Utlåtande GrUU 9/2018 rd– RP 180/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till vägtrafiklag och till vissa lagar som hänför sig till den

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till vägtrafiklag och till vissa lagar som hänför sig till den (RP 180/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- trafikråd Kimmo Kiiski, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Ville Hinkkanen, justitieministeriet
- professor Leena Halila
- professor Mikael Hidén
- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Mikko Vuorenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny vägtrafiklag. Genom propositionen verkställs statsrådets principbeslut om vägtrafiksäkerheten. Flera lagar som hänför sig till detta beslut ändras samtidigt.

Lagarna avses i huvudsak träda i kraft under år 2019. Den föreslagna vägtrafiklagen innehåller även bestämmelser om övergångsperioden.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas de föreslagna bestämmelserna med avseende på jämlikhet enligt 6 §, rätten till liv, personlig frihet och integritet enligt 7 §, rörelsefrihet enligt 9 §, egendomsskydd enligt 15 §, ansvar för miljön enligt 20 § och rättsskydd enligt 21 § i grundlagen.

Klart
5.2

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens grundläggande avgöranden och de konstitutionella utgångspunkterna för bedömningen

I propositionen sammanställs i den nya vägtrafiklagen bestämmelser om trafikbeteende, såsom de allmänna principerna i trafiken samt trafikreglerna och reglerna gällande användning av fordon på väg. Lagen ska också föreskriva om regleringen av trafiken och om de anordningar och vägmärken som används för att reglera trafiken, och om den avgift för trafikförseelse som påförs vid överträdelse av lagen. I och med att bestämmelserna reformeras vill man få bättre förutsättningar för att uppfylla de krav som ställs i grundlagen, i internationella avtal och i Europeiska unionens lagstiftning. Grundlagsutskottets åsikt är att de konstitutionellt främsta frågorna med propositionen har att göra med bestämmelserna i 6 kap. i förslaget till vägtrafiklag om avgift för trafikförseelse och regleringens förhållande till grundlagsutskottets praxis om administrativa påföljder och rättssäkerhet.

I och med förslaget ska påföljdssystemet i vägtrafiklagen med undantag för de allvarligaste gärningarna vara baserat på det administrativa påföljdssystemet i stället för det nuvarande straffrättsliga påföljdssystemet. Avgift för trafikförseelse är till sin karaktär en administrativ påföljdsavgift och på påförandet av den tillämpas förvaltningslagen.

Reformen har osedvanligt omfattande följder och är principiellt betydande. Inom den automatiska trafikövervakningen påfördes 216 000 villkorliga ordningsböter 2016. De ska i fortsättningen ersättas med en trafikförseelseavgift som påförs genom ett administrativt förfarande. Användningsområdet för administrativa påföljder i lagstiftningen har ökat och de har ansetts lämpa sig framför allt för situationer där det handlar om mindre förseelser eller försummelser och där avgiften kan bestämmas av en administrativ myndighet genom ett förhållandevis enkelt förfarande. Att ta i bruk en avgift för trafikförseelse innebär en betydande förändring också med avseende på det straffrättsliga påföljdssystemet, eftersom avgiften ska ersätta merparten av ordningsböterna och innebära en betydande minskning i användningen av straffrättsliga bestraffningar. Avgiften för trafikförseelse genomför regeringens långsiktiga planer på att utvidga användningsområdet för administrativa sanktioner i stället för straffrättsliga metoder (se t. ex. reformprogrammet för rättsvården för åren 2013–2025, Justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 16/2013).

Grundlagsutskottets hävdvunna tolkning är att avgifter som trafikförseelseavgiften med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. I sak jämställer grundlagsutskottet en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (se t.ex. GrUU 2/2017 rd, s. 4-–5 och GrUU 14/2013 rd och GrUU 17/2012 rd). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Utskottet har också ansett att påförande av en administrativ påföljd innebär betydande utövning av offentlig makt. Därför ska det lagstiftas exakt och tydligt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek samt om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (se t.ex. GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, s. 2/I och GrUU 57/2010 rd, 2/II).

Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet i regleringen ändå inte förbigås i ett sammanhang som här (se t.ex. GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, s. 2/II och GrUU 57/2010 rd, s. 2/II). Bestämmelserna ska också uppfylla proportionalitetskraven i fråga om påföljderna (se t.ex. GrUU 28/2014 rd och GrUU 15/2014 rd).

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Överklagande i fråga om en avgift för trafikförseelse dirigeras enligt förslaget till det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring. Enligt den gällande lagen kan en person motsätta sig ett ordningsbotsföreläggande, och efter det går ärendet vidare som brottmål. Att ersätta ordningsbot med avgift för trafikförseelse innebär således en betydande förändring i fråga om individens rättssäkerhet.

Grundlagsutskottet har brukat anse att bestämmande av en påföljd utifrån så kallat strikt ansvar och omvänd bevisbörda står i konflikt med den oskyldighetspresumtion som avses i grundlagens 21 § (GrUU 49/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, GrUU 57/2010 rd, GrUU 4/2004 rd, s. 7/I–II). Utskottet har med hänsyn till 21 § och 81 § 1 mom. i grundlagen noterat också att man inte ens i en masshantering får äventyra kraven på god förvaltning eller de skattskyldigas rättsskydd (se GrUU 39/2017 rd och GrUU 35/2005 rd).

Övergången från straffrätt till administrativa påföljder innebär inte att garantierna för en rättvis rättegång och minimirättigheterna för den åtalade enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skulle vara betydelselösa i förfarandet med att påföra påföljd. Europadomstolen har framför allt i fråga om tolkningen av åtalsbegreppet i artikel 6 i konventionen skapat särskilda kriterier för när påförande av påföljd ska anses vara beslut om brottsåtal i människorättskonventionens bemärkelse (Engel m.fl. mot Nederländerna, 8.6.1976). I dessa så kallade Engelkriterier betonas utöver gärningens nationella klassificering å ena sidan brottets karaktär och å andra sidan påföljdens karaktär och stringens bedömt autonomt i förhållande till den nationella rättsordningen. Administrativa förseelser liknar straffrättsliga brott eftersom de administrativa påföljderna innehåller bestraffningsmässiga och förebyggande drag som är karakteristiska för straffrättsliga sanktioner (se t.ex. Öztürk mot Tyskland, 21.2.1984, punkt 53).

Grundlagsutskottet menar att grunden för den konstitutionella granskningen av lagförslaget med hänsyn till propositionsmotiven kan vara att avgift för trafikförseelse är en sanktion av straffkaraktär vars påförande ingår i området för bestämmelser om brottsåtal enligt artikel 6 i människorättskonventionen, och det föreslagna administrativa påföljdssystemet omfattas också av bestämmelserna i artikel 6.2 om bland annat oskuldspresumtion och förbud mot självinkriminering. Dessa principer ingår också i garantierna för en rättvis rättegång i linje med 21 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 39/2014 rd, s. 4 och GrUU 7/2014 rd, s. 4/II–5/I). Eftersom det i påföljdssystemet för trafikförseelser vid sidan av påföljder till penningbelopp också ingår körförbud, anser utskottet att en låg påföljdsavgift inte kan vara utslagsgivande enbart för sig.

Ändringen av påföljdssystemet, allmän bedömning

Grundlagsutskottet har aldrig förr behandlat ett förslag där det i den föreslagna omfattningen skulle ha överförts gärningar inom tillämpningsområdet för det straffrättsliga systemet till det administrativa sanktionssystemet. En straffrättslig sanktion uttrycker principiellt en större klandervärdhet än en mer neutral administrativ påföljd. Mindre skadliga och klandervärda gärningar som det ändå med tanke på deras skadlighet är motiverat att förena med påföljd, är det därför ändamålsenligt att förena med administrativa avgiftspåföljder. Också avgiftspåföljder kan fungera allmänpreventivt varvid deras effekt är baserad på bland annat övervakning och graden av risk för att åka fast och på att påföljden påförs snabbt.

Ändringen i sanktionssystemet motiveras bland annat med ett mål som ingår i reformprogrammet för rättsvården, nämligen att utvidga användningen av det administrativa sanktionssystemet till gärningar som hör till straffrättens område. Det straffrättsliga systemet bör inte belastas genom att de lindrigaste gärningarna som endast förorsakar ringa skada för samhället ingår i det. Bakomliggande faktorer är också ändamålsenlighetsaspekter som har samband med att skapa ett lättare förfarande. Utöver det kan ett effektivt påföljdssystem för trafikförseelser påverka trafiksäkerheten. Grundlagsutskottet anser att det finns godtagbara skäl för den föreslagna ändringen på systemnivå.

Rättssäkerhet

Förslaget och dess betydelse med avseende på grundlagen

I 160 § i förslaget till vägtrafiklag föreskrivs om avgift för trafikförseelse, och de gärningar som sanktioneras med avgift för trafikförseelse definieras närmare i 162—172 § med hänvisning till materiella bestämmelser i vägtrafiklagen. Villkor för beteende som sanktioneras enligt 162—172 § är tillräknande, det vill säga att påföljden kopplas till gärningens uppsåtlighet eller oaktsamhet. Förslaget är i dessa avseenden inte baserat på ett ansvar som är oberoende av vållande, och är följaktligen inte problematiskt med avseende på oskuldspresumtionen.

Avgiften för trafikförseelse kan enligt propositionen i vissa situationer påföras baserat på antagande om fordonets förare. Den fordonsspecifika avgiften för trafikförseelse som avses i 161 § i förslaget till vägtrafiklag handlar om förseelser som definieras närmare i bestämmelsen och som iakttas genom automatisk trafikövervakning eller på annat sätt utan att stoppa fordonet. Enligt 176 § i förslaget till vägtrafiklag ska en fordonsspecifik avgift betalas av den i fordonsregistret angivna fordonsägaren eller fordonsinnehavaren eller av den tillfälliga användaren eller den som ansvarar för användningen av bilen. Men av dessa är de tre förstnämnda fria från ansvar, om de kan göra det sannolikt att de inte har begått trafikförseelsen eller att det inte har funnits förutsättningar för att påföra avgiften. Den som ansvarar för användningen av en bil är i sin tur fri från ansvar om personen meddelar vem som använde fordonet vid tidpunkten för förseelsen eller om personen meddelar att fordonet blivit stulet eller dess registreringsskylt blivit stulen.

Förslaget innebär dels att ägaren, innehavaren, den tillfälliga användaren eller den som ansvarar för användningen av bilen antas ha ansvar för en trafikförseelse, dels också att de har ansvar för att visa att de är oskyldiga till gärningen. Ett sådant antagande, som i propositionen kallas om-

vänd bevisbörda, är i grunden problematisk i förhållande till oskuldspresumtionen enligt 21 § i grundlagen och artikel 6.2 i människorättskonventionen. Bestämmelsen i 176 § i förslaget till vägtrafiklag står i strid med det mål för reformen enligt vilket kraven i grundlagen bättre ska bli tillgodosedda.

Regleringen av fordonsspecifik avgift för trafikförseelse är relevant dels med avseende på oskuldspresumtionen som ingår i rättssäkerheten (se t.ex. GrUU 4/2004 rd, s. 7/II) och god förvaltning, dels med avseende på kravet på proportionalitet.

Förslaget och oskuldspresumtionen

Grundlagsutskottet har behandlat en snarlik situation i samband med felparkeringsavgiften. Då handlade det om ett förslag enligt vilket den person som i registret hade antecknats som fordonets ägare eller innehavare var fri från ansvar om den gjorde det sannolikt att fordonet olovligen nyttjats av föraren eller att det inte fanns förutsättningar att påföra felparkeringsavgift. Utskottet ansåg att bevisbördan i det här avseendet stred mot oskuldspresumtionen i grundlagens 21 §. Utskottet ansåg att den föreslagna bestämmelsen måste ändras så att ägaren eller innehavaren befrias från ansvar om den gör det sannolikt att den inte själv har felparkerat. Utskottet ansåg att det var ett villkor för behandling i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 57/2016 rd, s. 3/II).

Fordonsspecifik avgift för trafikförseelse är inte i alla avseenden jämförbar med felparkeringsavgift. Grundlagsutskottet tillmätte i sitt utlåtande för det första betydelse åt att det är typiskt för parkeringsövervakning att man inte påträffar den person som har felparkerat och att det är omöjligt att med skäliga ansträngningar fastställa personens identitet. Även om det också i fråga om avgift för trafikförseelse handlar om ett förfarande där avgift påförs i mängder exempelvis i fråga om fortkörningar som konstateras vid automatisk hastighetsövervakning, påförs den som påföljd för gärningar som allmänt taget är betydligt mer klandervärda än felparkeringar. Dessutom kan upprepade avgifter för trafikförseelse leda till förlust av körrätt.

Enligt Europadomstolens praxis får ansvarspresumtioner inte överskrida vissa förnuftiga gränser eller ställa svaranden i en oskälig situation, utan svaranden ska ha möjlighet att försvara sig och att tillbakavisa den ursprungliga presumtionen (se t.ex. Hirvelä — Heikkilä, Ihmisoikeudet — käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2013, s. 276—277). Europadomstolen har i avgörandet i Falkmålet (19.10.2004) som också nämns i propositionen i och för sig godkänt ett innehavaransvar som liknar det nu föreslagna. Domstolen hänvisade till att oskuldspresumtion inte är en absolut rätt, utan rättsordningen kan operera med olika presumtioner. Väsentligt är dock att sådana presumtioner ryms inom ramen för proportionaliteten, med beaktande av ärendets betydelse och försvarets rättigheter. Enligt Europadomstolen ska metoderna stå i rätt proportion till de mål som eftersträvas. Domstolen noterade att det eftersträvade främjandet av trafiksäkerheten hade genomförts genom teknisk övervakning, och syftet med innehavaransvaret var att säkerställa att en förare som inte blivit identifierad vid tidpunkten för gärningen kunde göras straffansvarig utan oskälig börda ("unacceptable burden") för myndigheterna.

Vid påförande av den föreslagna avgiften för trafikförseelse tillämpas förvaltningslagen, men vid den konstitutionella bedömningen av förfarandet måste särskild uppmärksamhet ägnas också de konstitutionella kraven som gäller den straffprocessuella rättssäkerheten. Grundlagsutskottet har

i sin praxis betonat att det att påföljden är baserad på principen om objektivt ansvar inte får leda till förfaranden som strider mot oskuldspresumtionen, och inte heller till en rent omvänd bevisbörda (t.ex. GrUU 49/2017 rd och GrUU 15/2016 rd). Grundlagsutskottet anser att ett omfattande ansvar som omvänd bevisbörda för fordonets ägare, innehavare eller den som ansvarar för användningen inte är helt oproblematiskt med avseende på oskuldspresumtionen, och att det inte heller passar väl ihop med det centrala kravet på en rättsstat att påföljden för en förseelse bör drabba uttryckligen den som begått förseelsen. Övergången från det straffrättsliga systemet till ett administrativt sanktionssystem kan redan i sig innebära att nivån på rättssäkerheten försvagas. Enligt 18 § i den gällande lagen om föreläggande av böter och ordningsbot kan en person motsätta sig ett villkorligt föreläggande av en ordningsbot. Motsättandet behöver inte motiveras. Efter motsättandet avancerar ärendet som normalt brottmål i stället för ordningsbotsförfarande. Det saknar inte heller betydelse att det i framtiden tas ut en avgift på 250 euro för handläggning av ett ärende som gäller avgift för trafikförseelse enligt 2 § i lagen om domstolsavgifter. För närvarande tas ingen avgift ut för handläggning av ordningsbotsärende vid tingsrätten.

Bedömning av förslaget med avseende på god förvaltning

Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt och i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras (myndigheternas skyldighet att reda ut ärenden). Grundlagsutskottet menar att bestämmelsen i förvaltningslagen i fråga om administrativa påföljder innebär att förfarandet inte utgångsmässigt baserar sig på omvänd bevisbörda (GrUU 32/2005 rd, s. 3).

I propositionsmotiven (s. 279) konstateras att det är viktigt att avgiften för trafikförseelse påförs rätt person, eftersom avgift för trafikförseelse kan leda till att den berörda personen förlorar körrätten ifall förseelsen upprepas. I detaljmotiven sägs att ”för att ägaren, innehavaren eller den tillfälliga användaren ska befrias från ansvar krävs det att denne lägger fram utredning om saken, t.ex. ett fotografi som tillsynsmyndigheten tagit genom teknisk övervakning, resebiljetter eller annan skriftlig eller personlig utredning om att han eller hon inte har kört fordonet vid tidpunkten för förseelsen.” I propositionen framhålls också att det vid automatisk trafikövervakning i princip i efterskott finns goda möjligheter att utreda den riktiga gärningsmannen vid trafikförseelser med hjälp av kamerabild (se t.ex. redogörelsen för praxis i Sverige i propositionen, s. 118). Automatisk trafikövervakning ska enligt utredning av regeringen också framöver vara baserad på övervakning av nuvarande typ bland annat för att det utan ett fotobaserat system vore svårt att bevisa trafikförseelser och för att det skulle kräva tunga undersökningsåtgärder.

Även om saken inte framgår av bestämmelsen och även om fordonsspecifik avgift för trafikförseelse vid upprepning kan leda till förlorad körrätt, ska fordonsspecifik avgift för trafikförseelse baserad på ansvarspresumtion enligt 176 § kunna påföras enbart på basis av registreringsuppgifterna (se t.ex. RP s. 156 och 302). Det innebär inom ramen för de nuvarande tekniska övervakningssystemen att myndigheten påför en påföljd baserad på presumtionen, och utnyttjar inte vid beslutsfattandet sin information om gärningsmannens skuld eller oskuld. Förslaget innehåller inte heller några metoder som de i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot för att trygga ett sanningsenligt avgörande i efterskott eftersom ansvaret också i fråga om sökande av ändring uppenbarligen bestäms enligt 176 §.

Enligt grundlagsutskottets åsikt är det med avseende på god förvaltning ytterst ifrågasatt om ett övervakningsförfarande som det nuvarande i fortsättningen kan betraktas som en i Europadomstolens avsedd alltför stor börda för myndigheten på det sätt som avses i Falk-målet. Med hänvisning till det som sägs ovan om myndigheternas utredningsskyldighet ser grundlagsutskottet det som viktigt att det också framöver i enlighet med uttalandena i propositionen kan tryggas att det vid automatisk trafikövervakning finns möjligheter att utreda den riktiga gärningsmannen vid trafikförseelser med hjälp av kamerabild.

Grundlagsutskottet anser att bedömt med avseende på garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen stämmer förfarandet med att påföra fordonsspecifik avgift för trafikförseelse inte överens med kravet på proportionalitet när myndigheten förfogar över bevisning baserad på automatisk trafikövervakning på den person som gjort sig skyldig till gärningen, och myndigheten inte i någon fas av proceduren är skyldig att utnyttja denna bevisning. Kommunikationsutskottet måste ändra regleringen av fordonsspecifik avgift för trafikförseelse i 176 § så att den i detta avseende bättre tryggar en god förvaltning och rättssäkerheten. Det är en förutsättning för att behandla lagförslag 1 i vanlig lagstiftningsordning.

Med beaktande av utskottets kritik av 176 § med avseende på oskuldspresumtionen ovan, vore det enklaste sättet att göra lagförslaget grundlagsenligt att stryka 176 § ur förslaget. I grundlagsutskottets uppgifter ingår inte att bedöma huruvida detta förorsakar ett behov av att komplettera propositionen i något annat avseende. Ett annat alternativ för att avlägsna problemet med myndighetens utredningsskyldighet och proportionalitet är att ändra förslaget så att villkoren för att utreda ansvarsfrihet och ansvar i 176 § ändras. Om en person på grundval av ansvarspresumtion har påförts en fordonsspecifik avgift för trafikförseelse och personen motsätter sig det, ska det upprättas en lagstadgad skyldighet för förvaltningsmyndigheten att utreda gärningen och vem som är skyldig. Om utredningen kräver det ska en avgift för trafikförseelse som är baserad på bristfällig bevisning kunna slopas. Ett tredje alternativ är att koppla regleringen om ansvar till fordonsinnehavarens faktiska möjligheter att försvara sig och i överensstämmelse med 65 § 3 mom. i lagförslag 6 om körkortslagen förutsätta att den som begått förseelsen fotograferas eller med ett motsvarande tekniskt system registreras på så sätt att personen i fråga skulle ha kunnat identifierats, och att bilden eller annan inspelning delges fordonets innehavare i samband med beslutet.

Övriga procedurfrågor

Automatisk trafikövervakning baserar sig på att skaffa information genom teknisk övervakning. Bestämmelser om teknisk övervakning finns i 4 kap. 1 § i polislagen. I bestämmelsen sägs att med teknisk övervakning avses fortlöpande eller upprepat iakttagande eller fortlöpande eller upprepad avlyssning av fordon, fordonsförare, fotgängare eller allmänheten med hjälp av en teknisk anordning samt automatisk upptagning av ljud eller bild. Bestämmelsens 2 mom. föreskriver att efter att på förhand ha informerat om saken får polisen företa teknisk övervakning på allmän plats eller väg för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, förebyggande av brott, identifiering av personer som är misstänkta för brott samt för bevakning av särskilda övervakningsobjekt.

I propositionen föreslås inga ändringar i polislagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är sakförhållandet inte oproblematiskt eftersom den konstaterade behörigheten i 4 kap. 1 § 2 mom. i

polislagen, som automatisk trafikövervakning baserar sig på, gäller brott som de gärningar som ska sanktioneras med avgift för trafikförseelse enligt propositionen inte längre är.

Av de bestämmelser som föreslås i propositionen framgår inte hur parterna ska höras innan fordonspecifik avgift för trafikförseelse påförs, eller om avsikten är att hörandet egentligen ska ske först vid omprövningsförfarandet. Som ovan konstaterats tillämpas förvaltningslagen på det föreslagna påförandet av avgift för trafikförseelse.

Rätten att bli hörd hör till rätten till en god förvaltning som tryggas i grundlagens 21 § 2 mom. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande rättigheterna hindrar bestämmelsen i grundlagen inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från de delområden i en god förvaltning som räknas upp där (RP 309/1993 rd, s. 78/II). I 34 § 1 mom. i förvaltningslagen sägs att innan ett ärende avgörs ska en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om vissa undantag från skyldigheten att höra (se också GrUU 49/2017 rd). Dessa undantag kan enligt grundlagsutskottets uppfattning inte tillämpas vid påförande av avgift för trafikförseelse. När propositionen inte innehåller speciallagstiftning om hörande, blir 34 § 1 mom. i förvaltningslagen tillämplig.

I 165 § i förslaget till vägtrafiklag finns bestämmelser om överskridande av hastighetsbegränsning. Enligt bestämmelsens 1 punkt påförs en avgift för trafikförseelse på 70 euro vid överskridning med högst 5 kilometer i timmen. Propositionen innebär att för en mindre fortkörning som på grund av den nuvarande interventionströskeln inte har föranlett böter, ska det föreskrivas om en separat avgift för trafikförseelse till fast belopp. Regleringen måste också bedömas med hänsyn till 160 § 3 och 5 mom. i förslaget till vägtrafiklag. Enligt bestämmelsens 3 mom. ”är det möjligt” att ge anmärkning för en ringa förseelse, medan 5 mom. föreskriver att en påföljd ”behöver inte” bestämmas, om trafikförseelsen uppenbarligen har berott på en ursäktlig ouppmärksamhet eller tanklöshet eller om bestämmandet av påföljden av någon annan orsak är uppenbart oskäligt.

Avgift för trafikförseelse förefaller vara en påföljd som är underkastad prövning, eftersom den enligt 160 och 161 § i den föreslagna vägtrafiklagen ”får” påföras. I 165 § i lagförslaget sägs att en förare som uppsåtligen eller av oaktsamhet överskrider tillåten hastighet kan påföras avgift för trafikförseelse. Också varning och att avstå från åtgärder är förenat med prövning av ändamålsenlighet.

Grundlagsutskottet menar att regleringen är oklar i synnerhet då man beaktar den ovan konstaterade bestämmelsen om ringa förseelser och den nuvarande interventionströskeln. Utskottet anser att det i grunden är tvivelaktigt att föreskriva om en separat fast avgift för förseelser som det inte är meningen att påföra trafikförseelseavgift för. Grundlagsutskottet i har i sin färska praxis (GrUU 39/2017 rd och GrUU 49/2017 rd) betonat att beslut om att inte påföra påföljdsavgift är bunden rättslig prövning. I ljuset av denna praxis bör myndighetens prövning av att utdela anmärkning eller låta bli att påföra avgift för trafikförseelse enligt villkoren i 160 § 3 och 5 mom. i lagförslaget åtminstone i den ovan anförda situationen vara bunden rättslig prövning. Kommunikationsutskottet bör noggrant överväga hur regleringen även i övrigt ska kunna göras mer förutsägbar än det föreslagna.

Gärningar som förblir inom straffrätten

De allvarligaste fallen av brott mot de materiella normerna i vägtrafiklagen ska bedömas som trafikbrott enligt 23 kap. i strafflagen. Men i förslaget till vägtrafiklag saknas en bestämmelse där det hänvisas till trafikbrott som avses i 23 kap. i strafflagen (jfr 98—102 § i den gällande vägtrafiklagen). Äventyrande av trafiksäkerhet enligt 23 kap. 1 § i strafflagen är ett slags blancostraffbestämmelse. Sådana har ansetts vara i grunden problematiska enligt grundlagsutskottets praxis.

Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att målet bör vara att de kedjor av bemyndiganden som blancobestämmelserna kräver är exakt angivna och att de materiella bestämmelser som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i framgår att brott mot dem är straffbart. Också i den bestämmelse som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II och även GrUU 10/2016 rd, s. 8).

Den föreslagna regleringen uppfyller inte i detta avseende utskottets minimikrav för blancostraffbestämmelser eftersom straffbarheten för brott mot bestämmelserna i förslaget till vägtrafiklag inte framgår av förslaget. Förslaget till vägtrafiklag bör kompletteras med adekvata hänvisningar till strafflagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 176 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 25.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Arto Satonen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.