

Helsingfors/Mariehamn 20.5.2019

Nr 20/19

**Hänvisning** Ålands lagtings skrivelser  
10.4.2019 nr 63, 65 och  
67/2019.

Till Justitieministeriet

**Ärende** Utlåtande över följande av lagtinget 10.4.2019 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av riksförfattningar om dataskydd (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 5 kap. 41 § polislagen för Åland,
3. Landskapslag om upphävande av 34b § 2 och 3 mom. landskapslagen om miljöskydd.

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

### Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag enligt vilken dataskyddslagen (FFS 1050/2018, nedan dataskyddslagen), lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (FFS 1054/2018), samt lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (FFS 616/2019, nedan polisens personuppgiftslag) görs tillämpliga på Åland med i landskapslagen angivna avvikelser. Ändringar i rikslagarna ska tillämpas i landskapet från det de träder i kraft i riket. Landskapslagen ska inte tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som regleras i landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen, antagen av lagtinget 21.11.2018. I de övriga landskapslagarna görs ändringar av teknisk natur.

## 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 rikslagstiftningen reglerar skyddet 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.

Dataskyddslagen preciserar och kompletterar 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). Dataskyddsförordningens tillämpningsområde är mycket vid. Enligt dess 2 artikel ska den med vissa undantag tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Dataskyddslagen berör således ett stort antal rättsområden som antingen hör till landskapets eller till rikets behörighet.

Jämlikt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen hör rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott till rikets behörighet. Till rikets behörighet har i 27 § 27, 34 och 35 punkterna i självstyrelselagen hänförts ärenden gällande skjutvapen och skjutförnödenheter, försvarsväsendet och gränsbevakningen, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden samt explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. Tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprättandet av den nationella säkerheten har enligt dess 1 § begränsats till att gälla dessa angelägenheter. Eftersom lagen utslutande gäller områden som enligt det som anges ovan utgör rikets behörighet, är det inte möjligt, vare sig i stöd av 19 § 3 mom. eller något annat stadgande i självstyrelselagen att som blankettlag anta nämnda rikslag. Som jämförelse kan nämnas att Högsta domstolen i uttåtande 21.3.1996 över en av lagtinget 19.1.1996 antagen landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om genteknik och genetiskt modifierade organismer ansett att landskapslagen skulle förordnas att förfalla, eftersom lagstiftningen om genteknik enligt domstolens uppfattning enligt 27 § 42 punkten i självstyrelselagen var att hänföra till rikets behörighet. Därför var det inte möjligt att anta den som blankettlag. Med stöd av det ovan sagda

utgör landskapslagens 1 § 1 mom. en behörighetsöverskridning beträffande hänvisningen till lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprättandet av den nationella säkerheten.

Polisens personuppgiftslag tillämpas enligt dess 1 § på behandling av personuppgifter som behövs för skötseln av polisens uppgifter enligt 1 kap. 1 § i polislagen (FFS 872/2011), förutsatt att annat inte föreskrivs någon annanstans i lag, och om 1) behandlingen är helt eller delvis automatisk, eller 2) personuppgifterna utgör eller är avsedda att utgöra ett personregister eller en del av ett sådant. Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen hör allmän ordning och säkerhet med ovan nämnda undantag till landskapets behörighet. Polisens verksamhet på Åland är således av så kallad blandad natur. Polisens personuppgiftslag reglerar därför både ärenden som hör till landskapets och rikets behörighet. Bestämmelsen i 1 § 2 mom. i överenskommelseförordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (FFS 1177/2009, ÅFS 33/2011) berättigar landskapets polis förutom att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, även att utföra övriga uppgifter som hör till polisen om inte annat bestämts. Till den del polisväsendet på Åland hör till rikets behörighet gäller bestämmelserna i rikslagstiftningen, och sådana bestämmelser kan 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. Detta gäller även beträffande de i lagens 16 § och 17 § reglerade ärenden som landskapets polis berättigas erhålla uppgifter om till den del de innehas av rikets myndigheter. Genom lagens 60 § blir polisstyrelsen personuppgiftsansvarig för i paragrafen avsedda personuppgifter även till den del de hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Ålandsdelegationen konstaterar att riksdagen 18.3.2019 antog polisens personuppgiftslag i andra behandlingen. Republikens president hade inte ännu stadfäst lagen vid den tidpunkt då lagtinget antog den. 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 behörighetsöverskridning. Ålandsdelegationen utgår från att detta gäller även beträffande den nu aktuella landskapslagen. Det kan härvid även konstateras att då föreliggande landskapslagstiftning antogs fanns det inte någon ovisshet i lagtinget om innehållet i den kommande rikslagen.

Lagstiftningsbehörigheten gällande landskapets myndigheter tillkommer landskapet enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen, medan lagstiftningsbehörigheten gällande statsmyndigheternas organisation och verksamhet tillkommer riket enligt 27 § 3 punkt.

Regleringen av personuppgifter berör det i grundlagens 10 § tryggnads skyddet för privatlivet. Nämnda lagrum förutsätter att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Lagstiftningsbehörigheten berör således de i 2 kap. i grundlagen skyddade medborgerliga fri och rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket jämlikt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen. Till de frågor som utifrån bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna i 10 § 1 mom. i grundlagen absolut bör regleras i 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 ska registreras och hur ingående på lagnivå (se t.ex. GrUU 14/1998 rd och GrUU 1/2018 rd).

Med anledning av den förestående tillämpningen av dataskyddsförordningen har grundlagsutskottet ansett det motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt till lagstiftningen om skyddet för personuppgifter på vissa punkter. Utskottet har ansett att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, över lag utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Korrekt tolkade och tillämpade motsvarar bestämmelserna i förordningen enligt utskottets uppfattning också den nivå på skyddet för personuppgifter som bestäms utifrån Europakonventionen. Det är därför inte längre av konstitutionella skäl nödvändigt att speciallagstifta inom förordningens tillämpningsområde då den heltäckande och detaljerat föreskriver om behandling av personuppgifter. Istället bör skyddet för personuppgifter härefter i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen. I princip räcker det med att bestämmelserna om skydd för och behandling av personuppgifter är harmoniserade med dataskyddsförordningen. Utskottet lyfter dock fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personens identitet. Grundlagsutskottet påpekar därför särskilt att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Utskottet anser att bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande bör analyseras utifrån praxisen för tidigare bestämmelser på lagnivå i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter. Utskottet framhåller att även lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter bör vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd).

Ålandsdelegationen noterar att landskapslagen inte innehåller några från den antagna rikslagstiftningen avvikande bestämmelser i detta

hänseende, med undantag av bestämmelserna i landskapslagens 2 § om polismyndighetens rätt att få uppgifter ur vissa register som förs av myndigheter inom landskapsförvaltningen samt polismyndighetens rätt enligt 3 § att lämna ut uppgifter till Fordonsmyndigheten på Åland. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfyller landskapslagen de krav som grundlagen ställer för skyddande av personuppgifter, varför den inte föranleder några anmärkningar avseende grundlagens 10 §. Detta gäller även i fråga om utlämnandet av uppgifter till utlandet.

I dataskyddslagens 29 § ingår bestämmelser om behandling av personbeteckningar. Personbeteckningen är att hänföra till folkbokföring, vilket rättsområde enligt 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt landskapslagens 4 § ska Datainspektionen fungera som tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen. Bestämmelserna om tillsynsmyndighet i 3 kap. i dataskyddslagen ska inte tillämpas i förhållande till Datainspektionen utan istället tillämpas bestämmelserna i 3 kap. i landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen, antagen av lagtinget 21.11.2018. De administrativa sanktionsavgifter som avses i artikel 83 i dataskyddsförordningen och 24 § i dataskyddsförordningen får endast påföras av påföljdsnämnden vid Datainspektionen i enlighet med 5 §. Påföljdsnämnden är ett kollegialt organ bestående av myndighetschefen vid Datainspektionen och ytterligare två medlemmar. Även dessa två medlemmar ska uppfylla de behörighetskrav som gäller för myndighetschefen. Påföljdsnämnden är beslutför endast då samtliga tre medlemmar är närvarande. Nämnden ska fatta beslut efter föredragning. Härvid beaktas i landskapslagen de anmärkningar som grundlagsutskottet anförde i utlåtande (GrUU 14/2018 rd) över regeringens proposition med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (RP 9/2018 rd), som bl.a. innehöll dataskyddslagen. Utskottet konstaterade att sanktionsavgifterna enligt dataskyddsförordningen är betydande till beloppet 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. Ett kollegialt organ bör därför ges i lagfäst uppdrag att besluta om de administrativa sanktionsavgifterna. Dataombudsmannen kan dock i egenskap av enskild tjänsteman ges i uppdrag att ha hand om utredning, övrig beredning och föredragning innan sanktionsavgiften 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, vilket enligt utskottet var en förutsättning för att dataskyddslagen skulle kunna behandlas i vanlig lagstift-

ningsordning. Denna problematik förelåg inte beträffande den av lagtinget 21.11.2018 antagna landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen, eftersom administrativa sanktionsavgifter inte skulle påföras inom nämnda landskapslags tillämpningsområde. Enligt föreliggande landskapslag får Ålands polismyndighet inte påföras administrativa sanktionsavgifter, medan det i övrigt är möjligt att inom landskapslagens tillämpningsområde påföra sådana påföljdsavgifter som dataskyddsförordningen föreskriver.

Beträffande datainspektionens organisation, uppgifter och befogenheter i övrigt hänvisar Ålandsdelegationen till delegationens utlåtande nr 31/18 av 20.12.2018.

Ålandsdelegationen konstaterar att i landskapslagen inte görs några andra hänvisningar till landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen än att dess 3 kap. ska tillämpas enligt det som beskrivs ovan. Däremot anges i landskapslagens 1 § 4 - 5 mom. att om det i annan landskapslag finns särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter och bestämmelserna avviker från landskapslagens bestämmelser ska de bestämmelserna gälla. Hänvisas i de i 1 mom. nämnda rikslagarna till bestämmelser i rikslagstiftningen ska hänvisningarna avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen. 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. Av denna anledning förblir det oklart om bestämmelserna i 4 kap. i landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen om bl.a. vite och ändringssökande ska tillämpas även inom föreliggande landskapslags tillämpningsområde istället för motsvarande bestämmelser i dataskyddslagen. Ålandsdelegationen konstaterar dock att bestämmelserna i båda landskapslagarna överensstämmer med 25 och 26 § i självstyrelselagen. Oberoende av vilken lagstiftning som följs kan bestämmelserna om vite och andra tvångsåtgärder enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med anledning av ovanstående anser Ålandsdelegationen att den beskrivna oklarheten inte utgör en behörighetsöverskridning.

Straffbestämmelserna kan med stöd av 18 § 25 punkten och 27 § 22 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Beträffande bedömningen av landskapslagars 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.

Ålandsdelegationen konstaterar avslutningsvis att i 2 § 5 punkten i landskapslagen finns ett skrivfel, där ordet skötsel uppenbarligen fallit bort (... polisens skötsel av ...).

### **Ålandsdelegationens utlåtande**

Ålandsdelegationen finner med hänvisning till det ovan sagda att landskapslagens 1 § 1 mom. utgör en behörighetsöverskridning till den del lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten genom nämnda moment görs tillämplig i landskapet. Med anledning härav bör hela 1 § 1 mom. förfalla. Hänvisningen i 4 § 1 mom. till sist nämnda rikslag föranleder att även nämnda moment bör förordnas att förfalla. Landskapslagen utgör inte en fungerande helhet utan nämnda moment, varför landskapslagen i dess helhet bör förordnas att förfalla. Detta gäller även beträffande de övriga landskapslagarna, eftersom tillämpningen av dem förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

**Närvarande** Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare