

Helsingfors/Mariehamn 28.10.2015

Nr 34/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
14.9.2015, nris 214 och
216/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 14.9.2015 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om Lotteriinspektionen (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om lotterier (nedan lotterilagen).

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Lotteriinspektionen är en landskapsregeringen underställd oberoende tillsynsmyndighet. Landskapslagen reglerar den nya myndighetens verksamhet och administration. Lotterilagen innehåller kompletterande bestämmelser om lotterier, främst om övervakningen av dem. I enlighet med 1 § i landskapslagen om lotterier ankommer det på landskapsregeringen att bevilja tillstånd för lotterier. Frågan om den territoriella behörigheten för dessa tillstånd faller utanför ramen för denna lagstiftningskontroll.

Lagstiftningsbehörigheten

Lagstiftningen om lotterier och spelverksamhet berör i första hand allmän ordning och säkerhet samt näringsverksamhet, vilka områden

till de delar föreliggande landskapslagar berör hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 6 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland.

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.

Enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen hör arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets behörighet. Till rikets behörighet har enligt 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen hänförts arbetsavtal och samarbete inom företag. Nu aktuell landskapslagstiftning berör inte rikets tjänstemän i landskapet eller landskapets och kommunernas privaträttsligt anställda arbetstagare eller den privata sektorn i landskapet, i fråga om vilka lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket.

Av uppdelningen av behörigheten framgår att landskapets lagstiftningsbehörighet innefattar befogenhet att bestämma om tjänsteinnehavarnas rättigheter samt om deras anställningsvillkor. Till landskapets behörighet hör även att reglera bestämmelser om inrättande och indragning av tjänster.

Bestämmelserna i 4 kap. i landskapslagen om Lotteriinspektionens administration och personal har enligt Ålandsdelegationens uppfattning formulerats med beaktande av den ovan beskrivna behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Landskapslagens 13 § berättigar Lotteriinspektionen att, med iakttagande i tillämpliga delar av vad som i landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet bestäms i fråga om offentligrättsliga prestationer, besluta om de avgifter som skall uppbäras för myndighetens verksamhet. En motsvarande bestämmelse finns i 5i § i lotterilagen. Bestämmelserna kan trots deras allmänna karaktär med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen utgör stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag och rätten att vistas i landet riksbehörighet. Bestämmelserna i lotterilagens 4a § och 4 b § om att inte låta vissa personer spela penningspel eller förvägra personer tillträde till spellokaler kan inkräkta på de grundlagsenliga rättigheterna, främst jämlikhetsprincipen i grundlagens 6 §. Enligt grundlagens 22 § 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 Ålandsdelegationens uppfattning är de ovan avsedda bestämmelserna motiverade för befrämjandet av individens säkerhet och det sociala skyddet. De är även proportionerliga och exakt avgränsade i förhållande till syftemålen, och kan därför anses vara förenliga med grundlagen.

Lotterilagens 5a § berättigar Lotteriinspektionen att göra inspektioner i lokaler och andra platser där lotterier anordnas samt att använda sig av elektroniska övervakningssystem. Enligt lotterilagens 5 g § har Lotteriinspektionen rätt att utan hinder av bestämmelser om tystnadsplikt av den som erhållit tillstånd att anordna lotterier i form av penningspel och av den som anordnar varulotterier erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynsuppgiften. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakningar och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Även dessa bestämmelser kan beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, främst det i grundlagens 10 § garanterade skyddet för privatlivet. Till den del dessa bestämmelser kan anses beröra rikets behörighet överensstämmer de i sak med motsvarande bestämmelser i rikets lotterilag (FFS 1047/2001), och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. 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. Nämda grundlagsbestämmelse har beaktats särskilt genom stadgandet att övervakning inte får ske i spelpersonalens rekreationsutrymmen eller sociala utrymmen.

Lotterilagens 5 c § gör det möjligt för Lotteriinspektionen att anlita ett certifieringsorgan för att göra kontroller och utvärderingar. Enligt Ålandsdelegationens bedömning framgår det av 5 c § 1 punkten att det endast kan ske i fråga om de i lotterilagens 5b § avsedda kontrollerna, vilka främst avser att utgöra kvalitetskontroller och innefattar inte de inspektioner Lotteriinspektionen förutsätts göra enligt lagens 5 a §. Av detta drar Ålandsdelegationen slutsatsen att de i 5 c § avsedda kontrollerna inte utgör offentliga förvaltningsuppgifter, varvid det inte är fråga om överföring av förvaltningsuppgifter enligt grundlagens 124 §. I sammanhanget bör noteras att det ankommer på Lotteriinspektionen att förordna om av kontrollerna föranledda förbättringsåtgärder.

I lotterilagen har intagits ett flertal förordningsfullmakter. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen 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. Med beaktande av att innehållet i delegeringen preciseras och begränsas av den delegering som finns i lotterilagen, anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandena uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 § 1 mom.

I lotterilagens 4d § anges målsättningarna för de vägledande principerna i enlighet med vilka ett kvalitetsledningsdokument ska vara uppbyggt. En del av dessa målsättningar berör områden som utgör riksbehörighet. Eftersom det närmast är fråga om deklatoriska bestämmelser utan materiellt innehåll, föranleder de inte anmärkningar från Ålandsdelegationens sida. Delegeringsbestämmelsen i 4 d § 4 mom. är förenlig med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Lotterilagen innehåller bestämmelser om förbud och vitesförelägganden. 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. Lotterilagens 51 § berättigar Lotteriinspektionen att förbjuda även marknadsföringen av penningspel. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att lagstiftningsbehörigheten i fråga om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet samt konsumentskydd utgör riksbehörighet enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen. I landskapets behörighet gällande allmän ordning och säkerhet och näringsverksamhet ingår dock rätt att förbjuda även marknadsföringen av olagliga penningspel. Därtill har riksmyndigheterna inom rikets behörighetsområden de befogenheter som enligt rikslagstiftningen tillkommer dem.

Straffbestämmelserna kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i lotterilagen.

Besvär bestämmelsen i lotterilagens 7a § överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Tillämpningen av 5 a §, 5 b §, 5 c §, 5 d §, 5 e §, 5 f §, 5 g §, 5 l §, 5 m § och 7 a § i lotterilagen förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare