

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 mars 2002 en proposition med förslag till lag om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet (RP 15/2002 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till trafikutskottet.

- regeringsråd Hannu Pennanen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- överinspektör Mika Mäkilä, Banförvaltningscentralen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet. Propositionens huvudsakliga syfte är att genomföra direktivet om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg och direktivet om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg. Den föreslagna lagen tillämpas på trafikleder, spår och anordningar inom det statliga bannät som hör till det transeuropeiska järnvägssystemet och på de spårfordon som används i trafik inom det liksom även på de yrkesmässiga kvalifikationerna och villkoren avseende

de hälsa och säkerhet för den personal som är sysselsatt med driften av systemet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den antagits och blivit stadfäst.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen ingår i propositionen konstitutionellt relevanta bestämmelser, särskilt om bemyndigande att ge normer på lägre nivå, marknadsduglighet för ett delsystem och en driftskompatibilitetskomponent, övervakningen av anmälda organ och marknadsövervakning. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Normgivningsbefogenheter

Allmänt. Lagförslaget innehåller flera bestämmelser om statsrådets rätt att ge förordning och Banförvaltningscentralens kompetens att utfärda föreskrifter. Meningen är att merparten av direktivbestämmelserna om driften inom det transeuropeiska järnvägssystemet sätts i kraft genom bestämmelser på lägre nivå som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen.

De föreslagna bestämmelserna om delegeringen av lagstiftningsmakt måste bedömas utifrån 80 § i grundlagen. I 80 § 1 mom. föreskrivs att statsrådet kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall dock utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden haft för praxis att kräva att regleringen skall vara exakt och noga avgränsad för att ett bemyndigande skall få tas in i en lag.

Enligt grundlagens 80 § 2 mom. kan även 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. Jämfört med bemyndiganden att utfärda förordning räcker det för bemyndiganden av detta slag inte med det allmänna kravet på exakt avgränsning, utan de frågor som bemyndigandet gäller måste preciseras exakt i lag. Bemyndigandet skall dessutom enligt grundlagens uttryckliga bestämmelse ha ett exakt avgränsat tillämpningsområde (se även t.ex. GrUU 46/2001 rd, s. 3 första spalten). Sett ur ett grundlagsperspektiv är andra myndigheters normgivningsrätt ett undantag jämfört med bemyndigande att utfärda förordning (GrUB 10/1998 rd, s. 22 första spalten). I samband med grundlagsreformen nämndes som exempel på myndigheters rätt att utfärda rättsnormer en teknisk reglering av smärre

detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning (RP 1/1998 rd, s. 134 första spalten).

Utskottet har upprepade gånger understrukit att 80 § 1 och 2 mom. i grundlagen direkt inskränker tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena (se t.ex. GrUU 48/2001 rd, s. 4). Det går därmed inte att genom statsrådsförordning eller myndighetsföreskrifter att utfärda allmänna rättsregler om exempelvis grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Bemyndigande att utfärda förordning. Enligt lagförslagets 3 § 1 mom. ges genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser om de väsentliga krav i fråga om säkerhet, tillförlitlighet och tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet som finns angivna i bilagor till de i momentet nämnda direktiven och som skall iakttas inom det transeuropeiska järnvägssystemet. Dessa väsentliga krav är av fundamental betydelse med tanke på innehållet i närapå samtliga bestämmelser i lagförslaget. Därför är det inte helt problemfritt att låta regleringen av dem ingå enbart i en statsrådsförordning.

Något som enligt utskottet i detta fall bör tillmätas betydelse i den konstitutionella bedömningen av bemyndigandet är att det handlar om en teknisk reglering som berör en rätt snäv yrkeskategori och som i sista hand gäller trafikleder, spår och anordningar inom det statliga ban nätet och spårfordon som används i trafik inom det. Dessutom är innehållet i den utifrån bemyndigandet givna förordningen bundet till kravet i bilagorna till de direktiv som nämns i bestämmelsen (se t.ex. GrUU 45/2001 rd, s. 5 första spalten). Den föreslagna regleringen påverkar inte lagstiftningsordningen.

Förordningen från statsrådet kan enligt motiveringen också innehålla bestämmelser om de yrkesmässiga kvalifikationerna och villkoren avseende hälsa och säkerhet för personalen. Men

som den föreslagna bemyndigandebestämmelsen är formulerad täcker den inte sådana saker. Bestämmelsen måste följaktligen preciseras. I detta sammanhang bör observeras att statsrådet genom sin förordning endast får precisera bestämmelserna på lagnivå om hälsa och säkerhet i arbetet och att de grundläggande bestämmelserna om kraven på de yrkesmässiga kvalifikationerna till följd av grundlagens 18 § 1 mom. måste ingå i lag (se t.ex. GrUU 39/2001 rd, s. 2 andra spalten).

I lagförslagets 4 § 2 mom. föreskrivs att närmare bestämmelser om förklaringar och försäkringar enligt momentet och om villkoren för dem ges genom förordning av statsrådet. EG-kontrollförklaring lämnas av den som tar ett delsystem i bruk och EG-försäkringen av tillverkaren av en driftskompatibilitetskomponent eller av den som släpper ut komponenten på marknaden. Förklaringen eller försäkringen innebär att delsystemet eller driftskompatibilitetskomponenten utifrån 6 § 2 mom. kan anses uppfylla de väsentliga kraven (överensstämmelsepresumtion). Av motiveringen framgår att statsrådsförordningen också kommer att innehålla närmare bestämmelser om förfarandet vid EG-kontrollförklaring och EG-försäkringen. Detta kräver ett tillägg till momentet. Dessutom konstateras i motiveringen att villkoret åtminstone för en EG-kontrollförklaring är att ett i den föreslagna 7 § avsett organ utfärdar ett intyg över delsystemets överensstämmelse. Ur förklaringsgivarens synvinkel är detta en väsentlig omständighet och därför krävs det ett uttryckligt omnämnande i lagen. Den förordning som ges med stöd av bemyndigandet avses också i övrigt till sitt innehåll vara bunden till gemenskapsregleringen. Att en sådan bindning uttrycks i själva bemyndigandebestämmelsen är ägnat att göra bemyndigandet mer noggrant avgränsat (se GrUU 45/2001 rd, s. 5 första spalten).

Andra meningen i lagförslagets 7 § 3 mom. tillåter att det genom förordning av statsrådet ges bestämmelser om andra begränsningar och villkor som har samband med det i momentet avsedda organets verksamhet och gäller utseende av organet och genom vilka säkerställs att orga-

nets uppgifter sköts väl. Ordet "dessutom" i bemyndigandebestämmelsen indikerar en möjlighet att genom förordning ytterligare föreskriva om andra förutsättningar och villkor för utseende av anmälda organ än de som räknas upp i 7 § 1 mom. Bemyndigandet måste ges en skrivning som uttrycker att det handlar om kompletterande bestämmelser till lagen. Ett bättre alternativ vore trots allt, menar utskottet, att ändra bemyndigandet att ge förordning till att avse förvaltningsbeslut som fattas när anmälda organ utses (jfr lagförslagets 5 § 2 mom. om möjlighet att inkludera begränsningar och villkor i tillstånd för ibruktagande). I det fallet kunde bestämmelsen lämpligen avskiljas från 3 mom. och placeras in exempelvis som 2 mom. Som en följd härav blir nuvarande 2 och 3 mom. 3 och 4 mom.

Närmare bestämmelser om Banförvaltningscentralens uppgifter som den myndighet som ansvarar för marknadsövervakningen ges enligt 11 § 1 mom. i lagförslaget genom förordning av statsrådet. Utskottet vill påpeka att den förordning som utfärdas med stöd av bemyndigandet inte får innehålla bestämmelser om Banförvaltningscentralens kompetens eller andra frågor som hör till lagområdet.

Befogenheter att utfärda föreskrifter. Besluten och rekommendationerna från Europeiska gemenskapernas kommission om grundparametrarna och de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet när det gäller tillämpningen av de väsentliga kraven genomförs enligt lagförslagets 3 mom. 2 mom. på det sätt som föreskrivs genom beslut av Banförvaltningscentralen. Mot bakgrunden av utskottets praxis är det lämpligt att anförtro expertmyndigheten rätten att utfärda föreskrifter om järnvägssystemets tekniska detaljer. Regleringen präglas i mångt och mycket av yrkesrelaterade särdrag (se t.ex. GrUU 52/2001 rd, s. 4).

Bestämmelsens lydelse ("på det sätt som") är misslyckad såtillvida att besluten och rekommendationerna skall genomföras uttryckligen genom en föreskrift från Banförvaltningscentralen och inte på något annat sätt som centralen beslutar. Momentet måste absolut omformuleras.

Lagförslaget 15 § 2 och 3 mom. ger Banförvaltningscentralen rätt att besluta att lagen får tillämpas retroaktivt på omständigheter och verksamheter som nämns i bemyndigandebestämmelserna. Det strider mot 80 § 2 mom. i grundlagen att ge en myndighet sådana befogenheter. Men meningen är att lagen skall tillämpas retroaktivt bara i den utsträckning gemenskapsregleringen kräver. Bemyndigandebestämmelsen bör formuleras utifrån denna intention utan hänvisningar till rätt för myndighet att ge föreskrifter. Också den föreslagna 12 § bör ses över på den punkt som gäller en bestämmelse som utfärdats med stöd av 15 §.

Överföring av en förvaltningsuppgift på andra än myndigheter

I 7 § 1 mom. föreskrivs att kommunikationsministeriet utser ett anmält organ, som enligt 8 § utför EG-kontroller i syfte att bedöma delsystemens överensstämmelse och utfärdar intyg om överensstämmelse. De anmälda organen bedömer också driftskompatibilitetskomponenternas överensstämmelse och lämplighet och utfärdar provningsintyg över bedömningarna. Kontrollerna, bedömningarna och intygen är viktiga inte bara för att delsystem och driftskompatibilitetskomponenter skall kunna släppas ut på marknaden och överlåtas till någon annan utan också för att de skall kunna användas. Uppgifterna kan enligt förslaget också anförtros juridiska personer.

De anmälda organens uppgifter är offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Med tanke på ändamålsenlighetskravet finns det ingenting som hindrar att tekniska kontroller och utfärdande av intyg på basis av dem också kan anförtros andra än myndigheter. När ett anmält organ utför sina lagfästa uppgifter skall det iaktta den i 9 § nämnda författningsrättsliga lagstiftningen och de anställda står under straffrättsligt tjänsteansvar. Besvärinstansfrågan är korrekt löst i 13 §. Med tanke på de språkliga rättigheterna, ett av kravet på god förvaltning, är det inte helt problemfritt att 9 § tillåter att det anmälda organet i sina intyg får använda det språk på vilket det tekniska underlaget för bedömningen är avfattat, alltså ett annat språk än finska eller

svenska. En relevant faktor i detta sammanhang är dock enligt utskottet att den verksamhet som bestämmelserna gäller är ytterst teknisk och att verksamheten utövas av en snäv yrkeskår. Förslaget äventyrar inte de grundläggande fri- och rättigheterna i den mening grundlagens 124 § avser. Lagförslaget kan på denna punkt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ett anmält organ får enligt 8 § 3 mom. i lagförslaget lägga ut delåtgärder på en underleverantör, om underleverantören utför uppgifterna i enlighet med den föreslagna lagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Momenets lydelse ger inte klart besked om även den i 9 § nämnda allmänna förvaltningsrättsliga lagstiftningen skall gälla underleverantörernas åtgärder. Av propositionens motivering framgår att meningen är att organet genom utläggningen på underleverantör bara skall kunna komplettera sitt kunnande på vissa delområden inom bedömningen. Däremot går det inte att lägga ut hela bedömningen på en underleverantör. Av denna uttryckliga bestämmelse i lagförslaget följer att det anmälda organet ansvarar för åtgärder som det lagt ut på en underleverantör. I en sådan konstellation kan underleverantören ses som en osjälvständig teknisk assistent till det anmälda organet. De föreslagna bestämmelserna utgör inget problem med hänsyn till 124 § i grundlagen, även om den i 9 § nämnda lagstiftningen inte tillämpas på underleverantörens åtgärder (se GrUU 52/2001 rd, s. 5 första spalten, GrUU 2/2002 rd, s. 4 första spalten).

Lagförslaget 8 § 3 mom. om ett anmält organs möjlighet att anlita underleverantör bör lämpligen kompletteras med en passus om att underleverantören skall uppfylla förutsättningarna i 7 § för utseende av anmälda organ. I analogi härmed bör av 7 § 1 mom. 1 punkten framgå att organet kan vara en juridisk person men också en myndighet.

Övriga omständigheter

Marknadstillsynsmyndighetens befogenheter. Lagförslaget 11 § 3 mom. ålägger marknadstillsynsmyndigheten att vidta åtgärder för att begränsa eller förbjuda användningen av ett del-

system eller en driftskompatibilitetskomponent eller för att dra tillbaka delsystemet eller komponenten från marknaden, om bristen på överensstämmelse i delsystemet eller komponenten äventyrar järnvägstrafikens säkerhet eller annars är väsentlig. Med hänsyn till godtagbarheten finns det ingenting att anmärka mot den föreslagna bestämmelsen. Eftersom bestämmelsen griper in i egendomsskyddet vill utskottet understryka att bestämmelsen i varje enskilt fall skall tillämpas med hänsyn till kravet på proportionalitet.

Straffbestämmelsen. Den föreslagna 12 § är en s.k. blancostraffbestämmelse, enligt vilken revisiten för de straffbara handlingarna delvis framgår av bestämmelser på lägre nivå som utfärdas med stöd av lagen. Innehållet i dessa bestämmelser dikteras i stor utsträckning av gemenskapslagstiftningen. Utskottets åsikt har varit att en reglering lik den föreslagna är möjlig med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § (se GrUU 45/2001 rd, s. 4). Den föreslagna bestämmelsen påverkar följaktligen inte lagstiftningsordningen, men på grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen

vill utskottet påpeka att det av alla med stöd av lagen utfärdade bestämmelser uttryckligen skall framgå vilka bestämmelser och föreskrifter som står under straffhot enligt 12 § (se GrUU 45/2001 rd, s. 4 första spalten).

Ändringssökande. I 11 § 4 mom. och 13 § 2 mom. finns bestämmelser om hur ändring söks i Banförvaltningscentralens beslut. Det förstnämnda momentet ger inte klart besked om det är viteslagen eller förvaltningsprocesslagen som gäller för sökande av ändring i marknadstillsynsmyndighetens beslut angående krav enligt 11 § 3 mom. Bestämmelsen måste absolut preciseras. Dessutom är det enligt utskottet skäl att komplettera 13 § med en passus om att också andra beslut av Banförvaltningscentralen överklagas på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 3 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.