Utlåtande GrUU 42/2018 rd– RP 157/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice och till vissa lagar som har samband med den

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice och till vissa lagar som har samband med den (RP 157/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Kirsi Miettinen, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomas Kaivola, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Elina Immonen, kommunikationsministeriet
- professor Mikael Hidén.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Janne Salminen
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om transportservice ska ändras. Dessutom innebär propositionen att körkortslagen, luftfartslagen, lagen om fartygsapotek, lagen om läkarundersökning av fartygspersonal samt lagen om fartygspersonal och säkerhetsorganisation för fartyg ändras. Vidare föreslås det tekniska ändringar i lagen om transportservice så att paragrafnumreringen blir löpande. Samtidigt ändras hänvisningarna till lagen om transportservice i sammanlagt 18 lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2019, dock så att 27—41 och 193 § i lagen om ändring av lagen om transportservice träder i kraft den 1 januari 2020 och ändringen av ikraftträdandebestämmelsen i körkortslagen träder i kraft så snart lagen om ändring av körkortslagen har stadfästs.

Klart
5.0

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på 80 och 124 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås ändringar i lagen om transportservice och i en rad andra lagar. Propositionen utgör den tredje fasen av lagprojektet om transportservice. Grundlagsutskottet har lämnat utlåtanden om de tidigare faserna i GrUU 46/2016 rd och GrUU 2/2018 rd.

I utlåtandet GrUU 46/2016 rd ansåg utskottet att propositionen var mycket svårtydd och besvärlig och kunde orsaka förvirring. Problemet blev inte mindre av den lagtekniska lösning man gått in för där lagen indelades i avdelningar och kapitel och där såväl kapitel- som paragrafnumreringen börjar från början enligt avdelning och kapitel. Utskottet ansåg att en löpande numrering av bestämmelserna starkt kan rekommenderas också i lagar som indelas i avdelningar och kapitel (se GrUU 46/2016 rd).

I sitt utlåtande GrUU 2/2018 rd upprepade grundlagsutskottet sin ståndpunkt till den problematiska lagstiftningstekniken och ansåg att eftersom det handlar om en allmän lag som tillämpas på transportservice borde lagen vara begriplig både till formen och innehållet. Att göra en så stor författningsteknisk ändring i utskottsbehandlingen har sina risker, enligt utskottet. Också i övrigt ska ändringar av detta slag höra till den grundläggande beredningen. Grundlagsutskottet ansåg därför att det är nödvändigt att kommunikationsutskottet i sitt betänkande föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att regeringen i beredningen av den sista fasen av projektet omarbetar lagen om transportservice så att helheten blir begriplig (GrUU 2/2018 rd, s. 11). På grundval av ett uttalande som ingick i kommunikationsutskottets betänkande förutsatte riksdagen att statsrådet vid beredningen av projektets tredje fas omarbetar lagen så att den får en löpande paragrafnumrering och en klar och tydlig språkdräkt och struktur (RSv 20/2018 rd).

Grundlagsutskottet fäste upmärksamhet vid att den teknik som valdes i projektets första fas leder till att den som tillämpar lagen i fortsättningen kommer att ha svårigheter med att hitta detaljmotiven till respektive bestämmelse (GrUU 2/2018 rd, s. 11).

I föreliggande proposition föreslår regeringen nu tekniska ändringar i lagen om transportservice så att paragrafnumreringen blir löpande. Dessutom ska den helhet som lagen utgör förtydligas särskilt genom att flera paragrafrubriker preciseras.

Grundlagsutskottet menar att preciseringen av regleringen därmed tagit ett steg i rätt riktning. Men utskottet påtalar fortsatt regleringen svårbegriplighet och besväret med att få klarhet i lagens innehåll. Enligt utskottets uppfattning är det särskilt svårt att med utgångspunkt i den författningssamling som nämns i grundlagens 79 § 2 mom. greppa innehållet i lagen om transportservi-

ce. Utskottet menar att kommunikationsutskottet ytterligare måste förtydliga lagens språkdräkt samt dess begriplighet och användbarhet.

Att en offentlig förvaltningsuppgift anförtros någon annan än en myndighet

I 37 § i lagförslag 1 föreskrivs det om bedömare av prov för lastbils- och bussförares yrkeskompetens. Som anordnare av prov kan enligt 3 mom. på ansökan godkännas ett företag, en stiftelse eller någon annan sammanslutning.

I 124 § i grundlagen sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan 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.

I grundlagsutskottets praxis har det ansetts att tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen förutsätter att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (GrUU 50/2017 rd, s. 3, GrUU 33/2004 rd, s. 7, GrUU 46/2002 rd, s. 10).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kräver grundlagens 124 § inte att det i lag alltid hänvisas till de allmänna förvaltningslagarna, eftersom dessa med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också tillämpas på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 3). Om en hänvisning till de allmänna förvaltningslagarna av tydlighetsskäl ändå anses vara behövlig, måste den vara omfattande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 11/2006 rd, s. 3/II, GrUU 42/2005 rd, s. 3/II).

Enligt 37 § 5 mom. i lagförslag 1 ska på den som bedömer prov tillämpas förvaltningslagens bestämmelser om jäv. I propositionsmotiven sägs inget utöver det om bestämmelsens förhållande till förvaltningslagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning möjliggör förslaget till bestämmelse felaktiga e contrario-tolkningar av förhållandet mellan tillämpningsområdet i 2 § 3 mom. i förvaltningslagen och kravet på rättssäkerhet och god förvaltning i 124 § i grundlagen. Utskottet anser att bestämmelsen måste kompletteras så att den täcker in de allmänna förvaltningslagarna. Alternativt ska hänvisningen till förvaltningslagens jävsbestämmelser strykas. I så fall måste kommunikationsutskottet i sitt betänkande noga begrunda tillämpningsområdet för de allmänna förvaltningslagarna.

Normgivningsbemyndigande

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska det dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som ska utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet. Enligt grundlagens 80 § 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.

I propositionen finns bestämmelser där Transport- och kommunikationsverket bemyndigas att meddela föreskrifter enligt 80 § 2 mom. i grundlagen. Transport- och kommunikationsverket får enligt förslaget meddela närmare föreskrifter om beredskapsplanering för att säkerställa enhetlig beredskap i hela landet. Bemyndigandet att meddela föreskrifter ska regleras i beredskapsbestämmelserna för vägtrafiken (18 §, tidigare II avd. 1 kap. 16 §), för järnvägstrafiken (58 §, tidigare II avd. 5 kap. 6 §), för den spårbundna trafiken (66 §, tidigare II avd. 6 kap. 8 §) och för flygtrafiken (129 §, tidigare II avd. 12 kap. 10 §) samt i 160 § i luftfartslagen.

Grundlagsutskottet påpekar att enligt grundlagens 80 § 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. Till dessa delar handlar det för det första om ett krav på att i bemyndigandelagen ange de frågor som bemyndigandet omfattar som går utöver det allmänna kravet på exakthet. Enligt grundlagen ska tillämpningsområdet för ett sådant lagfäst bemyndigande för en myndighet dessutom vara exakt avgränsat. Också i detta avseende kräver bestämmelsen större exakthet av bemyndigandet än normalt (GrUU 45/2016 rd, s. 6, GrUU 34/2012 rd).

Enligt förarbetena till grundlagen föreligger ett i 80 § 2 mom. i grundlagen avsett särskilt skäl att i lag ge en myndighet behörighet att utfärda föreskrifter närmast när det är fråga om en sådan teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning (RP 1/1998 rd, s. 134/I). En myndighet får emellertid inte bemyndigas att utfärda rättsnormer om regleringens betydelse i sak kräver att den sker genom lag eller förordning.

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att vid delegering av befogenhet att utfärda förordning antingen till statsrådet eller ett ministerium utgår man från att statsrådet utfärdar förordning i vittsyftande och principiellt viktiga ärenden och i andra ärenden vars betydelse kräver det. Till ministeriet kan befogenhet att utfärda förordning delegeras främst i frågor med relativt begränsad samhällelig och politisk betydelse som är av teknisk natur (RP 1/1998 rd, s. 133/I). Normgivningsbemyndigande till andra myndigheter är exceptionellt från grundlagsperspektiv (GrUU 10/1998 rd, s. 24/I). Enligt utskottet är det klart att även det sagda föranleder begränsningar av området för normgivningsbehörigheten enligt 80 § 2 mom. i grundlagen.

Normgivningsbemyndigandena motiveras i propositionens avsnitt om lagstiftningsordningen bland annat med en hänvisning till att de uttryckligen begränsas till beredskapsplanering och till ett bestämt mål, nämligen nationell enhetlighet (s. 111). Beredskapsplanering handlar om att förbereda sig för att se till att verksamheten fortgår så störningsfritt som möjligt också under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och vid störningar under normala förhållanden. Enligt grundlagsutskottets uppfattning finns det ett substantiellt samband mellan sådan beredskapsplanering som avses i propositionen och såväl bestämmelserna i grundlagens 23 § om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden som med beredskapslagen. Utskottet håller inte med om att normgivningsbemyndigandet om beredskapsplanering gäller en sådan teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträck-

ning. Utskottet anser att de bemyndiganden som ingår i förslagen till 18, 58, 66 och 129 § i lagförslag 1 och 160 § i lagförslag 11 ska gälla den myndighet som nämns i 80 § 1 mom. i grundlagen. Ett alternativt förfarande är att regleringen på lagnivå preciseras i väsentlig mån och så att endast teknisk reglering av obetydlig relevans omfattas av normgivningsbehörigheten. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 och 11 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet fäster också uppmärksamheten vid att det till följd av 80 § i grundlagen är väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras (GrUU 10/2016 rd, s. 5 och GrUU 49/2014 rd, s. 6). Utskottet har i liknande sammanhang erinrat om att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, och att det därmed inte går att genom förordning eller föreskrifter utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 3/I, GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II och GrUU 44/2010 rd, s. 4/II). Kommunikationsutskottet bör försäkra sig om att det finns tillräckliga grundläggande bestämmelser i lagen om bemyndigandebestämmelserna rörande beredskapsplanering, med beaktande av vad man vill uppnå med dem.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 18, 58, 66 och 129 § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 11 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 160 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 29.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.