaget är de sammanslutningar av näringsidkare som hör till bestämmelsens tillämpningsområde ofta registrerade föreningar, men sammanslutningen av näringsidkare kan också vara ett aktiebolag. Utgångspunkten för den associationslagstiftning som gäller juridiska personer (aktiebolagslagen, föreningslagen) är att den juridiska person som uppstår genom registrering av sammanslutningen leder till att sammanslutningen är åtskild från sina medlemmar, aktieägare och bolagsmän. Aktieägarna och medlemmarna i ett aktiebolag eller en förening ansvarar således inte personligen för sammanslutningens förpliktelser och aktieägarna och medlemmarna kan ha betalningsskyldighet gentemot sammanslutningen närmast med stöd av en uttrycklig bestämmelse i bolagsordningen eller stadgarna som avser detta. I dessa situationer föreskrivs i bolagsordningen eller stadgarna också om grunderna för avgifterna (t.ex. bolagsvederlag eller medlemsavgift). Den föreslagna regleringen avviker från dessa utgångspunkter i gemenskapslagstiftningen genom att göra det möjligt för en sammanslutning av näringsidkare att ta ut en påföljdsavgift av dess medlemmar.

(14) Av lagförslaget eller motiveringen till det framgår inte några exakta kriterier på basis av vilka en medlems eventuella andel av den påföljdsavgift som påförts sammanslutningen kan uppskattas på förhand. I propositionen har man fäst uppmärksamhet vid omständigheter som Konkurrent- och konsumentverket vid bedömningen av ärendet kan beakta i enskilda fall. Därför förblir förhållandet mellan den betalningsskyldighet som avses i förslaget och de allmänna principerna i gemenskapslagstiftningen oklart (bl.a. likabehandling av aktieägare och medlemmar,

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

grunderna för delägarnas och medlemmarnas betalningsskyldighet). Detta kan göra det svårare för sammanslutningen själv att i enlighet med 47 a § 1 mom. i lagförslaget driva in andelar i påföljdsavgiften av medlemmarna.

(15) Enligt 47 a § 2 mom. i lagförslaget kan Konkurrens- och konsumentverket besluta att ta ut en del av den obetalda påföljdsavgiften av de medlemmar som vid tidpunkten för beslutet om överträdelse var företrädare i sammanslutningens styrelse eller något annat beslutsfattande organ. Av regleringen ska det klart framgå vem som hör till de sekundära betalningsskyldiga som avses i 2 och 3 mom.

(16) Den föreslagna regleringen gör det möjligt för Konkurrens- och konsumentverket att utöva omfattande prövningsrätt dels när det gäller huruvida verket fattar beslut enligt 2 eller 3 mom. om indrivning av den obetalda delen eller inte, dels när det gäller vilken eller vilka medlemmar som beslutet om indrivning riktar sig till. Bestämmelsernas problematiska natur förstärks av att indrivningsfordringarna enligt ordalydelsen kan riktas mot endast en medlem i en sammanslutning utan några begränsade kriterier. Det ska också vara möjligt att driva in medel av tidigare medlemmar i sammanslutningen. Företrädare för näringsidkare eller för sammanslutningar av näringsidkare är enligt motiven alltid fysiska personer, och i rättspraxis godtas inte invändningen att enskilda inte kan företräda näringsidkare och möjliggöra att konkurrensrättsligt ansvar riktas mot den näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare som de företräder.

(17) Avsikten har varit att begränsa Konkurrens- och konsumentverkets omfattande prövningsrätt genom det föreslagna 47 a § 5 mom., enligt vilket Konkurrens- och konsumentverket när det fattar beslut som avses i 2 och 3 mom. ska ta hänsyn till den relativa storleken på de medlemmar som tillhör sammanslutningen och situationen för små och medelstora företag. Enligt motiveringen avses med detta iakttagande av proportionalitetsprincipen. Verket kan exempelvis beakta att en medlem i en sammanslutning som har en mindre omsättning inte behöver betala en större andel av påföljdsavgiften än en medlem som har en klart större omsättning. Dessutom bör man i den mån det är möjligt beakta att indrivningen av avgiften särskilt i fråga om små och medelstora företag inte leder till att deras verksamhetsbetingelser upphör. I detaljmotiven konstateras vidare att det kan vara onödigt att fatta ett beslut som avses i 2 och 3 mom. till exempel i en situation där den börda som indrivningen medför bedöms vara orimligt stor i förhållande till nyttan av indrivning. I ljuset av motiveringarna förefaller det som att prövningen av huruvida Konkurrens- och konsumentverket fattar ett beslut enligt 2 eller 3 mom. och till vilken instans yrkandet på indrivning riktas främst styr de ekonomiska grunderna, det vill säga från vilket håll det mest sannolikt är möjligt att få den obetalda delen av påföljdsavgiften, och inte exempelvis deltagandets karaktär eller klandervärdhet. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att sådana omständigheter som inte har något direkt samband med den sanktionerade gärningen inte borde inverka på storleken på den administrativa påföljdsavgiften vid fastställandet av avgiften (GrUU 9/2012 rd, s. 3/I).

(18) En enskild näringsidkares betalningsansvar för en påföljdsavgift som påförts sammanslutningen får inte tillsammans med en påföljdsavgift som påförts näringsidkaren för samma överträdelse överstiga det belopp som anges i 13 a § 1 mom. (påföljdsavgiften får vara högst 10 procent av den totala globala omsättningen för en i en konkurrensbegränsning deltagande näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare under den räkenskapsperiod som föregår framställningen om påföljdsavgift från Konkurrens- och konsumentverket). En i 47 a § 3 mom. avsedd medlem

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

som har varit verksam på samma marknad kan således bli ansvarig för "hela påföljdsavgiften" även om han eller hon varit medlem i sammanslutningen endast en bråkdel av den tid sammanslutningen deltog i konkurrensbegränsningen. Motsvarande anmärkning gäller 2 mom. I de beslut av Konkurrens- och konsumentverket som avses i 47 a § beaktas inte heller medlemmarnas insolvens i särskilda sociala och ekonomiska förhållanden (13 f §). Regleringen innehåller inte heller några jämningsaspekter (jfr t.ex. 13 e § 2 mom. 3 punkten). Detta i kombination med Konkurrens- och konsumentverkets mycket omfattande prövningsrätt när det gäller att rikta indrivningsbeslut är problematiskt med tanke på rättssäkerheten, proportionaliteten och förutsägbarheten.

(19) Medlemmarna i sammanslutningen kan befrias från skyldigheten att betala påföljdsavgift endast genom omvänd bevisbörda, genom att visa att de inte har genomfört det beslut av sammanslutningen som ledde till en överträdelse och antingen inte var medvetna om beslutets existens eller aktivt tog avstånd från beslutet innan Konkurrens- och konsumentverket började utreda överträdelsen.

(20) Påförandet av påföljdsavgifter har av tradition inte ansetts kunna grunda sig på omvänd bevisbörda, utan på grund av deras sanktionskaraktär ska oskuldspresumtionen beaktas i regleringen. Grundlagsutskottet har brukat anse att bestämmande av en administrativ sanktion utifrån så kallat strikt objektivt ansvar och rent omvänd bevisbörda står i konflikt med den oskyldighetspresumtion som avses i grundlagens 21 § (GrUU 2/2017 rd, GrUU 57/2010 rd, GrUU 4/2004 rd, se också GrUU 15/2016 rd). Ett centralt rättsstatskrav är således att den administrativa sanktionen uttryckligen ska riktas mot gärningsmannen och att myndigheten ska lägga fram tillräcklig bevisning för att påföra påföljden.

(21) Grundlagsutskottet anser att regeringspropositionen inte innehåller tillräckliga motiveringar till den föreslagna regleringen, som delvis är problematisk i förhållande till utskottets praxis i fråga om påföljdsavgifter. Utskottet beklagar att det i propositionen till denna del redogörs bristfälligt för omfattningen av det nationella handlingsutrymme som står till buds i förhållande till direktivet (se även GrUU 26/2018 rd, s. 4, GrUU 2/2017 rd, s. 2). Enligt utskottet är det i och för sig klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se GrUU 20/2017 rd och GrUU 51/2014 rd, s. 2) och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen (GrUU 79/2018 rd). Regleringen måste dock preciseras inom de gränser som direktivet tillåter så att principerna för indrivning tydligare framgår av lagen också i förhållande till de principer som tillämpas i gemenskapslagstiftningen och till deltagandets karaktär eller klandervärdhet. Enligt utskottet förutsätter påföljdsavgiftens betydelse också att beslutet om allokering av påföljdsavgiften ankommer på det organ som är behörigt att bestämma påföljdsavgiften exempelvis på det sätt som nämns i motiveringen genom att ett beslut som avses i 47 a § förs till marknadsdomstolen för fastställelse (s. 80). Till den del de föreslagna regleringslösningarna inte är nödvändiga för att genomföra direktivet är det en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning att bestämmelserna preciseras och att det organ som är behörigt att påföra påföljdsavgift ges beslutanderätt.

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

### *Skyldighet att lämna upplysningar*

(22) Det föreslås att det till 33 § i konkurrenslagen fogas ett nytt 2 mom. enligt vilket en fysisk person på begäran av Konkurrens- och konsumentverket oberoende av sekretessbestämmelserna ska ge verket alla de uppgifter och handlingar som behövs för utredning av en konkurrensbegränsnings innehåll, ändamål och verkningar. Det syftar till att sätta i kraft bestämmelsen i artikel 8 i direktivet, enligt vilken nationella konkurrensmyndigheter ska ha befogenhet att begära av varje övrig fysisk eller juridisk person att inom en fastställd och rimlig tidsfrist lämna upplysningar som kan vara relevanta för tillämpningen av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget.

(23) Den föreslagna skyldigheten är rätt omfattande i och med att den också omfattar utomstående personer. Sekretessbestämmelserna begränsar inte heller skyldigheten att lämna uppgifter. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller framför allt andra uppgifter än personuppgifter, men personuppgifter eller ens känsliga personuppgifter har inte lämnats utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

(24) Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatlivet 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 "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2—3, och de utlåtanden som nämns där). I motiveringen till det lagförslag som nu granskas (s. 141) redogörs för att begäran om information inte kan bindas till kriteriet att upplysningarna ska vara nödvändiga eftersom det enligt direktivet är tillräckligt att upplysningarna kan vara relevanta för att en begäran om information ska kunna göras.

(25) På grund av företrädet för EU-sekundärrätten har utskottet tidigare vid regleringar av motsvarande typ ansett det som uppenbart att en korrekt tillämpning av rättigheterna till information enligt unionens förordning måste betraktas som nödvändig i överensstämmelse med grundlagsutskottets vedertagna praxis för reglering av myndigheternas rätt att få och lämna ut information trots sekretess (GrUU 15/2019 rd, s. 5). Utskottet anser att situationen nu kan bedömas på samma sätt.

(26) Grundlagsutskottet vill ändå fästa uppmärksamhet vid att de bestämmelser som utfärdas för genomförandet av direktivet enligt propositionsmotiven tillämpas oberoende av om det är fråga om självständig tillämpning av artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, parallell tillämpning med den nationella konkurrenslagstiftningen eller enbart självständig tillämpning av den nationella konkurrenslagstiftningen. Således verkar också skyldigheten att lämna uppgifter enligt 33 § omfatta även andra situationer än sådana som hör till direktivets tillämpningsområde. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om skyldigheten att lämna uppgifter, inom de ramar som direktivet möjliggör, bör preciseras i enlighet med utskottets praxis i fråga om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretessbestämmelserna. Den här ändringen är enligt grundlagsutskottet en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

(27) Med tanke på tillämpningen av bestämmelserna fäster grundlagsutskottet dessutom uppmärksamhet vid att Konkurrens- och konsumentverket enligt 6 § i förvaltningslagen, som gäller förvaltningens rättsprinciper, kan begära uppgifter endast för ändamål som är godtagbara enligt 33 § i konkurrenslagen. Begäran om information ska dessutom stå i rätt proportion till det eftersträvade målet. Vid fastställandet av skyldigheten att lämna uppgifter ska dessutom beaktas den advokathemlighet som hör till de garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning som tryggas i 21 § i grundlagen (GrUU 13/2019 rd) och rätten att vägra vittna mot sig själv (GrUU 46/2001 rd).

### *Begränsning av företagsförklaringens offentlighet*

(28) I 38 a § i lagförslaget sägs att endast den som är under utredning har, för att kunna utöva sin rätt att försvara sig, rätt att ta del av innehållet i en företagsförklaring och en förlikningsinlägga som lämnats för erhållande av befrielse från påföljdsavgift enligt 14 § och nedsättning av påföljdsavgiften enligt 15 §.

(29) Den föreslagna bestämmelsen motiveras med att i överensstämmelse med artikel 31.3 i direktivet kan tillgång till de uppgifter som avses i momentet beviljas endast dem som utreds av Konkurrens- och konsumentverket och endast för att dessa ska kunna utöva sin rätt till försvar (RP s. 112). Syftet med den föreslagna bestämmelsen torde vara att den företagsförklaring som lämnats till Konkurrens- och konsumentverket i princip ska hållas hemlig för andra aktörer än de som är föremål för undersökningen.

(30) Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehåller av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

(31) Grundlagsutskottet anser att det i detta sammanhang kan anses finnas sådana nödvändiga skäl som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen för att genomföra direktivet till denna del. Utskottet påpekar ändå att förslaget till bestämmelse inte är formulerat som en sekretessbestämmelse. I 12 § 2 mom. i grundlagen möjliggörs i sig också andra slags begränsningar av offentligheten. Eftersom det inte uttryckligen föreskrivs att en företagsförklaring ska hållas hemlig, förblir förhållandet mellan den föreslagna regleringen och den lagbaserade regleringen om sekretess samt de skyldigheter och begränsningar som sekretessen förutsätter dock oklart på ett problematiskt sätt med beaktande av syftet med den föreslagna bestämmelsen. Öppet blir till exempel hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till skyldigheten att bevara handlingssekretessen, tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande, som det föreskrivs om i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, samt strafflagens bestämmelser om brott mot tjänsthemlighet.

(32) Om avsikten är att uttryckligen föreskriva om sekretess med tillhörande rättsverkningar, bör det för tydlighetens skull föreskrivas om den begränsning av offentligheten som gäller företagsutlåtandet på det sätt som 12 § 2 mom. i grundlagen möjliggör genom en uttrycklig sekretessbestämmelse. Det bör också observeras att riksdagen i samband med totalöversynen av offentlighetslagstiftningen påpekade att man bör vara restriktiv när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar (RSv 303/1998 rd, FvUB 31/1998 rd, s. 7/I, se även GrUU 62/2018 rd, s. 9, GrUU 2/2008 rd, s. 2/I).



## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

### *Författningsspråk*

(33) Konkurrens- och konsumentverket kan enligt 17 a § 1 mom. i lagförslaget bevilja näringssidkare en tidsbunden markering för att samla in de företagsförklaringar, uppgifter och bevis som behövs för en i 14 § avsedd befrielse från påföljdsavgift. Begreppet "markering" som används i paragrafen avser enligt motiven den i konkurrensrätten vedertagna engelskspråkiga termen "marker", som motsvarar den i 17 § 1 mom. i den gällande lagen avsedda tidsfristen. Uttrycket definieras dock inte i lag.

(34) Grundlagsutskottet har vid stiftandet av den gällande konkurrenslagen fäst uppmärksamhet vid bestämmelser vars uttryckssätt och författningsspråk avviker från det normala. Regleringens innehåll och ordalydelse kommer från förordningen om genomförande av EU:s konkurrensregler. Utskottet ansåg det vara viktigt att ordalydelsen i den bestämmelse som då bedömdes och som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna ses över (GrUU 40/2010 rd, s. 4/II).

(35) Enligt anvisningarna om lagberedning ska allmänspråk användas i författningarna och de ska skrivas så att de kan läsas som en del av rättsordningen som helhet (Lainkirjoittajan opas, avsnitt 24.2). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen i 17 a § 1 mom. inte uppfyller dessa krav. För att skapa klarhet i regleringen bör man enligt utskottets uppfattning helst använda ett allmänspråkligt uttryck eller åtminstone definiera innehållet i uttrycket "markering" i lagen.

### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 33 och 47 a § beaktas på behörigt sätt.*

## Utlåtande GrUU 8/2021 rd

Helsingfors 16.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd  
vice ordförande Antti Häkkänen saml  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Ari Torniainen cent  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Tuula Väättäin sd  
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen  
utskottsråd Mikael Koillinen  
utskottsråd Liisa Vanhala.