**Utlåtande GrUU 23/2026 rd─ RP 5/2026 rd**

# Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och till lagar som har samband med den**

**Till lagutskottet**

## INLEDNING

### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och till lagar som har samband med den (RP 5/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Hanna Leivo, justitieministeriet
- justitieråd Jussi Tapani, högsta domstolen
- riksdagens justitieombudsman Jari Råman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Sakari Melander
- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor Antti Tapanila
- professor Veli-Pekka Viljanen.

## PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om föreläggande av böter och ordningsbot samt strafflagen, utsökningsbalken och förundersökningslagen ändras.

De föreslagna lagarna avses i huvudsak träda i kraft sommaren 2027. De föreslagna bestämmelserna om bestämmande av att kostnaderna för alkohol- och drogtestning ska ersättas avses dock träda i kraft 2028.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen.

Godkänts
3.3

Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de aspekter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och som anknyter till propositionen, i synnerhet utövandet av den dömande makten och rättsskyddet, anser regeringen dock att det är befogat att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet åtminstone i fråga om förslaget om att utvidga tillämpningsområdet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Utgångspunkter för bedömningen*

*(1)* Regeringen föreslår att lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (lagförslag 1, nedan även bötesförfarandelagen) samt strafflagen, utsökningsbalken och förundersökningslagen ändras. Det föreslås att tillämpningsområdet för bötesförfarandelagen utvidgas så att det, enligt huvudregeln, i ett förfarande enligt den lagen får handläggas brottmål som kan leda till fängelse i högst två år. Dessutom föreslås det att det i förfarandet ska kunna föreläggas en förverkandepåföljd på högst 5 000 euro och bestämmas om ersättningsskyldighet i fråga om sådana kostnader för alkohol- och drogtestning som uppstått vid utredningen av målet Samtidigt ska också ett privaträttsligt yrkande av målsägandens kunna avgöras i bötesförfarandet. Vidare föreslås det att behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i fråga om avgörande av ärenden ändras.

*(2)* Bötesförfarandelagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 7/2010 rd). Utskottet granskade en faktisk utvidgning av bötesförfarandets användningsområde när det bedömde förslaget att överföra behörigheten att meddela körförbudspåföljder till polisen (GrUU 37/2017 rd). Utskottet hade då inga invändningar mot den föreslagna regleringen.

*Bedömning av den föreslagna lagstiftningen*

*(3)* Syftet med de föreslagna ändringarna i bötesförfarandelagen är att göra straffprocessen smidigare.

*(4)* Bestämmelsen är relevant med avseende på 21 § i grundlagen. Enligt bestämmelsen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Grundlagens 21 § förutsätter att rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning tillgodoses som en helhet. Därutöver ger den ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet. (RP 309/1993 rd, s. 77).

*(5)* Grundlagsutskottet har påpekat att de grundläggande rättigheterna att få en rättvis rättegång och att få sin sak behandlad utan dröjsmål är viktiga hörnstenar i rättsstaten (GrUU 9/2026 rd, stycke 14, GrUU 58/2025 rd, stycke 14, GrUU 5/2018 rd, s. 2, GrUU 12/2017 rd, s. 2, GrUU 14/2016 rd, s. 9). Utskottet har understrukit att basfinansieringen av domstolarna och andra

myndigheter som ansvarar för att rättstryggheten tillgodoses måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärligt läge (GrUU 19/2016 rd, s. 4, GrUU 14/2016 rd, s. 9, GrUU 9/2016 rd, s. 5, GrUU 29/2014 rd, s. 2). Utskottet har framhållit att en förenkling av rättsprocesserna därför inte bör vidtas enbart för att spara in på omkostnaderna (GrUU 5/2018 rd, s. 2). Utskottet menar att det i ett längre perspektiv är nödvändigt att genomdriva lämpliga reformer med avseende på rättsvårdens struktur, processer m.m. och att göra insatser för att förbättra rättstryggheten så att den ligger på en nivå som motsvarar kraven i grundlagen och de konventioner om de mänskliga rättigheterna som är förpliktande för Finland (GrUU 58/2025 rd, stycke 14, GrUU 19/2016 rd, s. 4).

*(6)* Syftet med den nu föreslagna regleringen är framför allt att göra straffprocessen smidigare och göra det möjligt för domstolarna att fokusera på ärenden där det på grund av synpunkter som gäller rättsskyddet, enhetligheten i rättspraxis och utvecklingen av tolkningspraxis finns ett verkligt behov av att ärendet behandlas uttryckligen i domstol. Grundlagsutskottet har ansett det viktigt att påskynda behandlingen i domstol och konstaterat att insatserna för att utveckla domstolsförfarandena med tiden kan inverka på behandlingstiderna och den vägen främja vars och ens i 21 § i grundlagen tryggade rätt att få sin sak behandlad av en domstol utan ogrundat dröjsmål (se bl.a. GrUU 4/2010 rd, s. 5/I och de utlåtanden som nämns där). Vid bedömningen av den proposition som ledde till stiftandet av den gällande bötesförfarandelagen konstaterade utskottet att tack vare att förseelser kan behandlas i summariskt förfarande kan domstolarna koncentrera sig på att behandla allvarligare och mer komplicerade brottmål. Om stora mängder förseelser behandlades grundligt i domstolarna, skulle det äventyra vars och ens rätt enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål vid en domstol som är behörig enligt lag (GrUU 7/2010 rd, s. 3/II). Också nu kan det enligt grundlagsutskottet bedömas att det finns godtagbara grunder för regleringen, framför allt att den syftar till att ärendena behandlas utan dröjsmål.

*(7)* De föreslagna bestämmelserna är av betydelse inte bara med avseende på grundlagens 21 § om rättsskydd, utan också med avseende på grundlagens bestämmelser om utövande av dömande makt. Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Den högsta domsrätten i tviste- och brottmål utövas enligt 99 § 1 mom. i grundlagen av högsta domstolen. Oberoende domstolar är en viktig del av kravet på en rättvis rättegång, vilket tillförsäkras medborgarna som en grundläggande och mänsklig rättighet (21 § i grundlagen och artikel 6 i Europakonventionen). I sista hand är en garanti för domstolarnas oberoende nödvändig just med avseende på den enskilda individens rättssäkerhet. (RP 1/1998 rd , s. 77/II).

*(8)* Grundlagsutskottet har särskilt i sin äldre praxis förhållit sig tämligen negativt till att flytta utövande av dömande makt utanför domstolarna (se utlåtandet GrUU 1/1982 rd om ordningsbotslagen och GrUU 12/1993 rd om strafforderlagen). I sitt utlåtande om strafforderlagen konstaterade utskottet att lagen innebär att dömande makt i rätt betydande utsträckning skulle föras utanför domstolsorganisationen. Därför måste lagförslaget stiftas i grundlagsordning. Utskottet konstaterade då att det genom en vanlig lag är möjligt att endast stadga om begränsade och med tanke på utövningen av domsmakten mindre betydelsefulla undantag (GrUU 12/1993 rd, s. 1). Utskottet har också senare konstaterat att man bör förhålla sig

återhållsamt till att överföra dömande makt utanför domstolsväsendet (GrUU 7/2010 rd, s. 3/II, GrUU 46/2005 rd, s. 4/I).

*(9)* Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om ordningsbotsförfarandet att bestämmelser om utövande av straffrättslig domsrätt utanför domstol ska utfärdas i en lag som tillräcklig noggrant anger vederbörande faktiska domsrättsutövares befogenheter och det förfarande som skall tillämpas. Sakkunskapen, övervakningen och ansvaret bör säkerställas på vederbörligt sätt, och befogenheter får tilldelas endast personer med tjänsteansvar. Det är också viktigt att sörja för den misstänktes rättsskydd. Ur rättsskyddssynvinkel är det viktigt att det utanför domstolarna inte bestäms några andra påföljder än sådana som har egendomsverkningar och att deras värde i pengar bestäms så att alla skäligen kan betala dem oberoende av betalningsförmåga. Påföljderna får varken direkt eller indirekt resultera i personligt frihetsberövande. Dessutom ska den som påförs straff i ett summariskt förfarande alltid ha möjlighet att föra ärendet till en oberoende domstol. Ordningsbotslagen stiftades emellertid i grundlagsordning, eftersom lagförslaget inte ändrades enligt utskottets krav så att det hade varit möjligt att söka ändring i underrättens beslut i ett ordningsbotsärende med hjälp av ordinarie rättsmedel (GrUU 1/1982 rd).

*(10)* Vid bedömningen av det förslag som ledde till stiftandet av den gällande bötesförfarandelagen ansåg grundlagsutskottet det väsentliga vara att om den som är misstänkt för en förseelse eller målsäganden inte ger sitt samtycke till ett summariskt förfarande, ska han eller hon få sin sak behandlad som ett vanligt brottmål i domstolen. Enligt den reglering som då föreslogs begränsar sig förfarandets tillämpningsområde till överträdelser för vilka det inte föreskrivs strängare straff än ordningsbot, böter eller fängelse i högst sex månader. I enlighet med utskottets tidigare ställningstaganden är det av betydelse att böter eller ordningsbot som påförts i ett summariskt förfarande inte får förvandlas till fängelse (GrUU 46/2005 rd, s. 4/II). Vid bedömningen lades också vikt vid bestämmelserna om ändringssökande (GrUU 7/2010 rd, s. 4/I). Dessa omständigheter, med undantag av tillämpningsområdets är av betydelse också vid bedömningen av den nu föreslagna regleringen.

*(11)* Den nu föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde så att den i princip omfattar alla brott för vilka maximistraffet är fängelse i högst två år i stället för nuvarande sex månader är ingen ändring av ringa betydelse. Det innebär att ett betydande antal synnerligen allvarliga brott överförs till behandling utanför domstolarna. I 1 a § i lagförslaget ingår en förteckning med 14 punkter där vissa brottsrubriceringar lämnas utanför lagens tillämpningsområde. Uteslutningen gäller bland annat vissa brott mot liv, hälsa och frihet, sexualbrott, terroristbrott, krigsbrott, brott mot mänskligheten och brott som hänför sig till utövande av den lagstiftande, verkställande och dömande makten samt deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Uteslutningen avgränsar enligt grundlagsutskottet i viss mån överföringen av utövandet av dömande makt utanför domstolsväsendet. Av betydelse är också att en ytterligare förutsättning för tillämpning av lagen är att strängare straff än böter inte kan förutses enligt allmän straffpraxis.

*(12)* Vid bedömningen av om det är fråga om ett begränsat undantag som är av ringa betydelse med tanke på utövandet av dömande makt, bör man enligt grundlagsutskottets uppfattning framför allt fästa uppmärksamhet vid den sakliga betydelsen av de ärenden som överförs till myndigheter utanför domstolsväsendet. Ur denna synvinkel anser utskottet att det är av särskild

betydelse att det i 1 § i bötesförfarandelagen föreslås att en påföljd enligt lagen kan påföras endast i enkla och klara ärenden. Enligt propositionsmotiven (s. 12) avses med detta att ärendet ska vara juridiskt enkelt och inte innehålla till exempel komplicerade lagtolkningsfrågor. Dessutom ska de bevisningsfrågor som anknyter till ärendet vara tydliga. Juridiskt oklara eller komplicerade ärenden bör lämnas utanför bötesförfarandet. Vid bedömningen av om ärendet är enkelt och klart anser grundlagsutskottet det också motiverat att det är av betydelse huruvida det är frågan om upprepade brott.

*(13)* Utifrån en samlad bedömning som beaktar de nämnda omständigheterna anser grundlagsutskottet att utvidgningen av bötesförfarandets tillämpningsområde inte är problematisk med avseende på 3 § i grundlagen.

*(14)* I propositionen föreslås det också att det antalet dagsböter som hör till polisens beslutanderätt höjs från nuvarande 20 dagsböter till 60 dagsböter och att polisen kan utfärda ett strafföreläggande för brott för vilka det strängaste föreskrivna straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. För närvarande har polisens befogenheter avgränsats till några brottsrekvisit, som dock numerärt utgör en stor del av ärendena.

*(15)* Genom förslaget överförs alltså beslutanderätten från åklagare med juridisk utbildning till tjänstemän med betydligt svagare utbildningsmässiga förutsättningar för utövande av den beslutanderätt som avses i lagen. Grundlagsutskottet har av hävd också i fråga om rättssäkerhetskravet, som hör till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, betonat att de personer som har rätt använda befogenheter som inkräktar på individens grundläggande fri- och rättigheter ska ha tillräcklig utbildning (se t.ex. GrUU 17/1998 rd, s. 2—3). Enligt utredning till grundlagsutskottet innebär ett straff på 60 dagsböter dessutom i sig en så allvarlig gärning att det i vissa fall kan bli aktuellt att överväga om påföljdsslaget bör vara bötesstraff eller fängelse. Den föreslagna utvidgningen av förundersökningsmyndigheternas behörighet är enligt grundlagsutskottet inte helt problemfri med tanke på kravet på rättsskydd i 21 § i grundlagen. Det vore mer motiverat att det antal dagsböter som omfattas av förundersökningsmyndighetens beslutanderätt är mindre än vad som nu föreslås.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

**Utlåtande GrUU 23/2026 rd**

Helsingfors 16.4.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.