

Helsingfors/Mariehamn 10.7.2013

Nr 24/13

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
3.6.2013, nr 142/2013.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om begränsning av användning av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning, antagen av lagtinget 3.6.2013.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, enligt vilken rikets lag om begränsning av användning av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (FFS 387/2013, 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, såvitt inte annat följer av landskapslagen.

Syftet med rikslagen är att skydda människors hälsa och miljön genom att begränsa användningen av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning och främja för miljön skonsamma sätt att återvinna och bortskaffa avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland 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.

Enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten landskapet i fråga om landskapsregeringen och under

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

denna lydande myndigheter och inrättningar. Landskapslagen gäller även natur- och miljövård, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen.

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 denna 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 hänför sig till. Begränsningarna i landskapslagen hör enligt Ålandsdelegationens bedömning till rättsområdena näringsverksamhet, produktsäkerhet och natur- och miljövård. I den antagna rikslagen ingår flera nya förpliktelser för näringsidkare som tillverkar, importerar och säljer elektrisk och elektronisk utrustning, som kan anses begränsa den i grundlagens 18 § garanterade näringsfriheten. På grund av den kraftigt ökade användningen och mängden av elektrisk och elektronisk utrustning har denna utrustning dock blivit en avsevärd miljörisk. Med tanke på de grundläggande rättigheterna i fråga om miljön har dessa bestämmelser som begränsar näringsfriheten ansetts motiverade (se RP 6/2013 rd). Dessa begränsningar föranleder inte anmärkningar från behörighetssynpunkt.

Rikslagen berör även området produktsäkerhet, som förutom näringsverksamhet även gäller hälsovård, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag som inte berörs av föreliggande landskapslag.

I rikslagen ingår även bestämmelser som berör konsumentskyddet och standardisering, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 10 och 19 punkterna i självstyrelselagen tillkommer riket.

Enligt beskrivningen av lagstiftningsbehörigheten ovan innehåller landskapslagen bestämmelser som hör till områdena underlydande rikets lagstiftningsbehörighet. Då dessa bestämmelser överensstämmer med rikslagstiftningen kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på miljöministeriet ska i landskapet Åland skötas av landskapsregeringen, medan de uppgifter som enligt rikslagen ankommer på Säkerhets- och kemikalieverket ska på Åland skötas av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet till den del för-

valtningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet. 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 betänklig med hänsyn till den enskildes rättsskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning, vilket Ålandsdelegationen och högsta domstolen påpekat i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar. Bestämmelsen utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Rikslagen innehåller bestämmelser om tillsyn, inspektioner och undersökningar samt om rätt att utföra mätningar och ta prover. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, 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 landskapslagen. Det samma gäller även bestämmelserna i rikslagen om rätt att få tillgång till uppgifter, utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt skyldighet att lämna ut 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. I de stadganden som reglerar tillsyn har nämnda grundlagsbestämmelse beaktats.

Enligt rikslagens 22 § har tillsynsmyndigheten rätt att anlita utomstående experter för undersökning, testning eller bedömning av en elektronisk utrustnings överensstämmelse med kraven. 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. De tillsynsuppgifter rikslagen avser innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. I landskapslagen har inte intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser i fråga om dessa uppgifter, varför bestämmelsen inte föranleder anmärkningar ur behörighetssynpunkt.

I rikslagen ingår bestämmelser om administrativa tvångsmedel såsom förbud och vite. 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.

Enligt landskapslagens 6 § får besvär över lagligheten i Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighets beslut anföras i enlighet med vad som föreskrivs i 19 § i landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, enligt vilken beslut som myndigheten fattat får överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. Besvärsbestämmelsen överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

I landskapslagens 7 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar inom rättsområdet för begränsning av användning av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning och som i riket utfärdas med stöd av lag ska tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen bestämmer. 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 ordalydelsen är delegeringsstadgandet i landskapslagens 7 § vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagstiftningen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen samt den antagna rikslagstiftningen samt EU:s regelverk. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger inte någon behörighetsöverskridning. Ålandsdelegationen konstaterar dock att rikslagen i föreliggande utformning endast innehåller en delegeringsbestämmelse i dess 4 § 1 mom.

Genom rikslagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. Med anledning härav kon-

staterar 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 stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande landskapslagens 2 §, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää, Pellonpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare