

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till revision av bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot

Till Lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 juni 1998 regeringens proposition med förslag till revision av bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot (RP 74/1998 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört följande sakkunniga

- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagens bestämmelser om böter och förvandlingsstraff och lagstiftningen om ordningsbot revideras. Propositionen är en del av totalrevideringen av strafflagen.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1999.

I motiveringen till lagstiftningsordningen sägs att den nuvarande ordningsbotslagen stiftades i grundlagsordning, eftersom 17 § 2 mom. i lagen föreskriver att ändring i en underrätts utslag inte får sökas genom ordinära rättsmedel. Grundlagsutskottet ansåg då (GrUU 1/1982 rd) att 53 § regeringsformen förhindrar att användningen av den straffrättsliga domsrätten kan regleras ge-

nom vanlig lag så att högsta domstolen inom ramen för existerande besvärsgrensningar inte alls kunde ta upp ärenden som hör till en kvantitativt viktig grupp, även om ärendena i sig var obetydliga. Regeringen föreslår inga ändringar i 17 § 2 mom. ordningsbotslagen. I övrigt ändrar enligt motiveringen inte de föreslagna reformerna betydelsen i sak av det arrangemang som infördes som ett undantag från grundlagen. Regeringen anser därför att de lagförslag som gäller 2 a kap. strafflagen och ändring av ordningsbotslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I de övriga förslagen ingår enligt motiveringen inte bestämmelser som kräver övervägande av lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Betydelsen av 17 § 2 mom. ordningsbotslagen

I motiveringen till lagstiftningsordningen påpekas att regeringen inte föreslår någon ändring i 17 § 2 mom. ordningsbotslagen. Den var den paragrafen som på sin tid ledde till att ordningsbotslagen stiftades i grundlagsordning. Grundlagsutskottet ansåg då (GrUU 1/1982 rd) att förslagets förhållande till 53 § regeringsformen krävde kvalificerad lagstiftningsordning. Eftersom den nu föreslagna reformen enligt motiveringen inte ändrar betydelsen i sak av det arrangemang som infördes som ett undantag från grundlagen, anses reformen, synbarligen i enlighet med den författningsrättsliga teorin om luckor, kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den författningsrättsliga teorin om luckor hör ihop med undantagslagar stiftade i grundlagsordning. Sådana lagar kan enligt utskottets vedertagna tolkning ändras i vanlig lagstiftningsordning, om inte den lag som inför en ändring utvidgar det undantag från grundlagen som den ändrade lagen utgör. Också ur helhetssynpunkt oviktiga tillägg och ändringar kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning även om de innebär en liten utvidgning av undantaget, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen utgjorde ett undantag från grundlagen, och den sakliga betydelsen av det inte därigenom ges en annan karaktär. Utskottet har tillämpat dessa principer också då undantag från grundlagen införda genom en tidigare lag har överförts till en ny lag genom att den ursprungliga undantagslagen har upphävts.

Propositionen innebär utvidgad användning av ordningsböter. Utvidgningen är dock sådan att den i enlighet med teorin om luckor inte påverkar den ordning i vilket lagförslaget behandlas.

Enligt 17 § 2 mom. ordningsbotslagen får ändring i underrätts utslag i ordningsbotsärende inte sökas genom ordinära rättsmedel. Att detta rättstillstånd lämnas oförändrat i propositionen är enligt utskottets mening något som författningsrättsligt sett måste betraktas i ljuset av att just de punkter i grundlagen som är av betydelse

i detta avseende ändrades i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995. Frågan gäller framför allt bestämmelserna 16 § regeringsformen.

Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt att bland annat få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. I 2 mom. föreskrivs att bland annat rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas i lag.

I förarbetena till grundrättsreformen (RP 309/1993 rd, s. 77/I) påpekades att 16 § regeringsformen förutsätter att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Därutöver ger paragrafen ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet. Förteckningen i 2 mom. över de viktigaste delområdena för en rättvis rättegång avsågs inte vara uttömmande. Det ansågs möjligt att genom lag bestämma om smärre undantag från dem (ovan nämnda RP, s. 78). I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna behandlade grundlagsutskottet rent allmänt lagstiftarens skyldighet att enligt 16 § 2 mom. regeringsformen trygga dessa fri- och rättigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 6). Utskottet ansåg att sådana positiva handlingsförpliktelser för lagstiftaren ligger ett steg högre vad gäller deras förpliktande verkan än laghänvisningar i bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Den föreslagna regleringen av ordningsböterna uppfyller kravet i 16 § 1 mom. regeringsformen, eftersom propositionen inte innebär någon ändring av den nuvarande 12 § i ordningsbotslagen, som föreskriver att den som mottagit ordningsbotsföreläggande har rätt att få ärendet handlagt av allmän underrätt. Rätten att söka ändring, som i regeringsformen betraktas som ett av delområdena för en rättvis rättegång, tillgodoses däremot inte i det föreslagna systemet, som bibehåller begränsningen av ändringssökandet enligt 17 § 2 mom. ordningsbotslagen. Ur grundlagssynpunkt är detta dock acceptabelt, menar utskottet, eftersom det vid ordningsbotsförseel-

ser (9 § i det första lagförslaget) är fråga om brott som måste betecknas som ringa och lindriga straff döms ut för dem och eftersom avvikelser från 16 § 2 mom. regeringsformen därför måste anses vara av mindre betydelse i sak även med beaktande av rättsskyddssynpunkter. En sådan begränsning av ändringssökandet vid smärre brott utgör inte heller något problem med hänsyn till de internationella människorättskonventionerna (se närmare GrUB 9/1997 rd).

Andra synpunkter

Bemyndigandet i 9 § 4 mom. i det första lagförslaget att utfärda förordning är författningsrättsligt sett inget problem, eftersom det inte reglerar straffbarheten. Paragrafen bör formuleras så att den klart anger momentens inbördes förhållande till exempel genom att i 1 mom. ta in en hänvisning till 2—4 mom.

Utskottet påpekar att den ändrade grunden för att bestämma ordningsböter och de höjda ordningsböterna leder till att straffet för en och samma gärning kan vara avsevärt mera kännbart för låginkomsttagare eller personer utan inkomster än för höginkomsttagare. Detta påverkar enligt utskottets uppfattning inte lagstiftningsordningen, men lagutskottet bör ytterligare betänka regleringens innehåll och konsekvenser.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

Helsingfors den 15 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Juha Korkeaoja /cent

Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent.

