

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2002 rd

**Regeringens proposition om godkännande av upphävandet av överenskommelsen angående finansiellt stöd åt ispatrulleringstjänsten i Norra Atlanten och godkännande av ändringarna i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss samt med förslag till en lag som gäller sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av 6 kap. sjölagen**

*Till trafikutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 19 mars 2002 en proposition om godkännande av upphävandet av överenskommelsen angående finansiellt stöd åt ispatrulleringstjänsten i Norra Atlanten och godkännande av ändringarna i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss samt med förslag till en lag som gäller sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av 6 kap. sjölagen (RP 22/2002 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till trafikutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- sjöfartsråd Raimo Kurki och regeringssekreterare Jaana Heikkinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Ronald Wrede, utrikesministeriet
- professor Kari Hakapää
- professor Mikael Hidén
- juris doktor Ora Meres-Wuori
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av  
— lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet.

## PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner upphävandet av överenskommelsen 1956 angående finansiellt stöd åt ispatrulleringstjänsten i Norra Atlanten och de ändringar som den 5 december 2000 gjordes i kapitel V i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss. I propositionen ingår ett förslag till en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av nämnda bilaga till konventionen och en lag om ändring av 6 kap. sjölagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president, samtidigt som ändringarna i konventionen om säkerheten för människo-

liv till sjöss träder i kraft internationellt den 1 juli 2002.

I motiveringen till behandlingsordningen för propositionen redogörs för skälen för att begära riksdagens godkännande för upphävandet av ispatrulleringsöverenskommelsen och för att riksdagens samtycke har inhämtats bara till de ändringar som gjorts i V kap. i bilagan till konventionen. Regeringen menar att ändringarna i V kap. i bilagan kan godkännas med enkel majoritet och att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med anledning av de frågor som hänför sig till tolkningen av 94 § 1 mom. grundlagen är det dock önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet under riksdagsbehandlingen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Riksdagens samtycke*

*Upphävande av överenskommelsen om ispatrulleringstjänst.* Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att överenskommelsen 1956 angående finansiellt stöd åt ispatrulleringstjänsten i Norra Atlanten upphävs.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse. I samband med grundlagsreformen hävdade grundlagsutskottet att riksdagens godkännande krävs för uppsägning också av sådana internationella förpliktelser som riksdagen godkänt innan den nya grundlagen trädde i kraft. Kravet på godkännande gäller dessutom uppsägningar av förpliktelser som ursprungligen inte godkänts av riksdagen men som utifrån den nya

grundlagen bör föreläggas riksdagen för godkännande (GrUB 10/1998 rd, s. 26/I). Utskottet har ansett att det krävs samtycke av riksdagen också för återkallande av en reservation eller en liknande åtgärd, när riksdagen har godkänt den eller när riksdagen hade kunnat besluta om godkännande (se GrUU 4/2001 rd, s. 2).

I upphävandet av överenskommelsen om ispatrulleringstjänst är det formellt inte fråga om uppsägning av en överenskommelse, men till sina effekter kan ett folkrättsligt upphävande av en överenskommelse jämföras med uppsägning av en förpliktelse. Riksdagen godkände 1971 vissa bestämmelser i överenskommelsen om ispatrulleringstjänst och därför behövs riksdagens godkännande också för att upphäva överenskommelsen.

*Bilagan till SOLAS-konventionen.* Regeringen föreslår att riksdagen godkänner de ändringar som gjordes den 5 december 2000 i kapitel V i bilagan till den internationella konventionen 1974 om säkerheten för människoliv till sjöss.

Kapitel V i bilagan innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, som det

framgår av propositionens motivering. Regel 4 i kapitlet (varningar inom sjöfarten), 5 (väderlekstjänst och vädervarningar) och 9 (sjömätningstjänster) innehåller dock så generella förpliktelser för de fördragsslutande staterna att bestämmelserna i dem inte kan anses höra till området för lagstiftningen. Däremot hör regel 2 (definitioner) till området för lagstiftningen för att bestämmelserna i den indirekt påverkar innehållet i och tillämpningen av andra bestämmelser som hör till området för lagstiftningen (se GrUU 6/2001 rd, s. 2/I—II).

Varje fördragsslutande regering som anlitar ispatrulleringstjänsten betalar en proportionell andel av kostnaderna för verkställandet och drivandet av tjänsten i enlighet med den bilaga som nämns i regel 5 i bilagan till kapitel V. Utskottet anser att förpliktelsen hör till dem som riksdagen skall godkänna också på grund av att den har verkningar som binder riksdagens budgetmakt, också om verkningarna är indirekta.

#### *Godkännandebeslutets räckvidd*

I propositionen föreslås att riksdagen exceptionellt bara godkänner ändringarna i kapitel V i bilagan till SOLAS-konventionen. Ändringarna i kapitel II—1, II—2, IX och X i bilagan gäller fartygens konstruktion och ledningsarrangemang i anknytning till en säker drift av fartyget. Enligt 1 kap. 8 § sjölagen bestäms det om dem genom förordning. Enligt propositionens motivering hör dessa ändringar inte till området för lagstiftningen och innehåller inte heller i övrigt bestämmelser som kräver riksdagens godkännande. Bestämmelserna om ändringar i andra kapitel än kapitel V är till sin natur tekniska och gäller bara en begränsad grupp och är dessutom ganska omfattande. Därför har riksdagens godkännande inte begärts för andra ändringar än de som gjorts i kapitel V.

Efter det att grundlagsreformen trädde i kraft har det utifrån grundlagsutskottets utlåtandep Praxis blivit en sedvänja att riksdagen godkänner de fördrag och andra internationella förpliktelser som kräver dess samtycke i sin helhet (se t.ex. GrUU 24/2001 rd, s. 2/II och RP 1/1998 rd,

s. 150/I). Detta svarar också mot formuleringen i 94 § 1 mom. i grundlagen.

Men utskottet ser inget ovillkorligt hinder för att riksdagens godkännande i vissa situationer inskränkts enbart till sådana bestämmelser i en förpliktelse som kräver riksdagens godkännande. Å andra sidan kan det bara vara fråga om en sådan exceptionell situation när en del av en förpliktelse som kräver riksdagens godkännande utgör en oavhängig, självständig helhet som klart skiljer sig från övriga delar likaväl tekniskt som i sak<sup>1</sup>. I så fall kan det i sådana delar av en förpliktelse som i tekniskt hänseende kan avgränsas så att de inte kräver riksdagens godkännande självklart inte ingå bestämmelser som hör till — eller påverkar — området för lagstiftningen eller som i övrigt kräver riksdagens godkännande. Utskottet understryker att en uppsjälkning av en förpliktelse som innehåller bestämmelser som kräver riksdagens godkännande i olika delar i detta hänseende kan komma i fråga bara i mycket exceptionella fall. Huvudregeln är att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser i sin helhet. Därför framhåller utskottet att det i sista hand hör till riksdagen att bedöma till vilken del en förpliktelse eller bestämmelserna i den är av det slag som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen.

Trots att ändringarna i de övriga kapitlen i bilagan till SOLAS-konventionen utgör en del som i tekniskt hänseende kan särskiljas från kapitel V har utskottet utifrån tillgängliga uppgifter inte blivit övertygat om att de ändringar som i propositionen utesluts ur begäran om riksdagens godkännande inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Till exempel det i propositionens motivering nämnda bemyndigandet att utfärda förordning i 1 kap. 8 § sjölagen är inte betydelsefullt med tanke på bedömningen

<sup>1</sup> Före grundlagsreformen ansåg grundlagsutskottet att ett sådant exceptionellt förfarande var möjligt i samband med att EES-avtalet godkändes och sattes i kraft som innebär att bara de EG-rättsakter tas in som bilagor till en proposition till riksdagen som enligt regeringens uppfattning hör till området för lagstiftningen (se GrUU 10.10.1991 — Utlåtande till ministeriet).

av ärendet eftersom bemyndigandet är från tiden före den nya grundlagen, som i betydande grad har ändrat uppfattningarna om de saker som skall regleras i lag (80 § 1 mom. i grundlagen) och huruvida bestämmelser i avtal hör till området för lagstiftningen eller inte (se särskilt GrUU 11/2000 rd, s. 2 och GrUU 12/2000 rd, s. 2/I). Därmed är det möjligt att det inte bara i kapitel V utan också i andra kapitel i bilagan till SOLAS-konventionen ingår bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och således kräver riksdagens godkännande.

Vid den fortsatta behandlingen i riksdagen är det nödvändigt att inhämta en utredning om dessa omständigheter för att frågan om godkännandebeslutets räckvidd skall kunna fattas. Detta bör göras genom en kompletterande proposition från regeringen och den bör innehålla en utredning om de ändringar i konventionen som uteslutits ur den föreliggande propositionen och om bestämmelserna möjligen hör till området för lagstiftningen eller inte. I förekommande fall bör den kompletterande propositionen innehålla ett nytt förslag till beslut om riksdagens godkännande.

#### *Konventionsbestämmelserna och grundlagen*

Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Upphävandet av överenskommelsen om ispatrulleringstjänsten kan jämföras med uppsägning av ett avtal och därför skall beslut i saken fattas med en majoritet av rösterna (se GrUB 10/1998 rd, s. 26).

Bestämmelserna om ändringarna i kapitel V i bilagan till SOLAS-konventionen berör inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. Det betyder att beslut om att godkänna

ändringarna i dessa delar kan fattas med en majoritet av rösterna.

#### *Lagförslagen*

Det första lagförslagets 1 § gäller bara sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna i kapitel V i bilagan till SOLAS-konventionen.

Det föreslagna 2 § 1 mom. innehåller en bestämmelse om befogenhet för Sjöfartsverket om tillämpning av vissa bestämmelser i SOLAS-konventionen på fartyg med en i bestämmelsen nämnd bruttodräktighet som uteslutande navigerar i skyddade kustvatten eller i inre farvatten i Finland samt fartyg i inrikes fart. Enligt samma paragrafs 3 mom. kan Sjöfartsverket bevilja fartyg som saknar mekanisk framdrivning ett allmänt undantag från kraven i fråga om navigationsutrustning. I de föreslagna bestämmelserna är det fråga om bemyndigande att utfärda allmänna rättsregler. Bemyndigandena gäller obetydliga och tekniska omständigheter och föranleder inga anmärkningar med tanke på 80 § 2 mom. i grundlagen. Men formuleringen i bestämmelserna bör lämpligen justeras så att bestämmelserna avser en myndighets behörighet att utfärda bestämmelser.

I andra och tredje meningen i det föreslagna 2 § 3 mom. är det fråga om enskilda förvaltningsbeslut. För att bestämmelsen skall vara klar bör dessa delar av momentet lämpligen avskiljas från bestämmelsen om bemyndigande att utfärda bestämmelser till ett särskilt moment eller en särskild paragraf.

Enligt utskottets mening är det viktigt att bemyndigandebestämmelsen i 3 § i det första lagförslaget justeras så att den avser förordning av statsrådet (se GrUU 4/2002 rd, s. 3/I, GrUU 7/2002 rd, s. 4/I, LaUB 6/2002 rd, s. 3/II och UtUB 16/2002 rd, s. 7/II). Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om 4 § i det första lagförslaget och ikraftträdelsebestämmelsen i det andra lagförslaget.

**Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför

*att riksdagens samtycke behövs för att upphäva överenskommelsen om ispartrulleringstjänsten och för att godkänna ändringarna i kapitel V i bilagan till SOLAS-konventionen,*

*att beslut om att upphäva överenskommelsen om ispatrulleringstjänsten och om att godkänna ändringarna i kapitel V i bilagan till SOLAS-konventionen fattas med en majoritet av de avgivna rösterna,*

*att regeringen bör lämna en ny kompletterande proposition för bedömning av om det också i andra ändringar än de som gjorts i kapitel V i bilagan till SOLAS-konventionen finns bestämmelser som kräver riksdagens godkännande,*

*att riksdagens samtycke kan inskränka sig till kapitel V i bilagan till SOLAS-konventionen, om inte annat följer av den kompletterande proposition som utskottet avser och*

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om inte annat följer av den kompletterande proposition som utskottet avser.*

Helsingfors den 8 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
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  
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.