

Helsingfors/Mariehamn 20.7.2017

Nr 34/17

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
7.6.2017, nr 119/2017.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om distribution av alternativa trafikbränslen, antagen av lagtinget 7.6.2017.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, genom vilken rikets lag om distribution av alternativa trafikbränslen (FFS 478/2017, nedan rikslagen) med vissa i landskapslagen angivna avvikelser görs tillämplig i landskapet. Ändringar i rikslagen ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket. Rikslagens syfte är att säkerställa att för allmänheten tillgängliga laddnings- och tankstationer för alternativa bränslen uppfyller gemensamma tekniska specifikationer och att användarna ges tillräcklig information om alternativa bränslen och distribution av dem. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen, nedan infrastrukturdirektivet.

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.

Den antagna rikslagen 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.

Landskapslagen gäller även landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, natur- och miljövård samt vägtrafik och farleder för den lokala sjötrafiken på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 10 och 21 punkterna i självstyrelselagen.

Den aktuella landskapslagstiftningen gäller även standardisering, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens och konsumentskydd, handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten som utgör riksbehörighet enligt 27 § 10, 13 och 19 punkterna i självstyrelselagen.

Till den del landskapslagen innehåller bestämmelser som utgör riksbehörighet, kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på tillsynsmyndigheten ska i landskapet handhas av landskapsregeringen till den del förvaltningen hänför sig till uppgifter inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Denna bestämmelse är till sitt innehåll vagt och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelsen är därför betänkelig 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. Detta är således ett återkommande problem vid blankettlagstiftning och förutsätter rådgivning i landskapet. Bestämmelsen utgör det oaktat formellt sett inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Det som anförs ovan gäller även det vaga stadgandet i landskapslagens 3 § om att hänvisningar i rikslagen till bestämmelser i rikslagstiftningen inom landskapets behörighet ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

Rikslagens 9 § reglerar tillsyn, 10 § rätten att trots sekretessbestämmelserna få nödvändiga uppgifter och 11 § rätten att utföra inspektioner. Med anledning av nämnda bestämmelser noteras att 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. 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 11 § har nämnda grundlagsbestämmelse beaktats.

Landskapslagens 5 § berättigar landskapsregeringen att besluta om de avgifter som kan uppbäras för utförda prestationer enligt landskapslagen. Med anledning härav konstateras att jämlikt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har landskapet behörighet att lagstifta om grunderna för avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen och enligt 44 § 3 mom. i nämnda lag ankommer det på lagtinget att lagstifta om grunderna för avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen. Grundlagen 81 § 2 mom. förutsätter att grunderna för avgifter anges i lag. Dessutom förutsätter självstyrelselagens 21 § 1 mom., såsom nedan närmare beskrivs, att bestämmelser som berör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag anges i landskapslag. I landskapslagens 5 § har intagits en hänvisning till landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet, varför ovan angivna förutsättningar uppfylls.

Bestämmelserna om vite och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt utgör rättskipning riksbehörighet med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. I enlighet härmed har en hänvisning till självstyrelselagens 25 § intagits i landskapslagens 7 §.

Landskapslagens 6 § berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet och till den del ärendet inte hör till området för lag 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 6 § vagt till den del det be- myndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdas med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringarna pre- ciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i land- skapslagen, rikslagen samt på området gällande EU-rättsakter. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagen genom att landskapsregeringen end- ast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill av- ser stadgandet ändringar av författningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Med beaktande av dessa omständigheter anser Ålands- delegationen att delegeringsstadgandet uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 § 1 mom.

Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan Ålands- delegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att ju- stitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagen medde- lat att ministeriet inte avser att inkomma med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen noterar att riksdagen antog 30.5.2017 rikslagen i andra behandling. Republikens president stadfäste rikslagen utan ändring 28.6.2017, således efter det att lagtinget 7.6.2017 antog landskapslagen. Högsta domstolen har dock i senaste rättspraxis an- sett det under vissa förutsättningar och i särskilda fall vara möjligt att anta landskapslagar utan att den rikslag vars stadganden intagits i landskapslagen ännu inte stadfästs. Ålandsdelegationen anser att den nu aktuella landskapslagen i detta avseende är jämförbar med de där Högsta domstolen ansett att den omständigheten att land- skapslagen antagits före Republikens presidents stadfästelse inte ska utgöra grund för att landskapslagen förordnas att förfalla.

I övrigt finner Ålandsdelegationen att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare