

Helsingfors/Mariehamn 5.3.2007

Nr 6/07

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
3.1.2007, nris 12-18/2007.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 3.1.2007 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare,
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Posten på Åland,
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om statens pensioner,
4. Landskapslag om upphävande av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden och för konstnärer och särskilda grupper av arbetstagare,
5. Landskapslag om upphävande av landskapslagen om utbetalning av pensioner i landskapet Åland,
6. Landskapslag om ändring av landskapslagen om landskapet Ålands pensionsfond,
7. Landskapslag om ändring av grundskolelagen för landskapet Åland.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Enligt den först nämnda landskapslagen (nedan blankettlagen) är den som tillträder en offentligrättslig eller privaträttslig anställning hos landskapet 1.1.2008 eller därefter med vissa avvikelser berättigad till ålders-, deltid-, och invalidpension samt rehabilitering i enlighet med bestämmelserna om arbetstagares rätt till pension och pensionsgrundade förmåner i rikets lag om pension för arbetstagare (FFS 395/2006; i det följande APL) och lagen om införande av lagen om pension för arbetstagare (FFS 396/2006). Detta innebär att nämnda rikslagar till nämnda delar görs gällande i landskapet för alla dem som från och med 1.1.2008 tillträder en offentligrättslig eller privaträttslig anställning hos landskapet. Pensionsskyddet för dem som före detta datum innehar en anställning hos landskapet eller hos en annan arbetsgivare inom landskapets pensionsystem skall även framdeles skötas enligt landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om statens pensioner, som nu ändras i enlighet med detta. Motsvarande följdändringar görs även genom landskapslagen om ändring av landskapslagen om Posten på Åland, landskapslagen om ändring av landskapslagen om landskapet Ålands pensionsfond samt landskapslagen om ändring av grundskolelagen för landskapet Åland. I enlighet med sistnämnda landskapslag ankommer det på vederbörande kommun att ordna pensionskyddet för dem som fr.o.m. 1.1.2008 tillträder en anställning som rektor, lärare eller timlärare vid en grundskola. Samtidigt upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden och för konstnärer och särskilda grupper av arbetstagare samt landskapslagen om utbetalning av pensioner i landskapet Åland.

I APL föreskrivs om den rätt till ålderspension, deltidspension, rehabilitering och invalidpension som arbetstagare inom den privata sektorn har samt om den rätt till familjepension som arbetstagarnas förmånstagare har. Lagen innehåller förutom bestämmelser om pensions- och rehabiliteringsförmånerna och verkställande av dem, även bestämmelser om ordnande av försäkring och fördelning av kostnaderna samt om utlämnande, erhållande och hemlighållande av uppgifter.

Lagstiftningsbehörigheten

Lagstiftningen

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.

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om landskapets myndigheter, landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets an-

ställda, arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timplärare vid grundskolor i landskapet tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 2 och 2a punkterna i självstyrelselagen. Till landskapets behörighet har i 18 § 2 punkten i självstyrelselagen hänförts bl.a. kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare och tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda.

Till rikets lagstiftningsbehörighet hör enligt 27 § 11 och 21 punkterna samt 29 § 3 punkten i självstyrelselagen arbetsrätt, arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och för förtroendevalda inom kommunalförvaltningen, samt arbetspensionsskydd för andra, med de undantag som följer av 18 § 2a punkten, försäkringsavtal och socialförsäkring.

Pensionsskyddet

APL reglerar pensionsskyddet inom den privata sektorn och delvis den kommunala och statliga sektorn och är beträffande dessa sektorer som sådan gällande i landskapet. Genom blankettlagen görs bestämmelserna i APL beträffande pensionsförmåner med vissa avvikelser gällande även för dem som fr.o.m. 1.1.2008 tillträder en offentligrättslig eller privaträttslig anställning hos landskapet. Det är dock inte möjligt att genom en blankettlag överföra sådana regleringar i en rikslag, som utgör riksbehörighet, och som uttryckligen är avsedda att gälla inom den privata sektorn, på offentligt anställda i landskapet. Med anledning härav kan blankettlagen endast beröra de bestämmelser i APL som i fråga om offentligt anställda i landskapet är att hänföra till landskapets behörighet. Beträffande de delar som utgör riksbehörighet förblir bestämmelserna i rikets lag om pensioner för statsanställda gällande i landskapet även beträffande dem som anställs inom landskapsförvaltningen fr.o.m. 1.1.2008. Bestämmelsen i 1 § 2 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om statens pensioner bör uppfattas så att de bestämmelser i nämnda rikslag som är att hänföra till landskapets behörighet upphör att gälla beträffande personer som anställts inom landskapsförvaltningen fr.o.m. 1.1.2008, medan nämnda landskapslag till övriga delar förblir i kraft även i fråga om dessa. Så uppfattade utgör nämnda landskapslagar i princip ingen behörighetsöverskridning. Dessa omständigheter framgår dock inte klart av den nu aktuella landskapslagstiftningen.

Grundlagens 2 § 3 mom. förutsätter att all offentlig makt skall bygga på lag och att lag noggrant skall iakttas i all offentlig verksamhet. Enligt grundlagens 80 § 1 mom. skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Dessa principer om rättssäkerhet betonar vikten av att det av lagstiftningen klart framgår vilken lagstiftning som gäller och grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Högsta domstolen och Ålandsdelegationen har i tidigare utlåtanden påpekat oklarheter av nämnda art i landskapslagstiftningen, men konstaterat att

detta i de förevarande fallen inte inneburit en överskridning av lagstiftningsbehörigheten. I föreliggande fall anser Ålandsdelegationen att landskapslagstiftningen leder till en sådan grad av ovisshet för både de enskilda medborgarna och de myndigheter som skall tillämpa lagstiftningen att pensionstagarnas rättsskydd försvagas. Trots detta finner Ålandsdelegationen att det inte föreligger tillräckliga skäl för att anse att landskapet skulle ha överskridit sin lagstiftningsbehörighet.

Förfarandet

I blankettlagens 4 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt den rikslagstiftning blankettlagstiftningen gäller ankommer på pensionsskyddscentralen i landskapet Åland skall handhas av landskapsregeringen såvitt fråga är om uppgifter som underliggjer landskapets behörighet. Eftersom denna bestämmelse inte, förutom i fråga om de uppgifter som nämns i paragrafen, närmare preciseras kan den leda till oklarhet vid tillämpningen men den föranleder inte anmärkning ur behörighetssynpunkt. Detsamma gäller den till sitt konkreta innehåll oklara bestämmelsen i blankettlagens 2 § om att hänvisningarna i de antagna författningarna till bestämmelser i rikslagstiftningen skall avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen om sådana finns. Dessa bestämmelser i blankettlagen är visserligen betänkliga ur rättsskyddssynpunkt, men föranleder inte anmärkning ur behörighetssynpunkt.

Enligt bestämmelserna i 1 § 1-2 mom. i APL är en arbetsgivare skyldig att för sina arbetstagare ordna och bekosta pensionsskydd i enlighet med lagen för arbete som utförts i Finland, om inte något annat föreskrivs. Arbetstagaren är skyldig att delta i bekostandet av sitt pensionsskydd med en arbetspensionsförsäkringsavgift. Arbetsgivaren kan ordna i lagen avsett pensionsskydd i ett arbetspensionsförsäkringsbolag, i en pensionskassa eller i en pensionsstiftelse. Enligt blankettlagens 4 § 2 mom. ombesörjs upphandlingen av pensionstjänster enligt den antagna rikslagstiftningen och därmed sammanhängande åtgärder av Posten på Åland och Ålands hälso- och sjukvård för sina respektive anställda. I övrigt skall dessa uppgifter handhas av finansavdelningen vid landskapsregeringens allmänna förvaltning. I landskapslagstiftningens förarbeten anges i enlighet med detta att landskapet som arbetsgivare kommer att uppta försäkringar för i blankettlagen avsedda landskapsanställda vid fristående pensionsanstalter på det sätt som förutsätts i arbetspensionslagstiftningen. En sådan åtgärd kan innebära överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter.

I självstyrelselagen ingår inga uttryckliga stadganden om överförande av förvaltningsuppgifter till organisationer som står utanför den egentliga landskapsförvaltningen. Enligt 3 § 2 mom. i självstyrelselagen ankommer landskapets allmänna styrelse och förvaltning på landskapsregeringen och de myndigheter som lyder under den. I grundlagens 124 § finns bestämmelser om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. I paragrafen

anges dock inte vad som avses med offentliga förvaltningsuppgifter. I detaljmotiveringen till nämnda paragraf anges i regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd) att begreppet offentliga förvaltningsuppgifter i detta sammanhang används i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Utövning av lagstiftande och dömande makt kan däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning bör de uppgifter som genom blankettlagen överförs på en privaträttslig pensionsförsäkringsanstalt uppfattas som i grundlagen avsedda offentliga förvaltningsuppgifter. En överföring av sådana uppgifter är möjlig förutsatt att överföringen uppfyller de förutsättningar som anges i grundlagens 124 §. Enligt lagrummet kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. I propositionen (RP 1/1998 rd) anges att vid bedömningen av ändamålsenligheten skall särskilt uppmärksammas dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov. Också förvaltningsuppgifternas art skall beaktas. Förutsättningen att överföringen inte får äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning understryker betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter skall vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de skall stå under tillräcklig offentlig tillsyn. I propositionen konstateras vidare att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning framförallt gäller beslutsfattandet i samband med offentliga förvaltningsuppgifter. Det är härvid skäl att fästa avseende bl.a. vid jämligheten, de grundläggande språkliga rättigheterna, rätten att bli hörd, kravet på beslutsmotivering och rätten att söka ändring. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får enligt grundlagsbestämmelsen endast handhas av myndigheter. Enligt propositionen kan som betydande utövning av offentlig makt i denna bemärkelse anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter. Beträffande förutsättningarna för en överföring noterar Ålandsdelegationen särskilt att pensionsförsäkringsanstalterna förutsätts ha god sakkunskap eftersom de är specialiserade på att handha pensionsärenden, att deras verksamhet regleras detaljerat i lag i vilken även individernas rättskydd beaktats samt att försäkringsbolagen står under pensionsskyddscentralens tillsyn. Dessutom konstateras att handhavandet av pensionsärenden inte kan anses innebära betydande utövning av offentlig makt i grundlagens bemärkelse. Med hänsyn härtill anser Ålandsdelegationen att ifrågavarande överföring av offentliga förvaltningsuppgifter hänförande sig till pensionsskyddet för offentligrättsligt anställda i landskapet uppfyller de krav som anges i grundlagens 124 §.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner, trots de invändningar som har riktats mot lagstiftningen, att landskapslagarna faller inom landskapets behörighet. Tillämpningen av landskapslagen om ändring av landskapslagen om Posten på Åland, landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om statens pensioner, landskapslagen om upphävande av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden och för konstnärer och särskilda grupper av arbetstagare, landskapslagen om upphävande av landskapslagen om utbetalning av pensioner i landskapet Åland, landskapslagen om landskapet Ålands pensionsfond samt landskapslagen om ändring av grundskolelagen för landskapet Åland förutsätter att även blankettlagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Mäenpää och Olsson jämte suppleanterna Lindholm och Strand.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare