

Helsingfors/Mariehamn 20.12.2018

Nr 31/18

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
21.11.2018 nr: 183, 185, 187,
189, 191, 193, 195, 197, 199,
201, 203, 205, 207, 209, 211,
213 och 215.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 21.11.2018 antagna landskaps-
lagar:

1. Landskapslag om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet,
3. Landskapslag om ändring av arkivlagen för landskapet Åland,
4. Landskapslag om ändring av statistiklagen för landskapet Åland,
5. Landskapslag om ändring av 23a § landskapslagen om besiktning och registrering av fordon,
6. Landskapslag om ändring av 34 och 67 §§ landskapslagen om gymnasieutbildning,
7. Landskapslag om ändring av 19 § landskapslagen om energideklaration för byggnader,
8. Landskapslag om ändring av 20 § landskapslagen om Ålands ombudsmannamyndighet,
9. Landskapslag om ändring av 37 § förvaltningslagen för landskapet Åland,
10. Landskapslag om ändring av 20 § landskapslagen om produktion av genetiskt modifierade växter,
11. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning på Åland av 13 kap. i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice,

12. Landskapslag om ändring av 4 och 32 §§ landskapslagen om radio- och televisionsverksamhet,
13. Landskapslag om ändring av 20 § landskapslagen om erkännande av yrkeskvalifikationer,
14. Landskapslag om ändring av 14 § landskapslagen om finansiering av landsbygdsnärings,
15. Landskapslag om ändring av 5h § landskapslagen om lotterier,
16. Landskapslag om ändring av 58 § körkortslagen för Åland,
17. Landskapslag om ändring av 17 § landskapslagen om vattenfarkoster.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen preciseras och kompletteras tillämpningen på Åland av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, nedan dataskyddsförordningen. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om behandlingen av personuppgifter inom landskaps- och kommunalförvaltningen (ÅFS 88/2007) och landskapslagen om Datainspektionen (ÅFS 89/2007). I de övriga landskapslagarna görs de ändringar som föranleds av främst landskapslagen och dataskyddsförordningen.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagen ska tillämpas på behandling av personuppgifter vid landskapets myndigheter, kommunala myndigheter och till Ålands lagting ansluten förvaltning. Lagen ska också 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. Därigenom gäller landskapslagen lagtingets organisation och uppgifter, landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt kommunernas förvaltning på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen. Landskapslagen ska inte tillämpas vid Ålands polismyndighet.

Detta betyder att landskapslagen tillämpas på all behandling av personuppgifter till den del de utgör landskapsbehörighet. Enligt 2 § 2 mom. i landskapslagen tillämpas den i enlighet med tillämpningsområdet i artikel 2 i dataskyddsförordningen.

Regleringen av personuppgifter berör ett rättsområde som inte särskilt omnämns i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. Lagstiftningsbehörigheten bör därför bedömas utgående från de rättsområden landskapslagstiftningen kan beröra.

Regleringen av personuppgifter berör dock även det i grundlagens 10 § tryggade skyddet för privatlivet. Nämnda lagrum förutsätter att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Landskapslagstiftningen berör således de i 2 kap. i grundlagen angivna medborgerliga rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. Till de frågor som utifrån bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna i 10 § 1 mom. i grundlagen absolut bör regleras i en lag har ansetts åtminstone syftet med registreringen av uppgifterna, de registrerade personuppgifternas innehåll, ändamålen för vilka uppgifterna får användas inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och deras förvaringstider, rätten att överlåta registrerade uppgifter samt den registrerades rättsskydd. Detsamma gäller i vilken utsträckning dessa uppgifter skall registreras och hur ingående på lagnivå (se t.ex. GrUU 14/1998 rd och GrUU 1/2018 rd). Skyddet för personuppgifter regleras ingående i dataskyddsförordningen, vilken landskapslagen preciserar och kompletterar. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfylls härvid de krav som grundlagen ställer för skyddande av personuppgifter, varför landskapslagarna inte föranleder någon anmärkning avseende grundlagens 10 §.

Enligt landskapslagens 3 § 3 mom. ska rikslagstiftningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Det oaktat har i landskapslagen intagits bestämmelser av rikslagstiftningsnatur. Sådana bestämmelser kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen som i sak överensstämmande med motsvarande stadganden i rikslag intas i landskapslag.

Riksdagen antog 16.10.2018 vid andra behandlingen en ny dataskyddslag (nedan rikslagen), som liksom landskapslagen avser att precisera och komplettera dataskyddsförordningen. Republikens president hade inte ännu stadfäst rikslagen vid den tidpunkt då lagtinget antog föreliggande landskapslagstiftning. Högsta domstolen har i samband med lagstiftningskontrollen i ett flertal andra fall ansett att den omständigheten att en rikslagstiftning vare sig godkänts eller stadfästs till de delar den intagits i en landskapslag vid den tidpunkt då landskapslagstiftningen godkändes i lagtinget inte i sig utgjorde en behörighetsöverträdelse. Ålandsdelegationen utgår från att denna bedömning även gäller de stadganden som i den nu aktuella landskapslagstiftningen utgör riksbehörighet, och har härvid till dessa delar jämfört landskapslagstiftningens bestämmelser med motsvarande stadganden i rikslagen vid bedömningen om de i enlighet med 19 § 3 mom. i självstyrelselagen kan intas. Det kan härvid även konstateras att då föreliggande landskapslagstiftning antogs fanns det inte

någon ovisshet i lagtinget om innehållet i den kommande rikslagen. Den lagstiftning som föreligger för lagstiftningskontroll utgör dessutom en fungerande helhet.

Bestämmelserna i landskapslagens 2 kap. om behandlingen av känsliga personuppgifter innehåller stadganden av rikslagstiftningsnatur. Detta gäller i fråga om den reglering som görs i landskapslagens 8 § i fråga om arbetsrätten, på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt beskrivningen nedan huvudsakligen tillkommer riket. Detsamma gäller beträffande de i landskapslagens 4 § 3 mom. avsedda meddelandena till åklagar- och polismyndigheter för utredande av brott och till en myndighet som behandlar en ändringsansökan. Dessa regleringar gäller rättsområden som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är det härvid även möjligt att i landskapslagen inta utförligare bestämmelser av rikslagstiftningsnatur från dataskyddsförordningen, fastän de inte intagits i rikslagen, till den del de är direkt bindande för medlemsstaterna. Detta konstaterande gäller särskilt i fråga om behandlingen av känsliga personuppgifter gällande hälso- och sjukvården enligt landskapslagens 10 §, till den del lagrummet kan anses beröra rättsområden som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 24, 29 och 30 punkter.

Däremot noterar Ålandsdelegationen att landskapslagens 12 § inte, trots att den formulerats som heltäckande, innehåller alla de preciseringar som finns i rikslagens 7 §. Lagrummet berör behandling av personuppgifter i fråga om fällande domar i brottmål samt överträdelser. Paragrafen utgör en behörighetsöverskridning, eftersom detta rättsområde utgör riksbehörighet enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen och paragrafen inte till alla delar motsvarar bestämmelsen i rikslagen.

I landskapslagens 31 § ingår bestämmelser om behandling av personbeteckning. Personbeteckningen är att hänföra till folkbokföring, vilket rättsområde enligt 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen hänförts till rikets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna överensstämmer med 29 § i rikslagen och kan, liksom övriga i landskapslagens 5 kap. reglerade ärenden som enligt beskrivningen ovan utgör riksbehörighet, jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I landskapslagens 3 kap. har intagits bestämmelser om tillståndsmyndigheten. Enligt 14 § 1 mom. i landskapslagen fungerar datainspektionen som tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen. I dataskyddsförordningens artikel 58.2 punkt i är det tillsynsmyndigheten i medlemsstaten som är behörig att påföra administrativa sanktionsavgifter i enlighet med artikel 83. Det betyder att det ingår i datainspektionens behörighet att påföra administrativa sanktionsavgifter, fastän landskapslagen inte innehåller några explicita bestäm-

melser om att datainspektionen har den här behörigheten. Landskapslagens 20 § reglerar datainspektionens beslutsfattande. Myndighetschefen ska avgöra de ärenden i vilka beslut fattas av datainspektionen. Bestämmelsen gäller även förfarandet för att påföra administrativa sanktioner. I utlåtande GrUU 14/2018 rd över förslaget till rikslag ansåg grundlagsutskottet att det ur konstitutionellt hänseende skulle vara problematiskt om administrativa påföljdsavgifter kunde påföras utan föredragning, i de fall dataombudsmannen efter prövning fattar ett sådant beslut. Med hänsyn till storleken på påföljdsavgiften ansåg utskottet att det är en speciell situation i det finländska rättssystemet att dataombudsmannen kan fatta beslut om att påföra påföljdsavgifter. Tillsynsmyndigheten, det vill säga dataombudsmannen som är en enskild tjänsteman, gavs då rätt att påföra en mycket hög påföljdsavgift. För jämförelsens skull påpekade grundlagsutskottet att det är en oberoende domstol, marknadsdomstolen, som beslutar om administrativa påföljdsavgifter enligt konkurrenslagen. Följaktligen är rättssäkerhetsgarantierna i proceduren vid marknadsdomstolen väsentligt mycket starkare än i ett administrativt förfarande. Utskottet påpekade att rättssäkerhetsintresset i fråga om administrativa påföljdsavgifter är starkt accentuerat med hänsyn till att påföljdsavgiften är sträng och har karaktär av sanktion. De mycket stora administrativa påföljdsavgifter som dataskyddsförordningen tillåter kan inte jämföras med de administrativa påföljder som myndigheterna i nuläget påför. Sanktionsavgifterna enligt förordningen är till beloppen betydande och kan leda till problem med proportionaliteten, vilket framhäver kraven på rättssäkerhet. Garantierna för rättssäkerhet och framför allt för behörigt förfarande enligt 21 § i grundlagen och syftena med dem kan anses vara särskilt accentuerade i den här situationen. Grundlagsutskottet ansåg att ett beslutsfattande för administrativ påföljdsavgift likt det som föreslogs skulle strida mot 21 § i grundlagen. Utskottet hänvisade till att det exempelvis inom tillsynen över finansmarknaden är ett kollegialt organ, Finansinspektionens direktion, som fattar beslut om att påföra påföljdsavgifter i vissa situationer. Utskottet ansåg att ett kollegialt organ bör ges ett lagfäst uppdrag att besluta om administrativa påföljdsavgifter. Dataombudsmannen kunde dock ges i uppdrag att ha hand om utredning, övrig beredning och föredragning innan påföljdsavgiften påförs i ärendet. Att förfarandet för att påföra påföljdsavgifter är behörigt, oavhängigt och rättvist på det sätt som krävs i 21 § i grundlagen säkerställs genom lagstiftning om att ett kollegialt organ är behörigt att fatta beslut om att påföra påföljdsavgifter. Grundlagsutskottet ansåg att en sådan ändring var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I enlighet härmed intogs i rikslagens 24 § bestämmelser om att administrativa sanktionsavgifter enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen ska påföras av ett påföljdskollegium.

Ålandsdelegationen förenar sig i grundlagsutskottets påpekanden och anser att bestämmelsen i landskapslagens 20 § 1 mom. utgör en

behörighetsöverskridning till den del den berättigar datainspektionens myndighetschef att ensam fatta beslut även om påförande av administrativa påföljdsavgifter. Som en konsekvens av det ovan sagda utgör även 14 § 1 mom. en behörighetsöverskridning, eftersom datainspektionen utpekats som tillsynsmyndighet och myndigheten är ett chefsämbetsverk, för vilken gäller de nämnda kraven på kollegialt beslutsfattande. Av det sagda följer att även landskapslagens 27 §, som reglerar administrativa sanktionsavgifter, bör förordnas att förfalla.

Av artikel 52.1 i dataskyddsförordningen följer att varje tillsynsmyndighet ska vara fullständigt oberoende i utförandet av sina uppgifter och utövande av sina befogenheter i enlighet med dataskyddsförordningen. Enligt landskapslagens 14 § 2 mom. är Datainspektionen en oberoende myndighet som är administrativt underställd landskapsregeringen. Fastän Datainspektionen formellt är underställd landskapsregeringen bör den dock anses kunna utöva sina uppgifter fullständigt oberoende.

I 3 kap. ingår bestämmelser om datainspektionens organisation, personal och tjänster. Med anledning härav konstateras att lagstiftningsbehörigheten i fråga om 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 § 2 och 2a punkterna i självstyrelselagen.

Jämlikt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen hör arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets behörighet. Till rikets behörighet har enligt 27 § 21 punkten och 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen hänförts arbetsrätt, 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 landskapets tjänsteinnehavares rättigheter samt om deras anställningsvillkor. Till landskapets behörighet hör även att reglera bestämmelser om inrättande och indragning av tjänster. Bestämmelserna om Datainspektionens organisation och personal har formulerats med beaktande av den ovan beskrivna behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Landskapslagens 20 § 2 mom. berättigar landskapsregeringen att utfärda närmare bestämmelser om Datainspektionens ekonomiförvaltning och om vissa ärenden som hänför sig till tjänstekollektivavtalen samt till vilken del landskapsregeringen handhar skötseln av dessa

uppgifter. Allmänna bestämmelser om tjänstemännens rättigheter och skyldigheter finns i annan landskapslagstiftning. Delegeringsbestämmelsen, som innehåller interna förvaltningsbestämmelser, kan inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, och uppfyller sålunda förutsättningarna för delegering i grundlagens 80 §.

Enligt landskapslagens 19 § 2 mom. utses en gemensam företrädare för landskapets och rikets tillsynsmyndigheter i Europeiska dataskyddsstyrelsen i enlighet med 59 b § i självstyrelselagen. Med anledning härav konstateras att jämlikt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. När åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i självstyrelselagen. Artikel 68.4 i dataskyddsförordningen föreskriver att en gemensam företrädare ska i enlighet med medlemsstatens nationella rätt utses till Europeiska dataskyddsstyrelsen i de fall en medlemsstat har fler än en tillsynsmyndighet som ansvarar för att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i förordningen. Eftersom självstyrelselagens 59 b § 3 mom. reglerar fall då endast en förvaltningsmyndighet får utses enligt gemenskapsrätten i något fall där både landskapet och riket har behörighet, är hänvisningen i landskapslagens 19 § 2 mom. riktig. Även landskapslagen om ändring av 14 § landskapslagen om finansiering av landsbygdsnärings har formulerats i enlighet med bestämmelserna i självstyrelselagens 9a kap.

I landskapslagens 21 § finns bestämmelser om Datainspektionens rätt att trots sekretessbestämmelserna få information och rätt att utöva tillsyn. Härvid hänvisas till 58.1. i dataskyddsförordningen. Inom landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Bestämmelserna i 21 § kan 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 landskapslagens 21 § 2 mom. har nämnda grundlagsbestämmelse beaktats.

Landskapslagens 22 § berättigar Datainspektionen att höra sakkunniga och begära in utlåtanden från dem, samt att anlita sakkunniga som hjälp när myndigheten utför en inspektion. 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 samt att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. De uppgifter landskapslagen avser innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. Genom bestämmelserna i landskapslagen och de allmänna förvaltningsbestämmelserna i landskapslagstiftningen uppfylls, enligt Ålandsdelegationens uppfattning, förutsättningarna för i landskapslagen avsedd överföring av förvaltningsuppgifter. Detta gäller även de uppgifter som enligt 58 § i körkortslagen för Åland ankommer på alkoholstillverkare. Genom landskapslagen om ändring av 58 § körkortslagen för Åland ändras i detta sammanhang paragrafens 3 och 4 mom.

Bestämmelserna om vite och andra tvångsåtgärder är enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen att hänföra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt utgör rättskipning riksbehörighet med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Besvärshöjningen kan i enlighet härmed och med beaktande av rikslagens 25 § intas i landskapslagen.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 28 §, 29 § och 37 § 4 mom. kan med stöd av 18 § 25 punkten och 27 § 22 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Beträffande bedömningen av landskapslagens förenlighet med EU:s regelverk har Ålandsdelegationen och justitieministeriet överenskommit om ett förfarande enligt vilket justitieministeriet tillställer Ålandsdelegationen en bedömning beträffande de EU-rättsliga aspekterna i de fall ministeriet enligt en förhandsbedömning anser det befogat. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagen inte inkommit med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger, förutom beträffande landskapslagens 12 §, 14 § 1 mom., 20 § 1 mom. och 27 §. Även hänvisningsbestämmelsen i landskapslagens 7 § 3 mom. bör såsom accessorisk till 12 § förordnas att förfalla. Dessa felaktiga bestämmelser inverkar inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft. Tillämpningen av de övriga landskapslagarna 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