

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kärnenergilagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kärnenergilagen (RP 145/2011 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överingenjör Jorma Aurela och överinspektör Maria Ranta-Muotio, arbets- och näringsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i kärnenergilagen. Till lagen fogas bestämmelser om godkännande av besiktningsorgan och provningsorgan som utför kontroller och provningar vid kärnanläggningar samt om godkännande av certifieringsorgan för icke-förstörande provningar. Syftet med ändringarna är att göra det möjligt att anlita privata besiktningsorganisationer också vid kontroller av mekaniska anordningar och stål- och betongkonstruktioner i kärnanläggningar samt att ge officiell status åt organ som utför icke-förstörande provningar.

I den föreslagna lagen finns det dessutom bestämmelser om Strålsäkerhetscentralens möjlighet att på begäran av den som fått ett positivt principbeslut granska planerna för en kärnanläggning samt system, anordningar och konstruktioner i en kärnanläggning och att kontrollera och övervaka tillverkningen av konstruktioner och anordningar innan beslut om tillstånd att

uppföra anläggningen fattas. Där finns också bestämmelser om Strålsäkerhetscentralens rätt att undersöka händelser eller förfaranden som avviker från det normala och som kan ha betydelse för säkerheten vid användning av kärnenergi.

Den avgift för finansiering av kärnsäkerhetsforskningen som tas ut av innehavaren av en kärnanläggning förslås bli höjd för att kompensera stegringen i den allmänna kostnadsnivån.

Lagen avses träda i kraft den 1 juni 2012.

I motiven till lagstiftningsordning resonerar regeringen kring hur uppgifterna i den föreslagna 60 a § för privata besiktnings-, provnings- respektive certifieringsorgan förhåller sig till 124 § i grundlagen. Regeringen analyserar också hur 53 a § om höjd avgift för kärnsäkerhetsforskning relaterar till grundlagens 87 § om fonder utanför statsbudgeten. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Den föreslagna 60 a § tillåter att privata besiktnings- och provningsorgan anlitas för kontroller och provningar av mekaniska anordningar (t.ex. lyftanordningar och transportörer) samt stål- och betongkonstruktioner i kärnanläggningar. Dessutom föreslås certifieringsorgan för icke-förstörande provningar få vissa kontrolluppgifter.

I 3 § ingår definitioner på besiktningsorgan, provningsorgan och certifieringsorgan. Med besiktningsorgan avses en organisation som verifierar att utformningen och tillverkningen av en kärnanläggnings konstruktioner och anordningar överensstämmer med kraven samt utför kontroller av dem under driftstiden. Med provningsorgan avses en organisation som utför provningsåtgärder som kräver specialkompetens. Ett certifieringsorgan definieras som ett oberoende expertorgan som planerar, genomför, utvärderar och verifierar certifieringar av icke-förstörande provningar. Enligt precisering i motiven handlar det om ett organ för certifiering av provningsmetoder och provningssystem som består av sakkunniga som specialiserat sig på provningar av detta slag (s. 6).

I lagförslaget finns inga uttryckliga bestämmelser om dessa organs uppgifter och befogenheter. Den föreslagna 60 a § föreskriver om Strålsäkerhetscentralens befogenhet att godkänna tillverkare av kärntekniska tryckbärande anordningar för uppgiften samt besiktningsorgan, provningsorgan och certifieringsorgan för att utföra uppgifter inom tillsynen över tryckbärande anordningar, stål- och betongkonstruktioner och mekaniska anordningar i kärnanläggningar (1 mom.). Tanken är enligt motiven att Stålsäkerhetscentralen i beslutet om godkännande fastställer organets kompetensområde och uppgifter (s. 13). Motiven specificerar inte närmare vilka besiktningsorganens, provningsorganens och certifieringsorganens uppgifter är och hur de skiljer sig från varandra.

Att ge privata aktörer sådana besiktnings- och bedömningsuppgifter måste bedömas utifrån 124 § i grundlagen. Enligt den paragrafen får offentliga förvaltningsuppgifter anföras av andra än myndigheter bara genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Enligt information till utskottet är det bara i fråga om besiktningsorgan som Strålsäkerhetscentralens uppgifter överförs på en privat aktör. Meningen är att besiktningsorganen ska bedöma om anordningarna och konstruktionerna uppfyller de tekniska kraven utifrån de säkerhetskrav och planeringskriterier som Strålsäkerhetscentralen lagt fast enligt 7 r § i kärnenergilagen. Besiktningsorganen fattar utifrån kontrollerna beslut som Strålsäkerhetscentralen kan stödja sig på i övervaknings- och kontrollverksamheten. Sett ur det perspektivet har besiktningsorganen uppgifter som är offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Det är enligt utskottets mening helt tydligt att besiktningsorganens uppgifter inte inbegriper betydande utövning av offentlig makt (se GrUU 43/2000 rd, GrUU 26/2001 rd, GrUU 37/2010 rd).

När det sedan gäller provningsorgan och certifieringsorgan handlar det enligt den utredning utskottet fått och efter utskottets egen bedömning inte om offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Dokumenten över testresultat och certifieringar har karaktären av expertutlåtanden. Provningsorganen och certifieringsorganen utför opartisk provning eller certifiering i kraft av sin tekniska expertis. Den verksamheten påverkar inte Strålsäkerhetscentralens befogenhet att bestämma om metoder och personal som används vid de återkommande besiktningarna av mekaniska anordningar och konstruktioner och omfattas följaktligen inte av kraven i grundlagens 124 § (se t.ex. GrUU 2/2002 rd).

I det aktuella fallet kan det anses motiverat att de kontrolluppgifter som getts besiktningsorganen anförtros en privat aktör, eftersom uppgifterna bygger på ingående teknisk expertis och gäller bara i begränsad omfattning anordningar och konstruktioner vid kärnanläggningar. Dessutom är det fortfarande Strålsäkerhetscentralen som med stöd av 7 r § 3 mom. i kärnenergilagen i enskilda fall beslutar om eventuella undantag från säkerhetskraven. Bestämmelsen i 60 a § 5 mom. i lagförslaget borgar för att kravet på god förvaltning blir tillgodosett i besiktningsorganens verksamhet. Skrivningen i momentets första mening behöver emellertid ändras så att besiktningsorganet åläggs att följa de uppräknade allmänna förvaltningslagarna när det handhar offentliga förvaltningsuppgifter, inte bara "de principer för god förvaltningssed" som lagts fast i de lagarna.

Rättstryggheten när det gäller besiktningsorganens beslut är även den förenlig med grundlagens krav. Den föreslagna 75 § innehåller nämligen bestämmelser om att begära omprövning av ett besiktningsorgans beslut och om att överklaga ett beslut som meddelats med anledning av ansökan om omprövning. I ett certifieringsorgans uppgifter ingår inte att fatta sådana beslut som skulle kräva möjlighet att begära omprövning eller överklaga och därför kan omnämnandet om beslut av certifieringsorgan strykas i 75 § i förslaget.

Förutom godkännandebefogenhet för Strålsäkerhetscentralen finns i den föreslagna 60 a § bestämmelser om kriterierna för att ett besiktnings-, provnings- eller certifieringsorgan ska kunna godkännas (2 mom.) samt om återkallande av godkännande till följd av väsentlig försummelse eller överträdelse av lag och om Strålsäkerhetscentralens befogenhet att ändra krav

och kriterier i beslutet om godkännande, när det är motiverat för att trygga säkerheten (3 mom.).

Utskottet ber ekonomiutskottet observera bristerna i bestämmelserna om besiktnings-, provnings- respektive certifieringsorgan och ändra dem så att de blir korrekta. Det behövs exaktare bestämmelser om organens uppgifter och om Strålsäkerhetscentralens befogenhet att i godkännandebeslutet bestämma närmare om deras uppgifter och kompetensområden. Dessutom bör det i lagen uttryckligen föreskrivas att Strålsäkerhetscentralen övervakar besiktnings-, provnings- respektive certifieringsorganens verksamhet. Under den fortsatta beredningen bör det också preciseras om man som besiktningsorgan, provningsorgan och certifieringsorgan kan godkänna endast finländska samman slutningar eller stiftelser och besiktningsorgan eller motsvarande som godkänts i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet enligt vad som särskilt föreskrivs.

Övriga kommentarer

Enligt sista meningen i 60 a § 2 mom. utfärdas närmare bestämmelser om godkännandeförfarandet genom förordning av statsrådet. Om detta avser endast tekniska procedurdetaljer finns det ingenting att anmärka mot bemyndigandet att utfärda förordning.

Det finns ingenting som i konstitutionellt hänseende talar mot den föreslagna höjningen i 53 a § av avgiften för kärnsäkerhetsforskning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 4/2012 rd — RP 145/2011 rd

Helsingfors den 22 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.