

Helsingfors/Mariehamn 15.6.2022

Nr 20/22

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
25.4.2022, nr 72/2022.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om näringsrätt och näringstillstånd, antagen av lagtinget 25.4.2022.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen innehåller bestämmelser om när näringsutövning kan ske på Åland med stöd av lag eller med av Ålands landskapsregering beviljat näringstillstånd. I landskapslagen intas detaljerade bestämmelser om språket inom näringsverksamheten. Landskapslagen reglerar även den tillsyn som landskapsregeringen utövar. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om rätt att utöva näring (ÅFS 47/1996).

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.

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.

Med beaktande av 11 § i självstyrelselagen föranleder inte heller bestämmelsen i landskapslagens 3 § 2 mom. några anmärkningar från Ålandsdelegationens sida. Ordet "en" i momentet torde dock utgöra en felskrivning.

Beträffande landskapslagens tillämpningsområde anges i dess 2 § att den tillämpas på näring som utövas på Åland. Lagen ska också tillämpas på näring som aktivt utsträcks till Åland av en näringsidkare som inte är etablerad på Åland. Enligt landskapslagens 2 § 4 mom. ska den inte tillämpas ombord på fartyg som är registrerade på Åland och som huvudsakligen färdas i internationell trafik. Den som inleder näringsutövning på ett sådant fartyg ska ändå anmäla detta till landskapsregeringen innan verksamheten inleds. En sådan näringsidkare ska vara myndig och inte ha meddelats näringsförbud eller vara försatt i konkurs. Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen hör handelssjöfart till rikets behörighet. Behörigheten att lagstifta om utövande av näring ombord på fartyg med hemort i landskapet hör dock som hänförande sig till näringsverksamhet till landskapet.

Lagstiftningsbehörigheten gällande otillbörligt förfarande i näringsverksamhet samt främjande av konkurrens och konsumentskydd utgör riksbehörighet enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen. Landskapslagen berör dock inte direkt dessa rättsområden. Hänvisningarna i landskapslagens 3 § och 8 § till rikslagstiftningen kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Vid lagstiftningskontrollen bör även tas ställning till landskapslagens förhållande till grundlagen, eftersom behörigheten gällande stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag utgör riksbehörighet enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. Grundlagens 6 § 2 mom. innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering. Enligt momentet får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Landskapslagens 2 kap. innehåller detaljerade bestämmelser om språket i näringsverksamheten. Landskapslagens 6 § 1 mom. förutsätter att den som är i kontakt med en näringsidkare ska kunna betjänas av någon som har tillfredsställande kunskaper i svenska, medan 6 § 2 mom. andra mening förutsätter att varor och tjänster som erbjuds på marknaden marknadsförs på svenska. Enligt 6 § 3 mom. ska en näringsidkare upprätta anställningsavtal och tillhandahålla annan för anställningsförhållandet och utförandet av arbetet nödvändig information på svenska. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är dessa bestämmelser diskriminerande gentemot näringsidkare som inte kan uppfylla nämnda krav och innebär dessutom inskränkningar i näringsfrihetens princip i grundlagens 18 § 1 mom., som inte kan anses innefattas i undantaget i självstyrelselagens 11 §. Dessutom noterar Ålandsdelegationen att de undantag som infördes i protokoll 2 (Ålandsprotokollet) i för-

draget om Finlands anslutning till Europeiska unionen visserligen infördes för att säkerställa att de åländska inskränkningarna i rätten att utöva rörelse eller yrke skulle kunna kvarstå vid EU-inträdet. Härvid förutsattes dock att inskränkningarna var i kraft 1.1.1994 och inte är diskriminerande. Det är däremot inte möjligt att utvidga dessa inskränkningar eller att införa strängare tillståndsvillkor än de som förelåg 1.1.1994. Gällande landskapslag om rätt att utöva näring (ÅFS 47/1996) anger härvid endast att en näringsidkare är skyldig att se till att de varor han säljer har tydliga anvisningar om varans användning och funktion. Anvisningarna ska vara skrivna på svenska eller framställda på bild. Med hänvisning till ovanstående utgör landskapslagens 6 § 1 mom., 2 mom. andra mening och 3 mom. behörighetsöverskridningar. Landskapslagens 6 § 4 mom. och 7 § innehåller närmare bestämmelser om dessa krav och bör härvid även förordnas att förfalla, förutom 7 § 3 mom. 2 punkten, som hänför sig till 6 § 2 mom. första mening. Med beaktande av den reglering som finns i landskapslagens 6 § 2 mom. första mening och 8 § anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandet i landskapslagens 7 § 3 mom. 2 punkt uppfyller de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom. som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Däremot noterar Ålandsdelegationen att självstyrelselagens 43 § förutsätter att statsrådet ska verka för att behövlig information om varor och tjänster till åländska konsumenter i mån av möjlighet ges på svenska. Statsrådet ska även se till att bestämmelser och föreskrifter som ska gälla i landskapet finns tillgängliga på svenska. Några andra bestämmelser om språket vid näringsutövningen finns inte i självstyrelselagen. Landskapslagens 6 § 2 mom., liksom dess 8 §, konkretiserar dessa bestämmelser samt innehåller hänvisningar till nämnda lagrum och annan lagstiftning. Dessa bestämmelser berör produkt-säkerheten, som utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 12 och 22 punkter samt konsumentskyddet, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 10 punkt. Till den del bestämmelserna berör konsumentskyddet kan de intas med stöd av självstyrelselagens 19 § 3 mom. Även konsumentlagstiftningen förutsätter nämligen att information om varor tillhandahålls på svenska. Bestämmelsen i landskapslagens 6 § 5 mom. är förenlig med nämnda bestämmelser. Eftersom landskapslagens 6 § 2 mom. första mening och 5 mom. enligt det som anges ovan skulle kvarstå i landskapslagen finns ej hinder för hänvisningarna i dess 13 § 4 mom., 14 § 1, 15 § 1 mom. 3 punkten, 22 § 2 mom. och 27 § 1 mom. 2 punkt till landskapslagens 6 §.

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 om vilket det ska föreskrivas genom lag. 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 4 kap. exakta bestämmelser om när landskapsregeringen kan bevilja näringstillstånd samt om de villkor som ska föreskrivas som villkor för tillstånden. Detta gäller även bestämmelserna i landskapslagens 23 § om återkallande av näringstillstånd. Paragrafen förutsätter att tillståndsinnehavaren innan ett näringstillstånd återkallas eller en varning utdelas uppmanas att inom en utsatt tid rätta till bristerna eller försummelserna. Landskapsregeringen berättigas att återkalla ett näringstillstånd om tillståndsinnehavarens försummelser eller förseelser gällande skyldigheterna i lagen eller tillståndsvillkoren är allvarliga och de fortgår trots en varning. Om ingen varning getts kan landskapsregeringen återkalla ett näringstillstånd endast om tillståndsinnehavarens försummelser och förseelser tyder på uppenbar likgiltighet för skyldigheterna i lagen eller tillståndsvillkoren. Dessutom förutsätts landskapsregeringen ge tillståndsinnehavaren möjlighet att inom utsatt tid rätta till brister eller försummelser innan ett näringstillstånd återkallas eller en varning utdelas. Med anledning av den anmälningsplikt som stadgas i landskapslagens 2 § 4 mom. konstateras att en anmälningsplikt inte har ansetts strida mot 18 § i grundlagen om myndigheten inte fattar beslut med anledning av anmälan (RP 98/2020 rd s. 319). Landskapslagen kan härvid anses uppfylla ovan beskrivna krav.

Landskapslagens 13 § reglerar tillståndsförfarandet. Jämlikt 13 § 6 mom. kan närmare bestämmelser av teknisk natur som gäller innehållet i en ansökan om näringstillstånd och tillståndsförfarandet utfärdas genom landskapsförordning. Med beaktande av att denna delegeringsbestämmelse begränsas till att gälla bestämmelser av teknisk natur beträffande de angelägenheter paragrafen reglerar anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandet uppfyller de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Jämlikt landskapslagens 18 § ska landskapsregeringen upprätthålla ett näringsregister i syfte att stöda tillsynen av att näringsverksamheten sker i förenlighet med landskapslagen. Ålandsdelegationen konstaterar att näringsregistret 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. Nämda 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 18 § ovannämnda förutsättningar. Detta gäller även landskapslagens bestämmelser om rätten att få tillgång till och att utlämna sekretessbelagda uppgifter.

Landskapslagens 5 kap. innehåller bestämmelser om tillsyn och påföljder. 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 21 § 2 mom. intagits bestämmelser om skyddandet av hemfriden.

Med hänvisning till det som anges ovan förleder landskapslagen inte några anmärkningar gällande dess förhållande till grundlagen förutom beträffande de nämnda språkliga skyldigheterna och det som anges nedan beträffande 22 § 4 mom. Övergångsbestämmelserna i landskapslagens 29 § innebär att den som har näringsrätt eller beviljats näringsrätt med stöd av tidigare lag får fortsätta näringsverksamheten utan att behöva söka nytt näringstillstånd enligt landskapslagen. Därigenom får landskapslagen inte någon retroaktiv verkan.

Landskapslagens 22 § reglerar administrativa påföljder. 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. Landskapslagens 22 § 4 mom. första mening berättigar landskapsregeringen att förena en uppmaning, ett förbud eller en varning med vite. En varning utgör dock inte ett sådant åläggande eller förbud som kan vitesbeläggas. Bestämmelsen är till denna del inte förenlig med laglighetskravet i grundlagens 2 § 3 mom., och utgör härvid en behörighetsöverskridning. Eftersom landskapslagen därigenom inte kommer att innehålla några vitesbestämmelser bör även 22 § 4 mom. andra mening förordnas att förfalla som missvisande.

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

I landskapslagens 26 § har intagits bestämmelser om avgifter. Bestämmelserna kan med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen. I fråga om grunderna för avgifterna ska landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet tillämpas.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 27 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I enlighet med 69 § 2 mom. i självstyrelselagen har i landskapslagens 30 § intagits ett stadgande om att beslut om ändring, upphävande eller avvikelse från den förutsätter kvalificerad majoritet. Med anledning härav har landskapslagen antagits i den ordning som nämnda lagrum i självstyrelselagen och 35 § i lagtingsordningen för Åland anger.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger förutom beträffande dess 6 § 1 mom., 2 mom. andra mening, 3 och 4 mom. samt 7 § 1 och 2 mom., 3 mom. 1 och 3 punkterna och 22 § 4 mom. De felaktiga stadgandena inverkar inte på landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare