

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2004 rd

Regeringens proposition om godkännande av ändringarna av bilagan A till den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR) och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna av bilagan A som hör till området för lagstiftningen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2004 en proposition om godkännande av ändringarna av bilagan A till den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR) och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna av bilagan A som hör till området för lagstiftningen (RP 134/2004 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef, trafikråd Seija Miettinen och äldre regeringssekreterare Maija Audejev, kommunikationsministeriet
- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner de ändringar som vid de 72—76 mötena för arbetsgruppen för transport av farligt gods på väg antagits i kapitel 1.10 i bilaga A till den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR), som ingicks 1957 i Genève. Propositionen innehåller ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna som hör till området för lagstiftningen.

Med stöd av artikel 14 i fördraget träder ändringarna i ADR-överenskommelsen i kraft för alla avtalsparters vidkommande tre månader efter att ändringarna godkänts. Ändringarna anses ha blivit antagna om inte minst en tredjedel av de fördragsslutande parterna eller minst fem parter, om en tredjedel överstiger detta antal, inom tre månader efter delgivningen skriftligen meddelar FN:s generalsekreterare att de motsätter sig ändringsförslaget. I fråga om de ändringar som

nu föreslagits gäller att en sådant meddelande skall lämnas till generalsekretären senast den 1 oktober 2004. Ändringarna avses träda i kraft internationellt den 1 januari 2005.

Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president, samtidigt som ändringarna träder i kraft för Finlands del.

Enligt propositionens motiv till behandlingsordning kan bestämmelserna i kapitel 1.10 i bilaga A till ADR-överenskommelsen godkännas med enkel majoritet och förslaget till ikraftsättande av bestämmelserna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bestämmelserna

Kravet på riksdagens samtycke. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner bestämmelserna i det nya kapitlet 1.10 i bilaga A till 1957 års europeiska överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg (ADR-överenskommelsen). Arbetsgruppen för transport av farligt gods på väg vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa godkände vid sina 72—76 möten att bestämmelserna ska läggas till överenskommelsen.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande bl.a. för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Det framgår av motiven till propositionen att kapitel 1.10 i bilaga A till ADR-överenskommelsen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Således krävs riksdagens samtycke för ändring av bilagan.

Bestämmelser som omfattas av Finlands behörighet. Vid transport av farligt gods på väg i EU:s medlemsstater och mellan dessa stater gäller rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg. Till denna del omfattas bestämmelserna i ADR-överenskommelsen och dess bilagor enligt utskottets uppfattning av Europeiska gemenskapens exklusiva behörighet. Ur EU:s synvinkel gäller detsamma även för vägtransporter mellan EU-medlemsstater och

EES-länderna utanför EU. Medlemsstaterna har således ingen behörighet i detta avseende (GrUU 6/2001 rd, s. 2—3), och därmed gäller riksdagens godkännande inte tillämpningen av ADR-överenskommelsen eller dess bilagor på sådana vägtransporter. Däremot omfattas tillämpningen av bestämmelser i överenskommelsen på vägtransporter mellan länder i EU eller EES och tredje land av Finlands behörighet.

ADR-överenskommelsen och dess bilagor utgör på grundval av det ovan sagda ett s.k. blandat avtal. Enligt vedertagen praxis godkänner riksdagen sådana avtal endast om de hör till Finlands behörighet (se t.ex. GrUU 6/2001 rd s. 3, GrUU 31/2001 rd, s. 3 och GrUU 16/2004 rd, s. 2—3). Riksdagens godkännandebeslut måste därför formuleras så att det motsvarar denna praxis.

Godkännandebeslutets räckvidd. Regeringen föreslår att riksdagen undantagsvis godkänner endast det nya kapitlet 1.10 i bilaga A till ADR-överenskommelsen. I övrigt innehåller bilagorna enligt motiveringen sådana tekniska bestämmelser som inte kräver vägval som karakteriserar riksdagens behörighet. Bilageändringarna är detaljerade, t.ex. strykning eller tillägg av meningar eller ord, och dessutom är ändringarna relativt omfattande. Därför har riksdagens godkännande inte begärts för de andra bilageändringarna, som därmed inte ingår i propositionen.

Efter grundlagsreformen har det på grundval av grundlagsutskottets förfarande i fråga om utlåtanden blivit praxis att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser

som kräver dess samtycke i sin helhet (se t.ex. GrUU 24/2001 rd, s. 2/I, och RP 1/1998 rd, s. 151/I). Detta motsvarar också formuleringen i 94 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet (GrUU 18/2002 rd, s. 3) har ändå inte sett något absolut hinder för att riksdagens godkännande i ett enskilt fall begränsas att gälla enbart de bestämmelser i skyldigheten som kräver riksdagens godkännande. Å andra sidan har utskottet ansett att det kan vara fråga om en sådan exceptionell situation endast om den del av skyldigheten som kräver riksdagens godkännande utgör en från de övriga delarna klart separat del som är en både tekniskt och faktiskt oberoende helhet. Det får då inte ingå bestämmelser som hör till området för lagstiftningen — eller som påverkar sådana bestämmelser — eller andra bestämmelser som kräver riksdagens godkännande i delar som tekniskt kan avgränsas från riksdagens godkännande. Utskottet har betonat att det endast undantagsvis kan bli fråga om att med avseende på riksdagens godkännande dela in en skyldighet som innehåller bestämmelser som riksdagen ska godkänna. Dessutom har utskottet påpekat att det i sista hand är riksdagen och ingen annan som ska avgöra om det rör sig om en sådan skyldighet eller bestämmelse som avses i grundlagens 94 § 1 mom.

Kapitel 1.10 i bilaga A till ADR-överenskomsten innehåller bestämmelser om säkerhetsåtgärder vid transport av farligt gods. Kapitlet kan rent tekniskt separeras från de övriga bilagedelarna, och dess bestämmelser utgör till sitt sakinhåll en del som skiljer sig från de övriga bilagedelarna. De övriga delarna av bilaga A innehåller bestämmelser om exempelvis klassificering av farligt gods, förpackningar som ska användas vid transport och testning av dessa förpackningar, märkning av förpackningar och fordon samt lastning av gods och hantering av gods under transporten. I bilaga B finns bestämmelser närmast om transportfordon och deras struktur samt fordonens besättning, utrustning och användning. Utskottet anser att kapitel 1.10 i bilaga A är en separat helhet från de övriga delarna i bilagan i det avseendet att riksdagens

godkännande kan begränsas att gälla endast det kapitlet i stället för alla bilagsändringar.

Propositionen behandlar i synnerligen allmänna ordalag de bestämmelser som inte omfattas av begäran om riksdagens godkännande och frågan om de kräver förordning eller myndighetsföreskrifter. Utskottet betonar att riksdagen måste föreläggas mer detaljerade redogörelser om detta. Detta är viktigt i sista hand med tanke på riksdagens uppgift att avgöra om ett avtal eller något annat åtagande innehåller bestämmelser som avses i grundlagens 94 § 1 mom.

De ändringar som regeringen inte inbegripit i begäran om riksdagens godkännande innehåller enligt utskottets uppfattning inte bestämmelser som omfattas av området för lagstiftningen eller som i övrigt kräver riksdagens godkännande. Det är fråga om mycket tekniska bestämmelser som gäller personal som specialiserat sig på transport av farligt gods. Med tanke på 80 § i grundlagen lämpar sig bestämmelserna för förordningar eller myndighetsföreskrifter.

Utskottet har till denna del beaktat det stora antalet bemyndigandebestämmelser om förordningar och myndighetsföreskrifter i lagen om transport av farliga ämnen, som tillkommit med utskottets förordande (GrUU 43/2000 rd, s. 2—4). Enligt det generella bemyndigandet i t.ex. lagens 24 § 2 mom. kan ministeriet vid behov genom förordning utfärda närmare bestämmelser om klassificering och transport av farliga ämnen, transportförbud, förpackningar, tankar, lastning, märkning, godkännande av tankar och förpackningar samt godkännande av utomlands utförda godkännanden och periodiska besiktningar av dem, säkerheten vid transport, lastning och hantering, anmälningar och beredskapsplaner som gäller transporter av farliga ämnen, statistikföring av olyckor i samband med transporter av farliga ämnen, de detaljerade uppgifter som ankommer på avsändaren, avlastaren, transportören, lastaren, mottagaren, förpackaren och andra parter som har anknytning till transporten samt om andra detaljer i samband med transport av farliga ämnen (se även t.ex. lagens 8 § 2 och 3 mom., 11 § 2 mom., 12 § 1 och 3 mom., 13 § 3 mom., 13 a §). Enligt utskottets

uppfattning ingår i andra delar i bilagorna A och B än i kapitel 1.10 i bilagan A sådana närmare bestämmelser som överlappar bemyndigandebestämmelserna i nämnda lag. Därmed utgör inte heller denna aspekt något hinder för att riksdagens godkännande begränsas enbart till kapitel 1.10 i bilagan A.

Enligt huvudregeln i artikel 14 i ADR-överenskommelsen träder en ändring i en bilaga i kraft för alla fördragsslutande parter del tre månader efter att den antagits. Ett ändringsförslag anses antaget såvida inte en tredjedel av avtalsparterna eller fem avtalsparter (som tillsammans utgör mer än en tredjedel) inom tre månader efter att ändringsförslagen delgivits av FN:s generalsekreterare meddelar att de motsätter sig dem. När det gäller de ändringsförslag som behandlas i denna proposition bör avtalsparterna senast den 1 oktober 2004 meddela att de inte godkänner ändringarna.

Den exceptionellt korta tid som i föreliggande fall reserverats för anmälan från en parts sida att den motsätter sig ändringsförslaget utgör enligt utskottet ett sådant särskilt skäl för att i detta undantagsfall begränsa riksdagens godkännande till endast en del av de ändringar som gjorts i bilagorna.

Förhållande till grundlagen. De bestämmelser i kapitel 1.10 i bilagan A till ADR-överenskommelsen som hör till Finlands behörighet gäller inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 §. Bestämmelserna kan därför godkännas med enkel majoritet.

Lagförslaget

Lagförslagens 1 §. Paragrafen gäller ikraftsättandet av de bestämmelser i ADR-överenskommelsens kapitel 1.10 i bilagan A som hör till området för lagstiftningen. Till denna del kan lagförslaget behandlas i normal lagstiftningsordning.

Lagförslagens 2 §. I paragrafen konstateras att i Finlands författningssamlings fördragsserie publiceras endast de ändringar i bilagorna A och B

till ADR-överenskommelsen som godkänts av riksdagen. Ändringarna finns i sin helhet till påseende vid kommunikationsministeriet och kan fås där. Kommunikationsministeriet lämnar också uppgifter om bilagorna på finska och svenska.

Enligt 9 § i lagen om Finlands författningssamling är det inte nödvändigt att alltid publicera fördrag i fördragsserien. Enligt paragrafen kan statsrådet eller det behöriga ministeriet av särskilda skäl besluta att något annat fördrag än ett sådant som har godkänts av riksdagen eller som kräver riksdagens godkännande inte ska publiceras i fördragsserien om fördragsbestämmelserna t.ex. har en liten allmän betydelse. Enligt förarbetena till lagen kan fördragsbestämmelser anses vara av liten betydelse om de endast gäller en klart avgränsad krets av personer, såsom vissa yrkesutövare eller näringsidkare (RP 174/1999 rd, s. 22). Ministeriet skall i sådana fall hålla fördraget tillgängligt för allmänheten på ett datanät eller på något annat sätt. I fördragsserien skall emellertid publiceras ett meddelande om den myndighet som tillhandahåller kopior av fördraget och som ger upplysningar om fördraget på finska och svenska.

Lagen om Finlands författningssamling stiftades i normal lagstiftningsordning på rekommendation av grundlagsutskottet (GrUB 1/2000 rd). Utskottet anförde då att det med stöd av grundlagen är möjligt att i lag föreskriva att statsfördrag ska publiceras på annat sätt än i fördragsserien och att grundlagen inte heller anger på vilket språk fördrag ska publiceras. Eftersom möjligheten att publicera fördrag på något annat sätt än i fördragsserien inskränks i 9 § lagen om Finlands författningssamling, fann utskottet att saken inte gav anledning till några konstitutionella anmärkningar (GrUB 1/2000 rd, s. 2).

I sak är innehållet i föreslagna 2 § sådant att det motsvarar 9 § i lagen om Finlands författningssamling. Beslutet att inte publicera fördraget i fördragsserien baserar sig emellertid enligt förslaget direkt på lag och inte på ett beslut av statsrådet eller ministeriet. Den föreslagna regleringen påverkar inte behandlingsordningen.

Övrigt

I samband med behandlingen av förslaget till ändring av lagen om transport av farliga ämnen uppmärksammade utskottet den allmänna bemyndigandebestämmelsen i lagens 24 §, som enligt motiven till propositionen överlappade samma lags särskilda bemyndigandebestämmelse. Utskottet ansåg att förslaget måste preciseras genom att överlappningarna undanröjs (GrUU 43/2000 rd, s. 3). Den gällande lagen innehåller fortsättningsvis överlappande bemyndigandebestämmelser. Det vore därför nödvändigt att i statsrådet vidta åtgärder för att förbättra den lagtekniska nivån på regleringen.

Helsingfors den 17 september 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke är nödvändigt för godkännande av kapitel 1.10 i bilagan A till ADR-avtalet, till den del kapitlet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen,

att beslutet fattas med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.