

Helsingfors/Mariehamn 13.4.2022**Nr 13/22****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
9.2.2022, nr 13/2022.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning på Åland av foderlagen, antagen av lagtinget 31.1.2022.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagen är en blankettlag, enligt vilken rikets foderlag (FFS 1263/2020, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. 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 83/2010) om tillämpning i landskapet Åland av foderlagen.

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. Landskapslagen innehåller även bestämmelser om animaliska livsmedel. Lagstiftningen om livsmedel är att hänföra till hälsovård samt näringsverksamhet på vilka områden landskapet tillkommer lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 12 och 22 punkterna i

självstyrelselagen med vissa undantag. Även de bestämmelser som gäller produktsäkerhet är att hänföra till landskapets behörighet enligt sistnämnda lagrum. Till rikets behörighet har i 27 § 33 punkten i självstyrelselagen hänförts ärenden angående förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet.

I rikslagen har intagits bestämmelser om foderläkemedel. Med anledning härav konstateras att ärenden rörande mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål i 27 § 30 punkten i självstyrelselagen hänförts till rikets behörighet.

Rikslagens 10 § innehåller bestämmelser om genetiskt modifierade foder. Lagstiftningen om genteknik och genetiskt modifierade organismer har i tidigare lagstiftningskontroller hänförts till rikets behörighet.

I rikslagens 13, 14 och 15 § har intagits bestämmelser om krav som gäller informationen om foder samt krav på märkning och förpackning av foder. Till den del rikslagen reglerar ärenden gällande konsumentskydd och otillbörligt förfarande i näringsverksamhet samt standardisering berör lagen områden på vilka lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 10 och 19 punkterna i självstyrelselagen tillkommer riket.

Rikslagen reglerar även import och export av foder. I enlighet med 27 § 12 punkten i självstyrelselagen anges i landskapslagens 1 § 3 mom. att bestämmelser i rikslagen som rör utrikeshandel inte omfattas i landskapslagens tillämpningsområde, utan härvid gäller bestämmelserna i rikslagstiftningen. 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. Bestämmelser gällande kvalitetskrav på foder i samband med export och import är därigenom att hänföra till landskapets behörighet.

Enligt beskrivningen ovan innehåller landskapslagen bestämmelser som hör till områden underlydande rikets lagstiftningsbehörighet. Då dessa bestämmelser överensstämmer med rikslagstiftningen kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. 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 rikslagen har intagits bestämmelser om skadeståndsskyldighet, vari även ingår hänvisningar till annan rikslag. 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 under landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet. I de avseenden nu föreliggande bestämmelser kan hänföras till rikets behörighetsområde överensstämmer de med motsvarande bestämmelser i rikslagen och kan med hänvisning till 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. De nu aktuella bestämmelserna föranleder inte anmärkningar.

I landskapslagens 2 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på riksmyndigheterna ska på Åland skötas av landskapsregeringen eller annan i landskapslag bestämd myndighet, till den del förvaltningen grundar sig på lagtingets 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 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. Detta är således ett återkommande problem vid blankettlagstiftning och förutsätter rådgivning i landskapet. Bestämmelsen utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Beträffande myndighetsfördelningen bör även beaktas att förhållandet till utländska makter utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Rikslagen och de EU-regelverk den berör förutsätter kontakter med Europeiska kommissionen och EU:s medlemsländer. Vid tillämpningen av landskapslagen bör det i självstyrelselagens 9a kap. stadgade förfarandet gällande beredningen av unionsärenden och kontakterna med kommissionen och medlemsländerna 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.

Rikslagens 6 kapitel innehåller bestämmelser om tillsyn, rätten att utföra inspektioner samt om myndigheternas rätt att få information och att lämna ut information. 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 41 § 2 mom. intagits bestämmelser för skyddandet av hemfriden.

Rikslagens 30 § innehåller bestämmelser om auktoriserade inspektörer. Enligt bestämmelsen kan Livsmedelsverket utse en utomstående fysisk person till att utföra särskilt angivna uppgifter som anknyter till den offentliga kontrollen i enlighet med artiklarna 28 och 30 i EU:s kontrollförordning. På Åland torde det i enlighet med landskapslagens 2 § ankomma på landskapsregeringen att utse dem, och enligt landskapslagens 4 § 2 mom. ska språkstadgandena i självstyrelselagen tillämpas när auktoriserade inspektörer utför uppgifter enligt 30 § i rikslagen. Dessa inspektörer 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, rättssäkerheten 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 bl.a. genom att det i rikslagens 30 § anges att de administrativa beslut som inspektionerna eventuellt ger anledning till ska fattas av Livsmedelsverket.

Rikslagens 45-46 § innehåller bestämmelser om ett tillsynsregister. Enligt landskapslagens 7 § ska landskapsregeringen föra ett sådant tillsynsregister som avses i rikslagens 45 § med uppgifter om anmälningsskyldiga foderföretagare och godkända laboratorier på Åland. 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). Ålandsdelegationen konstaterar att landskapslagen inte innehåller några från

rikslagen avvikande bestämmelser som berör personuppgifter. Det som anges ovan gäller även bestämmelserna i rikslagen om tillgången till och utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter till myndigheter.

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 200/2020 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.

Enligt landskapslagens 9 § ska med avvikelse från vad som föreskrivs i rikslagens 63 § 1 mom. avgifter tas ut till landskapet för de prestationer som landskapsregeringen utför. 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 rikslagen kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen

I rikslagens 51 § har intagits bestämmelser om en påföljdsavgift, som enligt landskapslagens 8 § ska tillfalla landskapet. 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 skogsbruk att lagstifta om administrativa påföljder med karaktären av sanktioner ska uppbäras eller ej om 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.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Besvärshöjningen i landskapslagens 11 § överensstämmer med nämnda paragrafer. Även hänvisningen i landskapslagens 8 § 2 mom. till lagen om verkställighet av böter berör, liksom bestämmelserna om förundersökning och åtalsprövning i rikslagens 51 och 61 §, rättskipning och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas.

I landskapslagens 12 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar 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 ordalydelserna 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 2 §, men ansett att stadgandet inte påverkar behörighetsfördelningen.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Siitari och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare