

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av överenskommelsen med Ryssland om transport av farligt gods i direkt internationell järnvägstrafik och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 april 2014 regeringens proposition om godkännande av överenskommelsen med Ryssland om transport av farligt gods i direkt internationell järnvägstrafik och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen (RP 41/2014 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Silja Ruokola och regeringsråd Tiina Ranne, kommunikationsministeriet
- lagstiftningssekreterare Johanna Lahti, utrikesministeriet
- forskare Janne Salminen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna den i juni 2013 ingångna överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska federationens regering om transport av farligt gods i direkt internationell järnvägstrafik mellan Finland och Ryssland samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen.

Överenskommelsen har bestämmelser om de viktigaste förpliktelserna för parterna vid transport av farligt gods, allmänna restriktioner och förbud vid transport av farligt gods och tillsyn över transporter. Där ingår också ett bemyndigande för kommunikationsministeriet och transportministeriet i Ryska federationen att ingå en överenskommelse om det tekniska och operativa genomförandet.

Överenskommelsen träder i kraft 30 dagar efter mottagandet av den sista skriftliga underrättelsen om att parterna har slutfört de interna förfaranden som krävs för överenskommelsens ikraftträdande. Lagen om sättande i kraft av överenskommelsen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet samtidigt som överenskommelsen träder i kraft för Finland.

I motiven till behandlingsordningen bedömer regeringen frågan om att överföra behörighet att ingå avtal till ett ministerium med avseende på

grundlagens 93 § om behörighet i internationella frågor och 94 § om godkännande av internationella förpliktelser. Regeringen menar att överenskommelsen kan godkännas med enkel majoritet och förslaget om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till lagstiftningsområdet behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser att utlåtande av grundlagsutskottet trots det bör inhämtas eftersom det är av betydelse med avseende på bestämmelserna om behörighet att ingå avtal i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens godkännande och godkännandebeslutets räckvidd

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner överenskommelsen mellan Ryssland och Finland om transport av farligt gods i direkt internationell järnvägstrafik.

Riksdagen godkänner utifrån 94 § 1 mom. i grundlagen bland annat fördrag och andra internationella förpliktelser med bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Överenskommelsen innefattar bestämmelser som hör till området för lagstiftning och de redovisas på behörigt sätt i motiven. Därför behövs riksdagens godkännande för överenskommelsen.

Med EU-direktivet om farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar har behörigheten beträffande transporter på järnväg huvudsakligen förts över från medlemsstaterna till EU. Med stöd av en övergångsbestämmelse i en bilaga till direktivet kan medlemsstaterna emellertid förhandla och ingå avtal med tredjestater i sitt eget namn också när behörigheten i princip hör till unionen. På grundval av ett bemyndigande i direktivet ingår bestämmelserna i överenskommelsen på några få undantag när i EU:s befogenheter.

I den här typen av fall brukar grundlagsutskottet anse att befogenheten att förhandla och ingå avtal så att säga har återbördats till medlemsstaterna. I ett konstitutionellt perspektiv är det däremot fråga om ett formellt sett bilateralt avtal som Finland med stöd av bemyndigande har rätt att ingå i dess helhet, alltså också till de delar som faller inom EU:s befogenhet. I det här fallet måste riksdagens godkännandebeslut precis som regeringen säger gälla hela överenskommelsen (se GrUU 7/2012 rd).

Delegering av behörighet att ingå avtal

Artikel 5 i överenskommelsen mellan Finland och Ryssland innehåller ett bemyndigande som innebär att behörighet att ingå avtal får delegeras. Den föreskriver att kommunikationsministeriet i Finland och transportministeriet i Ryska federationen kan ingå överenskommelse om genomförandet av den föreslagna överenskommelsen. I överenskommelsen mellan ministerierna kan det bara ingå operativa och tekniska bestämmelser som begränsar sig till tillämpningsområdet för själva överenskommelsen. I 2 § i ikraftsättandelagen räknas de bestämmelser upp som överenskommelsen om genomförandet kan gälla.

Delegeringen av behörighet att ingå överenskommelse till ministeriet är ett undantag från 93

och 94 § i grundlagen, som föreskriver att behörigheten att ingå avtal i första hand hör till republikens president eller statsrådet¹ och riksdagen är med och godkänner förpliktelserna. Men i sin praxis har grundlagsutskottet inte ställt sig absolut avvisande till en sådan överföring av befogenheterna att ingå avtal. I dessa fall har det ställts vissa krav för överföringen: bemyndigandet får inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och innebörden i bemyndigandet. Dessutom ska bemyndigandet ange vilka myndigheter eller andra parter som avtal får ingås med. Av 94 § 1 mom. i grundlagen följer det också att en myndighet inte genom en vanlig lag kan tilldelas befogenhet att ingå avtal i frågor som bara får beslutas med riksdagens samtycke (se GrUU 17/2004 rd och GrUU 16/2004 rd). I sin bedömning av hur behandlingsordningen påverkas av delegerad behörighet att ingå avtal har utskottet framhållit att delegering till ett ministerium i första hand kan gälla tekniska anpassningar och kompletteringar av bestämmelserna. Ett avtal baserat på delegering kan däremot inte innehålla exempelvis helt nya förpliktelser för individen eller inskränkningar som är väsentligt strängare än bestämmelserna om den primära förpliktelserna. I bedömningen har utskottet också ansett det vara av betydelse att det kan finnas särskilda skäl för flexibel anpassning av avtalsbestämmelserna (GrUU 14/2010 rd).

I artikel 4 och 5 i överenskommelsen och i 2 § i ikraftsättandelagen anges det exakt vilka myndigheter som är behöriga att ingå överenskommelse om genomförandet. Dessutom framgår det av motiven till propositionen att överenskommelsen kommer att behöva ändras i framtiden med jämna mellanrum när de internationella förpliktelserna inom vetenskap och teknik ändras. Detta talar enligt regeringen för att behörighet att ingå avtal kan delegeras. På den punkten kan

förfarandet anses vara oproblematiskt i konstitutionellt hänseende.

I artikel 5.1 begränsas bemyndigandet således till att ministerierna bara kan avtala om operativa och tekniska bestämmelser. De övriga bemyndigandebestämmelserna i överenskommelsen mellan Ryssland och Finland har en uttömmande förteckning över vilka frågor som kan regleras på ministerienivå. I själva verket skulle en överenskommelse mellan ministerierna bli mycket omfattande, teknisk och detaljerad på grund av bestämmelserna om transport av farligt gods. Bemyndigandebestämmelserna i överenskommelsen om genomförandet tillåter exempelvis inga bestämmelser om grunderna för transportparternas rättigheter och skyldigheter eller helt nya frågor som inte ingår i överenskommelsen mellan länderna. Enligt uppgifter till utskottet ska överenskommelsen mellan ministerierna huvudsakligen reglera frågor som i Finland internt ingår i förordningar eller föreskrifter från Trafiksäkerhetsverket. Bestämmelserna i överenskommelsen om genomförandet kommer därmed inte att ingå i lagstiftningen. Som regeringen säger (RP, s. 18) går det inte att dra några entydiga gränser mellan avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen och föreskrifter på lägre nivå än lag. Enligt motiven till propositionen är det alltså inte totalt uteslutet att en överenskommelse mellan ministerierna åtminstone i viss utsträckning innehåller bestämmelser som ingår i området för lagstiftningen eller som tangerar sådana bestämmelser. Lagstiftningsordningen påverkas inte av bestämmelserna om delegering av behörighet att ingå avtal i överenskommelsen och ikraftsättandelagen eftersom överenskommelsen i vilket fall som helst behöver ses över regelbundet och det även då bara kan vara fråga om operativa och tekniska bestämmelser som kompletterar överenskommelsen mellan länderna, och bestämmelserna dessutom bara rör en ganska snäv grupp av näringsidkare.

Behandlingsordning

Bestämmelserna i överenskommelsen mellan Finland och Ryssland om transport av farligt

¹ På grund av EU-kopplingen handlar överenskommelsen mellan Finland och Ryssland om den typen av fråga som till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med en EU-fråga men som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen ingår i statsrådets behörighet (se GrUU 5/2007 rd, GrUU 56/2006 rd och GrUU 49/2001 rd).

GrUU 14/2014 rd — RP 41/2014 rd

gods i direkt internationell järnvägstrafik gäller inte grundlagen på det sätt som dess 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. avser. Beslutet om att godkänna överenskommelsen kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och förslaget till lag om sättande i kraft av det behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för överenskommelsen mellan Republiken

Finlands regering och Ryska federationens regering om transport av farligt gods i direkt internationell järnvägstrafik mellan Finland och Ryssland,

att beslutet bör fattas med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 28 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.