

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 43/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om transport av farliga ämnen

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om transport av farliga ämnen (RP 180/2000 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Harri Cavén och enhetschef, trafikrådet Seija Miettinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om transport av farliga ämnen. Syftet med lagen är att genomföra rådets direktiv om transportabla tryckbärande anordningar. Också bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning och andra rättsnormer kompletteras i överensstämmelse med kraven i grundlagen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2001 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2001. Vissa bestämmelser om transportabla tryckbärande anordningar avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Propositionen har inget avsnitt om lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Enligt propositionen är lagen om transport av farliga ämnen en ramlag, som kompletteras av omfattande och delvis mycket detaljerade och

tekniska bestämmelser på lägre nivå. Ett klart uttryck för detta är att lagförslaget innehåller exceptionellt många fullmakter dels för statsrådet (43), dels för kommunikationsministeriet (17) att utfärda förordningar utöver bemyndigandena i ikraftträdelsebestämmelsen. I propositionen ges också sjöfartsverket och luftfartsverket vissa befogenheter att utfärda bestämmelser.

Kravet på bestämmelser i lag

Enligt 80 § 1 mom. grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller någon annan lag. Däremot måste det föreskrivas genom lag om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

En del av de föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning gäller tekniska bestämmelser som preciserar lagbestämmelserna och de utgör inget problem med avseende på grundlagen. I 10 a § 2 mom., 13 § 2 mom. och 20 § 2 mom. ingår dock bemyndiganden som är värda att notera i konstitutionellt hänseende med avseende på kravet på bestämmelser i lag.

Enligt 10 a § 2 mom. skall transport av farliga ämnen som resgods begränsas på det sätt som bestäms närmare genom förordning av statsrådet. Däremot säger lagen ingenting om under vilka förutsättningar och på vilket sätt transporter kan begränsas. Rätten att transportera resgods är en rättighet som den enskilde har på grundval av 80 § 1 mom. grundlagen. Därför måste villkoren för begränsningar i den preciseras genom lag för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av 13 § 2 mom. i lagförslaget kan det genom förordning av statsrådet bestämmas om begränsningar i fråga om transport av farliga ämnen på vissa områden. Inte heller här sägs det närmare ut under vilka förutsättningar begränsningar får göras och inom vilka områden. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste minimikriterierna för begränsningarna vara inskrivna i lagtexten.

På grundval av 20 § 2 mom. kan bestämmelser om rättelseförfarandet hos besiktningsorganet utfärdas genom förordning av statsrådet. Rättelseförfarande är ett rättssäkerhetsmedel som är av konstitutionell betydelse i och med att det ger garantier för god förvaltning i enlighet med 21 § 2 mom. grundlagen. Därför måste det föreskrivas genom lag om grunderna för rättelseförfarandet för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Därutöver har lagförslaget ett bemyndigande som föranleder preciseringen att det tillåtna innehållet i förordningarna och samtidigt också tolkningen av bemyndigandebestämmelsen begränsas direkt av 80 § 1 mom. grundlagen (GrUU 34/2000 rd, s. 4, första spalten). Utifrån detta blir det tydligast att skyldigheten att utse en säkerhetsrådgivare i 10 b § 4 mom. ingår i lag, att bemyndigandet i 13 c § 4 mom. kopplas till säkerhetskraven och att skyldigheten i 13 f § 2 mom. att tillhandahålla service på jämlika grunder uttrycks i lagen.

Exakta och noga avgränsade befogenheter att utfärda förordning

I lagförslaget jämställs i många bestämmelser på sätt och vis statsrådets och ministeriets befogenhet att utfärda förordning. I vissa bestämmelser (3 § 3 mom., 8 § 2 mom., 13 b § 3 mom. och 13 f § 1 mom.) anges över huvud taget inte hur kompetensen är fördelad mellan statsrådets allmänna sammanträde och kommunikationsministeriet. Befogenhetsfrågan blir därför beroende av det allmänna antagandet att ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av närmast teknisk natur och om frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse (RP 1/1998 rd, s. 133, första spalten).

Vidare har lagförslaget bemyndigandebestämmelser (8 § 3 mom., 10 b § 3 mom., 12 § och 13 a §), som är formulerade så att det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om vissa frågor och att de ytterligare kan preciseras genom förordning av ministeriet. Problemet med dessa bestämmelser är att det måste finnas en förordning av statsrådet för att minis-

teriet skall ha befogenhet att utfärda en bestämmelse.

Det är inte lämpligt att på detta sätt jämställa befogenheter att utfärda förordning (jfr GrUU 9/2000 rd). Utskottet menar att arrangemanget bör preciseras på denna punkt.

Enligt 3 § 1 mom. 8 punkten avses med ministeriet kommunikationsministeriet, om inte något annat bestäms genom förordning av statsrådet. Därmed kan befogenhet att utfärda förordning överföras på ett annat ministerium utan att lagen ändras. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis är det inte lämpligt att genom förordning avvika från de uttryckliga bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden som ingår i lag (GrUU 25/2000 rd, s. 4 och GrUU 23/2000 rd, s. 7, andra spalten). Denna möjlighet bör strykas i lagen.

Enligt 6 § 1 mom. övervakar de där nämnda myndigheterna att bestämmelserna och föreskrifterna följs "enligt vad som bestäms i denna lag och närmare genom förordning av statsrådet". Kompetensfördelningen är i så fall i hög grad beroende av förordning. Men avsikten är att varje ministerium skall övervaka transporter som har att göra med deras eget ansvarsområde. Dessutom är det tänkt att dessa myndigheter genom förordning skall kunna anförtros andra uppdrag än de som direkt finns inskrivna i lag, om uppdragen av mindre betydelse och knutna till respektive myndighets ansvarsområde och kompetens. När det gäller andra myndigheter kan det finnas bestämmelser om uppdrag som är kopplade till deras kompetens och avser att garantera säkra transporter. Tolkat på detta sätt finner inte utskottet förslaget problematiskt, även om det är önskvärt att formuleringen preciseras.

I 24 § ingår ett generellt bemyndigande som enligt motiveringen överlappar de gällande eller föreslagna särskilda bemyndigandebestämmelserna. Utskottet anser att förslaget måste preciseras genom att överlappningarna undanröjs.

Myndigheternas befogenheter att utfärda normer

Enligt 80 § 2 mom. grundlagen kan också andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda

rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande skall vara exakt avgränsat. Jämfört med befogenheten att utfärda förordning är denna typ av befogenheter kopplade till ett allmänt krav på exakt avgränsning som går ännu längre och som betyder att de behöriga frågorna måste preciseras exakt genom lag (GrUU 34/2000 rd). Andra myndigheter kan bara i undantagsfall bemyndigas att utfärda rättsnormer (GrUB 10/1998 rd, s. 22, första spalten). I samband med grundlagsreformen angavs frågor av mer teknisk natur och frågor av mindre betydelse och utan större prövningsrätt som exempel på fall då myndigheter kan få rätt att utfärda normer (RP 1/1998 rd, s. 133, första spalten).

På flera punkter i lagförslaget föreslås sjöfartsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen bli bemyndigad att utfärda normer (8 § 2 och 3 mom., 9 § 3 mom., 10 a § 3 mom., 13 a § och 24 § 2 mom.). Enligt propositionen bygger deras bestämmelser nästan uteslutande på internationella avtal och rekommendationer. Bestämmelserna skulle inte vara förknippade med någon större prövningsrätt och de skulle till största delen vara av teknisk natur. Rätten att utfärda normer gäller dessutom i detta fall små specialgrupper. Utskottet menar att de allmänna förutsättningarna enligt 80 § 2 mom. grundlagen för rätten att utfärda normer därför föreligger. Den centrala frågan är därför om bemyndigandena uppfyller kravet på uttalad exakthet.

Bemyndigandena för sjöfartsverket och Luftfartsverket avviker i och för sig inte från sättet i övrigt att skriva bemyndiganden att utfärda förordning. Det bör dock noteras att denna befogenhet att utfärda normer är underställd en högre befogenhet att utfärda förordning, som i sin tur begränsar dessa myndigheters befogenheter att utfärda närmare bestämmelser om de aktuella frågorna. Tolkade på detta sätt finner utskottet bemyndigandena att utfärda förordning inte problematiska med avseende på 80 § 2 mom. grundlagen, med undantag för 9 § 3 mom.

Enligt 9 § 3 mom. kan tillstånd till lufttransport av farliga ämnen förutsättas av den som bedriver flygverksamhet på det sätt som bestäms genom beslut av Luftfartsverket. Grunderna för tillstånd för flygtransporter är förknippade med individens rättigheter och skyldigheter i den mening som 80 § 1 mom. grundlagen avser. Därför måste de föreskrivas genom lag. Det föreslagna 9 § 3 mom. strider således mot grundlagen. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste till exempel villkoren för tillståndet i detta fall föreskrivas genom lag.

Förvaltningsuppgifter till besiktningsorgan

Enligt 124 § grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter bara genom 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. Besiktningsuppgifterna i 13 c § 1 och 2 mom. i lagförslaget kan på goda grunder anses vara offentliga förvaltningsuppgifter i den mening som lagrummet ovan i grundlagen avser. Om man ser till substansen i uppdragen är det inget problem att de anförtros besiktningsorganen. Dessa har till exempel ingen rätt att använda tvångsmedel eller liknande befogenheter som innebär ett betydande utövande av offentlig makt.

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet understrukit betydelsen av att rättssäkerheten och god förvaltningssed säkerställs genom bestämmelser, också när förvaltningsuppgifter direkt genom lag eller med stöd av lag förs över på andra än myndigheter (GrUB 10/1998 rd, s. 33, andra spalten). Detta gäller 13 f § 1 mom. i lagförslaget, men momentet innehåller ingen hänvisning till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. När det gäller 3 mom. i samma paragraf bör det ytterligare utredas om momentet för tydlighetens skull också bör hänvisa till 13 c § 2 mom.

Ikraftträdelsebestämmelserna

Ikraftträdelsebestämmelsen är mycket omfattande, vilket i första hand hänger samman med en strävan att beakta beslut som fattas inom Europeiska gemenskapen.

Enligt 1 mom. träder de bestämmelser som nämns där i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. I motiveringen ger regeringen en god förklaring till proceduren och enligt utskottets uppfattning stämmer förslaget överens med 79 § 3 mom. grundlagen. I motiveringen till propositionen påpekas att det sannolikt kommer fler nya bestämmelser om ikraftträdelsen beroende på vilka beslut EG-institutionerna fattar. Ett tydligare sätt att uttrycka de många faserna i ikraftträdelsen vore att föreskriva att det bestäms genom förordning av statsrådet om ikraftträdelsen på det sätt som besluten av Europeiska gemenskapens institutioner förutsätter.

I 4 mom. finns bestämmelser om hur länge vissa tryckbärande anordningar får släppas ut på marknaden i Finland och tas i bruk här. Också detta moment påverkas av EG:s beslut.

Tidsfristen skall genom förordning av statsrådet kunna senareläggas i den takt som bestämmelserna om respektive tryckbärande anordning enligt EG:s beslut blir tillämpliga i Finland. Momentet träder i kraft samtidigt med resten av lagen. Därför skall inte 79 § 3 mom. utan 80 § grundlagen tillämpas på det. Det föreslagna bemyndigandet för statsrådet är kopplat till ett samhälleligt acceptabelt behov. Med avseende på exakt avgränsning är det dock lämpligt att komplettera bestämmelsen med en hänvisning till beslut som fattas av Europeiska unionen.

Den andra meningen i 6 mom. strider mot innehållet i resten av lagförslaget, eftersom erkännande av besiktningsorganen i stor utsträckning kräver reglering genom förordning. Den skall grunda sig på denna lag och kan därför inte träda i kraft före denna lag.

Motiven till lagstiftningsordningen

I propositionen ingår inget avsnitt om lagstiftningsordningen. Ändå uppges det i avsnittet om det huvudsakliga innehållet att lagens bestäm-

melser om bemyndigande att utfärda förordning och andra rättsnormer kompletteras i överensstämmelse med kraven i grundlagen. Redan på grundval av detta hade det varit nödvändigt att i propositionen anföra motiv för lagstiftningsordningen.

I statsrådets anvisningar för hur propositioner skall skrivas (1992) behandlas också frågan om att en motivering till lagstiftningsordningen skall tas in i propositionerna. Efterlevnaden av reglerna övervakas av justitieministeriets lagberedningsavdelning. Med anledning av den nya grundlagen har justitieministeriet gett ut handboken "*Lainlaatijan perustuslakiopas 2000*". Boken behandlar till exempel 80 § grundlagen mycket ingående. I handboken sägs att avsnittet om lagstiftningsordningen i propositionerna skall läggas upp utifrån den nya grundlagen.

Av allt att döma har statsrådet anledning att göra en bedömning av hur det i praktiken skall garanteras att propositionerna innehåller motiv till lagstiftningsordningen — i de fall då det finns skäl i sak till detta. Propositioner med brister på denna punkt bör inte lämnas till riksdagen, anser grundlagsutskottet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 9 § 3 mom., 10 a § 2 mom., 13 § 2 mom. och 20 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 28 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Johannes Leppänen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

