

Helsingfors/Mariehamn 20.7.2017

Nr 31/17

**Hänvisning** Ålands lagtings skrivelser  
31.5.2017, nris 102 och  
104/2017.

Till Justitieministeriet

**Ärende** Utlåtande över följande av lagtinget 31.5.2017 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om Upphandlingsinspektionen (nedan myndighetslagen).

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

### **Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll**

Genom landskapslagen görs följande rikslagar med vissa undantag tillämpliga i landskapet:

- 1) Lagen om offentlig upphandling och koncession (FFS 1397/2016), nedan upphandlingslagen,
- 2) Lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (FFS 1398/2016), samt
- 3) Lagen om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon (FFS 1509/2011).

Myndighetslagen innehåller bestämmelser om Upphandlingsinspektionens organisation och uppgifter.

Genom landskapslagstiftningen genomförs i rikslagstiftningen angivna EU-direktiv i landskapslagstiftningen.

### 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.

Landskapslagstiftningen hänför sig till offentlig upphandling. Behörighetsfördelningen gällande offentlig upphandling har tidigare varit föremål för prövning vid lagstiftningskontrollen. Offentlig upphandling berör å ena sidan rättsområdet främjande av konkurrens, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 10 punkt, och å andra sidan förvaltningsförfarandet i fråga om vilket behörigheten är beroende av vem den upphandlande enheten är (18 § 1 och 4 punkterna respektive 27 § 3 punkten i självstyrelselagen). I utlåtande 14.4.1994 över en av lagtinget 29.12.1993 antagen landskapslag angående tillämpning i landskapet Åland av lagen om offentlig upphandling (FFS 1505/1992) ansåg Högsta domstolen att det i lagtingsbeslutet inte ingick sådana bestämmelser av rikslagstiftningsnatur som avses i självstyrelselagens 27 § 10 punkt, fastän syftet med den landskapslagen även var att främja konkurrensen. Högsta domstolen konstaterade, liksom republikens president, att hinder för landskapslagens ikraftträdande inte förelåg. Ålands lagting antog 11.4.2007 en ändring av nämnda landskapslag. Genom ändringen gjordes rikets då gällande lag om offentlig upphandling (FFS 348/2007) samt lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (FFS 349/2007). med vissa undantag tillämpliga i landskapet på upphandlingar som gjordes av landskapsregeringen, under landskapsregeringen lydande myndigheter och inrättningar, kommunala myndigheter samt övriga upphandlingsenheter som landskapslagen avsåg. I utlåtande 11.4.2007 fann Högsta domstolen att regleringen i landskapslagen främst gällde upphandlingsverksamheten i landskapet, varvid det var fråga om reglering på ett rättsområde som inte omnämnts i 4 eller 5 kapitlet i självstyrelselagen vilka reglerar fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet. Landskapslagen om offentlig upphandling föll dels inom rättsområdet främjande av konkurrens, dels inom rättsområdet förfarande hos offentliga organ. Högsta domstolen konstaterade att offentlig upphandling är ett rättsområde i utveckling som visar allt starkare konkurrensrättsliga drag. Regleringen av den offentliga upphandlingsverksamheten har i högre grad i uppgift att främja konkurrensen än att styra det allmännas verksamhet. Högsta domstolen konstaterade att landskapslagen var att hänföra till ett rättsområde för vilket riket till en större del har lagstiftningsbehörighet. Högsta domstolen ansåg att

lagstiftningsbehörigheten då skulle anses tillhöra riket och att lagtinget således genom sitt beslut hade överskridit sin lagstiftningsbehörighet. I utlåtandet konstaterades att domstolens uppgift enligt självstyrelselagen är att tolka lagens behörighetsgrunder i konkreta situationer med beaktande av de aktuella omständigheterna. Tröskeln att ompröva en fråga som avgjorts tidigare är hög. Ändå måste en omprövning ske när förhållandena väsentligt har förändrats. Högsta domstolen var inte enig vid avgivande av utlåtandet, utan det gavs efter omröstning. I motsats till Högsta domstolen fann republikens president i beslutet 27.7.2007 att utgångspunkten bör vara att förändringar i lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet sker genom ändring av självstyrelselagen. Med hänsyn till att landskapslagen har ansetts höra till lagtingets behörighet och då den även bör anses uppfylla kraven enligt Europeiska unionens rättsordning fann presidenten att det inte fanns sådana starka skäl som skulle motivera utövande av vetorätt, fränsett delegeringsbestämelsen i 3 § 1 mom. Eftersom landskapslagen inte heller berörde rikets inre eller yttre säkerhet på ett sådant sätt som avses i 19 § 2 mom. i självstyrelselagen fann presidenten att hinder för att landskapslagen i övrigt trädde i kraft inte förelåg. Några invändningar i samband med senare gjorda ändringar i denna lagstiftning har i detta avseende inte anförts. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning gäller de ovan angivna grundprinciperna för behörighetsfördelningen beträffande offentlig upphandling även i fråga om den nu aktuella landskapslagstiftningen.

Enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt kommunernas förvaltning. I enlighet härmed avgränsas i landskapslagens 3 § landskapslagens tillämpningsområde till att gälla upphandlingar som görs av landskapsregeringen och myndigheter under den, kommunala myndigheter eller organ som landskapet har inflytande över.

Enligt myndighetslagen är Upphandlingsinspektionen en oberoende tillsynsmyndighet som är administrativt underställd landskapsregeringen. Upphandlingslagen innehåller bestämmelser om Upphandlingsinspektionens organisation och tjänster. Med anledning härav konstateras att lagstiftningsbehörigheten gällande landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän, arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet tillkommer landskapet enligt 18 § 2 och 2a § i självstyrelselagen.

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. Nu aktuell landskapslagstiftning berör inte rikets tjänstemän i landskapet eller landskapets och kommunernas privaträttsligt anställda arbetstagare eller den privata sektorn i landskapet, i fråga om vilka lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket.

Av uppdelningen av behörigheten framgår att landskapets lagstiftningsbehörighet innefattar befogenhet att bestämma om tjänsteinnehavarnas rättigheter samt om deras anställningsvillkor. Till landskapets behörighet hör även att reglera bestämmelser om inrättande och indragning av tjänster. Bestämmelserna i 4 § i myndighetslagen om Upphandlingsinspektionens organisation och tjänster har enligt Ålandsdelegationens uppfattning formulerats med beaktande av den ovan beskrivna behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Enligt landskapslagens 4 § ska de förvaltningsuppgifter som enligt de genom landskapslagen antagna rikslagarna ankommer på Konkurrens- och konsumentverket på Åland skötas av Upphandlingsinspektionen och de uppgifter som ankommer på arbets- och näringsministeriet av landskapsregeringen till den del uppgifterna faller inom landskapets behörighet. Dessa bestämmelser är till sitt innehåll vaga och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelserna är därför betänkliga med hänsyn till den enskildes rättsskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning. Ålandsdelegationen och Högsta domstolen har i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar påtalat samma problemställning. Detta är således ett återkommande problem vid blankettlagstiftning och förutsätter rådgivning i landskapet. Bestämmelserna utgör det oaktaget formellt sett i sig inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas. Detta gäller även i fråga om det vaga stadgandet i landskapslagens 5 § om att hänvisningar i de antagna rikslagarna till bestämmelser i rikslagstiftningen ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

Det som anförs ovan gäller även bestämmelsen i myndighetslagens 3 § om Upphandlingsinspektionens uppgifter. Beträffande denna bestämmelse konstaterar Ålandsdelegationen att i landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden.

Rikslagstiftningen innehåller bestämmelser om myndigheternas rätt att få tillgång till samt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Enligt landskapslagens 7 § har landskapsregeringen trots bestämmelserna om hemlighållande rätt att till berörda myndigheter i riket och inom Europeiska gemenskapen vidarebefordra sådana uppgifter som landskapsregeringen har fått i enlighet med landskapslagen. Dessa bestämmelser kan 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 landskapslagstiftningen. Detsamma gäller övriga bestämmelser som kan beröra grundrättigheterna eller annars gäller områden som utgör riksbehörighet. Enligt nämnda lagrum kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

Rikslagstiftningen förutsätter även kontakter med Europeiska kommissionen och Europeiska unionens medlemsstater. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet, med beaktande av bestämmelserna i lagens 9 och 9a kap. Självstyrelselagens 9 kap. reglerar internationella förpliktelser, medan lagens 9a kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen. Vid tillämpningen av landskapslagen bör det i självstyrelselagen stadgade förfarandet gällande beredningen av unionsärenden och kontakterna med Europeiska kommissionen följas.

Landskapslagens 6 § 1 mom. berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att bestämmelser som utfärdats med stöd av de genom landskapslagen antagna rikslagarna och som inte tillhör området för lag ska tillämpas på 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 förordningar 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. 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 6 § 1 mom. vagt till den det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagstiftningen. Även bestämmelsen i 6 § 2 mom. innebär en rätt vidsträckt delegeringsbefogenhet. Innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen, rikslagen samt på området gällande EU-rättsakter. Dessutom begränsas de ändringar och kompletteringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagstiftningen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandena bestämmelser på förordningsnivå eller lägre nivå. Med beaktande av dessa omständigheter anser Ålandsdelegationen

att delegeringsstadgandena i landskapslagens 6 § uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 § 1 mom.

Myndighetslagens 8 § berättigar Upphandlingsinspektionen att besluta om avgifterna för myndighetens verksamhet. Med anledning härav konstateras att 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 att grunderna för avgifter anges i lag. Dessutom förutsätter självstyrelselagens 21 § 1 mom., att bestämmelser som berör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag anges i landskapslag. I landskapslagens 8 § har intagits en hänvisning till landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet, varför ovan angivna förutsättningar uppfylls.

Bestämmelserna om vite och andra tvångsåtgärder i rikslagen kan, till den del de faller inom landskapets behörighet, med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. I föreliggande landskapslagstiftning finns inte några från rikslagstiftningen avvikande besvärsmått. Enligt rikslagstiftningen är marknadsdomstolen behörig domstol i första instans. Högsta domstolen har i beslut 15.12.2005 (liggare nr 3357) ansett att marknadsdomstolen, trots bestämmelsen i självstyrelselagens 25 § 2 mom., är behörig att pröva upphandlingsärenden även i de fall där landskapsregeringen är upphandlingsenhet. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning gäller detta fortfarande eftersom rättsläget till denna del är oförändrat.

Upphandlingslagens 169 § reglerar skadestånd. Skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller under landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet, vilket på de grunder som anförs ovan är fallet beträffande den nu aktuella landskapslagstiftningen.

Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagen meddelat att ministeriet inte avser att inkomma med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

## 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 4 och 5 § samt myndighetslagens 3 §, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av myndighetslagen förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

**Närvarande** Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare