

Helsingfors/Mariehamn 8.3.2023

Nr 15/23

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
23.1.2023, nr 29/2023.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om finansiering av landsbygdsnäringsar,
antagen av lagtinget 23.9.2023.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen reglerar det stöd som landskapsregeringen besluter om för finansieringen av landsbygdsnäringsar. Som grund för lagförslaget och som ramar för bestämmelserna utgör förutom Europeiska unionens lagstiftningen även innehållet, strategierna och skrivningarna i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2023-2027 i fråga om unionsstöd som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Genom landskapslagen upphävs gällande landskapslag om finansiering av landsbygdsnäringsar (ÅFS 29/2016).

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagstiftningen gäller jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen samt tillvaratagande av jordbruks- och skogsmarks produktionsförmåga på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 15 och 18 punkterna i självstyrelselagen för Åland. Enligt nämnda lags 27 § 15 punkt hör ärenden angående priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter till rikets behörighet.

Högsta domstolen har med anledning av 2003 års landskapslag om finansiering av landsbygdsnäringsar i sitt utlåtande konstaterat att uti-

från behörighetsfördelningen i självstyrelselagen har riket och landskapet tillämpat en ansvarsfördelning avseende de olika EU-stöden samt den nationella finansieringen (OH 2003/66). Landskapet har ansetts ha behörighet när det gäller strukturpolitiken och riket när det gäller pris- och marknadspolitiken. Av detta har följt att landskapet ansetts ha behörighet när det gäller strukturstöden och stöd till landsbygdens utveckling. Högsta domstolen hade inte heller i utlåtandet över 2015 års landskapslag om finansiering av landsbygdsnäringsar något att anmärka mot denna utgångspunkt för fördelningen av lagstiftningskompetensen (OH 2015/214).

Beträffande föreliggande landskapslag konstaterar Ålandsdelegationen att av ordalydelsen i landskapslagens 1 § framgår att landskapslagen reglerar stöd för landsbygdsutveckling, och gäller således de stödformer som vid tillämpningen av ovan nämnda bestämmelser i självstyrelselagen ansetts höra till landskapets behörighet. Därtill konstaterar Ålandsdelegationen att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket inte påverkas av att det är fråga om genomförande av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. I självstyrelselagens 18 § 22 punkt har näringsverksamheten med vissa undantag hänförs till landskapets behörighet. Enligt nämnda lagrum har landskapet även behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som bl.a. avses i självstyrelselagens 27 § 15 punkt, varför landskapet är berättigat att erlagga lantbruksstöd även inom rikets behörighetsområden.

Landskapslagstiftningen berör även landskapets myndigheter samt natur- och miljövård samt djurskydd på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 16 och 17 punkterna i självstyrelselagen.

Den nationella behörigheten inom jord- och skogsbruket begränsas kraftigt av EU:s regelverk. Landskapslagens förhållande till Europeiska unionens lagstiftning regleras i landskapslagens 2 §. Enligt paragrafen ska landskapslagen tillämpas på verkställigheten av de stöd som helt eller delvis finansieras av medel från Europeiska unionen, om inte något annat följer av Europeiska unionens lagstiftning. Genom landskapslagen och med stöd av den kompletteras Europeiska unionens lagstiftning.

Vid lagstiftningskontrollen bör även tas ställning till förhållandet mellan den nu ifrågavarande lagstiftningen och Finlands grundlag, eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag utgör riksbehörighet enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. De omständigheter som bedöms är det obligatoriska elektroniska ansökningsförfarandet, delegeringsbestämmelserna, skyddet av privatlivet och överföring av förvaltningsuppgifter.

Bestämmelserna om ansökningsförfarandet i landskapslagens 6 kap. förutsätter att ansökan om projektstöd, ansökan om åtagande

samt ansökan om utbetalning av ersättning och projektstöd görs elektroniskt i en nättjänst som anvisas av landskapsregeringen. Landskapslagen innehåller även bestämmelser om kontakter mellan lantbrukarna och myndigheterna som sker på elektronisk väg. Motsvarande bestämmelser finns dock i rikets lag om verkställighet av vissa av Europeiska unionens jordbruksstöd och vissa nationella jordbruksstöd (FFS 1334/2022). I regeringens proposition med förslag till lagar om vissa areal- och djurbaserade stöd (RP 165/2022 rd) dras följande slutsats gällande det obligatoriska elektroniska förfarandet:

” Med beaktande av att praktiskt taget alla ansökningar oberoende av sammanslutningsform redan nu har lämnats in elektroniskt kan det anses att stödsökandena har tillräcklig teknisk färdighet och förmåga att anlita e-tjänster. Övergången till elektronisk stödansökan kan inte anses försvaga stödsökandenas möjligheter att få sin stödansökan behandlad av myndigheten. Därmed kan man inte anse att vars och ens rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt, vilken ingår i det i 21 § i grundlagen avsedda rättsskyddet äventyras. Man kan också anse att stödsökandena inom den nuvarande referensramen har lika möjligheter i förhållande till jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen att ansöka om de stödformer som avses i denna proposition. Dessutom följer av det faktum att Europeiska unionens lagstiftning är primär att sökandena har en skyldighet att lämna in stödansökan elektroniskt.”

Dessa konstateranden kan även anses gälla Åland, eftersom ca. 95 % av ansökningarna görs elektroniskt. De rådgivningstjänster som regleras i landskapslagens 8 kap. torde även i detta avseende bistå lantbrukarna.

I landskapslagen ingår ett stort antal förordningsfullmakter. Dessutom berättigas landskapsregeringen att besluta om vissa regleringar. Dessa bestämmelser måste bedömas utifrån 21 § i självstyrelselagen och 80 § i grundlagen. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan förordningar utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag. Enligt motsvarande bestämmelse i 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 eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Enligt 80 § 2 mom. i grundlagen kan även andra myndigheter än republikens president, statsrådet och ministerierna bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Dessutom förutsätts att tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande

är exakt avgränsat. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringsstadgandet inte uppfyller de krav som självstyrelselagen och grundlagen uppställer, står det i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. I så fall utgör stadgandet en behörighetsöverskridning.

Ålandsdelegationen finner att motsvarande delegeringsstadganden som intagits i landskapslagen, med några undantag, även finns i den rikslagstiftning som grundar sig på regeringens proposition 165/2022 rd. Av propositionen framgår de grunder enligt vilka dessa delegeringsfullmakter har ansetts överensstämmande med grundlagens 80 §. De delegeringsfullmakter som saknar direkta motsvarigheter i rikslagstiftningen följer samma upplägg som de övriga. Den omständigheten att landskapsregeringen i landskapslagen berättigas att i vissa fall utfärda närmare bestämmelser i en förordning, medan landskapsregeringen i andra fall berättigas att fatta förvaltningsbeslut i enskilda ärenden, sammanhänger med landskapsregeringens ställning i självstyrelsesystemet och är förenlig med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

I landskapslagen har intagits bestämmelser om inspektioner samt myndigheternas rätt att få uppgifter samt att vidareförmedla uppgifter. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner på de områden som faller inom landskapets behörighet. Dessa bestämmelser berör det i grundlagens 2 kap. 10 § garanterade skyddet för privatlivet. Bestämmelserna överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i den rikslagstiftning som grundar sig på regeringens proposition 165/2022 rd. Grundlagens 2 kap. 10 § tryggar även hemfriden. I enlighet härmed anges i landskapslagens 56 och 57 § att inspektion inte får utföras i lokaler och utrymmen som till skydd för privatlivet omfattas av hemfrid. Dessutom har skyddet för privatlivet beaktats i landskapslagens 51 och 55 §.

De i föregående stycke beskrivna angelägenheterna kan även beröra personuppgifter. Grundlagens 10 § 1 mom. förutsätter att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Regeringen 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. 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 i 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).

Motsvarande bestämmelser som rör personuppgifter finns i den rikslagstiftning som RP 165/2022 rd berör. I nämnda proposition anges härom bl.a. följande:

” Enligt de principer som anges i den allmänna dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De personuppgifter som samlas in ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Behandlingen av personuppgifter är enligt förordningen laglig bl.a. när den ansluter sig till en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller utförandet av en uppgift av allmänt intresse eller den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 c). I artikel 6.2 och 6.3 i förordningen föreskrivs det om det nationella handlingsutrymmet i anknytning till de nämnda principerna för behandling av personuppgifter, dvs. om möjligheten att utfärda närmare nationella bestämmelser om den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter. Nationella bestämmelser får utfärdas om bl.a. typen av uppgifter som får behandlas, de registrerade, utlämnande av uppgifter, ändamålsbegränsningar och lagringstider. Medlemsstaternas lagstiftning ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det mål som eftersträvas.”

Landskapslagen innehåller bestämmelser om överföring av förvaltningsuppgifter på andra instanser än myndigheter. Sådana instanser är lokala aktionsgrupper, jordbruksrådgivare samt sakkunniga (revisorer) som anlitas vid inspektioner. I paragraferna beskrivna uppgifter utgör offentliga förvaltningsuppgifter. Därför är denna reglering av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen, enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast 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. Under nämnda förutsättningar är det möjligt att i begränsad utsträckning överföra offentlig makt och offentliga uppgifter på andra än myndigheter, t.ex. på privaträttsliga sammanslutningar. I regeringens proposition till ny regeringsform (RP 1/1998 rd) anges att härvid förutsätts att det utfärdas tillräckligt detaljerade bestämmelser om skötseln av uppgifterna och det förfarande som ska iakttas, att rättssäkerhetssynpunkterna beaktas och att de som sköter de offentliga uppgifterna handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges myndigheter. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning inbegriper ifrågavarande organs uppgifter inte betydande utövning av offentlig makt.

Beträffande dessa organ har det i landskapslagen intagits bestämmelser om att de verkar under tjänsteansvar. De som utför dessa uppgifter förutsätts dessutom iakttä vad som föreskrivs i förvaltnings-

lagen för landskapet Åland och i offentlighetslagen för Åland. Vid ersättning av skador som uppkommit i samband med utförandet av uppgifterna ska skadeståndslagen tillämpas. Därigenom kan bestämmelserna anses uppfylla kraven i 124 § i grundlagen om överförande av offentliga förvaltningsuppgifter.

Beträffande landskapslagens förhållande till grundlagen noterar Ålandsdelegationen sammanfattningsvis att motsvarande bestämmelser i detta avseende finns i rikslagstiftningen, vilken antagits i vanlig lagstiftningsordning. Till den del bestämmelserna kan anses utgöra riksbehörighet kan de därför i enlighet med 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket gällande rättskipning, med beaktande av vad som stagas i 25 och 26 §, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott. Besvärsbestämmelsen i landskapslagens 81 § överensstämmer med nämnda paragraf. Bestämmelsen i landskapslagens 58 § om förutsättningar för överlämnande av uppgifter i vissa fall till polis- eller åklagarmyndigheterna överensstämmer med 29 § 4 mom. i lagen om stödande av landsbygdens utveckling under finansieringsperioden 2023-2027 (FFS 1325/2022), och kan intas i landskapslagen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen.

I landskapslagens 45 § och 74 § har intagits hänvisningar till räntelagen (FFS 633/1982). I en landskapslag kan intas bestämmelser om den dröjsmålsränta som ska uppbäras inom landskapets behörighetsområden.

I landskapslagen ingår flera bestämmelser om återkrav. Landskapslagens bestämmelser om återkrav av stöd hos stödmottagaren är att hänföra till landskapslagens egentliga lagstiftningsområde som är näringsverksamhet samt jord- och skogsbruk. I landskapslagens 76 § anges att beslutet om återkrav kan verkställas genom utsökning efter det att beslutet har vunnit laga kraft. En återkravsfordran preskriberas fem år efter ingången av året efter det år då beslutet om återkrav vann laga kraft. På verkställande av beslutet tillämpas i övrigt lagen om verkställighet av skatter och avgifter (FFS 706/2007).

Bestämmelser om verkställighet av återkrav kan intas i landskapslagen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger. Delegationen noterar dock att i 4 § 2 mom. finns en felaktig kommatering samt i 8 § 1 mom. den oklara formuleringen

"husdjursproduktion, m". Dessa felaktigheter inverkar dock inte på behörighetsfördelningen.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare