

Helsingfors/Mariehamn 28.7.2020

Nr 30/2020

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
24.6.2020, nr 131/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av landskapslagen om naturvård, antagen av lagtinget 24.6.2020.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen innehåller kompletterande bestämmelser om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (nedan EU-förordningen).

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagen gäller landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, natur och miljövård, jord- och skogsbruk, jakt och fiske samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller med vissa undantag tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 10, 15, 16 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland. Jämlikt 18 § 17 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor gällande djurskydd och veterinärväsendet med undantag av ärenden gällande smittsamma sjukdomar hos husdjur och förbud mot införande av djur och djurprodukter samt förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet, vilka enligt 27 § 31-33 punkterna i nämnda lag hänförs till rikets behörighet. Lagstiftningsbehörigheten gällande bl.a. apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 30 punkt. Beträffande förvaltningsbehörigheten anges i självstyrelselagens 30 § 8 punkt att de uppgifter som enligt lagstiftningen om förebyggande av införsel till landet av växtförstörare samt lagstiftningen om framställning och användning av gifter ankommer på en riksmyndighet, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller

av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Enligt 30 § 9 punkten ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag.

Enligt landskapslagens 19d § 5 mom. utövar tullen tillsyn över importen enligt artikel 15 i EU-förordningen om invasiva främmande arter. Med anledning härav konstateras att lagstiftningsbehörigheten gällande statsmyndigheternas organisation och verksamhet samt utrikeshandeln tillkommer riket enligt 27 § 3 och 12 punkterna i självstyrelselagen.

Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur kan med stöd av 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, varför ovan nämnda bestämmelser av rikslagstiftningsnatur inte föranleder anmärkningar i behörighetsavseende.

Enligt landskapslagen är landskapsregeringen behörig tillstånds- och tillsynsmyndighet. Enligt artikel 9 i EU-förordningen måste en medlemsstat få kommissionens godkännande innan den beviljar tillstånd för användning av de invasiva främmande arter som avses i artikeln. Landskapslagens 19d § 3 mom. berättigar landskapsregeringen att hos Europeiska kommissionen ansöka om godkännande enligt artikel 9 i EU-förordningen om invasiva främmande arter. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. När åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del delad 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 gemenskapsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till landets behörighet, men enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. Det faller härvid inom landskapets kompetens att utpeka vilka myndigheter som utför de uppgifter som hör till landskapets behörighet. Enligt beskrivningen ovan gäller landskapslagen huvudsakligen natur- och miljövård, som utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 10 punkt. Vid tillämpningen av landskapslagen bör dock det i självstyrelselagen stadgade förfarandet gällande beredningen av unionsärenden och kontakterna med Europeiska kommissionen följas. I landskapslagens förarbeten anges under detaljmotiveringen till 19d § 3 mom. bl.a. följande : "Det är landskapsregeringen som på Åland fattar beslut om ansökan om godkännande. Möjligheten att ansöka om godkännande enligt artikel 9 i förordningen om invasiva

främmande arter gäller för en medlemsstat och ger ingen person, varken fysisk eller juridisk, rättigheter”. Kontakterna med kommissionen nämns inte. Ålandsdelegationen utgår därför från att ansökan i enlighet med självstyrelselagens 9a kap. tillställs den enligt rikslagsstiftningen behöriga riksmyndigheten för vidareförmedling till kommissionen för godkännande. Så uppfattad utgör bestämmelsen inte en behörighetsöverskridning. EU-förordningen accepterar regionala avvikelser, men förutsätter att det är medlemsstaten som står i kontakt med kommissionen.

Vid lagstiftningskontrollen bör även tas ställning till landskapslagens förhållande till grundlagen, eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag utgör riksbehörighet enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen.

Landskapslagens 19b § innehåller bestämmelser om fastighetsägares och fastighetsinnehavares omsorgsplikt. Enligt paragrafen är fastighetsägare eller innehavare skyldig att se till att skäliga åtgärder vidtas för att utrota eller innesluta invasiva främmande arter som förekommer på fastigheten. Fastighetsägaren eller innehavaren kan härvid förpliktas att vidta kostsamma åtgärder för att förebygga sådana skadliga inverknings som de inte själva bär ansvar för. Omsorgsplikten begränsar också fastighetsägarens och innehavarens rätt att bestämma över användningen av fastigheten och förpliktigar denne att förstöra sin egendom. Skyldigheten måste därför bedömas utifrån grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd, varvid också grundlagens 20 § 1 mom. om vars och ens ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet mås beaktas.

Enligt bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. är vars och ens egendom tryggad. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis konstaterat att grundlagen inte skyddar egendom mot alla användningsbegränsningar och att ägarens rättigheter kan begränsas genom lag som uppfyller de allmänna krav som ställs på lagar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Ersättningen av inskränkning i användning av egendom har betydelse vid bedömningen av inskränkningarnas godtagbarhet. Enligt utskottets praxis förutsätter grundlagens 15 § 1 mom. emellertid inte att ägaren ska få ersättning för vilken som helst inskränkning i användningen, utan ersättningen för inskränkning i egendomens användning är en på den sammantagna bedömningen inverkan som beaktas när man reder ut om inskränkning är tillåten med hänsyn till det grundlagsfästa egendomsskyddet (GrUU 6/2010 rd, GrUU 38/1998 rd).

En förutsättning för fastighetsägarens eller innehavarens omsorgsplikt är att förekomst eller spridning av den invasiva främmande arten kan orsaka betydande skada för den biologiska mångfalden eller medföra fara för hälsa eller egendom. Enligt lagen är fastighetsägaren eller innehavaren dock endast skyldig att vidta åtgärder som kan

betraktas som skäliga med beaktande av vilka sedvanliga metoder för utrotning av den främmande arten som finns tillgängliga, kostnaderna för åtgärderna och nyttan av åtgärderna. Regleringen i landskapslagen kan därför med tanke på inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna anses vara exakt och noggrant avgränsad och proportionerlig i förhållande till betydelsen av det samhälleliga intresse som eftersträvas (jmf. RP 82/2015 rd sid.22). Ålandsdelegationen konstaterar i sammanhanget att enligt motsvarande bestämmelse i 4 § i rikets lag om hantering av risker orsakade av främmande arter (FFS 1709/2015, nedan rikslagen, som antagits i vanlig lagstiftningsordning) förutsätter plikten att vidta åtgärder att den främmande arten kan förorsaka betydande skada för den biologiska mångfalden eller medföra fara för hälsa eller säkerhet. Termen "säkerhet" i rikslagen motsvaras alltså av "egendom" i landskapslagen. Denna skillnad inverkar dock inte på behörighetsfördelningen, eftersom även landskapslagens 19b § i fråga om omsorgsplikten beaktar proportionaliteten mellan nyttan av och kostnaderna för åtgärderna. Dessutom konstateras att i EU-förordningen beaktas minimerandet av den främmande artens effekter på förutom den biologiska mångfalden och relaterade ekosystemtjänster även på människors hälsa och ekonomin (artikel 11 och 19). Ordet "egendom" kan anses stå närmare benämningen "ekonomin" än termen "säkerhet".

Enligt landskapslagens 19d § 3 mom. kan landskapsregeringen återkalla ett tillstånd som beviljats med stöd av artikel 8 eller 9 i EU-förordningen om det på ett väsentligt sätt har brutits mot villkoren i tillståndet och verksamheten inte har gjorts förenlig med tillståndet inom en skälig tidsfrist som sätts ut av landskapsregeringen. Dessa förutsättningar berör den i grundlagens 18 § 1 mom. tryggade näringsfriheten. Grundlagsutskottet har beträffande regleringen av näringsverksamheten i regel ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper i den enskildes rättsliga ställning och att åtgärden har en mer drastisk verkan än ett avslag på en tillståndsansökan. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats. Bestämmelsen om återkallande av tillstånd kan anses förenlig med dessa krav (jmf. RP 82/2015 rd sid. 22).

Landskapslagens 19e § innehåller nya bestämmelser om landskapsregeringens rätt att utföra inspektioner. Tillsynsmyndigheten har härvid rätt att vid utövande av tillsynsuppgifter röra sig på någon annans område och få tillträde till verksamhetsställen där den verksamhet som är föremål för tillsynen bedrivs. De som utför tillsynsuppgifter har också rätt att utföra inspektioner, undersökningar och mätningar samt att ta prover. 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. Till den del dessa bestämmelser kan anses beröra rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen, som motsvarande dem i rikslagen, intas i landskapslagstiftningen. Särskilt noteras att skyddet för hemfriden i grundlagens 10 § respekterats i landskapslagens 19e § 3 mom.

I landskapslagen ingår ett flertal delegeringsbestämmelser. 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 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 såsom ovan anges, hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Ålandsdelegationen konstaterar att innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas av den reglering som finns i landskapslagen samt på området gällande EU-rättsakter. Delegeringsbestämmelserna kan härvid anses uppfylla de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., vilka motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Straffbestämmelserna kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen. I landskapets behörighet ingår härvid att inta bestämmelser om avstående från dömande av straff.

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

Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har Ålandsdelegationen och justitieministeriet 4.3.2009 överenskommit om ett förfarande enligt vilket justitieministeriet tillställer Ålandsdelegationen en bedömning beträffande de EU-rättsliga aspekterna i de fall ministeriet enligt en förhandsbedömning anser det befogat. 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 landskapslagen inte föreligger.

Närvarande

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare