

Helsingfors/Mariehamn 4.11.2021

Nr 46/21

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
20.9.2021, nr 238, 240,
241 och 243/2021.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 20.9.2021 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning av fordonslagen (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 2 § landskapslagen om Fordonsmyndigheten,
3. Landskapslag om ändring av 2 § körkortslagen för Åland,
4. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om marknads kontrollen av vissa produkter.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, enligt vilken rikets fordonslag (FFS 82/2021, nedan rikslagen), med vissa i landskapslagen angivna avvikelser och undantag görs tillämplig i landskapet. Ändringar i rikslagen ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket om de berör de delar av lagen som gäller på Åland. Genom landskapslagen om ändring av 1 § landskapslagen om marknads kontrollen av vissa produkter utvidgas tillämpningsområdet för den marknads kontroll som nämnda landskapslag gäller till att även omfatta landskapslagen. Hänvisningsbestämmelserna i de båda övriga landskapslagarna ändras till att gälla 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.

Landskapslagarna gäller främst vägtrafik, allmän ordning och säkerhet, natur- och miljövård samt landskapets myndigheter på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller till de delar landskapslagarna reglerar tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 6, 10 och 21 punkterna i självstyrelselagen.

Rikslagen berör även näringsverksamhet i fråga om vilken landskapet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet med beaktande av vad som stadgas i bland annat 27 § 12 punkten. Enligt denna punkt är lagstiftningsbehörigheten i fråga om utrikeshandeln förbehållen riket. Rätten till begränsningar i fråga om utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska ska emellertid, enligt motiven i självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänföra sig till. Begränsningarna i landskapslagen hör enligt Ålandsdelegationens bedömning till rättsområdena vägtrafik och allmän ordning och säkerhet, varför de inte föranleder anmärkningar från behörighetssynpunkt. Rikslagen och lagstiftningen om marknadskontroller berör även området produktsäkerhet (konsumentssäkerhet), som förutom näringsverksamhet även gäller hälsovård, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen, med vissa undantag som inte berörs av föreliggande landskapslagar.

I rikslagen ingår även bestämmelser som berör konsumentskydd och standardisering, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 10 och 19 punkterna i självstyrelselagen tillkommer riket.

Bestämmelser som utgör riksbehörighet kan för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter inom ramen för sin allmänna behörighet påföras uppgifter vilka överensstämmer med motsvarande uppgifter i rikslagstiftningen.

I landskapslagens 2 § 1 mom. anges att de uppgifter som enligt rikslagen ankommer på transport- och kommunikationsverket ska i landskapet Åland skötas av landskapsregeringen eller fordonsmyndigheten till de delar uppgifterna faller inom lagtingets behörighet. Eftersom denna bestämmelse, med undantag av det tillägg som finns i landskapslagens 2 § 2 och 3 mom., inte närmare preciseras,

kan den leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Enligt Ålandsdelegationens bedömning sträcker sig oklarheten även till kompetensfördelningen vid påförandet av påföljdsavgiften enligt 193 § i rikslagen. Oklarheten gäller således också kompetensen att inom landskapets behörighet påföra administrativa sanktioner. Bestämmelsen i landskapslagens 2 § 1 mom. är därför betänkelig med hänsyn till den enskildes rättsskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning, men innebär enligt Ålandsdelegationen inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att landskapslagen på denna grund kan fällas.

I landskapslagens 2 § 2 mom. anges att landskapsregeringen är marknadskontrollmyndighet på Åland enligt 174 § i fordonslagen och i landskapslagens 2 § 3 mom. att fordonsmyndigheten är godkännandemyndighet enligt 42 § och tillsynsmyndighet vid installation och reparation av system, komponenter och separata tekniska enheter enligt 9 kap. i fordonslagen. Med anledning särskilt av nämnda moment konstaterar Ålandsdelegationen att genom rikslagen reviderades fordonslagstiftningen till att motsvara Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46/EG (nedan ramförordningen). Jämlikt självstyrelselagens 27 § 4 punkt utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Självstyrelselagens 9 kap. reglerar internationella förpliktelser och 9a kap. ärenden som gäller Europeiska unionen. När 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. Då det gäller 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 landets behörighet, och enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. Högsta domstolen har tolkat självstyrelselagens 27 § 4 och 42 punkter så att behörigheten åvilar riket i de fall där den EU-rättsliga normen riktar sig till medlemsstaten med ett krav på ett konkret handlande i förhållande till unionen och dess organ, som utesluter parallella lösningar. Det är då fråga om uppfyllande av en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter (HD 28.8.1998).

Ålandsdelegationen uppfattar artikel 6 i ramförordningen, liksom motsvarande bestämmelser i de övriga ramförordningar som omnämns i rikslagens 2 §, så att de möjliggör för medlemsstaterna att ha flera marknadskontroll- och godkännandemyndigheter. Nämnda artikel i ramförordningen förutsätter dock att en medlemsstat som

har fler än en godkännandemyndighet ska utse en av dem som har befogenhet att utfärda typgodkännanden som den enda typgodkännandemyndighet som är ansvarig för informationsutbytet med andra medlemsstater. Motsvarande gäller beträffande marknadskontroller för de medlemsstater som har fler marknadskontrollmyndigheter. Jämlikt det som anges ovan ska dessa uppgifter gentemot Europeiska unionen enligt Ålandsdelegationens bedömning handhas av rikets myndigheter. Även beträffande övriga i rikslagen avsedda kontakter med Europeiska unionen och dess medlemsstater ska det i självstyrelselagens 9a kap. reglerade förfarandet iakttas.

I rikslagen ingår ett flertal hänvisningar till annan rikslagstiftning. Till den del hänvisningarna berör rättsområden som utgör riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Rikslagen innehåller bestämmelser om tillsyn, inspektioner, rätt att ta prover och utföra tester. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket. Till den del dessa bestämmelser berör rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Detsamma gäller även bestämmelserna i rikslagen om rätt att få tillgång till material och uppgifter, rätten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter samt skyldigheten att lämna ut uppgifter. Detta gäller även i fråga om bestämmelsen i rikslagens 53 § 2 mom. som gäller utlämnandet av uppgifter från registret över typgodkännanden som innehåller företagshemligheter. Sistnämnda bestämmelse berör rättsområdet bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, som utgör riksbehörighet enligt 27 § 8 punkten i självstyrelselagen.

Jämlikt grundlagens 10 § 3 mom. kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. I de stadganden som reglerar tillsyn har nämnda grundlagsbestämmelse beaktats.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast till myndigheter. Dessa bestämmelser är betydelsefulla beträffande rikslagens 186 § och 69-77 §. I rikslagens 186 § föreskrivs det om tillsynsmyndighetens rätt att anlita en sakkunnig som den befullmäktigat till att övervaka installations- och reparationsarbeten. Dessa sakkunniga ska dock inte självständigt ut-

öva i 124 § i grundlagen avsedd offentlig makt, utan rollen som sakkunnig är assisterande och kompletterande. Bestämmelsen äventyrar därmed inte de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Enligt propositionen till rikslagen (RP 177/2020 rd) utgör användningen av dessa utomstående sakkunniga därför inget problem med avseende på 124 § i grundlagen. Inte heller i rikslagens 69 § avsedda godkända sakkunniga eller de utsedda tekniska tjänsterna, vilka huvudsakligen regleras i de aktuella EU-förordningarna, anses problematiska med tanke på 124 § i grundlagen. I rikslagen säkerställs nämligen att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls bl.a. genom bestämmelser om kompetenskrav för och tillsyn över de godkända sakkunniga. På de utsedda tekniska tjänsterna och på de godkända sakkunniga tillämpas även utan ett uttryckligt omnämmande de allmänna förvaltningslagarna. Dessutom finns kompletterande bestämmelser i de aktuella EU-förordningarna. Enligt nämnda proposition äventyrar rikslagens bestämmelser därmed inte de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Ålandsdelegationen konstaterar att för Ålands del innebär rikslagens 169 §, enligt den lydelse den har enligt landskapslagens 3 §, inte någon överföring av offentliga förvaltningsuppgifter eftersom sist nämnda paragraf innebär att dessa uppgifter endast ska utföras av tjänstemän såsom av i tjänsteförhållande anställd besiktningspersonal vid fordonsmyndigheten. I övrigt innehåller landskapslagen inte några från rikslagen avvikande bestämmelser gällande överföring av offentliga förvaltningsuppgifter.

I rikslagen ingår bestämmelser om administrativa tvångsmedel såsom förbud, vite samt tvångsutförande. Enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom kan innefattas i landskapsregleringen.

Från landskapslagens tillämpningsområde har de straffbestämmelser i rikslagen vilkas motsvarigheter för Ålands del finns i annan landskapslagstiftning undantagits. I rikslagens 196 § angivna hänvisningar till strafflagen ska dock tillämpas även på Åland. Dessa straffbestämmelser kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I rikslagens 189-193 § har intagits bestämmelser om en påföljdsavgift som Transport- och kommunikationsverket kan påföra ekonomiska aktörer, utsedda tekniska tjänster och godkända sakkunniga till följd av i paragraferna angivna förseelser. Påföljdsavgiften ska betalas till staten. I regeringens proposition (RP 177/2020 rd) anges att grundlagsutskottets vedertagna tolkning är att en sådan avgift med avseende på 81 § i grundlagen varken är en skatt eller en avgift, utan en administrativ påföljd av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av

straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. De allmänna grunderna för administrativa påföljder ska enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis anges i lag på det sätt som avses i 2 § 3 mom. i grundlagen, eftersom åläggande av påföljderna innebär utövning av offentlig makt. Av dessa orsaker ska lagen innehålla exakta och tydliga bestämmelser om grunderna för betalningsskyldigheten, betalningens storlek och den betalningsskyldigas rättsskydd samt om grunderna för lagens verkställighet. Enligt nämnda proposition har dessa krav beaktats i de bestämmelser om påföljdsavgift som föreslås i lagen. Ålandsdelegationen konstaterar att landskapslagen inte innehåller några bestämmelser om påföljdsavgiften.

I landskapslagens 8 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets (Ålands) behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av fordonslagen ska tillämpas i landskapet 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 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 8 § vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats i stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen, den antagna rikslagen och EU:s regelverk. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av riksförfattningar 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.

Besvär bestämmelsen i landskapslagens 9 § överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Beträffande hänvisningsbestämmelsen i landskapslagens 5 § 1 mom. 2 punkt noterar Ålandsdelegationen att där nämnda lagrum inte finns i nu gällande rikslag. Denna felaktighet inverkar dock inte på behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

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 § och 5 §, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av de övriga landskapslagarna förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi och Suviranta samt suppleanten Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare