

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 16 september 1993  
Utlåtande nr 15

*Till Miljöutskottet*

Miljöutskottet har i en den 28 maj 1993 daterad skrivelse begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 77 med förslag till avfallslag och lag om ändring av lagen om miljötillståndsförfarande, beträffande 5 § i förslaget till avfallslag.

Utskottet har hört kanslichefen Lauri Tarasti och äldre regeringssekreteraren Hannu Karjalainen vid miljöministeriet, lagstiftningsrådet Pekka Vihervuori vid justitieministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Olli Mäenpää, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

I syfte att samordna stadgandena om avfall och avfallshantering med EG:s bestämmelser föreslår regeringen en avfallslag som skall ersätta den nuvarande lagen om avfallshantering. Det allmänna målet med avfallslagen är att stödja en hållbar utveckling genom att främja en förnuftig användning av naturtillgångarna samt genom att förebygga och bekämpa de faror och skador som avfall förorsakar hälsan och miljön. Propositionen innehåller också ett förslag om ändring av lagen och om miljötillståndsförfarande.

Lagarna ansluter sig till EES-avtalet och avses träda i kraft samtidigt med avtalet. Tidpunkten för när lagarna skall träda i kraft kommer att anges genom förordning.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas 5 § i den föreslagna avfallslagen. Enligt paragrafen kan statsrådet meddela allmänna verkställighetsföreskrifter. Eftersom det under beredningen av lagförslaget har framförts olika åsikter om hur denna paragraf påverkar lagstiftningsordningen föreslår regeringen att det övervägs om utlåtande till denna del skall begäras av

riksdagens grundlagsutskott. Enligt regeringens åsikt kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

**Utskottets ställningstaganden**

*Allmänt*

Förslaget till avfallslag inrymmer många fullmaktsstadganden. Utskottet har granskat 2 § 4 mom., 5 §, 18 § och 26 § såsom statsförfattningsrättsligt beaktansvärda. Det förstnämnda stadgandet avser en precisering av lagens tillämpningsområde genom förordning. De övriga reglerar statsrådets rätt att meddela allmänna föreskrifter om olika omständigheter.

Inom hävdvunnen lagstiftningspraxis har det ansetts vara möjligt att stadga genom en vanlig lag att ett ärende, som i och för sig omfattas av en lag, delvis regleras genom en förordning eller genom en författning på ännu lägre nivå. Grundlagsutskottet har å andra sidan i sina tolkningar ansett (t.ex. GrUU 17/1985 rd) att regleringen av ett helt rättsområde kan överföras från en lag till författningar på lägre nivå bara i grundlagsordning. Inom utskottspraxis har det visserligen inte preciserats desto närmare när en delegering är så omfattande att den kan anses gälla ett helt rättsområde. Kvalificerad lagstiftningsordning har likaså ansetts vara nödvändig om det genom lag ges fullmakt att genom författningar på en lägre nivå utfärda till exempel stadganden som ingriper i medborgarnas grundlagsfästa rättigheter.

Under senare tid har utskottet i sin praxis vid bedömning av om en delegering kan tillåtas eller inte i allt större utsträckning uppmärksammat den aktuella fullmaktens substans på den allmänna grunden exakthet — öppenhet. Utskottet har till exempel karakteriserat ett stadgande som skulle ha tillåtit att statsrådet begränsar antalet mottagare av en lagstadgad förmån (vuxenstu-

diepenningen) som mycket exceptionellt. Utskottet fann det vara nödvändigt med en precisering av den föreslagna fullmakten (GrUU 14/1992 rd). Vidare har utskottet stannat för att ett stadgande påkallar grundlagsordning på den grunden att det skulle innebära en öppen och till sina konsekvenser vag fullmakt för statsrådet att ingripa i grunder som i sista hand är avgörande för vem som är berättigad att få bostadsbidrag och till vilket belopp (GrUU 25/1992 rd). Dessutom har grundlagsutskottet ansett att grundlagsordning krävs också för en sådan öppen fullmakt som kunde ha lett till att någon med stöd av förordning kunde förvägras arbetslöshetsdagpenning på grund av frivilligt arbete som han utför (GrUU 6/1993 rd).

### *Delegeringsstadgandena*

Enligt förslagets 2 § 4 mom. stadgas det närmare om lagens tillämpningsområde genom förordning. När tillämpningen av en lag regleras på detta sätt är det i sak fråga om delegering av lagstiftningsmakt, eftersom den som utfärdar förordningen får besluta om lagens tillämpningsområde (GrUU 16/1992 rd). Fullmakten innebär i statsförfattningsrättsligt hänseende inga problem, om rätten att utfärda förordning uppfattas vara underordnad i förhållande till innehållet i den lag vars tillämpningsområde preciseras. Det är sålunda inte möjligt att utvidga lagens innehåll genom förordning.

Av propositionens motivering framgår att 2 § 4 mom. likväl avser en mer omfattande fullmakt än vad som nämns ovan. Enligt motiveringen kan det genom förordning stadgas i detalj om förhållandet mellan avfallslagen och flera andra lagar. Avsikten är att undvika överlappande reglering. Eftersom lydelsen i lagförslagets 2 § 4 mom. emellertid inte innebär en sådan fullmakt kan dessa lagars inbördes förhållanden inte regleras på planerat sätt genom förordning. Enligt utskottets åsikt måste en dylik fråga vid behov uttryckligen avgöras genom lagstadganden (se också GrUU 6/1970 rd).

Med stöd av 5 § avfallslagen kan statsrådet för verkställigheten av stadgandena i lagens 2 kap. meddela allmänna föreskrifter om olika omständigheter. De stadganden vars verkställighet fullmakten för statsrådet gäller ingår i lagförslagets 4 § och avser de allmänna omsorgsplikterna.

Med undantag för det som nämns i 28 § innehåller regeringsformen inga stadganden om statsrådets rätt att utfärda förordningar. Enligt

hävdudden och rätt allmänt omfattad praxis kan befogenhet att utfärda förordningar delegeras till statsrådet genom en särskild fullmakt i lag. De fullmakter statsrådet nu föreslås få i 5 § 1 mom. 3 och 4 punkten är dock exceptionella genom att de är så vaga och generella. Att fullmakten är öppen är statsförfattningsrättsligt betydelsefullt eftersom statsrådets rätt att utfärda förordningar kunde hänföra sig till utbyte och användning av produkter, dvs. sådana egendomsskyddsfrågor som medborgarna med stöd av 6 § 1 mom. regeringsformen är skyddade i enligt lag.

Det förefaller som om momentets 3 punkt skulle tillåta att en del produkter i normal daglig användning såsom kylskåp och bilar, som är besvärliga med tanke på avfallshanteringen kunde regleras genom förbud, begränsningar och villkor, som över huvud taget inte begränsas i lagen. Statsrådet skulle sålunda få en möjlighet att i betydande utsträckning bestämma över enskilda medborgares skyldigheter utan att grunderna för detta fastställs i lag. En viktig grundförutsättning för vårt konstitutionella system är att grunderna för individens rättsliga ställning fastställs i lag. Från denna synpunkt innebär 5 § 1 mom. 3 punkten en så öppen och opreciserad fullmakt för statsrådet att lagförslaget måste behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver. För att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör åtminstone de grundläggande kriterierna för statsrådets rätt att utfärda förordningar och de situationer där detta är möjligt fastställas i lag.

Enligt momentets 4 punkt kunde statsrådet meddela allmänna föreskrifter "om andra med dessa jämförbara omständigheter som är nödvändiga för verkställigheten av stadgandena i detta kapitel". Med beaktande av hur generella de allmänna omsorgsplikterna enligt 4 § är och hur öppen 4 punkten är, skulle statsrådet på den föreslagna grunden få en mycket självständig och omfattande rätt att uppställa allmänna normer. Precis som i 3 punkten är fullmakten så öppen och opreciserad att också detta leder till att lagförslaget måste behandlas i grundlagsordning.

Enligt den grundprincip för avfallshanteringen som framgår av lagens 6 § 1 punkt är det avfallsinnehavaren som skall se till att avfallshanteringen ordnas. Statsrådet skall dock med stöd av 18 § 1 mom. 5 punkten kunna meddela allmänna föreskrifter som innebär att denna skyldighet överförs på andra. I förslaget är

statsrådets rätt inte bunden vid några som helst villkor. Sålunda är även denna fullmakt till sin art så öppen och opreciserad att lagförslaget också av denna orsak måste behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Fullmakten i 26 § 4 punkten i förslaget till avfallslag att meddela allmänna föreskrifter om isolering av ett förorenat markområde har beröringspunkter med rörelsefriheten enligt 7 § regeringsformen. Detta stadgande om en grundläggande rättighet innebär bland annat att undantag från rörelsefriheten skall göras genom en lag. Därför måste grundläggande stadganden om lagfästa begränsningar i rörelsefriheten absolut tas in i själva lagen.

#### *Andra omständigheter*

I 40 § avfallslagen stadgas om en avfallsplan. Av propositionens motivering framgår att planerna skall ha rättsverkningar utöver den situation som avses i 3 mom. Detta skulle uppenbarligen i sista hand vara beroende av EG-direktiven via EES-avtalet. Om detta är avsikten bör det stadgas om planernas rättsliga verkningar i lagen.

Enligt förslagets 42 § 2 mom. kunde länssty-

---

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö samt medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Laine, M. Laukkanen, J.

relsen och miljövårdsnämnden, som är avfallstillståndsmyndigheter, i enstaka fall utvidga sin behörighet och förutsätta att tillstånd söks i situationer där detta inte krävs med stöd av lag eller förordning. Enligt utskottets åsikt vore en sådan reglering oerhörd med tanke på principen om förvaltningens lagbundenhet som framgår av 92 § 1 mom. regeringsformen. Enligt utskottets uppfattning får ett sådant stadgande absolut inte tas in i lagen.

Utskottet uppmärksammar ytterligare behovet av att ändra straffstadgandena i avfallslagen och stadgandenas lagsystematiska plats med tanke på den andra fasen i totalrevideringen av strafflagstiftningen, som gäller strafflagen och vissa andra lagar (RP 94).

---

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att det första lagförslaget bör handläggas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver och*

*att det andra lagförslaget kan handläggas i den ordning 66 § riksdagsordningen stadgar.*

---

Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö.

