

Helsingfors/Mariehamn 28.10.2020

Nr 44/20

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
30.9.2020, nris 187, 189 och
191/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 30.9.2020 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om privata säkerhetstjänster (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av ordningslagen för landskapet Åland,
3. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om sammankomster.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag enligt vilken rikets lag om privata säkerhetstjänster (FFS 1085/2015, nedan rikslagen) med vissa undantag ska tillämpas i landskapet. Syftet med rikslagen är att trygga privata säkerhetstjänsters kvalitet och tillförlitlighet samt att främja samarbetet mellan myndigheterna och privata säkerhetstjänster. Rikslagen tillämpas på bevakningsrörelse, ordningsvaktsverksamhet och säkerhetsskyddande verksamhet (privata säkerhetstjänster). Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privata säkerhetstjänster

Postadress:
Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:
växel 018-635270

Telefax:
018-635268

Adress i Helsingfors:
Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

och landskapslagen om ordningsvakter. I de övriga landskapslagarna intas hänvisningar till landskapslagen.

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.

Landskapslagstiftningen gäller landskapets myndigheter, som utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland. Landskapslagen gäller även allmän ordning och säkerhet på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen med undantag av 27 § 27, 34 och 35 punkterna i självstyrelselagen. Av nämnda undantag gäller 27 § 27 punkten skjutvapen och skjutförnödenheter, och rikslagens bestämmelser om dessa kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Landskapslagen gäller även näringsverksamhet, som med vissa undantag utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som i enlighet med rikslagen ankommer på Polisstyrelsen ska på Åland skötas av landskapsregeringen, till den del förvaltningen grundar sig på lagtingets lagstiftningsbehörighet, medan de förvaltningsuppgifter som i enlighet med samma lag ankommer på en lokal polisinstans ska på Åland skötas av Ålands polismyndighet, till den del förvaltningen grundar sig på lagtingets lagstiftningsbehörighet. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är dessa bestämmelser 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. 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.

Beträffande landskapslagens 2 § noterar Ålandsdelegationen vidare att i paragrafen används benämningen "Finland" då riket avses. Detta överensstämmer inte med den terminologi som används i självstyrel-

selagen, där Finland används som landsnamn och riket som benämning på övriga Finland förutom Åland. En avvikelse från den traditionella terminologin i lagtext är inte önskvärd, eftersom den är ägnad att framkalla missförstånd, men kan dock inte enligt Ålandsdelegationens bedömning anses utgöra en behörighetsöverskridning. Högsta domstolen argumenterade på motsvarande sätt i sitt utlåtande 28.6.2013 över vissa lagar som gällde polislagstiftningen då nämnda uttryck användes i lagrum som berörde internationella konventioner.

Rikslagens 26 § 4 punkt berättigar befälhavaren på ett fartyg att utse ordningsvakter för ett i 15 kapitlet i sjölagen (FFS 674/1994) avsett fartyg som befordrar passagerare. Enligt rikslagens 68 § ger ett näringstillstånd för säkerhetsbranschen rätt att utöva i tillståndet avsedd verksamhet i hela landet och ombord på finländska fartyg, om inte annat föreskrivs. Av landskapslagens förarbeten framgår att landskapslagen, liksom gällande landskapslag om ordningsvakter, även ska gälla säkerhetstjänster ombord på passagerarfartyg som är registrerade på Åland. Med anledning härav påpekas att enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen hör handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten till rikets behörighet. I regeringens proposition till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd. s. 75) anges angående nämnda punkt bl.a. följande:

"Begreppet handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten skall i princip motsvara begreppen "privat sjörätt" och "lots- och fyrväsendet samt annan offentlig sjörätt" i 11 § 2 mom. 8 och 17 punkten i den gällande självstyrelselagen. Den reglering som avser förutsättningarna för och sättet att bedriva handelssjöfart är också enligt förslaget en riksangelägenhet. Likaså hör lagstiftningen om farleder som används för handelssjöfarten till rikets lagstiftningsbehörighet".

Så uppfattat omfattar begreppet handelssjöfart i 27 § 13 punkten i självstyrelselagen inte ordningsvakter ombord på handelsfartyg, utan regleringen av dem hör till landskapets behörighet enligt 18 § 6 punkten.

Enligt rikslagens 33 § och 81 § ska bl.a. personbeteckningar nämnas i de händelserapporter samt personal- och arbetsskiftesregister som paragraferna avser. Personbeteckningen är att hänföra till folkbokföring, vilket rättsområde enligt 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen hänförts till rikets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas.

Vid lagstiftningskontrollen bör även tas ställning till landskapslagars förhållande till grundlagen, eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag utgör riksbehörighet enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen.

Rikslagen förutsätter näringstillstånd för säkerhetsbranschen för drivande av bevakningsrörelse och utövande av säkerhetsskyddande verksamhet som omfattar säkerhetsskyddsuppgifter som kräver godkännande. Denna begränsning bör bedömas utgående från den i grundlagen tryggade näringsfriheten. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon har valt fritt. Grundlagsutskottet har av hävd ansett att huvudregeln enligt grundlagen är näringsfrihet, men att det i undantagsfall får krävas tillstånd för näringsverksamhet. En reglering där det krävs tillstånd (registrering) ska ske genom lag, som måste uppfylla de allmänna förutsättningarna för en lag som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna. Bakgrunden till regleringen ska vara ett vägande samhälleligt behov. Inskränkningarna i näringsverksamheten ska vara exakta och noga avgränsade och deras omfattning och förutsättningarna för dem ska framgå av lagen. När det gäller innehållet i regleringen har utskottet ansett det vara viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelsefullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning och i vilken omfattning de bygger på ändamålsenlighetsprövning. En myndighets befogenhet att förena ett tillstånd med villkor ska grunda sig på exakta bestämmelser i lag. Väsentligt är bland annat att tillståndsmyndigheten inte har befogenheter att bestämma om sådant som det ska föreskrivas genom lag om. Grundlagsutskottet har i sin praxis i fråga om reglering av näringsverksamhet ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftigare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Utskottet har därför ansett att proportionaliteten kräver att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelse och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats.

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 42/2016 rd) anges att det huvudsakliga syftet med de föreslagna ändringarna är att göra bestämmelserna om förfarandet för godkännande som väktare, ordningsvakter och utövare av säkerhetsskyddsuppgifter smidigare. Med tanke på förfarandet leder de föreslagna ändringarna när de genomförs till ett enklare förfarande än i dagsläget. Genom de föreslagna bestämmelserna ingriper man inte i de kriterier som grundlagsutskottet har godkänt i sina utlåtanden och som ska tillämpas på de nämnda godkännandena. Enligt propositionen står de föreslagna ändringarna i samklang med de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller näringsfrihet och rätt till arbete och som föreskrivs i 18 § i grundlagen. De övriga ändringarna konstateras till naturen vara rent tekniska eller sådana som klargör lagstiftningen. Avsikten är inte att genom ändringarna göra väsentliga ändringar i sakinnehållet i bestämmelserna. Ålandsdelegationen konstaterar att landskapslagen

inte i detta avseende innehåller några från rikslagen avvikande bestämmelser. Förutsättningarna för återkallande av tillstånd anges detaljerat i rikslagen, varvid det även är möjligt att utfärda en varning istället för ett återkallande. Landskapslagen innebär att tillståndsplikten för de privata säkerhetstjänsterna utvidgas. Genom övergångsbestämmelserna i landskapslagens 11 § lindras dess effekter för dem som innehar tillstånd eller godkännanden, varför den utökade tillståndsplikten inte föranleder anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Ålandsdelegationen konstaterar även att i rikslagen intagits ett flertal bestämmelser om tvångsåtgärder vilka inkräktar på de i 2 kap. i grundlagen angivna medborgerliga fri- och rättigheterna. I landskapslagen har inte intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser i detta avseende och bestämmelserna kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Rikslagens 7 kap. innehåller bestämmelser om tillsyn över privata säkerhetstjänster. I landskapets behörighet ingår även att inta bestämmelser om tillsyn och sanktioner inom rättsområden som faller inom landskapets behörighet. Dessa bestämmelser kan ingripa på de medborgerliga fri- och rättigheterna som i enlighet med det som anges ovan utgör riksbehörighet. Trots att en sammanslutnings medlemmar, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet berättigar rikslagens 85 § Polisstyrelsen och polisinsättningarna att av i paragrafen nämnda personer och instanser få för tillsynen behövlig information. Enligt 27 § 8 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar samt bokföring. Bestämmelsen, som i enlighet med landskapslagens 2 § bör anses berättiga även landskapsregeringen och Ålands polismyndighet, kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Rikslagens 9 § och 34 innehåller bestämmelser om tystnadsplikten, som även innefattar företagshemligheter.

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. Straffbestämmelserna i landskapslagen kan enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Hänvisningarna till strafflagen i landskapslagen gällande lindring av straffansvar vid excess i samband med användning av maktmedel är att hänföra till den allmänna straffrätten, och utgör härvid riksbehörighet. I 18 § i landskapslagen om ändring av ordningslagen för landskapet Åland har beträffande allmänna bestämmelser om ordningsbot intagits en hänvisning till lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (FFS 754/2010), vilken lag utgör riksbehörighet. Dessa stadganden av rikslagstiftningsnatur kan jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Besvärsbestämmelserna i landskapslagens 8 § överensstämmer med nämnda paragrafer.

Landskapslagens 9 § 1 mom. berättigar landskapsregeringen att, såvitt ärendet inte hör till området för lag, inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som har utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas på Åland oförändrade eller med de ändringar som landskapsregeringen bestämmer. Med anledning härav 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 delegeringsstadgandet i landskapslagens 9 § 1 mom. vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdas med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen och rikslagen. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagstiftningen 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 självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Det ovan nämnda gäller enligt Ålandsdelegationens bedömning även förordningsfullmakten i landskapslagen 9 § 2 mom., som hänvisar till rikslagens 111 § 2 mom. En hänvisning till nämnda paragraf finns även i förordningsfullmakten i landskapslagens 2 § 2 mom. Beträffande landskapslagens 9 § 2 mom. noterar Ålandsdelegationen att förordningsfullmakten endast gäller inom landskapets behörighet, och således inte bl.a. föreskrifter om hur skicklighet i hanteringen av skjutvapen ska visas.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande landskapslagens 2 §. Dessutom konstateras att hänvisningen i landskapslagens 11 § 1 mom. till lagens 9 § 2 mom. torde avse landskapslagens 10 § 2 mom. Dessa anmärkningar berör dock inte behörighetsfördelningen i självstyrelselagen. Tillämpningen av de övriga landskapslagarna förutsätter att landskapslagen träder i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare