

Helsingfors/Mariehamn 6.2.2007

Nr 3/07

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
19.1.2007, nr 38/2007.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av livsmedelslagen, antagen av lagtinget 19.1.2007.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, enligt vilken rikets livsmedelslag (FFS 23/2006, nedan livsmedelslagen) skall tillämpas i landskapet med vissa i landskapslagen angivna avvikelser. Ändringarna i livsmedelslagen skall tillämpas i landskapet från det de träder i kraft i riket. De förvaltningsuppgifter som enligt livsmedelslagen ankommer på statens myndigheter skall i landskapet handhas av Ålands landskapsregering och de uppgifter som ankommer på kommunerna och kommunala myndigheter av hälsönämnden till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet. Hänvisningar i livsmedelslagen till andra bestämmelser i rikslagstiftningen skall avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

Livsmedelslagen, som innebär en implementering av europeiska gemenskapens lagstiftning, innehåller bestämmelser om allmänna krav på livsmedel, djur som används i livsmedelsproduktionen, livsmedelslokaler och primärproduktionsställen, krav på livsmedelsföretagare, myndigheterna och deras uppgifter, laboratorier, livsmedelstillsyn, administrativa tvångsmedel, avgifter, ändringssökande och straff.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen 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 land-

Postadress:
Ålandsdelegationen
Länsstyrelsen
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon
växel 018-635270

Telefax
018-635268

Adress i Helsingfors
Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

skapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

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.

Jämlikt 18 § 17 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor gällande djurskydd och veterinärväsendet med undantag av ärenden gällande smittsamma sjukdomar hos djur och människor, förbud mot införande av djur och djurprodukter samt förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet, vilka enligt 27 § 31 – 33 punkterna i nämnda lag hänförs till rikets behörighet. Enligt regeringens proposition till ny självstyrelselag (RP 73/90 s. 68) hänförs även lagstiftningen om slakt- och köttbesiktning, vilka områden enligt den tidigare självstyrelselagen hörde till rikets behörighet, till veterinärväsendet. Frågan om livsmedelskvalitet har även anknytning till hälsovården, vilket område enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet med nämnda undantag. Livsmedelslagen berör även rättsområdena jord- och skogsbruk, jakt och fiske samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer landskapet enligt självstyrelselagens 18 § 15, 16 och 22 punkter.

Livsmedelslagen berör även rättsområdena konsumentskydd, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, utsköknings- och rättsväsendet samt alkohollagstiftning på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 10 och 23 punkterna samt 29 § 1 mom. 4 punkten i självstyrelselagen.

Livsmedelslagen innehåller stadganden som berör import och vidareförmedling av livsmedel. I blankettlagens 4 § berättigas landskapsregeringen att, oavsett vad som sägs i livsmedelslagen, besluta om att livsmedel som enligt gällande bestämmelser i Sverige får saluföras där även får säljas och överlätas i landskapet. Detta gäller dock inte kött och köttprodukter eller livsmedel som landskapet inte har rätt att lagstifta om. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att i det avseende ovan avsedda bestämmelser i livsmedelslagen och blankettlagen reglerar utrikeshandeln tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket enligt 27 § 12 punkten i självstyrelselagen. Rätten till begränsningar i fråga om utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska, t.ex. på grund av tekniska säkerhetskrav, skall emellertid, enligt motiven till självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till. I blankettlagen har landskapsregeringens ovan angivna beslutanderätt begränsats till angelägenheter som landskapet har rätt att lagstifta om, varför bestämmelsen trots de praktiska svårigheter som kan vara förenade med bestämmelsens tillämpning inte i behörighetsavseende föranleder anmärkning.

Livsmedelslagen innehåller således bestämmelser av dels landskapslagstiftnings- och dels rikslagstiftningsnatur. Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur kan jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum kan även riksmyndigheter påföras uppgifter vilka överensstämmer med rikslagstiftningen.

I landskapslagens 3 § 1 mom. anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på statens myndigheter skall i landskapet skötas av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet. Denna bestämmelse kan leda till oklarhet vid tillämpningen men den föranleder inte anmärkning ur behörighetssynpunkt. Detsamma gäller bestämmelsen i landskapslagens 3 § 2 mom. om att hänvisningarna i livsmedelslagen till bestämmelser i rikslagstiftningen skall avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

I livsmedelslagen ingår bestämmelser om administrativa tvångsmedel såsom förbud, omhändertagande och förstörande av livsmedel, vite samt hot om tvångsutförande och avbrytande. Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom kan innefattas i landskapsregleringen.

Livsmedelslagen innehåller även bestämmelser om tillsyn, inspektioner, provtagning och tillsynsmyndighetens rätt att få information. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Enligt 49 § i livsmedelslagen har en tillsynsmyndighet eller utomstående sakkunnig som tillsynsmyndigheten anlitar som hjälp i tillsynen rätt att utföra sådana inspektioner som tillsynen förutsätter, ta del av handlingar och få tillträde till ställen där i lagen avsedd verksamhet bedrivs eller där uppgifter som är av betydelse för tillsynen över efterlevnaden av lagen förvaras. Tillsynsmyndigheten och utomstående sakkunniga har rätt att inspektera den utrustning, de redskap och de utrymmen som används i verksamheten. I utrymmen som omfattas av hemfriden får inspektioner göras endast om det finns grundad anledning att misstänka att man har brutit eller bryter mot livsmedelsbestämmelserna på ett sätt som är straffbart enligt lag. En sådan inspektion skall vara nödvändig för att ett brott skall kunna utredas eller en allvarlig hälsofara förhindras. Om tillsynsmyndigheten i samband med övervakningen eller inspektionen konstaterar att ett livsmedel av animaliskt ursprung innehåller främmande ämnen i en mängd som strider mot bestämmelserna, har tillsynsmyndigheten rätt att bl.a. utan ersättning ta alla prov som behövs för undersökning. Dessa bestämmelser kan beröra det i grundlagens 2 kap. 10 § garanterade skyddet för bl.a. privatlivet 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. Detta gäller även bestämmelserna i 51, 52 § och 54 § om tillsynsmyndigheternas och veterinärers rätt att få

information, anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna uppgifter samt bestämmelsen i 81 § om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.

Enligt blankettlagens 5 § överklagas beslut som fattas med stöd av landskapslagen enligt bestämmelserna i livsmedelslagen. I hälsönämnds beslut får ändring sökas i enlighet med 14 § landskapslagen om hälso- och sjukvården (ÅFS 60/1993). Bestämmelserna om ändringssökande gäller rättskipning som enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen utgör riksbehörighet. Dessa bestämmelser överensstämmer med 25 och 26 § i självstyrelselagen. Rättelseyrkandet utgör en del av förvaltningsförfarandet som föregår besvär förfarandet.

Bestämmelserna om avgifter i 8 kap. i livsmedelslagen kan med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. I fråga om grunderna för avgifter skall landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet tillämpas.

Enligt blankettlagens 6 § skall den som bryter mot bestämmelserna i landskapslagen straffas med böter, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag. Denna bestämmelse avser enligt sin ordalydelse bara de bestämmelser som finns i blankettlagen. I övrigt gäller bestämmelserna i livsmedelslagen. Livsmedelslagens 10 kap. innehåller straffbestämmelser. Straffbestämmelserna kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

I landskapslagens 7 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdas med stöd av livsmedelslagen skall tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen föreskriver. Landskapslagens 8 § berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet, i landskapsförordning besluta om genomförandet i landskapet av EG:s direktiv rörande i landskapslagen avsedda angelägenheter. Med anledning härav konstateras, att enligt 21 § i 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. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § i Finlands grundlag. Detta innebär att det tydligt skall 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 sin ordalydelse är delegeringsstadgandet i 7 § i landskapslagen vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i författningar som utfärdats med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen. De ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna begränsas genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Dessutom avser stadgandet ändringar i riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger ingen behörighetsöverskridning.

Enligt sin ordalydelse förefaller delegeringsstadgandet i landskapslagens 8 § rätt vidsträckt då den berättigar landskapsregeringen att i en landskapsförordning besluta om genomförandet i landskapet av EG direktiv. Enligt landskapslagens 1 § 2 mom. träder dock ändringar av livsmedelslagen automatiskt i kraft i landskapet. Detta begränsar landskapsregeringens möjligheter att utfärda förordningar då man tolkar delegeringsstadgandet i överensstämmelse med de krav grundlagen ställer. Stadgandet torde inte stå i strid med de krav grundlagen ställer.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Mäenpää och Olsson jämte suppleanterna Lindholm och Strand.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare