

Helsingfors/Mariehamn 5.11.2007

Nr 41/07

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
21.9.2007, nr 362-367/2007.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 21.9.2007 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om miljöskydd (nedan miljöskyddslagen),
2. Landskapslag om ändring av vattenlagen för landskapet Åland,
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om renhållning,
4. Landskapslag om ändring av landskapslagen om hälsovård,
5. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen angående vissa grannelagsförhållanden,
6. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Miljöskyddslagen ersätter landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd (ÅFS 30/2001), genom vilken ett samordnat förfarande för prövningen av utsläppstillstånd i vatten, luft och mark infördes. Syftet med miljöskyddslagen är att främja en hållbar utveckling genom att undvika negativ miljöpåverkan samt genom att undanröja och begränsa skador av sådan påverkan. Miljöskyddslagen innehåller förutom allmänna kravbestämmelser, även bestämmelser om tillstånd och miljögranskning samt tillsyn. Miljögranskning är ett nytt förfarande som ersätter miljöanmälan samt i vissa fall även miljötillstånd enligt landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd.

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet är tillstånds- och miljögranskningsmyndighet. I de övriga landskapslagarna görs främst av miljöskyddslagen förorsakade ändringar.

Landskapslagstiftningen utgör en ytterligare implementering av på området gällande EG-direktiv.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagstiftningen berör landskapets myndigheter, kommunernas förvaltning, natur- och miljövard, vattenrätt, byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden, samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer landskapet enligt 18 § 1,4, 7, 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Enligt grundlagens 20 § bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning har dessa grundlagsbestämmelser beaktats i den nu aktuella landskapslagstiftningen.

Detaljerad granskning av landskapslagarna

Landskapslagen om miljöskydd

Besvärbestämmelsen i landskapslagens 15 §, som reglerar anförandet av besvär gällande miljögranskning, överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen och uppfyller enligt Ålandsdelegationens uppfattning de krav som grundlagens 21 § ställer i fråga om rättsskyddet. Landskapslagen innehåller inga andra bestämmelser om ändringssökande, varför de allmänna besvärbestämmelserna i självstyrelselagen i ifrågavarande avseenden är tillämpliga.

Landskapslagens 26 §, 27 och 28 § innehåller bestämmelser om tillsynsbefogenheter. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Nämnda lagrum berättigar till att beträda annans mark, få tillträde till vissa platser, dokumentera verksamhet samt göra undersökningar, utföra mätningar och ta prov. Dessa bestämmelser kan beröra det i grundlagens 2 kap. 10 § garanterade skyddet för bl.a. privatlivet på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen tillkommer riket. Till den del dessa bestämmelser berör rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Beträffande skyddet av hemfriden stadgas i grundlagens 10 § 2 mom. att genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rät-

tigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. I enlighet härmed anges i landskapslagens 28 § 3 mom. att tillsyn inte får utövas på plats som omfattas av hemfriden med mindre att det är nödvändigt för att skydda liv, hälsa, egendom och miljön.

Landskapslagens 8 kap. innehåller bestämmelser om vite och andra tvångsmedel. Dessa bestämmelser kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 9 kap. kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I landskapslagens 10 kap. har intagits bestämmelser om ersättning. Enligt dess 41 § skall, såvida annat inte bestämts annanstans i lag, miljöskador som orsakas av i lagen avsedd verksamhet i tillämpliga delar ersättas enligt rikslagen om ersättning för miljöskador (FFS 737/1994). På ersättningsfrågor i samband med vattentillstånd tillämpas vattenlagen för landskapet Åland. Landskapet har behörighet avseende de ersättningsbestämmelser som sammanhänger med detta rättsområde. I lagen om ersättning för miljöskador ingår bestämmelser om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter. Med anledning härav konstateras att inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning enligt 18 § 8 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets behörighet, medan expropriation för enskilt intresse bör anses höra till rikets behörighet. I lagen om ersättning för miljöskador ingår dock även bestämmelser av rikslagstiftningsnatur. Dessa bestämmelser kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I landskapslagen ingår ett flertal bemyndiganden för landskapsregeringen att utfärda landskapsförordningar. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § i grundlagen. Detta innebär att det tydligt skall framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Ålandsdelegationen konstaterar att speciellt förordningsfullmakterna i miljöskyddslagens 43 § och 49 § inte närmare preciserar grunderna för innehållet i regleringen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i land-

skapslagen i övrigt. De angelägenheter som kan regleras i en landskapsförordning gäller ärenden som regleras på en lägre nivå än i lag. Förutom bestämmelserna i landskapslagen reglerar även på området gällande EU-rättsakter förordningarnas innehåll. Tolkningen av förordningsfullmakterna och innehållet i bestämmelserna som utfärdas utifrån dem begränsas dessutom också direkt av grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 §. Mot denna bakgrund föreligger ingen behörighetsöverskridning.

Miljöskyddslagens 51 § berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra Europeiska gemenskapens rättsakter och landskapets övriga internationella förpliktelser. Ålandsdelegationen konstaterar härvid att en motsvarande bestämmelse finns i första meningen i 70 § i landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd (ÅFS 30/2001). Den andra meningen i nämnda paragraf innehåller kompletterande bestämmelser. Den nu aktuella 51 § innehåller dock inga kompletterande bestämmelser som skulle avse en närmare bestämning och begränsning av de frågor som omfattas av landskapsregeringens befogenhet att utfärda förordningar. Med hänvisning till den argumentering högsta domstolen anför i utlåtande av 11.5.2001 beträffande första och andra meningen i 70 § i landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd anser Ålandsdelegationen att landskapslagens 51 § utgör en behörighetsöverskridning.

Med undantag av bestämmelserna i landskapslagens 51 § faller landskapslagen inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

Landskapslagen om ändring av vattenlagen för landskapet Åland

I landskapslagen görs främst av miljöskyddslagen förorsakade ändringar. De verksamheter som kräver tillstånd och miljögranskning preciseras.

Enligt landskapslagens 6 kap. 18 § d punkt krävs miljögranskning för utförande av vattenföretag om företaget kan medföra ändring eller stängning av kungsådra. Med anledning härav påpekas att handelssjöfarten samt farleder för handelssjöfarten utgör riksbehörighet enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen. I den utsträckning en i landskapslagen angiven åtgärd kan inverka på handelssjöfarten, utgör den riksbehörighet, och till denna del gäller bestämmelserna i rikslagstiftningen.

Delegeringsbestämmelserna i landskapslagen överensstämmer med 21 § i självstyrelselagen och 80 § i grundlagen.

Straffbestämmelserna i landskapslagen kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Föreskrifterna att landskapsregeringen enligt 14 kap. 4 § kan förordna förrättningsmän och prövningsmyndigheten enligt 14 kap. 5 § kan utse gode män tangerar området för rättskipning, men kan dock anses utgöra förvaltning.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen förutsätter att även miljöskyddslagen träder i kraft.

Landskapslagen om ändring av landskapslagen om renhållning

I landskapslagen görs främst av miljöskyddslagen föranledda ändringar. Kraven på tillstånd preciseras. Anmälningsplikten ersätts av krav på miljögranskning. Inspektionsbestämmelsen revideras.

Delegeringsbestämmelsen i landskapslagens 5a kap. 28b § 2 mom. överensstämmer med 21 § i självstyrelselagen och 80 § i grundlagen.

Inspektionsbestämmelsen i landskapslagens 34 § kan inkräkta på de i grundlagens 2 kap. angivna medborgerliga rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt självstyrelselagens 27 § 1 och 2 punkter. Bestämmelsen överensstämmer till denna del i sak med motsvarande bestämmelse i rikslagstiftningen och kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen förutsätter att även miljöskyddslagen träder i kraft.

Landskapslag om ändring av landskapslagen om hälsovård

I landskapslagen görs av miljöskyddslagen föranledda ändringar. Bestämmelser om vissa slag av verksamheter upphävs eller revideras.

Förutom de områden som nämns ovan berör landskapslagen även hälso- och sjukvård samt eldbegängelse på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag som inte berörs i föreliggande landskapslag.

Delegeringsbestämmelsen i landskapslagens 77 § 2 mom. överensstämmer med 21 § i självstyrelselagen och 80 § i grundlagen. I en landskapsförordning kan dock inte intas bestämmelser som avviker från bestämmelserna om begravningsväsendet i kyrkolagen, vilken utgör riksbehörighet enligt 27 § 25 punkten i självstyrelselagen.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen förutsätter att även miljöskyddslagen träder i kraft.

Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen angående vissa grannelagsförhållanden

Genom landskapslagen görs vissa bestämmelser i rikets lag angående vissa grannelagsförhållanden (FFS 26/1920) tillämpliga i landskapet.

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Landskapslagen berör främst byggnads- och planväsendet samt grannelagsförhållanden på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 7 punkten i självstyrelselagen. Grannelagsförhållanden utgör ett rättsområde som enligt 1991 års självstyrelselag överförts till landskapets behörighet. Med stöd av övergångsbestämmelserna i självstyrelselagens 71 § är rikslagen gällande i landskapet till dess den upphävs. Genom föreliggande landskapslag upphävs de bestämmelser i rikslagen som inte längre enligt landskapslagens 1 § skall tillämpas i landskapet.

I den genom landskapslagen antagna rikslagen ingår bestämmelser om ersättningsskyldighet vid vållad skada. Skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller under landskapets behörighet utgör ärendet en landskapsangelägenhet. I de avseenden nu föreliggande bestämmelser kan hänföras till rikets behörighetsområde överensstämmer de med motsvarande bestämmelser i rikslagstiftningen och kan med hänvisning till 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum kan bestämmelsen i rikslagens 14 § om domstols uppgifter gällande i paragrafen avsedda ersättningar intas i landskapslagen.

I de bestämmelser som genom landskapslagen görs tillämpliga i landskapet finns stadganden som berör fastighetsbildning och fastighetsregistrering, som utgör riksbehörighet enligt 27 § 16 punkten

i självstyrelselagen. Bestämmelserna kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

Landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

I landskapslagen görs endast av miljöskyddslagen föranledda ändringar.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen förutsätter att även miljöskyddslagen träder i kraft.

Sammanfattning

Med hänvisning till ovanstående finner Ålandsdelegationen att de granskade landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet förutom stadgandet i 51 § i miljöskyddslagen. Den felaktiga bestämmelsen inverkar dock inte på ikraftträdandet av den aktuella landskapslagstiftningen i övrigt.

Ålandsdelegationen har inhämtat utlåtande från justitieministeriets europarättsenhet, vilket bifogas.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Olsson.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare