

Helsingfors/Mariehamn 31.5.2021**Nr 30/21****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelser
26.4.2021, nr 188 och
190/2021.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 26.4.2021 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av alkohollagen (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 4 § ordningslagen för landskapet Åland.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Enligt landskapslagen ska rikets alkohollag (FFS 1102/2017, nedan rikslagen) inom landskapets behörighet med vissa avvikelser tillämpas på Åland till den del den innehåller bestämmelser om tillstånd till servering av alkoholdrycker. Ändringar av rikslagen ska tillämpas i landskapet från deras ikraftträdande i riket. Hänvisningen i 4 § 2 mom. i ordningslagen för landskapet Åland ändras till att gälla landskapslagen. Samtidigt upphävs landskapslagen om tillämpning på Åland av alkohollagen (ÅFS 92/1995), genom vilken rikets tidigare alkohollag (FFS 1143/1994) med vissa avvikelser varit tillämplig i landskapet.

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.

Lagstiftningsbehörigheten gällande landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt allmän ordning och säkerhet tillkommer landskapet enligt 18 § 1 och 6 punkterna i självstyrelselagen.

Enligt 18 § 13 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker, medan riket i enlighet med 29 § 1 mom. 4 punkten tillkommer lagstiftningsbehörigheten beträffande alkohollagstiftningen i övrigt. Enligt rikslagens 3 § 12 punkt avses med servering av alkoholdrycker försäljning av alkoholdrycker för förtäring i lokaler som försäljaren kontrollerar eller under övervakning som ordnas av försäljaren, vilket kan anses innefattas i begreppet utskänkning av alkoholdrycker i självstyrelselagen.

Ordalydelsen i landskapslagens rubrik är missvisande, men av dess 1 § framgår att rikslagen genom landskapslagen görs tillämplig inom landskapets behörighet till den del den innehåller bestämmelser om tillstånd till servering av alkoholdrycker. Övriga delar av rikets alkohollagstiftning utgör riksbehörighet, och är direkt gällande i landskapet. Rikslagen innehåller särskilda bestämmelser om serveringstillstånd för och servering av alkoholdrycker, men även separata stadganden om bl.a. allmänna förutsättningar för beviljande av tillstånd, marknadsföring av alkoholdrycker och tillsyn, som även berör utskänkning av alkoholdrycker. Av bestämmelsen i landskapslagens 1 § framgår därför inte helt tydligt vilka paragrafer i alkohollagen som inom landskapets behörighet görs tillämpliga i landskapet. Denna omständighet kan leda till oklarhet vid tillämpningen, men inverkar inte på behörighetsfördelningen i självstyrelselagen. Ålandsdelegationen konstaterar dessutom att det beträffande de avvikelser som görs i landskapslagen intagits hänvisningar till berörda stadganden i rikslagen, vilket underlättar tillämpningen.

Av landskapslagens 5 §, 7 § 4 mom., 14 §, 16 § 2 mom., 19 § 2 mom. 1 punkten och 5 mom. framgår att landskapslagen är avsedd att även tillämpas på servering av alkoholdrycker ombord på fartyg hemmahörande i landskapet Åland i trafik mellan Åland och utlandet eller i trafik utomlands. Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen utgör handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten riksbehörighet. Med anledning härav uppstår frågeställningen om landskapets behörighet gällande tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker även gäller handelsfartyg med hemort på Åland. 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 ärenden gällande tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker på fartyg, utan landskapets lagstiftningsbehörighet i fråga om utskänkingsrättigheter utsträcker sig till att gälla även handelsfartyg med hemort på Åland.

Med hänvisning till det som anförs ovan har Ålandsdelegationen inte några anmärkningar gällande landskapslagens tillämpningsområde.

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

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 100/2017 rd) samt grundlagsutskottets utlåtande över den (GrUU 48/2017 rd) analyseras lagens förhållande till bl.a. näringsfrihetens princip i grundlagens 18 § 1 mom. och bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. Dessutom beaktas skyldigheten i grundlagens 19 § 3 mom. att främja befolkningens hälsa. Alkohollagstiftningen har också kopplingar till den skyldighet som det allmänna har enligt andra meningen i grundlagens 19 § 3 mom. att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt liksom även till kravet enligt 20 § i grundlagen att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Enligt propositionen finns det tungt vägande folkhälsoskäl till grund för begränsningarna i rikslagen, och bestämmelserna kan inte anses bli oskäliga med tanke på egendomsskyddet eller avtalsfriheten. Beträffande näringsfriheten anges att grundlagsutskottet i sin utlåtandep Praxis betraktat näringsfriheten som huvudregel, men ansett att tillstånd för näringsverksamhet i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet. Grundlagsutskottet anför i utlåtandet över rikslagen att det kan anses acceptabelt att tillstånd krävs för olika former av alkoholrelaterad näringsverksamhet bland annat i syfte att minska de negativa hälsoeffekterna av alkoholkonsumtion och de sociala problem som följer av alkoholkonsumtion. Tillståndsplikten ska dock alltid föreskrivas i lag, som ska uppfylla kraven på att bestämmelserna i en lag som inskränker en grundläggande fri- eller rättighet ska vara exakt och noggrant avgränsade, och deras omfattning och förutsättningar ska framgå av lagen. När det gäller lagstiftningens innehåll har utskottet ansett det 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 s.k.

bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning. Dessutom ska myndighetens befogenhet att förena tillstånd med villkor grunda sig på tillräckligt exakta bestämmelser i lag (GrUU 32/2010 rd). Enligt propositionen utgör utövande av alkohalnäring en så speciell form av ekonomisk verksamhet att tillståndsplikt måste anses godtagbart för att trygga befolkningens hälsa och minska de sociala problemen. Tillstånd ska beviljas om de förutsättningar som hänför sig till sökanden och som behövs för bedrivande av verksamheten och tillsynen över den uppfylls. Dessutom kan tillståndsmyndigheten under förutsättningar som anges noggrant i lag ställa tillståndsvillkor i syfte att minska olika risker i fråga om ordning och säkerhet. När det gäller bestämmelser om näringsverksamhet har grundlagsutskottet ansett att återkallande av tillstånd får mer kännbara följder än avslag på tillståndsansökan. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen inte ska vara oproportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelse och till att eventuella anmärkningar eller varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (GrUU 13/2014 rd).

Ålandsdelegationen har särskilt analyserat hur de i landskapslagens 9 § föreskrivna avvikelserna, som rör villkor och begränsningar avseende serveringstillstånd, förhåller sig till de ovan beskrivna förutsättningarna för begränsningar i näringsfriheten. För det första berättigar bestämmelserna tillståndsmyndigheten att besluta om andra villkor och begränsningar än de som avses i rikslagens 22 § 1 och 2 mom., utan att dessa villkor eller begränsningar närmare beskrivs i landskapslagen. För det andra berättigar bestämmelserna i landskapslagens 9 § tillståndsmyndigheten att återkalla godkännanden och tillstånd om dessa eller i rikslagen angivna begränsningar och villkor inte följs och det förefaller dessutom som om återkallelser åtminstone i vissa fall kan ske utan föregående anmärkningar och varningar. I detaljmotiveringarna till landskapslagens 9 § anges i lagförslag nr 14/2020-2021, liksom i social- och miljöutskottets betänkande nr. 9/2020-2021, att motsvarande bestämmelser finns i 21d § och 22 § 1 mom. 3 punkten (FFS 764/2002) i den tidigare rikslagen. Enligt Ålandsdelegationen bedömning går dock bestämmelserna i landskapslagens 9 § längre än 21d § och 22 § i den tidigare rikslagen och 22 § i rikslagen. Trots att landskapslagens 19 § 2 mom. 3 punkt möjliggör utfärdande av skriftliga varningar om de begränsningar som avses i 9 § inte iakttas, förefaller det som om återkallelser kan ske även utan varningar eller anmärkningar. Särskilt med beaktande av att alla villkor och begränsningar som tillsynsmyndigheten berättigas utfärda, vilka även kan leda till återkallelser, inte definierats i landskapslagens 9 § anser Ålandsdelegationen att landskapslagens 9 § inte till alla delar uppfyller de ovan beskrivna förutsättningarna för begränsningar i den näringsfrihet som grundlagens 18 § garanterar. Landskapslagens 9 § utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är övriga i landskapslagen angivna avvikelser från rikslagen förenliga med grundlagen. Rikslagen har antagits i vanlig lagstiftningsordning. Beträffande de i landskapslagens 20 § angivna avvikelserna från rikslagens 74 § 1 mom. och 3 mom. och 75 §, vilka gäller avgifter som tillsynsmyndigheten uppbär, konstaterar Ålandsdelegationen dock att i paragrafen inte anges några grunder för uträknandet av tillsynsavgifterna. 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 dock att grunderna för avgifter anges i lag. Betydelsefullt i sammanhanget är att rikslagens 74 § hänvisar till lagen om grunderna för avgifter till staten, vilket i enlighet med hänvisningsbestämmelsen i landskapslagens 2 § torde avse landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet. Så uppfattad utgör landskapslagens 20 § inte en behörighetsöverskridelse.

Rikslagens 76 § innehåller bestämmelser om indrivning av tillsynsavgifter samt ränta. I 76 § 1 mom. ingår ett hänvisningsstadgande till lagen om verkställighet av skatter och avgifter (FFS 706/2007). Jämlikt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen har riket behörighet i fråga om verkställighet av domar. I landskapslagen har inte intagits några avvikande stadganden om indrivning av tillsynsavgifter. Beträffande dröjsmålsröntan hänvisar 76 § till 4 § i räntelagen (FFS 633/1982). I landskapets behörighet ingår att bestämma räntesatsen beträffande de avgifter landskapslagen gäller. Stadgandena föranleder inte några anmärkningar från behörighetssynpunkt.

I landskapslagens 4 § beskrivs landskapsregeringens uppgifter och i dess 5 § de uppgifter som ankommer på Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Eftersom samtliga de uppgifter som enligt rikslagen ska skötas av statliga myndigheter och som i landskapet i enlighet med behörighetsfördelningen ska handhas av respektive landskapsmyndighet inte nämns i paragrafen kan det leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Detta är ett återkommande problem vid blankettlagstiftning och förutsätter rådgivning i landskapet. Bestämmelserna utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas. Detta gäller även bestämmelsen i landskapslagens 2 § om att hänvisningar till bestämmelser i annan rikslagstiftning inom landskapets behörighet avser bestämmelser i landskapslagstiftningen.

I landskapslagens 3 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas i landskapet Åland oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen föreskriver. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i

självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar 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 enligt det som anförs ovan 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 § 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 som anges ovan gäller i tillämpliga delar även delegeringsstadgandena i landskapslagens 6 § 3 mom., 12 § 2 mom., 15 §, 17 § 3 mom. samt 4 § 2 mom. i landskapslagen om ändring av 4 § ordningslagen för landskapet Åland. Ålandsdelegationen konstaterar att delegeringsstadgandet i landskapslagens 12 § 1 mom. berättigar landskapsregeringen att, med de avvikelser som anges i paragrafens 4 mom., i landskapsförordning besluta om de tider på dygnet under vilka servering av alkoholdrycker som innehåller mer än 2,8 volymprocent etylalkohol är tillåten på serveringsområde inomhus eller utomhus. Detta i motsats till rikslagens 43 §, där serveringstiderna angivits i lagen. Ålandsdelegationen anser att delegeringsstadgandet i landskapslagens 12 § 1 mom. överensstämmer med 21 § 1 mom. i självstyrelselagen och 80 § 1 mom. i grundlagen, och konstaterar härvid att 26 § (FFS 764/2002) i rikets tidigare alkohollag berättigade statsrådet att i förordning stadga om bl.a. serveringstiderna.

Straffbestämmelserna i rikslagens 90 § och landskapslagens 21 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Rikslagens 71 § innehåller bestämmelser om en påföljdsavgift, vilka enligt landskapslagens 19 § 1 mom. inte ska tillämpas i landskapet. I regeringens proposition till rikslagen anges att grundlagsutskottet

av hävd har ansett att påföljdsavgifter med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. I lagstiftningen måste det exakt och tydligt föreskrivas om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, rättskyddet för den betalningsskyldige och grunderna för verkställigheten av lagen. Då landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om utskänkning av alkoholdrycker, har landskapet även behörighet att lagstifta om från rikslagstiftningen avvikande påföljder för överträdelse och försummelser inom detta rättsområde.

Bestämmelser om vite, förbud och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Rikslagen innehåller bestämmelser om rätt att utföra inspektioner och få information. Även landskapslagens 5 § 2 mom. berättigar Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet att trots sekretessbestämmelserna få vissa uppgifter av andra landskapsmyndigheter och kommunala myndigheter. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna. Till den del dessa bestämmelser kan anses beröra rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen, som motsvarande dem i rikslagen, intas i landskapslagstiftningen.

I landskapslagen finns inte några från rikslagen avvikande besvärsmåttbestämmelser, varför de bestämmelser som finns i rikslagen blir gällande i landskapet. Dessa bestämmelser överensstämmer med 25 och 26 § i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger, förutom beträffande landskapslagens 9 §. 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 brister i landskapslagens 2, 4 och 5 §, vilka dock inte inverkar på behörighetsfördelningen. Tillämpningen av hänvisningen i landskapslagen om ändring av 4 § ordningslagen för landskapet Åland till landskapslagen 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