Utlåtande GrUU 36/2016 rd– RP 40/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om marknadskontrollen av vissa produkter

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om marknadskontrollen av vissa produkter (RP 40/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Pauliina Kanerva, arbets- och näringsministeriet
- handelsråd Tomi Lounema, arbets- och näringsministeriet
- professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om marknadskontrollen av vissa produkter.

I motiven till lagstiftningsordning behandlar regeringen lagförslaget med avseende på följande bestämmelser i grundlagen: 2 § 3 mom.,10 § om skydd för privatlivet, 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet, 21 § om rättssäkerhet och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Lagförslaget kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om marknadskontrollen av vissa produkter. Lagen avses vara horisontell men dess tillämpningsområde ska vara avgränsat till vissa produktgrupper som omfattas av särskilda bestämmelser. Genom den nya lagen skapas allmänna och enhetliga lagstiftningsramar för marknadskontrollen inom vissa produktsektorer samtidigt som bestämmelserna om myndigheternas åtgärder vid den yttre gränskontrollen förtydligas och preciseras. Den berörda produktlagstiftningen ska innehålla hänvisningar till de här horisontella bestämmelserna. Lagen ska ersätta bestämmelserna om marknadskontroll i den nuvarande sektorspecifika produktlagstiftningen.

Grundlagsutskottet anser att uppbyggnaden av bestämmelserna i sig inte utgör något problem i konstitutionellt hänseende. Men i den här typen av lagstiftning finns det skäl att särskilt noga se till att bestämmelserna är tydliga och konsekventa. Ekonomiutskottet måste särskilt ge akt på de här faktorerna och också ta hänsyn till att den sektorspecifika produktlagstiftningen innehåller bestämmelser som införts under olika tidsperioder.

Genom den föreslagna lagen genomförs sex olika produktdirektiv. De ingår i EU:s nya lagstiftningsram som är avsedd att bidra till en samordnad och effektiv produktreglering för att eliminera handelshinder och främja människors hälsa och säkerhet och miljöskyddet. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot syftet med bestämmelserna.

Lagförslaget innehåller många bestämmelser som innebär ett ingrepp i näringsfriheten, som är tryggad i 18 § 1 mom. i grundlagen, och i egendomsskyddet, som är tryggat i 15 § i grundlagen. Bestämmelser av den här typen måste enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis bedömas mot de allmänna kriterierna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Exakthet, noggrann avgränsning och proportionalitet

Med tanke på kravet att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade är det ett problem att villkoren för myndigheternas befogenheter inte entydigt framgår av den föreslagna lagen utan delvis bestäms utifrån de andra lagar som anges i 1 § 1 mom. Exempelvis ska marknadskontrollmyndigheten enligt 18 § i lagförslaget kunna förbjuda en ekonomisk aktör att tillverka en produkt, släppa ut eller tillhandahålla den på marknaden eller på något annat sätt överlåta den, om produkten eller dokumentationen och informationen om produkten inte överensstämmer med kraven och produkten under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden kan medföra risk för människors hälsa, säkerhet och egendom samt miljön eller för andra allmänna intressen som avses i de lagar som nämns i 1 § 1 mom. Grundlagsutskottet anser att ekonomiutskottet bör vinnlägga sig om att i den här horisontella lagen precisera vilket slag av annat allmänt intresse än de i lagen särskilt angivna riskerna för människors hälsa, säkerhet eller egendom eller miljön som kan berättiga marknadskontrollmyndigheten att meddela förbud och förelägganden enligt lagen. Det är viktigt också därför att det i motiveringen till lagförslaget (s. 21) står att lagen också ska möjliggöra en flexibel utvidgning av tillämpningsområdet till den övriga produktlagstiftningen inom arbets- och näringsministeriets förvaltnings-

område vid behov samt enligt önskemål också till produktlagstiftningen inom andra förvaltningsområden.

Grundlagsutskottet påpekar också på ett mer allmänt plan att regleringen av befogenheterna är relativt generell i förslaget till horisontell lag. Bestämmelserna behöver preciseras på grund av kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade. Exempelvis föreslås 25 § i lagförslaget föreskriva att om de förelägganden och förbud som avses i 17—23 § inte kan anses tillräckliga, får marknadskontrollmyndigheten bestämma att en produkt som en ekonomisk aktör eller Tullen har i sin besittning eller en produkt som lämnats tillbaka till den ekonomiska aktören med stöd av 19 §, ska förstöras eller, om detta inte anses ändamålsenligt, besluta om andra åtgärder beträffande produkten. Förstöring av en produkt kan anses innebära ett stort ingrepp i den ekonomiska aktörens egendomsskydd (GrUU 43/2010 rd). Till denna del bör ekonomiutskottet precisera villkoren för marknadskontrollmyndighetens befogenhet att bestämma att produkten ska förstöras och för rätten att bestämma framför allt hur man i övrigt ska gå till väga med produkten.

Enligt 10 § i lagförslaget har Marknadskontrollmyndigheten och Tullen rätt att ta produkter för undersökning, om det är nödvändigt för kontrollen av att produkterna överensstämmer med kraven. Enligt 3 mom. ska marknadskontrollmyndigheten kunna ålägga den ekonomiska aktören att ersätta kostnaderna för anskaffning, provning och undersökning av produkten, om produkten inte överensstämmer med kraven. Ersättningen är direkt utmätningsbar. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen bättre skulle väga in kravet på proportionalitet om ersättningsskyldigheten till exempel villkorades med att produkten ska strida mot kraven i betydande grad.

Rättssäkerhet

Enligt 29 § 3 mom. i lagförslaget får ett tillfälligt förbud som marknadskontrollmyndigheten har meddelat enligt 21 § inte överklagas genom besvär. I 21 § föreskrivs det att förbudet på vissa villkor kan vara tillfälligt för den tid saken utreds. Det tillfälliga förbudet ska gälla tills marknadskontrollmyndigheten slutgiltigt avgör saken. Även om marknadskontrollmyndigheten enligt förslaget ska avgöra saken skyndsamt ser grundlagsutskottet det som uppenbart att ett tillfälligt förbud med hänsyn till föremålet för regleringen kan orsaka den ekonomiska aktören ekonomiska förluster som kan vara avsevärda. Således kan den ekonomiska aktören ha ett självständigt rättssäkerhetsintresse också i fråga om beslut om tillfälligt förbud.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Utskottet anser att besvärsförbudet måste strykas i lagförslaget. Alternativt är det möjligt att föreskriva om en tillräckligt kort maximal längd för tillfälliga förbud som avses i 21 §. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skydd för personuppgifter

I 13 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om myndighetens rätt att lämna ut sekretessbelagd information. Trots sekretessbestämmelserna får marknadskontrollmyndigheten till vissa andra myndigheter lämna ut information som den fått vid kontrollen och som gäller till exempel en en-

skilds personliga förhållanden, om utlämnandet av information är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter, men också när myndigheterna i fråga utövar tillsyn enligt lag.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv 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 möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla "information som behövs" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i informationen. 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 17/2016 rd, s. 2—3, och de utlåtanden som nämns där).

Följaktligen måste 13 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget ändras för att svara mot grundlagsutskottets praxis. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 13 och 29 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 20.9.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.