

Helsingfors/Mariehamn 4.5.2021

Nr 26/21

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser 24.3.2021, nr 62, 64, 66, 68, 70, 72, 74, 76, 78, 80, 82, 84, 86, 88, 90, 92, 94, 96, 98, 100, 102, 104, 106, 108, 110, 112, 114, 116, 118, 120, 122, 124, 126, 128, 130, 132, 134, 136, 138, 140, 142, 144, 146, 148, 150, 152, 154, 156, 158, 160, 162 och 168/2021.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 24.3.2021 antagna landskapslagar:

1. Offentlighetslag för Åland (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om upphävande av vissa bestämmelser om offentlighet och sekretess,
3. Landskapslag om ändring av 10 § landskapslagen om valfinansiering,
4. Landskapslag om ändring av landskapslagen om landskapsrevisionen,
5. Landskapslag om ändring av förvaltningslagen för landskapet Åland,
6. Landskapslag om ändring av arkivlagen för landskapet Åland,
7. Landskapslag om ändring av 4 § landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen,
8. Landskapslag om ändring av 1b § landskapslagen om Ålands polismyndighet,
9. Landskapslag om ändring av 20 § landskapslagen om Ålands ombudsmannamyndighet,
10. Landskapslag om ändring av 5 § landskapslagen om Ålands energimyndighet,
11. Landskapslag om ändring av 12 § landskapslagen om landskapets finansförvaltning,

12. Landskapslag om ändring av kommunallagen för landskapet Åland,
13. Landskapslag om ändring av räddningslagen för landskapet Åland,
14. Landskapslag om ändring av 19 § landskapslagen om energideklaration för byggnader,
15. Landskapslag om ändring av 14 § landskapslagen om finansiering av landsbygdsnäringar,
16. Landskapslag om ändring av 14 § landskapslagen om landskapsgaranti för likviditetslån för lantbruksföretagare under år 2018,
17. Landskapslag om ändring av 14 § landskapslagen om landskapsgaranti för likviditetslån för lantbruksföretagare under år 2017,
18. Landskapslag om ändring av landskapslagen om produktion av genetiskt modifierade växter,
19. Landskapslag om ändring av 33 § landskapslagen om posttjänster,
20. Landskapslag om ändring av landskapslagen om marknadskontrollen av vissa produkter,
21. Landskapslag om ändring av landskapslagen om produktionsstöd för el,
22. Landskapslag om ändring av 55 § landskapslagen om miljöskydd,
23. Landskapslag om ändring av 60a § jaktlagen för landskapet Åland,
24. Landskapslag om ändring av djurskyddslagen för landskapet Åland,
25. Landskapslag om ändring av 8 § landskapslagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn,
26. Landskapslag om ändring av 27 § landskapslagen om hemvårdsstöd,
27. Landskapslag om ändring av landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet,
28. Landskapslag om ändring av 33 § landskapslagen om främjande av integration,
29. Landskapslag om ändring av landskapslagen om främjande av en utbyggnad av bredbandsnät,
30. Landskapslag om ändring av 18 § landskapslagen om ordnande av kollektivtrafiktjänster,
31. Landskapslag om ändring av landskapslagen om barnomsorg och grundskola,
32. Landskapslag om ändring av 67 § landskapslagen om gymnasieutbildning,
33. Landskapslag om ändring av 22a § landskapslagen om läroavtalsutbildning,

34. Landskapslag om ändring av 33 § landskapslagen om Ålands folkhögskola,
35. Landskapslag om ändring av 39a § landskapslagen om studie-stöd,
36. Landskapslag om ändring av 17 § idrottslagen för landskapet Åland,
37. Landskapslag om tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet hos Ålands polismyndighet,
38. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av foderlagen,
39. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning på Åland av lagen om plantmaterial,
40. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning av lagen om skydd för växters sundhet,
41. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om växtskyddsmedel,
42. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning på Åland av lagen om begränsning av användning av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning,
43. Landskapslag om ändring av 5 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om konsumentssäkerhet,
44. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning på Åland av lagen om allmänt bostadsbidrag,
45. Landskapslag om ändring av 4 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om underhållsstöd,
46. Landskapslag om ändring av 4 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om tolkningstjänst för handikappade personer,
47. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning av fordonslagen,
48. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privat socialservice,
49. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om gödselfabrikat,
50. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling,
51. Landskapslag om ändring av 2 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter,
52. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Syftet med landskapslagen är att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig en uppfattning samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och att bevaka sina rättigheter och intressen. Landskapslagen innehåller bestämmelser om rätten att ta del av myndighetshandlingar som förvaras hos myndigheterna samt om myndigheternas skyldigheter för att denna rätt ska efterlevas. I lagen finns även bestämmelser om sekretess, tystnadsplikt och andra nödvändiga begränsningar av offentligheten i myndigheternas verksamhet. Landskapslagen ersätter landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet (ÅFS 72/1977).

Genom landskapslagen om tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet hos Ålands polismyndighet (nedan polisens offentlighetslag) görs rikets lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999, nedan rikslagen) med vissa avvikelser tillämplig hos Ålands polismyndighet till den del myndighetens verksamhet grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet.

I de övriga landskapslagarna intas hänvisningar till landskapslagen samt görs därav föranledda ändringar.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt landskapslagens 4 § avses med myndigheter landskapets myndigheter förutom Ålands polismyndighet, kommunala myndigheter, till Ålands lagting ansluten förvaltning, landskapets affärsverk, samt övriga juridiska och fysiska personer då de genom landskapslag eller med stöd av landskapslag sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Därigenom gäller landskapslagen lagtingets organisation och uppgifter, landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt kommunernas förvaltning på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen. Beträffande polisens offentlighetslag konstateras att lagstiftningsbehörigheten gällande allmän ordning och säkerhet utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 6 punkt med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkterna.

I landskapslagens 3 § anges de fall när en myndighet ska tillämpa rikslagstiftningen för sekretess och handlingars offentlighet, nämligen: 1) i de frågor som avses i 60a § i självstyrelselagen och 2) då myndigheten utför förvaltningsuppgifter inom riksdagens (rikets) lagstiftningsbehörighet. Landskapslagens 3 § föranleder inte några anmärkningar i behörighetsavseende.

Ålandsdelegationen noterar att landskapslagen innehåller ett flertal bestämmelser av rikslagstiftningsnatur. Sålunda innehåller flera av de i 13 § angivna undantagen för part att ta del av myndighetshandlingar, liksom en del av de i 21 § angivna sekretessbelagda myndighetshandlingarna, bestämmelser som berör rättskipning, förundersökning och verkställighet av domar och straff, vilka utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt. Beträffande landskapslagens 21 § 4 och 5 punkterna konstaterar Ålandsdelegationen att de delvis berör befolkningskydd och beredskap inför undantagsförhållanden, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 28 och 34 punkter. Bestämmelser som utgör riksbehörighet kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen såsom i sak överensstämmande med motsvarande stadganden i rikslagen intas i landskapslagstiftningen. Ålandsdelegationen noterar i sammanhanget att i 13 § och 21 § inte uppräknas alla de sekretessbelagda uppgifter som ska hemlighållas enligt rikslagen. Även dessa riksbestämmelser är bindande för landskapets och kommunernas myndigheter till den del de utgör riksbehörighet. Dessutom noterar Ålandsdelegationen att behörighetsfördelningen i självstyrelselagen har beaktats genom den i landskapslagens 22 § intagna bestämmelsen om sekretess för skydd av intressen i rikslagstiftningen samt genom bestämmelsen i 24 § 6 mom. om upphävande av sekretess.

Offentlighetslagstiftningen berör de i grundlagen garanterade grundläggande fri- och rättigheterna, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt. Enligt grundlagens 12 § 2 mom. är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Av grundlagens 22 § följer en skyldighet för det allmänna att aktivt främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, inklusive offentlighetsprincipen. Handlingar och information hos myndigheter är föremål för många grundläggande fri- och rättigheter. Vissa av dessa grundrättigheter stöder och förstärker offentlighetsprincipen, medan andra har en begränsande effekt. Offentlighetslagstiftningen bör beakta dessa omständigheter.

Enligt grundlagens 10 § 1 mom. är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Skyddet av personuppgifter har beaktats i landskapslagens 25 §. Många av de i landskapslagens 13 § och 21 § angivna undantagen från offentlighetsprincipen föranleds av att de innehåller 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. Enligt det som anförs ovan begränsas landskapslagstiftningen till att gälla landskapets och kommunernas handlingar, som utgör landskapsbehörighet. Med anledning av den förestående tillämpningen av EU:s

dataskyddsförordning har grundlagsutskottet ansett det motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt till lagstiftningen om skyddet för personuppgifter på vissa punkter. Enligt utskottet räcker det i princip 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 påpekar 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 framhåller att lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter bör vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd). Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfyller landskapslagstiftningen dessa krav, varför delegationen inte har något att anmärka beträffande landskapslagstiftningens förhållande till grundlagen m.u.a. det som anges i nästa stycke. Detta gäller även i fråga om rätten att erhålla och att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter.

Landskapslagens 24 § innehåller bestämmelser om upphörande av sekretess. Sekretesstiden för en myndighetshandling är 20 år om inte något annat föreskrivs i eller med stöd av lag. I landskapslagens 24 § 6 mom. anges att om en myndighetshandling är sekretessbelagd enligt 22 § upphör sekretessen i enlighet med det som föreskrivs i rikslagstiftningen. I landskapslagens 24 § 3 – 5 mom. ingår dock stadganden som avviker från detta. Enligt 24 § 3 mom. är sekretesstiden för en myndighetshandling som är sekretessbelagd för skyddande av privatlivet enligt 21 § 14-22 punkterna eller handling som är sekretessbelagd enligt motsvarande grunder i annan lag 20 år räknat från det att den person som handlingen gäller avled. Jämlikt rikslagens 31 § 2 mom. är motsvarande sekretesstid huvudsakligen 50 år. Detta innebar en förlängning av skyddet för privatlivet jämfört med rikets tidigare offentlighetslag. Grundlagsutskottet uttalade sig inte om denna förlängning. Ålandsdelegationen konstaterar att de flesta av de punkter som landskapslagens 24 § 3 mom. hänvisar till gäller handlingar som är att hänföra till landskapets behörighetsområden, men momentet avser även handlingar som är att hänföra till rikets behörighet. Beträffande de handlingar som utgör riksbehörighet gäller i enlighet med landskapslagens 22 § och 24 § 6 mom. den i rikslagens 31 § 2 mom. föreskrivna preskriptionstiden om 50 år för skyddande av privatlivet. Den i landskapslagens 24 § 3 mom. angivna preskriptionstiden kan trots ordalydelsen endast gälla de i 21 § 14-22 punkterna angivna handlingarna som hänför sig till landskapets lagstiftningsbehörighet. Ålandsdelegationen anser att man utöver den oklara formuleringen kan ifrågasätta om en preskriptionstid om endast 20 år från det den person som handlingen gäller avled är tillräcklig för att uppfylla grundlagens krav för skyddet av privatlivet, men anser att denna omständighet inte utgör en behörighetsöverskridning.

På motsvarande sätt konstaterar Ålandsdelegationen att landskapslagens 24 § 4 mom. inte berör befolkningskydd och beredskap inför

undantagsförhållanden, utan i fråga om dem gäller de preskriptionstider som anges i rikslagens 31 § 3 mom.

Enligt landskapslagens 21 § 1 punkt är handlingar som gäller förhandlingar med bl.a. Finland om de politiska eller ekonomiska relationerna sekretessbelagda, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle medföra skada eller olägenhet för landskapet. Av landskapslagens förarbeten framgår att med termen Finland avses riket, vilket är den riktiga benämningen i självstyrelselagen, där Finland används som landsnamn och riket som benämning på övriga Finland förutom Åland. Denna felaktighet kan vara vilseledande, men inverkar enligt Ålandsdelegationens uppfattning emellertid inte på behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Såsom ovan konstateras utgör rättskipning riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Beträffande ändringssökande hänvisar landskapslagens 26 § till självstyrelselagens 25 § och lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt 3 § 2 mom. i polisens offentlighetslag anförs besvär över lagligheten av ett beslut som polismyndigheten fattat hos Ålands förvaltningsmyndighet. Besvärshandläggningarna föranleder inte några anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Landskapslagens 27 § och 3 § 3 mom. i polisens offentlighetslag innehåller bestämmelser om avgifter. Med anledning härav 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. Landskapslagens 27 § och 3 § 3 mom. i polisens offentlighetslag kan anses uppfylla dessa förutsättningar.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 28 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Förordningsfullmakten i 3 § 4 mom. i polisens offentlighetslag kan med beaktande av bestämmelserna i rikslagen och polisens offentlighetslag anses uppfylla förutsättningarna för delegering i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom. Förordningsfullmakten i landskapslagen om ändring av 12 § landskapslagen om landskapets finansförvaltning motsvarar den gällande ordalydelsen. Delegeringsbestämmelserna föranleder inte några anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner med hänvisning till det ovan sagda att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Ålandsdelegationen har ovan i utlåtandet påtalat oklarheter gällande bestämmelserna om upphörande av sekretess, men ansett att de inte utgör behörighetsöverskridningar. Tillämpningen av hänvisningarna till landskapslagen i de övriga landskapslagarna förutsätter att landskapslagen träder i kraft. Landskapslagen om ändring av 1b § landskapslagen om Ålands polismyndighet förutsätter att även landskapslagen om tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet hos Ålands polismyndighet träder i kraft.

Avvikande åsikt

Ledamoten Suviranta har inlämnat en delvis avvikande åsikt, vilken bifogas utlåtandet.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare

Avvikande mening av ledamot Suviranta:

”Jag omfattar Ålandsdelegationens slutsats eller utlåtande. Jag kan dock inte omfatta det som skrivs i tredje stycket under rubriken lagstiftningsbehörigheten, inte heller den sjunde meningen i femte stycket. I stället för det sjätte och det sjunde stycket konstaterar jag följande:

Landskapslagens 24 § innehåller bestämmelser om upphörande av sekretess. Sekretesstiden för en myndighetshandling är 20 år om inte något annat föreskrivs i eller med stöd av lag. Enligt 24 § 3 mom. är sekretesstiden för en myndighetshandling som är sekretessbelagd för skyddet av privatlivet enligt 21 § 14-22 punkterna eller handling som är sekretessbelagd enligt motsvarande grunder i annan lag 20 år räknat från det att den person som handlingen gäller avled. Såsom det framkommer av detaljmotiveringen till landskapslagens 24 § 3 mom. finns det en liknande reglering om 20 års sekretesstid i 17 § 2 mom. i den gällande landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet från år 1977.

Det kan ifrågasättas om en 20 års sekretesstid räknat från det att den person som handlingen gäller avled uppfyller de krav som följer av skyddet för privatlivet enligt grundlagens 10 §. Jämlikt rikslagens 31 § 2 mom. är nämligen motsvarande sekretesstid huvudsakligen 50 år. I rikslagstiftningen förlängdes sekretesstiden för en handling som är sekretessbelagd för skyddande av privatlivet till 50 år då rikslagen stiftades år 1999 (se RP 30/1998 rd s. 107/1). Grundlagsutskottet uttalade sig dock inte om denna förlängning (GrUU 43/1998 rd). Enligt min bedömning är det möjligt att anse att även 20 års sekretesstid är godtagbar ur grundlagens synvinkel. På grund av stadgandena i landskapslagens 22 § och 24 § 6 mom. kan landskapslagens kortare sekretesstider inte heller leda till det att riksmyndigheternas handlingar som inkommit till landskapets myndigheter eller till kommunala myndigheter i landskapet skulle kunna offentliggöras innan sekretesstiden enligt rikslagen löpt ut.

Till övriga delar omfattar jag också det som skrivs under lagstiftningsbehörigheten.”