

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2014 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av luftfartslagen och av 14 § i sjöräddningslagen

*Till kommunikationsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 10 juni 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av luftfartslagen och av 14 § i sjöräddningslagen (RP 79/2014 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Risto Saari, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Mikael Koillinen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det ska stiftas en ny luftfartslag. Den tidigare lagen med samma namn upphävs. I regeringens proposition ingår även en proposition om ändring av sjöräddningslagen

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den antagits av riksdagen, dock senast den 13 november 2014, för att de ändringar som gäller försvarsmaktsreformen och reformen av luftrumsstrukturen ska kunna genomföras.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas bemyndigandena att utfärda förord-

ning och normgivningsbemyndigandena i den föreslagna luftfartslagen med avseende på 80 § 1 och 2 mom. i grundlagen. Bestämmelserna om offentliga förvaltningsuppgifter som delegeras till andra än myndigheter har bedömts mot 124 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna har dessutom granskats med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen och med avseende på dataskyddslagstiftningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Förslaget till luftfartslag*

Den föreslagna luftfartslagen ska ersätta den nuvarande lagen som trädde i kraft den 1 januari 2010. Det huvudsakliga syftet med lagförslaget är att uppdatera luftfartslagens bestämmelser i enlighet med den internationella regleringen och unionslagstiftningen. I konstitutionellt hänseende motsvarar förslaget till sitt innehåll närmast den gällande luftfartslagen, som stiftades med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 32/2009 rd), och den tidigare luftfartslagen, som trädde i kraft från ingången av 2006 (se GrUU 48/2005 rd).

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

*Utgångspunkter för bedömningen.* Förslaget till luftfartslag innehåller ett stort antal bestämmelser som antingen överför offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter eller gör det möjligt att överföra dem med stöd av lag. Offentliga förvaltningsuppgifter anvisas leverantören av flygtrafikledningstjänster och flygplatsoperatören i 9 kap. om luftfartsskydd, i 10 kap. om lufrumsplanering, flygledningstjänst och flygtrafiktjänst och i 121 § om efterspanings- och räddningstjänst för luftfart. Dessutom överförs offentliga förvaltningsuppgifter till den organisation som svarar för luftvärdighet enligt 40 §, till luftfartygets befälhavare enligt 60 §, till organisationer för sportflygverksamhet och till behöriga organ på det sätt som föreskrivs i Europeiska unionens lagstiftning enligt 163 § och till utomstående experter enligt 164 §. Bestämmelserna motsvarar till största delen bestämmelser som kommit till med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 32/2009 rd, GrUU 48/2005 rd och GrUU 47/2005 rd). Den föreslagna 164 § är emellertid ny.

I motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 112—115) redovisas rätt utförligt och till största delen med framgång de olika överförbara offentliga förvaltningsuppgifternas karaktär och

hur de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och andra krav på god förvaltning enligt 124 § i grundlagen ska tryggas när dessa uppgifter fullföljs. Det framgår tydligt av motiveringen vad som är skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter och i vilken utsträckning det innebär utövning av offentlig makt. Också de fall där det närmast är fråga om s.k. faktisk förvaltningsverksamhet har specificerats för uppgiften i fråga. Grundlagsutskottet anser detta sätt att redovisa för de olika uppgifterna vara välmotiverat i såväl konstitutionellt hänseende som med avseende på principerna för god förvaltning (se även RP 72/2002 rd s. 51).

*Tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna.* Grundlagsutskottet vill dock påpeka en viss detalj. Med hänvisning till grundlagsutskottets praxis framförs synpunkten att det i fråga om privata aktörer som bedriver faktisk förvaltningsverksamhet är möjligt att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och en god förvaltning på annat sätt än genom att de allmänna förvaltningslagarna tillämpas på aktörerna. Det anses alltså i motiveringen till propositionen att de allmänna förvaltningslagarna inte behöver tillämpas när bestämmelserna om luftfartygets befälhavares rätt att använda tvångsmedel (60 §), flygplatsernas säkerhetskontroller (97 och 99 §) lufrumsplanering, flygledningstjänst och flygtrafiktjänst (10 kap.) och i efterspanings- och räddningstjänst för luftfart (121 §) iakttas. Enligt motiveringen bygger garantierna för rättsskydd då enbart på exakta och korrekta bestämmelser, personalens utbildning och behörighet och en betryggande övervakning av verksamheten.

Motiveringen (s. 113) hänvisar i detta avseende till vissa av grundlagsutskottets betänkan- den, som emellertid gäller mycket speciella situationer. I sitt utlåtande GrUU 55/2010 rd bedömde utskottet bestämmelser som skulle göra det möjligt att överlåta offentliga förvaltningsuppgifter på aktörer utomlands och på utländska tjänsteleverantörer i allmänhet. Utskottet ansåg

då att man i detta speciella sammanhang inte t.ex. kan kräva att de allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas på externa tjänsteleverantörer när de handhar offentliga förvaltningsuppgifter för att kravet på god förvaltning ska tillgodoses. Enligt utskottet måste man i sådana fall på annat sätt försäkra sig om att överföringen av uppgifter av denna karaktär inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning (GrUU 55/2010 rd). När det gäller bl.a. börsen och värdepapperscentralen gjorde utskottet däremot den bedömningen att den här speciella typen av reglering sammantaget sett talar för slutsatsen att lagstiftningen mot bakgrund av 124 § i grundlagen kan analyseras på ett sätt som i viss mån avviker från det vedertagna. Framför allt menade utskottet att kraven i 124 § i grundlagen i en sådan här konstellation går att genomföra också på andra sätt än att de allmänna förvaltningslagarna och bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på aktörerna. I det senare fallet underströk utskottet att om det anses befogat att göra ett sådant undantag, måste man lagstifta om det separat (GrUU 17/2010 rd).

Utskottet anser därför att tolkningen i den aktuella propositionen är felaktig i den här bemärkelsen. De allmänna förvaltningslagarna kan med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller skyldigheten för en enskild eller ett statligt affärsverk att betjäna på ett visst språk också tillämpas på enskilda eller statliga affärsverk när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, om detta inte av grundad anledning uttryckligen utesluts. Det är en annan sak att exempelvis bestämmelserna om förvaltningsförfarande och förvaltningsbeslut i förvaltningslagen inte är tillämpliga i dessa fall utan förvaltningslagens betydelse är i praktiken begränsad till efterlevnaden av principerna om god förvaltning enligt 2 kap. i förvaltningslagen (se RP 72/2002 rd, s. 49).

*Den föreslagna 164 §.* Med stöd av den föreslagna 164 § kan Trafiksäkerhetsverket genom avtal överföra vissa i bestämmelsen utförligt beskrivna offentliga förvaltningsuppgifter på ut-

omstående experter som har tillräcklig utbildning och övriga kunskaper och färdigheter som uppgiften kräver. I motiveringen till propositionen (s. 101—102) anförs tillräckliga grunder för att kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen ska uppfyllas. Det är fråga om offentliga förvaltningsuppgifter som delvis gäller förvaltningsbeslut. Det är därför centralt att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar i enlighet med 174 § tillämpas på de personer som utför uppgifterna och att överklagande av beslut kan ske på behörigt sätt i enlighet med 181 §.

Med avseende på 124 § i grundlagen är det också viktigt att Trafiksäkerhetsverket utövar tillsyn enligt 164 § 2 mom. över utomstående experter som utför uppgifter som anförtrots dem. I samma moment föreslås det också en bestämmelse om uppsägning av avtal med utomstående experter. Utskottet påpekar att i synnerhet iakttagandet av de allmänna förvaltningslagarna och luftfartslagen utgör ett nyckelvillkor för att uppgifterna ska kunna fullgöras på behörigt sätt. Det måste därför anses som exceptionellt att det bland grunderna för att säga upp ett avtal enligt bestämmelsen ingenting sägs om underlåtelse att iaktta gällande lag vid fullgörandet av uppgifter. Det är utifrån bestämmelserna i 124 § i grundlagen skäl att införa denna grund för uppsägning.

*Säkerhetskontrollanter.* Enligt 102 § 1 mom. i gällande luftfartslag får säkerhetskontroller på flygplatser utföras av personer som har genomgått utbildning enligt lagen och EU-förordningen om skyddsregler och som Trafiksäkerhetsverket godkänt som säkerhetskontrollant. Något motsvarande krav på utbildning och godkännande ingår inte i lagförslaget. EU-förordningen om skyddsregler och kommissionens förordning (EU) nr 185/2010 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd som antagits med stöd av den innehåller emellertid tillräckligt ingående bestämmelser om säkringsåtgärder och om kraven på personalens kompetens och utbildning.

Vid säkerhetskontroller på flygplatser är det fråga om faktisk förvaltningsverksamhet som

## GrUU 27/2014 rd — RP 79/2014 rd

innefattar utövning av offentlig makt. I verksamhetsutövningen kan man i betydande utsträckning ingripa i det skydd för den personliga integriteten som fastställs i 7 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 16/2004 rd). När grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om säkerhetskontrollanter har utskottet fäst uppmärksamhet vid bl.a. att de uttryckligen ska vara godkända av myndigheter (se t.ex. GrUU 10/2013 rd och GrUU 16/2004 rd) och att de uppfyller de krav som gäller i synnerhet utbildning (se t.ex. GrUU 2/1999 rd). Eftersom det är fråga om verksamhet som ska uppfylla de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kraven på god förvaltning i enlighet med 124 § i grundlagen, men också med hänsyn till lagstiftningens betydelse för de grundläggande rättigheterna och frågans konstitutionella art har utskottet också mera generellt ansett att villkoret för godkännande bör vara lämplig och adekvat utbildning med tanke på kraven i uppdraget (se t.ex. GrUU 10/2006 rd).

Utskottet påpekar att det är möjligt att kräva att en myndighet ska godkänna uppdragshavare i

ljuset av kommissionens förordning. Av konstitutionella skäl anser utskottet att säkerhetskontrollanter ska godkännas av en myndighet också i fortsättningen. En sådan ändring i 97 § i lagförslag 1 är ett villkor för att lagförslaget ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Kraven på utbildning för säkerhetskontrollanter är i och för sig tillräckligt noggrant reglerade i unionslagstiftningen. För tydlighets skull är det ändå motiverat att bestämmelsen också i fortsättningen innehåller en hänvisning till EU-lagstiftningen och de krav på utbildning som ingår i den och som utgör villkor för att godkännas som säkerhetskontrollant.

### *Ställningstagande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 97 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 2 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst  
Elina Lepomäki /saml  
Markus Lohi /cent  
Tom Packalén /saf  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.