

Helsingfors/Mariehamn 17.5.2023**Nr 29/23****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelser
24.4.2023, nr 111 och
104/2023.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 24.4.2023 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om gödselmedel (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om marknadskontrollen av vissa produkter.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag, enligt vilken rikets lag om gödselmedel (FFS 711/2022, 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 96/2007) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om gödselmedel. Marknadskontrollagens tillämpningsområde utvidgas till att gälla landskapslagen.

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.

Den antagna rikslagen tillämpas på tillverkning, utsläppande på marknaden, användning, lagring, transport, export och import av

gödselprodukter och komponentmaterial till gödselprodukter. Lagen ska dessutom tillämpas på användning av naturgödsel. Landskapslagen gäller härigenom jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen, näringsverksamhet samt landskapets myndigheter, vilka områden helt eller huvudsakligen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 1, 15 och 22 punkterna i självstyrelselagen. Genom gällande självstyrelselag överfördes behörigheten gällande handel med konstgjorda gödselämnen och beredda fodermedel samt med utsädesvaror till landskapet. Landskapslagen gäller även produktsäkerhet, som enligt 18 § 12 och 22 punkterna i självstyrelselagen utgör landskapsbehörighet. Till rikets behörighet har i 27 § 33 punkten i självstyrelselagen hänförts ärenden angående förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet.

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 gödselmedel. 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 gödselmedel i samband med export och import är därigenom att hänföra till landskapets behörighet.

Enligt beskrivningen ovan innehåller landskapslagen även 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 behörighetsområden 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 några anmärkningar.

I landskapslagens 3 § anges att de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på riksmyndigheterna ska på Åland skötas av landskapsregeringen 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. Bestämmelsen utgör det oakttat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas. Ålandsdelegationen noterar i sammanhanget att vissa förtydligande bestämmelser gällande den behöriga myndigheten intagits i landskapslagens 5, 6 och 8 §.

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. Enligt 59b § 3 mom. i självstyrelselagen ankommer det på riket att utse förvaltningsmyndighet i sådana fall där EU-lagstiftningen förutsätter att en medlemsstat endast utser en gemensam förvaltningsmyndighet. Artikel 21.1. i Europaparlamentets och rådets förordning om gödselprodukter (EU) 2019/1009 förutsätter att medlemsstaterna utser en anmälande myndighet med ansvar för att fastställa och genomföra de förfaranden som krävs för bedömning och anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse och för övervakning av anmälda organ inklusive överensstämmelse med artikel 26. Artikel 27 anger att ett organ för bedömning av överensstämmelse ska lämna in en ansökan om anmälan till den anmälande myndigheten i den medlemsstat där det är etablerat. I enlighet härmed anges i landskapslagens förarbeten att Livsmedelsverket är den myndighet som även för Ålands vidkommande svarar för att anmäla, godkänna och utse organ för bedömning av överensstämmelse i enlighet med vad som föreskrivs i 19 -21 §§ i gödselmedelslagen. Även sådana organ som är etablerade på Åland ska ansöka om godkännande som anmält organ för bedömning av överensstämmelse hos Livsmedelsverket på det sätt som beskrivs i 20 § i rikslagen. I enlighet med artikel 21.1 i Europaparlamentets och rådets förordning om gödselprodukter (EU) 2019/1009 ankommer det på Livsmedelsverket att även ombesörja

övervakningen av sådana anmälda organ som utför offentliga förvaltningsuppgifter på Åland. Ålandsdelegationen noterar att ovanstående inte uttryckligen framgår av lagtexten, men har beaktats i bestämmelsen om skyldigheten att lämna uppgifter och göra anmälningar i landskapslagens 5 § 2 mom. samt i bestämmelsen om rättelseyrkande i 11 § 2 mom.

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 30 § 2 mom. intagits bestämmelser för skyddandet av hemfriden.

Rikslagens 25 § reglerar anlitan av auktoriserade inspektörer och 26 § av utomstående experter. På Åland torde det i enlighet med landskapslagens 3 § ankomma på landskapsregeringen att utse dem, och landskapslagens 6 § 3 mom. reglerar deras rätt att behandla registeruppgifter. Dessa instanser 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. De grundläggande fri- och rättigheterna och rättssäkerheten garanteras genom att kravet på god förvaltning iaktas och förvaltningsbeslut anvisas endast till myndigheter. I förvaltningsbeslut kan det vara fråga om betydande utövning av offentlig makt och därför fattas besluten av en myndighet. Beträffande de utomstående experterna konstateras att de inte självständigt ska utöva i 124 § i grundlagen avsedd offentlig makt, utan experternas roll är assisterande och kompletterande. Enligt rikslagen ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på utomstående experter samt organet för bedömning av överensstämmelse och på organets personal när de sköter

myndighetsuppgifter. Tjänsteansvaret omfattar både skadeståndsrättsligt och straffrättsligt ansvar.

Rikslagens 33 § innehåller bestämmelser om ett tillsynsregister. Enligt landskapslagens 6 § ska landskapsregeringen föra ett motsvarande tillsynsregister över anmälningsskyldiga aktörer som Livsmedelsverket för enligt 33 § i rikslagen. 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.

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 32/2021 rd) analyseras lagens förhållande till grundlagen närmare förutom beträffande det som beskrivs ovan även i fråga om bl.a. näringsfriheten och egendomsskyddet, samt beträffande påföljdsavgiften och delegering av lagstiftningsbehörigheten, vilka behandlas närmare nedan i utlåtandet. Rikslagen har stiftats i vanlig lagstiftningsordning. Ålandsdelegationen noterar att i landskapslagen inte i dessa avseenden har intagits några från rikslagen avvikande bestämmelser som skulle beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna.

Enligt landskapslagens 2 § 13 punkt ska hänvisningen till lagen om grunderna för avgifter till staten i 44 § i rikslagen avse landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet. Bestämmelsen kan med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 9 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I rikslagens 37 § har intagits bestämmelser om en påföljdsavgift, som enligt landskapslagens 7 § 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). Rikslagen har ansetts innehålla tillräckligt exakta bestämmelser om grunderna för betalningsskyldigheten och storleken i fråga om påföljdsavgiften inom gödselmedeltillsynen liksom även om rättskyddet för den betalningsskyldige och verkställigheten av påföljdsavgiften och preskriptionen av verkställigheten. 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 ifall de skyldigheter som föreskrivs i denna lagstiftning har försummats i en aktörs verksamhet. Inkomsterna från dessa administrativa påföljder kan härvid tillfalla landskapet.

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 landskapslagens.

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Besvär bestämmelsen i landskapslagens 12 § överensstämmer med nämnda paragrafer. Även bestämmelsen i rikslagens 47 § om verkställighet av beslut gäller rättskipning och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas.

I landskapslagens 10 § 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 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 och 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 landskapslagarna inte föreligger. Ålandsdelegation har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande landskapslagens 3 §, men ansett att stadgandet inte påverkar behörighetsfördelningen.

Närvarande Ordföranden Holm-Johansson, ledamöterna Dahlén, Lampi, Siitari och suppleanten Lindroos-Hovinheimo.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare