

Givet

12.5.2021

TILL REPUBLIKENS PRESIDENT

HÄNVISNING Justitieministeriets brev 25.3.2021 gällande ärendena nr VN/3752/2021, VN/3753/2021 och VN/3781/2021

ÄRENDE Ålands lagtings beslut 1.2.2021 om antagande av
1. landskapslag om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland
2. landskapslag om ändring av landskapslagen om energideklaration för byggnader
3. landskapslag om ändring av landskapslagen om energieffektivitet

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 landskapslag om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland, en landskapslag om ändring av landskapslagen om energideklaration för byggnader och en landskapslag om ändring av landskapslagen om energieffektivitet. I landskapslagarna genomförs de ändringar som gjorts i Europaparlamentets och

rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda (nedan energiprestandadirektivet) genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/844 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet. Syftet med lagändringarna är att förbättra byggnaders energiprestanda, öka tillämpningen av smart teknik i byggnader och förbättra möjligheterna att ladda elfordon. Även bestämmelsen i plan- och bygglagen om hörande av granne vid ansökan om bygglov har kompletterats med några undantag om när grannarna inte behöver höras.

De nu antagna landskapslagarna gäller byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden och bostadsproduktion, natur- och miljövård samt näringsverksamhet. Enligt 18 § 7, 10 och 22 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i dessa frågor. Därtill har landskapet enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt enligt 4 punkten i fråga om kommunernas förvaltning.

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

Bedömning av landskapslagarna i förhållande till grundlagen

Vid lagstiftningsgranskningen bör dock 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.

Med tanke på grundlagen hänför sig lagstiftningen till bestämmelsen om hemfrid i 10 § grundlagen.

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. Hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende, alltså också t.ex. lokaler som finns i näringsidkarens bostad. Själva kärnan i hemfriden kommer dock inte nödvändigtvis i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas närings- eller yrkesverksamhet (se t.ex. GrUU 21/2010 rd, GrUU 54/2014 rd och GrUU 12/2019 rd).

Bestämmelsen i 10 § 3 mom. grundlagen representerar ett så kallat kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt. Grundlagsutskottet har ofta framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. grundlagen är absolut i det avseendet att de åtgärder som begränsar skyddet för hemfriden måste var kopplade till ett nödvändighetskrav. För att åtgärderna ska kunna betraktas som nödvändiga bör de vara tydligt och tillräckligt nära kopplade till någon grundlagsbestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 6/2019 rd). Bestämmelserna om rätt att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna ska alltid vara dels noga avgränsade, dels exakta ifråga om tillämpningsområdet

(GrUU 19/2000 rd).

I 16a § landskapslagen om ändring av landskapslagen om energideklaration för byggnader stadgas om inspektion av uppvärmnings- och luftkonditioneringssystem med en nominell effekt på över 70 kilowatt. Om en byggnad inte har en giltig energideklaration men det finns ett sådant system i byggnaden, ska byggnadens ägare enligt paragrafens 1 mom. se till att systemet inspekteras minst vart tionde år av en oberoende energiexpert på det sätt som behövs för de uppgifter som anges i lagens 16 § 1 mom. och att sådana uppgifter antecknas i ett inspektionsprotokoll.

Skyldigheten att utföra regelbundna inspektioner baserar sig på artiklarna 14.1 och 15.1 i energiprestandadirektivet. Inspektionsskyldigheten har inte i landskapslagen begränsats till byggnader som faller utanför skyddet för hemfrid och inspektioner kan således även utföras i hemfridsskyddade byggnader.

Inspektionsskyldigheten gällande uppvärmnings- och luftkonditioneringssystem i hemfridsskyddade lokaler har inte i motiveringen till landskapslagen konstaterats vara nödvändig för tryggheten av någon enskild grundlagsbestämelse. På det sätt som konstaterats ovan grundar sig systemet med inspektioner på energiprestandadirektivet. Högsta domstolen anser att inspektionsskyldigheten med beaktande av direktivets syfte, dvs. att förbättra byggnaders energiprestanda och bromsa klimatförändringen, kan hänföras till ansvaret för miljön (20 § grundlagen). Regleringen har därmed vägande godtagbara grunder som hänför sig till de grundläggande miljörättigheterna i 20 § grundlagen (GrUU 26/2020 rd).

Högsta domstolen konstaterar att antalet inspektioner i

hemfridsskyddade byggnader i praktiken kommer att vara begränsat i och med att inspektionsskyldigheten endast gäller uppvärmnings- och luftkonditioneringssystem med en nominell effekt på över 70 kilowatt i byggnader som inte har en giltig energideklaration. Dessutom innehåller landskapslagens 16b § en del undantag från inspektionsskyldigheten. Jämförelsevis kan nämnas att man i riket har uppskattat att de inspektioner som avses i energiprestandadirektivet skulle, om systemet hade tagits i bruk i riket, ha omfattat cirka 75 000-80 000 byggnader (RP 23/2020 rd, s. 48). Högsta domstolen konstaterar ytterligare att inspektionsförfarandet verkar gälla sådana system som oftast finns i en byggnads tekniska utrymmen. Det är därmed inte fråga om ett ingrepp på hemfridens kärnområde. Inspektionen torde dessutom verkställas relativt sällan, dock minst vart tionde år.

Landskapslagen utgår från att byggnadens ägare tar initiativet till inspektionen och ägaren kan således bestämma tidpunkten för inspektionen. Systemet ska inspekteras av en oberoende energiexpert på det sätt som behövs för att erhålla de uppgifter av teknisk natur som anges i 16 § 1 mom. och som baserar sig på artiklarna 14 och 15 i energiprestandadirektivet.

Med beaktande av dessa omständigheter anser Högsta domstolen att bestämmelsen i 16a § landskapslagen om ändring av landskapslagen om energideklaration för byggnader är godtagbar och proportionell. Av bestämmelsen framgår i tillräcklig mån i vilka situationer och i vilket syfte inspektioner ska utföras i byggnader som omfattas av hemfriden. De inskränkningar i hemfriden som systemet med inspektioner medför är dessutom ringa.

På ovannämnda grunder anser Högsta domstolen att det inte föreligger skäl till anmärkningar till denna del.

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. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller.

I 16a § 3 mom. landskapslagen om ändring av landskapslagen om energideklaration för byggnader stadgas att bestämmelser om inspektionens omfattning och vilka uppgifter som ska lämnas i inspektionsprotokollet kan anges i en landskapsförordning. Högsta domstolen finner att delegeringsstadgandet är knapphändigt i fråga om inspektionens omfattning. Omfattningen preciseras dock i 16a § 1 mom., där det stadgas att systemet ska inspekteras av en oberoende energiexpert på det sätt som behövs för de uppgifter som anges i 16 § 1 mom. I 16 § stadgas om innehållet i en energideklaration som gäller luftkonditionerings- och värmesystem över 70 kilowatt. Såsom ovan konstaterats baserar sig lagstiftningen på energiprestandadirektivet och den är av teknisk natur.

Sammantaget anser Högsta domstolen att grunderna för byggnadsägarnas skyldigheter i fråga om inspektioner har i tillräcklig utsträckning fastställts på lagnivå och att formuleringen i 16a § 3 mom. landskapslagen om ändring av landskapslagen om energideklaration för byggnader är tillräckligt tydlig med hänsyn till ovannämnda krav och att det inte föreligger skäl till anmärkningar heller till denna del.

Slutledning

Med hänvisning till det ovan sagda finner Högsta domstolen att de granskade landskapslagarna faller inom landskapets behörighet och att det inte torde föreligga hinder för att landskapslagarna träder i kraft.

De handlingar som bilagts justitieministeriets skrivelse återställs.

Ordförande

Tuomo Antila

Föredragande

Pia Haga

I ärendets handläggning har deltagit justitieråden Antila, Hirvelä, Engstrand, Mäkelä och Guimaraes-Purokoski. Föredragande har varit Pia Haga.