

Helsingfors/Mariehamn 2.6.2015

Nr 18/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
27.5.2015, nr 95, 97, 99,
101, 103, 105 och 107/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 27.5.2015 antagna landskapslagar:

1. Körkortslag för Åland (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om trafikskolor,
3. Landskapslag om ändring av 2 § polislagen för Åland,
4. Landskapslag om ändring av 43 § landskapslagen om besiktning och registrering av fordon,
5. Landskapslag om ändring av landskapslagen om yrkeskompetens för lastbils- och bussförare,
6. Landskapslag om ändring av vägtrafiklagen för landskapet Åland,
7. Landskapslag om ändring av rubriken till 19 § trafikbrottslagen för landskapet Åland.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen innehåller bestämmelser om körkortsbehörigheter, körkortstillstånd, förarutbildning och övningskörning, förarexamen och utfärdande av körkort, körkortsingripanden, alkolås, utländska körkort, körkortsregister samt ansvar och överklagande. Samtidigt utfärdades en ny landskapslag om trafikskolor. I de övriga landskapslagarna görs av dessa lagar föranledda ändringar.

Enligt förarbetena till de nya landskapslagarna är deras syfte att höja trafiksäkerheten och reducera de kostnader som trafikolyckorna förorsakar.

Lagstiftningsbehörigheten

Aktuella rättsområden

Landskapslagstiftningen gäller landskapets myndigheter, allmän ordning och säkerhet, undervisning samt vägtrafik på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller till de delar landskapslagarna reglerar tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 6, 14 och 21 punkterna i självstyrelselagen för Åland. I landskapets behörighet gällande vägtrafik ingår bland annat rätten att lagstifta om körkort och om förarutbildning inklusive när ett utländskt körkort är giltigt på Åland. Fastän lagstiftningen även tangerar rättsområdet hälso- och sjukvård, som enligt självstyrelselagens 18 § 12 punkten med vissa undantag utgör landskapsbehörighet, samt narkotiska ämnen, som enligt självstyrelselagens 27 § 30 punkt utgör riksbehörighet, ligger regleringen dock inom området för vägtrafik. Föreliggande landskapslagar berör även rättsområdet näringsverksamhet, som till den del landskapslagarna reglerar utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 22 punkt.

I landskapslagen ingår ett flertal bestämmelser som gäller registrering av personuppgifter.

Regleringen av personuppgifter berör ett rättsområde som inte särskilt omnämns i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. Lagstiftningsbehörigheten bör därför i detta hänseende bedömas utgående från de rättsområden landskapslagstiftningen kan beröra. Såsom ovan framgår gäller landskapslagstiftningen vägtrafik, som utgör landskapsbehörighet.

Straffbestämmelserna i den antagna landskapslagstiftningen kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas.

Enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom har kunnat innefattas i landskapsregleringen. Även bestämmelserna i landskapslagen om körförbud bör anses utgöra i nämnda punkt avsedda tvångsmedel. Körförbudet är en särskild påföljd i avsikt att förhindra nya brott. Det hänför sig endast till de rättsområden som ovan konstaterats höra till landskapets lagstiftningsbehörighet, och föranleder därför inga anmärkningar i behörighetsavseende.

Bestämmelsen om överklagande i landskapslagens 70 § och 9 § i landskapslagen om trafikskolor överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Körkortslagstiftningen och de medborgerliga rättigheterna

I körkortslagstiftningen görs ett flertal ingripanden i de grundläggande fri- och rättigheterna i syfte att upprätthålla den allmänna trafiksäkerheten och den enskilda trafikantens säkerhet. Bestämmelserna kan ingripa i jämlikhetsstadgandet i grundlagens 6 §, skyddet för individen och hanteringen av personuppgifter i dess 10 § och näringsfriheten i grundlagens 18 §. Om regleringen i landskapslagstiftningen skulle stå i strid med grundlagen skulle det utgöra en behörighetsöverskridning, eftersom riket enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten i fråga om avvikelser från grundlag. Utgångspunkten för de bedömningar som görs nedan är de analyser som i förarbetena till körkortslagstiftningen i riket (RP 212/2010 rd och RP 144/2012 rd) görs om motsvarande ingripanden i rikslagstiftningen.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt den linje som riksdagens grundlagsutskott har omfattat är det i vissa fall möjligt att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna genom vanlig lagstiftningsordning. Inskränkningarna ska basera sig på en reglering på lagnivå och vara exakt preciserade. De ska ha en godtagbar grund med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och vara nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet. Målet att trygga en grundläggande rättighet kan vara en godtagbar grund för att begränsa en annan grundläggande rättighet.

Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen. Jämlikt 6 § 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De i lagstiftningen angivna förutsättningarna för erhållande och innehav av körkort kan uppfattas som ingrepp i grundlagens 6 §. Kraven för att erhålla körkort och tillstånd syftar dock till att trygga trafiksäkerheten. Enligt grundlagens 7 § har alla rätt till liv och personlig frihet, integritet och trygghet. Kriterier baserade på trygghet är till exempel ålders- och hälsokraven för dem som ansöker om och innehar körkort samt behörighetskraven för dem som anhåller om trafiklärartillstånd. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är ovan avsedda bestämmelser som tryggar trafiksäkerheten proportionerliga och exakt avgränsade i förhållande till syftemålen.

Enligt grundlagens 10 § 1 mom. är vars och ens privatliv skyddat och bestämmelser om skydd för personuppgifter ska utfärdas genom lag. I enlighet härmed innehåller landskapslagen ett flertal bestämmelser

om hantering, införande, utplånande och utgivning av uppgifter i körkortsregistret. Körkortsregistret innehåller ett flertal personuppgifter. Även polislagens 2 §, som nu ändras, berättigar polisen att oberoende av tystnadsplikten få information om körkortsinnehavarens hälsotillstånd, bruk av berusningsmedel eller våldsamma beteende om det finns grundad anledning att anta att innehavaren inte längre uppfyller förutsättningarna för körkort. För att det ska vara möjligt att upprätthålla trafiksäkerheten är det nödvändigt att föreskriva inte bara om förarens minimiålder och om hälsokrav, utan även att ställa vissa krav på att personer som undervisar inom trafikområdet inte ska ha gjort sig skyldiga till vissa brott. Uppgifter om hälsotillstånd och brottsliga gärningar är sådana känsliga uppgifter i personuppgiftslagstiftningen, för vilka det ställs stränga kriterier för bedömningen om det är nödvändigt eller inte att behandla och registrera dem. Sådana uppgifter får endast användas i det syfte som de inhämtats för, informationen får bara behandlas av personer som behöver dem för nödvändiga tjänsteuppgifter, informationen ska lagras på ett ändamålsenligt sätt och utplånas när det inte längre finns någon grund för att använda den. Regleringen i grundlagen tillåter att man genom vanlig lag i någon mån ingriper i skyddet för privatlivet och gör inskränkningar i skyddet för personuppgifterna om de krav, som inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna vanligtvis är förenade med beaktas på rätt sätt i lagen. Speciellt bestämmelsen om läkarens anmälningsplikt i landskapslagens 47 § bör bedömas utgående från skyddet av privatlivet. Uppgifter som gäller en patients hälsotillstånd är känsliga och utgångspunkten i personuppgiftslagstiftningen är att behandling av känsliga uppgifter är förbjuden. I nämnda paragraf åläggs en läkare en skyldighet att till polismyndigheten anmäla om han vid undersökning av en körkortshavare finner att den undersökte inte uppfyller de medicinska krav som krävs för fortsatt körkortsinnehav. Innan anmälan görs ska läkaren underrätta körkortshavaren och upplysa denne om hur körförmågan påverkas av hälsotillståndet. Kravet är strängare än bestämmelsen i 42 a § i gällande körkortslag, som endast berättigade läkaren att göra en anmälan om försämrat hälsotillstånd. Enligt 47 § 3 mom. i föreliggande landskapslag ska anmälan också göras om en läkare vid undersökning eller genomgång av journalhandlingar finner det sannolikt att körkortshavaren av medicinska skäl är olämplig att ha körkort och körkortshavaren motsätter sig fortsatt undersökning. Dessa bestämmelser har samma säkerhetsmål som hälsokraven för körkort. Körkortsinnehavaren måste uppfylla de nämnda kraven för att körkortet fortsättningsvis ska vara giltigt. I landskapslagens 46 § ingår bestämmelser som berättigar polismyndigheten att ålägga körkortshavaren att inkomma med ett läkarutlåtande eller synintyg utfärdat av läkare eller optiker som visar att han uppfyller de medicinska kraven för körkortsinnehav om det finns anledning att anta att en körkortshavaren inte uppfyller förutsättningarna för beviljande av körkortstillstånd. Ett motsvarande stadgande finns beträffande innehavare av yrkeskörtillstånd i landskapslagens 38 § 3 mom., medan 6 § 3 mom. i landskapslagen om trafikskolor berättigar motorfordonsbyrån att ålägga en trafiklärare att

inkomma med nämnda handlingar. Även det sistnämnda förfarandet bör bedömas utgående från grundlagens 10 § 1 mom. De nämnda förfarandena innebär också ingrepp i bestämmelserna om personlig integritet i 7 § i grundlagen och begränsar personens självbestämmanderätt. De motiveras dock med samma samhällsaspekt för att upprätthålla trafiksäkerheten som hälsokraven för att få körkort. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är ovan beskrivna bestämmelser tillräckligt exakta, noga avgränsade och proportionerliga, och uppfyller även med beaktande av deras syftemål grundlagens krav.

Landskapslagens 7 kap. innehåller bestämmelser om villkor om alkoholås för körkortsinnehav. Körkort villkorat av alkoholås kan beviljas på ansökan vid körkortsingripanden. För att säkerställa alkoholåsets pålitlighet ålägger landskapslagens 58 § alkoholåstillverkaren eller dennes representant att utan dröjsmål underrätta polismyndigheten, om körkortshavaren har försummat sin skyldighet att föra fordonet för avläsning av alkoholåsets minne, om alkoholåset på kundens begäran har lösgjorts från fordonet, om minnet visar på upprepade försök att köra bilen med otillåten mängd alkohol i utandningsluften eller om det i samband med avläsningen av alkoholåsets minne har framgått att alkoholåset har manipulerats för att störa eller förhindra dess funktion. I landskapslagens 58 § har intagits särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter och uppgifter om användning av alkoholåset. Ålandsdelegationen konstaterar att bestämmelsen är nödvändiga för att den övervakade ska kunna övervakas i realtid och för att ordna förfarandet på ett ändamålsenligt sätt. Oegentligheter kan leda till att den övervakade körrätten återkallas. Det är polisen som beviljar alkoholåskörkort och övervakar förseelser som begåtts under tiden för den övervakade körrätten. Förmedlingen av uppgifter om användning av alkoholåset är av teknisk natur och det är ändamålsenligt att förmedlingen sker omedelbart efter att alkoholåsets minne avlästs. Dessa uppgifter innefattar inte utövning av betydande offentlig makt eftersom alkoholåstillverkaren eller dennes representant inte bedömer de lagrade uppgifterna. Anmälan om försummelse eller manipulering gäller endast de fall som föreskrivs i paragrafen. Polisen ska utifrån de förmedlade uppgifterna bedöma om det finns orsaker att ingripa i den övervakade körrätten. I samband med att alkoholåsets minne avläses behandlas även personuppgifter. Det föreskrivs i bestämmelsen att rikets personuppgiftslag (FFS 523/1999) ska iakttas när den övervakades personuppgifter och uppgifter från alkoholåsets minne behandlas. På brott mot tystnadsplikten i den nämnda lagen tillämpas då dess straffbestämmelser. Även bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på den som sköter uppgifterna. Landskapslagens 58 § innehåller även bestämmelser om att uppgifterna är sekretessbelagda och att de ska hållas åtskilda från övriga kundregister. Uppgifterna får förvaras i registret högst fem år efter det att villkorstiden för körkort villkorat av alkoholås löpt ut. Efter det ska uppgifterna förstöras. Bestämmelserna i landskapslagens 58 § är med beaktande av det som anförs ovan enligt Ålandsdelegationens uppfattning förenliga med grundlagen.

Enligt grundlagens 18 § har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon fritt valt. Lagen om trafikskolor förutsätter ett tillstånd av motorfordonsbyrån för idkande av trafikskolor. Landskapslagens 38 § förutsätter förutom giltigt körkort även ett yrkeskörtillstånd för att få köra personbil i yrkesmässig persontrafik. Dessa lagar innehåller även bestämmelser om förutsättningar för tillstånd till trafikskolor och trafiklärtillstånd respektive yrkeskörtillstånd samt om återkallande av nämnda tillstånd. I 25 § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om yrkeskompetens för lastbils- och bussförare ingår bestämmelser om återkallande av yrkeskompetensbevis. Dessa bestämmelser måste bedömas i förhållande till näringsfrihets princip i grundlagens 18 §. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden ansett näringsfriheten vara huvudregel i grundlagen och tillståndsplikt vara möjlig i undantagsfall och av orsaker som är godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel för att skydda människors hälsa och säkerhet. Enligt utskottet måste bestämmelser om tillståndsplikt och begränsningar i näringsfriheten ingå i lag. Begränsningarna ska uppfylla kraven för ingripanden i de grundläggande fri- och rättigheterna, det vill säga de ska vara avgränsade och exakta. Dessutom måste omfattningen av och orsakerna till begränsningarna framgå av lagen. Vidare har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om kriterierna för tillstånd och tillståndets varaktighet gör myndigheternas verksamhet tillräckligt förutsägbar. Återkallelse av tillstånd är ett myndighetsingrepp i individens rättsliga ställning och har större konsekvenser än om ansökan hade avslagits. Därför har utskottet ansett det nödvändigt att binda möjligheten att återkalla tillstånd till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar eller varningar inte har resulterat i att bristerna har avhjälpats. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfyller ovan nämnda bestämmelser de i grundlagen intagna förutsättningarna i fråga om ingrepp i näringsfriheten. Ålandsdelegationen gör även den bedömningen att kravet på näringsrätt i 2 § i landskapslagen om trafikskolor överensstämmer med artikel 1 i protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsdokument till Europeiska unionen. Ett motsvarande krav framgår beträffande bilskolor av 18 § i gällande körkortslag (ÅFS 79/1991).

Förordningsfullmakterna

I landskapslagen ingår många delegeringsbestämmelser som berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om i landskapslagen angivna omständigheter. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i lag 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. Med beaktande av att innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas av den reglering som finns i landskapslagen samt EU:s regelverk, anser Ålandsdelegationen att delegeringarna uppfyller nämnda krav.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Eftersom den nya körkortslagen och landskapslagen om trafikskolor även föranleder ändringar i de övriga lagarna, förutsätter tillämpningen av dessa ändringar att även de nämnda lagarna träder i kraft.

Körkortslagstiftningen utgör ett område som på ett bindande sätt i detalj har reglerats genom EU-direktiv, och i landskapslagen ingår ett flertal hänvisningar till EU:s regelverk. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen 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 landskapslagars förenlighet med EU:s direktiv.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare