Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 54/2019 rd) med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 54/2019 rd) med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar (RP 10/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Sofia Aspelund, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Sakari Melander.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar (RP 54/2019 rd).

Lagarna avses träda i kraft samtidigt som de lagar som föreslås i den proposition som kompletteras.

Propositionen innehåller inget avsnitt om bedömning av lagförslagens förhållande till grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås en komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar (RP 54/2019 rd). Den kompletterande propositionen grundar sig på grundlagsutskottets utlåtande GrUU 12/2019 rd med anledning av nämnda proposition. Utskottet ansåg att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslaget om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna dock endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om bestämmelserna om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter i 6 § och om bestämmelserna om hemfridsskydd i 8 § beaktas på behörigt sätt, och lagförslaget om rättegång i marknadsdomstolen endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om förfarandet för påförande av påföljdsavgift och ändringssökande beaktas på behörigt sätt.

Syftet med den nu aktuella propositionen är enligt motiveringen (s. 1) att i den ursprungliga propositionen göra de ändringar som riksdagens grundlagsutskott har förutsatt, till den del som ändringarna avser behandlingsordningen för ärenden som gäller påföljdsavgift. Avsikten är att de andra ändringar som grundlagsutskottet har förutsatt i den ursprungliga propositionen än de som gäller behandlingsordningen för påföljdsavgiftsärenden ska genomföras i samband med behandlingen av den ursprungliga propositionen.

Grundlagsutskottet anför inga anmärkningar på innehållet i de lagförslag som ingår i propositionen. Men utskottet anser ändå att det är motiverat att bedöma en lösning enligt vilken den kompletterande propositionen inte innehåller några förslag till bestämmelser om ändring av de bestämmelser i 6 och 8 § i lagförslag 1 i den kompletterande propositionen, som konstaterats strida mot grundlagen. Dessa ändringar avses bli genomförda i samband med behandlingen av den ursprungliga propositionen, vilket enligt utskottets uppfattning innebär att ändringarna genomförs i ett förfarande som baserar sig på ministeriets bemötande till betänkandeutskottet.

Grundlagsutskottet har redan innan den nuvarande grundlagen trädde i kraft ansett det vara problematiskt att ett ändringsförslag som är mycket väsentligt med tanke på innehållet i regeringens proposition hade gjorts i finansministeriets skrivelse, som hade sänts direkt till det utskott som behandlar propositionen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det svårt att förena ett sådant förfarande som beror på praktiska behov med de relevanta bestämmelserna i vår konstitution. En sådan praxis är enligt utskottet inte önskvärd med tanke på proceduren vare sig i statsrådet eller riksdagen (GrUU 26/1992 rd).

Enligt 71 § i grundlagen kan en regeringsproposition kompletteras genom en ny kompletterande proposition eller också återtas. En kompletterande proposition kan inte överlämnas sedan det utskott som bereder saken har gett sitt betänkande. I grundlagen definieras inte innehållet i eller formen för den kompletterande propositionen.

Att lämna en i 71 § i grundlagen avsedd kompletterande proposition ska ses som ett undantagsförfarande och främst som ett alternativ till återtagande av en proposition och avlåtande av en helt ny i sådana fall då det har uppkommit behov att i något avseende korrigera eller komplettera den

ursprungliga propositionen och det är möjligt att göra detta med endast begränsade ändringar i den ursprungliga propositionen (RP 1/1998 rd, s. 122/I).

Om man går in för att lämna en kompletterande proposition, behandlas ärendet utifrån den helhet som den ursprungliga och den kompletterande propositionen tillsammans utgör (RP 1/1998 rd, s. 39/I och 121/II). Den kompletterande propositionen säkerställer dessutom att riksdagens behandling av ärendet grundar sig på tillräckligt omfattande motiv och konsekvensbedömningar samt på ett offentligt och för var och en tillgängligt förslag. Med avseende på sina egna grundlagsfästa uppgifter har grundlagsutskottet sett det som befogat att utnyttja den möjligheten framför allt när ändringsförslagen kräver nya och betydligt större bedömningar av lagstiftningsordningen än den ursprungliga propositionen (GrUU 7/2019 rd, s. 12, GrUU 12/2016 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har ansett det vara mycket problematiskt och otillfredsställande att lagförslag i propositioner i stor omfattning måste kompletteras och korrigeras när de behandlas i riksdagen. I en sådan procedur åsidosätts nämligen dels de organ som enligt grundlagen ska medverka till att lämna propositioner, dels riksdagens plenum. Utskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 26/2017 rd, s. 76, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II). Det handlar enligt utskottet också om att den tekniska kvaliteten på lagstiftningen kan säkerställas när lagberedningen framskrider i normal ordning (GrUU 26/2017 rd, s. 77). Statsrådet ska enligt utskottet tillgripa en kompletterande proposition, om det under riksdagsbehandlingen anser att förutsättningarna för en sådan uppfylls (GrUU 65/2018 rd, s. 67—68, GrUU 75/2014 rd, s. 8).

Grundlagsutskottet anser att det inte i den nu aktuella propositionen har framförts adekvata motiveringar till den lösning man gått in för, nämligen att lämna ändringen av de konstaterat grundlagsstridiga bestämmelserna i 6 och 8 § i lagförslag 1 i den proposition som ska kompletteras utanför propositionen i en situation där man har beslutat lämna en kompletterande proposition. Utskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid detta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 9/2020 rd

Helsingfors 29.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Leena Meri saf
ersättare Iiris Suomela gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.