Utlåtande GrUU 39/2016 rd─ RP 116/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till elsäkerhetslag och till lag om ändring av lagen om anmälda organ för vissa produktgrupper

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till elsäkerhetslag och till lag om ändring av lagen om anmälda organ för vissa produktgrupper (RP 116/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- handelsråd Tomi Lounema, arbets- och näringsministeriet
- äldre regeringssekreterare Sari Rapinoja, arbets- och näringsministeriet
- överdirektör Sami Manninen, justitieministeriet
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny elsäkerhetslag. I propositionen föreslås dessutom ändringar i lagen om anmälda organ för vissa produktgrupper.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning behandlar regeringen lagförslaget med avseende på följande bestämmelser i grundlagen: 10 § om skydd för privatlivet, 18 § om näringsfrihet och 124 § om

överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Dessutom analyserar regeringen bestämmelserna mot grundlagens 80 § om behörighet att utfärda förordning.

Lagförslaget kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Syftet med den föreslagna elsäkerhetslagen är att genomföra Europaparlamentets och rådets lågspänningsdirektiv och Europaparlamentets och rådets direktiv om elektromagnetisk kompatibilitet. Direktiven ingår i en omfattande reform av produktlagstiftningen i EU. Utöver de bestämmelser som baserar sig på direktiven ska den föreslagna lagen dessutom innehålla nationella bestämmelser om elsäkerhet.

Riksdagen behandlar samtidigt en proposition med förslag till lag om marknadskontrollen av vissa produkter (RP 40/2016 rd). Genom den lagen ska allmänna och enhetliga lagstiftningsramar införas för marknadskontrollen inom vissa produktsektorer samtidigt som bestämmelserna om myndigheternas åtgärder vid den yttre gränskontrollen förtydligas och preciseras. Den föreslagna elsäkerhetslagen föreslås i propositionsmotiven bli inkluderad i tillämpningsområdet för lagen om marknadskontrollen av vissa produkter. Grundlagsutskottet anser att uppbyggnaden av bestämmelserna i sig inte utgör något problem i konstitutionellt hänseende (se GrUU 36/2016 rd). Utskottet påpekar i varje fall att det i den här typen av lagstiftning finns skäl att särskilt noga se till att bestämmelserna är tydliga och konsekventa. Ekonomiutskottet måste ägna de här frågorna särskild uppmärksamhet.

Syftet med förslaget till elsäkerhetslag är att säkerställa en trygg användning av elektrisk utrustning och elanläggningar och att förhindra uppkomsten av skadliga verkningar av de elektromagnetiska störningar som förorsakas av elanvändningen samt att tillgodose rättigheterna för den som lidit skada av elström eller magnetfält från elektrisk utrustning eller elanläggningar. Ett ytterligare syfte är att säkerställa den elektriska utrustningens överensstämmelse med kraven och den fria rörligheten för elektrisk utrustning. Grundlagsutskottet har inga invändningar mot syftena med lagstiftningen (se också GrUU 57/2006 rd).

Lagförslaget innehåller många bestämmelser som är betydelsefulla med avseende på näringsfriheten, som är tryggad i 18 § 1 mom. i grundlagen, och egendomsskyddet, som är tryggat i 15 § i grundlagen. Bestämmelser av den här typen måste enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis bedömas mot de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Exakthet, noggrann avgränsning och proportionalitet

I 95 § i förslaget till elsäkerhetslag föreskrivs det om elsäkerhetsmyndighetens befogenhet att förbjuda verksamhetsutövaren, ledaren av elarbeten eller driftsledaren att utöva verksamhet. Om en verksamhetsutövare inte iakttar denna lag eller de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den, ska elsäkerhetsmyndigheten uppmana verksamhetsutövaren att inom utsatt tid

avhjälpa bristen. Om en ledare av elarbeten eller en driftsledare vid utförandet av sina uppgifter inte iakttar denna lag eller de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den kan elsäkerhetsmyndigheten ge denne en varning. Om bristerna eller försummelserna är allvarliga eller väsentliga eller om de trots en uppmaning eller varning inte har avhjälpts, kan elsäkerhetsmyndigheten för viss tid eller tills vidare helt eller delvis förbjuda verksamhetsutövaren, ledaren av elarbeten eller driftsledaren att utöva verksamhet.

Förslaget måste analyseras med utgångspunkt i näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. När det gällt bestämmelser om näringsverksamhet har grundlagsutskottet ansett att återkallelse av till exempel näringstillstånd får mer kännbara följder än avslag på tillståndsansökan, eftersom återkallandet innebär ett ingrepp i den enskildes rättsliga ställning. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga och väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 34/2012 rd och GrUU 58/2010 rd). Således måste 95 § i förslaget till elsäkerhetslag justeras i linje med detta, på så sätt att förbudsbefogenheten bara gäller om bristerna eller försummelserna är allvarliga eller väsentliga och inte har avhjälpts trots uppmaning eller varning.

Även 81 § om återkallelse av godkännandet som organ eller som auktoriserad besiktningsman måste till följd av proportionalitetskravet justeras på så sätt att återkallelse kommer på fråga uteslutande om organet eller den auktoriserade besiktningsmannen inte har avhjälpt väsentliga eller allvarliga brister, förseelser eller försummelser (se GrUU 20/2006 rd och GrUU 27/2010 rd).

Enligt 41 § 2 mom. i förslaget till elsäkerhetslag får elsäkerhetsmyndigheten begränsa ibruktagande och drift av en elanläggning bland annat om ett förutsett problem i fråga om den elektromagnetiska kompatibiliteten på en viss plats måste undanröjas. Grundlagsutskottet anser att det utifrån bestämmelsen är svårt att förutsäga enligt vilka kriterier det ska avgöras huruvida det problem som måste undanröjas är förutsett. Ekonomiutskottet bör försöka precisera bestämmelsen.

Inspektionsbefogenheter

I 91 § i förslaget till elsäkerhetslag finns bestämmelser om myndighetens inspektionsbefogenheter. För tillsynen över att lagen iakttas ska elsäkerhetsmyndigheten enligt 1 mom. ha rätt att företa inspektioner på de ställen där elektrisk utrustning eller elanläggningar tillverkas, byggs, repareras, underhålls, upplagras eller säljs samt där elektrisk utrustning eller en elanläggning drivs. Vid inspektionerna ska bestämmelserna i 39 § i förvaltningslagen följas. Utskottet har inga invändningar mot bestämmelsen till denna del (se t.ex. GrUU 15/2014 rd och GrUU 5/2010 rd).

Bestämmelser om utsträckande av tillsynsåtgärderna till utrymmen som används till boende av permanent natur föreslås i 91 § 2 mom. Enligt motiveringen ska tillsynsåtgärder få utsträckas till utrymmen som används för boende av permanent natur endast i en situation där inspektion av utrymmena skulle vara nödvändig för att utreda ett problem som misstänks bero på elektrisk utrustnings eller en elanläggnings bristande elektromagnetiska kompatibilitet. En inspektion ska inte kunna utföras, om det är möjligt att utreda störningen på något annat sätt. Utredningen av en störning kräver dock ofta att mätningar görs i de utrymmen där den utrustning som blir störd finns och

där störningskällan misstänks finnas. Inspektionen ska vara nödvändig för att utreda de omständigheter som inspektionen gäller. En ytterligare förutsättning är att elsäkerhetsmyndigheten har skäl att misstänka att det är fråga om ett brott mot bestämmelserna om elsäkerhet i 117 § 1 mom. 1—3, 8, 18, 21 eller 22 punkten i den föreslagna lagen.

I detaljmotiveringen till 91 § 2 mom. står det att de föreslagna inspektionsbestämmelserna ligger i linje med informationssamhällsbalken. Denna har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 18/2014 rd). I utlåtandet om informationssamhällsbalken går utskottet inte närmare in på bestämmelserna om inspektionsbefogenheter.

Befogenheterna gäller platser som omfattas av skydd för hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det enligt 3 mom. bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen representerar så kallat kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 54/2014 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara "för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske. Med tanke på principen om regleringens proportionalitet har grundlagsutskottet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se GrUU 40/2002 rd). Utskottet har å andra sidan ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt vis är acceptabelt att inspektioner utförs i lokaler som omfattas av hemfriden, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (se GrUU 69/2002 rd). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se GrUU 7/2004 rd och översikt i GrUU 39/2005 rd).

Enligt motiveringen till lagstiftningsordning ska en misstanke om elsäkerhetsförseelse vara en av förutsättningarna för inspektioner som utsträcker sig till hemfridsskyddade utrymmen. Syftet är att bidra till att begränsa myndighetens rätt att utföra inspektioner i utrymmen av den typen. Bestämmelsen om inspektionsbefogenhet ska enligt motiveringen inte berättiga myndigheten att inspektera utrymmen som skyddas av hemfriden för att brott ska kunna utredas, utan rätten att utföra inspektion i sådana utrymmen ska föreskrivas i den bemärkelse som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tryggas.

För en konstitutionell bedömning av bestämmelsen är det av betydelse om inspektionerna kan anses vara nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas i den mening som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 54/2014 rd och GrUU 18/2010 rd samt de utlåtanden som nämns där). Utskottet anser att åtgärder som begränsar skyddet för hemfriden bör vara tydligt och tillräckligt nära kopplade till någon grundlagsbestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter för att åtgärderna ska kunna betraktas som nödvändiga i syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har till exempel ansett att en brandinspektion är

det slag av ingrepp i skyddet för hemfriden som är nödvändigt för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till liv och säkerhet och skyddet för egendom, på det sätt som avses i grundlagen. Olycksfallsutredningar kan likaså göras inom hemfridens gränser, trots att kopplingen till syftet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna kanske är mer avlägsen, om man generellt kan bedöma att utredningen förebygger framtida hot mot rättigheterna (GrUU 31/1998 rd).

Utskottet har ofta framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i det avseendet att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. I den meningen är grundlagsutskottets yttrandepraxis etablerad. Utskottet har upprepade gånger förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i till exempel bostäder bara får förrättas om det är nödvändigt för att utreda de frågor som inspektionen avser (se t.ex. GrUU 54/2014 rd och de utlåtanden som nämns där).

Utskottet anser att de grunder för rätten att inspektera hemfridsskyddade utrymmen som regeringen nu lägger fram i avsnittet om lagstiftningsordning och i detaljmotiven till 91 § är tillräckliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Inspektionerna kan anses vara nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas i den mening som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen. Men 91 § 2 mom. i lagförslaget motsvarar inte i tillräcklig grad det som står i motiveringen. Syftet med grundlagsbestämmelsen är att det genom vanlig lag ska bestämmas om de åtgärder som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas och som avses i grundlagsbestämmelsen. Det måste framgå av lagen vad som i det aktuella fallet avses med att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 54/2014 rd och GrUU 37/2005 rd).

Därför måste 91 § 2 mom. i förslaget till elsäkerhetslag ändras på så sätt att det tillräckligt exakt sägs ut vilka de omständigheter med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna är som nödvändigtvis kräver att det finns inspektionsbefogenheter för att de ska kunna övervakas och som enligt motiveringen föranleder att en inspektion får göras (till exempel skydd av människors liv och säkerhet). Utskottet har också lyft upp proportionalitetsfrågor som gäller inspektionsbefogenheterna. Utskottet anser att proportionalitetskravet också förutsätter att lagstiftningen preciseras så att den gäller situationer där det finns en konkret och motiverad misstanke om att andra människors grundläggande fri- och rättigheter riskeras. Tröskeln för att utöva inspektionsrätten måste höjas till exempel genom ett krav på att det ska finnas sannolika skäl att misstänka att elektrisk utrustning eller en elanläggning i lokalerna alstrar allvarliga störningar på det sätt som avses i bestämmelsen. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har ansett att kontrollbefogenheter som gör intrång i hemfriden innebär en rätt att i betydande grad inkräkta på skyddet för hemfriden som är garanterat var och en i grundlagen och att befogenheterna därför handlar om att utöva betydande offentlig makt (se t.ex. GrUU 40/2002 rd och GrUU 46/2001 rd). I 93 § 4 mom. i lagförslaget ingår därför en korrekt avgränsning med tanke på grundlagens 124 § om delegering av en offentlig förvaltningsuppgift till någon annan än en myndighet. Den föreslagna bestämmelsen föreskriver att utomstående experter inte har den rätt som föreskrivs i 91 § 2 mom. att vidta tillsynsåtgärder i utrymmen som används för boende av permanent natur.

I sina bedömningar av bestämmelserna om myndigheternas befogenheter har utskottet också utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 51/2006 rd). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (GrUU 10/2016 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Därför anser utskottet att 91 § 2 mom. i lagförslaget bör preciseras på så sätt att det explicit sägs ut att det i lokaler som används för boende av permanent natur uteslutande får utföras inspektioner som avses i 1 mom. och inte ospecificerade tillsynsåtgärder.

Förslaget till elsäkerhetslag med bestämmelser om inspektionsbefogenheter bygger till viss del på EU-lagstiftning. I det här fallet är det inte helt klart vilka krav som EU-lagstiftningen och genomförandet av den ställer när det gäller hur långtgående de inspektionsbefogenheter ska vara som gör intrång på skyddet för hemfriden. Grundlagsutskottet har tidigare behandlat propositioner där befogenhetsbestämmelserna på grund av EU-lagstiftning inte har tillåtit att inspektionsbefogenheterna avgränsas enligt 10 § 3 mom. i grundlagen (se GrUU 51/2014 rd). Regleringen har då analyserats utifrån principen om företräde för sekundärrätten i EU.

Skyddet för hemfriden enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna sammanfaller inte till alla delar med 10 § 3 mom. i grundlagen. Det inbegriper exempelvis inte någon kvalificerad lagreservation av den typ som finns i Finlands grundlag. Därför är det ibland svårt att utan problem samordna EU-lagstiftningen med vår konstitution. Grundlagsutskottet anser följaktligen att regeringen bör göra en utredning om grundlagsskyddet för hemfriden och begränsningar av det i EU och i olika medlemsländer samt om eventuella behov att se över lagstiftningen. Utredningen ska särskilt fokuseras på i vilken utsträckning de inspektionsbefogenheter som ingår i EU-lagstiftningen överhuvudtaget analyseras med avseende på skyddet för hemfriden när EU-lagstiftning bereds.

Övrigt

Lagförslaget innehåller ett relativt omfattande avsnitt där vissa bestämmelser i propositionen bedöms vara betydelsefulla i konstitutionellt hänseende. I motiveringen till lagstiftningsordning står det att fastän propositionen inbegriper flera olika grundlagsaspekter har dessa vid beredningen kunnat bedömas i ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis och de föreslagna bestämmelserna har utformats på ett sätt som inte anses orsaka problem i förhållande till grundlagen, så regeringen ser det inte som nödvändigt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande. Utskottet har upprepade gånger påpekat att regeringen bör fästa särskild uppmärksamhet vid att bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna behandlas som sig bör i motiven till lagstiftningsordning (se också GrUU 38/2016 rd och GrUU 19/2016 rd). Enligt vedertagen praxis ska regeringen i slutet av motiveringen till lagstiftningsordning uppge att det är befogat att begära utlåtande av grundlagsutskottet, om regeringen anser att det behövs. Utskottet har lagt märke till att det i propositionerna har börjat förekomma varierande sätt att uttrycka huruvida regeringen anser att ärendena behöver behandlas i grundlagsutskottet, vilket avviker från vedertagen praxis. Utskottet ser inte detta som önskvärt och anser att ståndpunkten till lagstiftningsordning måste vara entydig.

Utlåtande GrUU 39/2016 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 91 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 6.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.