

Helsingfors/Mariehamn 5.11.2007

Nr 44/07

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
24.9.2007, nr:s 373-376/2007.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 24.9.2007 antagna landskapslagar:

1. Plan- och bygglag för landskapet Åland,
2. Landskapslag om ändring av landskapslagar om allmänna vägar i landskapet Åland,
3. Landskapslag om ändring av 18a § landskapslagen om offentliga nöjestillställningar,
4. Landskapslag om ändring av landskapslagen om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

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

Detaljerad granskning av landskapslagarna

Plan- och bygglag för landskapet Åland

Allmänt

Syftet med plan- och bygglagen för landskapet Åland är att reglera markanvändningen och byggandet så att förutsättningar för en bra livsmiljö skapas och bevaras, en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling främjas och så att kulturhistoriska värden bevaras. Landskapslagen innehåller bestämmelser om

myndigheternas uppgifter, kommunöversikter, planläggningsförfarandet och byggandet, ersättningar och inlösen samt servitut.

Landskapet tillkommer lagstiftningsbehörighet i fråga om byggnads- och planväsendet, landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning, natur- och miljövård samt med vissa undantag även näringsverksamhet enligt 18 § 1, 4, 7, 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Till rikets behörighet har i 27 § 10, 12 och 19 punkterna hänförts ärenden gällande främjande av konkurrens, konsumentskydd, utrikeshandeln samt måttenheter, mätredskap och mätmetoder, standardisering.

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt de medborgerliga rättigheterna tillkommer riket enligt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen. Grundlagens 20 § 2 mom. förutsätter att 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 uppfyller landskapslagen dessa krav.

Förvaltningen

Landskapsregeringens uppgifter anges i landskapslagens 11-12 §. Enligt 12 § 2 mom. hör de förpliktelser som rådets direktiv 89/106/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter (byggproduktdirektivet) ålägger medlemsstaterna i landskapet till landskapsregeringen. Dessa uppgifter preciseras närmare i landskapslagens 93 § 1-2 mom. enligt vilka landskapsregeringen eller en av landskapsregeringen tillsatt myndighet fungerar som marknadsstillsynsmyndighet enligt byggproduktdirektivet. Marknadsföringsmyndigheten kan förbjuda att en produkt säljs, överlåts eller används vid byggande om det finns skäl att misstänka att CE-märkningen av en byggprodukt är oriktig.

Med anledning härav konstateras att enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet med beaktande av stadgandena i 9 och 9a kap. När åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i självstyrelselagen. Då det gäller den interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet är det landskapets sak att se till att gemenskapsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till medlemsstatens behörighet, och enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. Högsta domstolen har tolkat självstyrelselagens 27 § 4 och 42 punkter så att lagstiftningskompetensen åvilar riket i de fall där den EG-rättsliga normen riktar sig

till medlemsstaten med ett krav på ett konkret handlande i förhållande till unionen och dess organ, som utesluter parallella lösningar. Det är då fråga om uppfyllande av en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter (HD 28.8.1998).

Byggproduktdirektivet reglerar huvudsakligen frågor i anslutning till användningen, verkningarna av och kontrollen av i direktivet avsedda harmoniserade standarder och europeiska tekniska godkännanden. I direktivet förpliktas medlemsstaterna bl.a. att förse kommissionen med en lista på och adresser till certifieringsorgan, kontrollorgan och provningslaboratorier som har utsetts av medlemsstaten för uppgifter som skall utföras, vad avser tekniska godkännanden, certifieringar av överensstämmelse, kontroll och provningar enligt direktivet samt att ansvara för att EG:s överensstämmelsemärke används på rätt sätt.

Högsta domstolen har i utlåtande 21.3.1996 över ett lagtingsbeslut 31.1.1996 gällande antagande av en landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om CE-märkning av vissa produkter i enlighet med EG:s bestämmelser ansett att lagtingsbeslutet gällde standardisering, på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 19 punkten i självstyrelselagen hör till rikets lagstiftande organ, och lagtingsbeslutet förordnades att förfalla.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning reglerar byggproduktdirektivet främst ärenden som är att hänföra till standardisering. Sådana uppgifter kan i landskapslag inte påföras en landskapsmyndighet. Byggproduktdirektivet ålägger även Finland som medlemsstat vissa förpliktelser. I landskapslagen har landskapets förvaltningsuppgifter inte begränsats till att gälla inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Med hänvisning till 27 § 4 och 19 punkterna i självstyrelselagen utgör bestämmelserna i landskapslagens 12 § 2 mom. och 93 § behörighetsöverskridningar. Dessutom konstateras att termerna marknadstillsyns- och marknadsmyndighet i landskapslagens 94 § 4 mom. respektive 95 § 3 mom. kan uppfattas som missvisande med hänvisning till självstyrelselagens 27 § 10 punkt och bör anpassas till övrig terminologi i landskapslagen.

Delegeringsbestämmelser

Landskapslagen innehåller ett flertal delegeringsbestämmelser som berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om i paragraferna avsedda angelägenheter. 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 ställer, 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. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfyller delegeringsstadgandena, med beaktande av i delegeringsstadgandena intagna preciseringar, de krav grundlagen och självstyrelselagen ställer.

Enligt landskapslagens 7 § skall landskapsregeringen utfärda allmänna föreskrifter och allmänna råd om byggande i Ålands byggbestämmelsesamling. Denna bestämmelse preciseras närmare i paragrafen, varför den uppfyller de krav som enligt det som anförs ovan ställs på ett delegeringsstadgande. I landskapslagens förarbeten anges att intentionen är att svenska Boverkets byggregler och Boverkets konstruktionsregler skall tillämpas på Åland i stället för deras motsvarighet i riket. Med anledning härav påpekas att svenska byggregler inte kan göras tillämpliga i angelägenheter som utgör riksbehörighet, såsom i fråga om t.ex. skyddsrum.

Ersättningar och avgifter

Landskapslagens 10 kap. innehåller bestämmelser om överlåtelse och inlösen av mark och 11 kap. om ersättning för genomförande av generalplaner och detaljplaner. Bestämmelser om detta finns även på andra ställen i landskapslagen. Landskapslagen utgår från att landskapslagen om expropriation av fast egendom och särskilda rättigheter (ÅFS 62/1979) härvid skall tillämpas. Enligt nämnda landskapslag skall full ersättning erläggas. Jämlikt självstyrelselagens 18 § 8 punkt utgör inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning landskapsbehörighet, varför bestämmelserna inte föranleder några anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Landskapslagens 46 § berättigar kommunen att uppbära en avgift för anläggandet av en ny gata, medan dess 100 § innehåller bestämmelser om tillstånds- och tillsynsavgifter till kommunen. Med anledning härav konstateras att i landskapets behörighet ingår även att lagstifta om offentligrättsliga avgifter som skall uppbäras. För dessa avgifters del bör bestämmelserna i grundlagens 80 § och självstyrelselagens 21 § följas, som förutsätter att det genom lag utfärdas bestämmelser som berör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Dessutom förutsätter grundlagens 81 § att grunderna för avgifterna anges i lag. Enligt Ålandsdelegationens upp-

fattning uppfyller ovan nämnda lagrum de krav som i den ovan beskrivna regleringen ställs på lagstiftningen om avgifter.

Landskapslagens 26 § 3 mom. andra mening berättigar kommunen att debitera en avgift för att kommunen i enlighet med detaljplanen anvisar och upplåter parkeringsplatser på skäligt avstånd från tomter. I motsats till ovanstående bestämmelser innehåller lagrummet inga närmare bestämmelser om grunderna för denna avgift. Bestämmelsen utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Övrigt

Bestämmelserna om servitut i landskapslagens 15 kap. är att hänföra till sådana privaträttsliga angelägenheter som utgör riksbehörighet enligt 27 § 8 punkten i självstyrelselagen. Motsvarande bestämmelser finns i 158-160 § i rikets markanvändnings- och bygglag (FFS 132/1999). Bestämmelserna kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Bestämmelserna om tvångsmedel kan, med beaktande av de anmärkningar som ovan anges beträffande 93 § och 94 § 4 mom., med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I landskapslagens 95 § ingår bestämmelser om inspektioner. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Nämnda lagrum berättigar byggnadsnämnden och byggnadsinspektören att få tillträde till en byggnad och däri befintliga lokaler om det finns grundad anledning att misstänka att bestämmelser eller förbud har överträtts vid byggande eller byggnaders innehåll. I lagrummet finns även bestämmelser om inspektioner i affärer, lager samt importörens och tillverkarens lokaler. 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 rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. I enlighet härmed anges i landskapslagens 95 § att i en lokal som omfattas av hemfrid får en inspektion mot den boendes vilja verkställas endast om det är nödvändigt för att skydda liv, hälsa, egendom och miljön.

Bestämmelsen om byggnadsbrott i landskapslagens 96 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Rättskipning utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt. Besvärshandläggningen i landskapslagens 18 kap. överensstämmer med 25 och 26 § i självstyrelselagen. Bestämmelserna om besvärshandläggning i landskapslagens 97 och 99 § kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger, förutom beträffande dess 12 § 2 mom., 26 § 3 mom. andra mening och 93 §. Dessutom bör termerna marknadstillsynsmyndighet respektive marknadsmyndighet i landskapslagens 94 § 4 mom. och 95 § 3 mom. anpassas till övrig terminologi i landskapslagen.

Landskapslagen om ändring av landskapslagen om allmänna vägar i landskapet Åland

Landskapslagen innehåller kompletterande bestämmelser om att en vägplan inte får fastställas i strid med en antagen detalj- eller generalplan, samt att ett vägområde som blir obehövt för allmän väg inom detaljplanerat område eller inom område där detaljplan är under upprättande i vissa fall övergår i kommunens ägo.

Landskapslagen gäller byggnads- och planväsendet samt vägar på vilka områden lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagens 18 § 7 och 21 punkter tillkommer landskapet.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen förutsätter att även plan- och bygglagen för landskapet Åland träder i kraft.

Landskapslag om ändring av 18 a § landskapslagen om offentliga nöjeställningar

Landskapslagen möjliggör godkännande av byggnad eller del av byggnad som samlingslokal även i samband med beviljandet av bygglov.

Landskapslagen gäller kommunernas förvaltning, allmän ordning och säkerhet samt byggnads- och planväsendet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 4, 6 och 7 punkterna i självstyrelselagen.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

Landskapslag om ändring av landskapslagen om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

I landskapslagen görs ändringar av teknisk art.

Landskapslagen gäller byggnads- och planväsendet samt skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 7 och 11 punkterna i självstyrelselagen.

Landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen förutsätter att även plan- och bygglagen för landskapet Åland träder i kraft.

Sammanfattning

Ålandsdelegationen finner att hinder för ikraftträdande av de ovan granskade landskapslagarna inte föreligger, förutom beträffande 12 § 2 mom., 26 § 3 mom. andra mening och 93 § i plan- och bygglagen för landskapet Åland. De felaktiga bestämmelserna inverkar dock inte på ikraftträdandet av den aktuella landskapslagstiftningen i övrigt.

Ålandsdelegationen har i ärendet 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