

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lotsningslagen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 november 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av lotsningslagen (RP 201/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- juris doktor, docent Pekka Länsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- kommunikationsministeriet
- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lotsningslagen. Enligt förslaget kompletteras lagen med att det blir straffbart för andra än Lotsverket att tillhandahålla lotsningstjänster och utöva lotsningsverksamhet.

Dessutom görs de ändringar i lagen som ämbetsverksreformen kräver och genom vilka Sjöfartsverkets behörighet och uppgifter överförs till Trafiksäkerhetsverket.

Under behandlingen av ärendet bad grundlagsutskottet kommunikationsministeriet yttra sig om de skriftliga sakkunnigutlåtanden grundlagsutskottet fått. Ministeriet sände utskottet en promemoria där det konstateras att för att lagstiftningen ska bli tydligare kan 4 § i lotsningslagen kompletteras med en bestämmelse som ger

Lotsverket ensamrätt till lotsningsverksamheten.

Lagen var avsedd att träda i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelsen om godkännande av engelska som linjelotsspråk vid sidan av finska och svenska skulle dock tillämpas från och med den 1 juli 2011.

I motiven till lagstiftningsordning ger regeringen sin syn på hur ombildningen 2003 av lotsningsverksamheten till affärsdrivande verksamhet förhåller sig till grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet. När det gäller straffbestämmelsen bygger regeringens bedömning på den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Lotsningslagstiftningen reformerades 2004, då lotsningslagen (940/2003) och lagen om Lotsverket (938/2003) trädde i kraft. Lagarna kom till utan grundlagsutskottets medverkan. Tidigare var det Sjöfartsverket som i egenskap av statligt ämbetsverk ordnade och övervakade lotsningen. Efter reformen är det Lotsverket, ett statligt affärsverk, som tillhandahållit lotsningstjänster.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut 878/1/07 att om man ser till lagstiftningen om Lotsverket och lotsning som en helhet framgår det att avsikten med ombildning till affärsverk inte varit att ändra den rådande situationen (monopolställningen), även om man i bestämmelserna inte uttryckligen tagit ställning till om det är tillåtet att bedriva privat lotsningsverksamhet. Justitiekanslern föreslog att kommunikationsministeriet överväger om det finns skäl att se över lagstiftningen så att lagstiftarens avsikt framgår tydligare.

Tillhandahållande av lotsningstjänster

Regeringen föreslår att 1 mom. i 4 § om lotsningsverksamheten preciseras. Momentet föreskriver att Lotsverket ska tillhandahålla sådana lotsningstjänster som avses i lotsningslagen på de områden där lots enligt 5 § ska anlitas.

Med lotsning avses enligt 2 § 1 punkten i lotsningslagen verksamhet i anslutning till manövrering av fartyg, varvid lotsen är befälhavarens rådgivare samt sakkunnig i fråga om vattenområden och sjöfarten. Skyldigheten att anlita lots, lotsens uppgifter, ansvar och skyldigheter och annat som har med lotsning att göra regleras rätt ingående i lotsningslagen. I en övergripande bedömning — med särskild fokus lagd på övervakning och anmälningar gällande fartygstrafik och miljövård — innefattar lotsning uppgifter och inslag som kan betraktas som handhavande av offentliga förvaltningsuppgifter. Därför måste frågan om hur lotsningsverksamheten ska ord-

nas bedömas utifrån 124 § i grundlagen. Där 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. Lotsning är inte förenat med betydande utövning av offentlig makt; uppgifter som är förenade med en sådan makt kan bara ges myndigheter.

Syftet med propositionen är att förtydliga lotsningslagen så att det distinkt framgår att det är Lotsverket som har exklusiv behörighet att utöva lotsningsverksamhet och tillhandahålla lotsningstjänster. Men lagen blir inte tydligare bara genom att ta in en straffbestämmelse som regeringen föreslagit. Därför har kommunikationsministeriet under behandlingen lopp lagt förslaget att 4 § kompletteras med ett nytt 2 mom. med följande lydelse: "Ingen annan än det affärsverk som nämns i 1 mom. får tillhandahålla lotsningstjänster eller bedriva lotsningsverksamhet."

Man kan skönja vissa beröringspunkter mellan Lotsverkets exklusiva behörighet visavi lotsningsverksamheten och grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet. Utskottet har tidigare konstaterat att förvaltningsuppgifter som i princip hör till myndigheter inte omfattas av näringsfriheten (GrUU 40/2002 rd, s. 5, GrUU 20/2006 rd, s. 3). Så länge lotsning räknas som en offentlig förvaltningsuppgift, kan arrangemanget inte primärt bedömas som en näringsfrihetsfråga. Grundlagens 18 § om näringsfrihet får inte tolkas så att den kräver att offentliga förvaltningsuppgifter öppnas för fri konkurrens. Näringsfrihetsaspekten blir på allvar aktuell först när lotsningsverksamheten sker på villkor som gäller för fri näringsverksamhet. Den föreslagna regleringen, kompletterad med ett 4 § 2 mom., påverkar inte behandlingsordningen i detta fall.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Enligt 19 § 1 punkten i den förslagna lagen gör sig den som uppsåtligen eller av oaktsamhet till-

handahåller lotsningstjänster eller utövar lotsningsverksamhet i strid med 4 § skyldig till lotsningsförseelse. Med straffbestämmelsen har regeringen på ovan beskrivet sätt velat tydliggöra att Lotsverket har exklusiv behörighet att bedriva lotsningsverksamhet och tillhandahålla lotsningstjänster. Avsikten är att göra det straffbart för andra än Lotsverket att utöva lotsningsverksamhet och tillhandahålla lotsningstjänster.

Den föreslagna bestämmelsen måste ställas i relation till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § som innebär ett krav på att regleringen ska vara exakt. Det betyder att brottsrekvisitet för varje brott ska uttryckas tillräckligt exakt i lagen för att det utifrån bestämmelsens lydelse ska gå att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar (se t.ex. GrUU 26/2002 rd, s. 2, GrUU 40/2002 rd, s. 7).

I och för sig är den föreslagna 19 § 1 punkten exakt och tydligt. Men med den föreslagna formuleringen räcker den inte till för att fullfölja det syfte som framgår av motiven. Genom att lägga till ett nytt 2 mom. till 4 § tydliggör man att Lotsverket har exklusiv behörighet att utöva lotsningsverksamhet. Därmed uppnås också det i motiven till 1 punkten avsedda syftet att straffbelägga brott mot den exklusiva behörigheten. Kriminaliseringen kan i detta sammanhang inte anses utgöra något konstitutionellt problem. Bötesstraff är i fråga om förseelser av detta slag en påföljd som står i samklang med proportionalitetsprincipen.

Bemyndigande att utfärda förordning

Utskottet har noterat det föreslagna 21 § 1 mom. som i exakt samma lydelse ingår i den gällande lagen. Enligt momentet utfärdas närmare bestämmelser om verkställigheten av lotsningslagen genom förordning av statsrådet.

Förslaget motsvarar till skrivningen ett i lag normalt förekommande generellt bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om verkställigheten av lagen. Utskottet har redan tidigare avvisat uppfattningen att det med stöd av ett bemyndigande som berättigar att utfärda bestämmelser om verkställigheten av lagen vore möjligt att genom förordning utfärda bestämmelser om vilken som helst omständighet som hör till området för lagen. Av kravet på att ett bemyndigande som grundar sig på 80 § i grundlagen ska vara exakt och noggrant avgränsad följer att bemyndigandet att utfärda verkställighetsbestämmelser måste tolkas snävt. Utifrån ett sådant bemyndigande kan till exempel nödvändiga bestämmelser som styr myndighetsverksamhet utfärdas när lagen träder i kraft (GrUU 40/2002 rd, s. 7, GrUU 29/2004 rd, s. 3, GrUU 7/2005 rd, s. 10). Bemyndigandet att utfärda förordning får därmed en relativt snäv räckvidd.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 12/2010 rd — RP 251/2009 rd

Helsingfors den 24 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Heli Järvinen /gröna
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.