

Helsingfors/Mariehamn 13.7.2016**Nr 18/16****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
6.6.2016, nr 84/2016.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om pyrotekniska artiklars överensstämmelse med kraven, antagen av lagtinget 6.6.2016.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagen är en s.k. blankettlag, genom vilken rikets lag om pyrotekniska artiklars överensstämmelse med kraven (FFS 180/2015, 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. Rikslagens syfte är att säkerställa pyrotekniska artiklars överensstämmelse med kraven och fri rörlighet. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar samt kommissionens genomförandedirektiv 2014/58/EU om inrättande av ett system för pyrotekniska artiklars spårbarhet i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/23/EG.

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.

Den antagna rikslagen berör 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 sist nämnda 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. Rikslagen hänför sig förutom till näringsverksamhet främst till produktsäkerhet (konsumentssäkerhet), som med vissa undantag utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 12 och 22 punkter.

Landskapslagen gäller även landskapets myndigheter, allmän ordning och säkerhet samt natur- och miljövård på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller med vissa undantag tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 6 och 10 punkterna i självstyrelselagen.

Den aktuella landskapslagstiftningen gäller främjande av konkurrens och konsumentskydd samt standardisering, vilka utgör riksbehörighet enligt 27 § 10 och 19 punkterna i självstyrelselagen.

Till den del landskapslagen innehåller bestämmelser som utgör riksbehörighet, kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

Enligt 27 § 27 och 35 punkterna i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skjutvapen och skjutförnödenheter och explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. Av rikslagens 2 § framgår att landskapslagstiftningen inte berör dessa rättsområden.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på tillsynsmyndigheten ska i landskapet handhas av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet på området. Denna bestämmelse är till sitt innehåll vagt 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. Ålandsdelegationen och Högsta domstolen har i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar påtalat samma problemställning. Bestämmelsen utgör det oaktat formellt sett inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas. Ålandsdelegationen noterar i sammanhanget att landskapslagens 2 § endast reglerar de uppgifter som ankommer på tillsynsmyndigheten.

Det som anförs ovan gäller även det vaga stadgandet i landskapslagens 3 § om att hänvisningar i rikslagen till bestämmelser i rikslagstiftningen inom landskapets behörighet ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

Rikslagen förutsätter även kontakter med Europeiska kommissionen. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet, med beaktande av bestämmelserna i lagens 9 och 9 a kap. Självstyrelselagens 9 kap. reglerar internationella förpliktelser, medan lagens 9a kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen. Vid tillämpningen av landskapslagen bör det i självstyrelselagen stadgade förfarandet gällande beredningen av unionsärenden och kontakterna med Europeiska kommissionen följas.

Rikslagens 5 kap. reglerar tillsyn och övervakning. 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. Detsamma gäller övriga bestämmelser i rikslagen som kan beröra de medborgerliga rättigheterna såsom stadgandena om tillsynsmyndigheternas rätt att få tillgång till samt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Ålandsdelegationen noterar särskilt att 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 rikslagens 37 § om rätt att företa inspektioner samt 38 § om rätt att ta prover och utföra undersökningar har nämnda grundlagsbestämmelse beaktats.

Rikslagens 4 kap. innehåller bestämmelser om ett i 1 kap. 3 § 18 punkten definierat organ (sk. anmält organ), vars uppgift är att bedöma pyrotekniska artiklars överensstämmelse med rikslagens krav, medan rikslagens 5 kap. 40 § berättigar tillsynsmyndigheterna att anlita utomstående experter vid undersökning, testning och bedömning av pyrotekniska artiklars 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 uppgifter rikslagen avser innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. Ålandsdelegationen noterar särskilt att enligt rikslagens

40 § 4 mom. får utomstående experter inte ges rätt att utföra tillsynsåtgärder i utrymmen som används för boende av permanent natur. I landskapslagen har inte intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser i fråga om dessa angelägenheter, varför här avsedda bestämmelser inte föranleder anmärkningar från behörighetssynpunkt.

Bestämmelserna om förbud, vite och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 6 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt utgör rättskipning riksbehörighet med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Stadgandet om ändringssökande i rikslagens 47 § är förenlig med nämnda bestämmelse.

Även bestämmelsen i rikslagens 38 § om indrivning av i paragrafen avsedd ersättning utgör rättskipning, och bestämmelsen kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Landskapslagens 5 § berättigar landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas på Åland 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 förordningar 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 eller 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 5 § vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdas med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen, rikslagen samt på området gällande EU-rättsakter. 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 författningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Med beaktande av dessa omständigheter anser

Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandet uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 § 1 mom.

Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagen meddelat att ministeriet inte avser att inkomma med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

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 och 3 §, vilka dock inte påverkar behörighetsfördelningen.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare