

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i tilläggsprotokollet till avtalet mellan de kärnvapenfria medlemsstaterna i Europeiska unionen, Europeiska atomenergigemenskapen och IAEA rörande tillämpningen av artikel III.1 och III.4 i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen samt till lag om ändring av kärnenergilagen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 februari 2000 en proposition med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i tilläggsprotokollet till avtalet mellan de kärnvapenfria medlemsstaterna i Europeiska unionen, Europeiska atomenergigemenskapen och IAEA rörande tillämpningen av artikel III.1 och III.4 i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen samt till lag om ändring av kärnenergilagen (RP 5/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde

samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om propositionen till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesrådet Pasi Tuominen, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Ikka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver riksdagens samtycke i tilläggsprotokollet till avtalet mellan de kärnvapenfria medlemsstaterna i Europeiska unionen, Europeiska atomenergigemenskapen och Internationella atomenergiorganet rörande tillämpningen av artikel III.1 och III.4 i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen. Tilläggsprotokollet kompletterar avtalet mellan parterna rörande tillämpningen av

artikel III.1 och III.4 i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen.

Propositionen innefattar ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i tilläggsprotokollet och ett förslag till lag om ändring av energilagen.

Tilläggsprotokollet avser att effektivisera Internationella atomenergiorganets (IAEA) kontroll av kärnämnen i syfte att avslöja hemliga kärnvapenprogram. Protokollet ålägger staterna

större skyldighet att rapportera till IAEA om kärnenergi-verksamhet inom deras territorium. Samtidigt får IAEA större inspektionsbefogenheter.

Tilläggsprotokollet är ett avtal som skall genomföras dels av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom), dels av medlemsstaterna.

Tilläggsprotokollet träder i kraft den dag IAEA får en skriftlig anmälan från Euratom och staterna om att deras respektive krav rörande ikraftträdande är uppfyllda.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt med tilläggsprotokollet.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen strider bestämmelserna i 63 § kärnenergilagen och i artiklarna 4—7 och 9 i tilläggsprotokollet angående kompletterande tillträde mot bestämmelserna i grundlagen om statens suveränitet. Därför bör lagförslagen behandlas i så kallad inskränkt grundlagsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Nödvändigheten av riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I förarbetena till bestämmelserna sägs det att uttrycket "området för lagstiftningen" har tolkats utifrån den praxis som grundlagsutskottet följt i sina utlåtanden på senare år (se t.ex. GrUU 4/1998 rd). Tolkningen måste ta hänsyn till den nya bestämmelsen i 80 § 1 mom. grundlagen, som begränsar den materiella räckvidden för befogenheten att utfärda förordning. Enligt bestämmelsen skall det genom lag utfärdas bestämmelser om grunden för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag (RP 1/1998 rd, s. 149, andra spalten). Tolkningen av uttrycket påverkas också av att avsikten med grundlagsreformen var att stärka riksdagens ställning i beslutsprocessen rörande godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser (RP 1/1998 rd, s. 51, första spalten).

Enligt utskottet täcker riksdagens befogenhet i 94 § 1 mom. grundlagen att godkänna internationella förpliktelser alla materiella bestämmelser om internationella förpliktelser som hör till

området för lagstiftningen. En bestämmelse om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse skall således anses höra till området för lagstiftningen, 1) om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, 2) om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, 3) om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen skall föreskrivas i lag eller 4) om det finns lagbestämmelser om den sak som lagen gäller eller 5) det enligt rådande uppfattning i Finland skall lagstiftas om saken. Enligt dessa kriterier hör en bestämmelse om en internationell förpliktelse till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland.

Bestämmelserna i tilläggsprotokollet om kompletterande tillträde gäller utövande av offentlig makt. I Finland skall utövande av offentlig makt vara baserat på lag. Vissa bestämmelser i tilläggsprotokollet hör, som regeringen framhåller, till tillämpningsområdet för atomenergilagen och vissa av dem kräver lagändringar. De bestämmelser i tilläggsprotokollet som gäller frågorna i kärnenergilagen hör till området för lagstiftningen. Artikel 2.b i tilläggsprotokollet gäller bl.a. personuppgifter. Med hänsyn till 10 § 1 mom. i grundlagen som gäller skydd för personuppgifter hör protokollbestämmelsen till området för lagstiftningen. Tilläggsprotokol-

let innehåller således ett flertal bestämmelser som kräver riksdagens samtycke.

Godkännandebeslutets räckvidd

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen bara skall godkänna de bestämmelser i tilläggsprotokollet som kräver riksdagens samtycke. Förslaget följer den praxis som tillämpades före grundlagsreformen och som gick ut på att riksdagen bara godkänner bestämmelser som hör till området för lagstiftningen men inte hela förpliktelsen. I förarbetena till grundlagen ansåg regeringen emellertid att riksdagen i sitt beslut kunde uttala att beslutet gäller förpliktelsen i sin helhet (RP 1/1998 rd, s. 150, andra spalten). Denna hållning stämmer bättre överens med den nya formuleringen i 94 § 1 mom. grundlagen. Enligt lagrummet godkänner nämligen riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser, som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, och inte bara de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

Utskottet anser att riksdagens beslut om godkännande av tilläggsprotokollet gäller protokollet i sin helhet.

Beslut om godkännande

Enligt 94 § 2 mom. grundlagen skall riksdagen besluta om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen, skall beslutet fattas med minst två tredjedelsmajoritet av de avgivna rösterna.

Kärnenergilagen från år 1987 ger företrädare för internationella organisationer rätt att genom inspektioner utöva självständig offentlig makt i Finland. Detta ansågs strida mot de konstitutionella bestämmelserna om statens suveränitet. Denna så kallade undantagslag stiftades under medverkan av grundlagsutskottet (GrUU 17/1985 rd).

Tilläggsprotokollets bestämmelser om kompletterande tillträde innebär att inspektörerna från Internationella Atomenergiorganet (IAEA) godkänns genom ett särskilt förfarande och får komma in på finskt territorium. Inspektörerna har rätt att utföra inspektioner på de områden som

nämns i tilläggsprotokollet och att i överensstämmelse med tilläggsprotokollet utföra specificerade inspektioner, till exempel göra okulärbesiktningar, samla in omgivningsprov och använda mätapparatur. Tilläggsprotokollets konstitutionella betydelse hänger samman med bestämmelserna i grundlagen om statens suveränitet, men också med att kärnenergilagen är en så kallad undantagslag.

I 1 § 3 mom. grundlagen finns bestämmelser om att Finland deltar i internationellt samarbete. Den tidigare konstitutionen hade inga sådana bestämmelser. Enligt förarbetena till bestämmelsen har den nya bestämmelsen betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna om suveränitet i den nya regeringens formen (RP 1/1998 rd, s. 74, andra spalten). När grundlagen har ändrats på denna strategiska punkt, måste bestämmelserna i tilläggsprotokollet bedömas direkt utifrån den nya grundlagen och inte utifrån det gamla konstitutionella undantaget i kärnenergilagen (GrUU 31/1998 rd).

Tilläggsprotokollets bestämmelser om kompletterande tillträde har samband med det kontrollsystem som föreskrivs i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (FördrS 11/1970). Avtalet syftar till att verifiera att parterna uppfyller sina förpliktelser att förhindra att en fredlig användning av kärnenergi inte innebär utveckling av kärnvapen eller andra kärnexplosionsmedel. De bestämmelser om kontrollsystemet som är förpliktande för Finland ingår numera i avtalet om kontroll av kärnämne (FördrS 55/1995).

I den konstitutionella bedömningen av IAEA:s inspektioner ingår exceptionellt vägran av villkor för hälsa och fysiskt skydd. Dessutom är det nödvändigt med en internationell kontrollmekanism för att målen skall kunna nås.

Enligt artikel 11 i tilläggsprotokollet och artikel 9 i avtalet om kontroll av kärnämne skall IAEA-inspektörerna alltid godkännas av staterna. De får bara tillträde till de platser som avses i tilläggsprotokollet (artikel 5 a—c och artikel 9). De platser som huvudsakligen inspekteras är kärnanläggningar, gruvor, anrikningsanlägg-

ningar och platser, där relativt stora kvantiteter kärnämnen används eller har använts.

Enligt motiveringen till propositionen (s. 5, andra spalten) omfattar IAEA:s tillsyn i Finland för närvarande åtta innehavare av kärnämnen. Det totala antalet objekt att kontrollera ökar på grund av tilläggsprotokollet med några anläggningar eller företag. De nya objekten omfattas redan nu av Euratoms kontroller. Anläggningarna och företagen arbetar inom ett mycket specifikt område och är därför mycket få. Därför har det inga omfattande konsekvenser att IAEA har rätt att utöva offentlig makt. Aktörerna inom kärnämnessektorn är eller borde åtminstone vara medvetna om branschens unika karaktär och känna till de internationella kontrollerna, som redan nu är ett vanligt inslag.

Inspektionerna inkräktar inte på hemfriden som är skyddad i 10 § 1 mom. grundlagen. Detta eftersom de platser som avses i artikel 5.a i praktiken inte kan vara bostäder och eftersom de avtalsslutande staterna i de fall som avses i artiklarna 5.b, 5.c och 9 inte är skyldiga att ordna med tillträde för inspektörerna. Inspektörerna har inga befogenheter att självständigt bruka maktmedel. Med avseende på den inspekterade verksamheten är inspektionsmetoderna inte överdimensionerade eller i övrigt problematiska i konstitutionellt hänseende.

Bestämmelserna om kompletterande tillträde är inte identiska med bestämmelserna om rutinkontroller i avtalet om kontroll av kärnämne. Det kompletterande tillträdet betyder inte att inspektörerna mekaniskt och systematiskt försöker verifiera informationen till IAEA, utan de utreder misstankar i fråga om uppgifter från olika källor och eventuella inkonsekvenser i uppgifterna. Kompletterande tillträde behövs således om flera olika informationskällor ger anledning att misstänka att kärnämnen används i strid med fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen.

I förarbetena till bestämmelsen i grundlagen om Finlands deltagande i internationellt samarbete sägs att det befogats att utgå från att internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i

ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses vara en kränkning av statens suveränitet. Sett i ett helhetsperspektiv påverkar bestämmelserna om kompletterande tillträde statens suveränitet bara i obetydlig grad. De strider inte mot bestämmelserna i grundlagen om statens suveränitet. Riksdagen kan därför besluta om tilläggsprotokollet med enkel majoritet.

Förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i tilläggsprotokollet

Som ovan sägs innefattar tilläggsprotokollet enligt utskottets uppfattning inga bestämmelser som strider mot grundlagens bestämmelser om statens suveränitet. Förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i tilläggsprotokollet kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Följaktligen måste hänvisningen till så kallad inskränkt grundlagsordning i ingressen till det första lagförslaget strykas.

Lagens rubrik måste ändras i överensstämmelse med lagens syfte. Lagen gäller inte godkännande av vissa bestämmelser i tilläggsprotokollet, utan är en sådan i 95 § 1 mom. grundlagen avsedd lag som avser att sätta i kraft fördragsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Också 1 § bör ses över. Paragrafen skall ange att de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen är direkt tillämplig lag på det nationella planet i den form som Finland har förbundit sig till dem. Befogenheten att utfärda förordning kan i 2 § lämpligen avdelas presidenten (RP 1/1998 rd, s. 152, andra spalten).

Förslaget till lag om ändring av kärnenergilagen

Strålsäkerhetscentralens tillsynsbefogenheter

Den föreslagna lagen om ändring av kärnenergilagen avser att ge strålsäkerhetscentralen större tillsynsbefogenheter i syfte att anpassa dem till IAEA:s kontrollbefogenheter på grundval av tilläggsprotokollet. Tilläggsprotokollet kräver i sig inte detta. De föreslagna bestämmelserna

grundar sig således inte på bestämmelser i fördraget utan har nationella orsaker. I detta hänseende gäller förslaget inte ikraftträdande av bestämmelser i ett fördrag. De bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen sätts nationellt i kraft genom det första lagförslaget. Därför och inte heller i övrigt finns det någonting som talar för att förslaget till lag om ändring av kärnenergilagen skall betraktas som en lag för införande av ett fördrag i enlighet med 95 § 2 mom. grundlagen. Hänvisningen till inskränkt grundlagsordning i ingressen bygger följaktligen på felaktiga premisser och måste strykas.

Den föreslagna ändringen i 63 § 1 mom. 1 punkten kärnenergilagen innebär att strålsäkerhetscentralens tillsynsbefogenheter utsträcks till forsknings- och utvecklingsverksamhet enligt 2 § 1 mom. 6 punkten i samma lag. Enligt propositionen skall lagen tillämpas på forsknings- och utvecklingsverksamhet "i de fall, om vilka bestäms genom förordning". Utskottet menar att lagens tillämpningsområde inte bör slås fast i förväg genom förordning, när det samtidigt genom förordning utfärdas bestämmelser om räckvidden för myndigheternas befogenheter. Den föreslagna 2 paragrafen bör kompletteras med en direkt hänvisning till definitionen på forsknings- och utvecklingsverksamhet i tilläggsprotokollet. En annan möjlighet är att befogenheten att utfärda förordning kopplas till den anknyttande bestämmelsen i tilläggsprotokollet. Då måste statsrådet vara den som har rätt att utfärda förordningar.

I den sista meningen i 63 § 1 mom. 8 punkten sägs att rätten att utfärda inspektioner inte gäller på platser som är skyddade av hemfrid. Beträktar man strålsäkerhetscentralens tillsynsbefogenheter i 1—7 punkten enligt denna slutsats om ett motsatt förhållande, förefaller det i princip att också omfattas av hemfriden. Med tanke på vad som är de huvudsakliga kontrollobjekten är detta inte nödvändigt. Enligt utskottets mening bör förslaget ändras så att tillsynsbefogenheterna i 63 § 1 mom. i inget som helst hänseende omfattar lokaler underkastade konstitutionellt hemfridsskydd, det vill säga fasta bostäder.

63 § 2 mom.

När frågan var aktuell ansåg grundlagsutskottet att 63 § 2 mom. kärnenergilagen är en befogenhet som avviker från konstitutionen i och med att den tillåter att främmande stater eller internationella organisationer genom en vanlig lag får rätt att göra de inspektioner som nämns i lagrummet men som vid den tidpunkten ansågs kränka statens suveränitet (GrUU 17/1985 rd). Det är skäl att stryka det som hänvisar till denna befogenhet och samtidigt till undantagslagen, anser utskottet. Detta kan till exempel göras genom att de internationella kärnenergiorgan som Finland garanterar kontrollbefogenheter för specificeras i lagen.

Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft samma dag som tilläggsprotokollet och den anknyttande lagen om tilläggsprotokollets i kraftträdande. I propositionen föreskriver ikraftträdelsebestämmelsen på vanligt sätt att ikraftträdelsestidpunkten bestäms i samband med stadfästelsen av lagen. Ikraftträdelsestidpunkten bör kunna bestämmas genom förordning för att syftet med propositionen skall kunna uppnås. I grundlagen föreskriver 79 § 3 mom. att det i en lag av särskilda skäl kan anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. I detta fall kan lagens nära samband med en internationell förpliktelse betraktas som ett särskilt skäl. Av samma anledning är det befogat att presidenten bemyndigas att utfärda förordning om ikraftträdelsestidpunkten för lagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke behövs för tilläggsprotokollet till avtalet mellan de kärnvapenfria medlemsstaterna i Europeiska unionen, Europeiska atomenergigemenskapen och IAEA rörande tillämpningen av artikel III.1 och III.4 i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen,

*att riksdagen godkänner hela tilläggs-
protokollet med enkel majoritet och*

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 27 april 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
medl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent

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

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen,

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.