

Helsingfors/Mariehamn 28.10.2015

Nr 39/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
16.9.2015, nr 250, 252
och 256/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 16.6.2015 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om finansiering av landsbygdsnäringsar (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av näringsstödslagen för landskapet Åland,
3. Landskapslag om återkrävande av stöd ur landskapets medel.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen reglerar det stöd som landskapsregeringen besluter om för finansieringen av landsbygdsnäringsar. Landskapslagen utgör en grund för genomförandet av Europeiska unionens jordbrukspolitik för innevarande programperiod. Genom landskapslagen upphävs gällande landskapslag om finansiering av landsbygdsnäringsar (ÅFS 63/2007). I näringsstödslagen intas nya bestämmelser om rättelseyrkande och besvär. Landskapslagen om återkrävande av stöd ur landskapets medel innehåller en hänvisning till artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt till kommissionens beslut nr 3855/91/EKSG om gemenskapsregler för stöd till stålindustrin.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagstiftningen gäller jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen samt tillvaratagande av jordbruks- och skogsmarks produktionsförmåga på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 15 och 18 punkterna i självstyrelselagen för Åland. Enligt nämnda lags 27 § 15 punkt hör ärenden angående priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter till rikets behörighet. Av ordalydelsen i landskapslagens 1 § framgår att landskapslagen reglerar stöd för landsbygdsutveckling, och gäller således de stödformer som vid tillämpningen av ovan nämnda bestämmelser i självstyrelselagen ansetts höra till landskapets behörighet. Därtill konstaterar Ålandsdelegationen att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket inte påverkas av att det är fråga om genomförande av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. I självstyrelselagens 18 § 22 punkt har näringsverksamhet med vissa undantag hänförs till landskapets behörighet. Enligt nämnda lagrum har landskapet även behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som bl.a. avses i självstyrelselagens 27 § 15 punkt, varför landskapet är berättigat att erlagga lantbruksstöd även inom rikets behörighetsområden.

Landskapslagstiftningen berör även landskapets myndigheter samt natur- och miljövård, jakt och fiske samt djurskydd på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 10, 16 och 17 punkterna i självstyrelselagen.

Förutom i andra lagrum berättigas landskapsregeringen i landskapslagens 2 § 3 mom., 4 § 3 mom., 8 §, 12 § 4 mom. 3 punkten och 12 § 5 mom. att närmare besluta om i lagrummen avsedda angelägenheter. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att enligt 21 § i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag skall 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 § i grundlagen. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen ställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet.

Den nationella behörigheten inom jord- och skogsbruket begränsas kraftigt av EU:s regelverk. Europeiska unionen har i detalj reglerat de frågor som ingår i unionens jordbrukspolitik och har ensam behörighet att genomföra den gemensamma jordbrukspolitiken. Medlemsstaterna kan inte bedriva någon nationell jordbrukspolitik och de nationella författningarna skall basera sig på unionens rättsakter. Oaktat att Europeiska unionen har ensam behörighet i jordbrukspolitiken är

den EU-rättsliga utgångspunkten att tillämpningen och genomförandet av Europeiska unionens regelverk gällande unionens jordbrukspolitik ska ske enligt medlemsstatens författning. Detta betyder att kraven i grundlagens 80 § och självstyrelselagens 21 § om delegering av lagstiftningsmakten ska tillämpas även på närmare bestämmelser om lantbruksstöden. Sådana bestämmelser kan endast utfärdas genom förordning med stöd av ett bemyndigande i lag. De ovan nämnda kompetensbestämmelserna i landskapslagen uppfyller inte kraven i grundlagens 80 § och självstyrelselagens 21 § på delegeringsfullmakter och ska därför anses utgöra behörighetsöverskridningar.

I landskapslagens 12 § har intagits bestämmelser om inspektioner. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner på de områden som faller inom landskapets behörighet. Enligt paragrafen är sökanden eller stödmottagaren vid en sådan inspektion skyldig att bistå landskapets tjänsteman samt att utan rätt till ersättning på tjänstemannens begäran framlägga för tillsynen behövlig bokföring och andra behövliga handlingar. En inspektion kan i den omfattning som en prövning av ansökan eller tillsynen det kräver omfatta byggnader, lokaler, omständigheter, informationssystem och handlingar som är betydelsefulla med hänsyn till begärd åtgärd. Dessa bestämmelser berör det i grundlagens 2 kap. 10 § garanterade skyddet för privatlivet, på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket. Bestämmelserna överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i rikets lag om verkställighet av jordbruksstöd (FFS 192/2013) och kan till den del de faller inom rikets behörighet med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Grundlagens 2 kap. 10 § tryggar även hemfriden. I enlighet härmed anges i landskapslagens 12 § 3 mom. att inspektion inte får utföras i lokaler och utrymmen som till skydd för privatlivet omfattas av hemfrid.

Av landskapslagens 12 § 4 mom. 3 punkt, som på ovan nämnda grunder anses strida mot 21 § i självstyrelselagen och 80 § i grundlagen, framgår att även oavhängiga revisionssamfund genom landskapsregeringens beslut kan utföra inspektioner. Kontrollörernas i paragrafen beskrivna 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. Ålandsdelegationen konstaterar att kontrollörernas uppgifter inte inbegriper betydande utövning av offentlig makt. I landskapslagens 13 § anges att om annat inte särskilt föreskrivs i landskapslagen finns bestämmelser om bl.a. förfarandet i förvaltningsärenden i förvaltningslagen (ÅFS 9/2008) för landskapet Åland. Enligt förvaltningslagens 1 § 2 mom. ska lagen även tillämpas vid landskapets affärsverk då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt på andra juridiska och fysiska personer då de genom landskapslag eller med stöd av landskapslag sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Genom bestämmelserna i 1 § 3 mom. i landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet, 2 § 10 punkten i landskapslagen om behandling av personuppgifter inom landskaps- och kommunalförvaltningen är nämnda landskapslagar tillämpliga även på dessa inspektörer. En hänvisning till nämnda landskapslagar finns dessutom i landskapslagens 14 §. Stadganden om ämbetsspråket finns i självstyrelselagens 36 §. Enligt 40 kap. 11 § 5 punkten och 12 § 1 mom. i strafflagen blir det straffrättsliga tjänsteansvaret tillämpligt också på den som enligt lag eller enligt ett uppdrag med stöd av lag utför inspektioner. Med beaktande av de nämnda bestämmelserna kan landskapslagens 12 § 4 mom. 3 punkt anses uppfylla kraven i 124 § i grundlagen om överförande av offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt hör förhållandet till utländska makter till rikets lagstiftningsbehörighet med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. I enlighet härmed anges i landskapslagens 14 § att landskapsregeringen utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt har rätt att till en behörig riksmyndighet lämna sekretessbelagda uppgifter för vidarebefordran till berörd institution inom den Europeiska unionen, om det behövs för tillsynen och uppföljningen av att den Europeiska unionens bestämmelser har iakttagits vid den Europeiska Unionens medfinansiering.

I landskapslagens 9 § ingår bestämmelser om återkrav, vilket även omnämns i landskapslagen om återkrävande av stöd ur landskapets medel. Landskapslagens bestämmelser om återkrav av stöd hos stödmottagaren är att hänföra till landskapslagens egentliga lagstiftningsområde som är näringsverksamhet och jord- och skogsbruk. I landskapslagens 9 § anges att indrivning av ett återbetalningsskyldigt belopp kan ske i den ordning som gäller för utsökning av skatter och avgifter. Jämlikt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen har riket behörighet i fråga om verkställighet av domar och straff, varför hänvisningen torde avse lagen om verkställighet av skatter och avgifter (FFS 706/2007). Stadgandet innehåller inte självständiga bestämmelser om verkställighet av återkrav, varför hänvisningen kan intas i landskapslagen.

Besvärsmåttelserna i landskapslagens 7 § 2 mom. och 7 b § i landskapslagen om ändring av näringsstödslagen för landskapet Åland överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

I landskapslagens 10 § finns en hänvisning till dess 8 § 5 mom., vilket lagrum inte existerar. Ålandsdelegationen har inte ur lagen funnit någont motvarande lagrum till vilket hänvisningen rätteligen borde ha skett. På den grunden och med hänvisning till 80 § i grundlagen och 21 § i självstyrelselagen om att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag, kan landskapsregeringen inte med stöd av 10 § avvika från i lagrummet angiven ränta.

Ålandsdelegationen konstaterar avslutningsvis 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 regelverk.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger, förutom beträffande landskapslagens 2 § 3 mom., 4 § 3 mom., 8 §, 12 § 4 mom. 3 punkt och 12 § 5 mom. De felaktiga stadgandena inverkar inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft. Ålandsdelegationen har ovan konstaterat felaktigheter i landskapslagens 10 §, vars konsekvens är att endast lagrummets huvudregel om 6 procents ränta är tillämplig.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare