

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ordnandet av uppgifter som gäller besiktning och enskilt godkännande av fordon

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 april 2013 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om ordnandet av uppgifter som gäller besiktning och enskilt godkännande av fordon (RP 17/2013 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- trafikråd, ledande expert Kari Saari, kommunikationsministeriet
- professor Kirsi Kuusikko
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- juris doktor Mikael Koillinen
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas lagar om fordonsbesiktningsverksamhet, ordnande av enskilt godkännande av fordon och tillsynsavgift för besiktningsverksamheten. Dessutom föreslås mindre ändringar i lagen om temporärt ordnande av enskilt godkännande av fordon och fordonslagen.

Regeringen föreslår bland annat att man i fråga om periodiska besiktningar och kontrollbesiktningar av fordon slopar koncessionshavarens nuvarande strikta oberoende av annan verksamhet i fordonsbranschen. Besiktningens opartiskhet och oberoende ska säkerställas med andra medel.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014. Lagen om enskilt godkännande av fordon föreslås dock träda i kraft först den 1 januari 2015.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen lagförslagen med avseende på bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet i 80 §, om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter i 124 § och om skatter och avgifter i 81 § i grundlagen. Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, anser regeringen, men rekommenderar att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Utgångspunkter. Besiktning av fordon har varit öppen för konkurrens i begränsad omfattning sedan 1994. På grundval av lagen om koncession för fordonsbesiktning, som trädde i kraft den 1 januari 1999, kan Fordonsförvaltningscentralen medge koncession för besiktningens verksamhet, förutsatt att den sökande uppfyller villkoren i lagen. I propositionen finns denna konstellation kvar. Konstitutionellt sett är den största förändringen att förslaget innebär att tillståndshavaren inte ska behöva vara oberoende gentemot den övriga fordonsbranschen för att få utföra periodiska besiktningar och kontrollbesiktningar. Också sökande som själva bedriver eller står i ett kommersiellt, ekonomiskt eller något annat beroendeförhållande till någon som bedriver tillverkning, import, handel, planering, marknadsföring, reparation eller service beträffande fordon eller delar eller tillbehör till fordon, försäkringsverksamhet knuten till fordon eller tillståndspliktig trafik kan få koncession för att utföra periodiska besiktningar och kontrollbesiktningar. Detta innebär alltså att exempelvis företag inom service och reparation kan få koncession för besiktningens verksamhet. Därmed kommer antalet besiktningstillfällen sannolikt att mångdubblas.

Syftet med besiktning är att förbättra trafiksäkerheten och minska de fordonsrelaterade miljöskadorna. Vid en periodisk besiktning kan den som utför besiktningen godkänna eller underkänna fordonet och utfärda körförbud. I sådana fall handlar det om en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som grundlagen avser. Bestämmelsen är därför betydelsefull med avseende på 124 § i grundlagen. Där sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten

eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter.

Bedömning av förslaget. Utskottet har inte tidigare explicit bedömt fallet att besiktningens verksamhet anförtros privata besiktningstillfällen med avseende på 124 § i grundlagen. Vad beträffar de verksamhetskriterier som redan ingår i den gällande lagstiftningen har utskottet ingenting att invända med anledning av kraven i 124 § i grundlagen. Däremot finns det anledning att titta lite närmare på förslaget att inte kräva att koncessionshavaren ska vara oberoende.

Besiktning är en förvaltningsuppgift som kräver att verksamheten är oberoende och opartisk för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska kunna uppfyllas. Som regeringen säger i motiven till propositionen ger det lagstadgade kravet på oberoende den som anlitar besiktningstjänster visshet om att besiktningen utförs opartiskt (se RP 17/2013 rd, s. 22). Därför förefaller det vara problematiskt att avstå från kravet på att den som får koncession ska vara oberoende. Problemet åskådliggörs av undantagsbestämmelsen i 24 § i det första lagförslaget, som tillåter att en besiktare trots jävsbestämmelsen i förvaltningslagen får utföra periodiska besiktningar och kontrollbesiktningar, också när arbetsgivaren har importerat fordonet till Finland och sålt det här eller service eller reparation har gjorts på fordonet i arbetsgivarens företag.

Å andra sidan bör det noteras att regeringen med andra medel försöker garantera att besiktningens verksamhet är oberoende, opartisk och rättvis. Enligt 7 § i det första lagförslaget krävs det för besiktningens koncession bland annat att sökanden har ordnat sin verksamhet så att annan fordonsrelaterad verksamhet än besiktning inte inverkar på slutresultatet av besiktningen. Det förutsätter enligt motiven att verksamheten är så organiserad att dels ledningen för besiktningens verksamheten och annan verksamhet, dels övervakningen av arbetet är separata. Enligt 23 § 2 mom. ska innehavaren av besiktningens koncessi-

on och besiktningstillståndet ordna sin verksamhet så att andra omständigheter än bedömningen av fordonets skick och hur det stämmer överens med gällande bestämmelser och föreskrifter inte kan påverka slutresultatet av besiktningen. I 3 mom. sägs det vidare att besiktningstillståndet ska kunna erbjuda separat besiktning med separat prissättning. Samtidigt måste besiktning och andra åtgärder beträffande fordonet klart och tydligt vara separerade från varandra tidsmässigt, men också i övrigt. Dessutom tillämpas jävsbestämmelserna i förvaltningslagen på besiktningens verksamhet, utom i det fall som nämnts här tidigare. Ett besiktningstillstånd kan således inte besikta fordon som innehavaren av koncessionen äger eller innehar. Besiktaren får inte besikta sina egna eller närståendes fordon eller fordon där han eller hon har varit engagerad i reparationer eller service efter den senaste periodiska besiktningen.

Propositionen har alltså bestämmelser som direkt går ut på att garantera oberoende besiktningens verksamhet. Dessutom påpekar utskottet att 2 och 3 kap. i det första lagförslaget innehåller krav på yrkeskompetens och tillförlitlighet och bestämmelser om kvalitetsledningssystem. I 6 kap. regleras tillsynen över besiktningens verksamheten. Det ingår bestämmelser om Trafiksäkerhetsverkets befogenheter att utöva tillsyn över lagen och i synnerhet att inspektera besiktningstillstånden och besiktningar på olika sätt. Också påföljderna vid tillsyn regleras i kapitlet. I 7 kap. ingår bestämmelser om ansvariga personers och besiktarens tjänsteansvar och skadeståndsskyldighet och de stämmer överens med 124 § i grundlagen. Kapitlet reglerar också omprövning och överklagande av besiktningens beslut. Allmänna förvaltningslagar tillämpas också på besiktningens verksamhet på grundval av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven på en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster.

Sammantaget sett avser bestämmelserna att, så långt som det är möjligt med hänsyn till verksamhetens art, garantera oberoende, opartiskhet och rättvisa i besiktningens verksamhet, menar utskottet. Bestämmelserna strider följaktligen

inte mot 124 § i grundlagen. Utskottet påpekar emellertid att det kan hända att besiktningstillstånden blir mångfald fler om det uttalade kravet på oberoende slopas. Risken är stor att bestämmelserna om oberoende och opartiskhet inte följs, när besiktningar utförs av reparations- och serviceföretag och bland annat när konkurrensen inom branschen hårdnar och det finns kommersiella intressen att beakta. Därför är det mycket viktigt att Trafiksäkerhetsverket bevakar och övervakar besiktningens verksamheten så effektivt och heltäckande som möjligt. Det finns all anledning att senare göra en övergripande utvärdering av hur kravet på oberoende och opartiskhet har följts och att i förekommande fall se till att bestämmelserna revideras. Vid den här typen av bestämmelser är det viktigt att nykomlingar på marknaden blir ordentligt informerade om sin ställning och sina skyldigheter och inte minst om de krav som de allmänna förvaltningslagarna för med sig.

Myndigheters besvärsmätt

I 13 § om sökande av ändring i det fjärde lagförslaget ingår det en bestämmelse som säger att den direktör vid Trafiksäkerhetsverket som ansvarar för administrativa ärenden har rätt att på statens vägnar anföra besvär över beslut av Trafiksäkerhetsverket. Det betyder att Trafiksäkerhetsverket har rätt att anföra besvär över sina egna beslut med anledning av begäran om omprövning.

I utlåtandet GrUU 47/2005 rd bedömde utskottet ett liknade fall av besvärsmätt för en myndighet med avseende på kraven på rättssäkerhet och god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Utskottet ansåg då att det skadar en korrekt behandling av ärenden och underminerar myndigheternas beslutsfattande som ska basera sig på betryggande utredning och beredning om en myndighet strax efter att ha fattat ett beslut kan bestrida beslutet genom att överklaga det. Förfarandet bör i vilket fall som helst avgränsas till överklaganden som är nödvändiga för en samordnad rättspraxis, ansåg utskottet. Vidare ansåg utskottet det korrekt med avseende på kravet på garantier för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grund-

lagen att rätten att överklaga på statens vägnar inte utövas av en tjänsteman på myndigheten utan av exempelvis ministeriet eller statens ombud.

Det kan fortfarande anses mycket exceptionellt att en myndighet har rätt att överklaga sina egna beslut, och med avseende på 21 § i grundlagen är det en aning tvivelaktigt förfarande. I propositionen är statens besvärsmätt i sig korrekt avgränsad, det vill säga till fall när det är viktigt för samordnad rättspraxis att ärendet får avgöras i domstol. Därmed strider inte förfarandet mot grundlagen. Rätten att överklaga bör ändå förbehållas någon annan än en tjänsteman på den myndighet som fattar beslutet.

Inspektionsrätt

På grundval av 39 och 40 § i det första lagförslaget har Trafiksäkerhetsverket och privata serviceleverantörer som verket har avtal med rätt att inspektera platser där det bedrivs verksamhet som avses i besiktningkoncessionen eller utbildningstillståndet. I sin praxis på senare tid har utskottet påpekat att lagstiftning om granskningar och inspektioner med karaktären av tillsyn bör hänvisa till 39 § i förvaltningslagen som reglerar procedurerna för inspektioner i samband med behandlingen av förvaltningsärenden (se GrUU 11/2013 rd, GrUU 5/2013 rd, GrUU 32/2010 rd och GrUU 5/2010 rd). Därför bör lagförslaget också i det här fallet kompletteras med en hän-

visning till 39 § i förvaltningslagen (se t.ex. 153 § 1 mom. i gruvlagen och 96 § 1 mom. i punkt-skattelagen).

Övrigt

Det kan hända att näringsidkare som har koncession på grundval av den gällande lagen har hunnit investera i utrustning, exempelvis för besiktning av tunga fordon, som inte längre behövs eller som de har liten användning för efter lagändringen, påpekar utskottet. Åtminstone i enskilda fall och på lokal nivå kan detta vara skadligt för lönsamheten och värdet på egendomen. I det rådande läget kan näringsidkaren trots allt inte utgå från att lagstiftningen aldrig ändras, anser utskottet (jfr GrUU 41/2010 rd). Trots att förslaget inte ingriper retroaktivt i avtalsförhållanden (jfr GrUU 41/2010 rd och GrUU 58/2010 rd) och trots att de eventuella effekterna av ändringarna inte är direkt betydelsefulla med avseende på skyddet för rättmätiga förväntningar i 15 § i grundlagen bör kommunikationsutskottet ta ställning till om effekterna av lagändringarna kan lindras.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 9 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.