

Helsingfors/Mariehamn 15.10.2013

Nr 32/13

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
18.9.2013, nr 187 och
190/2013.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 18.9.2013 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om energideklaration för byggnader (nedan landskapslagen).
2. Landskapslag om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagens syfte är att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö i byggnader. Lagen ska tillämpas på byggnader för vilka energi används i syfte att påverka byggnadernas inomhusklimat. Landskapslagen innehåller bestämmelser om besiktning och energideklaration, skyldigheten att energideklarera, luftkonditioneringssystem, energideklarationsregister samt övervakning och tillsyn. Bestämmelser om alternativa energiförsörjningssystem intas i plan- och bygglagen för landskapet Åland. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om byggnaders energiprestanda (ÅFS 106/2008). Landskapslagarnas syfte är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda i landskapet.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen för Åland tillkommer lagstiftningsbehörigheten landskapet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt kommunernas förvaltning. Den nu aktuella landskapslagstiftningen gäller även byggnads- och planväsendet, bostadsproduktion, natur- och miljövård och näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 7, 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen med vissa undantag varom nu inte är fråga.

Landskapslagen är uppbyggd såsom en ramlag så att i den ingår ett flertal bemyndiganden att utfärda landskapsförordningar. Förordningsfullmakter ingår i landskapslagens 3 § 3 mom., 4 § 2 mom., 9 §, 10 § 2 mom., 12 § 4 mom., 13 § 2 mom., 15 §, 16 § 3 mom., 18 § 2 mom., 19 § 1 mom., 22 § 2 mom. samt i 71 b § 4 mom. i landskapslagen om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland. 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 individens 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. Ålandsdelegationen har i detta avseende inga anmärkningar beträffande förordningsfullmakterna i landskapslagens 15 §, 16 § 3 mom. och 18 § 2 mom.

Däremot anser Ålandsdelegationen att det i fråga om förordningsfullmakterna i landskapslagens 3 § 3 mom., 4 § 2 mom., 9 §, 10 § 2 mom., 12 § 4 mom., 13 § 2 mom. samt i 71 b § 4 mom. i landskapslagen om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland inte finns tillräckligt grundläggande bestämmelser i lagarna. Fullmakterna är inte heller tillräckligt exakta eller noggrant avgränsade, och kan därför beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. De är vidare än de delegeringsfullmakter som finns i rikets lag om energicertifikat för byggnader (FFS 50/2013), vilka närmast hänför sig till utförande av beräkningar och annan verkstälighet av teknisk natur, energicertifikatets utseende och motsvarande frågor. Flera av förordningsfullmakterna berättigar dessutom landskapsregeringen att bevilja undantag från i landskapslagen föreskrivna skyldigheter. Med anledning härav utgör ovan nämnda

delegeringsstadganden behörighetsöverskridningar. Delegeringsbestämmelserna i landskapslagens 19 § 1 mom. och 22 § 2 mom. behandlas i annat sammanhang nedan.

Ålandsdelegationen konstaterar dessutom att flera av de nämnda förordningsfullmakterna berättigar landskapsregeringen att genom förordning reglera ärenden vilka har ansetts vara av standardiseringskaraktär. Enligt 27 § 19 punkten i självstyrelselagen utgör standardisering riksbehörighet. I förarbetena till nu aktuell landskapslagstiftning anges att den nu antagna landskapslagen avses ha sådana delegeringsbestämmelser som medger att landskapsregeringen i förordning närmare kan besluta om svenska bestämmelser om energiprestanda och energideklaration. Den vaga utformningen av delegeringsbestämmelserna möjliggör detta. Till lagförslaget (nr 13/2012-2013) har fogats ett utkast till en landskapsförordning om energideklaration för byggnader, i vilken bl.a. anges vilka av svenska Boverkets föreskrifter som ska tillämpas i landskapet. Med anledning av detta hänvisar Ålandsdelegationen till Högsta domstolens utlåtande 27.12.2007 över den av lagtinget 24.9.2007 antagna plan- och bygglagen för landskapet Åland, där domstolen uttryckligen tagit ställning till frågan om från riket avvikande standarder i landskapet. Högsta domstolen konstaterade bl.a. följande: ”Landskapet har inte behörighet att inom ett lagstiftningsområde inom vilket landskapet i sig har lagstiftningsbehörighet föreskriva avvikande standarder än i riket. Regleringen på lagnivå hör i huvudsak till landskapet men den detaljerade tekniska nivån faller under rikets behörighet. Stadgandet utgör inte i sig en behörighetsöverskridning. I den förordning som landskapsregeringen skall utfärda måste emellertid landskapsregeringen beakta behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet vad gäller rättsområdet standardisering”. Jämför även Högsta domstolens utlåtande 9.6.2009 över den av lagtinget 30.3.2009 antagna landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av elsäkerhetslagen och landskapslagen om ändring av ellagen för landskapet Åland.

Ålandsdelegationen konstaterar att den verkan rättsområdet standardisering har ansetts ha på i självstyrelselagens behörighetsförteckningar angivna rättsområden har uppfattats som problematisk ur språkliga och andra aspekter. En ändring i detta avseende torde dock förutsätta en ändring av självstyrelselagen.

Eftersom föreliggande landskapslag utgör en implementering av ett EU-direktiv bör uppmärksamhet även fästas vid de definitioner av standarder som antagits av EU:s organ. Enligt artikel 2 i föreliggande direktiv (2010/31/EU) avses med europeisk standard en standard som antagits av Europeiska standardiseringskommittén, Europeiska kommittén för elektroteknisk standardisering eller Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder och som gjorts tillgänglig för allmänt bruk.

I enlighet med överenskommelsen 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och Justitieministeriet har Justitieministeriet inhämtat utlåtande från Justitieministeriets enhet för allmänna internationella ärenden och EU-frågor. Enheten har i bifogade utlåtande anfört att syftet med direktivet inte tycks vara att ha nya gemensamma metoder eller standarder på EU-nivån, utan endast att hänvisa till existerande standarder när medlemsstaten antar metoden för beräkning av byggnaders energiprestanda. I utlåtandet konstateras avslutningsvis att Miljöministeriet har tolkat direktivet så att det gäller frågor i vilka också landskapet Åland har kompetens. Enligt Miljöministeriets uppfattning är det inte fråga om standarder i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU.

Enligt grundlagens 10 § är var och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagsutskottets tolkningspraxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i samma moment. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera på lagnivå åtminstone syftet med registrering av sådana uppgifter, innehållet i uppgifterna, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättsskydd. Regleringen på lagnivå ska dessutom vara täckande och detaljerad. Dessa synpunkter är överlag tillämpliga på regleringen av hur personuppgifter används (GrUU 18/2012 rd). Ålandsdelegationen delar denna uppfattning och konstaterar att delegeringsfullmakten i landskapslagens 19 § 1 mom. på anförda grunder inte är förenlig med grundlagens 10 §. Landskapslagens 19 § 1 mom. utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Landskapslagens 22 § reglerar övervakning och tillsyn. I landskapslagens 22 § 2 mom. berättigas landskapsregeringen att delegera kontroll av energideklarationer och inspektionsrapporter till en myndighet under landskapsregeringen eller upphandla uppgiften av ett oberoende organ. Landskapsregeringen berättigas att i förordning besluta om certifiering av sakkunniga kontrollanter. Sådan certifiering ska vara tidsbegränsad och får begränsas till ett visst slag av arbeten. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning utgör i paragrafen avsedd delegering av kontroll till ett oberoende organ överföring av offentliga förvaltningsuppgifter. Grundlagens 124 § innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Enligt sist nämnda paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter genom lag eller med stöd av lag om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte även-

tyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Under nämnda förutsättningar är det möjligt att i begränsad utsträckning överföra offentlig makt och offentliga uppgifter på andra än myndigheter. I regeringens proposition till ny regeringsform (RP 10/1998 rd.) anges att härvid förutsätts att det utfärdas tillräckligt detaljerade bestämmelser om skötseln av uppgifterna och det förfarande som ska iakttas, att rättssäkerhets-synpunkter beaktas och att de som sköter de offentliga uppgifterna handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Ålandsdelegationen konstaterar att i landskapslagen inte finns några bestämmelser om i 22 § 2 mom. avsedda kontrollanters yrkeskunskap, om deras straffrättsliga tjänsteansvar eller skadeståndsansvar. Landskapslagen innehåller inte heller några bestämmelser om kontrollanternas befogenheter eller om anförande av besvär. På grund av dessa brister uppfyller överföringen av förvaltningsuppgifterna i landskapslagens 22 § 2 mom. enligt Ålandsdelegationens uppfattning inte förutsättningarna i grundlagens 124 §, varför landskapslagens 22 § 2 mom. utgör en behörighetsöverskridning.

Enligt självstyrelselagens 17 § 26 punkt hör utsättande och utdömande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet till landskapets behörighet. Med stöd av detta lagrum kan bestämmelsen i landskapslagens 24 § intas.

Landskapslagens 25 § reglerar skadestånd vid fel i det energideklarationsregister som landskapsregeringen skall föra. 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 frågan en landskapsangelägenhet. Landskapslagens 25 § reglerar rätten till ersättning på grund av ett tekniskt fel i energideklarationsregistret, och utgör således en landskapsangelägenhet.

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. Med stöd av nämnda lagrum kan lagen om inspektion av energieffektiviteten hos kylanläggningarna i en byggnads luftkonditioneringssystem (FFS 489/2007) intas i landskapslagstiftningen som blankettlag genom bestämmelsen i landskapslagens 17 §.

Ålandsdelegationens utlåtande

I landskapslagen om energideklaration för byggnader ingår på grund av dess uppbyggnad såsom ramlag sex lagrum (3 § 3 mom., 4 § 2 mom., 9 §, 10 § 2 mom., 12 § 4 mom., 13 § 2 mom.), vilka är bemyndiganden att utfärda landskapsförordningar i sådana frågor som enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen och 80 § 1 mom. i grundlagen ska anges i lag. Dessutom ingår i 19 § 1 mom. och 22 § 2 mom. i landskapslagen stadganden som av andra ovan nämnda orsaker inte fyller de krav som grundlagen ställer på lagstiftningen. Uppbyggnaden av landskapslagen leder till att man inte kan erhålla en fungerande reglering genom att låta endast de lagrum som befunnits utgöra behörighetsöverskridningar förfalla. Den återstående delen av landskapslagen skulle inte kunna ersätta den landskapslagstiftning som beslutet genom sitt ikraftträdande skulle upphäva. Ålandsdelegationen anser därför att landskapslagen i dess helhet bör förordnas att förfalla. Eftersom 71 b § 4 mom. i landskapslagen om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland konstaterats utgöra en behörighetsöverskridning, och tillämpningen av nämnda landskapslag i övrigt är beroende av att landskapslagen om energideklaration för byggnader träder i kraft, föreslår Ålandsdelegationen att även landskapslagen om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland i dess helhet måtte förordnas att förfalla. Till sistnämnda del konstaterar Ålandsdelegationen, med hänvisning till det som ovan anförts beträffande förordningsfullmakter, att 7 § 2 a punkten i landskapslagen om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland i sig utgör en behörighetsöverskridning.

Närvarande Ordförande Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Pellonpää, Mäenpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare