

Helsingfors/Mariehamn 24.4.2013

Nr 12/13

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
8.4.2013, nris 45, 48 och
50/2013.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 8.4.2013 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om plantmaterial,
2. landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om skydd för växters sundhet,
3. landskapslag om ändring av 3 och 6 §§ landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om växtskyddsmedel.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

De två först nämnda landskapslagarna utgör s.k. blankettlagar, enligt vilka dels rikets lag om plantmaterial (FFS 1205/1994) och dels rikets lag om skydd för växters sundhet (FFS 702/2003) med vissa i landskapslagarna angivna avvikelser ska tillämpas i landskapet. Ändringar i rikslagarna ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket. De förvaltningsuppgifter, som enligt de antagna rikslagarna 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. I landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om växtskyddsmedel görs av blankettlagarna föranledda ändringar, vilka inte föranleder separata kommentarer från Ålandsdelegationens sida. Samtidigt upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om plantmaterial och växtskydd (ÅFS 91/1995), genom vilken ovan nämnda rikslag redan är tillämpliga i landskapet.

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.

Landskapslagarna 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). Lagstiftningsbehörigheten i fråga om förebyggande av införsel till landskapet av växtförstörare hör enligt 27 § 33 punkten i självstyrelselagen till riket. 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.

De antagna rikslagarna 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 hänför sig till. Till den del bestämmelserna i rikslagarna berör angelägenheter som utgör riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum kan även statliga myndigheter påföras uppgifter vilka överensstämmer med motsvarande uppgifter i rikslagstiftningen. Enligt 31 § i självstyrelselagen är riksmyndigheterna skyldiga att inom gränserna för sin allmänna behörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen.

Enligt 4 § i lagen om skydd för växters sundhet får växter, växtprodukter och andra föremål med vilka skadegörare lätt kan spridas marknadsföras, produceras för marknadsföring, lagras, importeras och exporteras endast av en sådan aktör som finns i växtskyddsregistret. Grundlagsutskottet har i utlåtande GrUU 56/2002 rd över regeringens proposition RP 99/2002 rd till nämnda rikslag granskat denna registreringskyldighet i den ordalydelse den då hade i för-

hållande till näringsfriheten, som är tryggad i 18 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet ansåg att registrerings skyldigheten hade fullt acceptabla grunder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom de i sista hand har samband med människors hälsa och en hälsosam miljö. Avgränsningarna i paragrafen var lämpliga med tanke på regleringens proportionalitet. Lagförslaget innehöll enligt utskottet även tillräckligt noggranna bestämmelser om villkoren för registrering. Ålandsdelegationen delar grundlagsutskottets uppfattning, och anser att regleringen inte heller i gällande utformning är problematisk med beaktande av 18 § 1 mom. i grundlagen. Motsvarande gäller även beträffande det i 3 § i lagen om plantmaterial reglerade godkännandet och registreringen av leverantörer av plantmaterial.

I blankettlagarnas 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagarna ankommer på myndigheter i riket ska i landskapet skötas av landskapets myndigheter till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området. Dessa bestämmelser är till sitt innehåll vaga och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelserna är därför betänkliga 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 sina tidigare utlåtanden. Bestämmelserna utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Enligt 13 § i lagen om skydd för växters sundhet är jord- och skogsbruksministeriet en sådan central myndighet i Finland som avses i rådets direktiv 2000/29/EG om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning antyder artikel 1.4 i ovannämnda direktiv att varje medlemsstat kan ha endast en ansvarig central myndighet som inför kommissionen ansvarar för de uppgifter som enligt direktivet ankommer på denna myndighet. Högsta domstolen har tolkat självstyrelselagens 27 § 4 och 42 punkter så att lagstiftningskompetensen åvilar riket i de fall där den EU-rättsliga normen riktar sig till medlemsstaten med ett krav på ett konkret handlande i förhållande till unionen och dess organ, som utesluter parallella lösningar. Det är då fråga om uppfyllande av en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter (HD 28.8.1998). Eftersom utnämmandet av nämnda myndighet således utgör riksbehörighet, blir bestämmelsen i nämnda blankettlags 2 § om att de förvaltningsuppgifter inom landskapets behörighet som enligt den antagna rikslagen ankommer på statens myndigheter i landskapet ska skötas av landskapets myndigheter, härvid inte tillämplig. Utnämmandet av en enda ansvarig central myndighet inverkar inte på den i självstyrelselagen angivna behörighetsfördelningen i förhållandet mellan riket och landskapet,

och utesluter inte utnämmandet av andra ansvariga officiella organ inom landskapsförvaltningen. Det ankommer på den ansvariga centrala myndigheten att anmäla de ansvariga officiella organen till kommissionen och de andra medlemsstaterna i enlighet med direktivets bestämmelser.

I blankettlagarna har intagits från rikslagstiftningen avvikande bestämmelser om avgifter till landskapet. Bestämmelserna kan med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagarna. I fråga om grunderna för avgifterna ska landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet tillämpas.

Straffbestämmelserna i den antagna rikslagstiftningen kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. I straffbestämmelserna i de nu aktuella rikslagarna anges att den som bryter mot ett förbud eller åläggande som har meddelats med stöd av ifrågavarande lag som förenats med vite, inte kan dömas till straff för samma gärning, om vitet har dömts ut. Dessutom anges att anmälan till åtalsprövning inte behöver göras, om förseelsen som helhet betraktad kan anses vara uppenbart ringa. Med anledning härav konstateras att i landskapets behörighet enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen även ingår att inta bestämmelser om när anmälan om åtalsprövning inte behöver göras eller när en person kan lämnas obestraftad, förutsatt att dessa bestämmelser inte berör den allmänna straffrätten, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 22 punkt. Straffbestämmelserna föranleder inte anmärkningar.

I 7 kap. i lagen om skydd för växters sundhet ingår bestämmelser om skadestånd, och enligt 7 § i blankettlagen ska dessa kostnader som i riket ersätts av statens medel på Åland ersättas av landskapets medel. Med anledning härav konstateras att 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 inom landskapets behörighet utgör frågan en landskapsbehörighet. Till den del bestämmelserna utgör riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. De nu aktuella bestämmelserna föranleder inte anmärkningar.

Besvärsmåttbestämmelserna i blankettlagarna överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Enligt de antagna rikslagarna kan auktoriserade inspektörer anlitas för tillsynsuppgifter. 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 rikslagarna avser innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. I landskapslagarna har inte intagits, fränsett språkstadgandena, några från rikslagarna avvikande bestämmelser i fråga om dessa uppgifter, varför bestämmelserna inte föranleder anmärkningar ur behörighetssynpunkt.

Rikslagarna innehåller bestämmelser om tillsyn, rätt att få uppgifter och utlämnande av uppgifter. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Enligt rikslagstiftningen har tillsynsmyndigheterna och auktoriserade inspektörer rätt att få tillträde till odlingar och andra områden, produktionsutrymmen, register, leverantörers bokföring samt att avgiftsfritt få ta prover m.m. 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 rikslagarna 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. Rikslagarnas bestämmelser om inspektioner har formulerats i enlighet med detta.

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

I blankettlagarnas 11 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av rikslagstiftningen 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 ordalydelserna är delegeringsstadgandena i landskapslagarna vaga till den del de bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagarna. Innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagarna samt den antagna rikslagstiftningen. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandena ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger inte någon behörighetsöverskridning.

I de genom blankettlagarna antagna landskapslagarna ingår ett flertal hänvisningar till Europeiska gemenskapens bestämmelser på området. 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 stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Ålandsdelegation har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande blankettlagarnas 2 §, men ansett att stadgandena inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av landskapslagen om ändring av 3 och 6 §§ landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om växtskyddsmedel förutsätter att även de övriga landskapslagarna träder i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare