

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollen om ändring av konventionen angående internationell civil luftfart som hör till området för lagstiftningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om att nationellt sätta i kraft de år 1980 och 1984 upprättade protokollen till konventionen angående internationell civil luftfart. Bestämmelserna i 1980 års protokoll gör det möjligt att i vissa fall överföra tillsynsuppgifter gällande luftfartyg och dess besättning från luftfartygets registreringsstat till myndigheterna i en annan stat. I 1984 års protokoll förbjuds användande av vapen mot luftfartyg under flygning. Riksdagen har godkänt de bestämmelser i protokollen som hör till området för lagstiftningen. Republikens president har godkänt protokollen och

lagen om ikraftträdande. Lagen har dock aldrig satts i kraft och nu är den delvis föråldrad. Finland har ratificerat båda protokollen. Bägge protokollen har redan trätt i kraft internationellt. Det materiella innehållet i protokollen har beaktats i luftfartslagen som trädde i kraft år 1995.

Avsikten är att den tidigare godkända lagen skall upphävas och att den nya lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollen som hör till området för lagstiftningen skall träda i kraft genast efter det att riksdagen har antagit lagen och republikens president har stadfäst den.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Konventionen angående internationell civil luftfart öppnades för undertecknande i Chicago den 7 december 1944 och den trädde internationellt i kraft år 1947. Finland anslöt sig till konventionen år 1949 (FördrS 11/1949). För närvarande har 188 stater anslutit sig till konventionen.

Konventionen och samtidigt internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), som upprättats genom konventionen, har varit av stor betydelse för den internationella civila luftfartens utveckling. Enligt artikel 44 i konventionen är ICAO:s ändamål och upp-

gift att utveckla principerna och tekniken för internationell luftfart samt att främja planering och utveckling av internationell lufttrafik. ICAO:s uppgift är att trygga den internationella civila luftfartens utveckling, främja planering och användning av luftfartyg för fredliga ändamål samt att främja utvecklingen av flygrutter, flygplatser och annan markorganisation för internationell civil luftfart. Dessutom skall ICAO tillmötesgå folkens behov av lufttrafik, förebygga ekonomiskt slöseri till följd av osund konkurrens, säkerställa att konventionsstaternas rättigheter respekteras och att alla konventionsstater bereds likadana möjligheter att bedriva interna-

tionell lufttrafik samt undvika diskriminerande åtgärder konventionsstaterna emellan. ICAO:s uppgift är även att främja flygsäkerheten inom den internationella luftfarten.

ICAO:s huvudsakliga mål är att få till stånd och svara för internationellt samarbete på den civila luftfartens område. En av organisationens viktigaste uppgifter är att fastställa normer, rekommendationer och förfaringssätt om bl.a. följande frågor: certifikatbestämmelser, trafikregler för luftfart, meteorologiska tjänster, luftfartskartor, måttenheter, luftfartygens drift, nationalitets- och registreringsbeteckningar, luftvärdighet, främjande av smidig flygtrafik, signalförbindelser, flygtrafiktjänster, efterspanings- och räddningstjänster, undersökning av olyckor, flygplåser, trygghet av civil luftfart, flyginformationstjänster, miljöskydd samt flygtransport av farligt gods.

ICAO:s råd antar internationella normer om civil luftfart. De införs i bilagorna till konventionen angående internationell civil luftfart. Antalet bilagor är 18. När normen har godkänts skall varje konventionsstat se till att normerna verkställs på dess område. En stat, som inte kan tillämpa en dylik internationell norm eller bringa sina egna bestämmelser i full överensstämmelse med den, är skyldig att omedelbart underrätta ICAO om skiljaktigheterna mellan sina egna förfaringssätt och dem som fastställts enligt den internationella normen.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Målet med propositionen är att nationellt sätta i kraft ändringarna av konventionen.

1980 års protokoll

ICAO antog vid sin 23:e generalförsamling år 1980 ett protokoll, genom vilket en ny artikel 83 bis intogs i konventionen angående internationell civil luftfart. Enligt artikeln kan man, då ett luftfartyg på grundval av ett hyres- eller annat härmed jämförbart avtal överläts från luftfartygets registreringsstat till att användas av ett företag eller av en enskild person, som driver näringsverksamhet med huvudkontor eller är stadigvarande bosatt i

en annan stat, överföra vissa myndighetsfunktioner till denna andra stat.

Bestämmelser om de funktioner som skall kunna överföras finns i konventionens artikel 12 (tillsyn över att trafikregler för luftfart iakttas), artikel 30 (luftfartygs radioutrustning och dess nyttjande), artikel 31 (luftvärdighetsbevis för luftfartyg) och i artikel 32 punkt a (besättningens kompetens). Samtidigt befrias registreringsstaten från ansvar i fråga om de överlåtna funktionerna och förpliktelserna.

Myndighetsfunktionerna överförs inte automatiskt i och med att luftfartygets operatör byts. Överföringen av tillsynsfunktioner gällande enstaka luftfartyg och deras besättning samt omfattningen av en sådan överföring är beroende av de arrangemang som görs mellan de ifrågavarande staternas myndigheter.

Behovet av artikel 83 bis grundar sig på det faktum, att luftfartyg i allt större utsträckning överläts från en stat för att användas i en annan stat utan att äganderätten till luftfartyget samtidigt överläts (som exempel kan nämnas leasingavtal, i fråga om vilka finansieringsbolaget har äganderätten till luftfartyget). I dylika fall försvåras de särskilda tillsynsåtgärder, som riktar sig mot luftfartyget, dess besättning och dess användning i trafik och som enligt gällande regler hör till myndigheterna i registreringsstaten. Samtidigt blir tillsynsåtgärdernas effektivitet lidande. Eftersom syftet med dessa åtgärder uttryckligen är att bevara och stärka flygsäkerheten finns det goda grunder för att överföra tillsynsfunktionerna till den stat där luftfartyget används, dvs. möjligast nära föremålet för tillsynen. Överföringsmöjligheten innebär också en rationalisering av myndighetsfunktionerna och en kostnadsbesparing.

Protokollet antogs enhälligt vid ICAO:s generalförsamling. Finland deltog aktivt i beredningen av protokollet och var med om att anta det vid ICAO:s generalförsamling. ICAO har i sina resolutioner uppmanat medlemsstaterna att så snart som möjligt vidta åtgärder för att ratificera protokollet. Även Internationella lufttransportorganisationen (IATA) har betonat artikelns positiva verkningar.

Protokollet hade fram till den 31 december 2003 ratificerats av 140 stater, bland dem

Finland den 18 december 1991. Protokollet trädde internationellt i kraft den 20 juni 1997 när 98 stater hade ratificerat det.

1984 års protokoll

ICAO antog vid en extraordinarie generalförsamling år 1984 ett protokoll, genom vilket en ny artikel 3 bis intogs i konventionen angående internationell civil luftfart. Artikeln behandlar förbud mot att använda vapen mot civila luftfartyg under flygning.

Enligt artikel 3 bis får vapen inte användas mot civila luftfartyg under flygning och i händelse av ingripande mot luftfartygets färd får de ombordvarandes liv och luftfartygets säkerhet inte utsättas för fara. Ett erkännande i protokollet av denna folkrättsliga princip är ägnat att öka den internationella civila luftfartens säkerhet.

I artikeln erkänns vidare, att varje stat vid utövandet av sin suveränitet har rätt att i vissa fall kräva att ett civilt luftfartyg landar. För att säkra att ordern att landa iakttas kan staterna tillgripa medel som är förenliga med tillämpliga folkrättsregler. De är dock förpliktigade att offentliggöra sina bestämmelser angående ingripande mot luftfartyg. Enligt punkt c i artikeln skall civilt luftfartyg lyda en given order att landa. Varje konventionsstat skall utfärda bestämmelser, enligt vilka det för ett civilt luftfartyg, som är registrerat i den staten eller används av en operatör som driver näringsverksamhet med huvudkontor i eller är stadigvarande bosatt i den staten är obligatoriskt att följa en sådan order. Brott mot sådana bestämmelser skall beläggas med stränga straff och överlämnas till behöriga myndigheter för behandling.

Protokollet antogs enhälligt vid ICAO:s generalförsamling. Finland deltog aktivt i beredningen av protokollet och var med om att anta det vid ICAO:s generalförsamling. ICAO har i sina resolutioner uppmanat medlemsstaterna att så snart som möjligt vidta åtgärder för att ratificera protokollet.

Protokollet hade fram till den 31 december 2003 ratificerats av 125 stater, bland dem Finland den 18 december 1991. Protokollet trädde internationellt i kraft den 1 oktober 1998 när 102 stater hade ratificerat det.

2.1. Behovet av att ändra lagstiftningen

Lagändringar som krävs av 1980 års protokoll

Ratificeringen av protokollet har förutsatt vissa ändringar i vår nationella luftfartslagstiftning. Om de myndighetsfunktioner, som enligt artikel 83 bis kan överlåtas, stadgas i luftfartslagen (281/1995). Luftfartslagen skall iakttas, förutom vid luftfart inom finskt område, även utom finskt område då det är fråga om luftfart med finskt luftfartyg eller med andra ord med luftfartyg som är registrerat i Finland.

En i artikel 83 bis avsedd överföring av myndighetsfunktionerna från luftfartygets registreringsstat till finska myndigheter har beaktats i 1 § 3 mom. luftfartslagen.

De finska myndigheterna, närmare bestämt Luftfartsverket, ansvarar för tillsynsuppgifter i anslutning till luftfartyg som är registrerat i Finland och dess besättning. Detta ansvar gäller oberoende av om luftfartyget finns i Finland eller utom finskt område. I enlighet med detta har en bestämmelse om överföring av tillsynsuppgifter beträffande luftfartygets luftvärdighet och besättningens kompetens tagits in i 81 § luftfartslagen.

I de situationer, då ett luftfartyg som är registrerat i en främmande stat övergår att användas av en finsk operatör, kan överenskommande träffas om att till Luftfartsverket överföra tillsynsfunktioner som hör till registreringsstaten. Ett särskilt stadgande om bemyndigande att emotta sådana funktioner har inte ansetts nödvändigt. Överföring av tillsynsuppgifter från myndigheterna i en främmande stat till Luftfartsverket torde till sin omfattning komma att vara tämligen liten och innebär således inte någon ekonomisk belastning.

Lagändringar som krävs av 1984 års protokoll

Den gällande luftfartslagstiftningen i Finland harmonierar i många hänseenden med bestämmelserna i protokollet om artikel 3 bis. Förpliktelsen för staterna att offentliggöra sina bestämmelser om ingripande mot luftfartyg har i Finland verkställts genom att ve-

derbörliga föreskrifter om detta intagits i den av Luftfartsverket utgivna luftfartshandboken (Aeronautical Information Publication). De finska föreskrifterna är överensstämmande med de internationella normer som antagits av ICAO.

Luftfartsinspektionen, en enhet vid Luftfartsverket, har med stöd av 2 § 1 mom. luftfartslagen utfärdat trafikregler för luftfart som har publicerats i form av en luftfartsbestämmelse i föreskriftssamlingen för luftfart (OPS M1—1, 1.11.2001). I punkt 3.8. av trafikreglerna för luftfart ingår föreskrifter om ett luftfartygs skyldigheter i fall då det blivit föremål för identifiering. Luftfartyget skall omedelbart följa de anvisningar som givits, inbegripet en anmodan att landa. Trafikreglerna för luftfart motsvarar på denna punkt de internationella trafikreglerna för luftfart som antagits av ICAO. Brott mot trafikreglerna för luftfart kan leda till administrativa påföljder i egenskap av en varning (28 § luftfartslagen) eller förlust av luftfartscertifikat för viss tid eller permanent (27 § luftfartslagen). För gärning som anses äventyra trafiksäkerheten kan bestämmas straff i enlighet med 23 kap. strafflagen.

Underlåtenhet att följa en anmodan att landa kan med stöd av gällande stadganden och föreskrifter i luftfartslagen och trafikreglerna för luftfart leda till åtal och/eller till administrativa sanktioner vid luftfart inom finskt område och utom finskt område, om ett finskt luftfartyg används. Punkt c i artikel 3

bis förutsätter dock, att luftfartygets befälhavare skall kunna straffas för underlåtenhet att iakttä order att landa utom finskt område även i det fall, att luftfartyget är utländskt men dess operatör driver näringsverksamhet med huvudkontor i eller är stadigvarande bosatt i Finland. Detta har beaktats i 89 § punkt 20 luftfartslagen.

Ett luftfartygs befälhavare kan vägra att följa en anmodan att landa om han på goda grunder anser, att ett iakttagande av en sådan anmodan kan ställa luftfartygets säkerhet eller de ombordvarandes liv på spel. I enlighet med de av ICAO antagna internationella trafikreglerna för luftfart och även i enlighet med gällande finsk lagstiftning är underlåtenhet att följa en anmodan att landa godtagbar, om detta av flygsäkerhetsskäl är absolut nödvändigt. Luftfartsverket och domstol bedömer i vart fall skilt för sig om en sådan handling är godtagbar.

3. Ärendets beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid kommunikationsministeriet. Utlåtande om propositionen har begärts av utrikesministeriet och Luftfartsverket.

4. Propositionens verkningar

Propositionen föranleder inte tilläggskostnader för staten och fordrar inte organisatoriska åtgärder.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

Lag om sättande i kraft av de bestämmelser i 1980 och 1984 års protokoll om ändring av konventionen angående internationell civil luftfart som hör till området för lagstiftningen

1 §. Paragrafen innehåller en sedvanlig blankettbestämmelse om godkännande av de bestämmelser i 1980 och 1984 års protokoll, som hör till området för lagstiftningen.

2 §. Luftfartyg i det finska luftfartsregistret står under Luftfartsverkets tillsyn. En sådan tillsynsuppgift måste anses innebära utövande av offentlig makt. Den föreslagna paragrafen gör det möjligt att överföra tillsynen av i Finland registrerat luftfartyg och dess besättning till en myndighet i det land, där luftfartyget i huvudsak brukas. Om detta föreskrivs i 81 § luftfartslagen.

3 §. Enligt förslaget träder lagen i kraft genast efter det att riksdagen har antagit lagen och republikens president har stadfäst den.

Enligt paragrafens 2 mom. upphävs genom denna lag lagen den 5 december 1991 om godkännande av vissa bestämmelser i protokollen från år 1980 och 1984 om ändring av konventionen angående internationell civil luftfart samt om tillämpande av protokollen.

2. Behovet av riksdagens samtycke

Riksdagen har redan tidigare godkänt de bestämmelser i protokollen som hör till området för lagstiftningen (RP 77/1991 rd) och lagen om ikraftträdande i anslutning till dem. De materiella bestämmelserna i ikraftträdandelagen har föråldrats. Ikraftträdandelagen har aldrig trätt i kraft. Eftersom bestämmelserna i 1980 års protokoll om överföring av myndighetsfunktioner från luftfartygets reg-

streringsstat till en annan stat och bestämmelserna i 1984 års protokoll om straffpåföljder för underlåtenhet att iaktta en order att landa hör till området för lagstiftningen skall en lag om ikraftträdande ges samtidigt som den gamla lagen om ikraftträdande skall upphävas. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

3. Ikraftträdande

De i protokollen avsedda ändringarna av konventionen har redan trätt i kraft internationellt. Lagen avses träda i kraft genast efter det att riksdagen har antagit lagen och republikens president har stadfäst den.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om sättande i kraft av de bestämmelser i 1980 och 1984 års protokoll om ändring av konventionen angående internationell civil luftfart som hör till området för lagstiftningen

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

De bestämmelser i de i Montreal den 6 oktober 1980 och den 10 maj 1984 upprättade protokollen om ändring av konventionen angående internationell civil luftfart (FördrS 11/1949) som hör till området för lagstiftningen gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

2 §

De uppgifter som avses i artikel 83 bis i 1980 års protokoll kan överföras till en annan

stat på det sätt som stadgas i 81 § luftfartslagen (281/1995).

3 §

Denna lag träder i kraft den .

Genom denna lag upphävs lagen den 5 december 1991 om godkännande av vissa bestämmelser i 1980 och 1984 års protokoll om ändring av konventionen angående internationell civil luftfart samt om tillämpande av protokollen.

Helsingfors den 16 april 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Kommunikationsminister *Leena Luhtanen*