

Helsingfors/Mariehamn 18.3.2021

Nr 15/21

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
27.1.2021, nr 16/2021.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning på Åland av utsädeslagen, antagen av lagtinget 27.1.2021.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag, enligt vilken rikets utsädeslag (FFS 600/2019, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet i syfte att upprätthålla och främja en högklassig växtproduktion samt att säkerställa produktionen och tillgången av för Åland lämpligt utsäde. Ändringar i rikslagen ska tillämpas i landskapet från tidpunkten för deras ikraftträdande i riket om annat inte följer av landskapslagen. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen (ÅFS 25/2001) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om handel med utsäde.

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. Genom nu gällande självstyrelselag överfördes behörigheten gällande handel med konstgjorda gödselämnen och beredda fodermedel samt med utsädesvaror till

landskapet. Till rikets behörighet har dock i 27 § 33 punkten i självstyrelselagen hänförts ärenden angående förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet.

Landskapslagen gäller även näringsverksamhet på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag tillkommer landskapet.

Rikslagens 10 § innehåller bestämmelser om utsäde av en genetisk sort. Lagstiftningen om genteknik och genetiskt modifierade organismer har i tidigare lagstiftningskontroller hänförts till rikets behörighet.

Till den del landskapslagen kan anses beröra konsumentskydd och otillbörligt förfarande i näringsverksamhet berör lagen områden på vilka lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket.

Till den del landskapslagen kan anses beröra luftfart gäller den ett område på vilket lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagens 27 § 14 punkt tillkommer riket.

Rikslagen reglerar även import och export av utsäde. I det avseende fråga är 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 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 4 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på statens myndigheter ska på Åland skötas av landskapsregeringen om dessa faller inom landskapets behörighet. 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 oaktagat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas. Detta gäller även bestämmelsen i landskapslagens 2 § 2 mom. om att hänvisningar till bestämmelser i rikslagstiftning ska avse motsvarande bestämmelser i landskapslagstiftningen.

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 rikslagens 21 och 26 § ingår närmare bestämmelser om tillsyn och rätten att utföra inspektioner. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan beröra det i grundlagens 10 § garanterade skyddet för bl.a. privatlivet.

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 enlighet härmed har i rikslagens 26 § 2 mom. intagits bestämmelser för skyddandet av hemfriden.

Rikslagens 24 § innehåller bestämmelser om auktoriserade inspektörer och provtagare. Enligt bestämmelsen kan Livsmedelsverket vid kontroll och tillsynsuppgifter anlita inspektörer och provtagare som verket skriftligen har bemyndigat för uppdraget. På Åland torde det i enlighet med landskapslagens 4 § ankomma på landskapsregeringen att utse dem. Dessa inspektörer och provtagare kan anses utföra offentliga förvaltningsuppgifter. 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, rätts säkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Dessa förutsättningar har ansetts uppfyllda vid stiftandet av rikslagen. Det ovan sagda gäller även beträffande överföring av biträdande tillsynsuppdrag enligt 31 § i rikslagen.

Rikslagens 32 § innehåller bestämmelser om ett tillsynsregister över godkända packerier, anmälningspliktiga aktörer samt godkända privata laboratorier. Enligt landskapslagens 8 § ska landskapsregeringen föra ett sådant tillsynsregister som avses i rikslagens 32 §.

Tillsynsregistret kan innehålla 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 tidigare 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. Det som ovan anges gäller även bestämmelserna i rikslagen om tillgången till och utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter till myndigheter.

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 172/2018 rd) analyseras lagens förhållande till grundlagen närmare bl.a. gällande näringsfrihetens princip i grundlagens 18 § 1 mom. samt bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. Rikslagen har stiftats i vanlig lagstiftningsordning. Ålandsdelegationen noterar att i landskapslagen inte har intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser som skulle beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna.

I landskapslagens 6 § 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 landskapslagen kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. I straffbestämmelserna anges att den som bryter mot ett förbud eller åläggande som har meddelats med stöd av landskapslagen som förenats med vite kan lämnas obestraftad för ifrågavarande gärning. 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.

I rikslagens 35 § har intagits bestämmelser om en påföljdsavgift, vilka enligt landskapslagens 3 § inte ska tillämpas på Åland. Grundlagsutskottet har av hävd ansett att påföljdsavgifter med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder (GrUU 43/2013 rd). Ålandsdelegationen konstaterar att det ingår i landskapets behörighet gällande jord- och skogsbruket att lagstifta om administrativa påföljder med karaktären av sanktioner ska uppbäras eller ej ifall de skyldigheter som föreskrivs i denna lagstiftning har försumrats i en aktörs verksamhet.

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

Rikslagens 16 § innehåller bestämmelser om skadestånd. 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.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Besvärshöjningen i landskapslagens 12 § överensstämmer med nämnda paragrafer. Bestämmelsen om verkställighet av beslut i rikslagens 45 § berör rättskipning och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas.

I landskapslagens 2 § 3 mom. berättigas landskapsregeringen att genom landskapsförordning besluta att bestämmelser som har utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen beslutar. 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. Enligt ordalydelse är delegeringsstadgandet i landskapslagen vagt till den del den bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen samt den antagna rikslagstiftningen samt EU:s regelverk. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger inte någon behörighetsöverskridning.

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 4 §, 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