

Helsingfors/Mariehamn 8.2.2017

Nr 8/17

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
19.12.2016, nr 196 och
198/2016.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 19.12.2016 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om vattenfarkoster (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftning om säkerhet och utsläppskrav för vattenfarkoster (nedan blankettlagen).

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen, som ersätter landskapslagen om fritidsbåtar, innehåller bestämmelser om fritidsbåtars och vattenskottrars utrustning, skick, användning och registrering. Begreppet vattenfarkoster blir en gemensam benämning för fritidsbåtar och vattenskottrar. Rikets lag om säkerhet och utsläppskrav för fritidsbåtar (FFS 1712/2015, nedan rikslagen) görs som blankettlag giltig i landskapet. I landskapslagarna beaktas Europeiska unionens förnyade regelverk.

Lagstiftningsbehörigheten

1. Allmänt

Landskapslagen och den genom blankettlagen antagna rikslagen begränsar sig till att reglera fritidsbåtar och vattenskotrar och gäller därigenom främst rättsområdet båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken, som utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 21 punkt. Landskapslagstiftningen gäller även landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, allmän ordning och säkerhet, natur- och miljövård, friluftsliv, vattenrätt samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller till de delar landskapslagarna reglerar tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 6, 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen. Landskapslagstiftningen berör även konsumentssäkerheten (produktssäkerheten). Lagstiftningen om konsumentssäkerhet är att hänföra till hälsovård samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer landskapet enligt 18 § 12 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Till rikets behörighet hör enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten.

Landskapslagstiftningen innehåller ett flertal stadganden som gäller import och export. I det avseende fråga är om utrikeshandel tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket enligt 27 § 12 punkten i självstyrelselagen. Rätten till begränsningar i utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska, t.ex. på grund av tekniska säkerhetskrav, ska emellertid, enligt motiven till självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänföra sig till. Lagstiftningen berör även konsumentskydd, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet och främjande av konkurrens, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 10 och 19 punkterna i självstyrelselagen.

I landskapslagen har intagits bestämmelser om CE-märkning av produkter, och bestämmelser om CE-märkning finns i rikslagen. CE-märkningen har anknytning till området standardisering, vilket är en riksangelägenhet enligt 27 § 19 punkten i självstyrelselagen. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning överensstämmer konstaterandet i landskapslagens 2 § 3 mom. om att i riket lagstadgade bestämmelser om produktstandarder för vattenfarkoster och vattenfarkosters motorer är gällande i landskapet med sist nämnda paragraf. I enlighet med det ovan sagda utgör även hänvisningarna i landskapslagens 21 § till rikslagens straffbestämmelser riksbehörighet.

Den aktuella lagstiftningen innehåller således bestämmelser av dels landskapslagstiftnings- och dels rikslagstiftningsnatur. Bestämmel-

serna av rikslagstiftningsnatur kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Intagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet. Med stöd av sistnämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

Bestämmelserna om tillsynsmyndigheter i landskapslagens 3 § överensstämmer enligt Ålandsdelegationens bedömning med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Landskapslagstiftningen innehåller ett flertal straffstadganden. Enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, medan övrig straffrätt utgör riksbehörighet enligt 27 § 22 punkten i nämnda lag. Denna lagstiftningsbehörighet innefattar även rätten att bestämma när straffåtgärder inte behöver vidtas. I landskapslagens 18 § har intagits bestämmelser om sjöfylleri. Dessa bestämmelser om sjöfylleri är att hänföra till rättsområdet båttrafik och landskapet har sålunda lagstiftningsbehörighet i fråga om dem. Straffbestämmelserna i landskapslagens 20 § 1 och 2 punkterna bör anses gälla allmän ordning och säkerhet snarare än handelssjöfart och är således, liksom övriga i paragrafen intagna punkter, att hänföra till landskapets lagstiftningsbehörighet. Landskapslagens 20 §, 22 § och 23 § reglerar förseelser och försummelse för vilka ordningsbot kan föreläggas. Med anledning härav konstateras att ordningsbot är en allmän straffart som regleras i 2a kap. i strafflagen. De nämnda stadgarna är enligt Ålandsdelegationens uppfattning förenliga med de allmänna bestämmelserna om ordningsbot i strafflagen. Straffbestämmelserna i den nu aktuella landskapslagstiftningen föranleder inte anmärkningar i behörighetsavseende.

Enligt självstyrelselagens 18 § 5 punkt utgör ärenden gällande bl.a. grunderna för avgifter till landskapet landskapsbehörighet. Bestämmelserna i landskapslagens 3 § 2 mom. och 25 § överensstämmer med nämnda paragraf. Detta gäller även i tillämpliga delar i fråga om de tillsynsavgifter som rikslagens 51 § reglerar.

Besvärsmåttet i landskapslagens 26 § hänvisar till 25 § i självstyrelselagen.

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.

2. Särskilt om blankettlagen och den därigenom antagna rikslagen

En väsentlig del av rikslagens innehåll gäller produktstandarder samt övervakningen av att de följs. I riket gällande produktstandarder är såsom hänförande sig till rättsområdet standardisering direkt tillämpliga i landskapet. I rikslagen ingår dock även bestämmelser som utgör landskapsbehörighet, såsom konsumentssäkerhet och natur- och miljö, i en sådan utsträckning att utfärdandet av blankettlagen är möjligt. Detta framgår främst av rikslagens 1 och 6 §.

I blankettlagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på statens myndigheter ska i landskapet skötas av landskapsregeringen, till den del förvaltningen hänför sig till uppgifter inom landskapets behörighet. Blankettlagen är kortfattad och innehåller inte några närmare förtydliganden över vilka av de i rikslagen angivna uppgifterna som skall ankomma på rikets respektive landskapets myndigheter. Ålandsdelegationen och Högsta domstolen har i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar påtalat denna problemställning. Nämda bestämmelse är därför till sitt innehåll vagt och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer, särskilt med beaktande av att stora delar av rikslagen utgör riksbehörighet.

Bestämmelsen är därför betänkelig med hänsyn till den enskildes rättsskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning. Även av det som nedan anges i fråga om myndighetsutövningen framgår att det inte får råda någon oklarhet om vilka myndigheter som ska anses vara behöriga gällande de ärenden rikslagen reglerar. Bestämmelsen överensstämmer därför inte till alla delar med kraven på rättsskydd i grundlagens 21 §, eftersom den inte garanterar den i grundlagens 21 § 1 mom. föreskrivna rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Därmed utgör blankettlagens 2 § en behörighetsöverskridning.

Rikslagen innehåller bestämmelser om trafiksäkerhetsverkets inspektionsrätt och rätt att ta produkter för undersökning och provning. 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 kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Detsamma gäller övriga bestämmelser i rikslagen som kan beröra grundrättigheterna

såsom stadgandena om tillsynsmyndigheternas rätt att få tillgång till samt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. 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 rikslagens 38 och 39 § har nämnda grundlagsbestämmelse beaktats. Blankettlagen innehåller inte några egna bestämmelser om inspektioner.

Rikslagen innehåller bestämmelser som berättigar trafiksäkerhetsverket att utföra omfattande tvångsåtgärder som förbud, förstörande av produkter, hävning av köp samt vitesförelägganden. Till landskapets behörighet hör enligt självstyrelselagens 18 § 26 punkt utsättande och utdömmande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelsen om hävandet av köp bör dock anses utgöra riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 41 punkt, och kan intas i landskapslagstiftningen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Rikslagens 27 § berättigar trafiksäkerhetsverket att utse de organ som har rätt att verka som anmälda organ vid bedömning av överensstämmelse, medan lagens 40 § berättigar trafiksäkerhetsverket att vid undersökningar och provningar samt vid riskbedömningar anlita utomstående sakkunniga. Dessa anmälda organ och sakkunniga handhar härvid även offentliga förvaltningsuppgifter. Med anledning härav påpekas att grundlagens 124 § innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Enligt sist nämnda paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter 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. De uppgifter rikslagen avser innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. I landskapslagen har inte intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser i fråga om dessa angelägenheter, varför här avsedda bestämmelser inte föranleder anmärkningar ur behörighetsynpunkt.

Rikslagen innehåller bestämmelser om rapporteringsskyldighet till Europeiska kommissionen och medlemsstaterna. Enligt Ålandsdelegationens bedömning utgör denna anmälningsskyldighet en skyldighet för Finland som medlemsstat, och berör därigenom förhållandet till utländska makter, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt, 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. Vid tillämpningen av blankettlagen bör det i självstyrelselagen stadgade förfarandet gällande beredningen av unionsärenden och kontakterna med Europeiska kommissionen följas.

Ålandsdelegationen noterar att i blankettlagen inte intagits några besvärsbestämmelser. Rikslagens 55 § reglerar sökande av ändring i beslut som trafiksäkerhetsverket fattat samt omprövning av beslut. Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt utgör rättskipning riksbehörighet med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Rikslagens 55 § överensstämmer, till den del paragrafen kan gälla sökande av ändring i landskapsregeringens beslut, med nämnda bestämmelser.

Blankettlagens 4 § berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas på Åland oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen föreskriver. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda förordningar 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 eller 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. Enligt ordalydelsen är delegeringsstadgandet i landskapslagens 4 § vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen, av rikslagen samt på området gällande EU-rättsakter. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av författningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Med beaktande av dessa omständigheter anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandet uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 § 1 mom.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger, förutom beträffande blankettlagens 2 §. Den felaktiga bestämmelsen gäller handhavandet av förvaltningsuppgifter, vilket är en central fråga vid tillämpningen av den antagna rikslagen. Det felaktiga stadgandet inverkar således på tillämpningen av hela blankettlagen, varför den bör förordnas att förfalla i dess helhet. Det

felaktiga stadgandet inverkar däremot inte på tillämpningen av landskapslagen, varför hinder för att den träder i kraft inte föreligger.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare