

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 32/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till luftfartslag och till ändring av 75 § i gränsbevakningslagen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2009 en proposition med förslag till luftfartslag och till ändring av 75 § i gränsbevakningslagen (RP 211/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Minna Kivimäki, kommunikationsministeriet
- lagstiftningssekreterare Minna Laherto, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny luftfartslag som ska ersätta den tidigare lagen med samma namn. Förslaget beror huvudsakligen på den aktuella ämbetsverksreformen inom trafikförvaltningen, som innebär att Luftfartsförvaltningen läggs ned som självständigt verk och myndighetsverksamheten inom luftfarten överförs till det nya Trafiksäkerhetsverket. Regeringen föreslår samtidigt innehållsliga ändringar i vissa bestämmelser som vid tillämpningen av den nuvarande lagen visat sig behöva ändras eller kompletteras. Dessutom föreslås en hänvisning till luftfartslagen i gränsbevakningslagen bli ändrad.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

Regeringen diskuterar i motiven till lagstiftningsordning hur de nya befogenheter att meddela föreskrifter som den nya lagen ger myndigheter förhåller sig till 80 § 2 mom. i grundlagen. Skyldigheten för leverantörer av flygtrafiktjänster speglas mot grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd och 18 § 1 mom. om näringsfrihet. Regeringen anser att de föreslagna lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Den föreslagna luftfartslagen ska ersätta den nuvarande lagen som trädde i kraft den 1 januari 2006. Den främsta orsaken till att det behövs en ny lag är ämbetsverksreformen inom trafikförvaltningen. Dessutom innehåller den nya lagen sådana ändringar och kompletteringar jämfört med den gamla lagen som visat sig vara behövliga när lagen tillämpats. Lagförslaget är på de flesta punkter identiskt med den nuvarande luftfartslagen, som stiftades genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 48/2005 rd). Utskottet tar här ställning bara till sådana förslag som inte tidigare varit aktuella.

Flygtrafiktjänster

I 117 § i förslaget till luftfartslag föreskrivs det om flygtrafiktjänster som erbjuds för statsluftfartyg och militära luftfartyg och prissättningen av dem. Enligt paragrafen är en leverantör av flygtrafiktjänster skyldig att tillhandahålla flygtrafiktjänster i luftrumsblock för statsluftfartyg och militära luftfartyg på samma villkor som för luftfartyg inom den civila luftfarten. Också prissättningen av tjänsterna ska vara densamma för alla luftfartyg. Tjänsteleverantören har med stöd av den föreslagna 116 § rättslig monopol på det givna uppdraget att leverera lufttrafiktjänster inom ett luftrumsblock. Skyldigheten för en sådan aktör att i tillhandahållandet av tjänster behandla statsluftfartyg och militära luftfartyg på samma villkor som civila luftfartyg utgör inget problem i konstitutionellt hänseende.

I 5 mom. finns det regler för hur de i 3 mom. definierade särskilda tjänsterna inom flygtrafiktjänsten som behövs på grund av de krav som statsluftfartygs och militära luftfartygs verksamhet ställer ska prissättas. Förslaget inskränker ägarens rätt att bestämma storleken på vederlaget för nyttjande av sin egendom och därför måste bestämmelsen bedömas med hänsyn till egendomsskyddet i grundlagens 15 § 1 mom. och näringsfriheten i grundlagens 18 § 1 mom. (jfr

GrUU 32/2004 rd, s. 2). Begränsningen kan i ett sammanhang som detta där tjänsteleverantören har monopolställning med hänsyn till egendomens speciella art anses stå i samklang med grundlagen, om den finns inskriven i tydliga bestämmelser i lag och är skälig med avseende på ägaren (t.ex. GrUU 36/2004 rd, s. 2).

De ersättningar som ska betalas för särskilda tjänster ska enligt 5 mom. vara skäliga med beaktande av de särskilda kostnader som tjänsten orsakar och en skälig avkastning. Att prissättningen motsvarar kostnaderna och omfattar en skälig avkastning kan konstitutionellt sett anses adekvat för tjänsteleverantören. Utskottet anser också att bestämmelserna är tillräckligt exakta med hänsyn till de vedertagna kalkyl- och bedömningsgrunder som hänför sig till begreppet skälig avkastning och det faktum att regleringen i första hand gäller ett statsbolag som bedriver flygtrafiktjänstverksamhet och inte enskilda (jfr GrUU 36/2004 rd, s. 2).

Vägran att ändra eller förnya tillstånd

Myndigheten får enligt den föreslagna 155 § inte utan särskilda skäl bifalla en ansökan om att ändra eller förnya ett tillstånd som den beviljat, om den föreskrivna avgiften för tillståndet har förfallit till betalning och inte trots uppmaning har betalats inom en skälig utsatt tid. Bestämelsen ingår med exakt samma lydelse i den gällande luftfartslagens 151 a §, som tillkom 2006 utan grundlagsutskottets medverkan.

Utskottet ansåg i sitt utlåtande om luftfartslagen (GrUU 48/2005 rd, s. 2) att förslaget i den då aktuella propositionen att myndigheten kan återkalla ett tillstånd, om den avgift som föreskrivits för tillståndet trots uppmaning inte har betalats inom en skälig utsatt tid är problematisk i och med att den påverkar lagstiftningsordningen. Utskottet hänvisade till att det 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. I sådana fall 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 korrigering av brister i verksamheten

Att vägra ändra eller förnya ett tillstånd är en åtgärd som i fråga om allvarlighetsgrad och konsekvenser inte helt kan likställas med att återkalla ett tillstånd. Särskilt om myndigheten vägrar förnya ett tillstånd kan konsekvenserna trots allt bli stora för näringsidkaren, som i en verksamhet lik flygbranschen kan ha gjort stora, långsiktiga investeringar i förlitan på att tillståndet förnyas också efter att det löpt ut. Men tillståndshavaren kan enligt utskottets mening inte med fog förvänta sig att tillståndet ska förnyas om näringsidkaren inte har betalat den föreskrivna avgiften för det tidigare tillståndet. Med tanke på att begränsningar av näringsfriheten måste följa proportionalitetsprincipen vore det trots allt bättre att binda myndighetens befogenhet att vägra bifalla en ansökan om att ändra eller förnya ett tillstånd inte bara till att avgiften inte betalats utan också till att försummelsen att betala avgiften kan anses allvarlig och väsentlig.

Förbud mot att bedriva icke-regelbunden flygtrafik

Trafiksäkerhetsverket kan med stöd av 75 § 6 mom. i förslaget till luftfartslag förbjuda ett EG-lufttrafikföretag att utnyttja sin rätt enligt 5 mom. att bedriva icke-regelbunden flygtrafik mellan Finland och tredjeland. För förbud krävs att en sådan innehavare av ett trafikstillstånd för en viss flygväg som bedriver regelbunden flygtrafik yrkar på det och den icke-regelbundna flygtrafiken orsakar verksamheten enligt trafikstillståndet olägenheter som inte kan betraktas som obetydliga.

Regleringen ingriper i näringsfriheten för lufttrafikföretag som i och för sig bedriver laglig verksamhet. Befogenheten att utfärda förbud har formulerats ytterst generöst, särskilt med beaktande av att det inte är allmänintresset som ligger till grund för förbudet utan ekonomiskt avbräck för en annan näringsidkare. Utskottet anser att bestämmelser bör kompletteras i enlighet med det som står i motiven, att som vill-

kor för förbud också ska gälla att lufttrafikföretaget kringgår begränsningarna av den regelbundna flygtrafiken genom icke-regelbunden flygtrafik.

Begränsning av och förbud mot luftfart

Områdeskontrollen ska enligt 8 § 5 mom. i förslaget till luftfartslag på begäran av en räddningsmyndighet, polismyndighet eller militärmyndighet, gränsbevakningsväsendet eller tulln begränsa eller förbjuda luftfarten inom ett visst område för högst ett dygn, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Syftet med bestämmelsen är att tillåta begränsning av luftfarten t.ex. vid brådska olycks- och räddningstjänstsituationer som inte medger ett förfarande enligt 4 mom. Att luftfarten begränsas och förbjuds efter begäran av myndighet, av motiverad anledning och för en kort tid uppfyller de krav på exakthet och noga avgränsning samt acceptabilitet och proportionalitet som gäller för begränsning av grundläggande rättigheter. Bestämmelsen utgör följaktligen inget problem med avseende på grundlagens 9 § 1 mom. om rörelsefrihet eller grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet.

Befogenheter att utfärda föreskrifter

När den gällande lagen skulle stiftas noterade utskottet att lagen innehöll exceptionellt många bestämmelser om bemyndiganden för myndigheter att utfärda föreskrifter. Utskottet ansåg då att dessa till övervägande del uppfyller villkoren i 80 § 2 mom. i grundlagen, eftersom de gällde dels tekniska frågor som kräver expertis på området, dels fackmänniskor inom luftfart och dels internationella konventioner på området (GrUU 48/2005 rd, s. 4). Samma bedömning kan generellt göras om de nya befogenheterna i det föreliggande förslaget.

Utskottet har fäst sig vid 96 § 5 mom. i förslaget som ger Trafiksäkerhetsverket rätt att meddela sådana närmare föreskrifter om marktjänster som förutsätts för säkerhet och smidighet. Bestämmelserna kan gälla marktjänstarrangemang och säkerhetshantering. "Säkerhetshantering" är ett mycket vagt begrepp i ett samman-

hang som detta. Av propositionsmotiven kan man emellertid sluta sig till att det skulle handla om rätt tekniska föreskrifter för att förhindra att marktjänstfunktionerna inte utgör en fara för flygtrafiken. Bestämmelsen bör preciseras exempelvis utifrån det som står i motiven.

I de föreslagna 122 § 2 mom. och 3 mom. föreskrivs om de uppgifter om ett luftfartyg som ska införas och som får införas i registret om automatiska nödradiosändare. I registret ingår också personuppgifter som regleras på behörigt sätt med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 4 mom. får Trafiksäkerhetsverket meddela föreskrifter som kompletterar 2 och 3 mom. om införande av uppgifter i registret bl.a. om registrets syfte, den tekniska utvecklingen eller motsvarande omständigheter kräver det.

Utskottet brukar poängtera att 80 § i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigan-

debestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet. Därmed kan det inte genom myndighetsföreskrifter utfärdas allmänna rättsregler t.ex. om frågor som enligt grundlagen ska regleras i lag eller förordning (GrUU 9/2007 rd, s. 4) Därför är det helt klart att bemyndigandet i det föreslagna 122 § 4 mom. inte ger myndigheten rätt att meddela föreskrifter om sådana detaljer som rör skyddet av personuppgifter, exempelvis om personuppgifternas innehåll, som enligt utskottets vedertagna praxis ska regleras i lag heltäckande och utförligt (se t.ex. GrUU 17/2009 rd, s. 3).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 24 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Nauclér /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.