

Helsingfors/Mariehamn 25.4.2018

Nr 7/18

**Hänvisning** Ålands lagtings skrivelser  
21.3.2018, nr 41, 43, 45,  
47, 49, 51 och 53/2018.

Till Justitieministeriet

**Ärende** Utlåtande över följande av lagtinget 21.3.2018 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning av rikets avfallslag (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om miljöskydd,
3. Landskapslag om ändring av 30 och 46 §§ landskapslagen om besiktning och registrering av fordon,
4. Landskapslag om ändring av vägtrafiklagen för landskapet Åland,
5. Landskapslag om ändring av landskapslagen om parkeringsbot,
6. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om sammankomster,
7. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om växtskyddsmedel.

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

### Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, genom vilket rikets avfallslag (FFS 646/2011, nedan rikslagen) med vissa i landskapslagen angivna avvikelser görs tillämplig i landskapet. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om renhållning (ÅFS 3/1981). I vägtrafiklagen för landskapet Åland intas ett nytt 5a kap. genom vilket rikets lag

om flyttning av fordon (FFS 828/2008) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. Landskapslagen om parkeringsbot ändras så att parkeringsboten ska tillfalla landskapet. I de övriga landskapslagarna görs ändringar som föranleds av den antagna blankettlagstiftningen.

## 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.

Rikslagens syfte är att förebygga den fara och skada för hälsan och miljön som avfall och avfallshantering orsakar och att minska avfallens mängd och skadlighet, främja ett hållbart utnyttjande av naturresurserna, säkerställa en fungerande avfallshantering och förhindra nedskräpning. Med anledning härav gäller landskapslagen i första hand natur- och miljövard och vattenrätt, vilka utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen. Landskapslagstiftningen berör även landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning, allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet, byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden, vägtrafik samt näringsverksamhet, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten enligt 18 § 1, 4, 6, 7, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen tillkommer landskapet med vissa undantag varom nu inte är fråga.

Rikslagens bestämmelser om producentansvar är att hänföra till rättsområdena natur- och miljövard samt näringsverksamhet, och ingår således i landskapets lagstiftningsbehörighet. Rikslagen innehåller även bestämmelser om behandlingen av personuppgifter. 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. Landskapslagstiftningen gäller huvudsakligen natur- och miljövard på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt det som anförs ovan tillkommer landskapet.

Lagstiftningsbehörigheten gällande stiftande, ändring och upphävande av grundlag utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt. De grundläggande fri- och rättigheterna garanteras i grundlagen. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna berör avfallslagstiftningen främst det ansvar för miljön som avses i 20 § i grundlagen. Bestämmelserna i den nu aktuella lagstiftningen kan framför allt anses utgöra en strävan att fullgöra det allmännas skyldighet enligt grundlagens 20 § 2 mom. och 19 § 3 mom.

att tillförsäkra alla en sund miljö och att främja befolkningens bästa. Bestämmelserna berör dock även andra grundlagsskyddade fri- och rättigheter såsom egendomsskyddet (GL 15 §), näringsfriheten (GL 18 § 1 mom.), jämlikheten (GL 6 §), rättsskyddet (GL 21 §), skyddet för privatlivet innefattande hemfriden och skyddet av personuppgifter (GL 10 §), föreningsfriheten (GL 13 §) samt den straffrättsliga legalitetsprincipen (GL 8 §). Varken i landskapslagen eller landskapslagen om ändring av vägtrafiklagen för landskapet Åland har intagits några från rikslagstiftningen avvikande bestämmelser som skulle inverka på dessa grundlagsbestämmelser, varför de nämnda landskapslagarna inte, liksom inte heller de övriga nu aktuella landskapslagarna, föranleder några anmärkningar från grundlagssynpunkt. Denna slutsats gäller även den nu aktuella lagstiftningens förhållande till grundlagens bestämmelser om kommunal självstyrelse (GL 121 §) och förutsättningarna för överföring av förvaltningsuppgifter (GL 124 §).

Landskapslagen berör även rättsområdena förhållandet till utländska makter, föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, bokföring, utrikeshandeln, handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten, rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott, försvarsväsendet samt bank- och kreditväsendet, vilka utgör riksbehörighet enligt 27 § 4, 8, 12, 13, 23 och 34 punkterna samt 29 § 5 punkten i självstyrelselagen.

Till den del landskapslagen innehåller bestämmelser som utgör riksbehörighet, kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämligt 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 från rikslagen avvikande bestämmelser om myndigheter. I bestämmelserna har dock inte beaktats att riksmyndigheterna är behöriga även för Ålands del i ärenden som utgör riksbehörighet. Eftersom de uppgifter som även för Ålands del ska handhas av riksmyndigheterna inte beaktats i 2 § är bestämmelserna till sitt innehåll bristfälliga 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. Detta är således ett återkommande problem vid blankettlagstiftning och förutsätter rådgivning i landskapet. Bestämmelserna utgör det oaktat formellt sett inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Det som anförs ovan gäller även de vaga stadgandena i landskapslagens 1 § 3 mom. och 63c § 6 mom. i landskapslagen om ändring

av vägtrafiklagen för landskapet Åland om att hänvisningar i rikslagen till andra bestämmelser i rikslagstiftningen inom landskapets behörighet ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

I rikslagens 9 kap. finns bestämmelser om främst kommunala avfallsavgifter, medan rikslagens 144 § reglerar avgifter för behandling av ärenden. Rikslagens 59 § berättigar Trafiksäkerhetsverket att ta ut en avgift av producenten för avregistrering av fordon. Som enda avvikelse från rikslagen gällande avgifter anges i landskapslagens 3 § att Motorfordonsbyrån med avvikelse från rikslagens 59 § kan ta ut en avgift av producenten. På en sådan avgift tillämpas bestämmelserna i landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet.

Med anledning av avgiftsbestämmelserna 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. Grundlagens 81 § 2 mom. förutsätter att grunderna för avgifter anges i lag. Dessutom förutsätter självstyrelselagens 21 § 1 mom. 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. Både i rikslagen och landskapslagens 3 § har grunderna för avgifterna angivits, varför ovan angivna förutsättningar uppfylls.

Landskapslagens 8 § berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som har utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar som landskapsregeringen beslutar. En motsvarande förordningsfullmakt har intagits i 63e § i landskapslagen om ändring av vägtrafiklagen för landskapet Åland. Landskapslagens 8 § berättigar dessutom landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning utfärda landskapsförordningar som får utfärdas som förordning med stöd av ett bemyndigande som finns i rikslagen. Med anledning av dessa samt övriga delegeringsbestämmelser i landskapslagen konstaterar Ålandsdelegationen 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 delegeringsstadgandena i landskapslagens 8 § och 63e § i landskapslagen om ändring av vägtrafiklagen för landskapet Åland vaga till den del de bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdas med stöd av rikslagstiftningen. Innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagarna, den antagna rikslagstiftningen samt på området gällande EU-rättsakter. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagstiftningen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandena ändringar av författningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Med beaktande av dessa omständigheter anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandena uppfyller de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 § samt förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämnande för brott. Besvär bestämmelserna i landskapslagens 9 § och 63c § 6 mom. i landskapslagen om ändring av vägtrafiklagen för landskapet Åland överensstämmer med 25 och 26 § i självstyrelselagen. Ifråga om anförande av besvär gäller i övrigt de bestämmelser som finns i den antagna rikslagstiftningen.

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. Enligt landskapslagens 10 § ska inom landskapets behörighet utöver straffbestämmelserna i 147 § i rikets avfallslag även straffbestämmelserna i 48 § kap. 1-4 § i strafflagen tillämpas i landskapet Åland. Straffbestämmelser finns även i 40 § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om miljöskydd. Dessa straffbestämmelser hänför sig till natur- och miljövården, och faller inom landskapets behörighet enligt självstyrelselagens 18 § 25 punkt.

Enligt 4 § 2 mom. i landskapslagen om parkeringsbot ska parkeringsboten tillfalla staten. Detta moment ändras nu så att parkeringsboten ska tillfalla landskapet. I utlåtande 7.4.1971 över den gällande landskapslagen om parkeringsbot anförde Högsta domstolen bl.a. följande:

”Enligt förevarande landstingsbeslut skulle för överträdelse av förbud och begränsningar beträffande stannande och parkering av fordon polisen förelägga parkeringsbot i sådana fall då med anledning av felet åtal ej väckts eller straffyrkande ej framställts. Parkeringsboten

skulle således i visst avseende ersätta och komplettera tidigare gällande straffbestämmelser. Landstingsbeslutet är att hänföra till lagstiftningen angående reglering av trafiken samt motorfordon, i vilka angelägenheter lagstiftningsbehörigheten jämlikt 13 § 1 mom. 17 punkten SjstL ankommer på landstinget, och emedan landstinget enligt 11 punkten av sagda moment äger rätt att anta bestämmelser om bötestraff och utsättande av vite och annat äventyr inom rättsområdet hänförliga till landskapets lagstiftningsbehörighet, måste stadgandet om parkeringsbot med beaktande av 21 punkten av ovan nämnda moment anses falla inom landstingets lagstiftningsbehörighet.”

Rikets tidigare lag om parkeringsbot (FFS 248/1970) stiftades i grundlagsordning. Lagstiftningsordningen motiverades i regeringens proposition med att det för det första var fråga om en ny typ av offentlighetsrättslig påförlig, en avgift av straffrättslig karaktär. För det andra drabbade parkeringsboten också andra än de som gjorde sig skyldiga till överträdelser. För det tredje ansågs myndigheternas rätt att flytta ett fordon på grund av en felparkering begränsa ägarens eller innehavarens rätt att använda sin egendom. Lagen om parkeringsövervakning (FFS 727/2011), som antogs i vanlig lagstiftningsordning, har ersatt nämnda rikslag. Grundlagsutskottet konstaterade i utlåtande (GrUU 57/2010 rd.) gällande sistnämnda rikslag att administrativa påföljder av denna typ blivit en etablerad del av Finlands rättsystem. Genom grundlagsutskottets medverkan har det genom ett normalt lagstiftningsförfarande stiftats lagar om kontrollavgift i kollektivtrafik, överlastavgift, försummelseavgift, påföljdsavgift enligt utlänningslagen, oljeutsläppsavgift och ordningsavgift. I lagen om parkeringsövervakning har parkeringsboten ersatts av en felparkeringsavgift. I grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtande anges att en avgift som påförlig för en lagstridig gärning inte enligt utskottets praxis är en skatt eller avgift enligt grundlagens 81 §, utan en ekonomisk påföljd av straffnatur. I sak har utskottet jämställt denna påföljd med en straffrättslig påföljd. För Ålands del kan konstateras att Högsta domstolen i utlåtande 24.3.2009 över lagtingets beslut 21.1.2009 om antagande av landskapslagen om ändring av landskapslagen om bekämpande av oljeskador fann att då landskapet hade lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård, hade landskapet även behörighet att lagstifta om administrativa påföljder med karaktär av sanktioner, såsom oljeutsläppsavgifter. I utlåtande 28.1.2009 över nämnda landskapslag konstaterade Ålandsdelegationen uttryckligen att oljeutsläppsavgiften skulle tillfalla landskapet. Genom de av lagtinget 20.4.2015 antagna dels landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av bestämmelser i rikslagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och dels landskapslagen om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom den Europeiska unionen genomfördes den unionslagstiftning i landskapet som rör tillsynen över fiskerinäringen och påföljderna enligt den gemensamma fiskeripolitiken. De påföljdssystem som skapades genom denna unionslagstiftning gällde överträdelseavgifter, påföljdsavgifter för allvarliga överträdelser och förbud att idka fiskeri.

Detta påföljdssystem byggde inte på kriminaliseringar utan på administrativa påföljder av straffkaraktär. I utlåtande 12.6.2015 över denna landskapslagstiftning ansåg Högsta domstolen att då landskapet enligt 18 § 16 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen, bör landskapet även ha behörighet att stifta om administrativa sanktioner på dessa områden. Hinder fanns ej heller för att dessa avgifter skulle tillfalla landskapet. I fråga om rikets ovan angivna lag om parkeringsövervakning konstaterar Ålandsdelegationen dessutom att enligt lagens 20 § 2 mom. tillfaller felparkeringsavgifter som tas ut i ett område som står under kommunal övervakning kommunen i fråga, oberoende av om felparkeringsavgiften har påförts av polisen eller den kommunala parkeringsövervakaren eller en parkeringskontrollant. Med stöd av framställningen ovan anser Ålandsdelegationen att det inte finns hinder för att stadga att parkeringsboten såsom hänförande sig till natur- och miljövården ska tillfalla landskapet.

I rikslagens 129 §, 131-133 § samt 140 § har intagits bestämmelser om försummelseavgifter för försummelse att ansöka om godkännande för anteckning i producentregistret. Försummelseavgiften beskrivs i rikslagens förarbeten som en avgift av påföljdsnatur som påförs genom ett administrativt förfarande. I enlighet med framställningen ovan anser Ålandsdelegationen att försummelseavgiften är att hänföra till landskapets behörighet inom de delar som avgiften berör områden som utgör landskapsbehörighet. Eftersom inga avvikande bestämmelser intagits om försummelseavgiften i landskapslagen, ska den dock i enlighet med rikslagens 133 § betalas till staten. Försummelseavgiften verkställs av rättsregistercentralen.

Bestämmelser om vite, förbud och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Landskapslagen gäller implementering av EU:s regelverk. 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.

### **Ålandsdelegationens utlåtande**

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande landskapslagens 1 § 3 mom. och 2 § samt 63c § 6 mom. i landskapslagen om ändring av vägtrafiklagen för land-

skapet Åland, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av landskapslagen om ändring av landskapslagen om miljöskydd, landskapslagen om ändring av 30 och 46 §§ landskapslagen om besiktning och registrering av fordon, landskapslagen om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om sammankomster och landskapslagen om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om växtskyddsmedel 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