

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, 1 och 4 § i lagen om Energimyndigheten och av 71 § i lagen om Finansinspektionen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 april 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, 1 och 4 § i lagen om Energimyndigheten och av 71 § i lagen om Finansinspektionen (RP 50/2014 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Rajala, arbets- och näringsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- tf. professor Leena Halila
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— biträdande professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, lagen om Energimyndigheten och lagen om Finansinspektionen.

Syftet med propositionen är att föreskriva om de utredningsbefogenheter och verkställandebefogenheter för myndigheter som Europaparlamentets och rådets förordning om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi föresätter och som hänför sig till utredning av missbruk som skett på grossistmarknaderna för el och naturgas samt om påföljderna för marknadsmissbruket. De föreslagna påföljderna är of-

fentlig varning, ordningsavgift och påföljdsavgift.

Dessutom ska lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden preciseras så, att Energimyndigheten, som fungerar som nationell tillsynsmyndighet för energimarknaderna, ska ha de utrednings- och verkställandebefogenheter som förordningen kräver.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motivdelen om lagstiftningsordning har de föreslagna bestämmelserna om administrativa påföljder granskats med avseende på 81 §, 2 § 3 mom. och 8 § i grundlagen. De föreslagna be-

stämmelserna om granskningsbefogenheter och kallelse till hörande har bedömts med avseende på skyddet för privatliv och hemfrid samt för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen. Dessutom har det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning granskats utifrån 80 § 1 mom. i grundlagen, som

gäller utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att grundlagsutskottets utlåtande dock måste inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Administrativa påföljder

I det lagförslag som gäller ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (lagförslag 1) föreslår regeringen komplettering av 4 kap. om påföljder med nya bestämmelser om påföljdsavgifter (16 § 3 mom.) och ordningsavgifter (20 a §). Enligt bestämmelserna kan påföljdsavgift och ordningsavgift påföras den som bryter mot eller underlåter att iaktta de förbud och skyldigheter som nämns i EU:s förordning om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (Remit) och som förtecknas i de berörda bestämmelserna. De föreslagna bestämmelserna uppfyller de krav som följer av grundlagen för denna typ av reglering bl.a. i fråga om exakta och klara grunder för avgiftsskyldighet och avgiftens storlek och i fråga om rätt proportion på påföljderna (se t.ex. GrUU 17/2012 rd, s. 5—6, och de där nämnda utlåtandena).

Påföljdsavgiften kan enligt 16 § 5 mom. i lagförslag 1 inte påföras den som är misstänkt för samma brott i en förundersökning eller åtalsprövning eller i ett brottmål som behandlas vid en domstol eller den som för samma brott meddelats en lagakraftvunnen dom. I 20 a § 4 mom. finns motsvarande bestämmelser i fråga om ordningsavgift. Bestämmelserna är i huvuddrag korrekt utformade med avseende på det s.k. *ne bis in idem*-förbudet, som följer av internationella människorättskonventioner och grundlagen (se GrUU 17/2003 rd, s. 2—4, och GrUU 9/2012 rd, s. 3—4)¹. Utskottet påpekar ändå att lagförslaget innebär att andra meningarna i den gällande lagens 16 § 4 mom. utgår. Enligt den

kan påföljdsavgift inte heller påföras den som för samma brott eller försummelse har påförts en påföljdsavgift enligt konkurrenslagen. Förbudet mot dubbel straffbarhet har ansetts täcka in också administrativa påföljder av straffkaraktär för samma gärning, vilket innebär att man till 16 § i lagändringen bör lägga till en hänvisning till påföljdsavgifter enligt konkurrenslagen. Bestämmelsen är korrekt utformad så till vida att den också gäller situationer där ett avgörande i sak har meddelats i ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift.

Rätt att få uppgifter och utföra inspektioner

En behörig tjänsteman vid Energimyndigheten har enligt 30 § 2 mom. i lagförslag 1 rätt att utföra granskningar i lokaler som innehas av näringsidkare som bedriver tillsyn underkastad verksamhet för att fullgöra sina lagstadgade tillsynsuppgifter. Granskning får emellertid inte utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur. Bestämmelserna är därför inte problematiska med avseende på hemfridsskyddet i 10 § i grundlagen. I praktiken har grundlagsutskottet emellertid ändå fäst avseende vid att det i reglering som gäller granskningar av tillsynskaraktär hos företag för klarhets skull bör hänvisas till den allmänna bestämmelsen om inspektioner i 39 § i förvaltningslagen (se t.ex.

¹ Också i detta fall bygger bestämmelserna på att det straffrättsliga påföljdssystemet har företräde framför ett administrativt påföljdssystem av straffkaraktär (se GrUU 9/2012 rd, s. 3—4). Utskottet påpekar att förbudet mot dubbel straffbarhet inte nödvändigtvis innebär någon sådan företrädesordning.

GrUU 3/2014 rd, s. 4/II, och de där nämnda utlåtandena). Därför bör lagförslaget också i det här fallet kompletteras med en hänvisning till 39 § i förvaltningslagen (se 153 § 1 mom. i gruvlagen och 96 § 1 mom. i punktskattelagen). Om det t.ex. på grund av typen av inspektion finns ett behov att till någon del avvika från förvaltningslagens bestämmelser måste det lagstiftas separat om detta i enlighet med kraven i grundlagen.

Den tjänsteman som utför granskningen har enligt 30 § 2 mom. i lagförslaget också rätt att granska näringsidkarens handlingar och data om de kan ha betydelse vid skötseln av de tillsynsuppgifter som avses i lagen. Denna befogenhet bygger på en för medlemsstaterna förpliktande bestämmelse i Remit och den kan i sig anses vara normal i det nu aktuella sammanhanget (jfr t.ex. 24 § i lagen om Finansinspektionen). Såsom framgår av propositionsmotiven (RP s. 56—57) har Energimyndigheten inte med stöd av bestämmelsen rätt att få tillgång till sådana privata meddelanden som omfattas av de förtroliga meddelanden som föreskrivs i 10 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att varken lagförslaget eller den gällande lagen innehåller något motsvarande undantag från rätten att få uppgifter och granska som i exempelvis 25 § i lagen om Finansinspektionen i fråga om rättegångsombud, rättegångsbiträden och advokater. Utskottet har ansett att en sådan begränsning av tillgången till information är betydelse-

full med avseende på den rätt att förhandla förtroligt med sitt rättegångsbiträde som anknyter till 21 § 2 mom. i grundlagen och artikel 6 i Europakonventionen (GrUU 28/2008 rd, s. 3). Rätten till förtrolig kommunikation mellan advokat och klient har erkänts som en rättighet med anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna också i EU-domstolens rättspraxis (se t.ex. domen från domstolens stora avdelning i mål C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd och Akros Chemicals Ltd mot Europeiska kommissionen, 14.9.2010). Den rätt att utföra granskningar som avses i lagförslaget gäller bara näringsidkarens lokaler. Däremot kan den skyldighet att lämna information och handlingar som föreskrivs i det föreslagna 30 § 1 mom. gälla vilken person eller huvudman som helst som avses i artikel 13.2 b i Remit. 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. Om en sådan möjlighet inte är utesluten på grundval av det nämnda led b i Remit bör bestämmelserna kompletteras med samma undantagsbestämmelse som i 25 § i lagen om Finansinspektionen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 15/2014 rd — RP 50/2014 rd

Helsingfors den 5 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf
Markus Lohi /cent
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.