Utlåtande GrUU 46/2016 rd─ RP 161/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till transportbalk och till vissa lagar som har samband med den

Till kommunikatiosutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till transportbalk och till vissa lagar som har samband med den (RP 161/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Susanna Metsälampi, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Kirsi Miettinen, kommunikationsministeriet
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Kirsi Kuusikko
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag som har rubriken transportbalk. I transportbalken sammanslås och revideras bestämmelserna om person- och godstransporter.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2018.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms den föreslagna regleringen med avseende på egendomsskyddet i 15 § och näringsfriheten i 18 § i grundlagen. Vissa av de föreslagna bestämmelserna är dessutom av betydelse med tanke på jämlikheten i 6 § och skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen. Propositionen innehåller också flera bemyndiganden att utfärda förordning. Dessa bedöms i förhållande till grundlagens 80 §.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny transportbalk (nedan också förslaget till transportbalk). Enligt propositionsmotiven är transportbalken ett led i genomförandet av regeringens spetsprojekt för att skapa en digital tillväxtmiljö och för smidigare författningar. Med ”balk” i lagrubriken avses en sedvanlig författning på samma nivå som en riksdagslag.

Regeringens mål är att skapa förutsättningar för ny teknik, digitalisering och nya affärskoncept inom transportsektorn. Detta försöker man uppnå genom en så lätt, konsekvent och teknologineutral reglering som möjligt.

Propositionen är det första steget mot en totalreform av regleringen av transportmarknaden som genomförs i tre faser och gäller alla trafikslag. Genom reformen sammanslås och revideras bestämmelserna om person- och godstransporter. Den nu aktuella propositionen gäller huvudsakligen reglering av vägtrafiken.

Allt som allt innehåller II avd. 1 och 2 kap. i förslaget till transportbalk ett flertal tillståndsbestämmelser som riktar sig mot transportnäringen. I II avd. 3 kap. regleras dessutom kraven på förare. De största ändringarna jämfört med nuläget gäller taxitrafiken. Regeringen föreslår att tillståndskvoterna slopas och att de gällande bestämmelserna om stationsplats och maximipriser ändras på ett väsentligt sätt. Den föreslagna tillståndsregleringen är av betydelse med avseende på rätten för var och en att enligt 18 § 1 mom. i grundlagen skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

Enligt III avd. 1 kap. i förslaget till transportbalk får Trafiksäkerhetsverket meddela föreskrifter om prissättningen av taxitjänster. Det handlar om myndighetsreglering av maximipriserna vilket betyder att myndigheterna kan inskränka ägarens rätt att bestämma storleken på vederlaget för nyttjande av sin egendom (se GrUU 31/2006 rd och GrUU 32/2004 rd). Förslaget är av betydelse med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen.

Näringsfrihet

Bestämmelserna om kollektivtrafiktillstånd och godstrafiktillstånd i förslaget till transportbalk motsvarar i huvudsak den gällande regleringen. Däremot föreslås det betydande ändringar i regleringen av taxiverksamheten.

I regleringen av taxitrafiktillstånden slopas de kvantitativa begränsningarna och villkoren för att få tillstånd lindras (II avd. 1 kap. i förslaget till transportbalk). Genom ändringarna försöker man göra det lättare att komma in i branschen och reformera affärsverksamhetsformerna. Tillståndsregleringen måste ändå fortsättningsvis bedömas mot bakgrund av grundlagens 18 § om näringsfrihet.

Grundlagsutskottet har av hävd ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda men att det kan krävas tillstånd för näringsverksamhet i undantagsfall. En reglering där det krävs tillstånd för näringsverksamhet måste ske genom lag, och lagen måste uppfylla de övriga allmänna kraven på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningar i näringsfriheten ska vara exakta och noga avgränsade, och deras omfattning och förutsättningarna för dem ska framgå av lagen. När det gäller innehållet 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. En myndighets befogenhet att förena ett tillstånd med villkor ska grunda sig på exakta bestämmelser i lag. Väsentligt är bland annat att tillståndsmyndigheten inte har befogenheter att i tillståndet bestämma om sådant som det ska föreskrivas genom lag om (se GrUU 13/2014 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis i fråga om regleringen av näringsverksamhet ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftigare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Utskottet har därför ansett att proportionaliteten kräver att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (GrUU 13/2014 rd).

Den gällande regleringen av tillstånden för taxiverksamhet och de kvantitativa begränsningarna av tillstånden har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/2006 rd). Utskottet har ansett att det när man beaktar branschens betydelse och särdrag med tanke på kollektivtrafiksystemet i Finland i stort är både befogat och godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet att begränsa antalet taxitrafiktillstånd, trots att det betyder att näringsfriheten begränsas. Möjligheten till långsiktig och lönsam företagsverksamhet gör det lättare att bevara taxitjänster i områden där kollektivtrafiktjänsterna minskar och garanterar å andra sidan ett tillräckligt utbud i områden med livlig efterfrågan (se GrUU 31/2006 rd).

Regleringen av tillstånden för taxiverksamhet har också ansetts garantera att vissa kvalitetskrav uppfylls. Taxiverksamheten utgör en essentiell del av kollektivtrafiksystemet. Vid den konstitutionella bedömningen av den saknar det därför inte heller relevans att taxitrafiken är av betydelse för specialgrupper, till exempel personer som har en funktionsnedsättning eller annars har svårt att röra sig, och deras möjligheter att ta tillvara sina rättigheter enligt bestämmelsen om rörelsefrihet i 9 § i grundlagen. I propositionen sägs det att ingreppet i näringsfriheten till dessa delar är motiverat ”i synnerhet för att förhindra grå ekonomi”. Detta trots att den motivering till tillståndsregleringen som tidigare ansågs godtagbar i konstitutionellt hänseende inte enligt utskottets mening har ändrats i någon väsentlig utsträckning. Exempelvis är de aspekter som gäller passagerarsäkerheten, trafiksäkerheten och tillgången på taxitjänster fortfarande viktiga.

Från konstitutionell synpunkt kan det ändå anses befogat att slopa de kvantitativa begränsningarna, med hänsyn till bestämmelsen om näringsfrihet i grundlagens 18 §. Utskottet anser inte heller att de föreslagna villkoren för att få tillstånd begränsar näringsfriheten på ett sätt som skulle strida mot proportionalitetskravet. Begränsningarna tryggar i tillräckligt hög grad de aspekter i anslutning till passagerarsäkerheten och trafiksäkerheten som utskottet tidigare har ansett vara viktiga.

Med tanke på en tillräcklig tillgång på taxitjänster är det också av betydelse att tillstånd enligt II avd. 1 kap. 4 § i förslaget till transportbalk ska beviljas om villkoren är uppfyllda. Det finns således en juridiskt bindande grund för prövningen. Återkallandet av ett tillstånd är för sin del i VI avd. 1 kap. 2 § 2 mom. i förslaget kopplat till allvarliga förseelser och till att tillståndshavaren har getts möjlighet att rätta till bristerna. I detta avseende uppfyller tillståndsbestämmelserna kraven i grundlagsutskottets praxis, dvs. att begränsningar ska vara noga avgränsade och exakta.

Grundlagsutskottet anser ändå inte att den föreslagna tillståndsregleringen kan anses helt korrekt på alla punkter. Utöver återkallande av tillstånd föreslås det nämligen i VI avd. 1 kap. 2 § i förslaget till transportbalk bestämmelser om anmärkning och varning. De föreslagna bestämmelserna är bristfälliga. Det framgår över huvud taget inte av dem i vilka slags situationer en aktör kan ges en anmärkning eller varning. I lagen föreskrivs det bara omvänt om åtgärderna i bestämmelsen om återkallande av tillstånd: ett tillstånd kan på vissa villkor återkallas, om inte en anmärkning eller varning kan anses vara tillräcklig. Det blir oklart vilket slags prövning anmärkningen eller varningen grundas på och när den är ”tillräcklig”. Inte heller den juridiska skillnaden mellan en anmärkning och en varning framgår. Regleringen bör preciseras väsentligt på dessa punkter (se också GrUU 17/2012 rd om grunderna).

Egendomsskydd

Bestämmelserna i III avd. 1 kap. 3 § i förslaget till transportbalk gäller prissättning av taxitrafiktjänster. Enligt det föreslagna 5 mom. får Trafiksäkerhetsverket bestämma maximipriset på de mest använda typerna av taxitrafiktjänster, om totalpriserna inom taxitrafiken stiger avsevärt mera än den allmänna konsumentprisnivån och kostnadsindex för taxitrafiken stiger. Det av Trafiksäkerhetsverket bestämda maximipriset ska vara kostnadsorienterat så att det innefattar en skälig vinst. Maximipriset ska justeras årligen. Enligt 3 mom. ska Trafiksäkerhetsverket följa prissättningen av de taxitrafiktjänster som tillhandahålls passagerarna. Trafiksäkerhetsverket får meddela närmare föreskrifter om sådana totalpriser för taxitrafiktjänster om vilka det ska avtalas särskilt, ifall priserna överskrids eller enligt bedömning kommer att överskridas.

Förslaget innebär att en myndighet får befogenhet att inskränka ägarens rätt att bestämma storleken på vederlaget för nyttjande av sin egendom (se t.ex. GrUU 32/2004 rd). Bestämmelserna måste bedömas mot det i grundlagens 15 § 1 mom. tryggade egendomsskyddet.

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 31/2006 rd) bedömt att taxitrafik är en särskild form av affärsverksamhet där kunden i vanliga fall inte på förhand fritt kan välja vem som tillhandahåller tjänster eller göra prisjämförelser mellan tjänsterna. De konsumentskyddsrelaterade motiven är speciellt viktiga för att skydda äldre, personer med funktionsnedsättning och dem som på grund av sitt hälsotillstånd är svagare. Ur näringsidkarens perspektiv är det väsentligt att konsumentpriserna är kostnadsorienterade så att de innefattar en skälig vinst.

Utifrån dessa aspekter finns det en godtagbar grund också för den nu föreslagna regleringen, som inte heller i övrigt kan anses begränsa egendomsskyddet eller avtalsfriheten i oskälig grad. Också grunderna för regleringen är tillräckligt exakt angivna. Maximipriset ska justeras årligen. Det kan bedömas utgöra en tillräcklig garanti för att en eventuell kostnadsstegring inte oskäligt påverkar trafikidkarnas resultat. Det bestäms ändå inte om någon motsvarande exakt tidsgräns för totalpri-

sets del, utan i 3 § 3 mom. föreslås det bara en allmän skyldighet för Trafiksäkerhetsverket att följa prissättningen. Eftersom totalpriset sannolikt kommer att ha praktisk betydelse för prissättningen, kan det anses vara befogat med en skyldighet att årligen se över grunderna också för det. Därför bör III avd. 1 kap. 3 § 3 mom. i förslaget till transportbalk kompletteras i enlighet med paragrafens 5 mom.

Skydd för privatlivet

I V avd. i förslaget till transportbalk finns det bestämmelser om trafikregister och de uppgifter som ska föras in i dem. Enligt V avd. 1 kap. 4 § i förslaget publiceras uppgifterna i den offentliga delen av trafiktillståndsregistret ”elektroniskt eller med hjälp av en teknisk anslutning”.

Med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett att det är av relevans att det i ett så här omfattande webbaserat personregister inte går att söka uppgifter på stora grupper utan till exempel bara genom enskild sökning. En sådan här avgränsning sågs som villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning när det gällde en proposition om att inrätta en omfattande informationstjänst med uppgifter om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (GrUU 32/2008 rd). Även om innehållet i de uppgifter som ska lämnas ut och bestämmelsernas sammanhang är annorlunda i det här fallet menar grundlagsutskottet att det är viktigt att också transportbalken kompletteras med en avgränsning som är motiverad med tanke på innehållet i och syftet med det nu aktuella registret (se också GrUU 17/2016 rd).

Enligt bestämmelsen om tillsynsmyndighetens allmänna rätt att få information i IV avd. 2 kap. 2 § 1 mom. har tillsynsmyndigheterna för att kunna utföra uppgifter enligt lagen rätt att få den information de behöver av dem vilkas rättigheter och skyldigheter regleras i lagen och av aktörer som handlar för deras räkning. På motsvarande sätt är enligt 2 mom. de som är föremål för regleringen skyldiga att samla in och, trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller utlämnande av uppgifter, lämna ut den information en myndighet behöver för fullgörandet av sina uppgifter enligt lagen i fråga.

Ordalydelsen i bestämmelsen tyder på att rätten att få information och skyldigheten att samla in och lämna ut information också kan avse personuppgifter och även känsliga sådana. Grundlagsutskottet anser att de begränsningar som regeringen nämner i motiven till lagstiftningsordningen inte i tillräckligt hög grad syns i de föreslagna bestämmelserna. Förslaget är således av betydelse för skyddet för privatlivet och skyddet av personuppgifter. I sin bedömning av bestämmelser av det här slaget har grundlagsutskottet brukat anse att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt den paragrafens 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i samma moment. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registreringen av uppgifterna, uppgifternas innehåll, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättsskydd. Dessutom

ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 13/2016 rd).

Grundlagsutskottet har dessutom bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretess med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "informationen är nödvändig" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen är oklar i många avseenden. För det första är det både i bestämmelsen och i motiven till den oklart vilka uppgifter en privat aktör enligt 1 mom. är skyldig att lämna ut till myndigheterna. Det blir också öppet vem som omfattas av skyldigheten att samla in information i 2 mom. och hur momentet förhåller sig till myndighetsuppgifterna i 1 mom. Grundlagsutskottet har ansett att det särskilt i ett så här brett sammanhang där det handlar om bestämmelser med mycket stor räckvidd är viktigt att man inte tänjer på begreppet rätt att få information och att rätten begränsas enbart till nödvändig information. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste rättigheterna och skyldigheterna i paragrafen preciseras på ett väsentligt sätt och rätten för en myndighet att få information begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna sköta sitt uppdrag (se GrUU 30/2005 rd, GrUU 14/2002 rd och GrUU 15/2002 rd).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Enligt VI avd. 2 kap. 1 § i den föreslagna transportbalken ska den dömas för bedrivande av yrkesmässig trafik utan tillstånd som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver yrkesmässig person- eller godstransport på väg utan taxi-, person- eller godstrafiktillstånd eller utan ett tillstånd enligt EU:s förordning om internationell busstrafik eller EU:s förordning om tillstånd för godstrafik eller utan behörigt tillstånd bedriver trafik enligt Interbusöverenskommelsen eller enligt ett sådant bilateralt avtal mellan Finland och någon annan stat som gäller bedrivande av internationell trafik. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisitet anges tillräckligt exakt så att det utifrån en bestämmelses ordalydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis där man har betonat strafflagstiftningens förutsebarhet, dvs. att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se GrUU 10/2016 rd och GrUU 56/2014 rd och de bestämmelser som nämns där).

I den föreslagna bestämmelsen har straffbarheten knutits till att verksamheten bedrivs utan tillstånd. Vilken typ av verksamhet som avses framgår närmare av de EU-förordningar och interna-

tionella överenskommelser som det hänvisas till i bestämmelsen. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen inte hindrar att rekvisitet för ett straffbart förfarande delvis ingår i en EU-förordning (se t.ex. GrUU 45/2001 rd). På grund av legalitetsprincipen bör den föreslagna bestämmelsen ändå preciseras genom att nämna de artiklar i EU-förordningarna som det handlar om (jfr 56 § i den gällande kollektivtrafiklagen). Ett annat missförhållande med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen är att det inte anges i bestämmelsen vilken verksamhet som avses vid brott mot Interbusöverenskommelsen. Man preciserar inte heller alls de bilaterala avtal om trafik som brottet kunde rikta sig mot. Den föreslagna regleringen bör preciseras på ett väsentligt sätt på dessa punkter.

Grundlagsutskottet påpekar att om det på grund av regleringens speciella karaktär är nödvändigt att använda den föreslagna blancostraffteknikenska det i bestämmelsen finnas en hänvisning som konkretiserar vilken eller vilka bestämmelser det handlar om, kedjorna av hänvisningar ska vara exakt angivna och de materiella bestämmelser som anger villkoren för straffbarhet ska vara avfattade med den exakthet som krävs av straffbestämmelser. Dessutom ska man i straffbestämmelsen sträva efter att beskriva den straffbara handlingen (se GrUB 25/1994 rd och GrUU 10/2016 rd).

Bemyndiganden att utfärda förordning

I förslaget till transportbalk föreslås det ett flertal bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som ska utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet. Grundlagsutskottet har i sin praxis särskilt framhållit kravet på att normgivningsbemyndigandena ska vara exakta och noggrant avgränsade. I bemyndigandebestämmelsen ska de frågor som ska regleras genom förordningen specificeras tillräckligt noga.

Enligt III avd. 4 kap. 1 § 2 mom. i förslaget till transportbalk får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om grunderna för de anslag för statsunderstöd som avses i 1 mom. Men i 1 mom. finns det ändå bara en bestämmelse om vem som kan få statsfinansiering. Bemyndigandebestämmelsen måste preciseras på ett väsentligt sätt.

Bestämmelserna om rätten att meddela föreskrifter om totalpriserna och maximipriserna i fråga om taxiregleringen i III avd. 1 kap. 3 § i förslaget till transportbalk kan anses vara tillräckligt exakta och noga avgränsade, såsom utskottet konstaterar ovan. Eftersom rätten att meddela föreskrifter är betydande i materiellt hänseende och innebär inskränkningar i både avtals- och näringsfriheten, talar regleringens materiella betydelse och dess konsekvenser för att närmare bestämmelser om totalpriser och maximipriser ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Också enligt den gällande lagen om taxitrafik, som stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/2006 rd), utfärdas närmare bestämmelser om de maximipriser som tas ut hos konsumenterna i taxitrafiken genom förordning av statsrådet.

Övrigt

En lättare reglering

Grundlagsutskottet fäster i den allmänna bedömningen av propositionen särskild uppmärksamhet vid kravet på bestämmelser i lag och vid att bestämmelserna ska vara exakta och noggrant avgränsade. Utskottet anser att det är problematiskt att regeringen i förslaget till transportbalk över huvud taget inte beaktar de krav på exakta och noggrant avgränsade bestämmelser som framgår av grundlagsutskottets praxis. Till exempel är straffbestämmelserna och bestämmelserna om rätt att få information anmärkningsvärt öppna och kan tolkas på olika sätt. Förutsebarheten försämras till vissa delar jämfört med den gällande lagstiftningen. Enligt uppgift till utskottet är syftet med exempelvis den öppna formuleringen i straffbestämmelsen att lätta upp lagstiftningen, och detsamma kan gälla ersättandet av de tidigare bestämmelserna på förordningsnivå med bestämmelser om rätt att meddela föreskrifter. Grundlagsutskottet betonar att en lättare reglering inte är en behörig grund för att avvika från kraven i grundlagen. Särskilt beklagligt är det enligt utskottet att man försöker motivera en oklar reglering med syftet att lätta upp bestämmelserna — i synnerhet när man beaktar att utskottet i sin senaste praxis har granskat kraven på exakta och noggrant avgränsade bestämmelser uttryckligen när det gäller påföljder (se GrUU 10/2016 rd).

Lagstiftningstekniken

I författningstekniskt hänseende är förslaget till transportbalk indelat i avdelningar och kapitel. Numreringen av bestämmelserna börjar på nytt i början av varje kapitel. Förslaget innehåller sammanlagt 7 avdelningar, 14 kapitel och 78 paragrafer. I vissa avdelningar finns det bara ett kapitel och i kapitlet bara en eller några få paragrafer. Lagens systematik innebär ett synnerligen besvärligt krav på att vid hänvisningar alltid ange avdelning, kapitel och paragrafnummer — och dessutom moment och punkter på normalt sätt. Denna lagstiftningsteknik kan också orsaka förvirring i praktiken eftersom den innebär att det i lagen till exempel finns flera 2 kap. 1 § med helt olika innehåll. Grundlagsutskottet anser att denna teknik kan leda till att till och med experter har svårt att få grepp om regleringen. För en vanlig medborgare kan det vara nästan omöjligt att förstå och greppa bestämmelserna.

Grundlagsutskottet anser att en löpande numrering av bestämmelserna är möjlig och starkt kan rekommenderas också i lagar som indelas i avdelningar och kapitel. En sådan numrering används bland annat i informationssamhällsbalken och i regeringens proposition om upphandlingslagen (RP 108/2016 rd). Då kunde till exempel den svårbegripliga hänvisningen till V avd. 1 kap. 3 § 1 mom. 1 punkten ersättas med en entydig hänvisning till 65 § 1 mom. 1 punkten i transportbalken enligt normal praxis. Ett alternativ till löpande paragrafnumrering kunde vara löpande kapitelnumrering, som åtminstone i viss mån skulle klarlägga regleringen.

Lagrubriken

Grundlagen innehåller ett flertal bestämmelser där benämningen lag används om de författningar som stiftas av riksdagen. Sammantaget kan man konstatera att grundlagen föreskriver om ett system där en författnings hierarkiska ställning framgår av dess benämning (grundlag, lag, förordning). Samtidigt anger benämningen i vilken ordning författningen har kommit till och kan änd-

ras eller upphävas. Grundlagsutskottet anser därför att författningens något ålderdomliga rubrik "transportbalk" är misslyckad. För klarhetens skull rent generellt bör en författning på lagnivå ha ordet "lag" i rubriken, så att dess ställning i författningshierarkin framgår entydigt (se också GrUU 18/2014 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot dess IV avd. 2 kap. 2 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 28.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.