

Helsingfors/Mariehamn 28.10.2020

Nr 46/20

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
30.9.2020, nr 199, 201, 203,
205, 207, 209, 211, 213, 215
och 217/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 30.9.2020 antagna landskaps-
lagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av polislagen (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om Ålands polismyndighet,
3. Landskapslag om ändring av 3 § förvaltningslagen för landskapet Åland,
4. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om behandling av berusade,
5. Landskapslag om ändring av 10 och 25 §§ landskapslagen om ordningsvakter,
6. Landskapslag om ändring av 5g § landskapslagen om lotterier,
7. Landskapslag om ändring av 90 § räddningslagen för landskapet Åland,
8. Landskapslag om ändring av 15 § landskapslagen om produktionsstöd för el,
9. Landskapslag om ändring av 5 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om konsument säkerhet,
10. Landskapslag om ändring av 11 och 46 §§ körkortslagen för Åland.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag, genom vilket rikets polislag (FFS 872/2011, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. Genom landskapslagen upphävs polislagen för Åland (ÅFS 87/2013). Hänvisningarna i de övriga landskapslagarna ändras till att gälla landskapslagen.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen för Åland hör ärenden gällande allmän ordning och säkerhet samt brand- och räddningsväsendet till landskapets lagstiftningsbehörighet. Landskapslagen gäller även landskapets myndigheter, på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapet.

Till rikets behörighet har i 27 § 1, 24, 27, 34 och 35 punkterna i självstyrelselagen hänförts ärenden gällande de medborgerliga fri- och rättigheterna, administrativa ingrepp i den personliga friheten, 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. Jämlikt 27 § 23 punkten hör rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott till rikets behörighet. Även lagstiftningen om medborgarskap och pass samt utlänningslagstiftningen, vilka aktualiseras i polisens tillståndsförvaltning, hör enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet. Riket har jämlikt 27 § 3 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet.

Av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen framgår att polisens verksamhet på Åland är av så kallad blandad natur. Närmare bestämmelser rörande förvaltningsbehörigheten av de polisiära uppgifterna mellan riket och landskapet har intagits i överenskommelseförordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (FFS 56/2020, ÅFS 34/2020). Bestämmelsen i överenskommelseförordningens 1 § 2 mom. berättigar landskapets polis, men inte annan landskapsmyndighet, förutom att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, även utföra övriga uppgifter som hör till polisen om inte annat bestämts. Landskapets polis är härigenom berättigad att utföra uppgifter hänfödda till rikets behörighetsområde såsom förundersökning. I landskapslagens 2 § har intagits en hänvisning till nämnda förordning. Denna hänvisning gäller så länge överenskommelseförordningen är i kraft. Enligt vad Ålandsdelegationen kunnat konstatera har bestämmelserna i nämnda överenskommelseförordning beaktats i landskapslagen. I landskapslagens 3 § anges som polisens uppgift även att utreda brott och föra brott till

åtalsprövning, vilket hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt det som anges ovan. Bestämmelsen, som är av informativt innehåll, är gällande i landskapet med stöd av nämnda överenskommelseförordning och kan i stöd av den intas i landskapslagen. Lagrummet återger rikslagstiftningen som sådan och avspeglar polisens behörighet sådan den i praktiken är i landskapet på grund av överenskommelseförordningen.

Bestämmelsen i landskapslagens 7 § om att landskapsregeringen efter samråd med landshövdingen bestämmer om polisens uniform och beväpning motsvarar bestämmelsen i 9 § i överenskommelseförordningen och 1 kap. 10 § 5 mom. i gällande polislag, och innebär således inte någon ändring i rättsläget.

Till den del poliväsendet på Åland hör till rikets behörighet gäller bestämmelserna i rikslagstiftningen. I landskapslagen har även intagits bestämmelser som reglerar riksmyndigheternas verksamhet. I landskapslag kan statliga myndigheter enligt 19 § 3 mom. och 31 § i självstyrelselagen påföras uppgifter inom gränserna för sin allmänna behörighet.

Jämlikt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen hör bl.a. avvikelser från grundlag och de medborgerliga rättigheterna till rikets behörighet. I landskapslagen har intagits ett stort antal bestämmelser om tvångsåtgärder som inkräktar på de i 2 kap. i grundlagen angivna grundläggande fri- och rättigheterna. Det gäller bl.a. de i rikslagens 5 kap. reglerade hemliga metoderna för inhämtande av information. Som en allmän princip har i rikslagens 1 kap. 2 § intagits en bestämmelse om att polisen ska respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när polisen utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter. Ålandsdelegationen konstaterar att i de nu aktuella landskapslagarna inte intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser gällande de grundläggande fri- och rättigheterna.

Landskapslagen innehåller även bestämmelser som gäller luftfart och televerksamhet, vilka utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 14 och 40 punkter.

Av framställningen ovan framgår att i landskapslagen ingår ett stort antal stadganden som utgör riksbehörighet. Med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen kan i en landskapslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Upptagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet. Till den del förvaltningsuppgifter överförs i stöd av ovan nämnda överenskommelseförordningar påverkar detta inte behörighetsfördelningen på lagstiftningsområdet.

