

Givet
28.3.2022

TILL REPUBLIKENS PRESIDENT

HÄNVISNING Justitieministeriets brev 8.2.2022 gällande
 ärendet nr VN/34225/2022

ÄRENDE Ålands lagtings beslut 8.12.2021 om antagande av
 landskapslag om mottagning i hamn av avfall från
 fartyg

UTLÅTANDE

Högsta domstolen har granskat lagtingsbeslutet i det syfte som stadgas i 19 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland och får som sitt utlåtande anföra följande.

Allmänt

Lagtinget har genom sitt beslut antagit en landskapslag om mottagning i hamn av avfall från fartyg. Landskapslagen är stadgad för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG.

Jämte allmänna bestämmelser, vissa särskilda bestämmelser och bestämmelser om ikraftträdande innehåller landskapslagen bestämmelser om mottagning och lämnande av avfall i hamnar. Bland de särskilda bestämmelserna av landskapslagen finns bestämmelser om inspektioner, tillsynsåtgärder,

rapportering och utbyte av information, registrering av inspektioner, övervakningsuppgifter om avfall som samlats i nät under fiske, utbildning av och säkerhetsåtgärder för personal, rätt till skadestånd samt påföljder.

Syftet med landskapslagen är enligt dess 1 § att skydda den marina miljön mot de negativa effekterna av utsläpp av avfall från fartyg som anlöper hamnar samtidigt som en smidigt fungerande sjöfart säkerställs, genom att förbättra tillgången till och användningen av adekvata mottagningsanordningar i hamn och lämnande av avfall till dessa anordningar.

Enligt 18 § 10 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård samt vattenrätt. Landskapet har lagstiftningsbehörighet även beträffande båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken enligt 18 § 21 punkten självstyrelselagen samt näringsverksamhet enligt 18 § 22 punkten självstyrelselagen med beaktande av vissa undantag. Därtill har landskapet enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt enligt 18 § 4 punkten landskapslagen i fråga om kommunernas förvaltning.

Enligt 27 § 13 punkten självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten till riket i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten. Landskapslagen i fråga har en beröringspunkt med denna lagstiftningsbehörighet eftersom lagen gäller även handelsfartyg som anlöper åländska hamnar. De skyldigheter för fartygets befälhavare som gäller lämnande av en förhandsanmälan om avfall från fartyget samt lämnande av avfall från fartyget i hamnen och som regleras i 9 och 10 § landskapslagen hänför sig dock närmare till rättsområdet natur- och miljövården

än till rättsområdet handelssjöfarten. Dessutom kan noteras att den åländska tillsynsmyndigheten inte har getts befogenheter att hindra ett fartyg från att lämna hamnen på grund av en försummelse att vidta åtgärder i enlighet med landskapslagen. Med beaktande av dessa omständigheter anser Högsta domstolen att landskapslagen i fråga inte är problematisk med tanke på rikets lagstiftningsbehörighet beträffande handelssjöfarten.

Utgångspunkten är således att landskapslagen gäller angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningskompetens.

Vid lagstiftningsgranskningen 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 självstyrelselagen.

Hemfriden och inspektioner

Enligt 14 § 1 mom. landskapslagen ska Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet utföra inspektioner av fartyg för att förvissa sig om att bestämmelserna om lämnande av avfall efterlevs. Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet ska samarbeta med riksmyndigheterna och så långt som möjligt använda information från riksmyndigheternas fartygsinspektioner.

I landskapslagen finns inga begränsningar beträffande rätten att utföra inspektioner. Således kan tillsynsmyndigheten inspektera även fartygets boutrymmen, vilket har betydelse med tanke på hemfridsskyddet.

Enligt 10 § 1 mom. grundlagen är vars och ens hemfrid

tryggad. Enligt paragrafens 3 mom. kan genom lag föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

Enligt grundlagsutskottets praxis bör man vid lagstiftning beträffande inspektioner beakta bestämmelserna om skyddet för hemfrid. Den hemfrid som avses i grundlagen omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (t.ex. GrUU 12/2019 rd).

Grundlagsutskottet har konstaterat att husvagnar och husbilar samt fartygsutrymmen som används till stadigvarande eller annars långvarigt boende ligger i allmänhet inom ett slags gränsområde vad hemfriden beträffar. Dessa fordon används både till att färdas och till boende och från författningsrättslig synpunkt kan en sådan dubbelanvändning vara av betydelse. Utskottet har ansett att dessa fordon bör kunna behandlas på samma sätt som andra fordon på t.ex. gränsövergångsställen för att uppnå målen för gränsövervakningen och gränskontrollen (t.ex. GrUU 17/1998 rd).

Dessa utgångspunkter har tillämpats även på olika slags inspektioner och säkerhetskontroller på fartyg (t.ex. GrUU 6/2001 rd, GrUU 16/2004 rd och GrUU 43/2010 rd).

Högsta domstolen konstaterar att även fartyg som regleras i landskapslagen kan ha utrymmen som direkt skyddas av hemfriden.

Grundlagsutskottet har ofta framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. grundlagen är absolut i det avseendet att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. För att åtgärder som begränsar skyddet för hemfriden ska kunna betraktas som nödvändiga i

syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna bör de vara tydligt och tillräckligt nära kopplade till någon grundlagsbestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutskottet har upprepade gånger förutsett att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i bostäder bara får förrättas om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen avser (t.ex. GrUU 6/2019 rd).

Högsta domstolen anser att inspektionsbestämmelsen i 14 § 1 mom. landskapslagen med beaktande av landskapslagens syfte, dvs. att skydda den marina miljön mot de negativa effekterna av utsläpp från fartyg, har godtagbara grunder som hänför sig till de grundläggande miljö rättigheterna i 20 § grundlagen (jfr. t.ex. GrUU 6/2001 rd och GrUU 26/2020 rd). Skyddet för hemfriden har ändå inte beaktats i regleringen på ett adekvat sätt eftersom bestämmelsen inte garanterar att inspektionen kan omfatta fartygets bostutrymmen endast om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen avser.

Med hänsyn härtill uppfyller 14 § 1 mom. i den nu föreliggande landskapslagen inte de krav som grundlagen ställer beträffande inspektioner på en plats som omfattas av hemfriden. Därför anser Högsta domstolen att landskapslagens 14 § 1 mom. utgör en behörighetsöverskridning.

Delegering av normgivningsmakt

I den nu föreliggande landskapslagen ingår flera bestämmelser som gäller delegering av normgivningsmakt.

I 80 § 1 mom. grundlagen stadgas att förordningar kan utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt

grundlagen i övrigt hör till området för lag skall dock utfärdas genom lag. Enligt motsvarande bestämmelse i 21 § 1 mom. självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag skall 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.

Förutom den delegering av normgivningsmakten som intagits i 14 § 2 mom. landskapslagen uppfyller delegeringar av normgivningsmakten i landskapslagen de krav som grundlagen och självstyrelselagen ställer för en sådan reglering.

Enligt 14 § 2 mom. landskapslagen kan landskapsregeringen i en landskapsförordning bestämma närmare om omfattningen av inspektionerna och samarbetet med riksmyndigheterna.

Högsta domstolen konstaterar att denna delegeringsbestämmelse är beroende av 14 § 1 mom. landskapslagen. Landskapsregeringen kan inte bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om omfattningen av inspektionerna och samarbetet med riksmyndigheterna ifall de grundläggande bestämmelserna om sådana inspektioner och sådant samarbete i paragrafens 1 mom. förordnas att förfalla. Således bör även 14 § 2 mom. landskapslagen förordnas att förfalla.

Med beaktande även av Ålandsdelegationens utlåtande i övrigt anser Högsta domstolen att det inte föreligger skäl till ytterligare anmärkningar.

Slutsats

Med hänvisning till det ovan sagda finner Högsta domstolen att landskapslagens 14 § bör förordnas att förfalla.

Högsta domstolen anser att den granskade landskapslagen till övriga delar faller inom landskapets behörighet och att det inte torde finnas hinder för att landskapslagen till övriga delar träder i kraft.

Enligt 20 § självstyrelselagen ankommer det på landskapsregeringen att göra en bedömning av situationen, om en landskapslag till en viss del förordnas att förfalla. I detta sammanhang konstaterar Högsta domstolen att 14 § landskapslagen är stadgad för att genomföra artikel 11 om inspektionsåtaganden i direktivet (EU) 2019/883. I och med att landskapslagens 14 § förordnas att förfalla blir genomförandet av direktivet bristfälligt till denna del.

De handlingar som bilagts justitieministeriets skrivelse återställs.

Ordförande

Ari Kantor

Ordföranden har signerat utlåtandet elektroniskt.

Föredragande

Janne Salminen

I ärendets handläggning har deltagit justitieråden Kantor, Antila, Tapani, Ojala och Guimaraes-Purokoski. Föredragande har varit Janne Salminen.