

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om mikromobilitet

#### Till kommunikationsutskottet

## INLEDNING

### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om mikromobilitet (RP 12/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sofia Johansson, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Juuso Suomento, kommunikationsministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

## PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om transportservice, vägtrafiklagen, fordonslagen och lagen om flyttning av fordon ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

### ***KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE***

Kommunikationsutskottet beslutade den 19 mars 2025 att i enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning begära grundlagsutskottets utlåtande om vissa aspekter på åldersgränsen som lyftes fram vid sakkunnigutfrågningen men som inte behandlas i propositionen.

## Utlåtande GrUU 13/2025 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) Regeringen föreslår att det till lagen om transportservice fogas ett nytt 2 a kap. om tillhandahållande av mikromobilitetstjänster. Enligt förslaget fogas bestämmelser om ett mikromobilitetstillstånd till det nya kapitlet. Det föreslås att det till vägtrafiklagen fogas en bestämmelse om trafikfylleri med motoriserad cykel eller lätt elfordon. Enligt förslaget är sanktionen en administrativ påföljdsavgift. Dessutom föreslås bestämmelser om tillsynen över iakttagandet av bestämmelsen och om påföljder. Det allmänna målet med propositionen är att förbättra trafiksäkerheten och tillgängligheten i trafiken. Målet är att säkerställa en positiv utveckling av trafiksäkerheten i och med att det blir vanligare med mikromobilitet. Målet är att göra regleringen mer förebyggande så att trafikförseelserna och trafikbrotten inom mikromobiliteten och de olyckor och farliga situationer som uppstår till följd av dem ska minska.

#### *Mikromobilitetstillstånd*

(2) I det nya 2 a kap. i lagen om transportservice ingår bestämmelser om mikromobilitetstillstånd. I kapitlet föreskrivs det att uthyrning av samutnyttjade lätta elfordon eller cyklar inom det område som förvaltas av kommunen ska förutsätta att tjänsteleverantören har ett giltigt mikromobilitetstillstånd. Mikromobilitetstillståndet beviljas av den kommun på vars område tjänsten tillhandahålls. I lagen finns bestämmelser om ansökan om och beviljande av tillstånd. Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på den näringsfrihet som det föreskrivs om i 18 § i grundlagen.

(3) Att tillhandahållande av mikromobilitetstjänster görs tillståndspliktigt innebär en begränsning av näringsfriheten som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterades det att tillståndsplikten för näringsidkande i princip är problematisk med tanke på näringsfriheten, men det ansågs trots det att tillståndsplikt inom vissa näringar fortfarande kan vara motiverad särskilt för att skydda hälsan och säkerheten (RP 309/1993 rd, s. 71—72). Grundlagsutskottet har i sin praxis betraktat näringsfriheten som en huvudregel enligt grundlagen, men ansett att tillstånd för näringsverksamhet kan krävas i undantagsfall. Bestämmelser om tillståndsplikt ska utfärdas genom lag, och lagen måste uppfylla de allmänna krav som ställs på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningar i näringsfriheten ska vara exakta och noga avgränsade, och inskränkningarnas omfattning och förutsättningarna för dem ska framgå av lagen. När det gäller innehållet i regleringen 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. Myndighetens befogenhet att förena tillstånd med villkor ska grunda sig på tillräckligt exakta bestämmelser i lag. Det väsentliga är bland annat att tillståndsmyndigheten inte bemyndigas att i tillståndet förordna om frågor som ska regleras genom lag (se GrUU 13/2014 rd, s. 2).

(4) Av betydelse för bedömningen i anknytning till näringsfriheten är särskilt möjligheten enligt 18 e § 2 mom. i lagen om transportservice att i tillståndsvillkoren sätta upp begränsningar för an-

## Utlåtande GrUU 13/2025 rd

talet fordon (se även GrUU 31/2006 rd, s. 2—3). Allmänt taget kan det anses problematiskt med tanke på näringsfriheten att tillståndsvillkoren begränsar möjligheterna att på ett ekonomiskt lönsamt sätt utöva den näring som tillståndet gäller. Å andra sidan är det enligt bestämmelsen möjligt att påföra de föreslagna begränsningarna av antalet endast om de är nödvändiga med tanke på trafiksäkerheten, tillgängligheten i trafiken eller underhållet och renhållningen av en gata eller ett annat allmänt område. Dessutom ska sådana villkor enligt bestämmelsen vara tidsmässigt eller geografiskt avgränsade. Det är alltså inte fråga om en allmän möjlighet att fastställa kvantitativa begränsningar för den verksamhet som bedrivs av en leverantör av mikromobilitetstjänster. Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att det med tanke på proportionaliteten i begränsningen av näringsfriheten i det aktuella regleringssammanhanget inte kan ställas sådana kvantitativa begränsningar som leder till obefintliga förutsättningar för affärsverksamheten. I den lag som stiftats på detta sätt uppställs det betydande ramvillkor för tillståndsmyndighetens, det vill säga kommunernas prövning. Dessa villkor lindrar avsevärt de begränsningar av näringsfriheten som tillståndsvillkoren medför för näringsidkaren. Den föreslagna regleringen är till denna del inte konstitutionellt problematisk.

(5) Den föreslagna regleringen ger enligt propositionen (s. 94) inte kommunerna möjlighet att begränsa antalet tjänsteleverantörer inom kommunens område. Det är inte heller i fortsättningen möjligt för kommuner att till exempel konkurrensutsätta aktörer eller att genom mikromobilitetstillståndet avgränsa gaturummet endast för vissa företag. Mikromobilitetstillstånd beviljas alla aktörer som har ansökt om det och som hyr ut samutnyttjade fordon på det sättet yrkesmässigt som avses i 18 b § i lagen om transportservice och vars tidigare mikromobilitetstillstånd inte med stöd av 18 f § i den lagen har återkallats under det senaste året eller vars verkställande direktör eller ansvariga bolagsman inte har meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud.

(6) Grundlagsutskottet noterar dock att ordalydelsen i 18 d § i den föreslagna lagen om transportservice är något oklar i fråga om omfattningen av kommunens prövningsrätt. Kommunikationsutskottet bör precisera den föreslagna regleringen exempelvis så att det i olika moment föreskrivs å ena sidan vilken myndighet som beviljar tillståndet, å andra sidan att tillstånd beviljas om de lagstadgade förutsättningarna uppfylls.

### *Åldersgräns*

(7) Enligt 18 e § 2 mom. kan kommunen förena ett tillstånd med tidsmässiga eller geografiska villkor som är nödvändiga med tanke på trafiksäkerheten, tillgängligheten i trafiken eller underhållet och renhållningen av en gata eller ett annat allmänt område och som gäller ålderskrav för förare. Genom de tillståndsvillkor som gäller fastställande av åldersgränser skyddas enligt propositionen (s. 95) barn och unga mot riskerna med mikromobilitetstjänster.

(8) Tillståndsvillkoren enligt 18 e § 1 och 2 mom. i lagen om transportservice ska enligt ordalydelsen i bestämmelsen vara tidsmässigt eller geografiskt begränsade. Grundlagsutskottet noterar till denna del att ålderskraven i 18 e § 2 mom. till sin karaktär avviker från de övriga tillståndsvillkor som avses i bestämmelsen. Det är svårt att betrakta dem som tidsmässiga eller geografiska i den mening som avses i bestämmelsen. Detta är av betydelse när det ifrågavarande tillståndsvillkoret bedöms med avseende på näringsfriheten. Med tanke på näringsfriheten kan det inte an-

## Utlåtande GrUU 13/2025 rd

ses problemfritt att regleringen möjliggör en potentiellt mycket stor differentiering av bestämmelserna om idkande av näring mellan kommunerna.

(9) Grundlagsutskottet anser å andra sidan att det är svårt att tänka sig att riskerna med mikromobilitetstjänster för barn och unga skulle skilja sig väsentligt mellan olika kommuner. Möjligheten till variation mellan kommunerna till exempel när det gäller åldersgränserna för hyra av elsparkcyklar är till denna del inte problemfri med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. Med tanke på jämlikheten kan det å andra sidan inte heller anses motiverat att rätten att framföra ett elfordon bestäms på olika sätt utifrån vem som äger elfordonet, till följd av tillståndsvillkoren som gäller åldersgränserna. Grundlagsutskottet anser att förare av hyrda och privatägda elfordon till denna del bör behandlas jämlikt.

(10) Av ovannämnda skäl och skäl som hänför sig till 80 § i grundlagen anser grundlagsutskottet att eventuella ålderskrav för förare nödvändigt måste föreskrivas i lag. Det föreslagna 18 e § 2 mom. i lagförslag 1 måste ändras så att kommunen inte kan förena tillståndet med villkor som gäller ålderskrav för förare. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

*Förbud mot att framföra lätta elfordon i berusat tillstånd, anknyttande påföljder och övervakning av att bestämmelserna iakttas*

(11) I 17 a § i lagförslag 2 föreslås ett förbud mot att framföra motoriserade cyklar eller lätta elfordon i berusat tillstånd. Regleringen grundar sig i fråga om alkohol på en promillegräns som på motsvarande sätt som i bestämmelsen om rattfylleri i 23 kap. 3 § i strafflagen föreslås vara 0,5 promille. I fråga om narkotika föreslås det att regleringen på samma sätt som i bestämmelsen om rattfylleri ska grunda sig på en nollgräns.

(12) I 164 § i lagförslag 2 ingår en ny administrativ påföljdsavgift som påförs för överträdelse av lagen. En förare av en motoriserad cykel eller ett lätt elfordon kan för en uppsåtlig överträdelse av bestämmelserna i 17 a § påföras en avgift för trafikförseelse på 200 euro.

(13) Enligt grundlagsutskottet (GrUU 9/2018 rd, s. 4) uttrycker en straffrättslig sanktion 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.

(14) Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder, kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang (t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 3). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen uppfyller de krav på exakthet och noggrann avgränsning som utskottet i sin praxis ställt på administrativa påföljdsavgifter. Utskottet anser inte heller att den föreslagna storleken på påföljdsavgiften är problematisk med tanke på proportionalitetskravet.

## Utlåtande GrUU 13/2025 rd

(15) Enligt 183 a § i lagförslag 2 kan en polisman, gränsbevakningsman eller tullman ålägga en sådan förare av en cykel, en motoriserad cykel eller ett lätt elfordon som fyllt 15 år att genomgå ett prov för att det ska kunna konstateras om han eller hon eventuellt har förtärt alkohol eller intagit något annat berusningsmedel. Provet ska utföras finkänsligt och så att det inte medför onödigt eller oskälig olägenhet för den som undersöks.

(16) Den föreslagna regleringen innebär ett ingrepp i den personliga integriteten som tryggas i 7 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser dock att detta ingrepp inte kränker den personliga integriteten i stor utsträckning, med beaktande av provets karaktär och syftet att med hjälp av proven utreda om rekvisitet för verksamhet som är förbjuden enligt lag uppfylls. Till denna del är det enligt utskottet inte avgörande om det är fråga om en straffrättsligt straffbar gärning eller en gärning som är förbjuden i lag och som har en administrativ påföljdsavgift som sanktion.

(17) Förslagen om förbud mot framförande av lätta elfordon i berusat tillstånd, om en administrativ påföljdsavgift i anslutning till det samt om prov för konstaterande av alkoholförtäring eller intag av andra berusningsmedel är inte konstitutionellt problematiska.

### *Kommunikationsutskottets begäran om utlåtande*

(18) Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. I 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning sägs det att om det i fråga om ett lagförslag eller något annat ärende som ett utskott bereder råder oklarhet om lagförslagets eller ärendets grundlagsenlighet eller förhållande till fördrag om de mänskliga rättigheterna, ska utskottet begära utlåtande om saken av grundlagsutskottet. Bestämmelsen kompletterar 74 § i grundlagen (TKF 1/1999 rd, s. 22).

(19) Grundlagsutskottet noterar att kommunikationsutskottets begäran om utlåtande inte innehåller något ändringsförslag om åldersgränsen som beretts i utskottet, utan begäran gäller på ett allmänt plan grundlagsutskottets ställningstagande till vissa eventuella skillnader i åldersgränsen. Grundlagsutskottet anser att det inte ingår i utskottets uppgifter enligt 74 § i grundlagen att göra en föregripande bedömning exempelvis om hur ett lagförslag som eventuellt lämnas i framtiden förhåller sig till grundlagen (GrUU 20/2013 rd, s. 4, se även GrUU 23/2021 rd, GrUU 26/2022 rd). Grundlagsutskottet bedömer därför inte de regleringsalternativ som föreslås i kommunikationsutskottets begäran om utlåtande mer än vad som har gjorts ovan i samband med 18 e § i lagförslag 1.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 18 e § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

## Utlåtande GrUU 13/2025 rd

Helsingfors 11.4.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml  
vice ordförande Vilhelm Junnila saf  
medlem Fatim Diarra gröna  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Atte Kaleva saml  
medlem Kimmo Kiljunen sd  
medlem Johannes Koskinen sd  
medlem Jarmo Lindberg saml  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Mira Nieminen saf  
medlem Karoliina Partanen saml  
medlem Onni Rostila saf  
medlem Ville Skinnari sd  
medlem Johannes Yrttiaho vänst  
ersättare Elisa Gebhard sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.