

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om föreläggande av böter och ordningsbot och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om föreläggande av böter och ordningsbot och till vissa lagar som har samband med den (RP 94/2009 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

- lagstiftningsråd Jaakko Rautio, justitieministeriet
- överkommissarie Heikki Ihalainen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Virpi Jalkanen, Riksåklagarämbetet
- professor Mikael Hidén
- professor emeritus Pekka Koskinen
- assistent Juha Lavapuro.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagstiftningen om summarisk handläggning av brottmål utanför domstolarna revideras. Lagarna om strafforderförfarande och om ordningsbotsförfarande ska ersättas med en lag om föreläggande av böter och ordningsbot.

En polisman, tullman eller gränsbevakningsman ska kunna utfärda ett bötesföreläggande på högst 20 dagsböter, om det är fråga om en förseelse med anknytning till trafik eller snatteri. Vid andra förseelser och förseelser som bestraffas med mera än 20 dagsböter föreläggs straffet genom ett strafföreläggande som utfärdas av åkla-

garen och som föregås av ett yrkande utfärdat av en övervakande tjänsteman.

Ordningsbot, bötesföreläggande och strafföreläggande ska kunna förenas med en förverkandepåföljd på högst 1 000 euro.

För att handlägga och avgöra ett ärende i ett förfarande enligt den föreslagna lagen krävs samtycke av målsäganden och den som misstänks för förseelsen. Om den misstänkte inte ger sitt samtycke, fortsätter handläggningen av ärendet i normal behandlingsordning för brottmål.

I bötesförelägganden, ordningsbotsförelägganden och strafförelägganden får ändring sökas genom ordinarie och extraordinarie rättsme-

del. Om ordningsbotsförseelser föreskrivs i lag. För dessa förseelser kan endast föreläggas ordningsbot som straff.

Det ska föreskrivas särskilt genom lag om ikraftträdandet.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen mot 3 § 3 mom. och 99 § i grundlagen. Enligt dem utövas den dömande makten av oberoende domstolar. Den högsta domsrätten i brottmål utövas av högsta domstolen. Bestäm-

melserna bedöms dessutom mot grundlagens 21 § om rättvis rättegång och 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt motiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men av konstitutionella hänsyn till utövande av den dömande makten och den straffrättsliga legalitetsprincipen har regeringen ansett det tillrådligt att begära utlåtande i saken av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Lagen om ordningsbotsförfarande (66/1983) (ordningsbotslagen) och lagen om strafforderförfarande (692/1003) (strafforderlagen) har stiftats som en undantagslag i grundlagsordning. I samband med grundlagsreformen gick man in för att undvika undantagslagar (se t.ex. GrUU 1a/1998 rd och GrUU 26/2004 rd) och därmed har det i utskottets ögon varit ett problem att lagstiftningen om alldagliga förfaranden som ordningsbots- och strafforderförfarandena som dessutom är centrala med tanke på den straffrättsliga dömande makten och individens rättsskydd har byggt på undantagslagstiftning av permanent karaktär.

Utskottet föreslog i samband med grundlagsreformen att regeringen bör bedöma om de undantagslagar som stiftats före den nya grundlagen är nödvändiga och hur de förhåller sig till den och vidta behövliga åtgärder för att harmonisera bestämmelserna med den (GrUB 10/1998 rd och GrUU 3/2005 rd). Längre fram föreslog utskottet att statsrådet bör bedöma om lagstiftningen om ordningsbots- och strafforderförfarande är förenlig med grundlagen och i förekommande fall skrida till åtgärder för att harmonisera den med grundlagen (GrUU 46/2005 rd).

Propositionens syfte är att se över lagstiftningen om straffrättsliga påföljder som bestäms i summariskt förfarande utanför domstol och upphäva ovan nämnda undantagslagar. Vidare är

syftet att i ett förfarande motsvarande det nuvarande strafforderförfarandet delegera åklagarnas behörighet att bestämma ordningsbot och förverkandepåföljd till övervakande tjänstemän, alltså polismän, tullmän och gränsbevakningsmän. Det framgår av propositionen att fler än tre fjärdedelar av brottmålen behandlas i strafforder- och ordningsbotsförfarande.

Utövande av den dömande makten utanför domstol

Regeringen föreslår att ordningsbot för ordningsbotsförseelser som anges i lag ska kunna föreläggas av en polisman, gränsbevakningsman och tullman. Också en jakt- och fiskeövervakare ska kunna förelägga ordningsbot för förseelse vid jakt- och fiskeövervakning. De övervakande tjänstemännen kan utfärda ett bötesföreläggande på högst 20 dagsböter för förseelse i anknytning till trafik eller snatteri. Utöver de här straffen kan en tjänsteman bestämma en förverkandepåföljd på högst 1 000 euro. Ett villkor för att kunna bestämma ordningsbot, bötesföreläggande och förverkandepåföljd är att den misstänkte och målsäganden ger sitt samtycke. Strafföreläggande utfärdas av allmänna åklagaren på straff- eller bötesyrkande från den övervakande tjänstemannen.

Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Den högsta domsrätten i tviste- och brottmål utövas enligt 99 § 1 mom. i grund-

lagen av högsta domstolen. Utskottet har bedömt frågan om överföring av domsrätten utanför domstolarna i sina utlåtanden om ordningsbotslagen (GrUU 1/1982 rd) och strafforderlagen (GrUU 12/1993 rd).

Utskottet konstaterade i det förstnämnda utlåtandet att det måste lagstiftas om utövande av den straffrättsliga dömande makten utanför domstolarna och att deras befogenheter som utövar den dömande makten och det förfarande som ska tillämpas ska anges tillräckligt utförligt i lag. Frågan om deras sakkunskap, tillsyn och ansvar som utövar befogenheterna måste ordnas på behörigt sätt och befogenheter får bara ges personer som handlar under tjänsteansvar. En annan central fråga är att se till den misstänktes rättsskydd. Ur rättsskyddssynvinkel är det viktigt att det utanför domstolarna inte bestäms några andra påföljder än sådana som har egendomsverkningar och att deras värde i pengar bestäms så att alla skäligen kan betala dem oberoende av betalningsförmåga. Påföljderna får varken direkt eller indirekt resultera i personligt frihetsberövande. Dessutom ska den som påförs ett straff i ett summariskt förfarande alltid ha möjlighet att få sin sak behandlad i en oberoende domstol. Ordningsbotslagen stiftades emellertid i grundlagsordning, eftersom lagförslaget inte ändrades enligt utskottets krav så att det hade varit möjligt att söka ändring i underrättens beslut i ett ordningsbotsärendet med hjälp av ordinarie rättsmedel (GrUU 1/1982 rd).

I det senare utlåtandet ansåg utskottet att strafforderlagen innebär att den dömande makten i mycket stor omfattning överförs utanför de oberoende domstolarna och att lagen därför måste stiftas i grundlagsordning. Utskottet hänvisade till sin tidigare praxis och konstaterade att det genom en vanlig lag bara går att lagstifta om begränsade undantag med ringa betydelse för utövandet av den dömande makten. Dessutom gällde det att noga överväga om det fanns anledning att stifta den föreslagna lagen ens i grundlagsordning. Det väsentliga i den prövningen är bl.a. att det föreslagna strafforderförfarandet bara gällde mindre förseelser som trafik- och tullförseelser (GrUU 12/1993 rd).

Befogenheter enligt ordningsbotslagen och strafforderlagen har senare med grundlagsutskottets medverkan beviljats i vanlig lagstiftningsordning inte bara polisen utan också gränsbevakningsväsendet, tullen och jakt- och fiskeövervakare. Utskottet talar trots allt för en återhållsam attityd till en ytterligare överföring av den dömande makten utanför domstolsväsendet (GrUU 46/2005 rd).

Några fler förseelser än de nuvarande föreslås inte bli bestraffade med böter eller ordningsbot i det föreslagna förfarandet. Strafforderförfarandet har tillämpats sedan 1934 och systemet med ordningsböter sedan 1983. År 2008 bestämdes fler än 250 000 böter i strafforderförfarande och något fler än 200 000 ordningsböter i ordningsbotsförfarande. Nuförtiden utövas den dömande makten i betydande grad i strafforder- och ordningsbotsförfarande utanför domstolarna och propositionen avser inte att rubba denna praxis.

Tack vare att förseelser kan behandlas i summariskt förfarande kan domstolarna koncentrera sig på att behandla allvarligare och mer komplicerade brottmål. Om stora mängder förseelser behandlades grundligt i domstolarna, skulle det äventyra vars och ens rätt enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål vid en domstol som är behörig enligt lag. Det väsentliga är att om den som är misstänkt för en förseelse eller målsäganden inte ger sitt samtycke till ett summariskt förfarande, ska de få sin sak behandlad som ett vanligt brottmål i domstolen.

Bara förseelser som det inte föreskrivits ett strängare straff för än ordningsbot, böter eller fängelse i högst sex månader kan behandlas i det föreslagna förfarandet. Straffet är då ordningsbot eller böter. Ordningsboten är till sitt eurobelopp ett lindrigare förmögenhetsstraff än böter och är enligt lag 10—115 euro beroende på förseelsens allvarlighetsgrad. Vid ordningsbotsförseelser handlar det om mycket småskaliga brott som det kan bestämmas obetydliga straff och förverkandepåföljder för (GrUU 30/1998 rd). Böter är ett strängare förmögenhetsstraff än ordningsbot. Det föreskrivs närmare om antalet

dagsböter och bötesbelopp i detta förfarande i 2 a kap. i strafflagen och närmare genom förordning av statsrådet. Dagsbotsbeloppet ska enligt kapitlets 2 § 1 mom. fastställas så att det är skäligt i förhållande till den bötfälldes betalningsförmåga. I linje med utskottets tidigare överväganden är det betydelsefullt att böter eller ordningsbot som bestämts i ett summariskt förfarande inte kan omvandlas till fängelsestraff (GrUU 46/2005 rd).

Det föreslagna summariska förfarandet är beroende av den misstänktes samtycke. Den misstänkte ska erkänna handlingen, godkänna påföljden, samtycka till att ärendet behandlas i ett summariskt förfarande och avstå från sin rätt till muntlig behandling. Om den misstänkte inte ger sitt samtycke eller återtar sitt samtycke slutar behandlingen i summariskt förfarande och ärendet går till normal straffrättslig behandling i domstolen, med tillhörande överprövningsförfarande. Ändring i bötesföreläggande, föreläggande av ordningsbot för någon annan trafikförseelse än en sådan som observerats utan att fordonet har stoppats och strafföreläggande får sökas genom besvär i tingsrätten. Besvärsgrunderna är fel i förfarande eller brist, som medger talan om återbrytande av dom, fel tillämpning av lag och avsaknad av giltigt samtycke från den som misstänks för en förseelse eller från målsäganden. Dessutom finns extraordinärt ändringssökande enligt 36 § i lagförslag 1.

Utskottet anser att lagförslagen förbättrar det nuvarande läget som i många delar är långt ifrån tillfredsställande. Förslagen svarar i långa stycken mot de uppfattningar som utskottet fört fram i sitt utlåtande om ordningsbotslagen och innebär inget konstitutionellt problem.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

I 8 § i grundlagen finns inbyggt ett krav på att straff för brott ska anges i lag (RP 309/1993 rd). Grundlagsutskottet har tittat på frågan ur denna synvinkel och fäst sig vid skrivningarna om ordningsbot i strafflagen. Det rimmar bättre med den straffrättsliga legalitetsprincipen att det direkt av lagen framgår att ordningsbot kan bestämmas som straff för en förseelse som avses i

lagen än att det först i förordning anges att ordningsbot är det konkreta straffet. För detta talar också 80 § i grundlagen (GrUU 31/2002 rd). Enligt förslaget ska det föreskrivas uttömmande om ordningsbotsförseelser i lag, inte längre i förordning. Ordningsbot är det enda straff som kan bestämmas för de här förseelserna och det föreskrivs också för varje enskild förseelse hur stort straffet är.

Samtycke

Bötesstraff, ordningsbot och förverkandepåföljd kan alltså bestämmas i ett summariskt förfarande bara om den som misstänks för förseelsen eller målsäganden ger sitt samtycke. Ett summariskt förfarande innebär att saken inte behandlas och att straffet inte bestäms av en oberoende domstol.

Förslaget är betydelsefullt mot 21 § i grundlagen, artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen).

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Paragrafens 2 mom. säger att garantierna för en rättvis rättegång, som offentlighet vid handläggningen och rätten att bli hörd, ska tryggas genom lag. Bestämmelsen i grundlagen hindrar inte att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång så länge undantagen inte rubbar rättskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar den enskildes rätt till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, GrUU 35/2002 rd).

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Europadomstolen har visserligen i sin rättsprax-

is godkänt till och med långtgående avvikelser från denna huvudregel.¹

Enligt artikel 14.1 i MP-konventionen ska en anklagad vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Om den misstänkte och målsäganden samtycker till behandling i ett summariskt förfarande, betyder det att de avstår från behandling i domstol. Därför måste bestämmelserna om samtycke bedömas särskilt mot svarandens rättskyddsgarantier.

Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 19/2000 rd, GrUU 27/1998 rd) att samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan vara betydelsefullt i en konstitutionell bedömning och att det väsentliga på denna punkt är vad som ska anses vara ett juridiskt relevant samtycke i en viss situation. Utskottet har å andra sidan ansett det klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna som rättslig fråga inte alltid kan förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att någon åtgärd kräver samtycke från den det gäller. Skyddet kan inte i ett hurtant ärende som helst vara beroende av den behöriga personens samtycke. Utskottet har krävt att en lag som ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna genom samtycke bl.a. ska vara noggrant avgränsad och exakt, att det finns bestämmelser om att ge och återta sitt samtycke, att det säkerställs att samtycket är uppriktigt och givet av fri vilja och att bestämmelserna är nödvändiga (GrUU 19/2000 rd).

De föreslagna bestämmelserna om samtycke uppfyller i huvudsak kraven. I samband med förfrågan om samtycke ska den misstänkte enligt

4 § 1 mom. i lagförslag 1 informeras om vad samtycket innebär. Motsvarande bestämmelse finns i 5 § 1 mom. om målsägandens samtycke. Man måste fästa särskilt avseende vid att samtycket är uppriktigt och frivilligt och explicit när det handlar om rättsskydd vid föreläggande av straff och avkall på rättegång. Dessutom måste man försäkra sig om att den som ger sitt samtycke vet och förstår vad samtycket innebär (GrUU 31/2005 rd). Därför bör det övervägas om inte de föreslagna bestämmelserna behöver ändras så att en tjänsteman bör försäkra sig om att den misstänkte och målsäganden förstår vad samtycket innebär innan det ges.

I lagförslaget finns inga särskilda bestämmelser om en minderårigs eller någon annan omyndigs samtycke. Utskottet har tidigare ansett det betydelsefullt att samtycke till behandling av ett brottmål i skriftligt förfarande inte alls kan inhämtas av en svarande som varit minderårig när handlingen begicks (GrUU 31/2005 rd). En svarande som samtyckt till skriftligt förfarande i tingsrätten kan dömas till böter eller fängelse i längst nio månader. De förseelser som nu föreslås bli behandlade i ett summariskt förfarande är lindrigare än de som behandlas i skriftligt förfarande och straffen är också mindre. Det är varken lämpligt eller nödvändigt att med avvikelse från nuvarande praxis undanta minderåriga från summariskt förfarande. En omyndigs vårdnadshavare eller intressebevakare kan söka ändring i ett bötes-, ordningsbots- eller strafföreläggande genom besvär och extraordinära besvär enligt 35 och 36 § i lagförslag 1, om han eller hon anser att den omyndige inte har gett ett giltigt samtycke.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

¹ Se Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 364

GrUU 7/2010 rd — RP 94/2009 rd

Helsingfors den 5 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Tuomo Hänninen /cent
Elsi Katainen /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Veijo Puhjo /vänst

Tapani Tölle /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.