

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 48/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till luftfartslag

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 september 2005 en proposition med förslag till luftfartslag (RP 139/2005 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Reino Lampinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny luftfartslag, som reglerar luftfart i Finland och luftfart med finska luftfartyg utanför Finland.

I den nya lagen intas bestämmelser motsvarande bestämmelserna i den gällande luftfartslagen om genomförandet av ett stort antal direktiv samt standarder, normer och rekommendationer av Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO, Europeiska civila luftfartskonferensen ECAC, Europeiska organisationen för luftfartsäkerhet Eurocontrol och de europeiska luftfartsmyndigheternas samarbetsorganisation JAA. Nya direktiv som införs är direktivet om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen och direktivet om rapportering av händelser inom civil luftfart. I fråga om ett flertal gemenskapsförord-

ningar föreslås vidare bestämmelser om myndigheter och straff samt övriga omständigheter som i enlighet med gemenskapens förordningar ska regleras av medlemsstaterna.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagstiftningen med tanke på bemyndigandet att utfärda förordning enligt 80 § 1 mom. i grundlagen och bemyndigandet att utfärda rättsnormer i samma lags 80 § 2 mom. Den uppmärksammar bl.a. näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. och rörelsefriheten enligt 9 § 1 mom. i grundlagen. Begränsningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna motiveras med 7 § 1 mom. i grundlagen om rätten till liv och trygghet. Avslutningsvis betraktas överföringen av

förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter med tanke på 124 § i grundlagen. Regeringen

menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfriheten

Återkallande av tillstånd. I lagförslaget ingår en lång rad tillstånd av olika slag. Utifrån föreslagna 152 § kan myndigheten återkalla ett tillstånd om den avgift som föreskrivits för tillståndet trots uppmaning inte har betalats inom en skälig utsatt tid.

När det handlar om regler för näringsverksamhet har utskottet i sin praxis ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftfullare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Därför kräver proportionaliteten att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till korrigerande av uppenbara brister i verksamheten (GrUU 16/2003 rd, s. 2/II; GrUU 44/2004 rd, s. 2—3 och GrUU 7/2005 rd, s. 9).

Innan ett tillstånd återkallas ska man i detta fall ge en betalningsuppmaning och tidsfrist för betalningen. Men bestämmelsens syfte är enbart att säkra statens fiskala intressen, inte att ingripa i brister i verksamheten. Att återkalla ett tillstånd på grund av försummad avgift uppfyller enligt utskottets mening inte det nödvändiga proportionalitetskravet. Det går att driva in en obetald avgift till exempel i utskökningsväg. För att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör bestämmelsen strykas i lagen.

Avförande ur registret. Med samtycke av den som driver en flygplats får ett luftfartyg utifrån 17 § 3 mom. och 164 § 2 mom. avföras ur luftfartygsregistret, om avgifterna för tjänster som tillhandahållits av den som driver flygplatsen eller tjänstetillhandahållaren inte har blivit betal-

da och den som driver flygplatsen därför har hindrat luftfartyget från att starta. Inte heller i detta fall uppfyller avförande ur registret enligt grundlagsutskottets mening proportionalitetskravet, inte minst som det inte krävs att avgifterna har förfallit till betalning för att starten ska hindras. Det är möjligt att driva in kostnaderna för tjänsterna i utskökningsväg eller genom andra säkringsåtgärder. För att den föreslagna lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör 164 § 2 mom. strykas.

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter

Organisationer som svarar för luftvärdighet. Enligt föreslagna 24 § godkänner luftfartsförvaltningen en fysisk eller juridisk person som organisation som svarar för luftvärdigheten för att bistå med tillsynen över luftvärdigheten. Organisationen grundar sig på EASA-förordningen om gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en Europeisk byrå för luftfartssäkerhet. Utifrån 29 § 1 mom. kan luftfartsförvaltningen bestämma att en organisation som svarar för luftvärdighet beviljar eller förnyar ett granskningsbevis avseende luftvärdighet. En sådan överföring av en offentlig förvaltningsuppgift på andra än myndigheter måste granskas med tanke på 124 § i grundlagen.

Det handlar inte om att offentliga uppgifter i betydande grad skulle överföras på andra än myndigheter. För att uppgiften ska kunna skötas på behörigt sätt måste den organisation som svarar för luftvärdigheten kunna bistå luftfartsförvaltningen genom i lagen angivna åtgärder. I 24 § 1 mom. föreskrivs om behörighetsvillkoren för en sådan organisation och om tillsynen. För att konstatera och kontrollera luftvärdigheten kan luftfartsförvaltningen dessutom i förekommande fall meddela nödvändiga tekniska bestämmelser och bestämmelser om förfaranden. I

29 § 3 mom. finns laghänvisningar om förfarandet. Där sägs att ändring i ett beslut av en organisation som svarar för luftvärdighet inte får sökas genom besvär, men att rättelse får yrkas hos luftfartsförvaltningen. Luftfartsförvaltningens beslut får i sin tur överklagas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Grundlagsutskottet anser inte att bestämmelsen äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra garantier för en god förvaltning och står därmed inte i strid med 124 § i grundlagen.

Överföring av uppgifter på en organisation för amatörflygverksamhet. I propositionen föreslås att luftfartsförvaltningen utifrån 163 § 1 mom. genom avtal ska kunna överföra likadana uppgifter som ovan på en riksomfattande organisation för amatörflygverksamhet. Uppgifterna kan gälla godkännande av och förteckning över luftfartyg och utrustning för sportflygning, utbildning av dem som använder luftfartygen och utrustningen och beviljande av certifikat och kompetensbevis. Bestämmelsen måste bedömas i ljuset av 124 § i grundlagen om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter.

Överföring av offentliga uppgifter på andra än myndigheter ska alltid ses som ett undantag. Det är högst märkligt att uppgifter som att bevilja amatörflygcertifikat och att återkalla dem föreslås bli överförda på en privaträttslig i stället för en offentligrättslig förening. Men det som framför allt inverkar på den konstitutionella bedömningen av förslaget är att det handlar om amatörflygverksamhet och inte näringsverksamhet. Verksamheten bygger dessutom på gällande praxis som inte gett upphov till problem. I 163 § 2 mom. ingår behöriga hänvisningar till den lagstiftning som ska följas i fråga om en offentlig förvaltningsuppgift och motsvarande bestämmelser om rättelse och besvär som i 29 § 3 mom. om en organisation som svarar för luftvärdighet.

Grundlagsutskottet ser inget problem med tanke på 124 § i grundlagen. Men det anser att 163 § i likhet med 24 § bör kompletteras med behörighetsvillkor för en riksomfattande organisation och att luftfartsförvaltningen ska utöva till-

syn över organisationens verksamhet. Dessutom saknas personuppgiftslagen i författningstexten trots att det hänvisas till den i motiveringen.

Överföring av uppgifter på myndigheten i en främmande stat. Med stöd av 162 § kan luftfartsförvaltningen komma överens med myndigheten i en främmande stat att myndigheten tar över vissa för luftfartsförvaltningen föreskrivna uppgifter som anges närmare i bestämmelsen.

I sin praxis har grundlagsutskottet inte ställt sig totalt avvisande till att en myndighet bemyndigas att ingå avtal med en myndighet i en främmande stat, trots att det betraktat en sådan bestämmelse som ett undantag (GrUU 16/2004 rd, s. 4/I). Utskottet grundar sin praxis på 94 § i grundlagen och ställer vissa villkor för ett sådant bemyndigande att ingå avtal. Bemyndigandet får alltså inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och innehållet och dessutom ska där anges de myndigheter eller andra parter som myndigheten kan ingå avtal med (GrUU 17/2004 rd, s. 3/I, GrUU 16/2004 rd, s. 4/I, GrUU 40/2000 rd, s. 2/I, GrUU 15/1994 rd, s. 3—4; se också GrUU 33/2001 rd, s. 3). Av 94 § 1 mom. i grundlagen följer att en myndighet inte genom vanlig lag kan bemyndigas att ingå avtal i frågor som kräver riksdagens godkännande.

Grundlagsutskottet anser att förslaget uppfyller villkoren. Bemyndigandet att ingå avtal har avgränsats till noga specificerade uppgifter. Med en myndighet i främmande stat avses den myndighet som motsvarar luftfartsförvaltningen och därmed anger förslaget med vem avtal ska ingås.

Ordning och tvångsmedel

Föreslagna 65 § gäller ordning och tvångsmedel ombord på ett luftfartyg. Om ett luftfartyg är i fara eller om passagerarnas eller besättningens säkerhet annars kräver det, har luftfartygets befälhavare rätt till gripande eller kontroll av gods eller andra liknande åtgärder för att återställa ordningen eller för att avvärja en fara som hotar säkerheten och som utifrån en helhetsbedömning kan anses försvarliga med hänsyn till hur

stor faran är och situationen i övrigt. Varje medlem av besättningen är skyldig och varje passagerare har rätt att på uppmaning av befälhavaren eller en medlem av besättningen ge nödvändigt bistånd. Med stöd av 2 mom. har passagerarna dessutom rätt också utan uppmaning att vidta förebyggande åtgärder om det är uppenbart att de är nödvändiga för att skydda luftfartyget eller personer eller egendom ombord.

Bestämmelsen bör bedömas med hänsyn till den personliga friheten, integriteten och säkerheten enligt 7 § 1 mom. i grundlagen, men också med hänsyn till 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter.

Luftfartssäkerheten spelar en allt viktigare roll. För den skull är det möjligt att begränsa andras grundläggande fri- och rättigheter. Men begränsningen måste uppfylla de allmänna villkoren för en begränsning av rättigheterna. Med tanke på att en begränsning av de grundläggande friheterna och rättigheterna ska vara exakt och noggrant avgränsad är uttrycket "andra motsvarande åtgärder, som är nödvändiga" i 65 § 1 mom. onödigt diffust och bör därför preciseras så att där räknas upp de åtgärder som får tillgripas för att återställa ordningen eller för att avvärja en fara.

I utskottets praxis har en på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel ansetts som sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 19/2005 rd, s. 8/II, GrUU 20/2002 rd, s. 3). Det har ansetts tillåtligt att ge andra än myndigheter rätt att utöva offentlig makt bara i noggrant avgränsade situationer där myndigheten har ett tillfälligt behov av utomstående hjälp (GrUU 19/2005 rd, s. 8/II, GrUU 38/2004 rd, s. 3/I, GrUU 20/2002 rd, s. 3).

För att snabbt kunna avvärja en farlig situation eller störning ombord på ett luftfartyg är det enligt utskottets mening motiverat att också passagerarna har rätt att tillgripa maktmedlen i 65 § 1 mom. De är då begränsade i tid och rum. Utskottet har ingenting att anmärka mot detta med tanke på 124 § i grundlagen. Men kommunikationsutskottet bör överväga om inte passagerar-

na ska ges rätt att använda maktmedel enligt 65 § 2 mom. också för att skydda egendom ombord.

Bemyndigandebestämmelser

I lagförslaget ingår utöver bemyndiganden att utfärda förordning exceptionellt många bestämmelser om bemyndigande av myndigheter, trots att huvudregeln enligt 80 § i grundlagen gäller bemyndigande att utfärda förordning. Andra myndigheter kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande är exakt avgränsat. Bemyndigandena gäller i normala fall inte grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utan olika slag av fackmänniskor inom luftfart och internationella konventioner på området. De är begränsade i första hand till tekniska frågor som kräver expertis på området. Därför uppfyller de huvudsakligen villkoren i 80 § i grundlagen.

Områden där luftfart är inskränkt. I 8 § 1 mom. 3 punkten föreslås att det genom förordning av statsrådet ska vara möjligt att begränsa eller förbjuda luftfart för högst tre månader i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det kan enligt propositionens motivering bli nödvändigt t.ex. i exceptionella situationer då det ännu inte är nödvändigt att tillgripa metoder enligt beredskapslagen eller lagen om försvarstillstånd, men då allmän ordning och säkerhet inte kan tryggas med lindrigare metoder. Tremånadersfristen motiveras med att behovet av förbudet eller begränsningen alltid bestäms från fall till fall och att de alltid bör omprövas minst var tredje månad.

Bemyndigandet att begränsa eller förbjuda luftfart genom förordning av statsrådet enbart utifrån den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten måste anses för öppet. Det har inte avgränsats vare sig till område eller innehåll. Det motiveras till exempel inte med nödvändiga eller tvingande skäl. Dessutom kan begränsningen eller förbudet förnyas med tre månaders mellanrum. Bestämmelsen skulle stoppa den civila luftfarten och på ett väsentligt sätt ingripa i den

fria rörligheten enligt 9 § 1 mom. och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet anser att lagförslaget på denna punkt inte uppfyller kravet i 80 § 1 mom. i grundlagen att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Men statsrådet kan bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om mindre detaljer i anknytning till individens rättigheter och skyldigheter. Den bemyndigande lagen ska i så fall uppfylla kravet på exakthet och noggrann avgränsning (RP 1/1998 rd). För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör 8 § 1 mom. 3 punkten avgränsas noggrannare till tid, rum och innehåll.

Av skäl som är nödvändiga för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kan luftfartsförvaltningen utifrån 8 § 4 mom. begränsa eller förbjuda luftfarten inom ett visst område för en tid av högst två veckor. Det är inte fråga om någon bestämmelse av mindre vikt eller teknisk karaktär eller norm som är bunden av internationella bestämmelser (RP 1/1998 rd). Enligt grundlagsutskottets mening bör statsrådet i detta fall bemyndigas att utfärda rättsnormerna.

Efterspanings- och räddningstjänst för luftfart. I 119 § föreskrivs om efterspanings- och räddningstjänst för luftfart. I 3 mom. föreskrivs att kommunikationsministeriet beslutar om hur efterspanings- och räddningstjänsterna ska ordnas, om det finns flera leverantörer av flygtrafikledningstjänster. I förekommande fall utfärdas bestämmelser om grunderna för ersättning för efterspanings- och räddningstjänster genom förordning av statsrådet.

Det handlar om rätten att få ersättning för utförande av en offentlig tjänst. Grundlagsutskottet anser att det med stöd av 80 § 1 mom. i grundlagen bör föreskrivas om grunderna för ersättning av kostnaderna genom lag. Däremot kan det utfärdas närmare bestämmelser om detaljerna genom förordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om 8 § 1 mom. 3 punkten, 152 § och 164 § 2 mom. blir behörigen beaktade.

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 /vänt
Outi Ojala /vänt
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 /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.