

Helsingfors/Mariehamn 15.4.2014

Nr 7/14

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
7.4.2014, nr 45/2014.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om kemikalier, antagen av lagtinget 7.4.2014.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen görs rikets kemikalielag (FFS 599/2013, nedan kemikalielagen), med vissa avvikelser tillämplig i landskapet istället för den i riket upphävda kemikalielagen (FFS 744/1989). I blankettlagen görs av rikslagen påkallade ändringar.

Syftet med kemikalielagen är att skydda hälsa och miljö mot faror och olägenheter orsakade av kemikalier. Kemikalielagen innehåller bestämmelser om myndigheter, allmänna principer för verksamheten och verksamhetsutövarnas skyldigheter, biocidprodukter, tillsyn, ändringssökande och sekretess samt straff.

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

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

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

Kemikalielagstiftningen berör ett flertal rättsområden. Landskapet tillkommer enligt 18 § 1, 4, 6, 7, 10, 12 och 14 punkterna i självstyrelselagen lagstiftningsbehörigheten gällande landskapets myndigheter, kommunernas förvaltning, allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet, byggnads- och planeväsendet, natur- och miljövård, undervisning samt hälso- och sjukvård med de undantag som anges i självstyrelselagens 27 § 24, 29 och 30 punkter. Kemikalielagstiftningen berör även produktsäkerhet som är att hänföra till landskapets behörighet enligt självstyrelselagens 18 § 12 och 22 punkter.

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 landskapet 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.

Kemikalielagen 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 till självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till.

Kemikalielagstiftningen tangerar även rättsområdena skjutvapen och skjutförnödenheter, försvarsväsendet och gränsbevakningen samt konsumentskydd, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 10, 27 och 34 punkterna i självstyrelselagen. Enligt 27 § 35 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. Kemikalielagstiftningen berör inte detta rättsområde.

Kemikalielagstiftningen har även anknytning till arbetarskyddet. Med anledning härav konstateras att enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen hör arbetsrätten med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets behörighet.

Den genom landskapslagen antagna kemikalielagen innehåller således bestämmelser av dels landskapslagstiftningsnatur och dels rikslagstiftningsnatur. Till den del bestämmelserna i kemikalielagen 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 uppgifterna som hör till självstyrelsen.

I landskapslagens 3 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt de genom blankettlagen antagna riksförfattningarna ankommer på Närings-, trafik- och miljöcentralen ska i landskapet skötas av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Andra förvaltningsuppgifter som enligt nämnda författningar ankommer på statens myndigheter ska i landskapet skötas av landskapsregeringen, till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet 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 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. Bestämmelserna utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Den sista meningen i landskapslagens 3 § berättigar landskapsregeringen att i förordning till en underlydande myndighet delegera i paragrafen avsedda förvaltningsuppgifter. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning kan denna delegeringsbestämmelse inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen hör till området för lag, och uppfyller således förutsättningarna för delegering i självstyrelselagens 21 § 1 mom. och grundlagens 80 § 1 mom.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 5 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I kemikalielagen ingår bestämmelser om administrativa tvångsmedel som förbud och vite. Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömande av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom kan innefattas i landskapsregleringen.

Kemikalielagens 7 kap. innehåller bestämmelser om rätten att utföra inspektioner, rätt att få prover och göra undersökningar samt rätt att få uppgifter och att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. 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 landskapslagstiftningen. Detta gäller även övriga bestämmelser i kemikalielagen som kan ingripa i de grundlagsskyddade rättigheterna.

Kemikalielagens 50 § berättigar tillsynsmyndigheten att anlita utomstående experter för att klarlägga omständigheter som är av betydelse för tillsynen. 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 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. Det ovan sagda gäller även vid anlitaandet av i rikslagens 39 § avsedda experter.

I kemikalielagens 54 § har i fråga om avgifter intagits en hänvisning till lagen om grunderna för avgifter till staten (FFS 150/1992). Varken i landskapslagen eller den ursprungliga blankettlagen har intagits några bestämmelser om avgifter för landskapets del, men härvid torde den till sitt innehåll oklara bestämmelsen i blankettlagens 3 § 2 mom., som anger att hänvisningar till bestämmelser i rikslagstiftningen ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen, vara tillämplig. Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bl.a. grunderna för avgifter till landskapet.

I kemikalielagen finns bestämmelser om genomförande av Europeiska unionens kemikalielagstiftning och om vissa nationella förpliktelser i fråga om kemikalier. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att justitieministeriet i det nu aktuella ärendet vare sig aviserat eller inkommit 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.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare