

Helsingfors/Mariehamn 21.12.2022**Nr 54/22****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
23.11.2022, nr 218/2022.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av landskapslagen om ekologisk produktion antagen av lagtinget 23.11.2022.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Tillämpningsområdet för landskapslagen om ekologisk produktion utvidgas till att gälla alla led i livsmedelskedjan. Bestämmelserna om kontroll och sanktioner preciseras. Ändringarna föranleds av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007, nedan grundförordningen, samt av förordningen om offentlig kontroll (EU) 2017/625, nedan kontrollförordningen.

Lagstiftningsbehörigheten

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 gödselämnena och beredda fodermedel samt med utsädesvaror till landskapet. Lagstiftningen om livsmedelskvalitet 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 § 15 och 33 punkterna i självstyrelselagen hänförts priset på lantbruks- och fiskeriprodukter, främjande av export av lantbruksprodukter samt förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet.

Lagstiftningen om genteknik och genetiskt modifierade organismer har i tidigare lagstiftningskontroller hänförs till rikets behörighet.

Till den del landskapslagen 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.

Landskapslagen berör även import och export av ekologiska produkter. Utrikeshandeln utgör riksbehörighet 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. Bestämmelser gällande kvalitetskrav på ekologiska produkter i samband med export och import är därigenom att hänföra till landskapets behörighet.

Till den del landskapslagen innehåller bestämmelser som hör till områden underlydande rikets lagstiftningsbehörighet kan de för vinnande av enhetlighet och överskådlighet jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen, eftersom motsvarande bestämmelser finns i rikets lag om ekologisk produktion (FFS 1330/2021, nedan rikslagen).

Alkohollagstiftningen utgör riksbehörighet jämlikt 29 § 1 mom. 4 punkten i självstyrelselagen med undantag av tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker. I enlighet härmed har ärenden gällande framställning, lagring, utsläppande på marknaden samt detalj- och partihandel med ekologiska alkoholdrycker och ekologisk sprit med mer än 1,2 volymprocent etylalkohol uteslutits från landskapslagens tillämpningsområde.

Jämlikt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap.

Enligt landskapslagens 1a § 1 mom. har landskapsregeringen lednings- och tillsynsansvar i frågor om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt är den behöriga myndighet som avses i grundförordningen och kontrollförordningen, om inte något annat följer av paragrafen. Jämlikt 1a § 2 mom. är landskapsregeringen det förbindelseorgan som avses i artiklarna 103 – 107 i kontrollförordningen och den kontrollmyndighet som sörjer för den nationella kontrollplanen i enlighet med artikel 109.2 i kontrollförordningen.

Med anledning av bestämmelserna i landskapslagens 1a § konstaterar Ålandsdelegationen att när åtgärder vidtas i Finland med anled-

ning av beslut som har fattats 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 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. Högsta domstolen har tolkat självstyrelselagens 27 § 4 och 42 punkter så att lagstiftningsbehörigheten tillkommer 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). I samband med en revidering av självstyrelselagen 2004 intogs bl.a. en ny 59b § i självstyrelselagen. I paragrafens 4 mom. föreskrivs om landskapsregeringens rätt att stå i kontakt med EU-kommissionen i ärenden som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av beslut som har fattats inom Europeiska unionen. I detaljmotiveringen till nämnda moment anges följande:

”Bestämmelsen i 4 mom. får också betydelse för tolkningen av 27 § 4 mom. Bestämmelsen kommer nämligen att avgränsa de frågor som faller under 27 § 4 mom. och hör till rikets behörighet på den grund att de anses gälla Finlands förhållande till utländska makter. Det skall således inte på denna grund kunna anses strida mot behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen t.ex. att landskapsregeringen genom landskapslag utses till den myndighet som verkställer gemenskapsrätten och som skall tillställa kommissionen de rapporter som lagstiftningen i fråga förutsätter eller att landskapsregeringen t.ex. i egenskap av förvaltningsmyndighet för något strukturprogram tillställer kommissionen vissa rapporter som gemenskapsrätten förutsätter.”

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning möjliggör kontrollförordningen att medlemsstaterna utser flera behöriga organ att utföra de uppgifter som enligt landskapslagens 1a § 1 mom. ankommer på landskapsregeringen samt som enligt 1a § 2 mom. ankommer på den som förbindelseorgan. Däremot anser Ålandsdelegationen att de uppgifter som enligt artikel 109.2 i kontrollförordningen ankommer på medlemsstaten i fråga om den nationella kontrollplanen gäller Finland som medlemsstat och utesluter parallella lösningar, eftersom den förutsätter att ett (gemensamt) organ utses, som även har ett samordningsansvar inom medlemsstatens territorium. Bestämmelsen i landskapslagens 1a § 2 mom. utgör härvid en behörighetsöverskridning till den del den hänvisar till artikel 109.2 i kontrollförordningen.

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.

Landskapslagen innehåller kompletterande bestämmelser om kontroller. 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 landskapslagens 9 § 3 mom. intagits bestämmelser för skyddandet av hemfriden. Endast landskapsregeringen får utföra kontroller i utrymmen som används för boende av permanent natur.

Landskapslagens 8 § innehåller bestämmelser om kontroller som utförs av landskapsregeringen auktoriserade kontrollorgan. Dessa kontrollorgan 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 kan anses uppfyllda genom bestämmelserna i landskapslagens 8 § att eventuella beslut som ska fattas utifrån kontrollerna ska fattas av landskapsregeringen samt av att ett auktoriserat kontrollorgan vid utförandet av sina uppgifter ska följa landskapslagstiftningens allmänna förvaltningsbestämmelser.

Landskapslagens 6 § innehåller bestämmelser om ett kontrollregister. Kontrollregistret 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 kontrollregistret kan införas uppgifter om personnummer. Personbeteckningar är att hänföra till folkbokföring, vilket rättsområde i 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet. Personbeteckningen utgör en sådan personuppgift, som grundlagens 10 § förutsätter att det utfärdas närmare bestämmelser om skydd genom lag. Bestämmelsen kan intas i landskapslagstiftningen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen.

I landskapslagens 11b § har intagits bestämmelser om en påföljdsavgift, som 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 huruvida 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 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Hänvisningen i landskapslagens 11b § till lagen om verkställighet av böter berör rättskipning och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas.

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 kan innefattas i landskapslagen. I landskapslagens 11 § 2 mom. har dock intagits ett besvärsförbud gällande ett beslut om vitesföreläggande. Paragrafen berättigar landskapsregeringen att för viss tid eller tills vidare meddela förbud mot användning av uppgift om att en produkt omfattas av landskapets kontrollsystem. Om bristen avhjälpes eller om det inte längre har betydelse ska förbudet återkallas utan dröjsmål. Ett i momentet avsett förbud kan förenas med vite, varvid ändring inte får sökas genom besvär över beslutet om föreläggande av vite. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är ifrågavarande besvärsförbud inte förenligt med bestämmelsen om rättskydd i grundlagens 21 § och utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning har de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna i övrigt beaktats i landskapslagen.

I landskapslagens 11c § intas bestämmelser om stängning av webbplats. Paragrafen berättigar livsmedelsverket att i enlighet med rikslagen ge landskapsregeringen handräckning i stängning av webbplats. Webbplatser utgör inte ett särskilt rättsområde i uppdelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket i 18 och 27 paragraferna. Rättsområden som inte särskilt anges i nämnda paragrafer ska i behörighetshänseende bedömas utgående från de grundsatser som följs i lagen som helhet. I behörighetsavseende kan det i detta fall inte anses vara betydelsefullt att det är fråga om stängning av just webbplatser, utan det är orsaken till stängningen som är avgörande. I landskapslagen finns inte några närmare bestämmelser om stängande av webbplatser, utan det hänvisas till bestämmelserna i rikslagen. Enligt rikslagens 39 § kan livsmedelsverket bestämma att en webbplats ska stängas, om det är uppenbart att den ekologiska produkt som saluförs via den eller uppgifter som lämnas om den eller de uppgifter som lämnats om aktören eller aktörsgruppen är sådana att de vilseleder köparen av den ekologiska produkten på ett väsentligt sätt eller på något annat sätt väsentligen strider mot bestämmelser som gäller ekologiska produkter. Stängningen av en webbplats kan enligt ordalydelsen föranledes antingen av att uppgifter på webbplatsen såsom vilseledande strider mot bestämmelserna om konsumentskydd, som utgör riksbehörighet, eller av att uppgifterna strider mot sådana bestämmelser om ekologiska produkter som utgör landskapsbehörighet. Till den del bestämmelsen gäller konsumentskyddet kan den intas i landskapslagen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen. Till den del bestämmelsen utgör landskapsbehörighet konstateras att med stöd av sistnämnda lagrum och handräckningsbestämmelsen i 31 § i självstyrelselagen är riksmyndigheterna, såsom Livsmedelsverket, skyldiga att inom gränserna för sin allmänna behörighet bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen. Hinder för intagande av bestämmelserna i landskapslagens 11c § föreligger härigenom inte.

I landskapslagens 7 § berättigas landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om vissa angelägenheter som hänför sig till egenkontrollen. Delegeringsstadgandena preciseras av den reglering som finns i landskapslagen och EU:s regelverk. Förordningsfullmakterna uppfyller därigenom de förutsättningar för delegeringar som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger förutom beträffande landskapslagens 1a § 2 mom. och 11 § 2 mom. De felaktiga stadgandena inverkar inte på landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg och Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare