

Helsingfors/Mariehamn 10.2.2023**Nr 10/23****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelser
11.1.2023, nr 6 och
7/2023.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 11.1.2023 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning av lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Landskapsrevisionen.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen görs rikets lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (FFS 1171/2022, nedan rikslagen) med vissa avvikelser tillämplig i landskapet. Syftet med rikslagen är att effektivisera tillsynen över verkställigheten av EU-rätten och den nationella lagstiftningen genom bestämmelser om skyddet för de personer som rapporterar om sådana överträdelser som omfattas av rikslagens tillämpningsområde. Genom rikslagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. Enligt landskapslagen om ändring av landskapslagen om Landskapsrevisionen ska Landskapsrevisionen fungera som en sådan central extern rapporteringskanal som det föreskrivs om i landskapslagens 7 § samt sköta de uppgifter som föreskrivs för den centraliserade externa rapporteringskanalen.

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.

Enligt 2 § ska det skydd som föreskrivs i rikslagen för rapporterade personer inom landskapets lagstiftningsbehörighet gälla tjänstemän inom landskaps- och kommunalförvaltningen, Ålands lagting, landskapets affärsverk samt juridiska personer som ägs av eller står under bestämmande inflytande av landskaps- eller kommunala myndigheter. Landskapslagen berör härvid lagtingets organisation och uppgifter, landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän samt kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 2 och 4 punkterna i självstyrelselagen. I landskapslagens 6 § anges vilka av de i landskapslagens 2 § angivna myndigheterna är skyldiga att inrätta en intern rapporteringskanal.

Enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen hör arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets behörighet. Till rikets behörighet har enligt 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen hänförts arbetsavtal och samarbete inom företag. Lagstiftningsbehörigheten gällande rikets tjänstemän i landskapet och den privata sektorn i landskapet tillkommer riket. Landskapslagens tillämpningsområde har begränsats i enlighet med detta.

Med beaktande av de lagstiftningsområden som skyddet av rapporteringarna av överträdelser enligt LL:ens 2 § gäller berör landskapslagen dessutom rättsområdena natur- och miljövård, hälso- och sjukvård, jord- och skogsbruk, djurskydd och veterinärväsendet, vägtrafik samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller delvis tillkommer landskapet enligt 18 § 10, 12, 15, 17, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Lagstiftningsbehörigheten gällande smittsamma sjukdomar hos husdjur tillkommer riket enligt självstyrelselagens 27 § 31 punkt, medan förvaltningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 30 § 9 punkten.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning har landskapslagens tillämpningsområde avgränsats till de rättsområden i rikslagen som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

I landskapslagens 2 § 3 och 4 mom. anges att landskapslagen även ska tillämpas på skyddet för tjänstemän som rapporterar om överträdelser av lagstiftningen om eller villkoren för beviljande, användning eller återkrav av Europeiska unionens bidrag eller bidrag som beviljats enbart av landskapets medel eller statligt stöd. Lagen ska även tillämpas då en förvaltningsuppgift utförs av en landskaps- eller kommunal myndighet med stöd av 30 § i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationen noterar att statsmyndigheternas organisation och verksamhet utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 3 punkt. Landskapet är dock skyldigt att se till att gemenskapsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till en medlemsstats behörighet, men enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. I enlighet härmed är landskapet obehindrat att lagstifta om skydd även för personer som rapporterar om användningen av statliga stöd till den del de administreras av myndigheter som hör till landskapslagens tillämpningsområde.

Till den del landskapslagen innehåller bestämmelser som hör till områden underlydande rikets lagstiftningsbehörighet kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen

Beträffande behöriga myndigheter ingår i landskapslagens 3 § 2 mom. och 8 § 1 mom. hänvisningar till landskapslagens 2 § 1 mom, medan lagens 11 § berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning närmare föreskriva om vilka myndigheter som är behöriga i enlighet med 8 §. Med beaktande av den reglering som finns i landskapslagen kan delegeringsstadgandet inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Förordningsfullmakten uppfyller därigenom de förutsättningar för delegeringar som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Enligt landskapslagens 3 § 1 mom. ska vid tillämpningen av rikslagen med justitiekanslersämbetets centraliserade rapporteringskanal på Åland avses Landskapsrevisionens centraliserade rapporteringskanal som regleras i landskapslagens 7 §. Justitiekanslersämbetets uppgift är enligt rikslagens 18 § 2 mom. att vidarebefordra rapporter till den behöriga myndigheten. Eftersom justitiekanslern härvid inte utför egentliga laglighetsövervakningsuppgifter kan dessa uppgifter för Ålands del handhas av Landskapsrevisionen.

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. En utförlig beskrivning av rikslagens förhållande till grundlagen finns på sidorna 208 – 223 i regeringens proposition 147/2022 rd. Eftersom landskapslagen inte i

förhållande till grundlagen innehåller några bestämmelser som i sak skulle avvika från rikslagens hänvisar Ålandsdelegationen i tillämpliga delar till det som härom anges i rikslagens förarbeten. Rikslagen har antagits i vanlig lagstiftningsordning. Med anledning av särbestämmelserna i rikslagens 6 § gällande privata tjänsteleverantörer och behörighetsfördelningen gällande personuppgifter som berör landskapslagens 6 kap. behandlas nedan förutsättningarna för överföring av förvaltningsuppgifter samt användningen av personuppgifter.

Enligt landskapslagens 6 § kan en i paragrafen avsedd juridisk person ordna en intern rapporteringskanal själv eller genom att ingå avtal om att anlita någon annan offentlig eller privat tjänsteleverantör. Dessa tjänsteleverantörer kan anses utföra offentliga förvaltningsuppgifter. Med anledning härav påpekas att grundlagens 124 § innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Enligt sist nämnda paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter genom lag eller med stöd av lag 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 myndigheter. Dessa förutsättningar kan anses uppfyllda genom bestämmelserna i landskapslagens 6 §, att den juridiska personen ansvarar för att skyldigheterna enligt landskapslagen fullgörs, även om en tjänsteleverantör anlitas, samt av att en person som är anställd av tjänsteleverantören omfattas av bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar, samt av hänvisningen till att bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen.

Rikslagens 6 kap. reglerar behandlingen av personuppgifter och sekretess. Regleringen av personuppgifter rör 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 omfatta. Regleringen av personuppgifter rör dock även det i grundlagens 10 § tryggade skyddet av privatlivet. Nämnda 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). Ålandsdelegationen konstaterar att

landskapslagen inte innehåller några från rikslagen avvikande bestämmelser som rör personuppgifter, förutom bestämmelsen gällande dataombudsmannen i rikslagens 31 § 4 mom., som enligt landskapslagens 9 § 4 punkt inte ska tillämpas.

I rikslagens 26, 27, 34 och 35 § har intagits bestämmelser om skadestånd och gottgörelse. Gottgörelse är en ekonomisk ersättning som ska erläggas åt den som anser sig ha blivit drabbad av en kränkning p.g.a. diskriminering eller repressalier. Gottgörelsen har därför karaktären av skadestånd. Lagstiftningen om skadestånd är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör som sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller under landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet. Till den del ett i landskapslagen avsett skadestånd respektive en gottgörelse kan anses utgöra riksbehörighet, kan bestämmelserna med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande förundersökning samt rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Detta gäller bestämmelserna i rikslagens 25 § om bevisbörda, i 30 § om behandling av personuppgifter som anknyter till fällande domar i brottmål och brott, uppgifterna om sekretess i 32 § 5 mom. samt delvis bestämmelserna i 33 § om utlämnande av sekretessbelagd information. Dessa bestämmelser kan intas med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Enligt självstyrelselagens 27 § 22 punkt utgör straffrättens allmänna del riksbehörighet. Självstyrelselagens 18 § 25 punkt berättigar dock lagtinget att lagstifta om straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Straffbestämmelserna i landskapslagens 12 § har formulerats i enlighet med detta.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Tillämpningen av landskapslagen om ändring av landskapslagen om Landskapsrevisionen förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg och Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare