

Helsingfors/Mariehamn 27.10.2016

Nr 22/16

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
26.9.2016, nr 99, 101, 103,
105, 107, 109, 111 och 113/2016.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 26.9.2016 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för den offentliga sektorn (nedan blankettlagen),
2. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagar,
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om främjande av sjukpensionärers återgång i arbete,
4. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av arbetstidslagen,
5. Landskapslag om ändring av 30 och 41 §§ tjänstemannalagen för landskapet Åland,
6. Landskapslag om ändring av 40 § grundskolelagen för landskapet Åland,
7. Landskapslag om ändring av 4 § landskapslagen om grunderna för avgifter till Ålands hälso- och sjukvård,
8. Landskapslag om ändring av 22 § landskapslagen om studiestöd.

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

Landskapslagarnas bakgrund och huvudsakliga innehåll

Landskapets arbetspensionssystem, som gäller landskapets anställda, dess förtroendevalda samt lärare vid landskapets grundskolor, följer i huvudsak det finländska pensionssystemet, som gjorts tillämpligt genom blankettlagstiftning. Den lagstiftning som reglerar

pensionsskyddet är beroende av om pensionstagaren inledde sitt anställningsförhållande före eller efter den 1 januari 2008. Pensionsskyddet för de personer som har ingått ett anställningsförhållande till landskapet före den 1 januari 2008 regleras i landskapslagen om tillämpningen i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om statens pensioner (ÅFS 54/2007). Genom nämnda blankettlag tillämpas lagen om statens pensioner (FFS 1295/2006) och lagen om införande av statens pensioner (FFS 1296/2006) samt lagen om överföring av pensionsrätt mellan arbetspensionssystemet i Finland och Europeiska gemenskapernas pensionssystem (FFS 165/1999) i landskapet. För personer som ingått ett anställningsförhållande till landskapet den 1 januari 2008 eller senare regleras pensionsskyddet genom landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare (ÅFS 29/2007). Genom den blankettlagen tillämpas lagen om pension för arbetstagare (FFS 395/2006) och lagen om införande av lagen om pension för arbetstagare (FFS 396/2006) i landskapet.

Den 1 januari 2017 träder förändringar i det finländska pensionssystemet i kraft. De lagar som hittills reglerat pensionsskyddet för personer som anställts av landskapet före den 1 januari 2008, lagen om statens pensioner och lagen om införande av statens pensioner, upphävs och dessa lagar samt en del andra lagar som reglerat pensionsfrågor slås samman i en ny lag; pensionslagen för den offentliga sektorn (FFS 81/2016, nedan rikslagen) som omfattar både statligt och kommunalt anställda. De lagar som reglerat pensionsskyddet för personer som anställts av landskapet den 1 januari 2008 eller senare, lagen om pension för arbetstagare och lagen om införande av lagen om pension för arbetstagare, förändras på vissa punkter och en ny lag, lag om ändring av lagen om införande av lagen om pension för arbetstagare (FFS 71/2016) införs.

Genom landskapslagarna genomförs ändringar i landskapets pensionslagar i syfte att göra de ändringar som 1.1.2017 träder i kraft i rikets pensionssystem tillämpliga i landskapet. Genom blankettlagen görs rikslagen samt lagen om införande av pensionslagen för den offentliga sektorn (FFS 82/2016) med vissa avvikelser tillämpliga i landskapet. Samtidigt upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om statens pensioner. Lagen om överföring av pensionsrätt mellan arbetspensionssystemet i Finland och Europeiska gemenskapernas pensionssystem (FFS 165/1999) förblir i kraft. Genom ändringen av landskapslagen om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare görs även lagen om införande av lagen om ändring av lagen om pension för arbetstagare tillämplig i landskapet. De ändrade pensionsbestämmelserna föranleder även ändringar i bestämmelserna om avgångsåldern i tjänstemannalagen för landskapet Åland samt vissa följdändringar i de övriga nu aktuella landskapslagarna.

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 landskapets myndigheter, landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, 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. I landskapets behörighet gällande pensionsskyddet ingår även att besluta om indexjusteringar av pensioner. Till landskapets behörighet har i 18 § 4 punkten i självstyrelselagen hänförts bl.a. kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare och tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda.

Till rikets lagstiftningsbehörighet hör enligt 27 § 11 och 21 punkterna samt 29 § 3 punkten i självstyrelselagen försäkringsavtal, arbetsrätt, arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och för förtroendevalda inom kommunalförvaltningen samt arbetspensionsskydd för andra, med de undantag som följer av 18 § 2a punkten, och annan socialförsäkring.

Enligt blankettlagens 2 § 1 mom. ska de förvaltningsuppgifter som enligt de genom blankettlagen antagna rikslagarna ankommer på statens myndigheter i landskapet skötas av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området. I blankettlagens 2 § 2 mom. anges att de förvaltningsuppgifter som enligt de antagna rikslagarna ankommer på Keva och som hänför sig till verkställigheten av arbetspensionsskyddet för de som är anställda hos staten, ska i landskapet i fråga om arbetspensionsskyddet för landskapets anställda skötas av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området. Dessa bestämmelser är till sitt innehåll vaga och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelserna 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 sett inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas. Det som anförts ovan gäller även det vaga stadgandet i blankettlagens 3 § om att

hänvisningar i de antagna rikslagarna till bestämmelser i rikslagstiftningen ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

Blankettlagens 2 § 4 mom. berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda bestämmelser om blanketter och intyg som ska användas i landskapet. Denna delegeringsbestämmelse kan inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller utgöra angelägenheter som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Stadgandet uppfyller därmed förutsättningarna för delegering i självstyrelselagens 21 § 1 mom. och grundlagens 80 § 1 mom.

Bestämmelsen om ändringssökande i blankettlagens 6 § överensstämmer med 25 § 2 mom. i självstyrelselagen.

Bestämmelserna i rikslagen som gäller preskription, verkställighet av beslut och undanröjande av lagakraftvunnet beslut berör rättskipning, vilket enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen är att hänföra till rikets behörighet.

Till den del landskapslagarna innehåller bestämmelser som utgör riksbehörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Ålandsdelegationen noterar särskilt att enligt 2 § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om främjande av sjukpensionärers återgång i arbete ska 5 § i ifrågavarande rikslag om inkomstgräns vid sjukpension som beviljas av Folkpensionsanstalten och vilande pension inte tillämpas i landskapet med stöd av ifrågavarande landskapslag. I detaljmotiveringen till nämnda paragraf anges att bestämmelsen gäller rättsområdet folkpension, som utgör riksbehörighet, varför bestämmelsen är direkt tillämplig i landskapet med stöd av rikslagstiftningen. Avsikten med bestämmelsen, som i detta avseende är oförändrad, uppges vara att landskapslagen endast skall omfatta det arbetspensionsskydd som landskapet har lagstiftningsbehörighet över. Det sätt på vilket bestämmelsen är utformad ger dock det felaktiga intrycket av att nämnda 5 § överhuvudtaget inte skulle vara tillämplig i landskapet, fastän den såsom utgörande riksbehörighet är direkt gällande på Åland. Anmärkningar mot denna bestämmelse, som nu endast förkortas, framfördes inte vid den lagstiftningskontroll som utfördes då blankettlagen antogs. Om 2 § vid nu föreliggande lagstiftningskontroll skulle förordnas att förfalla vore följden därav att bestämmelsen kvarstår i sin tidigare form även med den bestämmelse som nu ska utgå. Med beaktande av ovanstående, och då det i 2 § anges att det är med stöd av blankettlagen som riksbestämmelsen inte ska tillämpas, föreslår Ålandsdelegationen inte att lagrummet ska förordnas att förfalla.

Rikslagens 10 kap. innehåller bestämmelser om rätt att trots sekretessbestämmelser erhålla uppgifter samt skyldighet att utlämna uppgifter. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att regleringen av personuppgifter är ett rättsområde som inte finns angivet i självstyrelselagen. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om personuppgifter bör därför bedömas utgående från de rättsområden blankettlagen kan beröra. Regleringen av personuppgifter berör även det i 10 § i grundlagen tryggade skyddet av privatlivet. Nämnda lagrum förutsätter att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Blankettlagen berör således de i 2 kap. i grundlagen angivna medborgerliga rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. Till den del bestämmelserna om erhållande och utlämnande av uppgifter i rikslagen kan anses beröra det i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas. Detta gäller även i fråga om andra bestämmelser som kan anses ingripa i de medborgerliga rättigheterna, såsom rikslagens bestämmelser om skyldigheten att medverka vid utredning av hälsotillståndet. I blankettlagen har inte intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser i fråga om dessa angelägenheter.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande blankettlagens 2 och 3 § samt 2 § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om främjande av sjukpensionärers återgång i arbete, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av hänvisningarna till blankettlagen i de övriga nu aktuella landskapslagarna förutsätter att blankettlagen träder i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare