

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 47/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om Luftfartsverket, Luftfartsförvaltningen och avgift för övervakning av flygtrafiken samt om ändring av vissa lagar som har samband med dem

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 september 2005 en proposition med förslag till lagar om Luftfartsverket, Luftfartsförvaltningen och avgift för övervakning av flygtrafiken samt om ändring av vissa lagar som har samband med dem (RP 138/2005 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

- kanslichef Juhani Korpela, biträdande avdelningschef Reino Lampinen och konsultativ tjänsteman Esko Pyykkönen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Mikael Hidén

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas tre nya lagar. Lagen om Luftfartsverket från år 1990 föreslås bli ersatt med en ny lag i vilken det beaktas att den nya lagen om statliga affärsverk tillämpas på Luftfartsverket från början av år 2006 med vissa här föreslagna undantag. Rätten att utfärda rättsnormer och de offentliga förvaltningsuppgifterna avskiljs från affärsverket till ett separat ämbetsverk. Därför föreslår regeringen en ny lag om denna luftfartsmyndighet, Luftfartsförvaltningen. Den tredje nya lagen gäller en avgift för

övervakning av flygtrafiken som tas ut av flygplatsernas huvudmän i syfte att finansiera flygsäkerheten, övervakningen av flygbolagen och allmänflyget samt luftfartens offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom föreslås ändringar i territorialövervakningslagen och sjöräddningslagen.

Propositionen har samband med den proposition med förslag till luftfartslag som samtidigt avläts till riksdagen. I luftfartslagen finns be-

stämmelser om en stor del av luftfartsmyndighetens uppgifter.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen bl.a. frågan om flygtrafiktjänsten med hänsyn till 124 § i grundlagen kan delas upp

så att serviceuppgifterna anförtros Luftfartsverket medan den nya Luftfartsförvaltningen får ta hand om myndighetsuppgifterna. Eftersom lagförslaget innehåller frågor med anknytning till tillämpningen av 124 § i grundlagen, anser regeringen det önskvärt med ett utlåtande från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen föreslås att ett särskilt verk, Luftfartsförvaltningen, ska överta de offentliga förvaltningsuppgifterna och rätten att utfärda rättsnormer av Luftfartsverket, som är ett affärsverk. Utskottet har sett det som ett bättre alternativ att offentliga förvaltningsuppgifter flyttas över till ett separat ämbetsverk eller en fristående central än att de koncentreras till särskilda enheter för myndighetsuppgifter inom ett ämbetsverk (GrUU 38/2004 rd, s. 3/I). Det finns alltså godtagbara grunder för lösningen och arrangementet kan anses befogat med hänsyn till dels garantierna för rättskydd och god förvaltning i grundlagens 21 §, dels bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörighet i 80 § i grundlagen.

Lag om Luftfartsverket

Flygtrafiktjänsten

Till Luftfartsverkets behörighetsområde ska enligt 2 § i lagförslag 1 höra flygtrafiktjänsten och flygtrafiktjänstsystemen. Dessutom ska verket enligt 4 § också ha offentliga serviceuppgifter. Eftersom det kommer att finnas bestämmelser om flygtrafiktjänsten i 12 kap. i luftfartslagen, bör hänvisningar till luftfartslagen lämpligen ingå i bestämmelserna om flygtrafiktjänsten i lagen om Luftfartsverket.

Flygtrafiktjänsten går enligt motiven till lagförslaget till stor del ut på att se till att flygtrafi-

ken löper smidigt. Flygledaren tar inte över styrningen av ett plan utan främst handlar det om att ge luftfartygets befälhavare anvisningar och råd samt att vara luftfartssakkunnig.

Sett ur ett vidare perspektiv måste flygtrafiktjänsterna trots allt ses som offentliga förvaltningsuppgifter. Överföringen av dem på Luftfartsverket bör därför bedömas utgående från 124 § i grundlagen, som föreskriver att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast 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.

Med tanke på flygtrafiktjänsternas art anser utskottet det motiverat att Luftfartsverket har hand om dem. Flygtrafiktjänstorganet förefaller inte enligt förslaget ha några tvångsmedel att ta till för att få sina bestämmelser åttlydda. Därför är det inte fråga om egentliga förvaltningsbeslut utan om operativa uppdrag. En relevant faktor i detta sammanhang är att den verksamhet som bestämmelserna gäller är ytterst teknisk (GrUU 16/2002 rd, s. 4/II). Uppgifterna innebär inte heller betydande utövning av offentlig makt. Eftersom skötseln av uppgifterna främst går ut på konkret förvaltningsverksamhet, där rättssäkerhetsgarantierna bygger på exakta och korrekta bestämmelser, personalens utbildning och behörighet samt en betryggande övervakning av verksamheten, anser utskottet att bestämmelserna inte utgör något problem med avseende på 124 § i grundlagen.

Lag om Luftfartsförvaltningen

Upprätthållande av yrkeskompetens

Förvaltningslagens bestämmelser om jäv ska enligt 5 § 2 mom. i lagförslag 2 inte tillämpas på tillsynen över flygtrafiktjänsten eller beslutsfattandet gällande den när en anställd vid Luftfartsförvaltningen arbetar eller har arbetat i bisyssla hos någon som bedriver luftfartsverksamhet och som därmed är ett potentiellt objekt för tillsyn över flygtrafiktjänsten. Detta motiveras med att det i praktiken finns bara en som tillhandahåller flygtrafiktjänster i Finland.

Bestämmelsen är rätt vid. Av motiven till bestämmelsen framgår det att jävsgrunden bara gäller 28 § 1 mom. 4 punkten i förvaltningslagen. Enligt lagrummet är den tjänsteman jävig som står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till någon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. Exaktheten kräver enligt utskottet att 5 § 2 mom. i lagförslag 2 preciseras så att jävshänvisningen till förvaltningslagen bara gäller 28 § 1 mom. 4 punkten i den lagen.

Avgifter

Bestämmelser om avgifter för Luftfartsförvaltningens prestationer utfärdas enligt 6 § 1 mom. genom förordning av kommunikationsministeriet. Bestämmelsen strider mot grundlagens 81 § 2 mom. som kräver att bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. Däremot kan närmare bestämmelser utfärdas i förordning (GrUU 28/2004 rd, s. 6). Detta har av allt att döma varit avsikten, eftersom det i 6 § 2 mom. föreskrivs att avgifterna företrädesvis fastställs utifrån lagen om grunderna för avgifter till staten.

Momenten bör lämpligen byta plats, menar utskottet. Då skulle det i 1 mom. konstateras att avgifterna för Luftfartsförvaltningens prestationer fastställs med hänsyn till lagen om grunderna för avgifter till staten. I analogi härmed skul-

le det i 2 mom. föreskrivas att närmare bestämmelser om avgifter för Luftfartsförvaltningens prestationer utfärdas genom förordning av kommunikationsministeriet.

Utöver vad som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten kan enligt 6 § 2 mom. avgifterna för Luftfartsförvaltningens prestationer fastställas med hänsyn till nivån på avgifterna för motsvarande prestationer i andra EU-stater men också till att luftfartens förutsättningar tryggas, luftfartens säkerhet främjas och konkurrensen inom flygtrafiken främjas.

Avgifterna kan inte längre anses vara sådana ersättningar eller vederlag för specificerade tjänster från det allmännas sida eller andra likartade prestationer som kännetecknar statliga avgifter enligt 81 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 36/2005 rd, s. 2/II). Utskottet har i sin praxis ansett att ju större skillnaden mellan avgiften och kostnaderna för en prestation inte minst i anknytning till ett offentligrättsligt uppdrag är, desto närmare ligger det till hands att betrakta betalningen som en konstitutionell skatt. Det kan också spela en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot betalningen. Det tyder på en skatt om det inte går att tacka nej till betalningar som det finns en skyldighet att betala och skyldigheten direkt med stöd av lag rör rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit (GrUU 46/2004 rd, s. 3/I, GrUU 12/2005 rd, s. 3/I).

Utskottet anser att alla andra i 6 § 2 mom. nämnda avgifter än de som grundar sig på lagen om grunderna för avgifter till staten bör betraktas som skatter. För att lagförslag 2 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning i detta avseende måste bestämmelserna helt anpassas efter grundlagens 81 § 1 mom. om statsskatt. Om avsikten däremot är att ta ut avgift för specificerade myndighetsprestationer, ska avgiftsgrunderna anges med iakttagande av principerna i lagen om grunderna för avgifter till staten. I det fallet ska kompletteringsgrunderna i 2 mom. strykas i lagen.

Bemyndigande

Utöver vad som föreskrivs i statstjänstemannalagen utfärdas enligt 7 § 1 mom. genom förord-

ning av statsrådet bestämmelser om Luftfartsförvaltningens uppgifter, personal, behörighetsvillkoren för överdirektören och de direkt underställda direktörerna, tillsättande av tjänster, förordnande av överdirektörens ställföreträdare, Luftfartsförvaltningens administration samt om användning av talan hos andra myndigheter och vid förrättningar.

I och med att Luftfartsförvaltningens uppgifter omfattar utövning av makt, kräver 119 § 2 mom. i grundlagen att de allmänna grunderna för Luftfartsförvaltningen regleras genom lag. Med uttrycket "de allmänna grunderna" avses främst enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter (RP 1/1998 rd, s. 174/II). Därför går det inte att i enlighet med 7 § 1 mom. 1 och 6 punkten att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om Luftfartsförvaltningens uppgifter och administration. Inte heller när det gäller punkterna 2—5 och 7 kan bestämmelserna på förordningsnivå jämföras med de befogenheter lagstiftaren har. Bestämmelsen bör enligt utskottets mening lämpligen preciseras så att närmare bestämmelser än i statstjänstemannalagen kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Lag om avgift för övervakning av flygtrafiken

Allmänt

Staten tar enligt 1 § i lagförslag 3 ut en avgift för övervakning av flygtrafiken för att kunna övervaka flygsäkerheten och handha offentliga administrativa uppgifter. Avgiften föreslås i 4 § vara 0,90 euro för varje passagerare som avrest från en flygplats med ett luftfartyg.

Utskottet är av den åsikten att övervakningsavgiften inte är en sådan i grundlagens 81 § 2 mom. avsedd avgift som utgör ersättning eller vederlag för tjänster från det allmännas sida eller andra likartade prestationer. Utskottet har i sin praxis ansett att ju större skillnaden mellan avgiften och kostnaderna för en prestation inte minst i anknytning till ett offentlighetsrättsligt uppdrag är, desto närmare ligger det till hands att betrakta betalningen som en konstitutionell skatt. Det kan också spela en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot betalningen.

Det tyder på en skatt om det inte går att tacka nej till betalningar som det finns en skyldighet att betala och skyldigheten direkt med stöd av lag rör rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit (GrUU 46/2004 rd, s. 3/I, GrUU 12/2005 rd, s. 3/I).

Eftersom avgiften för övervakning av flygtrafiken alltså har karaktären av skatt bör bestämmelsen tillgodose kriterierna för skatt enligt 81 § 1 mom. i grundlagen. Följaktligen bör om avgiften föreskrivas genom lag som innehåller bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. I 2 och 4 § finns adekvata bestämmelser om betalningsskyldigheten och om grunderna för avgiftens storlek, i 11 § om rättelse till den betalningsskyldiges fördel och i 3 kap. om ändringssökande. Regleringen uppfyller därmed de generella krav som 81 § 1 mom. i grundlagen och utskottet ställer på skatt (GrUU 67/2002 rd, s. 3—4, GrUU 41/2004 rd, s. 2/I och GrUU 29/2005 rd, s. 1—2).

Överklagande

I 14 § 1 mom., som gäller ändringssökande, finns en bestämmelse som säger att den direktör vid Luftfartsförvaltningen som ansvarar för administrativa ärenden har rätt att för statens del överklaga Luftfartsförvaltningens beslut. Det innebär att Luftfartsförvaltningen kan begära överprövning av sina egna beslut. I motiven ges över huvud taget ingen förklaring till denna exceptionella besvärsmöjlighet för en myndighet. Bestämmelsen måste bedömas mot bakgrund av garantierna för rättsskydd och god förvaltning i grundlagens 21 §.

Om en myndighet strax efter att ha fattat ett beslut kan bestrida beslutet genom att överklaga det, skadar det en korrekt behandling av skatteärenden och underminerar myndigheternas på betryggande utredning och beredning baserade beslutsfattande. Utskottet har tidigare i flera sammanhang påpekat att en myndighets allmänna besvärsmöjlighet kan bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § 1 mom., eftersom myndigheten kan betraktas som en parts formella motpart (GrUU 36/2004

rd, s. 4/II, GrUU 37/2004 rd, s. 3/II). Å andra sidan har utskottet ansett att en myndighets rätt att överklaga inte är ett problem, om den bidrar till en enhetlig rättspraxis (GrUU 4/2004 rd, s. 10/I, GrUU 4/2005 rd, s. 3/I).

Även om förfarandet faller tillbaka på en hävdvunnen processuell praxis, är det med hänsyn till det i grundlagens 21 § 1 mom. nämnda behöriga rättegångsförfarandet motiverat att begränsa myndigheternas besvär rätt enligt 14 § 1 mom. i lagförslag 3 till besvär som är nödvändiga med tanke på en enhetlig rättspraxis, menar utskottet. Likaså är det korrekt med avseende på garantierna för god förvaltning i grundlagens 21 § 2 mom. att rätten att på statens vägnar begära överprövning inte utövas av en tjänsteman vid Luftfartsförvaltningen utan av exempelvis ministeriet eller statens ombud.

Informationsskyldighet

I den föreslagna 19 § ingår bestämmelser om bokföringsskyldighet. Den betalningsskyldige ska enligt 20 § på begäran för Luftfartsverket eller en av denna förordnad sakkunnig och ojävig person för granskning i begärd form framlägga sitt bokföringsmaterial och övriga uppgifter som behövs för att fastställa och utöva tillsyn över avgifterna.

Förslaget gäller primärt andra uppgifter än sådana som är relevanta med avseende på skyddet för personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har ansett det motiverat i ett sammanhang som detta att myndigheternas rätt att få information bara ska gälla uppgifter som är nödvändiga för tjänsteutövningen (GrUU 45/2004 rd, s. 4/II, GrUU 4/2005 rd, s. 4/II, GrUU 37/2005 rd, s. 6/II, GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Bestämmelsen bör lämpligen ses över så att skyldigheten att lämna uppgifter för granskning bara gäller nödvändiga uppgifter.

Uppbörd av avgiften enligt en proposition

När en proposition gällande ändring av lagen om avgift för övervakning av flygtrafiken har avlåtits till riksdagen har statsrådet med stöd av 21 § rätt att förordna att avgiften enligt lagen ska tas ut i enlighet med propositionen. I motiven

nämns att frågan avgörs slutgiltigt i samband med lagändringen och en avgift som eventuellt tagits ut till ett för stort belopp betalas tillbaka till flygplatsens huvudman.

Ett så här öppet och föregripande bemyndigande strider mot grundlagens 81 § 1 mom. som kräver att bestämmelser om skatt ska utfärdas genom lag. Därför förutsätter utskottet att bestämmelsen i 21 § om uppbörd av avgiften innan en ändring av lagen trätt i kraft stryks.

Ändring av territorialövervakningslagen respektive sjöräddningslagen

Territorialövervakningslagen föreslås bli kompletterad med en 24 a § om Luftfartsverkets territorialövervakningsuppgifter. Enligt 1 mom. sköter Luftfartsverket territorialövervakningsuppgifter enligt denna lag inom sitt eget behörighetsområde i enlighet med vad som särskilt avtalar om saken mellan Luftfartsverket och försvarsministeriet. Av propositionsmotiven framgår det att Luftfartsverkets uppgifter i anslutning till territorialövervakningen främst innebär "biträdande av territorialövervakningens myndighetsverksamhet". Denna modifikation framgår inte av paragraf-texten. Luftfartsverket ska också enligt 2 mom. med de medel som står till buds vidta åtgärder för att förhindra territorialförseelser och territorialkränkningar. Territorialövervakningsmyndigheternas uppgifter finns angivna i 6 kap. i territorialövervakningslagen och till dem hör bl.a. att ge anmärkningar (25 §), gripa en person (27 §), göra säkerhetsvisitationer (28 §) och använda maktmedel (31 §).

Bestämmelserna stöter på problem inte minst med tanke på 124 § i grundlagen, eftersom det inte går att flytta över utövning av makt i så här stor skala på Luftfartsverket som inte är någon myndighetsinstans. Men bestämmelserna är inte heller förenliga med grundlagens 2 § 3 mom. som säger att all utövning av makt ska bygga på lag och att i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Luftfartsverkets uppgifter och befogenheter får följaktligen inte regleras enbart i ett avtal mellan verket och försvarsministeriet. Grundlagsutskottet har ansett det olämpligt att

GrUU 47/2005 rd — RP 138/2005 rd

en myndighets kompetens till den del det är fråga om utövning av offentlig makt gentemot enskilda grundar sig på ett avtal mellan ministerier (GrUU 11/2002 rd, s. 6/I, GrUU 19/2005 rd, s. 8/I).

För att lagförslag 4 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste Luftfartsverkets territorialövervakningsuppgifter i 23 a § 1 mom. begränsas till att bistå territorialövervakningsmyndigheten och möjligheten att genom avtal föra över på Luftfartsverket uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt täppas till.

Luftfartsverket deltar enligt 4 § 3 mom. i förslaget till lag om ändring av sjöräddningslagen i sjöräddningstjänstens efterspanings- och räddningsverksamhet genom att inom sitt behörighetsområde producera tjänster enligt vad som särskilt avtalas om saken i avtal mellan Luftfartsverket och inrikesministeriet. Här är Luftfartsverkets efterspanings- och räddningsverksamhet tydligare bunden till leverans av tjänster inom verkets behörighetsområde än vad fallet är med territorialövervakningsuppgifterna. Dessutom påverkas bedömningen av att sjörädd-

ningstjänsten huvudsakligen handlar om konkreta insatser för att rädda människoliv (GrUU 24/2001 rd, s. 4/II). För sjöräddningstjänstens del innefattar Luftfartsverkets verksamhet alltså inte sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen och kan inte anses äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Eftersom de centrala frågorna är rätt exakt reglerade i lagen stöter det i konstitutionellt hänseende inte på något hinder att Luftfartsverket och inrikesministeriet avtalar om smärre uppdrag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslagen 2—4 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 6 § 2 mom. i lagförslag 2, 21 § i lagförslag 3 och till 23 a § 1 mom. i lagförslag 4 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 11 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.