Förhållandet till utländska makter utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt, med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. Bestämmelserna om internationellt samarbete i landskapslagens 11 § överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i rikslagen, och kan till den del de utgör riksbehörighet med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Ålandsdelegationen noterar dock att enligt landskapslagens 11 § 2 mom. ska vid tillämpningen av 5 kap. 27 § i rikslagen det som föreskrivs i Schengenregelverket som är bindande för Åland gälla beträffande en i artikel 31 i Schengenkonventionen avsedd behörig tjänstemans rätt att fortsätta observation eller teknisk observation av en person på Åland. Rikslagens 5 kap. 27 § hänvisar härvid till artikel 41 i Schengenkonventionen, varför hänvisningen till artikel 31 torde vara en felskrivning. Denna felaktighet inverkar inte på behörighetsfördelningen.

Ålandsdelegationen konstaterar vidare att i nämnda 11 § används uttrycket "Finland och Åland". Uttrycket överensstämmer dock inte med den terminologi som används i självstyrelselagen, 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 anses utgöra en behörighetsöverskridning. Ålandsdelegationen konstaterar att Högsta domstolen i utlåtande 28.6.2013 (OH 2013/125) över den gällande polislagen ansåg att lagtinget inte kunde avses ha överskridit sin lagstiftningsbehörighet genom att använda det främmande uttrycket i motsvarande sammanhang som gällde internationella konventioner.

Rikslagen innehåller ett flertal bestämmelser om polismyndighetens rätt att trots sekretessbestämmelser få information samt om utlämnande av information. Denna information kan innehålla 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. Regleringen av personuppgifter berör 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 skyddade medborgerliga fri och rättigheterna, som enligt det som anges ovan utgör riksbehörighet.

Med anledning av tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning 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, överlag 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 europeiska människorättskonventionen. Det är därför inte längre av konstitutionella skäl nödvändigt att speciallagstifta inom förordningens tillämpningsområde då den på ett heltäckande och detaljerat sätt 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 och 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 från 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, som noterar att landskapslagen inte innehåller några från rikslagen avvikande bestämmelser beträffande personuppgifter, anser för sin del att polislagsstiftningen uppfyller ovan nämnda krav. Ytterligare kan konstateras att genom den av lagtinget 10.4.2019 antagna landskapslagen om tillämpning på Åland av riksförfattningar om dataskydd gjordes bl.a. lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (FFS 616/2019) med vissa undantag tillämplig på Åland.

Landskapslagens 10 § innehåller från rikslagstiftningen avvikande bestämmelser gällande skadestånd. Avvikelserna innebär att ersättningarna ska erläggas av landskapets medel, samt att besluten ska fattas av landskapets myndigheter. Skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller inom landskapets behörighet, såsom allmän ordning och säkerhet, utgör frågan en landskapsangelägenhet. Landskapslagens 10 § föranleder inte anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som stadgas i

lagens 18 § 25 punkt. Detta innebär att straffformer och övriga frågor som anknyter till den allmänna delen av straffrätten regleras i rikslagstiftningen. Detta gäller i fråga om polismäns rätt till nödvärn samt excess i samband med användning av maktmedel och excess i nödvärn i rikslagen, liksom möjligheten att använda lindrigare straffskala. Dessa bestämmelser kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. I landskapets behörighet gällande straffrätten ingår även att inta bestämmelser om avstående från straff

Straffbestämmelserna i landskapslagens 13 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas. En felskrivning torde finnas i landskapslagens 13 § 3 mom. 5 punkt.

Bestämmelserna om vite och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas.

Besvär bestämmelserna i landskapslagens 10 § 7 mom. och 14 § överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Delegeringsbestämmelser, som berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om vissa i rikslagen reglerade angelägenheter finns i landskapslagens 15 §. Med anledning härav konstateras 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 och 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. Med beaktande av att innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas av den reglering som finns i den aktuella lagstiftningen, anser Ålandsdelegationen att delegeringarna, som i sak motsvarar de delegeringar som finns i rikslagen, uppfyller de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom. Däremot är det möjligt att i landskapslag endast inta delegeringsfullmakter inom landskapets behörighetsområden. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är det inte möjligt att i landskapslagens 15 § 2 mom. 11 punkt berättiga landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda från rikslagstiftningen avvikande bestämmelser om ordnande av och tillsyn över användningen av i 5 kap. i rikslagen avsedda hemliga metoder för inhämtande av information samt om dokumentering av åt-

gårderna och om de rapporter som ska lämnas, eftersom denna förordningsfullmakt gäller ärenden som kan inkräkta på de grundläggande fri- och rättigheterna som tryggas i 2 kap. i grundlagen. Denna delegeringsbestämmelse, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt, utgör härigenom en behörighetsöverskridning. En motsvarande delegeringsbestämmelse fälldes även vid lagstiftningskontrollen av den av lagtinget 8.4.2013 antagna polislagen för Åland.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner med hänvisning till det ovan sagda att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet, förutom beträffande landskapslagens 15 § 2 mom. 11 punkt. Det felaktiga stadgandet inverkar inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft. Delegationen har ovan i utlåtandet påtalat felskrivningar i landskapslagens 11 § 2 mom. och 13 § 3 mom. 5 punkt, vilka dock inte inverkar på behörighetsfördelningen. Tillämpningen av hänvisningarna till landskapslagen i de övriga landskapslagarna 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