

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 48/2004 rd

**Regeringens proposition om godkännande av 1997 års ändringsprotokoll till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringsprotokollet och om ändring av lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg**

*Till kommunikationsutskottet*

### INLEDNING

#### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 22 september 2004 en proposition om godkännande av 1997 års ändringsprotokoll till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringsprotokollet och om ändring av lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg (RP 175/2004 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt

att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till kommunikationsutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- sjöfartsråd Raimo Kurki, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Ronald Wrede, utrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner 1997 års ändringsprotokoll till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg till den del protokollet ingår i Finlands behörighet. Protokollet undertecknades i London den 26 september 1997. I propositionen ingår förslag till la-

gar om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringsprotokollet som hör till området för lagstiftningen och till ändring av lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg.

Ändringsprotokollet är ett s.k. blandat avtal, alltså med delad kompetens. En del av bestäm-

melserna ingår i Europeiska gemenskapens exklusiva kompetens.

Ändringsprotokollet träder i kraft internationellt den 19 maj 2005. För Finlands del träder ändringsprotokollet i kraft samma dag, om Finland har deponerat sitt godkännandeinstrument före denna tidpunkt. I annat fall träder protokollet i kraft för Finlands del tre månader från det att godkännandeinstrumentet deponerades.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president och statsrådet vid samma

tid som ändringsprotokollet träder i kraft för Finlands del. Men det kan bestämmas att den föreslagna lagen om ändring av lagen om förhindrande av vattens förorening, försäskad av fartyg träder i kraft tidigare, om gemenskapslagstiftningen eller andra för Finland bindande åtaganden förutsätter det.

Enligt motiveringen till behandlingsordningen kan ändringsprotokollet godkännas med enkel majoritet och lagförslagen i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Konventionsbestämmelserna**

*Riksdagens samtycke nödvändigt.* Regeringen föreslår att riksdagen godkänner 1997 års ändringsprotokoll till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (Marpolkonventionen) till den del protokollet hör till Finlands behörighet. Genom ändringsprotokollet kompletteras Marpolkonventionen med en ny bilaga VI (bestämmelser om förhindrande av luftförorening från fartyg).

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen bland annat fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Det område för lagstiftningen som avses i grundlagen omfattar alla bestämmelser som materiellt hör till området för lagstiftningen. Hit hör till exempel bestämmelser som det enligt grundlagen ska lagstiftas om (GrUU 11/2000 rd, s. 2/II, GrUU 12/2000 rd, s. 2/I). Det spelar ingen roll om en bestämmelse står i strid med eller harmonierar med en bestämmelse som i Finland utfärdats genom lag (t.ex. GrUU 6/2001 rd, s. 2/I) eller om det enligt rådande uppfattning innan den nya grundlagen trädde i kraft annars

hade varit möjligt att lagstifta om saken genom en författning på lägre nivå än lag.

I propositionens motivering redovisas en del av de bestämmelser i bilagan till ändringsprotokollet som hör till området för lagstiftningen. Av motiven kan man dra den slutsatsen att t.ex. bestämmelserna i regel 5 i bilagan om besiktning och inspektion inte hör till området för lagstiftningen därför att det föreskrivs om besiktning genom förordning som utfärdas med stöd av 1 kap. 8 § sjölagen och 3 § fartygsavfallslagen. Utskottet erinrar om sin tidigare och redan en gång upprepade kommentar att bemyndigandet att utfärda förordning i sjölagen inte spelar någon roll för bedömningen av denna fråga eftersom bemyndigandet härstammar från tiden före grundlagen. Detsamma gäller bemyndigandebestämmelsen i fartygsavfallslagen. Grundlagen har i betydande grad ändrat uppfattningen om vilka frågor man kan lagstifta om (80 § 1 mom.) och vilka konventionsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen (GrUU 18/2002 rd, s. 3/II, GrUU 16/2004 rd, s. 3/I).

Bestämmelserna om besiktning och inspektion i regel 5 i bilagan hör till området för lagstiftningen åtminstone till den del som det gäller fartygsbefälhavarens eller fartygsägarens rättigheter eller skyldigheter. Detsamma gäller bestämmelserna om ett fartygs rätt att få internationellt luftskyddscertifikat i regel 6 och 9 i bilagan. I regel 15.5 ingår en bestämmelse om skyl-

dighet för tankfartyg att vara utrustade med ett uppsamlingsystem för ångutsläpp och regel 18.4 om att fartyg ska ha överlåtelsehandling för bränsle. Också i regel 18.1, 18.3, 18.6 och 18.7 finns bestämmelser om skyldigheter som gäller ett fartygs befälhavare eller ägare eller bränsleleverantör. På grund av 80 § 1 mom. i grundlagen hör bestämmelser av detta slag till området för lagstiftningen. Dessutom inverkar begreppsdefinitionerna i regel 2 och regel 1 och 19 om tillämpningsområdet indirekt på det materiella innehållet och tillämpningen av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och därför hör de också själva till området för lagstiftningen (GrUU 24/2001 rd, s. 2, GrUU 18/2002 rd, s. 2—3).

*Godkännandebeslutets räckvidd.* Ändringsprotokollet är av de skäl som nämns i propositionens motivering ett s.k. blandat avtal, alltså ett avtal med delad kompetens. En del av bestämmelserna hör till gemenskapens och en del till medlemsstaternas behörighet. Därför föreslår regeringen att riksdagen godkänner protokollet till den del som det hör till Finlands behörighet. Förslaget till formulering för riksdagens godkännandebeslut svarar mot hävdvunnen praxis (GrUU 24/2004 rd, s. 2/II).

*Relation till grundlagen.* De bestämmelser i ändringsprotokollet eller dess bilaga som ingår i Finlands behörighet gäller inte grundlagen i den mening som avses i 94 §. Därmed fattas beslut om godkännande av dem med enkel majoritet.

## Lagförslagen

### *Förslaget till ikraftsättandelag*

Förslaget till lag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse behandlas enligt 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, ska riksdagen utan att förslaget lämnas vilande godkänna det med ett beslut som fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Bestämmelserna i ändringsprotokollet till Marpolkonventionen är inte problematiska med tanke på grundlagen och det finns inte heller annars någonting att anmärka på ur konstitutionell synvinkel, och därför kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Det andra lagförslaget*

*3 § 1 mom.* Enligt momentet kan det genom förordning av statsrådet för förhindrande av miljöförorening utfärdas behövliga bestämmelser om konstruktion, utrustning, bemanning och drift av finska fartyg samt av sådana utländska fartyg som går till eller från hamnar eller på insjöfarleder i Finland.

I 80 § 1 mom. i grundlagen sägs att statsrådet med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag kan utfärda förordningar. Men bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis krävt att bemyndigandet att utfärda bestämmelser genom lag ska vara exakt och noga avgränsat (t.ex. GrUU 33/2004 rd, s. 4—5).

Den aktuella fartygsavfallslagen härstammar från 1979 och bygger i väsentliga delar på delegering av lagstiftningsmakt. Dåvarande praxis innebar att bemyndigandebestämmelserna i lagen kunde vara till och med mycket schematiska och lösa och i delegeringsbestämmelserna var det inte som nu nödvändigt att fästa avseende vid krav på lagens område på grund av grundlagen. Trots att fartygsavfallslagen sedermera har ändrats i flera omgångar finns där fortfarande inte till grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller lagens område i övrigt hänförliga bestämmelser t.ex. om fartygskonstruktion, utrustning, bemanning eller drift som avses i den föreslagna bemyndigandebestämmelsen. I lagen finns inte heller definitioner på t.ex. fartyg eller andra för lagens tillämpning centrala begrepp, utan de ingår i en förordning, vilket är bakvänt med tanke på de hierarkiska relationerna i grundlagens 80 §.

Den föreslagna bemyndigandebestämmelsen är så öppen i fartygsavfallslagen som helhet att

den inte uppfyller kraven i grundlagens 80 §. Därför är villkoret för vanlig lagstiftningsordning här att bemyndigandebestämmelsen stryks i lagförslaget eller att bemyndigandet i bestämmelsen binds vid bestämmelserna i Marpolkonventionen och liknande, i bestämmelsen specificerade internationella förpliktelser som är bindande för Finland och att bemyndigandet formuleras så att det avser utfärdande av bestämmelser som är noggrannare än lag. Om någon internationell förpliktelse i bestämmelsen i enlighet med tidigare praxis har satts i kraft statsinternt genom förordning är det såvitt utskottet kan se på sin plats att överväga om de bestämmelser i förpliktelsen som hör till området för lagstiftningen behöver sättas i kraft genom lag (t.ex. RP 32/2004 rd).

Grundlagsutskottet understryker dessutom att 80 § i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna, precis som de bestämmelser som ska utfärdas med stöd av bemyndigande. Genom förordning kan det därmed utifrån bemyndigandebestämmelsen vare sig i den nuvarande eller i den föreslagna lagen utfärdas allmänna rättsregler om saker som hör till området för lag (t.ex. GrUU 33/2004 rd, s. 4/I).

*21 a § 2 mom. och 21 c §.* Genom förordning av statsrådet kan för verkställigheten av bilaga VI till protokollet till Marpolkonventionen, Europeiska gemenskapens rättsakter eller uppfyllande av Finlands internationella förpliktelser i övrigt utfärdas bestämmelser om de frågor som nämns i 21 a § 2 mom. 1—4 punkten.

Bestämmelserna i bilaga VI till Marpolkonventionen gäller enligt den föreslagna ikraftträdandelagen som lag sådana Finland har förbundet sig till bestämmelserna. De grundläggande bestämmelserna om de frågor som avses i den föreslagna bemyndigandebestämmelsen blir därmed utfärdade genom lag och bemyndigandet till denna del begränsat till utfärdande av bestämmelser som är noggrannare än lag. Det är i alla fall lämpligt att uttryckligen nämna detta i bemyndigandebestämmelsen.

Bestämmelsens lydelse ger den uppfattningen att det genom förordning av statsrådet också vore möjligt att föreskriva om åtgärder som enligt grundlagens 93 § 2 mom. kräver riksdagens godkännande för att sätta i kraft Europeiska gemenskapens rättsakter. Vidare förefaller lydelsen medge att det föreskrivs genom förordning om sättande i kraft av sådana bestämmelser i samband med Finlands övriga internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt 95 § 2 mom. i grundlagen sätts sådana bestämmelser i kraft genom lag. Formuleringarna i den föreslagna bemyndigandebestämmelsen behöver också på dessa punkter förtydligas så att det med stöd av bemyndigande bara kan utfärdas bestämmelser som är noggrannare än lag för att sätta i kraft de rättsakter och förpliktelser som avses i momentet.

Anmärkningarna om 21 a § 2 mom. gäller också bemyndigandebestämmelsen i 21 c §. Vidare påpekar utskottet att det med stöd av 21 c § inte kan utfärdas bestämmelser om sådana förbud och begränsningar som avses i paragrafen eller om deras geografiska räckvidd, om de enligt grundlagen hör till området för lag.

*21 e § 2 mom.* Genom förordning av statsrådet föreskrivs om de ämnen som det är helt förbjudet att förbränna på de områden som nämns i bestämmelsen.

Förbudet mot utsläpp av luftförorenande ämnen i det föreslagna 21 a § 1 mom. täcker enligt utskottets åsikt också in ett förbud att förbränna dem. Bemyndigandebestämmelsen bör dock lämpligen kompletteras med att regleringen uttryckligen gäller luftförorenande ämnen.

*Ikraftträdandebestämmelsen.* Om lagens ikraftträdande föreslås bli bestämt genom förordning av statsrådet. I lagförslaget ingår en del nationella materiella bestämmelser som har att göra med att sätta i kraft bilagan till ändringsprotokollet till Marpolkonventionen. Bemyndigandet är därför oproblematiskt med tanke på grundlagens 79 § 3 mom. (GrUU 9/2003 rd, s. 5/I, GrUU 16/2004 rd, s. 8/I).

**Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför

*att riksdagens samtycke behövs för det i London den 26 september 1997 upprättade ändringsprotokollet till protokollet till Marpolkonventionen till den del protokollet ingår i Finlands behörighet,*

*att beslut om detta fattas med enkel majoritet och*

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det andra lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning om dess 3 § 1 mom. blir behörigen beaktad.*

Helsingfors den 8 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Arja Alho /sd  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Roger Jansson /sv  
Irina Krohn /gröna  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vänst

Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.