

Helsingfors/Mariehamn 21.12.2015

Nr 44/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
30.11.2015, nr 281/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om konsumentssäkerhet, antagen av lagtinget 25.11.2015.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen görs rikets lag om kosmetiska produkter (FFS 492/2013, nedan rikslagen) med vissa avvikelser tillämplig i landskapet. Samtidigt görs vissa ändringar av teknisk natur i blankettlagen (ÅFS 8/1988). Rikslagen innehåller bestämmelser om myndigheternas uppgifter, tillsynsmyndigheternas tillsynsmetoder, ändringssökande, krav på kosmetiska produkter 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 stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Landskapslagen berör enligt dess rubrik konsumentssäkerheten (tidigare benämnt produktsäkerhet). Lagstiftningen om konsumentssäkerhet är att hänföra till hälsovård samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 12 och 22 punkterna i självstyrelselagen med vissa undantag, som inte berörs av föreliggande landskapslag. Landskapslagen gäller även landskapets myndigheter på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen. Ålandsdelegationen konstaterar i sammanhanget att rikslagens 2 kap. reglerar myndigheternas uppgifter. Enligt blankettlagens 3 § ska de förvaltningsuppgifter som enligt de antagna riksförfattningarna an-

kommer på statens myndigheter i landskapet skötas av landskapsregeringen och de uppgifter som ankommer på kommunerna och kommunala myndigheter av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området. Eftersom inga preciseringar görs i landskapslagen i fråga om vilka uppgifter i rikslagen som ska handhas av rikets respektive landskapets myndigheter, kan rikslagens bestämmelser om myndigheter för Ålands del leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Detta rättsförhållande är därför betänkligt med hänsyn till den enskildas rättskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning. Ålandsdelegationen och Högsta domstolen har i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar påtalat samma problemställning. Eftersom ifrågavarande 3 § redan utgör gällande rätt, ingår den inte i den lagstiftningskontroll som görs i fråga om den nu aktuella landskapslagen, fastän paragrafen på grund av systematiken i blankettlagen blir tillämplig även på den i rikslagen angivna myndighetsutövningen. Oberoende av bestämmelserna i landskapslagstiftningen är riksmyndigheterna inom ramen för sin allmänna kompetens behöriga i landskapet inom rikets behörighetsområden.

Rikslagen innehåller bestämmelser om import och export av kosmetiska produkter. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om utrikeshandeln tillkommer riket enligt 27 § 12 punkten i Självstyrelselagen. Rätten till begränsningar i fråga om utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska, t.ex. på grund av tekniska säkerhetskrav, ska emellertid, enligt motiven till självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till. Till de delar föreliggande landskapslag avser import och export, föranleds bestämmelserna främst av hälsoaspekter, och utgör således landskapsbehörighet.

Landskapslagen berör även konsumentskydd och otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen.

Den genom landskapslagen antagna rikslagen innehåller således bestämmelser av dels landskapslags- och dels av rikslagstiftningsnatur. Bestämmelserna av rikslagstiftningsnatur kan jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Bestämmelser om tillsynsmyndigheternas tillsynsmetoder, rätt att få uppgifter samt rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter finns i rikslagens 3 kap. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. 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. Nämnade bestämmelser i rikslagen kan dock beröra

de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket, och kan till denna del med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Ålandsdelegationen noterar särskilt att jämlikt grundlagens 10 § 3 mom. kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden om det är nödvändigt 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. Landskapslagen innehåller inga från rikslagen avvikande tillsynsbestämmelser.

Rikslagens 15 § berättigar tillsynsmyndigheten att för att klarlägga omständigheter som är av betydelse för tillsynen, anlita utomstående experter med den sakkunskap som behövs för att utföra inspektioner, undersökningar och utredningar. Av rikslagens förarbeten (RP 49/2013 rd sid. 23) framgår att experterna inte agerar självständigt, utan bistår tillsynsmyndigheten genom att utföra biträdande uppgifter som anknyter till tillsynen. Tillsynsmyndigheten har fullt ansvar i sammanhanget, även om experter anlitas. Det är tillsynsmyndigheten som väljer experterna, bedömer experternas kompetens och står för kostnaderna för att anlita experterna. Det oaktat kan dessa utomstående experter även i viss utsträckning utföra uppgifter som kan betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter. Därför är denna reglering av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen, enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast 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, t.ex. på privaträttsliga sammanslutningar. I regeringens proposition till ny regeringsform (RP 1/1998 rd) anges att härvid förutsätts att det utfärdas tillräckligt detaljerade bestämmelser om skötseln av uppgifterna och det förfarande som ska iakttas, att rättssäkerhetssynpunkterna beaktas och att de som sköter de offentliga uppgifterna handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges myndigheter. Ålandsdelegationen konstaterar att experternas uppgifter inte inbegriper betydande utövning av offentlig makt. Enligt rikslagens 15 § 2 mom. ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas när experterna utför uppgifter av biträdande art som anknyter till tillsynsverksamheten. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen. Ålandsdelegationen konstaterar att även stadganden i landskapslagstiftningen som garanterar god förvaltning är tillämpliga på dessa experter. Med beaktande av det som anförs ovan kan bestämmelserna i rikslagens 15 § även för Ålands del anses uppfylla kraven i 124 § i grundlagen om överförande av offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt landskapslagens 5a § uppbärs, med avvikelser från vad som föreskrivs i bl.a. 19 § i lagen om kosmetiska produkter, avgifter till landskapet för de prestationer som landskapsregeringen och Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet utför enligt de grunder som anges i landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet (ÅFS 27/1993) och landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅFS 115/2007). Bestämmelsen överensstämmer med 18 § 5 punkten i självstyrelselagen.

Straffbestämmelserna kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Eftersom blankettlagens 4 § innehåller särskilda språkbestämmelser, blir de i rikslagens 21 § angivna språkkraven inte tillämpliga i landskapet.

Beträffande ändringssökande gäller bestämmelserna i blankettlagens 6 §. Bestämmelserna i rikslagens 20 § 2 och 3 mom. gäller rättsväsendet, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt, och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas.

I rikslagens 1 § anges att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. 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 landskapslagen inte föreligger.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare