

Helsingfors/Mariehamn 2.6.2015

Nr 16/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
29.4.2015, nr 89/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslagen om tillämpning av rikslagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor, antagen av lagtinget 29.4.2015.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen görs rikets lag om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (FFS 1396/2010, nedan rikslagen), med vissa avvikelser tillämplig i landskapet. Rikslagen ska tillämpas till den del den gäller produktionsstöd till vindkraftverk. Ändringar i rikslagen ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket, om annat inte följer av landskapslagen.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland 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 beträffande landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar tillkommer landskapet jämlikt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland. Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen hör näringsverksamhet i huvudsak till landskapets behörighet. Av detta följer att näringsutövning liksom stöd till näringslivet på Åland till dessa delar regleras genom landskapslagstiftning. Nämnda lagrum berättigar även lagtinget att vidta

åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket. Landskapslagen berör även natur- och miljövard, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen.

Enligt landskapslagens 2 § ska de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på arbets- och näringsministeriet samt Energimyndigheten i landskapet handhas av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på uppgifter inom landskapets behörighet på området. Denna bestämmelse är till sitt innehåll vagt då den inte närmare anger vilka dessa uppgifter är. Bestämmelsen kan därför leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelsen är därför betänklig med hänsyn till den enskildes rättsskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning, vilket Ålandsdelegationen och Högsta domstolen påpekat i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar. Bestämmelsen utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Den genom landskapslagen antagna rikslagen innehåller bestämmelser som även för Ålands del ankommer på statliga myndigheter. Med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter vilka överensstämmer med motsvarande uppgifter i rikslagstiftningen. Enligt 31 § i självstyrelselagen är riksmyndigheterna skyldiga att inom gränserna för sin allmänna behörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifterna som hör till självstyrelsen.

Rikslagens 5 kap. innehåller bestämmelser om kontrollörer. Enligt rikslagens 39 § godkänner Energimarknadsverket på ansökan en finländsk sammanslutning eller stiftelse eller en del av en finländsk sammanslutning eller stiftelse som kontrollör. Kontrollörernas uppgifter anges i rikslagens 40 §. Dessa uppgifter utgör offentliga förvaltningsuppgifter. Därför är denna reglering av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen, enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av 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. Under nämnda förutsättningar är det möjligt att i begränsad utsträckning överföra offentlig makt och offentliga uppgifter på andra än myndigheter, t.ex. på privaträttsliga sammanslutningar. I regeringens proposition till ny regeringsform (RP 1/1998 rd.) anges att härvid förutsätts att det utfärdas tillräckligt detaljerade bestämmelser om skötseln av uppgifterna och det förfarande som ska iakttas, att rättssäkerhetssynpunkterna beaktas och att de som sköter de offentliga uppgifterna handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges

myndigheter. Uppfyllandet av kraven på god förvaltning garanteras i rikslagens 41 §, där det föreskrivs att kontrollören ska följa ett antal allmänna lagar för förvaltningen. I enlighet med landskapslagens 2 § 2 mom. ska dessa hänvisningar avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen. Kontrollörernas uppgifter inbegriper inte betydande utövning av offentlig makt. Rättsskyddet garanteras i rikslagens 56 §, som innehåller bestämmelser om att begära omprövning av kontrollörens beslut och överklagande av nämnda beslut. Med beaktande av ovan stående har rikslagens bestämmelser om kontrollörer ansetts vara förenliga med grundlagens 124 § (se GrUU 37/2010 rd.). Det ovan sagda gäller även för Ålands del eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt. Landskapslagens 4 § 1 mom. berättigar behöriga statliga myndigheter att utöva tillsyn av stödsystemet samt att utöva granskning hos stödmottagarna. I motsats till vad arbets- och näringsministeriet anför i ett utlåtande 25.5.2015 över landskapslagen anser Ålandsdelegationen att självstyrelselagen inte ställer några hinder för intagande i landskapslagen av nämnda befogenheter för statliga myndigheter, som inte medför några förpliktelser för dem. I övrigt innehåller landskapslagen inga egna bestämmelser om kontrollörer eller inspektioner.

Rikslagens 6 kap. gäller tillsyn. Dessa bestämmelser reglerar myndigheternas rätt att få information, utlämnande av uppgifter samt myndigheternas inspektionsrätt. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket. Till den del dessa bestämmelser berör rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Detsamma gäller även för övriga bestämmelser i rikslagen som kan ingripa i de grundlagsskyddade rättigheterna.

Bestämmelserna om vite och andra tvångsmedel samt straff kan med stöd av 18 § 25 och 26 punkterna i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I rikslagens 58 § 1 mom. anges att bestämmelser om de allmänna grunderna för när Energimarknadsverkets prestationer är avgiftsbelagda, om de allmänna grunderna för storleken på avgifterna och om andra grunder för avgifterna finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (FFS 150/1992). I enlighet med landskapslagens 2 § 2 mom. torde denna bestämmelse till den del den blir tillämplig på landskapets myndigheter avse landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet (ÅFS 27/1993). Bestämmelsen kan till denna del med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Enligt rikslagens 58 § 2 mom. får i lagen avsedda avgifter och kostnader drivas in utan dom eller beslut på det sätt som anges

i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (FFS 706/2007). Bestämmelsen berör rättsområdet verkställighet av domar och straff, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen, och bestämmelsen kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Detsamma gäller även i fråga om bestämmelserna i landskapslagens 4 § och rikslagens 7 kap. om återbetalning och återkrav av stöd till den del de reglerar angelägenheter som utgör riksbehörighet.

Landskapslagens 5 § berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen föreskriver. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda förordningar 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 eller 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 ordalydelsen är delegeringsstadgandet i landskapslagens 4 § vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdas med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen, rikslagen samt på området gällande EU-rättsakter. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandena ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Med beaktande av dessa omständigheter anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandet uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 § 1 mom.

I landskapslagen har besvärsmåttelserna i rikslagen inte undantagits från dess tillämpningsområde. Det oaktat ska besvärsmåttelserna i självstyrelselagens 25 § följas i angelägenheter som hör till landskapets behörighet.

Ålandsdelegationen konstaterar att stöd till företag måste vara förenliga med EU:s bestämmelser om statligt stöd till företag. I det sammanhanget gör Ålandsdelegationen bedömningen att kravet på nä-

ringsrätt i landskapslagens 3 § överensstämmer med artikel 1 i protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsdokument till Europeiska unionen. Ålandsdelegationen konstaterar att justitieministeriet i det nu aktuella ärendet meddelat att ministeriet inte avser att inkomma med en i överenskommelsen 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet avsedd bedömning av landskapslagens förenlighet med EU:s regelverk.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande bestämmelsen i landskapslagens 2 §, men ansett att stadgandet inte påverkar behörighetsfördelningen.

Det utlåtande som justitieministeriet inhämtat från arbets- och näringsministeriet bifogas.

Ålandsdelegationen har ovan uttalat sig endast om föreliggande landskapslag. Frågeställningar som ställts i anslutning till den nu aktuella landskapslagen förutsätter en skild anhållan om utlåtande av Ålandsdelegationen, om så önskas.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamoten Erlandsson jämte suppleanten Lindholm, ledamoten Mäenpää jämte suppleanten Kuusiniemi.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare