

Helsingfors/Mariehamn 27.1.2021**Nr 4/21****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
16.12.2020, nr 271/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning av växtskyddslagen, antagen av lagtinget 16.12.2020.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagen är en blankettlag, enligt vilken rikets växtskyddslag (FFS 1110/2019, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. Ändringar i rikslagen som hör till landskapets behörighet ska tillämpas i landskapet från tidpunkten för deras ikraftträdande i riket. Rikslagen innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91 EG och 2007/33/EG, nedan växtskyddsförordningen. Rikslagen innehåller också bestämmelser om bl.a. vissa andra åtgärder för att hantera växtskyddsrisiker och förhindra spridning av växtskadegörare än de som det föreskrivs om i växtskyddsförordningen. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen (ÅFS 98/2013) om tillämpning av lagen om skydd för växters sundhet.

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 gäller jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen, samt landskapets myndigheter vilka områden helt eller huvudsakligen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 1 och 15 punkterna i självstyrelselagen. 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 landet 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.

Rikslagen 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 i självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till. Till den del bestämmelserna i rikslagen 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 uppgifter som hör till självstyrelsen.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på riksmyndigheterna ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller någon annan i landskapslag bestämd myndighet, till den del förvaltningen grundar sig på landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är denna bestämmelse till sitt innehåll vag och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelsen är därför betänkelig 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. Detta är således ett återkommande problem vid blankettlagstiftning och förutsätter rådgivning i landskapet. Bestämmelsen utgör det oakttat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas. Detta gäller

även bestämmelsen i landskapslagens 3 § om att hänvisningar till bestämmelser i rikslagstiftning inom landskapets behörighet avser bestämmelser i landskapslagstiftningen.

Förhållandet till utländska makter utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Vid tillämpningen av landskapslagen bör det i självstyrelselagens 9a kap. stadgade förfarandet gällande beredningen av unionsärenden och kontakterna med Europeiska kommissionen följas.

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

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 11/2019 rd) analyseras lagens förhållande till bl.a. näringsfrihetens princip i grundlagens 18 § 1 mom. och bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. Betydelsefulla i detta sammanhang är bestämmelserna i rikslagens 2 kap. om aktörers skyldigheter samt i 3 kap. om förutsättningarna för marknadsföring, användning och import av makroorganismer samt om avbrytande av dem och återkallande av tillstånd. Som slutsats anges i propositionen att de grundläggande fri- och rättigheter som egendomsskyddet och näringsfriheten hör till är inte absoluta, utan de ska beaktas i förhållande till sin uppgift i samhället. Begränsningarna i fråga svarar mot mål av allmänt intresse och utgör med tanke på det eftersträvade målet inte ett sådant oskäligt och oacceptabelt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna som skadar det väsentliga innehållet i dessa rättigheter. Bestämmelserna kan anses vara förenliga med de i grundlagsutskottets tolkningspraxis fastställda kraven att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noggrant avgränsade. Ålandsdelegationen konstaterar att i landskapslagen inte i detta avseende intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser.

Rikslagens 5 kap. innehåller bestämmelser om tillsyn. Beträffande offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som gäller inspektioner och provtagningar hänvisar rikslagens 16 § till artiklarna 9-15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan beröra det i grundlagens 2 kap. 10 § garanterade skyddet för bl.a. privatlivet 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.

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 nämnda regeringsproposition anges att beträffande bestämmelsen i rikslagens 16 § 2 mom. om inspektioner och provtagning i utrymmen som används för boende av permanent natur är det å ena sidan fråga om att uppnå Europeiska unionens mål i syfte att ordna en enhetlig kontroll i hela livsmedelskedjan och å andra sidan fråga om tryggnad av den hemfrid som förutsätts i grundlagen. Bestämmelsen anses vara förenlig med grundlagsutskottets praxis i fråga om inspektioner i utrymmen som används för permanent boende (RP 11/2019 rd). I rikslagens 16 § anges uttryckligen att inspektioner i sådana utrymmen endast får utövas av en myndighet.

Rikslagens 19 § innehåller bestämmelser om utomstående officiella växtskyddsinspektörer och delegering av vissa uppgifter till andra än myndigheter. 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 tillsynsuppgifter rikslagen avser innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. I landskapslagen har inte inlagts några från rikslagen avvikande bestämmelser i fråga om dessa uppgifter, varför bestämmelserna inte föranleder anmärkningar från behörighetssynpunkt.

Rikslagens 5 kap. innehåller även bestämmelser om ett register över yrkesmässiga aktörer samt om rätt att få uppgifter samt om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Det kan härvid vara fråga om personuppgifter. Regleringen av personuppgifter berör ett rättsområde som inte särskilt omnämns i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. Lagstiftningsbehörigheten bör därför bedömas utgående från de rättsområden landskapslagen kan beröra. Regleringen av personuppgifter berör dock även det i grundlagens 10 § tryggade skyddet av privatlivet. Nämnda lagrum förutsätter att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Med beaktande av EU:s dataskyddsförordning har grundlagsutskottet sett över sin praxis i fråga om bestämmelser som gäller skydd för personuppgifter. Enligt utskottet är det i regel tillräckligt med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen att bestämmelserna uppfyller kraven enligt EU:s dataskyddsförordning. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tillgodoses med stöd av dataskyddsförordningen och den nya nationella lagstiftningen. Bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter bör dock fortfarande analyseras också utifrån praxisen för tidi-

gare bestämmelser på lagnivå i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 14/2018 rd s. 5-6). I rikslagen har intagits en hänvisning till bl.a. dataskyddsförordningen. Ålandsdelegationen konstaterar att landskapslagen inte innehåller några från rikslagen avvikande bestämmelser som berör personuppgifter. Till den del dessa stadganden kan anses utgöra riksbehörighet kan de jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas.

I landskapslagens 5 § har intagits från rikslagstiftningen avvikande bestämmelser om avgifter till landskapet. Bestämmelserna kan med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen. I fråga om grunderna för avgifterna ska landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet tillämpas.

Straffbestämmelserna i den antagna rikslagstiftningen kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. I straffbestämmelserna i den nu aktuella rikslagen anges att den som bryter mot ett förbud eller åläggande som har meddelats med stöd av ifrågavarande lag som förenats med vite, inte kan dömas till straff för samma gärning, om vitet har dömts ut. Dessutom anges att anmälan till åtalsprövning inte behöver göras, om förseelsen som helhet betraktad kan anses vara uppenbart ringa. Med anledning härav konstateras att i landskapets behörighet enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen även ingår att inta bestämmelser om när anmälan om åtalsprövning inte behöver göras eller när en person kan lämnas obestraftad, förutsatt att dessa bestämmelser inte berör den allmänna straffrätten, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 22 punkt. Straffbestämmelserna föranleder inte några anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Rikslagens 26 § innehåller bestämmelser om en administrativ påföljdsavgift som påförs näringsidkare om de inte iakttar bestämmelserna. Avgiften åläggs av livsmedelsverket och ska tillfalla staten. I regeringens proposition gällande rikslagen anges att grundlagsutskottets vedertagna tolkning är att en sådan avgift med avseende på 81 § i grundlagen varken är en skatt eller en avgift, utan en administrativ påföljd av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. De allmänna grunderna för administrativa påföljdsavgifter ska anges i lag i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen, eftersom det innebär utövning av offentlig makt att ålägga en sådan påföljd. Utskottet har också ansett att det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. I lagen måste det exakt och tydligt föreskrivas om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, rättskyddet för den betalningsskyldige och grunderna för verkställigheten av lagen. Enligt propositionen innehåller rikslagen tillräckligt exakta bestämmelser om dessa omständigheter (RP 11/2019 rd). Ålandsdelegationen konstaterar att landskapslagen inte innehåller några bestämmelser om påföljdsavgiften.

Rikslagens 7 kap. innehåller bestämmelser om skadestånd, och enligt 7 § i landskapslagen ska dessa kostnader som i riket ersätts av statens medel i landskapet ersättas av landskapets medel. Med anledning härav konstateras att skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller inom landskapets behörighet utgör frågan en landskapsbehörighet. Till den del bestämmelserna utgör riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. De nu aktuella bestämmelserna föranleder inte anmärkningar.

Besvärsmålsbestämmelsen i landskapslagens 9 § överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt förbud och andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom har kunnat innefattas i landskapsregleringen.

I landskapslagens 6 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas i landskapet med de särskilda bestämmelser om utövande av myndighetsansvar i landskapet som landskapsregeringen föreskriver. 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 och 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. Delegeringsstadgandet torde innebära att de avvikelser från rikslagstiftningen som landskapsregeringen i landskapsförordning kan föreskriva om begränsar sig till fördelningen av myndighetsansvaret inom landskapets behörighet, och kan därigenom anses överensstämma med självstyrelselagens 21 § 1 mom.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger. Ålandsdelegation har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande landskapslagens 2 §, men ansett att stadgandet inte påverkar behörighetsfördelningen.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare