

Helsingfors/Mariehamn 28.10.2020

Nr 45/20

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
30.9.2020, nr 194 och
196/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 30.9.2020 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av vissa bestämmelser i lagen om transportservice (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 4 § landskapslagen om ordnande av kollektivtrafiktjänster.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag, enligt vilken vissa bestämmelser i rikets lag om transportservice (FFS 320/2017, nedan rikslagen) görs tillämpliga i landskapet. Ändringar i rikslagen ska gälla på Åland då de träder i kraft i riket. I 4 § i landskapslagen om ordnande av kollektivtrafiktjänster görs en ändring 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.

Landskapslagen gäller landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, vägtrafik samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller med vissa undantag tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Landskapslagens tillämpningsområde är betydelsefullt i behörighetsavseende från två aspekter, dels i fråga om dess territoriella tillämpningsområde och dels i fråga om vilka företagare den avser.

Enligt självstyrelselagens 27 § 4 och 12 punkter är förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. samt utrikeshandeln riksbehörighet. Landskapslagens och den antagna rikslagstiftningens tillämpningsområden är därför betydelsefulla från behörighetssynpunkt. I landskapslagens 1 § 2 mom. anges att de antagna riksbestämmelserna ska tillämpas *på Åland*. I landskapslagens förarbeten anges att syftet med lagförslaget är att med avseende på vägtransporter på Åland uppdatera den åländska lagstiftningen för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter. Ålandsdelegationen utgår därför från att landskapslagen enbart omfattar de egenföretagare som på Åland innehar ett trafikillstånd utfärdat av landskapsregeringen och som bedriver trafik på Åland samt mellan Åland och det övriga Finland. Landskapslagen gäller således inte övrig trafik utanför landskapet.

Enligt landskapslagens 1 § ska lagen tillämpas på förare som är egenföretagare enligt definitionen i 42 § 10 punkten i rikslagen och som deltar i utövande av sådan transportverksamhet i vägtrafik som avses i tillämpningsområdet för den i 42 § 1 punkten angivna förordningen och den i 42 § 3 punkten angivna överenskommelsen. Enligt rikslagens 42 § 10 punkt avses med förare som är egenföretagare "en person som deltar i utövande av sådan transportverksamhet i vägtrafik som hör till tillämpningsområdet för kör- och vilotidsförordningen eller för AETR-överenskommelsen, som inte står i anställningsförhållande och vars huvudsakliga yrkesverksamhet består i att utföra person- eller godstransporter på väg på det sätt som avses i EU:s förordning om tillstånd för godstrafik eller i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss, och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006, *nedan EU:s förordning om internationell busstrafik*, med stöd av ett gemenskapstillstånd eller med stöd av ett tillstånd enligt 3 §, och a) som arbetar för egen räkning, b) som är fri att organisera sin yrkesverksamhet, c) vars inkomster är direkt beroende av den rörelsevinst som görs, och d) som är fri att, självständigt eller i samarbete med andra transportföretagare, ha affärsförbindelser med kunder." Av definitionen framkommer att landskapslagen inte tillämpas på förare i ar-

betsavtalsförhållande, varvid landskapslagen inte direkt berör rättsområdena arbetsrätt eller arbetsavtal, vilka enligt 27 § 21 punkten och 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag utgör riksbehörighet.

Med beaktande av ovanstående föranleder landskapslagens tillämpningsområde inte några anmärkningar i behörighetsavseende.

Speciellt med beaktande av att arbetsrätt och arbetsavtal enligt det som anges ovan utgör riksbehörighet är landskapslagens 2 §, som anger att de uppgifter som enligt rikslagen ankommer på arbetskyddsmyndigheten på Åland ska skötas av landskapsregeringen till den del förvaltningsuppgifterna grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet, bristfällig. Bestämmelsen torde dock avse den tillsyn som anges i 192 § 3 mom. i 1 kapitlet i avdelning V i rikslagen, och sålunda avse förare som är egenföretagare. Landskapets behörighet gällande näringsverksamhet kan anses innefatta befogenhet att reglera och övervaka arbets- och vilotiderna för dessa egenföretagare. Bestämmelsen är dock till sitt innehåll vag 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 oakttat formellt sett inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Regleringen av arbetstiden begränsar möjligheten för förare som är egenföretagare att fritt råda över sin tidsanvändning. Det innebär ett ingrepp mot egenföretagarnas frihet att utöva näringsverksamhet enligt 18 § i grundlagen. Enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen utgör stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag riksbehörighet. Genom föreliggande landskapslag upphävs landskapslagen (ÅFS 72/2013) om tillämpning på Åland av lagen om arbetstid i vägtrafik för förare som är egenföretagare (FFS 349/2013, nedan den gamla rikslagen). Dessa bestämmelser har genom reformen i riket istället införts i rikslagen. Grundlagsutskottet anförde i utlåtande GrUU 8/2013 rd över regeringens proposition RP 179/2012 rd gällande den gamla rikslagen att bestämmelserna uppfyllde de krav på exakthet och noggrann avgränsning som ställs vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet med rikslagen konstaterades vara att trygga säkerheten och skydda hälsan för förare som är egenföretagare och arbetar med vägtransporter samt att förbättra säkerheten i vägtrafiken och förhindra snedvridning av konkurrensen. I synnerhet främjande av säkerheten i vägtrafiken var enligt utskottet ett samhällligt godtagbart och tungt vägande skäl för

att begränsa arbetstiden också för förare som är egenföretagare. Grundlagsutskottet ansåg att begränsningarna inte heller med hänsyn till proportionalitetskravet var oskäligen. Ålandsdelegationen konstaterar att dessa bestämmelser i rikslagen motsvarar bestämmelserna i den gamla rikslagen. Grundlagsutskottet anförde i sitt utlåtande över rikslagen (GrUU 46/2016 rd) inte några kommentarer gällande arbetstiderna, varför ovan nämnda konstateranden torde vara aktuella även beträffande rikslagen. Ålandsdelegationen konstaterar att landskapslagen i detta avseende inte innehåller några från rikslagen avvikande bestämmelser.

Landskapslagens 3 § 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 3 § 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, rikslagen 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 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.

Delegeringsbestämmelsen i landskapslagens 3 § 2 mom. berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta om undantag från bestämmelserna i artiklarna 5-9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85

och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85. Ålandsdelegationen konstaterar att bestämmelserna i kapitel IV i nämnda EU-förordning berättigar medlemsstaterna att under förutsättningar som anges i förordningen göra vissa undantag från de nämnda artiklarna i förordningen. Såsom ovan konstaterats utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt med beaktande av bestämmelserna i lagens 9 och 9a kap. Självstyrelselagens 9 kap. reglerar internationella förpliktelser, medan lagens 9a kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen. Då åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del delad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i självstyrelselagen. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen mellan landskapet och riket bibehålls också vid genomförandet av EU-rätten. I fråga om den interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet är det landskapets sak att se till att unionsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till en medlemsstats behörighet, men enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. I föreliggande fall är det fråga om undantag som gäller genomförande av EU:s regelverk på Åland i angelägenheter som utgör landskapsbehörighet, varför bestämmelsen inte heller i detta avseende föranleder några anmärkningar i behörighetsavseende. Dessa undantag kan endast gälla transporter inom Åland, vilket även anges i landskapslagens förarbeten.

Beträffande grundlagsenligheten i landskapslagens 3 § 2 mom. hänvisar delegationen till det som ovan anges angående landskapslagens 3 § 1 mom. Bestämmelsen ger visserligen landskapsregeringen en vid provningsrätt då det gäller att överväga om de undantag som EU-förordningen medger ska tillämpas på Åland eller inte. Ålandsdelegationen konstaterar dock att undantagen bör anses vara till fördel för egenföretagarna, eftersom de skulle göra det möjligt för dem att i större utsträckning följa de körtider som de själva föredrar. Bestämmelsen kan anses vara förenlig med självstyrelselagens 21 § 1 mom. och grundlagens 80 § 1 mom.

I enlighet med 18 § 25 punkten i självstyrelselagen kan straffbestämmelserna i rikslagen intas i landskapslagstiftningen till den del de utgör landskapsbehörighet.

Lagstiftningsbehörigheten gällande konsumentskydd tillkommer riket enligt självstyrelselagens 27 § 10 punkt. Detta har beaktats i hänvisningen i 4 § 2 mom. 1 punkten i landskapslagen om ändring av 4 § landskapslagen om ordnande av kollektivtrafiktjänster.

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 2 §, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare