

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om transportservice, 155 och 171 § i vägtrafiklagen samt fordonslagen

Till kommunikationsutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om transportservice, 155 och 171 § i vägtrafiklagen samt fordonslagen (RP 176/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet särskilt om de konstitutionella frågor i anslutning till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om transportservice, 155 och 171 § i vägtrafiklagen samt fordonslagen (RP 176/2020 rd) som justitieministeriet lyft fram i sitt till kommunikationsutskottet riktade utlåtande av den 27 oktober 2020.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Altti Iiskola, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Hanna Laurila, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om transportservice, fordonslagen och vägtrafiklagen ändras. Ändringarna hänför sig till regleringen av taxitrafiken.

Lagen om ändring av lagen om transportservice och lagen om ändring av 155 och 171 § i vägtrafiklagen avsågs träda i kraft vid ingången av 2021 och lagen om ändring av fordonslagen den 1 juni 2021.

## Utlåtande GrUU 45/2020 rd

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med avseende på egendomsskyddet, näringsfriheten, delegering av lagstiftningsbehörighet och överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Brott som utgör hinder för beviljande av körtillstånd*

Bestämmelser om de krav som ställs på taxiförare finns i 25 § i lagen om transportservice. Det föreslås att 4 mom. ändras så att de gärningar som anges i momentet och som framgår av bötesregistret ska påverka Transport- och kommunikationsverkets beslut vid ansökan om eller förnyande av körtillstånd om de begåtts under de föregående tre åren innan ansökan om körtillstånd avgjorts. En del av gärningarna leder direkt till att körtillstånd inte kan beviljas (1 punkten). Enligt regeringens proposition har den gällande bestämmelsen tolkats vid Transport- och kommunikationsverket så att de gärningar som avses i 4 mom. 1 punkten utgör ett absolut hinder för beviljande av körtillstånd i fem år. Ändringen av regleringen motiveras bland annat med att Rättsregistercentralen enligt 50 § i lagen om verkställighet av böter inte längre får lämna ut uppgifter till Transport- och kommunikationsverket efter att tre år förflutit från det att en lagakraftvunnen dom eller något annat slutligt myndighetsavgörande har avkunnats eller meddelats.

Bestämmelserna om körtillstånd för taxiförare är av relevans med avseende på grundlagens 18 § om näringsfrihet. Grundlagsutskottet har av hävd ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda men att det kan krävas tillstånd för näringsverksamhet i undantagsfall. En reglering där det krävs tillstånd för näringsverksamhet måste ske genom lag, och lagen måste uppfylla de övriga allmänna kraven på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningarna i näringsfriheten ska vara exakta och noggrant avgränsade, och deras omfattning och förutsättningar ska framgå av lagen. När det gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelsefullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning och i vilken omfattning de bygger på ändamålsenlighetsprövning. En myndighets befogenhet att förena ett tillstånd med villkor ska grunda sig på exakta bestämmelser i lag. Väsentligt är bland annat att tillståndsmyndigheten inte har befogenheter att i tillståndet bestämma om sådant som det ska föreskrivas genom lag om (se GrUU 13/2014 rd, s. 2).

De gällande bestämmelserna och de tidigare bestämmelserna om tillstånd för framförande av taxi har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 46/2016 rd, GrUU 31/2006 rd). Utskottet har konstaterat att tillståndsbestämmelserna tryggar aspekter som gäller passagerarsäkerheten och trafiksäkerheten. Vid den konstitutionella bedömningen saknar det därför inte heller relevans att taxitrafiken är av betydelse för specialgrupper, till exempel personer som har en funktionsnedsättning eller annars har svårt att röra sig, och deras möjligheter att ta tillvara sina rättigheter enligt bestämmelsen om rörelsefrihet i 9 § i grundlagen (GrUU 46/2016 rd, s. 3).

## Utlåtande GrUU 45/2020 rd

Bestämmelser som motsvarar det gällande 25 § 4 mom. ingick dock inte i det lagförslag som grundlagsutskottet bedömde 2016. Kommunikationsutskottet fogade regleringen till lagen efter grundlagsutskottets utlåtande (KoUB 3/2017 rd, s. 24).

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande HFD 2018:85 i ett enskilt fall hade låtit bli att tillämpa 9 § 2 mom. 1 punkten i den tidigare gällande lagen om yrkeskompetens för taxiförare, eftersom dess tillämpning i ärendet uppenbart skulle ha stridit mot grundlagen. Enligt 9 § 2 mom. 1 punkten i lagen om yrkeskompetens för taxiförare ansågs en sökande inte vara lämplig som taxiförare om han eller hon under de fem år som föregått ansökan om körkortstillstånd hade gjort sig skyldig till grovt äventyrande av trafiksäkerheten enligt 23 kap. 2 § i strafflagen eller till rattfylleri enligt 3 §, grovt rattfylleri enligt 4 § eller förande av fortskaffningsmedel utan behörighet enligt 10 § i det kapitlet.

Enligt högsta förvaltningsdomstolen beror problemet med hinder för tillstånd enligt lagen om yrkeskompetens för taxiförare med avseende på näringsfriheten och proportionalitetskravet för det första på bestämmelsens absoluta karaktär: Bestämmelsen tillåter inte myndigheten att från fall till fall pröva om gärningen i fråga (förande av fortskaffningsmedel utan behörighet) också med beaktande av särdragen i fallet visar att personen i fråga till sina personliga egenskaper är olämplig som taxiförare och om beviljandet av körkortstillstånd för honom eller henne är ägnat att äventyra trafik- och kundsäkerheten. Problemet beror å andra sidan på att det absoluta hindret sträcker sig över en lång period på fem år. Högsta förvaltningsdomstolen påpekade också att bestämmelsens absoluta karaktär är exceptionell jämfört med de regleringssätt som används i flera andra lagar som har samband med trafikidkande, Vidare anförde domstolen att motiveringen till regleringen är bristfällig.

I propositionen (s. 11) redogörs för högsta förvaltningsdomstolens avgörande. I propositionen konstateras att en precisering av karenstiden så att den motsvarar den tid det de facto är möjligt att få uppgifter ur bötesregistret fortfarande är motiverad också i fråga om obehörigt förande av fortskaffningsmedel, trots att det inte nödvändigtvis löser problemet med begränsningen av grundrättigheterna när det gäller de allra lindrigaste enskilda överträdelserna. I propositionen hänvisas det till ökad passagerarsäkerhet och trafiksäkerhet och till att rekvisitet för den gärning som behandlades i högsta förvaltningsdomstolens avgörande, förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, uppfylls genom mycket varierande gärningar på olika nivå.

Grundlagsutskottet anser med hänvisning till sin tidigare praxis att en ökad passagerarsäkerhet och trafiksäkerhet är godtagbara mål för den föreslagna regleringen. I propositionen motiveras avsaknaden av prövning i enskilda fall bland annat med att prövningen från fall till fall är arbetsdryg. Grundlagsutskottet delar uppfattningen i motiveringen att en fördröjning av behandlingen av körkortstillstånd i sig har betydelse med avseende på sökandenas näringsfrihet. Behandlingstiderna har relevans även för de rättigheter som tryggas i 21 § i grundlagen. Utskottet har dock förhållit sig restriktivt till att en reglering enbart syftar till att försnabba och effektivera handläggningen (GrUU 24/2016 rd, s. 4, och GrUU 34/2016 rd). Utskottet har också konstaterat att man inte ens i en masshantering får äventyra kraven på god förvaltning eller rättsskyddet (GrUU 35/2005 rd, s. 2/I, GrUU 49/2017 rd, s. 3). Utskottet anser således inte att den anförda motiveringen om effektivt beslutsfattande är tillräcklig i detta fall.

## Utlåtande GrUU 45/2020 rd

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i det föreslagna 25 § 4 mom. är problematiska framför allt med tanke på kravet på proportionalitet i fråga om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det följer framför allt av att bestämmelserna är ovillkorliga och av den synnerligen långa karenstid som föreskrivs där. Regleringen bör göras mindre ovillkorlig i fråga om sådana gärningar som högst bestraffas med böter och som inte visar att personen är uppenbart olämplig som taxiförare. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Utomstående expert*

I 193 a § i lagen om transportservice föreslås bestämmelser om tillsyn över verksamheten i organisationer som ordnar vissa utbildningar. Enligt 1 mom. kan Transport- och kommunikationsverket bemyndiga en utomstående expert för den praktiska tillsynsverksamheten.

Bestämmelsen är relevant med avseende på 124 § i grundlagen. Ett villkor för att offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros andra än myndigheter är enligt 124 § i grundlagen att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker enligt motiveringen betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de ska stå under tillräcklig offentlig tillsyn (RP 1/1998 rd, s. 179/II).

Med en av Transport- och kommunikationsverket befullmäktigad expert som utför tillsyn avses enligt propositionen (s. 111—112) i praktiken en privat tjänsteproducent som har teknisk kompetens och sådan erfarenhet av övervakning att förutsättningarna för utbildningen uppfylls. Grundlagsutskottet noterar att det i författningstexten dock inte föreslås några behörighetsvillkor för utomstående experter i fråga om erfarenhet eller sakkunskap. Bestämmelserna bör kompletteras till denna del, om inte dessa krav redan följer av annan lagstiftning.

Den föreslagna 193 a § bör dessutom kompletteras med en hänvisning till skadeståndslagen.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 25 § 4 mom. beaktas på behörigt sätt.*

## Utlåtande GrUU 45/2020 rd

Helsingfors 21.1.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne. sd  
vice ordförande Antti Häkkänen saml  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Tuula Väättäinen sd  
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.