

Helsingfors/Mariehamn 13.4.2022**Nr 15/22****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
11.2.2022, nr 21/2022.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om resebyråverksamhet, antagen av lagtinget 11.2.2022.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagen tillämpas på resebyråer som tillhandahåller kombinerade resetjänster. Landskapslagen innehåller bestämmelser om bl.a. registrering av resebyråverksamhet, ställande av säkerhet samt tillsyn och tvångsmedel. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om resebyråerörelse.

Lagstiftningsbehörigheten

Lagstiftningsbehörigheten gällande landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar tillkommer landskapet enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland. Näringsverksamhet utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag som föreliggande landskapslag inte berör. Behörigheten att lagstifta om begränsningar i näringsutövningen följer huvudsakligen av 11 § i självstyrelselagen. Enligt nämnda paragraf kan rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring inskränkas genom landskapslag för den som inte har hembygdsrätt. En sådan landskapslag får dock inte inskränka rätten för den som är bosatt i landskapet att idka sådan näring som bedrivs utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn och utan begagnande av affärslokal, kontor eller något annat särskilt driftställe. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är landskapslagen förenlig med dessa bestämmelser.

Lagstiftningsbehörigheten gällande otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens samt konsumentskydd utgör riksbehörighet enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen.

Avseende behörighetsfördelningen utgår landskapslagstiftningen från att rikets lag om leverantörer av kombinerade resetjänster (FFS 921/2017, nedan rikslagen) och lag om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster (FFS 922/2017) huvudsakligen reglerar ärenden som utgör landskapsbehörighet, medan lagen om kombinerade resetjänster (FFS 901/2017) anses höra till rikets behörighet gällande konsumentskydd.

Lagstiftningsbehörigheten gällande bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar samt bokföring tillkommer riket jämlikt 27 § 8 punkten i självstyrelselagen. De bestämmelser i landskapslagen som kan anses beröra dessa rättsområden kan jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Landskapslagens 2 kapitel innehåller bestämmelser om registrering av resebyråverksamhet. Enligt lagens 6 § ska den som har för avsikt att bedriva resebyrå som tillhandahåller kombinerade resetjänster och är skyldig att ställa säkerhet enligt 12 § göra en registeranmälan till Ålands landskapsregering. Denna registreringskyldighet gäller således sådana resebyråer som är skyldiga att ställa säkerhet. Övriga tjänsteleverantörer är inte registreringskyldiga. En försummelse för anmälningsskyldiga att göra anmälan kan leda till tvångs- och straffpåföljder. Registreringskyldigheten kan därigenom ses som ett ingrepp i näringsfrihetens princip i grundlagen.

Vid lagstiftningskontrollen bör tas ställning till landskapslagars förhållande till grundlagen, eftersom behörigheten gällande stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag utgör riksbehörighet enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. Självstyrelselagens 11 § innebär ett undantag från näringsfrihetens princip i grundlagens 18 § 1 mom. Trots detta undantag bör de begränsningar som i landskapslagen görs i näringsfriheten följa de allmänna förutsättningarna som enligt vedertagen praxis ställs på den lagstiftning som innehåller begränsningar i rätten att utöva näring. Dessutom förutsätter självstyrelselagens 21 § 1 mom. att genom landskapslag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Grundlagsutskottet har ansett att en reglering där det krävs tillstånd ska ske genom en lag som måste uppfylla de allmänna förutsättningarna för en lag som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningarna i näringsverksamheten ska vara exakta och noga avgränsade och deras omfattning och förutsättningarna för dem ska framgå av lagen. När det gäller innehållet i regleringen har utskottet ansett det vara 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 bunden prövning och i vilken omfattning de bygger på ändamålsenlighetsprövning. En myndighets befogenhet att förena ett tillstånd med villkor ska grunda sig på exakta bestämmelser i lag. Väsentligt är bland annat att tillståndsmyndigheten inte har befogenheter att bestämma om sådant som det ska föreskrivas genom lag om. Grundlagsutskottet har i sin praxis i fråga om regleringen av näringsverksamheten ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftigare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Utskottet har därför ansett att proportionaliteten kräver att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats. (GrUU 24/2000 rd, GrUU 13/2014 rd och GrUU 46/2016 rd).

Enligt Ålandsdelegationens bedömning innehåller landskapslagens 2 kap. exakta bestämmelser om när registeranmälan ska göras och när landskapsregeringen ska registrera den som gjort en registeranmälan samt om förutsättningarna för strykning ur registret. Jämlikt landskapslagens 10 § ska landskapsregeringen stryka en resebyrå ur registret, om resebyrån inte längre uppfyller de förutsättningar för registrering som anges i 7 § eller har upphört med sin verksamhet. Landskapslagens 26 § 1 mom. berättigar landskapsregeringen att förbjuda en näringsidkare att bedriva en sådan näringsverksamhet som lagen avser om en resebyrå som är skyldig att ställa säkerhet inte har ställt säkerhet eller om den ställda säkerheten inte längre kan godkännas.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning kan landskapslagen anses uppfylla ovan beskrivna krav i grundlagen. Delegationen konstaterar även att motsvarande bestämmelser om registeranmälan, förbud och strykning ur registret finns i rikslagen, som antagits i vanlig lagstiftningsordning.

Landskapslagens 8 § innehåller bestämmelser om landskapsregeringens register över resebyråer som är skyldiga att ställa säkerhet. Ålandsdelegationen konstaterar att registret kan komma att 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 landskapslagen kan beröra. Regleringen av personuppgifter berör dock även det i grundlagens 10 § tryggade skyddet av privatlivet. Nämnade lagrum förutsätter att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Med beaktande av EU:s dataskyddsförordning har grundlagsutskottet sett över sin praxis i fråga om bestämmelser som gäller skydd för personuppgifter. Enligt utskottet är det i regel tillräckligt med tanke på 10 § 1 mom. i

grundlagen att bestämmelserna uppfyller kraven enligt EU:s dataskyddsförordning. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tillgodoses med stöd av dataskyddsförordningen och den nya nationella lagstiftningen. Bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter bör dock fortfarande analyseras också utifrån praxisen för tidigare bestämmelser på lagnivå i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 14/2018 rd s.5-6). Grundlagsutskottet har ansett att regleringen på lagnivå av ett dylikt register bör vara täckande och detaljerat. Utskottet har ansett att det är viktigt att reglera åtminstone syftet med registreringen av uppgifterna, uppgifternas innehåll, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättskydd (GrUU 14/1998 rd och 1/2018 rd).

Enligt Ålandsdelegationens bedömning uppfyller landskapslagens 8 § ovannämnda förutsättningar.

Jämlikt landskapslagens 8 § 1 mom. 6 punkt ska även en fysisk persons personbeteckning, eller om sådan saknas, födelsedatum antecknas i registret. Personbeteckningen är att hänföra till folkbokföring, vilket rättsområde i 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen hänförts till rikets lagstiftningsbehörighet. Personbeteckningen utgör en sådan personuppgift, som grundlagens 10 § förutsätter att det utfärdas närmare bestämmelser om skydd för genom lag. Rikslagens 15 § förutsätter på motsvarande sätt som landskapslagens 8 § att en fysisk persons personbeteckning införs i registret över dem som är skyldiga att ställa säkerhet. Beträffande utlämnade av uppgifter om personbeteckningar anger landskapslagens 11 § att det kan ske endast om det är tillåtet enligt dataskyddslagstiftningen. Personbeteckningar undantas även från de uppgifter som ingår i registret över resebyråer vilka ska publiceras på landskapsregeringens webbplats. Enligt motsvarande bestämmelse i rikslagens 16 § får uppgift om personbeteckning lämnas ut endast om uppgiften lämnas ut i form av en utskrift eller en teknisk upptagning och om den som får uppgiften har rätt att behandla personbeteckningen med stöd av 29 § i dataskyddslagen eller med stöd av någon annan lag. Med anledning av detta konstateras att Ålandsdelegationen i utlåtande nr. 31/18 av 20.12.2018 över bl.a. den av lagtinget 21.11.2018 antagna landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen fann att 31 § i nämnda landskapslag om behandling av personbeteckningar överensstämde med 29 § i rikets dataskyddslag (FFS 1050/2018, som vid avgivandet av utlåtandet inte ännu hade stadfästs av republikens president), och kunde enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i nämnda landskapslag. Med anledning av det som anförs ovan utgör landskapslagens 8 och 11 § inte behörighetsöverskridningar.

Landskapslagens 4 kap. innehåller bestämmelser om tillsyn och tvångsmedel. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om

övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan beröra det i grundlagens 10 § garanterade skyddet för bl.a. privatlivet på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket. 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 enlighet härmed har i landskapslagens 23 § 2 mom. intagits bestämmelser om skyddandet av hemfriden.

Med hänvisning till det som anges ovan föranleder landskapslagen inte några anmärkningar gällande dess förhållande till grundlagen. Detta gäller även landskapslagens bestämmelser om rätten att få tillgång till uppgifter av myndigheter och att utlämna sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter, vilka överensstämmer med motsvarande bestämmelser i rikslagen.

Enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt förbud och andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom kan innefattas i landskapslagen.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Besvärshästämelsen i landskapslagens 29 § överensstämmer med nämnda paragrafer.

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

En förutsättning för registrering i landskapsregeringens register över resebyråer är enligt landskapslagens 7 § 1 mom. 1 punkt att anmälaren har rätt att utöva näring på Åland enligt landskapslagstiftningen om näringsrätt. Härigenom tangerar landskapslagen tillämpningsområdet för protokoll 2 (Ålandsprotokollet) i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska gemenskapen. Nämnda protokoll medger en fortsatt tillämpning i landskapet Åland av bestämmelserna gällande inskränkningar i etableringsrätten och rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer utan hembygdsrätt samt juridiska personer. Härvid förutsätts att inskränkningarna varit i kraft 1.1.1994 och inte är diskriminerande. Motsvarande begränsningar att utöva resebyråverksamhet som i föreliggande landskapslag var huvudsakligen i kraft före nämnda datum, varför landskapslagen enligt Ålandsdelegationens bedömning inte innebär någon utvidgning av inskränkningarna i rätten att utöva denna näring på Åland.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare