

Helsingfors/Mariehamn 10.7.2012

Nr 19/12

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
4.6.2012, nris 84 och 87/2012.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 4.6.2012 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om växtskyddsmedel (nedan landskapslagen).
2. Landskapslag om ändring av vattenlagen för landskapet Åland.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, enligt vilken riket lag om växtskyddsmedel (FFS 1563/2011, nedan rikslagen) med vissa i landskapslagen angivna avvikelser görs tillämplig i landskapet. Ändringar i rikslagen ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket. De förvaltningsuppgifter som enligt lagen om växtskyddsmedel ankommer på riksmyndigheterna ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller någon annan i landskapslag bestämd myndighet, till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området.

Rikslagens syfte är att säkerställa att växtskyddsmedel används på ett korrekt och hållbart sätt och att minska riskerna av användningen av växtskyddsmedel. Rikslagen innehåller bestämmelser om allmänna krav på växtskyddsmedel, utbildning och examen, utrustning för spridning av växtskyddsmedel och testning av utrustningen, utövande av verksamhet, myndigheter och deras uppgifter, tillsyn samt administrativa tvångsmedel och påföljder.

I 5 kap. i vattenlagen för landskapet Åland intas en ny bestämmelse om grundvattenområden samt görs vissa kompletteringar och ändringar gällande definitionerna i lagens 1 kap.

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

Landskapslagen gäller jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen, samt landskapets myndigheter vilka områden helt eller huvudsakligen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 1 och 15 punkterna i självstyrelselagen. Framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål utgör riksbehörighet enligt 27 § 30 punkten i självstyrelselagen, medan försäljning och förvaring av gifter utgör landskapsbehörighet (RP 73/1990 rd. s. 77). Landskapslagen gäller även förebyggande av införsel till landskapet av växtförstörare vilket område enligt 27 § 33 punkten i självstyrelselagen hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Jämlikt 30 § 8 punkten i nämnda lag skall de uppgifter vilka med stöd av lagstiftningen om förebyggande av införsel till landet av växtförstörare samt lagstiftningen om framställning och användning av gifter ankommer på en riksmyndighet i landskapet skötas av landskapsregeringen eller någon annan i landskapslag bestämd myndighet.

Rikslagen berör även näringsverksamhet i fråga om vilken landskapet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet med beaktande av vad som stadgas i bland annat 27 § 12 punkten. Enligt sistnämnda punkt är lagstiftningsbehörigheten i fråga om utrikeshandeln förbehållen riket. Rätten till begränsningar i fråga om utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska ska emellertid, enligt motiven i självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänförs till. I rikslagens 3 § har intagits bestämmelser som berör arbetarskyddet, som med vissa undantag utgör riksbehörighet enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen. Till den del bestämmelserna i rikslagen berör angelägenheter som utgör riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Med stöd av nämnda lagrum kan även statliga myndigheter påföras uppgifter vilka överensstämmer med motsvarande uppgifter i rikslagstiftningen.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på myndigheter i riket i landskapet ska skötas av landskapets myndigheter till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området. Bestämmelsen är

till sitt innehåll vag och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelsen är därför betänkelig med hänsyn till den enskildes rättskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning, vilket Ålandsdelegationen och Högsta domstolen påpekat i sina tidigare utlåtanden. Bestämmelsen utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

I landskapslagens 8 § har intagits från rikslagstiftningen avvikande bestämmelser om avgifter till landskapet. 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 10 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Besvärsmålsbestämmelserna i landskapslagens 12 § kan med stöd av 19 § 3 mom. och 25 § i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt rikslagen kan vissa förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter. Med anledning härav påpekas att grundlagens 124 § innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Enligt sist nämnda paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter genom lag eller med stöd av lag om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Sådana offentliga förvaltningsuppgifter, som enligt rikslagen kan överföras på andra än myndigheter och vilka innehåller drag av offentlig makt, gäller främst ordnandet av examen, testningen av utrustning för spridning av växtskyddsmedel och tillsynen över att lagen följs. Vid tillsynen kan auktoriserade inspektörer anlitas i enlighet med rikslagens 25 §. Dessa uppgifter innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. I landskapslagen har inte intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser i fråga om dessa uppgifter, varför bestämmelserna inte föranleder anmärkning ur behörighetssynpunkt.

Rikslagens 7 kap. reglerar tillsyn och utlämnande av uppgifter. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Enligt nämnda kapitel har tillsynsmyndigheterna och auktoriserade inspektörer rätt att få tillträde till en plats där växtskyddsmedel testas, tillverkas, lagras, säljs och används, till en plats där utrustning för spridning av växtskyddsmedel förvaras och till transportmedel för växtskyddsmedel samt att kontrollera den dokumentation som växtskyddsmedelsförordningen förutsätter, utföra inspektioner och att även vid

behov avgiftsfritt ta behövliga prover av växtskyddsmedel och produkter som behandlats med växtskyddsmedel, samt av marken och vattnet 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 har de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen kunnat intas i landskapslagstiftningen. Det gäller även bestämmelserna i rikslagens 31, 32 och 33 § om rätt att få uppgifter, utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt skyldighet att lämna uppgifter.

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. Rikslagens 30 § 2 mom. har formulerats i enlighet med detta.

Enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömning av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom har kunnat innefattas i landskapsregleringen.

I landskapslagens 13 § 1 mom. berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av lagen om växtskyddsmedel ska tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen föreskriver. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska 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 landskapslagens 14 § viktigt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats i stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen samt den antagna rikslagstiftningen. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna genom att landskapsreger-

ingen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger inte en behörighetsöverskridning.

Växtskyddet är en viktig del av jordbrukslagstiftningen inom EU och regleras i flera EG-direktiv. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att justitieministeriet i det nu aktuella ärendet meddelat att ministeriet inte avser att inkomma med en i överenskommelsen 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet avsedd bedömning av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadgandet funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Ålandsdelegation har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande landskapslagens 2 §, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare