

Helsingfors/Mariehamn 14.10.2009

Nr 23/09

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
11.9.2009, nris 113,115
och 117/2009.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 11.9.2009 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om avhjälpande av vissa miljöskador (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om naturvård,
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om miljöskydd.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, enligt vilken rikets lag om avhjälpande av vissa miljöskador (FFS 383/2009, nedan rikslagen) med vissa i landskapslagen angivna avvikelser görs tillämplig i landskapet. Ändringarna i rikslagen ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket. De förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på riksmyndigheter ska i landskapet handhas av landskapets myndigheter till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området.

I landskapslagen om naturvård intas en definition av begreppet naturskada samt bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av naturskador. Landskapslagen om miljöskydd kompletteras med bestämmelser om avhjälpande av betydande miljöskador samt bedömning av skadans betydelse.

Genom landskapslagstiftningen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, det så kallade miljöansvarsdirektivet.

Lagstiftningsbehörigheten

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 gäller natur- och miljövård, vattenrätt samt landskapets myndigheter på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1 och 10 punkterna i självstyrelselagen. Landskapslagen gäller även näringsverksamhet, som med vissa undantag utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen.

Enligt 20 § i Finlands grundlag bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska 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. Denna bestämmelse har beaktats i lagstiftningen.

Jämlikt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen hör bl.a. de medborgerliga rättigheterna och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I landskapslagstiftningen har intagits bestämmelser som kan inkräkta på de i 2 kap. i grundlagen angivna medborgerliga rättigheterna. Dessa bestämmelser i landskapslagen överensstämmer med bestämmelserna i rikslagstiftningen och kan jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

I landskapslagens 3 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på myndigheter i riket i landskapet ska skötas av landskapets myndigheter till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området. Eftersom denna bestämmelse inte närmare preciseras kan den leda till oklarhet vid tillämpningen. Detsamma gäller den till sitt konkreta innehåll oklara bestämmelsen i landskapslagens 2 § om att hänvisningarna i rikslagen till bestämmelser i rikslagstiftningen ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen. Dessa bestämmelser i landskapslagen är betänkliga ur rättssäkerhetssynpunkt, men innebär enligt Ålandsdelegationen inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att landskapslagen på denna grund kan fällas.

I rikslagens 7 §, som reglerar hjälpåtgärder utanför ett skadat område, ingår bestämmelser om ersättning för olägenheter. Enligt bestämmelserna har en fastighetsägare eller innehavare av en särskild rättighet rätt till full ersättning, om i rikslagens 5 § avsedda hjälpåtgärder orsakar denne betydande olägenheter. Då rätt till hjälpåtgärder beviljas ska myndigheten samtidigt besluta att de olägenheter som orsakas av åtgärderna ska ersättas. Om man inte har kunnat komma överens om ersättningen, ska lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (FFS 603/1877) i tillämpliga delar iakttas vid fastställande av ersättningens storlek. Om den som har rätt till ersättning inte får ersättning av den verksamhetsutövare som orsakat skadan, svarar staten enligt rikslagen 7 § 3 mom. för betalningen av ersättningen. Rikslagens 9 § berättigar den regionala miljöcentralen att på statens bekostnad vidta eller låta vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga skador och begränsa dem. Enligt landskapslagens 4 § ska det ersättnings- och kostnadsansvar som enligt rikslagen ankommer på staten åligga landskapet, till den del ansvaret uppkommit till följd av verksamhet vars reglering tillhör området för landskapets lagstiftningsbehörighet. Rikslagens 3 kap. innehåller närmare bestämmelser om fördelningen av kostnadsansvaret. Enligt rikslagens 3 kap. 14 § ska den ersättning som staten betalt med stöd av 7 § 3 mom. återkrävas hos verksamhetsutövaren i enlighet med lagen om verkställighet av skatter och avgifter (FFS 706/2007). Med anledning av nämnda bestämmelser konstaterar Ålandsdelegationen att landskapet har behörighet avseende de ersättningsbestämmelser som bl.a. gäller rättsområdet natur- och miljövard. Bestämmelserna i föreliggande lagstiftning innehåller dock även regleringar av rikslagstiftningsnatur. Ärenden gällande inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning hör enligt 18 § 8 punkten i självstyrelselagen till landskapets behörighet, medan expropriation för enskilt intresse bör anses utgöra riksbehörighet. Jämlikt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen har riket behörighet i fråga om verkställighet av domar. Till den del ovan beskrivna bestämmelser innehåller bestämmelser av rikslagstiftningsnatur, kan de enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Bestämmelserna om tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Förordningsfullmakter har intagits i landskapslagens 5 §, i 2a § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om naturvard samt i 31b § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om miljöskydd. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för indivi-

dens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska 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. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfyller ovan angivna delegeringsstadganden de tidigare i detta stycke angivna förutsättningarna. Enligt sin ordalydelse är delegeringsstadgandet i 5 § 2 mom. i landskapslagen vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats i stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen samt den antagna rikslagstiftningen. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger ingen behörighetsöverskridning.

I landskapslagen har inte intagits någon bestämmelse gällande ändringssökande. Rikslagens 17 § om ändringssökande hänvisar endast till annan i rikslagens 2 § 1 mom. angiven lagstiftning. Bestämmelsen saknar härvid självständigt innehåll, och hänvisningen i rikslagen motsvarar i enlighet med landskapslagens 2 § besvärsmålsbestämmelserna i annan landskapslagstiftning. Besvärsmålsbestämmelsen överensstämmer härigenom med 25 § i självstyrelselagen.

Beträffande bedömningen av landskapslagens förenlighet med EG:s regelverk har Ålandsdelegationen och justitieministeriet överenskommit om följande förfarande:

”Då landskapslagarna i enlighet med självstyrelselagens bestämmelser tillställts justitieministeriet och Ålandsdelegationen gör justitieministeriet en förhandsbedömning om ministeriet avser att tillställa delegationen en komplettering beträffande de EG-rättsliga aspekterna. I sådana fall meddelar justitieministeriet Ålandsdelegationen att en sådan komplettering kommer att tillställas delegationen. I dessa fall inväntar Ålandsdelegationen justitieministeriets komplettering förrän delegationens utlåtande över ifrågasvarande landskapslagstiftning tillställs ministeriet.”

Ålandsdelegationen konstaterar att justitieministeriet i det nu aktuella ärendet inte inkommit med här avsedd komplettering.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens stadganden funnit att hinder för ikrafträdande av landskapslagarna inte föreligger.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Olsson jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare