

Helsingfors/Mariehamn 11.6.2020

Nr 18/20

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
27.5.2020, nr 104/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av landskapslagen om tobak och relaterade produkter, antagen av lagtinget 27.5.2020.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen innehåller tekniska bestämmelser om märkning, spårbarhet och kontroll, ägnat att hindra olaglig handel med tobaksprodukter och gynna folkhälsan. Landskapslagen föranleds av på området gällande EU-bestämmelser.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagen gäller landskapets myndigheter, hälso- och sjukvård samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 12 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland, med vissa undantag varom nu inte är fråga.

Landskapslagen innehåller inslag som berör marknadsföring och konsumentskydd, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen. Med beaktande av det sammanhang i vilka ifrågavarande bestämmelser förekommer är de emellertid att hänföra till näringsrätten.

Landskapslagen innehåller även bestämmelser som berör rättsområdet standardisering, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 19 punkten i självstyrelselagen. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning har detta beaktats i landskapslagen.

Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

I landskapslagen ingår bestämmelser som berör import av tobaksprodukter och relaterade produkter. I fråga om utrikeshandel tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket enligt 27 § 12 punkten i självstyrelselagen. Rätten till begränsningar i fråga om utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska, ska emellertid, enligt motiven till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd sid. 75), bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänföra sig till. Till den del föreliggande landskapslag reglerar import är bestämmelserna främst att hänföra till området för hälso- och sjukvården och således till landskapets behörighet enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen.

Enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet med beaktande av stadgandena i 9 och 9a kap. När åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i självstyrelselagen. Då det gäller den interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet är det landskapets sak att se till att unionsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till landets behörighet, och enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. Högsta domstolen har tolkat självstyrelselagens 27 § 4 och 42 punkter så att behörigheten 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).

Enligt artikel 3.1. i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/574 om tekniska standarder för inrättande och drift av ett spårbarhetssystem för tobaksprodukter ska varje medlemsstat senast ett år efter ikraftträdandet av genomförandeförordningen utnämna id-utfärdare, d.v.s. en enhet med ansvar för att generera och utfärda unika identitetsmärkningar. I artikel 4.1 första stycket föreskrivs det att för tobaksvaror som tillverkats i unionen ska den behöriga id-utfärdaren vara den enhet som har utnämnts för den medlemsstat där varorna tillverkas. Enligt andra stycket i artikel 4.1 ska den behöriga id-utfärdaren genom undantag från första stycket vara den enhet som har utnämnts för den medlemsstat på vars marknad varorna släpps ut, om den medlemsstaten ställer ett sådant krav. Enligt rikets tobakslag (FFS 549/2016, ändrad 248/2019) ankommer det på social- och hälsovårdsministeriet att utse den enhet som ska utfärda identitetsmärkningar. Av EU-förordningens ordalydelse framgår att den endast accepterar att en id-utfärdare utses för varje medlemsstat. Därför bör det anses att det enligt självstyrelselagens 59b § 3 mom. ankommer på riket att utse myndigheten. Landskapslagens 1c § 1 mom. och

5a § 4 mom. har utformats som om det skulle ankomma på landskapsregeringen att förordna den enhet som ska utfärda identitetsmärkningar. Dessa bestämmelser utgör härigenom behörighetsöverskridningar. Eftersom det i landskapslagens 5a § 5 mom. ingår en hänvisning till landskapslagens 5a § 4 mom., bör även 5 mom. förordnas att förfalla. Likaså bör landskapslagens 5ab § förordnas att förfalla p.g.a. att i den intagits hänvisningar till landskapslagens 5a § 5 mom. Ålandsdelegationen anser däremot att straffbestämmelserna i landskapslagens 13 § 1 mom. kan kvarstå fastän det i dem hänvisas till bl.a. 1c och 5a §, eftersom endast ovan beskrivna moment i nämnda paragrafer utgör behörighetsöverskridningar, varför straffbestämmelserna till övriga delar kan kvarstå.

Förordningsfullmakter har intagits i landskapslagens 1ba § 2 mom. och 5a § 4 mom. 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. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen samt på området gällande EU-rättsakter. Med beaktande av detta anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandena uppfyller de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Landskapslagens 11 § förpliktar ekonomiska aktörer och återförsäljare av tobaksprodukter och relaterade produkter samt leverantörer av äkthetsdetaljer och deras underleverantörer att till Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet på begäran och utan kostnad trots sekretessbestämmelser lämna nödvändiga uppgifter och utredningar för myndighetens tillsyn över efterlevnaden av regelverket. Nämnda myndighet berättigas även att erhålla prov på de produkter som finns på marknaden. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att i landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Sådana bestämmelser bör dock respektera de fri- och rättigheter som garanteras i grundlagens 2 kap. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag tillkommer riket enligt

självstyrelselagens 27 § 1 punkt. Ålandsdelegationen anser att tillsynsbestämmelsen i landskapslagens 11 § uppfyller grundlagens krav.

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

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

Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Bestämmelserna i landskapslagens 16 § om ändringssökande överensstämmar med nämnda bestämmelser i självstyrelselagen samt med motsvarande bestämmelser i rikets tobakslag.

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 inte inkommit med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagens 1c § 1 mom., 5a § 4-5 mom. och 5ab §. De felaktiga stadgandena inverkar inte på landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare