

Givet

7.4.2025

TILL REPUBLIKENS PRESIDENT

HÄNVISNING Justitieministeriets brev 5.3.2025 gällande
 ärendet nr VN/52/2025

ÄRENDE Ålands lagtings beslut 11.12.2024 om antagande av
 följande landskapslagar:

1. informationshanteringslag för Åland
2. landskapslag om ändring av offentlighetslagen för
 Åland
3. landskapslag om ändring av förvaltningslagen för
 landskapet Åland
4. landskapslag om ändring av landskapslagen om
 tillgängliga digitala tjänster

UTLÅTANDE

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

Allmänt

Lagtinget har genom sina beslut antagit en informationshanteringslag för Åland, en landskapslag om ändring av offentlighetslagen för Åland, en landskapslag om ändring av förvaltningslagen för landskapet Åland och en landskapslag om ändring av landskapslagen om tillgängliga digitala tjänster.

Syftet med landskapslagstiftningen är bland annat att främja digitaliseringen av, höja informationssäkerheten för och effektivisera den offentliga förvaltningen och dess tjänsteproduktion. Vidare syftar lagstiftningen till att åstadkomma en utökad elektronisk kommunikation mellan

den offentliga förvaltningen och allmänheten, ett utökat och informationssäkert elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen och en utvidgning av de digitala tjänster som den offentliga förvaltningen tillhandahåller allmänheten samt till att möjliggöra en utveckling av gemensamma digitala tjänster för Åland. Informationshanteringslagen för Åland har till sin utformning haft rikets lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (FFS 906/2019) som utgångspunkt.

Landskapslagstiftningen reglerar således myndigheternas verksamhet inom området för informationshantering. Den berör lagtingets organisation och uppgifter, landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt landskapets tjänstemän. Därtill berör landskapslagstiftningen kommunernas förvaltning. Enligt 18 § 1, 2 och 4 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i dessa frågor.

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

Därtill bör det vid lagstiftningsgranskningen 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.

Landskapsregeringens styrningsansvar i förhållande till lagtinget

I 4 och 5 §§ informationshanteringslagen för Åland föreskrivs om allmän styrning och ordnande av myndigheternas informationshantering. Enligt 4 § 1 och 2

mom. svarar landskapsregeringen för den allmänna styrningen av inter-operabiliteten mellan myndigheternas gemensamma informationslager och informationssystem samt för styrningen av anordnandet och produktionen av myndigheternas gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster. Enligt 5 § 1 mom. ska myndigheter använda av landskapsregeringen fastställda gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster, om det inte nödvändigtvis finns ett behov av att använda andra tjänster i verksamheten. I 4 § 3 mom. och 5 § 2 mom. bemyndigas landskapsregeringen att utfärda närmare bestämmelser om myndigheternas informations- och kommunikationstekniska tjänster genom förordning. Med myndighet avses i landskapslagen enligt dess 2 § 1 punkt med stöd av 4 § offentlighetslagen för Åland även till Ålands lagting ansluten förvaltning.

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande GrUU 46/2010 rd tagit ställning till ett förslag till rikslag (RP 246/2010 rd) om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, enligt vilket finansministeriets befogenhet att styra samordningen av myndigheternas informationssystem även skulle tillämpas i förhållande till riksdagen och dess ämbetsverk. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att det klart skulle strida mot den grundprincip i Finlands statsskick som går tillbaka till 2 § grundlagen, enligt vilken det görs åtskillnad mellan det högsta statsorganet riksdagen, som utövar den lagstiftande makten och fattar beslut om statsfinanserna, och statsrådet som utövar regeringsmakten, om informationsförvaltningen vid riksdagens ämbetsverk styrdes av finansministeriet.

Högsta domstolen konstaterar att den lagstiftande makten inom självstyrelsens behörighet och regeringsmakten i landskapet är uppdelade mellan lagtinget och landskapsregeringen enligt samma grundläggande principer

som maktfördelningen mellan riksdagen och statsrådet i riket på det sätt som föreskrivs i 3 § självstyrelselagen samt i 4 § lagtingsordningen för Åland. Grundlagen innehåller däremot inte några bestämmelser om landskapets organ och deras uppgifter. Landskapsregeringens styrningsansvar enligt 4 och 5 §§ informationshanteringslagen för Åland utgör härmed inte avvikelser från grundlagen och fråga är inte om en överskridning av landskapets lagstiftningsbehörighet med beaktande av 27 § 1 punkten självstyrelselagen.

Därtill bör man också kontrollera att landskapslagen överensstämmer med självstyrelselagens bestämmelser. Enligt 69 § 1 mom. självstyrelselagen kan nämligen avvikelser från lagen inte göras på något annat sätt än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. En landskapslag som avviker från självstyrelselagens bestämmelser utgör således en behörighetsöverskridning.

Såsom ovan konstaterats har landskapet enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om lagtingets organisation och uppgifter. Högsta domstolen konstaterar att lagtinget, när det använder sig av denna lagstiftningsbehörighet, har ett visst utrymme att tolka självstyrelselagens bestämmelser av konstitutionell karaktär oberoende av hur grundlagens liknande bestämmelser tolkats i riket. Även om lagtinget ur konstitutionell synvinkel i många hänseenden kan likställas med riksdagen och landskapsregeringen med statsrådet, kan den konstitutionella tolkningen av hur lagtingets och landskapsregeringens administrativa uppgifter kan organiseras i någon mån avvika från de tolkningar som gjorts i riket angående riksdagens och statsrådets relationer.

Högsta domstolen anser att det i 4 och 5 §§ informationshanteringslagen för Åland med beaktande av

dess tillämpningsområde inte görs en sådan avvikelse från självstyrelselagen som avses i 69 § 1 mom. Således har landskapet inte heller enligt detta lagrum överskridit sin lagstiftningsbehörighet i fråga om tillämpningen av 4 och 5 §§ informationshanteringslagen på förvaltning ansluten till Ålands lagting.

Delegering av normgivningsmakt

I 4 § 3 mom., 5 § 2 mom., 7 § 5 mom. och 30 § 2 mom. informationshanteringslagen för Åland bemyndigas landskapsregeringen att utfärda förordningar i enlighet med vad som föreskrivs i nämnda lagrum. Med stöd av 2 § 1 punkten informationshanteringslagen och 4 § offentlighetslagen för Åland berör delegeringen av normgivningsmakten även fysiska personer då de genom en landskapslag eller med stöd av en landskapslag sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

I 80 § 1 mom. grundlagen stadgas att förordningar kan 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 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.

Riksdagens grundlagsutskott har i sin utlåtandepraxis (t.ex. GrUU 46/2010 rd och GrUU 17/2010 rd) konstaterat att 80 § 1 mom. grundlagen direkt begränsar tolkningen av

bemyndigandebestämmelser i lag och krävt att sådana bestämmelser ska vara exakta och noggrant avgränsade.

Såsom ovan konstaterats föreskrivs i 4 § 1 och 2 mom. samt i 5 § 1 mom. informationshanteringslagen om landskapsregeringens styrningsansvar och myndigheternas skyldighet att använda gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster. Enligt 4 § 3 mom. kan närmare bestämmelser om myndigheternas informations- och kommunikationstekniska tjänsters kvalitet, säkerhet, interoperabilitet och deras förenlighet med den övergripande arkitekturen utfärdas genom förordning av landskapsregeringen. Enligt 5 § 2 mom. kan genom förordning av landskapsregeringen utfärdas närmare bestämmelser om utpekandet av och myndigheters minimianvändning av gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster. I 4 § 4 mom. och 5 § 3 mom. undantas kommunala myndigheter från sådana skyldigheter som myndigheter påförs genom förordning med stöd av nämnda bemyndigandebestämmelser, vilket i lagförslaget motiveras med att kommunala myndigheter inte kan påföras nya skyldigheter annat än i lag. Motsvarande undantag har inte gjorts för fysiska personer som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Bestämmelserna i 4 § 3 mom. och 5 § 2 mom. informationshanteringslagen innehåller öppna och opreciserade delegeringar av normgivningsmakt. Med beaktande av att bestämmelserna berör även fysiska personer då de genom en landskapslag eller med stöd av en landskapslag sköter offentliga förvaltningsuppgifter, förenar sig Högsta domstolen i den bedömning som Ålandsdelegationen i sitt utlåtande har gjort och anser att dessa lagrum är problematiska med tanke på de krav som 80 § 1 mom. grundlagen och 21 § 1 mom. självstyrelselagen ställer för en delegering. Således bör 4 § 3 mom. och 5 § 2 mom. informationshanteringslagen för Åland förordnas att

förfalla på denna grund.

I 7 § 1-4 mom. informationshanteringslagen för Åland föreskrivs bland annat om myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet följa upp och säkerställa informationssäkerheten för informationsmaterial och informationssystem, att identifiera relevanta risker och dimensionera informationssäkerhetsåtgärderna utifrån riskbedömningen samt att vid upphandlingar säkerställa informationssystemens säkerhetsåtgärders lämplighet. Enligt 7 § 5 mom. kan landskapsregeringen genom förordning föreskriva närmare regler om bedömningen av informationssäkerheten i myndigheters informations- och datakommunikationssystem.

I 30 § informationshanteringslagen föreskrivs om värdefulla datamängder, vilka enligt 1 mom. på begäran ska finnas tillgängliga för vidareutnyttjande i maskinläsbar form med hjälp av tekniska gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning. Enligt 2 mom. kan landskapsregeringen inom lagtingets lagstiftningsbehörighet i landskapsförordning närmare föreskriva om den förteckning över värdefulla datamängder och tillgången till dessa datamängder i enlighet med vad som föreskrivs om detta i de genomförandeakter som kommissionen meddelar med stöd av artikel 14.1 i öppna datadirektivet, om inte annat föreskrivs i annan lag. Paragrafen motsvarar 8 § i den nu upphävda landskapslagen om vidareutnyttjande av information från landskaps- och kommunalförvaltningen.

Bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter är preciserade i 7 och 30 §§ informationshanteringslagen och delegeringen av normgivningsmakten i 7 § 5 mom. och 30 § 2 mom. är avgränsad till att gälla de frågor om vilka föreskrivs i 7 § 1-4 mom. och 30 § 1 mom. Högsta domstolen anser att 7 §

5 mom. och 30 § 2 mom. således inte utgör en överskridning av landskapets lagstiftningsbehörighet.

Bestämmelser om elektronisk delgivning i landskapslagen om ändring av förvaltningslagen för landskapet Åland

Genom landskapslagen om ändring av förvaltningslagen för landskapet Åland ändras bestämmelserna om elektronisk delgivning. I den nya landskapslagen saknas en del bestämmelser som ingick i den tidigare lagen, bland annat bestämmelser om när en handling anses ha delgivits vid elektronisk delgivning.

Ålandsdelegationen har ansett att 58, 58 a, 58 b och 58 c §§ utgör behörighetsöverskridningar. Högsta domstolen förenar sig i Ålandsdelegationens bedömning och anser att nämnda lagrum bör förordnas att förfalla.

Andra frågor

Till övriga delar anser Högsta domstolen att det med beaktande även av Ålandsdelegationens utlåtande inte föreligger skäl till ytterligare anmärkningar.

Slutsats

Med hänvisning till det ovan sagda finner Högsta domstolen att 4 § 3 mom. och 5 § 2 mom. informationshanteringslagen för Åland samt 58 §, 58 a §, 58 b § och 58 c § landskapslagen om ändring av förvaltningslagen för landskapet Åland bör förordnas att förfalla.

Högsta domstolen anser att de granskade landskapslagarna till övriga delar faller inom landskapets behörighet och att det inte torde finnas hinder för att landskapslagarna 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.

Ordförande

Tuomo Antila

Föredragande

Mikaela Lind

Utlåtandet har underskrivits elektroniskt.

I ärendets handläggning har deltagit justitieråden Antila, Engstrand, Tammi-Salminen, Guimaraes-Purokoski och Melander. Föredragande har varit Mikaela Lind.