

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2008 rd

### Regeringens proposition med förslag till ändring av kärnenergilagen

*Till ekonomiutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2007 en proposition med förslag till ändring av kärnenergilagen (RP 117/2007 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- industriråd Riku Huttunen och regeringsråd Yrjö Sahrakorpi, handels- och industriministeriet
- jurist Mari Andersin, Strålsäkerhetscentralen
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i kärnenergilagen. Bemyndigandena ändras för att tillgodose kraven i grundlagen. Dessutom tas i lagen in vissa bestämmelser om kärnsäkerhet som tidigare funnits på lägre nivå men som enligt grundlagen ska finnas på lagnivå. För att skydda användningen av kärnenergi mot lagstridig verksamhet föreslås lagen få bestämmelser om användning av maktmedel.

Lagen föreslås på de flesta punkter träda i kraft den 1 januari 2008.

Regeringen påpekar i motiven till lagstiftningsordning att 15 och 63 § i den i grund-

lagsordning stiftade lagen inte berörs av ändringarna. Tanken är att dessa problematiska paragrafer ska ses över när lagen eventuellt omarbetas i sin helhet. Regeringen gör också en bedömning av bestämmelserna mot bakgrund av grundlagens 80 § om bemyndigande att utfärda förordning. Dessutom dryftar regeringen om den föreslagna rätten att använda våld uppfyller kriterierna i grundlagens 124 § för överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Regeringens konklusion är att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *En restriktiv hållning till undantagslagar*

Kärnenergilagen stiftades i grundlagsordning, främst på grund av 15 och 63 §. Regeringen föreslår inga ändringar i de paragraferna nu. Problemet i 15 § gällde om det är möjligt att väcka ett ärende i riksdagen genom ett principbeslut av statsrådet. Eftersom granskningen av ett principbeslut av statsrådet om uppförande av en kärnanläggning som är anmärkningsvärd till sin allmänna betydelse var ett nytt instrument och en ordagrann tolkning av riksdagsordningens 63 § gav vid handen att det också är fråga om en formellt sett ny uppgift för riksdagen, ansåg grundlagsutskottet att lagförslaget 15 § är en sådan från regeringsformen och riksdagsordningen avvikande bestämmelse som bör behandlas i grundlagsordning (GrUU 17/1985 rd, s. 3—4). Varken 39 § i den nya grundlagen eller 19 § i riksdagens arbetsordning nämner ett principbeslut av statsrådet som ett instrument för att väcka ett ärende.

När frågan var aktuell ansåg grundlagsutskottet att 63 § 2 mom. i 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, s. 7/I). Bestämmelsen ändrades senare med medverkan från utskottet, som ansåg det vara skäl att stryka det som hänvisar till denna befogenhet och samtidigt till undantagslagen. Detta kunde t.ex. göras genom att de internationella kärnenergiorgan som Finland garanterar kontrollbefogenheter för nämns i lagen (GrUU 11/2000 rd, s. 5/II).

I samband med grundlagsreformen uppmanade utskottet regeringen att undvika rent nationella lagar som inte är förenliga med grundlagen och att ta ställning till hur nödvändiga de undantagslagar är som stiftats innan den nya grundlagen träder i kraft och vilket deras förhållande är

till den nya grundlagen och vidta nödvändiga åtgärder för att lagstiftningen ska uppfylla grundlagens krav (GrUB 10/1998 rd, s. 21—22, GrUU 46/2005 rd, s. 4/II och GrUU 9/2007 rd, s. 4/II). Regeringen drar i propositionsmotiven konklusionen att 15 och 63 § inte utgör något betydande undantag från grundlagen och att man därför inte behöver titta närmare på dem i detta sammanhang. De kommer att analyseras senare i samband med en eventuell översyn av lagen.

Utan att ta ställning till om de två paragraferna är grundlagsenliga eller inte håller utskottet med regeringen om att det inte finns anledning att i samband med den här lagändringen titta närmare på bestämmelsernas grundlagsenlighet utan återkomma till saken i samband med en totalöversyn av lagen.

#### *Delegering av lagstiftningsbehörighet*

I den föreslagna 58 § är 2 mom. generös då det gäller normgivningsmakt. Enligt momentet ska bestämmelserna om särskilda krav på säkerheten vid användning av kärnenergi, skydds- eller beredskapsarrangemangen eller den övervakning som behövs för att förhindra spridning av kärnvapen beaktas när kärnanläggningar uppförs. Bestämmelserna utfärdas med stöd av kärnenergilagen.

I 80 § 1 mom. i grundlagen står det att förordningar kan utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Enligt 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. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. Dessutom kräver grundlagens 119 § 2 mom. att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ ska regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt.

Utskottet menar att den föreslagna bestämmelsen är alltför vag och att den lämpligen bör preciseras genom att ange den rättsliga grunden

för bestämmelserna och det organ som får utfärda bestämmelser (GrUU 57/2006 rd, s. 2/II, GrUU 47/2005 rd, s. 4/I, GrUU 6/2002 rd, s. 2/I). Om det däremot är fråga om en hänvisningsbestämmelse till andra bestämmelser i kärnenergilagen eller någon annan lag, ska detta framgå av lagen exaktare.

#### *Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter*

I det föreslagna 2 a kap. i kärnenergilagen finns bestämmelser om bl.a. skyddsarrangemang (7 l §), användning av maktmedel (7 o §), beredskapsarrangemang (7 p §) och allmänna säkerhetsföreskrifter (7 q §). I de här bestämmelserna handlar det om att överföra offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och följaktligen måste de analyseras utifrån 124 § i grundlagen. Enligt den paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Med hänsyn till att kärnanläggningar är förknippade med säkerhetsrisker behöver de säkerhetsarrangemang utöver det normala. Därför är det motiverat att kärnanläggningen själv först försöker gardera sig genom säkerhets- och beredskapsmekanismer och bereda sig på att bekämpa olagliga handlingar med våld om så behövs. Utskottet menar att det är nödvändigt och funktionellt att anförtro kärnanläggningarna offentliga förvaltningsuppgifter. Regleringen är i stort sett exakt och korrekt.

Vissa brister finns emellertid, nämligen i 7 l § 3 mom. och 7 p § 3 mom. om skydds- och beredskapsarrangemang. I dem sägs det att ansvaret för säkerhetsorganisationen och säkerhetspersonalen respektive för den personal som är utbildad för beredskapssituationer ska fastställas. Ett offentligt förvaltningsuppdrag är villkorat med att de som har hand om det handlar under tjänsteansvar (GrUU 18/2007 rd, s. 6/II, GrUU

20/2006 rd, s. 2/II, GrUU 33/2004 rd, s. 7/II). Utskottet anser att tjänsteansvaret för de nämnda personerna och organisationerna måste regleras i lagen, inte lämnas åt kärnanläggningen eller myndigheterna att bestämma. Men om man i bestämmelserna med ansvar inte anser tjänsteansvar utan exempelvis uppgifter eller uppgiftsfördelning, bör ordet preciseras eller strykas.

Enligt 7 l § 3 mom. och 7 p § 3 mom. ska säkerhetsorganisationen, säkerhetspersonalen och de som ingår i beredskapsorganisationen ges de befogenheter som uppgiften kräver. Bedömt mot bakgrund av 124 § i grundlagen anser utskottet att grunderna för befogenheterna måste framgå av lagen. Bestämmelserna behöver alltså preciseras.

Den föreslagna 7 o § har bestämmelser om användning av maktmedel. Men enligt 124 § i grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges endast myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagen och grundlagsutskottets praxis kan som betydande utövning av makt anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat sätt ingripa i en persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180/I, GrUU 55/2005 rd, s. 2—3, GrUU 19/2005 rd, s. 8/II). Grundlagsutskottet har trots allt ansett detta tillåtligt, om användningen av maktmedel sker i noggrant avgränsade situationer där myndigheten har ett tillfälligt behov av utomstående hjälp (GrUU 48/2005 rd, s. 4/I, GrUU 49/2004 rd, s. 2—3, GrUU 20/2002 rd, s. 3).

Utskottet bedömer att tillfällighetskravet uppfylls för användning av maktmedel då 7 q § 3 mom. föreskriver att ledningsansvaret för skyddsarrangemang övergår på polisen i situationer där det föreligger hot om lagstridig verksamhet och för beredskapsarrangemang på räddningsmyndigheten när det gäller räddningsinsatser vid olycksfall. Likaså uppfylls proportionalitetskriteriet, eftersom 7 o § 1 och 2 mom. kräver att användningen av maktmedel måste vara försvarligt.

En bestämmelse där säkerhetspersonalens användning av våld generellt begränsas till uppgif-

ten att säkerställa säkerheten är trots allt onödigt vag, menar utskottet. Den måste preciseras och begränsas lokalt så att maktmedel huvudsakligen får användas bara inom kärnanläggningsområdet och bara för att skydda transpot och lagring av kärnmaterial och kärnavfall.

#### *Övrigt*

Den högsta ledningen och tillsynen på kärnenergiområdet hör enligt 54 § 1 mom. till handels- och industriministeriet. Eftersom arbets- och näringsministeriet övertog handels- och industri-

ministeriets uppgifter den 1 januari 2008, är det enligt utskottet på sin plats med följdändringar i 16 § 2 mom., 22 § 2 mom., 28 § 1 mom., 32 § 1 mom., 43 § 2 mom., 48 § 2 mom., 53 e § 1 mom., 68 § 2 mom., 74 §, 75 § 2—3 mom. och 76 § 1 mom.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 13 februari 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna  
Tuomo Hänninen /cent  
Elsi Katainen /cent  
Kimmo Kiljunen /sd  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Nauclér /sv  
Mikaela Nylander /sv  
Tuula Peltonen /sd  
Tapani Tölli /cent  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ilkka Viljanen /saml  
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.