

Helsingfors/Mariehamn 26.4.2012**Nr 9/12****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
14.3.2012, nr. 34/2012.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om produktion av genetiskt modifierade växter, antagen av lagtinget 14.3.2012.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagens syfte är att hindra spridning och inblandning av genetiskt modifierade grödor i andra grödor och biotoper samt att förebygga de ekonomiska skador som inblandning kan förorsaka. Landskapslagen innehåller bestämmelser om villkor för verksamheten, myndigheter, tillsyn, administrativa tvångsmedel och påföljder samt ersättning för skada.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagen gäller jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen, näringsverksamhet, natur- och miljövård samt landskapets myndigheter vilka områden utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 1, 10, 15 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland, med vissa undantag som inte berörs av föreliggande landskapslag.

Genom landskapslagen skapas förutsättningar för att bedriva produktion av genetiskt modifierade växtsorter vid sidan av konventionellt och ekologiskt jordbruk. Landskapslagen reglerar inte innesluten användning och avsiktlig utsättning i miljön av genetiskt modifierade organismer, eller ibruktagande av anläggningar och lokaler för hantering av genetiskt modifierade organismer och deras verksamhet. Bestämmelser om detta finns i rikets gentekniklag (FFS 377/1995, nedan gentekniklagen). I utlåtande 21.3.1996 över en av lagtinget 19.1.1996 antagen landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om genteknik och genetiskt modifierade

Postadress:
Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN**Telefon:**
växel 018-635270**Telefax:**
018-635268**Adress i Helsingfors:**
Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

de organismer konstaterade Högsta domstolen att lagstiftningen om genteknik inte var omnämnd i förteckningarna över landskapets och rikets lagstiftningsområden i 18, 27 och 29 § i självstyrelselagen. Lagstiftningen kunde inte heller direkt hänföras till något område som anges i förteckningarna. Enligt 18 § 27 punkten och 27 § 42 punkten i självstyrelselagen ska lagstiftningsbehörigheten i ett sådant fall avgöras enligt grundsatserna i lagen. Högsta domstolen ansåg att av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen framgår att riket förbehållits lagstiftningsbehörigheten rörande omständigheter som förutsätter en särskild naturvetenskaplig sakkunskap hos de berörda myndigheterna eller som på ett vittgående eller svåröverskådligt sätt kan påverka miljön och hälsan både i landskapet och utanför landskapet. Gentekniken innebär ett djupgående ingrepp i den naturliga utvecklingen. Trots att gentekniken i viss mån berör områden som hör till landskapets behörighet, ansåg Högsta domstolen att lagstiftningen om genteknik enligt 27 § 42 punkten i självstyrelselagen är att hänföra till rikets lagstiftningsbehörighet. Högsta domstolen ansåg, liksom Ålandsdelegationen, att landskapslagen skulle förordnas att förfalla. I enlighet härmed beslöt republikens president 12.4.1996 förordna att landskapslagen i dess helhet skulle förfalla. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning reglerar den nu aktuella landskapslagen de delar av jord- och skogsbruket som utgör landskapsbehörighet, och berör inte områden som regleras i gentekniklagen, som är gällande även i landskapet Åland. I gentekniklagen finns inte några bestämmelser om den praktiska odlingsverksamheten. I gentekniklagen tas inte heller ställning till förebyggande av inblandning av genetiskt modifierade växter som godkänts för odling eller till frågor som gäller ekonomiska skador till följd av inblandning, vilket den nu aktuella landskapslagen reglerar.

Enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande ändring och upphävande av grundlag. Vissa bestämmelser i landskapslagen kan anses beröra den i grundlagen garanterade näringsfriheten samt egendomsskyddet. Dessa bestämmelser motsvarar i huvudsak de bestämmelser som föreslogs i en regeringsproposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av genetiskt modifierade växter (RP 246/2009 rd.), vilken dock förföll eftersom den inte blev slutbehandlad av riksdagen under valperioden. I landskapslagen har intagits en anmälnings-, informations-, och dokumenteringsskyldighet i fråga om användning av genetiskt modifierat växtmaterial. I nämnda regeringsproposition konstaterades på sid. 35 följande i fråga om näringsfriheten:

” I den lag som föreslås åläggs verksamhetsidkarna skyldighet att göra en anmälan om sin verksamhet innan verksamheten inleds och omedelbart anmäla ändringar i verksamheten. För att tillsynen ska kunna ordnas är det nödvändigt att tillsynsmyndigheten får uppgifter om de aktörer som ska övervakas och om deras verksamhetsställe. Avsikten med aktörernas anmälningskyldighet i den

föreslagna 10 § är att tillsynsmyndigheten ska bli underrättad om de områden där produktion av genetiskt modifierade växter bedrivs. Dessutom betjänar anmälningsförfarandet och det register som Livsmedelssäkerhetsverket för på basis av det områdets andra odlare, vars verksamhet kan påverkas av produktionen av genetiskt modifierade växter. Dessa orsaker kan anses vara sådana viktiga samhälleliga intressen på grund av vilka begränsning av näringsfriheten kan motiveras. Denna begränsning är också nödvändig för att de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 20 § i grundlagen ska tryggas. Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund och trygg miljö.”

I propositionen konstateras även att i lagen reglerade åtgärder efter produktion av genetiskt modifierade växter, i lagen avsedda administrativa tvångsmedel och påföljder samt vite och tvångsutförande kan innebära en begränsning av användningen av egendom och begränsning av näringsfriheten. Dessa bestämmelser tryggar dock andra odlares egendomsskydd och näringsfrihet. Sådant växtmaterial som odlats konventionellt eller ekologiskt och i vilket inblandning skett kan nämligen få ett avsevärt lägre förmögenhetsvärde än sådant växtmaterial i vilket ingen inblandning skett. Enligt propositionen kan bestämmelserna anses nödvändiga för att skydda andra aktörers verksamhet, som utsetts för risker om reglerna överträds. Åtgärderna kan anses uppfylla kravet på exakthet och noggrann avgränsning samt kraven enligt proportionalitetsprincipen. Ålandsdelegationen förenar sig med dessa åsikter, och anser dessutom att i landskapslagen intagna bestämmelser om skyddsavstånd och begränsningar av odling av genetiskt modifierade växter inom geografiskt avgränsade områden på motsvarande grunder kan intas i landskapslagen.

Enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom kan med beaktande även av det som konstateras i stycket ovan intas i landskapslagen.

Landskapslagens 4 kap. reglerar tillsyn och utlämnande av uppgifter. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Enligt landskapslagens 14 § kan landskapsregeringen auktorisera inspektörer för tillsynsuppgifter. Av landskapslagens bestämmelser om landskapsregeringens och de av landskapsregeringen auktoriserade inspektörernas inspektionsrätt och rätt att få uppgifter framgår att inspektörerna utför offentliga förvaltningsuppgifter. 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. Under nämnda förutsättningar är det möjligt att i begränsad utsträckning överföra offentlig makt och offentliga uppgifter på andra än myndigheter. I regeringens proposition till ny regeringsform (RP 10/1998 rd.) anges att härvid förutsätts att det utfärdas tillräckligt detaljerade bestämmelser om skötseln av uppgifterna och det förfarande som ska iakttas, att rättssäkerhetssynpunkter beaktas och att de som sköter de offentliga uppgifterna handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Enligt landskapslagens 14 § ska en inspektör ha tillräcklig yrkeskunskap om produktion av genetiskt modifierade växter eller annan yrkeskunskap som behövs för tillsynen över efterlevnaden av landskapslagen. Dessutom anges att förvaltningslagen för landskapet Åland är tillämplig på en inspektörs förvaltningsuppgifter enligt landskapslagen. Av detaljmotiveringarna till nämnda paragraf framgår att även landskapslagen om allmänna handlingars offentlig är tillämplig då en auktoriserad inspektör utför myndighetsuppgifter, samt att inspektörerna verkar under straffrättsligt tjänsteansvar enligt 40 kap. 11 § 5b punkten i strafflagen. Dessutom konstateras att en inspektör blir ansvarig enligt skadeståndslagen för skada som denna vållar vid utförandet av sina uppgifter. Landskapslagen innehåller inga bestämmelser om anförande av besvär, men härvid är bestämmelserna i självstyrelselagen tillämpliga. Med beaktande av det som anförs ovan anser Ålandsdelegationen att förutsättningarna i grundlagens 124 § uppfylls.

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. Detta har beaktats i landskapslagens 17 § 2 mom. Även i övrigt anser Ålandsdelegationen att landskapslagens bestämmelser om inspektioner och utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är förenliga med det i grundlagens 2 kap.10 § garanterade skyddet för bl.a. privatlivet.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 26 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Enligt landskapslagens 26 § 2 mom. ankommer det på landskapsregeringen att anmäla förseelser för de auktoriserade inspektörernas del till åtalsprövning. Anmälan behöver dock inte göras om förseelsen som helhet betraktad kan anses vara uppenbart ringa. I landskapets behörighet enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen ingår även att inta bestämmelser om när anmälan till åtalsprövning inte behöver göras förutsatt att dessa bestämmelser inte berör den allmänna straffrätten, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 22 punkt. Straffbestämmelserna föranleder inte anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Landskapslagens 6 kap. reglerar ersättning för skada. Skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller under landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet. Enligt landskapslagens 27 § ersätts såsom skada det inkomstbortfall som drabbar en biodlare eller den som bedriver konventionell eller ekologisk jordbruksproduktion till följd av att inblandning av genetiskt modifierat växtmaterial i en konventionellt eller ekologiskt odlad växtsort skett så att de produkter som odlas eller de produkter som framställs överskrider de tröskelvärden för genetiskt modifierat material som anges för produkterna i Europeiska gemenskapens lagstiftning (rätteligen Europeiska unionens lagstiftning). Enligt landskapslagen ersätts även vissa kostnader som detta förorsakar biodlare. Det är således fråga om skador som uppkommer vid bedrivande av jord- och skogsbruk, varigenom regleringen faller under landskapets behörighet. Ålandsdelegationen konstaterar att bestämmelserna i landskapslagen även är förenliga med de allmänna principerna i skadeståndslagen. Det föreligger ej hinder för landskapsregeringen att påta sig ett skadeståndsansvar även i de fall sådant ansvar ej annars föreligger, och landskapsregeringen erhåller därvid rätten att hävda regressrätt beträffande utbetalt ersättningsbelopp. Landskapslagens 6 kap. föranleder inte anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Bestämmelsen i landskapslagens 34 § om avgifter kan med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen. I fråga om grunderna för avgifter ska landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet tillämpas.

I landskapslagen har intagits ett flertal delegeringsbestämmelser som berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om vissa i landskapslagen reglerade angelägenheter. Med beaktande av den reglering som i fråga om dessa angelägenheter intagits i landskapslagen, kan delegeringsbestämmelserna inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, och uppfyller därmed förutsättningarna för delegering i självstyrelselagens 21 § 1 mom. och grundlagens 80 § 1 mom.

Av landskapslagens förarbeten framgår att landskapslagen föranleds av en av Europeiska kommissionen 13.7.2010 antagen rekommendation med riktlinjer för utarbetandet av nationella samexistensåtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor (2010/C 200/01). I enlighet med överenskommelsen 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet har ministeriet inkommit med bifogade bedömning av landskapslagens förenlighet med EU:s regelverk. I nämnda utlåtande gör justitieministeriet slut-

satsen att det inte framkommit något som skulle tyda på att den antagna landskapslagen uppenbart skulle stå i strid med EU:s regelverk. I sista hand beror åtgärdernas överensstämmelse med EU:s regelverk på hur landskapslagen tillämpas i praktiken och hurdana beslut landskapsregeringen fattar på grund av delegering av lagstiftningsmakt.

Ålandsdelegationens utlåtande

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

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Peltonpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare