

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I *lagen om fartygstrafikservice* (623/2005) föreslås ändringar som ger Transport- och kommunikationsverket behörighet att för upprätthållandet av hälsosäkerheten begränsa sjötrafiken (antingen helt eller riktat exempelvis till person- eller godstrafik) eller att förbjuda ett enskilt fartygs ankomst eller avgång från hamn i olika undantagssituationer. Under covid-19-epidemin har uttryckligen begränsningarna i persontrafiken tagits upp. Det väsentliga är att myndigheten när den meddelar föreskrifterna är bunden av proportionalitets- och öppenhetsprincipen, är opartisk och icke-diskriminerande. I och med de föreslagna ändringarna i 17 § kan Transport- och kommunikationsverket i fråga om fartyg som är minst 24 meter långa förbjuda eller begränsa allmän trafik inom en farled eller ett område.

Ändringen av 17 a § ger möjlighet att förbjuda ett enskilt fartyg att anlöpa ett VTS-område eller att styra fartyget till en ankarplats eller förbjuda att fartyget avgår från hamnen förutom på de grunder som nämns i paragrafen i den gällande lagen också för upprätthållandet av hälsosäkerheten. Beroende på situationen kompletterar åtgärderna enligt lagen om fartygstrafikservice antingen de föreslagna åtgärderna enligt sjötrafiklagen eller är alternativa åtgärder.

Beslutet ska i enlighet med 31 § iakttas trots ändringssökande, om inte den myndighet där ändring söktes bestämmer något annat.

Som en teknisk korrigerings ersätts dessutom i 17, 17 a, 22 och 29 § verbet bestämma med verbet besluta. Verbet ändras så att det motsvarar det nuvarande rättsläget.

Syftet är att myndigheten ska ha tillgång till ett mångsidigt urval av åtgärder. På så sätt kan begränsningarna riktas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt och så att de orsakar så lite olägenhet som möjligt för nödvändig trafik, såsom frakt- och godstrafik. Genom lagändringarna utökas Transport- och kommunikationsverkets behörighet dock så att den är begränsad till upprätthållandet av hälsosäkerheten.

Det föreslås att det till 11 § i *luftfartslagen* (864/2014) fogas hälsosäkerhet som en grund för nödvändiga skäl för Transport- och kommunikationsverket att kunna förbjuda eller begränsa luftfart inom ett visst område på det sätt som föreskrivs i paragrafen. Transport- och kommunikationsverket ska också föreskrivas en skyldighet att ge de berörda myndigheterna tillfälle att bli hörda alltid när beslut fattas om förbud eller begränsningar enligt 11 §. I syfte att upprätthålla hälsosäkerheten ska Institutet för hälsa och välfärd ha befogenhet att för cellen för luftrumsplanering föreslå ett förbud eller en begränsning av luftfarten inom ett visst område. Cellen för luftrumsplanering ska på det sätt den anser ändamålsenligt, på framställning av Institutet för hälsa och välfärd, begränsa eller förbjuda luftfart inom ett visst område för att upprätthålla hälsosäkerheten. Upprätthållandet av hälsosäkerheten har under vissa omständigheter tolkats höra till området för allmän ordning och säkerhet enligt den gällande paragrafen, men paragrafen ska förtydligas lagtekniskt genom att hälsosäkerheten avskiljs till en separat grund och genom att det föreskrivs uttryckligen om behörigheten att upprätthålla den.

Det föreslås att 11 § i luftfartslagen också preciseras så att Transport- och kommunikationsverket får begränsa eller förbjuda luftfart för en längre tid än de fyra veckor enligt lagändring 534/2020 som träder i kraft vid ingången av året, om begränsningen är nödvändig på grund av en omständighet som begränsar eller äventyrar människors säkerhet och hälsa. I dessa fall ska verket i praktiken verkställa andra myndigheters beslut och vara expertmyndighet i fråga om åtgärder som ska delges aktörerna inom luftfarten via det internationella flyginformationssystemet. I en sådan situation ska verket också bedöma i vilken utsträckning anmälningar om begränsningar ska göras exempelvis till EU-kommissionen och de övriga medlemsstaterna. Beslutet ska i enlighet med 181 § iakttas trots ändringssökande, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

I sin nuvarande form ger 11 § Transport- och kommunikationsverket rätt att av skäl som är nödvändiga för flygsäkerheten, säkerhetsutredningar, försvaret, territorialövervakningen, gränssäkerheten, polisverksamheten, räddningsuppgifter eller upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet begränsa eller förbjuda luftfarten inom ett visst område för en tid av högst fyra veckor (lag 534/2020, träder i kraft den 1 januari 2021). Under covid-19-epidemin har Transport- och kommunikationsverket meddelat beslut om begränsning av luftfarten när besluten har varit nödvändiga för att förhindra spridningen av covid-19-epidemin. (Det första beslutet 18.3.2020, TRAFICOM/115685/05 .00 .12 .00/2020) Eftersom den gällande lagen har möjliggjort ett beslut på högst två veckor, har flera beslut meddelats under våren och sommaren 2020.

Det föreslås en ny 126 a § i *lagen om transportservice* (320/2017). I paragrafen föreslås det bestämmelser om Transport- och kommunikationsverkets behörighet att förbjuda, begränsa eller ställa villkor för bedrivande av lufttrafik på rutter med start- eller ändpunkt i Finland. Ett förbud, en begränsning eller ett villkor kan fastställas för att begränsa spridningen av en sådan exceptionell epidemi som avses i lagen om smittsamma sjukdomar. Vid beslut om åtgärder ska det utöver den nationella lagen dessutom beaktas vad som föreskrivs i luftfartsförordningen eller i ett tillämpligt internationellt avtal om begränsning av trafikrättigheter. Om behovet av förbud, villkor eller begränsningar fortsätter efter 14 dagar, fattas beslutet om åtgärderna av statsrådet.

Det föreslås att det till *lotsningslagen* (940/2003) fogas ett nytt 21 § 5 mom., där det föreskrivs om Transport- och kommunikationsverkets behörighet att meddela föreskrifter för upprätthållandet av hälsosäkerheten eller med tanke på andra exceptionella situationer i samhället. Genom ändringen blir det möjligt att förlänga giltighetstiden för persontillstånd för lotsning (dvs. styrsedlar för lots, linjelotsbrev och dispenser) samt att flytta provlotsningen till en senare tidpunkt, om åtgärderna behövs för att trygga kontinuiteten i gods- och frakttransporterna.

Genom den föreslagna utvidgningen av bemyndigandet att meddela föreskrifter möjliggörs motsvarande avvikelser som det föreskrevs om i en temporär lag under covid-19-pandemin (se 408/2020 och RP 62/2020). Genom myndighetsförordnande kan man i fortsättningen reagera snabbare och effektivare på andra exceptionella situationer i samhället.

Den temporära ändringen (408/2020) av *lotsningslagen* trädde i kraft den 1 juni 2020 och gäller till och med den 30 april 2021. Tidpunkten för ikraftträdandet av den nu föreslagna ändringen strider inte mot bestämmelserna i den temporära lagen. De förlängningar av giltighetstiden som görs med stöd av den temporära lagen börjar senast den 31 oktober 2020. Också de nya persontillstånd för lotsning som inte kräver provlotsning ska sökas senast den 31 oktober 2020.

I *sjötrafiklagen* (782/2019) föreslås ändringar som innebär att Transport- och kommunikationsverket ska kunna besluta att sjötrafiken avbryts eller begränsas temporärt i ett vattenområde, om detta är nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa eller på grund av en exceptionell situation i samhället. Transport- och kommunikationsverkets beslut kan gälla all trafik eller endast en del av trafiken, med beaktande av grunden till beslutet. På motsvarande sätt ska befogenheterna för de personer som övervakar sjötrafiken utökas för att hindra eller avbryta en farkosts färd i dessa situationer. Den som framför en farkost i polis-, tull- och gränsbevakningsuppdrag får dock fortfarande inte hindras eller avbrytas under sin färd, om föraren iakttar behövlig försiktighet och väjningsplikt samt använder de ljud- och ljussignaler som omständigheterna kräver. Resan får inte heller avbrytas för den som framför en farkost som utför räddnings- och prehospital akutsjukvård eller för den som framför en farkost som tillhör en sjöräddningsenhet eller Försvarsmaktens farkost, förutsatt att föraren iakttar den försiktighet som nämns ovan. Syftet är att myndigheten ska ha tillgång till ett mångsidigt urval av åtgärder. På detta sätt kan begränsningarna på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt omfatta all sjötrafik eller endast en del av sjötrafiken i ett visst område, inklusive fritidsbåtstrafik och färd med under 24 meter långa farkoster. Genom lagändringarna utökas Transport- och kommunikationsverkets behörighet dock så att den är begränsad till att trygga människors liv och hälsa.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Samhälleliga konsekvenser

De ändringar som föreslås i *lotsningslagen* är nödvändiga med tanke på bedrivandet av frakt- och godstrafik och kontinuiteten i verksamheten i exceptionella situationer i samhället. Det är av största vikt för branschen och för samhället som helhet att varor och fraktgodis kan transporteras under alla förhållanden. Försörjningsberedskapen i Finland förutsätter att kontinuiteten i godstrafiken till sjöss tryggas, eftersom uppskattningsvis cirka 80-90 procent av Finlands import och export sker sjövägen. Tryggandet av lotsningen har en betydande samhällelig betydelse, eftersom de huvudsakliga farlederna för Finlands handelssjöfart definieras som lotspliktiga farleder. I praktiken är alla fartyg inom handelssjöfarten som trafikerar Finland skyldiga att anlita lots, om inte fartygets befälhavare har beviljats linjelotsbrev eller dispens. I lotspliktiga farleder ska fartyg som är skyldiga att anlita lots lotsas när de rör sig till och från hamn.

De ändringar som föreslås i *lagen om fartygstrafikservice* gör det möjligt att fatta beslut när fartygstrafiken begränsas i situationer som är kritiska med tanke på samhället, i allvarliga störningssituationer under normala förhållanden eller i andra exceptionella situationer i samhället. Beslutsfattandet stöder också andra myndigheters åtgärder när besluten på ett ändamålsenligt sätt riktas till just de rätta fartygen eller fartygsklasserna. VTS-tjänsteleverantören övervakar och styr fartygstrafiken inom hela Finlands vattenområde och producerar samtidigt behövlig information för andra myndigheter och intressentgrupper inom sjöfarten om fartygstrafiken och de åtgärder som hänför sig till den.

Genom den ändring som föreslås i *luftfartslagen* bemyndigas Transport- och kommunikationsverket att förbjuda eller begränsa luftfart för en längre tid än den som anges i den gällande lagen, när det är nödvändigt för att skydda människors liv och hälsa. Den faktiska ändringen i förhållande till den gällande lagen kan anses vara relativt liten, eftersom den nuvarande lagen möjliggör flera på varandra följande beslut. Dessutom bör det beaktas att ett beslut som gäller tills vidare ska upphävas omedelbart när grunderna för beslutet inte längre uppfylls.

Bestämmelsens innehåll förtydligas genom att det till 11 § fogas hälsosäkerhet som grund för begränsning eller förbud av luftfart vid sidan av de nuvarande grunderna allmän ordning och säkerhet. Genom ändringen stärks tolkningen av att inte bara allmän ordning och säkerhet utan också hälsosäkerhet ska betraktas som en sådan grund som avses i bestämmelsen, även om hälsosäkerhet redan nu och i detta sammanhang har ansetts ingå i definitionen av allmän säkerhet.

Genom de ändringar som föreslås i *lagen om transportservice* ges Transport- och kommunikationsverket möjlighet att vid behov ingripa i trafikrättigheterna på rutter till Finland. Jämfört med den ändring som föreslås i luftfartslagen är den föreslagna ändringen i lagen om transportservice mer exakt och noggrannare avgränsad. Genom de två föreslagna ändringarna har Transport- och kommunikationsverket ett större urval av metoder för att vidta åtgärder för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom. Innan åtgärder vidtas ska Transport- och kommunikationsverket höra hälsovårdsmyndigheterna för att bedöma om åtgärderna är nödvändiga och ändamålsenliga. Av EU-lagstiftningen följer att åtgärderna inte kan användas längre än två veckor, varefter Europeiska kommissionen måste ge sitt samtycke till åtgärderna. Detta gäller EU-länder och lufttrafik till sådana tredjeländer med vilka det har avtalats om tillämpningen av denna bestämmelse. En sådan tidsgräns på två veckor eller kommissionens krav på samtycke gäller inte lufttrafik som inte omfattas av EU: s lufttrafikförordning. Med beaktande av lufttrafikförbindelsernas betydelse för Finlands internationella relationer utgår man i propositionen från att beslut om åtgärder på mer än 14 dygn ska fattas av statsrådet, oberoende av om det är fråga om lufttrafik som omfattas av lufttrafikförordningen eller annan lufttrafik.

Genom de ändringar som föreslås i *sjötrafiklagen* stöds andra myndigheters åtgärder genom att det blir möjligt att genomföra allmänna regionala begränsningar i rörelsefriheten och övervaka dem också i vattenområden i den omfattning som det också i övrigt anses ändamålsenligt med en begränsning i rörelsefriheten.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

I de föreslagna lagändringarna är Transport- och kommunikationsverket den huvudsakliga behöriga myndigheten. Verket är tillstånds-, register- och tillsynsmyndighet inom kommunikationssektorn och svarar också för utfärdandet av föreskrifter och anvisningar inom sektorn. De föreslagna lagändringarna bedöms ha positiva konsekvenser för Transport- och kommunikationsverket genom att de tryggar verksamhetens kontinuitet. Eftersom största delen av de föreslagna ändringarna i verkets uppgifter och behörighet hänför sig till störningar under normala förhållanden eller andra exceptionella situationer i samhället, kan verket rikta befintliga personalresurser och andra resurser till skötseln av uppgifterna. Användningen av resurserna påverkas i betydande grad av i vilken situation verket ska agera. Eftersom situationerna kan variera är det svårt att göra en exakt bedömning av verkets resursbehov. Om undantagssituationen fortgår länge, kan tilläggsanslag vid behov anvisas för anskaffning av uppgifter och personalresurser genom statens budgetförfarande. Verkets åtgärder kompletterar de åtgärder som vidtas av andra behöriga myndigheter.

Den föreslagna ändringen av *lagen om fartygstrafikservice* har inga betydande förutsebara konsekvenser för Transport- och kommunikationsverket. För andra myndigheter har ändringen verksamhetsstödande konsekvenser.

Den ändring som föreslås i *luftfartslagen* förtydligar Transport- och kommunikationsverkets roll och minskar arbetsbelastningen i en sådan exceptionell situation som varar längre än fyra veckor och som hotar människors liv och hälsa. Under covid-19-epidemin fattade verket flera på varandra följande beslut om luftrum med samma innehåll och underrättade Europeiska kommissionen och de övriga EU-medlemsstaterna separat om varje beslut. Dylika upprepade beslutsfattanden kunde därmed genom den föreslagna ändringen minskas.

Genom den ändring som föreslås i *lagen om transportservice* förtydligas Transport- och kommunikationsverkets och statsrådets roll i en situation när en begränsning av utövandet av trafikrättigheterna för trafik till Finland övervägs. Även om man i EU: s luftfartsförordning 1008/2008 identifierar en medlemsstats rätt att införa sådana begränsningar, har det i Finland tills vidare inte tydligt fastställts vilka myndigheter som kan vidta sådana åtgärder. Transport- och kommunikationsverkets behörighet i ärendet har kunnat härledas från annan lagstiftning, såsom 11 § i luftfartslagen och 167 § i lagen om Transport- och kommunikationsverket. De föreslagna ändringarna ökar inte i någon betydande grad Transport- och kommunikationsverkets eller statsrådets arbetsbörda jämfört med nuläget, men de förtydligar dessa

aktörers befogenheter och roller. Ändringen är ett alternativ till begränsningen av luftrummet enligt luftfartslagen när det gäller att ingripa mer exakt i lufttrafiken.

Den ändring som föreslås i *lotsningslagen* bedöms ha positiva konsekvenser för Transport- och kommunikationsverket och trygga kontinuiteten i verksamheten i exceptionella situationer. Syftet med ändringen är att på förhand förbereda sig på eventuella brister i personalresurserna exempelvis på grund av begränsningar i rörelsefriheten eller ökande sjukfrånvaro. Avsikten är att Transport- och kommunikationsverkets föreskrifter och de undantag som görs med hjälp av dem ska vara temporära, vilket innebär att motsvarande beslut och åtgärder som grundar sig på lag eller som fattas med stöd av lag överförs på myndigheten när föreskrifterna och de undantag som följer av dem upphör att gälla. Det bedöms att myndighetens arbetsuppgifter och det resursbehov som de kräver kommer att förskjutas till tiden efter störningssituationen i samhället.

De föreslagna ändringarna av *sjötrafiklagen* har inga betydande förutsebara konsekvenser för Transport- och kommunikationsverket. Andra myndigheter påverkas genom tillsynen. Tillsynen över efterlevnaden av sjötrafiklagen utövas av polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet som har förmåga att utöva tillsyn och behörighet i anslutning till detta också med stöd av annan lagstiftning än sjötrafiklagen, såsom lagstiftning om miljö- och naturskydd, fiske, tullövervakning eller bränslen. Gränsbevakningsväsendet är ledande sjöräddningsmyndighet även på havsområden. Polisen övervakar sjötrafiken både på insjöområden och på havsområden och förfogar över 102 farkoster. Avsikten är att öka antalet farkoster. Gränsbevakningsväsendet har till sitt förfogande farkoster som lämpar sig för alla årstider och sjöbevakningssektioner som lyder under dess stab.

De ändringar som föreslås i *lagen om fartygstrafikservice*, den ändring som gäller tillfällig stängning av sjötrafiken eller flyttning av fartyg, kan ha ekonomiska konsekvenser för den yrkesmässiga trafik som beslutet om avbrytande eller begränsning av sjötrafiken gäller. Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna eller de övriga konsekvenserna av förbudet och begränsningarna, eftersom de är fallspecifika och situationsspecifika. De största konsekvenserna av beslutet kan gälla Finlands försörjningsberedskap, och därför möjliggörs beslutsfattandet när fartygstrafiken begränsas i samhälleligt kritiska situationer, i allvarliga störningssituationer under normala förhållanden eller i andra exceptionella situationer i samhället. Beslutsfattandet stöder också andra myndigheters åtgärder när besluten på ett ändamålsenligt sätt riktas till just de rätta fartygen eller fartygsklasserna.

Genom de ändringar som föreslås i *luftfartslagen* och i *lagen om transportservice* begränsas affärsverksamheten för företag som bedriver lufttrafik och företag som är beroende av lufttrafiken. Konsekvenserna varierar beroende på begränsningarnas omfattning. På motsvarande sätt är konsekvenserna beroende av hur stor andel av företagets affärsverksamhet som begränsningen gäller. Konsekvenserna för företagen berör direkt det flygbolag som bedriver trafiken och researrangörer till vars tjänsteutbud den begränsade trafiken hör. Smärre konsekvenser kan orsakas företag vars representanter på grund av begränsningarna ställer in eller skjuter upp sina flygresor. De flygbolag som fortlöpande flyger reguljär lufttrafik till Finland lider mest av de begränsningar av resor och luftrum som genomfördes år 2020 (återbetalning av priset på redan sålda resor, uteblivna intäkter från orealiserade resor). För bolag som i mindre utsträckning flyger till eller från Finland är konsekvenserna självfallet mindre till följd av mindre volymer. Bolagen kan i viss mån ha möjlighet att minska sina förluster genom att erbjuda ersättande flyg till andra destinationer eller, i synnerhet när begränsningarna gäller vissa rutter eller regioner, genom ombokning.

Begränsningarna kan också påverka efterfrågan på flygtrafiktjänster och flygplatservice, beroende på omfattning. Exempelvis Helsingfors-Vanda flygplats är i huvudstadsregionen en betydande arbetsgivare som också har en stor indirekt sysselsättande effekt.

Erfarenheterna år 2020 har visat att de begränsningar som gäller lufttrafiken också återspeglas på företagens anställda. Ju mer omfattande begränsningen är, desto större blir risken för exempelvis permitteringar.

Den ändring som föreslås i *lotsningslagen* inverkar positivt på lotsarnas förutsättningar att utöva sitt yrke också i exceptionella situationer. Förslaget säkerställer att verksamheten fortgår smidigt utan att det eventuellt i samband med förnyandet av persontillstånd för lotsning uppstår svårigheter till följd av en exceptionell situation. Genom den föreslagna ändringen främjas kontinuiteten i lotsningen och därmed minskar risken för ekonomiska förluster till följd av att lotsningen avbryts, ur såväl företagets som arbetstagarnas synvinkel.

De ändringar som föreslås i *sjötrafiklagen* och som gäller tillfällig stängning av sjötrafiken kan ha ekonomiska konsekvenser för dem som bedriver yrkesmässig trafik eller yrkesmässigt fiske i området, om beslutet om avbrytande eller begränsning av sjötrafiken gäller all sjötrafik och inte bara t.ex. fritidssjöfart. Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna eller de övriga konsekvenserna av förbudet och begränsningarna,

eftersom de är fallspecifika och situationsspecifika. Att låta ett litet torrlastfartyg med en bruttodräktighet på cirka 5 000 stå i hamn kostar uppskattningsvis 3 000–5 000 euro per dag, beroende på fartygets skick och dess kapacitet att transportera last. Om ett torrlastfartyg med en genomsnittlig bruttodräktighet på cirka 15 000 står i hamn kostar det uppskattningsvis 13 000–20 000 euro per dag.

De ändringar som föreslås i *lotsningslagen* tryggar kontinuiteten i sjötransporterna också i exceptionella situationer. Lotsningen har stor betydelse för Finlands handelssjöfart, eftersom de huvudsakliga farlederna för handelssjöfart definieras som lotspliktiga farleder, och de fartyg som är skyldiga att anlita lots ska lotsas i dessa farleder till hamn och från hamn. I praktiken är alla fartyg inom handelssjöfarten som trafikerar Finland skyldiga att anlita lots, om inte fartygets befälhavare har beviljats linjelotsbrev eller dispens. Genom att möjliggöra fortsatt lotsning under exceptionella förhållanden säkerställs att sjötransporterna fungerar så normalt som möjligt. Sjötransporterna har stor betydelse för Finlands ekonomiska verksamhet.

De ändringar som föreslås i *luftfartslagen* och *lagen om transportservice* har konsekvenser för flygpassagerarna och den frakt som transporteras. Flygfrakt transporteras också i lastrum på passagerarflyg. Om flygningarna ställs in har passagerarna rätt till återbetalning av biljettpriset, men i synnerhet i omfattande begränsningssituationer kan behandlingen av ansökningar om återbetalning ta tid. Inställda flygningar kan också ha indirekta ekonomiska konsekvenser t.ex. i form av förlorade arbetstillfällen.

De ändringar som föreslås i *lagen om fartygstrafikservice* leder inte till några konsekvenser för säkerheten inom sjöfarten.

De ändringar som föreslås i *lotsningslagen* har inga betydande konsekvenser för säkerheten inom sjöfarten, eftersom en utvidgning av Transport- och kommunikationsverkets behörighet att meddela föreskrifter till största delen gäller förlängning av giltighetstiden för gällande persontillstånd för lotsning. Ändringen bedöms således inte ha någon betydande inverkan på personers yrkesskicklighet och därmed inte heller på säkerheten inom sjöfarten. Till den del det föreslås flexibilitet i fråga om provlotsning vid beviljande av ny styrsedel för lots eller nytt linjelotsbrev, bedöms konsekvenserna för sjöfartssäkerheten vara små, eftersom det är fråga om avvikelser från endast ett villkor och sökande fortfarande ska uppfylla de övriga kraven i lotsningslagen. Dessutom begränsas rätten att meddela föreskrifter tidsmässigt så att giltighetstiderna ska kunna förlängas och avvikelser från provlotsning göras för högst sex månader åt gången.

De ändringar som föreslås i *luftfartslagen* har inga konsekvenser för flygsäkerheten, eftersom det är fråga om en ny typ av grund för begränsning av luftrummet, som det informeras om på behörigt sätt i informationssystemet för luftfart.

De ändringar som föreslås i *lagen om transportservice* har inte heller några konsekvenser för flygsäkerheten. Begränsningar som gäller flygrutter kan minska trafiken eller överföra trafiken till andra flygrutter, men sådan variation är typisk för luftrafiken och denna ändring ingriper inte i säkerhetsbestämmelserna.

11 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING

Propositionen har inte bedömts få konsekvenser som försämrar säkerheten i trafiken eller i samhället i övrigt och i betydande grad begränsar den rätt till liv och personlig trygghet som fastställts i 7 § i grundlagen och i artikel 2 i Europakonventionen.

Det finns skäl att granska och bedöma hur de föreslagna ändringarna förhåller sig till de grundläggande fri- och rättigheter som fastställts i 6, 9, och 18 § i grundlagen.

De allmänna förutsättningarna för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna är att bestämmelser tas in i lag, att avgränsningen är exakt och noggrann, att begränsningen är acceptabel och proportionell, att kärnan i en grundläggande fri- och rättighet är intakt, att rättsskyddet är adekvat och att de mänskliga rättigheterna iaktas. Dessutom har grundlagsutskottet särskilt understrukit att beredningen av propositioner bör utvecklas för att lagstiftningsordningen ska motiveras också med avseende på skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses och inte enbart med avseende på eventuella motsatsförhållanden i fråga om rättigheterna (GrUU 52/2014 rd, s. 3/II).

De förslag i propositionen som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna är exakta, tidsmässigt begränsade och motiverade i förhållande till de rättsobjekt som ska skyddas. Den föreslagna regleringen har getts en begränsad omfattning som mot bakgrund av dess syften ska ses som nödvändig och proportionell. Förslagen innebär inte ingrepp i kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter som fastställts i grundlagen.

Jämlikhet (6 §)

Propositionen bör bedömas med hänsyn till 6 § i grundlagen, enligt vilken ingen utan godtagbart skäl ska särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Bestämmelsen förbjuder även indirekt diskriminering, dvs. sådana åtgärder vars verkningar de facto – om än enbart indirekt – leder till ett diskriminerande resultat. Att gynna eller försätta någon individ eller grupp i en privilegierad ställning är likaså förbjudet, om det i sak innebär diskriminering av andra.

Det kan konstateras att personer vars persontillstånd för lotsning skulle preskriberas innan åtgärder för upprätthållandet av hälsosäkerheten införs eller en exceptionell samhällelig situation börjar sannolikt inte har några svårigheter att förnya sina persontillstånd. De skulle därmed inte på basis av den föreslagna bestämmelsen hamna i en sämre ställning än de vars persontillstånd för lotsning upphör att gälla i exceptionella situationer. Syftet med de föreslagna ändringarna är att underlätta situationen för de sökande vars persontillstånd för lotsning löper ut under den exceptionella situationen och som möjligen har svårt att förnya sina persontillstånd.

Avsikten är också att det vid behov ska vara möjligt att, utan krav om provlotsning, kunna bevilja nya styrsedlar för lotsar. Dessa styrsedlar ska gälla i sex månader. Syftet med förslaget är att trygga tillgången till lots i exceptionella situationer. Bestämmelsen ska enligt förslaget tillämpas på alla sökande.

De föreslagna bestämmelserna har en godtagbar grund som hänför sig till tryggheten av sjöfartens kontinuitet och Finlands försörjningsberedskap. Med stöd av vad som anförts ovan kan det anses att de föreslagna bestämmelserna inte ingriper i likabehandlingen av innehavare och sökande av persontillstånd för lotsning.

Den föreslagna ändringen av lagen om transportservice äventyrar inte lika behandling av flygbolag när det gäller vilka flygrutter som förbjuds, begränsas eller underställs vissa villkor. Beslutet om detta grundar sig på den epidemiologiska situationen i avgångs- eller destinationslandet och försätter inte olika flygbolag på samma flygrutt i en ojämlik ställning jämfört med varandra.

Rörelsefrihet (9 §)

De föreslagna ändringarna i sjötrafiklagen, enligt vilka ett vattenområde temporärt kan stängas, begränsar rörelsefriheten för personer som rör sig i eller genom vattenområdet i fråga. Begränsningen är dock nödvändig exempelvis på grund av övervakningen av den allmänna begränsning av rörelsefriheten som i övrigt föreskrivits för området och den ska till sin natur vara temporär och nödvändig för tryggheten av människors liv och hälsa eller till följd av en exceptionell situation i samhället. Begränsningen ska också kunna riktas bara

till fritidstrafik. På motsvarande sätt kan också förslagen till ändring av 17 och 17 a § i lagen om fartygstrafikservice begränsa rörelsefriheten. När Transport- och kommunikationsverket överväger omfattningen av begränsningen ska verket försäkra sig om att begränsningen är proportionerlig och nödvändig. Begränsningen ska vara tidsbegränsad och så kort som möjligt samt till sin geografiska omfattning så liten som möjligt. Såsom i fråga om förslaget till ändring av sjötrafiklagen bör man också överväga att begränsa begränsningen endast till den del av fartygstrafiken där det eftersträvade målet kan nås genom begränsningen.

Även förslaget till 11 § i luftfartslagen och ändringen av lagen om transportservice har en begränsande inverkan på rörelsefriheten. När Transport- och kommunikationsverket begränsar eller förbjuder användningen av luftrummet på den grund som avses i förslaget, ska förbudet vara så begränsat som möjligt, kortvarigt och även i övrigt uppfylla kraven på nödvändighet och proportionalitet. Ett förbud, en begränsning eller ett villkor som gäller en enskild flygrutt kan fastställas endast om det på grund av oförutsebara och oundvikliga omständigheter är nödvändigt för att begränsa spridningen av en sådan exceptionell epidemi som avses i lagen om smittsamma sjukdomar. Begränsningen av rörelsefriheten motiveras således med den rätt till liv och hälsa som tryggas i 7 § i grundlagen.

Bestämmelserna i 9 § 2 och 3 mom. i grundlagen ska beaktas. Enligt dem har var och en rätt att lämna landet och en finsk medborgare får inte hindras att resa in i landet, utvisas ur landet eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land.

I synnerhet när det gäller rörelsefriheten har grundlagsutskottet fäst uppmärksamhet vid hur man har försökt begränsa konsekvenserna av en begränsning av rörelsefriheten. Exempelvis i fråga om bestämmelserna om isolering av en olycksplats har utskottet ansett det viktigt att bestämmelsen om isolering av olycksplatsen återkallas genast när det inte är nödvändigt med tanke på undersökningen (GrUU 62/2010 rd). Grundlagsutskottet har dessutom i fråga om begränsning och förbud mot luftfart ansett att begränsningar som sker på myndighetsbasis, av grundad anledning och för en kort tid är godtagbara med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 32/2009 rd)

I den föreslagna regleringen ska det förbud eller den begränsning enligt 11 § som gäller luftfart och som grundar sig på hälsosäkerhet begränsas till att gälla högst fyra veckor. Transport- och kommunikationsverket får också begränsa eller förbjuda luftfarten för en längre tid än det, om begränsningen är nödvändig till följd av en omständighet som begränsar eller äventyrar säkerheten för människors liv och hälsa. Det har inte ansetts möjligt att binda den nya regleringen av nödvändiga begränsningar av skyddet av liv och hälsa till en uttrycklig tidsfrist, eftersom det t.ex. inte är möjligt att på förhand uttömmande bedöma längden på de begränsningar som behövs för att hantera en pandemi som hotar människors liv och hälsa. När begränsningen inte längre är nödvändig ska den hävas.

Den begränsning av trafikrättigheter som föreslås i lagen om transportservice inverkar på motsvarande sätt också på rörelsefriheten. EU-lagstiftningen ställer redan exakta kriterier för dessa begränsningar. Åtgärderna ska vara motiverade för att lösa överraskande och kortvariga problem som beror på oförutsedda och oundvikliga omständigheter. Sådana åtgärder ska följa principerna om proportionalitet och öppenhet och ska grundas på objektiva och icke-diskriminerande kriterier. Transport- och kommunikationsverket kan fatta beslut om åtgärder som varar högst två veckor, varefter beslutanderätten överförs till statsrådet.

De begränsningar av rörelsefriheten som föreslås i propositionen anses vara motiverade i situationer där de säkerställer den rätt till liv, integritet och trygghet som tryggas i 7 § i grundlagen. En sådan situation kan t.ex. vara förhindrande av spridningen av en allvarlig epidemi som hotar människors liv och hälsa.

Näringsfrihet och rätt till arbete (18 §)

Propositionen bör granskas också med hänsyn till rätten till arbete och till näringsfriheten. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Syftet med bestämmelsen är att stärka vars och ens rätt att genom arbete, yrke eller näring, skaffa sig sin försörjning. Dessutom fastställs där principen om fritt företagande, när yrke och näring uttryckligen nämns som ett medel för att skaffa utkomst. En grundprincip är individens egen aktivitet för att skaffa sig utkomst. Rätten att välja arbete fritt har även anknytning till jämlikheten och förbudet mot diskriminering.

Syftet med de ändringar som föreslås i propositionen är att trygga bedrivandet av näringar i anslutning till sjöfarten i exceptionella situationer. Syftet med ändringen av lotsningslagen, enligt vilken Transport- och kommunikationsverket genom föreskrifter kan förlänga giltighetstiden för persontillstånden för lotsning och möjliggöra beviljande av nya persontillstånd för lotsning som gäller i sex månader utan krav på provlotsning, är att trygga sysselsättningen för lotsar i exceptionella situationer.

De föreslagna ändringarna i sjötrafiklagen, enligt vilka ett vattenområde temporärt kan stängas, kan begränsa möjligheterna för yrkesmässig trafik som rör sig i eller genom det aktuella vattenområdet att bedriva näring. Den kan också begränsa rätten att arbeta. Begränsningen är dock nödvändig exempelvis på grund av övervakningen av den allmänna begränsning av rörelsefriheten som i övrigt föreskrivits för området och den är till sin natur temporär och nödvändig för tryggnad av människors liv och hälsa eller till följd av en exceptionell situation i samhället. Begränsningen kan också gälla endast viss trafik, såsom fritidssjöfart, varvid konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna blir mindre.

Med stöd av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska begränsningarna också vara godtagbara med hänsyn till människorättsförpliktelserna. Näringsfriheten tryggas inte som sådan i Europakonventionen eller i de människorättskonventioner som lyder under FN. I artikel 23 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ingår friheten att välja arbete. Näringsfriheten ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 16 ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen skyddar egendomsskyddet och det har ansetts att den indirekt skyddar även näringsverksamhet. Denna rätt kan i stor utsträckning begränsas genom lag för att trygga offentliga intressen. Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter hindrar därför inte en reglering av det slag som föreslås. Syftet med ovannämnda ändringar i sjöfartslagstiftningen är att upprätthålla sysselsättningen i störningssituationer under normala förhållanden eller i andra exceptionella situationer i samhället och på så sätt trygga den rätt till arbete och försörjning som hänför sig till näringsfriheten enligt grundlagen. Genom förslagen strävar man också efter att trygga näringsidkande inom sjöfarten i exceptionella situationer, vilket därmed främjar näringsfriheten enligt grundlagen.

Propositionens förslag när det gäller lagen om fartygstrafikservice kan inverka på möjligheterna för rederierna och andra näringsidkare som har nytta av fartygstrafiken att idka näring. Förslagen kan dessutom ha betydelse för pendlingstrafiken t.ex. mellan Helsingfors och Tallinn eller mellan Åland och Stockholm. Denna begränsning av näringsfriheten anses dock vara motiverad i en situation där den är nödvändig t.ex. för att förhindra spridningen av en allvarlig epidemi av smittsamma sjukdomar som hotar människors liv och hälsa.

Propositionens förslag till luftfartslag och lag om transportservice kan begränsa näringsfriheten genom att påverka möjligheterna att bedriva affärsverksamhet som baserar sig på luftfart. Möjligheten att begränsa luftfarten är ändå motiverad exempelvis för förhindrande av spridningen av en allvarlig epidemi. Redan enligt den gällande luftfartslagen kan luftfarten begränsas på många olika sätt, vilket har presenterats i 2 kap. Under covid-19-epidemin utfärdade Transport- och kommunikationsverket flera på varandra följande begränsningsbeslut, där den faktiska effekten av den föreslagna ändringen skulle vara liten och närmast klarlägga den administrativa bördan och rättsläget. Utvidgningen av Transport- och kommunikationsverkets behörighet är inte så betydande att den anses ha sådana konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna som inverkar på lagstiftningsordningen. Den faktiska konsekvensen av den ändring som föreslås i lagen om transportservice är på motsvarande sätt liten, eftersom det redan med stöd av den gällande lagstiftningen har ansetts vara möjligt att begränsa luftfarten på många sätt, även i fråga om enskilda rutter

De föreslagna begränsningarna kan anses vara motiverade och proportionella åtgärder i en situation där man med hjälp av begränsningarna skyddar människors rätt till liv, integritet och trygghet, något som föreskrivs i 7 § i grundlagen.

Tillämpning på Åland

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen och författningar som utfärdats med stöd av den gäller därmed också på Åland, även om samma uppgifter inte med stöd av självstyrelselagen eller landskapslagstiftning till alla delar handhas av motsvarande myndigheter som i riket och landskapets berörda lagstiftning inte i samtliga avseenden motsvarar innehållet i den rikslagstiftning som omnämns i beredskapslagen och ibruktagningsförordningen.

I fråga om trafikärenden hör enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen frågor som rör handelssjöfart och farleder för handelssjöfart och enligt 27 § 14 punkten frågor som rör luftfart till rikets lagstiftningsbehörighet. Dessutom hör beslut om behörigheter inom sjöfarten och om lotsbrev och förlängning av deras giltighet till rikets behörighet. Behörig myndighet i dessa frågor är Transport- och kommunikationsverket.

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken. En eventuell begränsning av båttrafiken hör således till landskapets behörighet. Till den del de föreslagna ändringarna hör till landskapet Ålands behörighet tillämpas de inte på Åland utan beslut av landskapet.

De förslag i propositionen som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna är exakta, tidsmässigt begränsade och motiverade i förhållande till skyddsintressena. Den föreslagna regleringen har getts en begränsad omfattning som mot bakgrund av dess syften ska ses som nödvändig och proportionell. Förslagen innebär inte ingrepp i kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter som fastställts i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.