

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 55/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik, 17 kap. 6 § i strafflagen och 1 § i lagen om ordningsvakter

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 oktober 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik, 17 kap. 6 § i strafflagen och 1 § i lagen om ordningsvakter (RP 167/2005 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik ändras. Avsikten är att kontrollörerna ska kunna bistås av ordningsvakter, som också kan hjälpa till med att avlägsna passagerare som reser utan biljett. Lagförslaget innebär att kontrollavgiften höjs och att grunderna för beviljande och återkallande av rätt att uppbära kontrollavgift preciseras. Dessutom innehåller lagförslaget bestämmelser om biljettkontrollörerna och besvärsrätten. I strafflagen och i lagen om ordningsvakter föreslås också mindre ändringar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft tre månader efter det att de antagits och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordningen prövas utifrån 124 § i grundlagen frågan om att anförtro andra än myndigheter offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt motiven kan lagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning men regeringen anser det ändå önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen begärs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rätt att uppbära kontrollavgift

Kontrollavgiften är en förvaltningspåföljd av sanktionsnatur och inte en sådan skatt eller avgift som avses i 81 § i grundlagen. Eftersom påförandet av avgiften inbegriper utövande av offentlig makt i betydande utsträckning måste grunderna för den enligt 2 § 3 mom. i grundlagen föreskrivas genom lag.

Grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens belopp samt bestämmelserna om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för verkställigheten av lagen måste ligga på lagnivå (GrUU 32/2005 rd, s. 2—3).

I 5 § i lagförslag 1 föreslås att närmare bestämmelser om storleken av kontrollavgiften utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet. Lagen fastställer endast kontrollavgiftens maximibelopp, som enligt förslaget kan vara högst 40 gånger så stort som det lägsta priset på en enkelbiljett för vuxna i busstrafiken inom det offentliga samfundets område eller på en enkelbiljett för vuxna enligt den billigaste tågtypen. Enligt propositionsmotiven kan kontrollavgiften variera från ort till ort om särskilda skäl föreligger. I regel får kontrollavgiften inte överstiga beloppet av en normal ordningsbot.

Med hänsyn till kontrollavgiftens natur och att dess maximibelopp anges exakt i lag samt att avgiften inte anses oskäligen menar grundlagsutskottet att bestämmelserna till denna del motsvarar kraven i 2 § 3 mom. i grundlagen på korrekt normgivningsnivå och proportionalitet.

Ordningstvakter som bistår vid kontrollerna

I 6 a § i lagförslag 1 föreskrivs att vid kontrollen av biljetter kan på uppdrag av ett offentligt samfund som beviljats rätt att uppbära kontrollavgift bistånd ges av ordningstvakter, som i enlighet med ordningslagen utsetts att på en trafikstation eller i ett kollektivt trafikmedel upprätthålla ordning eller allmän säkerhet. Ordningstvakter ska ha genomgått utbildning enligt vad som föreskrivs i lagen. Angående ordningstvakternas

verksamhet avtalas mellan det offentliga samfund som beviljats rätt att uppbära kontrollavgift och ordningstvaktens arbetsgivare.

En passagerare ska enligt 8 § 2 mom. visa upp sin biljett också på begäran av en ordningstvakt som bistår vid kontrollen. Om passageraren inte visar upp giltig biljett, kan ordningstvaken anmäla saken till kontrollören för påförande av kontrollavgift eller vidta åtgärder enligt 11 § 1 mom.

En ordningstvakt som bistår vid kontrollen har med stöd av 11 § 1 mom. rätt att på begäran av kontrollören lämna behövlig hjälp vid gripande, avlägsnande eller överlämnande till polisen. Också en ordningstvakt kan under samma förutsättningar som en kontrollör även utan begäran av kontrollören avlägsna en passagerare utan biljett från ett trafikmedel eller från ett plattformsområde som avses ovan, om detta har avtalats med det offentliga samfund som beviljats rätt att uppbära kontrollavgift. Med stöd av 11 § 2 mom. har också en ordningstvakt samma rätt som en kontrollör att använda sådana maktmedel som är nödvändiga för att genomföra åtgärden. Vid utövningen av offentlig makt handlar kontrollören enligt i 11 § 5 mom. under straffrättsligt tjänsteansvar.

Lagförslaget måste bedömas i skenet av 124 § i grundlagen. Enligt detta lagrum kan offentliga förvaltningsuppgifter 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 dock endast ges myndigheter.

Förslaget innebär att en ordningstvakt som endast bistår vid biljettkontroller ges befogenhet att använda maktmedel, rentav utan en uppmaning från kontrollören. I grundlagsutskottets tolkningspraxis har rätt att självmant använda maktmedel eller på annat betydande sätt ingripa i den enskilda individens grundläggande fri- och rättigheter betraktats som betydande utövning av

offentlig makt (GrUU 42/2005 rd s. 3/I, GrUU 19/2005 rd s. 8/II, GrUU 20/2002 rd s. 3/I). Utskottet har emellertid ansett detta möjligt om användningen av maktmedel sker bara i noggrant avgränsade situationer där myndigheten har ett tillfälligt behov av utomstående hjälp (GrUU 48/2005 rd s. 4/I, GrUU 19/2005 rd s. 8/II, GrUU 38/2004 rd s. 3/I, GrUU 20/2002 rd s. 3/II).

Den rätt att använda maktmedel och i vilka situationer detta är möjligt har i förslaget till 11 § 2 mom. i lagförslag 1 enligt utskottets uppfattning avgränsats exakt både i tid och rum. Eftersom bestämmelserna om excess vid användning av maktmedel också gäller ordningsvakter som bistår kontrollörer innebär det att de handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Ordningsvakterna ska dessutom ha i lagen föreskriven utbildning. Med beaktande av allt detta anser grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen inte utgör något problem med avseende på 124 §.

Däremot vill utskottet lyfta fram en från statsförfattningsrättslig synpunkt problematisk frå-

ga, nämligen ordningsvaktens rätt enligt 11 § 1 mom. att efter eget övervägande avlägsna en passagerare utan biljett från ett trafikmedel eller från ett plattformsområde enbart med stöd av ett avtal med ett offentligt samfund. Denna bestämmelse strider mot 2 § 3 mom. och 124 § i grundlagen eftersom en sådan rätt inte kan grunda sig på avtal utan ska föreskrivas i lag (jfr GrUU 47/2005 rd s. 5—6 och GrUU 19/2005 rd s. 8/I, GrUU 11/2002 rd s. 6/I). För att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör den sista bisatsen i 11 § 1 mom. strykas.

Utlåtande

Med stöd av det som sägs ovan anför grundlagsutskottet

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 11 § 1 mom. i lagförslag 1 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 29 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.