

Helsingfors/Mariehamn 13.10.2023

Nr 41/23

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
18.9.2023, nr 205/2023.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning på Åland av livsmedelslagen, antagen av lagtinget 18.9.2023.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag, enligt vilken rikets livsmedelslag (FFS 297/2021, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av livsmedelslagen (ÅFS 26/2007).

Syftet med rikslagen är att:

- 1) Skydda konsumentens hälsa och ekonomiska intressen genom att garantera livsmedlens och livsmedelskontaktmaterialens säkerhet, trygga en god hälsomässig livsmedelskvalitet och övrig kvalitet enligt livsmedelsbestämmelserna och säkerställa att informationen om livsmedlen och livsmedelskontaktmaterialen är tillräcklig och korrekt,
- 2) I fråga om lagens tillämpningsområde främja verksamhetsbetingelserna för livsmedelsföretagare och kontaktmaterialföretagare.

Rikslagen tillämpas på livsmedel, djur som används för livsmedelsproduktion, livsmedelskontaktmaterial, livsmedels- och kontaktmaterialverksamhet, livsmedels- och kontaktmaterialföretagare samt livsmedelstillsynen i alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel och livsmedelskontaktmaterial.

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.

Enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt kommunernas förvaltning.

Jämlikt 18 § 17 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor gällande djurskydd och veterinärväsendet med undantag av ärenden gällande smittsamma sjukdomar hos djur och människor, förbud mot införande av djur och djurprodukter samt förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet, vilka enligt 27 § 31 – 33 punkterna i nämnda lag hänförs till rikets behörighet. Enligt regeringens proposition till ny självstyrelselag (RP 73/90 s. 68) hänförs även lagstiftningen om slakt- och köttbesiktning, vilka områden enligt den tidigare självstyrelselagen hörde till rikets behörighet, till veterinärväsendet. Frågan om livsmedelskvalitet har även anknytning till hälsovården, vilket område enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet med vissa undantag. Landskapslagen berör även produktsäkerhet, som enligt 18 § 12 och 22 punkterna i självstyrelselagen utgör landskapsbehörighet. Livsmedelslagstiftningen gäller även rättsområdena jord- och skogsbruk, jakt och fiske samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer landskapet enligt självstyrelselagens 18 § 15, 16 och 22 punkter.

Rikslagen berör även rättsområdena konsumentskydd och otillbörligt förfarande i näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen.

Alkohollagstiftningen utgör riksbehörighet jämlikt 29 § 1 mom. 4 punkten i självstyrelselagen med undantag av tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker. Bestämmelsen i landskapslagens 1 § om att dess tillämpningsområde begränsas till att gälla inom landskapets behörighetsområden gäller följaktligen även rikslagens bestämmelser om alkoholdrycker.

Rikslagen innehåller stadganden som berör import och export av livsmedel. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om utrikeshandeln tillkommer riket enligt 27 § 12 punkten i självstyrelselagen. Rätten till begränsningar i fråga om utrikeshandeln av andra orsaker än handelspolitiska, t.ex. på grund av tekniska säkerhetskrav, skall emellertid,

enligt motiven till självstyrelselagen, bedömas utgående från det rättsområde som åtgärden i sakligt hänseende närmast hänför sig till. Bestämmelser gällande kvalitetskrav på livsmedel 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 jämligt 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.

Enligt landskapslagens 2 § ska de förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på riksmyndigheterna på Åland skötas av landskapsregeringen och Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM). I 2 §, liksom i andra paragrafer i landskapslagen, beskrivs ÅMHM:s uppgifter ingående, medan det beträffande landskapsregeringen i 2 § anges att landskapsregeringen ska sköta övriga uppgifter som hör till statliga myndigheter enligt rikslagen samt att landskapsregeringen är ett sådant förbindelseorgan som avses i artiklarna 103–107 i Europaparlamentets och rådets kontrollförordning (EU 2017/625).

Beträffande myndighetsfördelningen bör beaktas att förhållandet till utländska makter utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Rikslagen, landskapslagen 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. Jämligt självstyrelselagens 59b § 1 mom. är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av självstyrelselagen när åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom Europeiska unionen. Enligt 59b § 3 mom. i självstyrelselagen ankommer det dock på riket att utse förvaltningsmyndighet i sådana fall där EU-lagstiftningen förutsätter att en medlemsstat endast utser en gemensam förvaltningsmyndighet. Sådana uppgifter kan vara att enligt bestämmelsen i rikslagens 54 § besluta om godkännande av ansökan om namnskyddade produkter i de fall Europeiska unionens lagstiftning om namnskyddade produkter förutsätter att medlemsstaten ska godkänna ansökan. Denna uppgift torde dock vara att hänföra till

rättsområdet varumärke som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 10 punkt.

Beträffande den ovan nämnda bestämmelsen i landskapslagens 2 § 5 mom. om att landskapsregeringen är ett sådant organ som avses i artiklarna 103 – 107 i Europaparlamentets och rådets kontrollförordning (EU 2017/625) bedömer Ålandsdelegationen att nämnda artiklar möjliggör att medlemsstaterna utser flera behöriga organ att utföra dessa uppgifter, och är således förenlig med bestämmelserna i självstyrelselagens 59b § 1 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.

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 3/2021 rd) analyseras lagens förhållande till grundlagen närmare gällande näringsfrihet och egendomsskydd, hemfriden, utövning av offentlig makt, överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter, delegering av lagstiftningsbehörighet, yttrandefrihet, rättssäkerhet, skydd för personuppgifter, påföljdsavgift för livsmedelstillsyn och grundavgifter för tillsyn. Rikslagen har stiftats i vanlig lagstiftningsordning, och över den har inte införskaffats utlåtande från riksdagens grundlagsutskott. Enligt nämnda regeringsproposition bör myndigheterna kunna ingripa på ett effektivt sätt i verksamhet som strider mot livsmedelsbestämmelserna för att trygga skyldigheten att främja befolkningens hälsa enligt 19 § 3 mom. och en sund miljö enligt 20 § i grundlagen. Ålandsdelegationen noterar att i landskapslagen inte i dessa avseenden intagits några från rikslagen i sak avvikande bestämmelser som skulle beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna. Detta gäller även bestämmelserna om myndigheternas rätt att trots sekretessbestämmelserna få information och att på eget initiativ lämna ut information samt myndigheternas anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ut uppgifter. I det följande kommenteras bestämmelser som kan beröra grundlagen med avseende på behörighetsfördelningen i självstyrelselagen i övrigt eller om de innehåller särbestämmelser. Beträffande dessa bestämmelserns förhållande till grundlagen hänvisas till presentationen i nämnda regeringsproposition.

Rikslagens 5 kapitel innehåller bestämmelser om livsmedelstillsyn. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden.

Landskapslagens 10 § innehåller bestämmelser om ärendehantering och tillsynsregister och i paragrafen görs hänvisningar till bestämmelser 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, vilka i enlighet med beskrivningen ovan utgör landskapsbehörighet. Rikslagens 80 § förutsätter registrering av personbeteckningar i de register som myndigheterna förutsätts föra. Personbeteckningen utgör en sådan personuppgift, som grundlagens 10 § förutsätter att det utfärdas närmare bestämmelser om skydd genom lag. Bestämmelserna om personbeteckningar kan intas i landskapslagen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Enligt landskapslagens 9 § ska avgifter tas ut till landskapet för de prestationer som landskapsregeringen och ÅMHM utför enligt landskapslagen i enlighet med de grunder som anges i landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet (ÅFS 27/1993). Bestämmelserna kan med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I rikslagens 67 § har intagits bestämmelser om en påföljdsavgift inom livsmedelstillsynen. 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 57/2010 rd, 43/2013 rd, 3/2021 rd). Rikslagen har ansetts innehålla tillräckligt exakta bestämmelser om grunderna för betalningsskyldigheten och storleken i fråga om påföljdsavgiften liksom även om rättskyddet för den betalningsskyldige och verkställigheten av påföljdsavgiften och preskriptionen av verkställigheten. Enligt regeringens proposition (RP 3/2021 rd) är påföljdsavgiften för livsmedelstillsyn motiverad i rikslagen för att säkerställa livsmedelstillsynens funktion och effektivitet för att uppnå det samhälleliga syftet bakom livsmedelstillsynssystemet, det vill säga livsmedelssäkerheten. För att trygga skyldigheten att främja befolkningens hälsa enligt 19 § 3 mom. och en sund miljö enligt 20 § i grundlagen bör myndigheterna kunna ingripa på ett effektivt sätt i verksamhet som strider mot livsmedelsbestämmelserna. Enligt landskapslagens 8 § ska påföljdsavgifterna med avvikelse från vad som föreskrivs i 67 § 2 mom. i rikslagen tillfalla landskapet. Ålandsdelegationen konstaterar att det ingår i landskapets behörighet att lagstifta om administrativa påföljder med karaktären av sanktioner ska uppbäras eller ej om de skyldigheter som föreskrivs i denna lagstiftning har försummats i en aktörs verksamhet. Inkomsterna från dessa administrativa påföljder kan härvid tillfalla landskapet.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 11 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

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 rikslagens 63 § anges stängning av webbplats som ett tvångsmedel. Ålandsdelegationen konstaterar att webbplatser inte utgör ett särskilt rättsområde i uppdelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket i 18 och 27 paragraferna i självstyrelselagen. Enligt det som anges ovan ska rättsområden som inte särskilt anges i nämnda paragrafer visserligen i behörighetshänseende bedömas utgående från de rättsområden landskapslagen kan beröra. I behörighetsavseende kan det i detta fall dock inte anses vara betydelsefullt att det är fråga om stängning av just webbplatser, utan det är orsaken till stängningen som är avgörande. Avsikten med bestämmelsen är främst att ge myndigheten möjlighet att ingripa i den ökade försäljningen av livsmedel över nätet, om verksamheten kan medföra fara eller är vilseledande. Enligt rikslagens 63 § kan Livsmedelsverket bestämma att en webbplats som en företagare driver eller använder ska stängas, om det är uppenbart att ett livsmedel eller livsmedelkontaktmaterial som saluförs via den eller uppgifter som lämnas om ett sådant orsakar eller av grundad anledning kan befaras orsaka fara för människors hälsa, vilseleder konsumenten på ett väsentligt sätt eller på något annat sätt väsentligen strider mot livsmedelsbestämmelserna. Stängningen av en webbplats kan enligt ordalydelsen föranledas antingen av att varor som saluförs via den eller uppgifter som lämnas om dem kan befaras orsaka fara för människors hälsa eller strider mot livsmedelsbestämmelserna, vilket primärt utgör landskapsbehörighet, eller vilseleder konsumenten på ett väsentligt sätt, vilket huvudsakligen utgör riksbehörighet. Till den del bestämmelsen utgör riksbehörighet kan den med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. I landskapslagen ingår inte några bestämmelser om stängning av webbplatser, men enligt förvaltningsbestämmelserna i landskapslagens 2 § torde det ankomma på ÅMHM att inom landskapets ovan beskrivna behörighet fatta beslut om stängning av en webbplats. Det som i rikslagen stadgas om stängning av webbplatser motsvarar innehållsmässigt de krav som grundlagsutskottet förutsatte i GrUU 6/2019 (RP 36/2019 rd).

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Besvärsbestämmelsen i landskapslagens 13 § överensstämmer med nämnda paragrafer. Även bestämmelserna i landskapslagens 9 § och rikslagens 74 § samt 78 § om indrivning av avgifter utan dom eller beslut samt annan verkställighet av beslut gäller rättskipning och kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas. I landskapets behörighet ingår dock att besluta om eventuell dröjsmålsränta.

I landskapslagens 14 § 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. 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, den antagna rikslagen 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. Det som anförs ovan gäller även förordningsfullmakten i landskapslagens 2 § 4 mom. 3 punkt, som begränsar sig till att gälla handhavandet av förvaltningsuppgifter.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare