

Helsingfors/Mariehamn 1.7.2015

Nr 21/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
10.6.2015, nr 132, 134,
136, 138, 140 och 142/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 10.6.2015 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om elmarknaden (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om Ålands energimyndighet (nedan myndighetslagen),
3. Landskapslag om ändring av 2 § landskapslagen om tillämpning i landskapet av lagen om certifiering och angivande av elens ursprung,
4. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel,
5. Landskapslag om ändring av 4 § landskapslagen om tillämpning av lagen om energieffektivitetstjänster hos företag på energimarknaden,
6. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av bestämmelser om krav på ekodesign för och energimärkning av produkter.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, enligt vilken rikets elmarknadslag (FFS 588/2013, nedan rikslagen), med vissa i landskapslagen angivna avvikelser görs tillämplig i landskapet. Därjämte ska 3 och 4 kap. i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (FFS 590/2013, nedan rikets tillsynslag) tillämpas i landskapet till den del bestämmelserna gäller elenergi. Ändringar i rikslagstiftningen ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket, såvitt inte annat följer av landskapslagen.

I myndighetslagen intas bestämmelser om Ålands energimyndighets organisation, uppgifter och befogenheter. I de övriga landskapslagarna intas hänvisningar till myndighetslagen.

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 i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän, arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 2 och 2a punkterna i självstyrelselagen. Landskapets lagstiftningsbehörighet innefattar befogenhet att bestämma om administrationen och personalen vid landskapsregeringen underställda myndigheter på det sätt som görs i myndighetslagen.

Landskapslagen gäller även natur- och miljövård, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen.

Rikslagstiftningen berör näringsverksamhet i fråga om vilken landskapet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet med beaktande av vad som stadgas i bland annat 27 § 12 punkten. Enligt denna punkt är lagstiftningsbehörigheten i fråga om utrikeshandeln förbehållen riket. Rätten till begränsningar i fråga om utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska ska emellertid, enligt motiven i självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till. De

i rikslagen intagna begränsningarna i utrikeshandeln berör näringsverksamhet, och utgör således landskapsbehörighet.

Rikslagen berör även området produktsäkerhet, som förutom näringsverksamhet även gäller hälsovård, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag som inte berörs av föreliggande landskapslag.

Den aktuella landskapslagstiftningen berör även rättsområdena bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, bokföring, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens, konsumentskydd, standardisering och beredskap inför undantagsförhållanden vilka utgör riksbehörighet enligt 27 § 8, 10, 19 och 34 punkterna i självstyrelselagen.

Enligt beskrivningen av lagstiftningsbehörigheten ovan innehåller landskapslagen bestämmelser som hör till områdena underlydande rikets lagstiftningsbehörighet. Då dessa bestämmelser överensstämmer med rikslagstiftningen kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

I rikslagen ingår ett flertal bestämmelser om skadestånd. Skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådant till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller under landskapets behörighet, utgör frågan en landskapsangelägenhet. Ålandsdelegationen anser det vara möjligt att i landskapslagens 4 § 14 punkt inta bestämmelsen om att begränsningarna i rikslagens 107 § av skadeståndslagens tillämplighet inte ska vara tillämpliga i landskapet, eftersom här avsett undantag från riksbestämmelserna är att hänföra till näringsverksamhet. Till den del skadeståndsbestämmelserna i rikslagen däremot kan anses utgöra riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt den antagna rikslagstiftningen ankommer på statens myndigheter ska i landskapet Åland skötas av landskapsregeringen till den del förvaltningen hänför sig till uppgifter inom landskapets lagstiftningsbehörighet. En motsvarande bestämmelse finns i myndighetslagens 1 § 3 mom. Trots de preciseringar som görs i nämnda paragrafs 2 mom. gällande både landskapslagen och myndighetslagen, är bestämmelserna till sitt innehåll vaga och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer.

Dessa bestämmelser är därför betänkliga med hänsyn till den enskildes rättsskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning. Ålandsdelegationen och Högsta domstolen har i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar påtalat samma problemställning. Bestämmelserna utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Det som anförs ovan gäller även den vaga bestämmelsen i landskapslagens 3 § om att hänvisningarna i den antagna rikslagstiftningen till bestämmelser i annan rikslagstiftning inom landskapets behörighet ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

I rikslagens 5 kap. har intagits bestämmelser om åtgärder för säkerställande av stamnätsinnehavares oberoende. I dessa bestämmelser förutsätts även kontakter med Europeiska kommissionen. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet, med beaktande av bestämmelserna i lagens 9 och 9 a kap. Självstyrelselagens 9 kap. reglerar internationella förpliktelser, medan lagens 9a kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen. Trots det i landskapslagens 4 § 7 punkten intagna undantaget bör det i självstyrelselagen stadgade förfarandet gällande beredningen av unionsärenden och kontakterna med Europeiska kommissionen följas.

Ålandsdelegationen konstaterar att i landskapslagens 4 § 8 punkt berättigas Ålands förvaltningsdomstol avvikande från rikslagens 38 och 39 § att bestämma att en affärstransaktion eller åtgärd ska hävas, om säkerställande av stamnätsinnehavarens oberoende har vägrats för affärstransaktionen eller åtgärden i fråga. Enligt de sist nämnda paragraferna i rikslagen ankommer dessa uppgifter på marknadsdomstolen. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är dessa angelägenheter inte att hänföra till i självstyrelselagens 25 § avsett besvär-förfarande, utan gäller rättskipning som enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen utgör riksbehörighet, och kan inte avvika från rikslagstiftningen genom landskapslag påföras Ålands förvaltningsdomstol. Bestämmelsen i landskapslagens 4 § 8 punkt utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Myndighetslagen innehåller bestämmelser om tillsyn och övervakning, Ålands energimyndighets rätt att få uppgifter och dess rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock 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 överensstämmer de i sak med motsvarande bestämmelser i rikets tillsynslag, och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Detsamma gäller även övriga bestämmelser i den nu aktuella lagstiftningen som kan ingripa i de medborgerliga rättigheterna. Ålandsdelegationen noterar särskilt att jämlikt grundlagens 10 § 3 mom. kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. I de stadganden som reglerar tillsyn har nämnda grundlagsbestämmelse beaktats.

Grundlagens 15 § 2 mom. förutsätter att angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag. Detta har beaktats i rikslagens 112 §, som förutsätter att full ersättning ska utgå för olägenhet och skada som orsakas av i 111 § avsedda förebyggande åtgärder i skog i närheten av distributionsnät. Om överenskommelse om ersättning inte kan nås, ska saken avgöras på det sätt som anges i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter. Bestämmelsen kan intas i landskapslagstiftningen med stöd av 17 § 8 punkten i självstyrelselagen, enligt vilken ärenden gällande inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning utgör landskapsbehörighet, med undantag av vad som stadgas i dess 61 §.

Både i landskapslagen och myndighetslagen ingår bestämmelser om vitesförelägganden. I den antagna rikslagstiftningen finns även bestämmelser om andra tvångsåtgärder. Enligt 18 § 6 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. Med stöd av det som i landskapslagens förarbeten anges om bestämmelserna i landskapslagens 6 §, uppfattar Ålandsdelegationen i paragrafen avsedd avvikelser från bestämmelserna i rikets tillsynslag avse att de grunder som där anges för påföljdsavgift ska i landskapet istället utgöra grunder för vitesförelägganden. Till den del marknadsdomstolen handlägger och avgör ett ärende om påföljdsavgift är bestämmelserna i landskapslagens 6 § inte tillämpliga. Med beaktande av det som anförs ovan ska bestämmelsen om ersättande av en påföljdsavgift med ett vitesföreläggande anses begränsa sig till angelägenheter som utgör landskapsbehörighet, och kan så uppfattad intas i landskapslagstiftningen. Ålandsdelegationen konstaterar i sammanhanget att i den nu aktuella landskapslagstiftningen inte görs några undantag från den i 20a § i rikets tillsynslag avsedda ordningsavgiften eller den i 20 b § avsedda offentliga varningen, varför landskapets myndigheter kan påföra dessa påföljder även inom landskapets behörighetsområden. Både påföljdsavgiften och ordningsavgiften har ansetts utgöra ekonomiska påföljder av straffnatur, och inte skatter eller avgifter. De är därför såsom utgörande administrativa påföljder med karaktären av sanktioner att hänföra till rättsområdet näringsverksamhet, och ingår

därigenom i den lagstiftningsbehörighet som tillkommer landskapet i fråga om näringsverksamhet.

Bestämmelserna om tvångsåtgärder kan således intas i landskapslagstiftningen.

Jämlikt självstyrelselagens 18 § 25 punkt utgör beläggande med straff och storleken av straff landskapsbehörighet inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, medan straffrätten i övrigt utgör riksbehörighet enligt 27 § 22 punkten i nämnda lag. Med stöd härav kan straffbestämmelserna i rikslagens 108 och 109 § intas i landskapslagen.

Enligt självstyrelselagens 18 § 5 punkt hör ärenden gällande bl.a. grunderna för avgifter till landskapet till landskapets lagstiftningsbehörighet. Således kan bestämmelsen i rikslagens 116 § om avgifter för myndigheternas prestationer intas i landskapslagstiftningen. I enlighet med landskapslagens 2 och 3 § bör bestämmelsen för landskapets del avse de avgifter som landskapsregeringen och Ålands energimyndighet uppbär för i rikslagen avsedda prestationer, och hänvisningen till lagen om grunderna för avgifter till staten (FFS 150/1992) avse landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet (ÅFS 27/1993).

Delegeringsbestämmelser har intagits i landskapslagens 7 § samt i tillsynslagens 3 §. 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 avvikelse från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning.

Enligt ordalydelsen är delegeringsstadgandet i landskapslagens 7 § 1 mom. vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagstiftningen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen, den antagna rikslagstiftningen samt EU:s regelverk. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom land-

skapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger inte någon behörighetsöverskridning. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfyller även delegeringsstadgandena i landskapslagens 7 § 3 och 4 mom. samt i tillsynslagens 3 § de ovan nämnda förutsättningarna för delegering.

Däremot är delegeringsbestämmelsen i landskapslagens 7 § 2 mom. problematisk då den berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning föreskriva om undantag från angelägenheter som reglerats i rikslagen. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är det inte möjligt att utfärda en landskapsförordning som direkt baserar sig på en i landskapet gällande rikslag. Det är inte riktigt att i en landskapslag möjliggöra att avvikelser från lagbestämmelser i en rikslag kan intas i en förordning. Enligt vad Ålandsdelegationen noterat har i landskapslagen, trots den i landskapslagens 4 § 3 punkt intagna bestämmelsen om avvikelse från rikslagen, inte intagits närmare bestämmelser om här avsedda angelägenheter. Bestämmelsen i landskapslagens 7 § 2 mom. utgör härvid en behörighetsöverskridning. Som jämförelse kan nämnas att förordningsbestämmelsen i rikslagens 60 § 3 mom. är mer begränsad än bestämmelsen i landskapslagens 7 § 2 mom.

Besvärsmålsbestämmelsen i landskapslagens 8 § föranleder inga anmärkningar från Ålandsdelegationens sida. I ärenden som utgör riksbehörighet ska besvärsmålsbestämmelserna i den nu antagna rikslagstiftningen följas.

Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagstiftningen meddelat att ministeriet inte avser att inkomma med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger, förutom beträffande landskapslagens 4 § 8 punkt och 7 § 2 mom. De felaktiga stadgandena inverkar inte på landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande landskapslagens 2 och 3 §, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av de i landskapslagarna intagna hänvisningarna till övriga nu antagna landskapslagar förutsätter att även dessa landskapslagar till nämnda delar träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare