

Asia: VN/846/2018

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriö kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa eräiden esitysluonnokseen sisältyvien yksityiskohtien osalta.

Ensinnä ympäristöministeriö toteaa, että esitysehdotuksen 1.2 §:n toisen virkkeen säännös yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa ahvenanmaalaisen yhteiskunnan ja ahvenanmaalaisen elinympäristön kehittämiseen on kannatettava. Se vastaisi perustuslain 2 §:n 2 momenttia ja olisi yhdensuuntainen myös perustuslain 20 §:n 2 momentin kanssa.

Ehdotuksen 27 §:ssä säädetään maakuntapäivien lainsäädäntövallasta. Pykälän mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat [...] 19 kohta "Kemikaalit 28 §:n 1 momentin 46 kohdassa säädetyin poikkeuksin sekä elintarviketurvallisuus ja kuluttajaturvallisuus". Ympäristöministeriö toteaa, että Ahvenanmaan asema kemikaalien ympäristönsuojelukysymyksissä on koettu jossain määrin epäselväksi jo nykyisellään, eivätkä ehdotetut muutokset vaikuttaisi helpottavan tilannetta. Ympäristöministeriö ehdottaakin, että kohtaa avattaisiin tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa, minkä lisäksi perusteluissa tulisi olla REACH-asetuksen lisäksi viittaus CLP-asetukseen ((EY) N:o 1272/2008). On syytä huomata, että EU:n REACH- ja CLP-asetukset, jotka ovat voimassa sellaisenaan myös Ahvenanmaalla, koskevat kaikkia kemikaaleja (esim. REACH-asetuksen rekisteröintivelvoite kaikkea mitä valmistetaan tai maahantuodaan yli tonni vuodessa). Edellä mainitun johdosta vaikuttaisi siltä, että kemikaalit eivät voisi olla maakuntapäivien lainsäädäntövallassa, tai vähintäänkin säännöksessä mainittu 28 §:n 1 momentin 46 kohdan mukainen poikkeus eduskunnan toimivallassa olevalta osin ei riitä.

Ehdotuksen 27 §:n kohdan 35 mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat "standardit, kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta". Kyseisistä standardeista säädettäväksi ehdotettu kohta on uusi ja se muodostaa poikkeuksen 28 §:n 1 momentin 51 kohdasta, jonka mukaan standardointi kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ympäristöministeriö toteaa tältä osin, että perusteluja olisi tarpeen selvyiden vuoksi vielä täsmentää ja täydentää. Perustelujen mukaan täytettäviä standardeja koskeva vaatimus riippuisi jatkossa vaatimuksen esittämisyyhteydestä. "Kun kyse on maakuntapäivien toimivaltaan

kuuluvista tuotteista, rakenteista ja toiminnasta, esim. rakennuksista, maakuntapäivät päättäisi siitä, tuleeko rakennuksen täyttää standardeja ja mitä standardeja.” Ympäristöministeriö toteaa, että perusteluiden ja esitetyn esimerkin perusteella jää epäselväksi, mitä tilanteita sääntely koskisi: mistä standardeista olisi esimerkiksi rakennuksen kohdalla kyse? Rakennuksia ei tällä hetkellä standardisoida. Harmonisoidut tuotestandardit koskevat rakennustuotteita. Rakennus on kohteena eri asia kuin säännöksessä määritetty tuotteiden, rakennelmien tai toiminnan standardisointi. Perusteluissa olisi syytä muutoinkin yleisesti ottaen tarkentaa, mitä esityksessä tarkoitetaan standardointiin liittyvällä lainsäädäntövallalla. Miten annetun rakennus-esimerkin perusteella uuden rakennuksen standardointia koskevan lainsäädäntövalta eroaisi saman pykälän 12 kohdan mukaisesta maakuntapäiville kuuluvasta rakennustoimen toimivallasta? Perusteluissa viitataan lisäksi CE-merkintään, mikä antaisi ymmärtää, että sääntely olisi tarkoitettu mahdollisesti koskemaan myös esimerkiksi rakennustuotteisiin liittyviä standardeja. Mikäli näin on, tulee asiassa huomioida niitä koskeva voimassa oleva EU-sisämarkkinasääntely. Esimerkiksi rakennustuotteiden osalta harmonisoitujen tuotestandardien noudattaminen ja CE-merkintä ovat pääsäännöstä poiketen suoraan pakollista EU rakennustuoteasetuksen (305/2011) mukaan. Edellä esitetyn vuoksi kyseisen kohdan perustelut (ml. käytetty esimerkki) olisi syytä esittää täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin.

Ehdotuksen 28 §:n 1 momentin 46 kohdan ”Apteekkilaitos, lääkkeet ja lääkinnälliset laitteet, huumeet ja kuluttajamarkkinoilla kielletyt psykoaktiiviset aineet sekä ihmisille myrkyllisten kemikaalien valmistus ja käyttö.” osalta ympäristöministeriö toteaa, että ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko viittauksella tiettyjen kemikaalien valmistukseen ja käyttöön sitä, että eduskunnan lainsäädäntövalta kattaa kemikaalilain soveltamisalaan kuuluvat asiat, vai jotakin muuta. Asia olisi hyvä täsmentää, myös suhteessa asiaan liittyvään 27 §:n 19 kohtaan. Ministeriö pitää hyvänä, että aiempi laissa käytetty termi ”myrkky” poistetaan. Kuitenkin myös uuteen ehdotettuun termiin ”ihmisille myrkylliset kemikaalit” liittyy ongelmia, eikä se vastaa modernia kielenkäyttöä, toisin kuin ehdotuksessa mainitaan (sama huomio koskee 48 §:n 7 kohtaa, jossa termi toistuu). On myös mahdollista, että termi viittaisi vain CLP-asetuksen mukaan akuutiksi myrkyllisiksi luokiteltuihin kemikaaleihin. Nykyaikaisen kemikaalilainsäädännön valossa olisi syytä puhua ”vaarallisiksi luokitelluista kemikaaleista”, jolloin viitataan EU:n CLP-asetukseen. Ympäristöministeriö katsoo, että muutoinkin kemikaalien osalta olisi hyvä käyttää kemikaalilaisa (599/2013, 6 §) olevaa terminologiaa:

- kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1907/2006, jäljempänä REACH-asetus
- aineiden ja seosten luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1272/2008, jäljempänä CLP-asetus;
- kemikaalilla aineita ja seoksia siten kuin ne määritellään REACH-asetuksessa ja CLP-asetuksessa;
- vaarallisella kemikaalilla ainetta tai seosta, joka tulee luokitella tai merkitä CLP-asetuksen mukaisesti tai josta on toimitettava käyttöturvallisuustiedote REACH-asetuksen mukaisesti.

Ehdotuksen 36 §:ssä säädettäisiin voimaantulosta erässä kiireellisissä tilanteissa. Perustelujen mukaan tätä pykälää, joka osittain vastaa nykyisen itsehallintolain 20 §:n 3 momenttia, ehdotetaan

laajennettavaksi siten, että se kattaa myös Euroopan unionin oikeuden tai kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön sekä väliaikaiset maakuntapäivälait, jotka ovat välttämättömiä tiettyjen poikkeuksellisten tilanteiden ja niiden seurausten hallitsemiseksi Ahvenanmaalla tavalla, joka ensi kädessä edellyttää laintasoisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Ympäristöministeriö toteaa, että säännöksen käyttöalan laajentaminen ja täsmentäminen on hyväksyttävä ehdotus, ottaen huomioon eräitä EU-lainsäädännön voimaan saattamisessa Ahvenanmaalla sattuneita viivästyksiä. Öljyvahinkokin on kohdassa mainittu, minkä voidaan arvioida johtuvan siitä, että maakunnalla on oma torjuntalaki ja se on itse vastuussa torjunnasta. Pikaisen lainmuutoksen mahdollisuus on kuitenkin hyvä olla olemassa laajan vahingon varalta.

Ehdotuksen 50 §:ssä säädettäisiin neuvonpidosta, suostumuksesta ja sopimisesta. Pykälän perusteluissa pykälän mukaisena neuvonpitoasiana mainitaan esimerkiksi Itämeren alueen tai Suomen aluevesien yleiseen turvallisuustilanteeseen vaikuttavana luonnonkatastrofi tai laajamittainen öljyvahinko. Ympäristöministeriö toteaa, että mahdollisia öljyvahinkoja ajatellen yhteydenpito Ahvenanmaan ja mantereen välillä on erittäin suotavaa, joten neuvonpito, suostumus ja sopiminen tässä mielessä ovat kannatettava asia. Jos säännöksessä ensisijaisesti tarkoitettaisiin suunnitelmallisesti toteutettuja hankkeita, neuvonpito onnistuisi jo ennakkoon. Kun taas puhutaan Itämeren turvallisuustilanteen muuttumisesta esim. suuren öljyvahingon vuoksi, niin tämä saattaa olla epäselvää säännöksen soveltumisen kannalta. Perusteluja voisi edelleen tarkentaa siltä osin, tarkoitetaanko perusteluissa vahingon aikaista yhteistyötä (torjuntayhteistyötä) vai ehkä pitkään jatkuneen vakavan tilanteen aikaista tai jälkeistä yhteistyötä. Torjuntayhteistyön tulisi olla itseäänselvyys, ja se hoituu tiettyjen sovittujen menettelyjen kautta (maakunta pyytää RVL:ltä apua ja tarvittaessa toisinpäin). Mikäli tarkoitetaan ei-akuutin tilanteen luomaa neuvottelutarvetta, ehdotusta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että ehdotuksen 39 §:n 2 momentin (valitus hallintopäätöksiin) perustelujen mukaan "vaikka pääsääntönä on, että valitus ja valitusoikeus Ahvenanmaalla toimivan viranomaisen hallintopäätöksiin noudattaa valtakunnan säännöksiä, Ahvenanmaalle tarvitaan joskus erityisiä säännöksiä. Näitä tarpeita on perustelujen mukaan ilmennyt etenkin mitä tulee valitukseen hallintopäätöksistä, jotka tehdään ympäristöoikeuden ja kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön aloilla." Perustelujen mukaan tulisi olla mahdollista täsmentää valtakunnan lainsäädäntöä maakuntapäivälailailla tai antaa valitussäännöksiä tilanteissa, joissa ne puuttuvat valtakunnan lainsäädännöstä tai kun valtakunnan lainsäädännön säännökset eivät ole suoraan sovellettavissa. Perustelujen valossa jää hieman epäselväksi, missä tilanteissa valtakunnan lain sisältämät valitusta ja valitusoikeutta koskevat säännökset eivät olisi suoraan sovellettavissa Ahvenanmaalla. Lisäksi ilmaus "perusteista, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai samankaltaisissa asioissa" jää hieman avoimeksi lain tasolla, vaikka sitä perusteluissa avataankin.

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Korpi Johanna
Ympäristöministeriö

Ärende: VN/846/2018

Begäran om utlåtande med anledning av regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland

Utlåtande

Miljöministeriet tackar för begäran om utlåtande och anför följande i fråga om vissa detaljer i utkastet till proposition.

För det första konstaterar miljöministeriet att bestämmelsen i den andra meningen i 1 § 2 mom. i förslaget till proposition om den enskildes rätt att ta del i och påverka det åländska samhällets och den åländska livsmiljöns utveckling är värd att understödja. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 2 § 2 mom. i grundlagen och överensstämmer med 20 § 2 mom. i grundlagen.

I 27 § i förslaget föreskrivs om lagtingets lagstiftningsbehörighet. Enligt 19 punkten i paragrafen har lagtinget lagstiftningsbehörighet i fråga om ”kemikalier med de undantag som anges i 28 § 1 mom. 46 punkten samt livsmedelssäkerhet och konsumentssäkerhet”. Miljöministeriet konstaterar att Ålands ställning i miljövårdsfrågor som gäller kemikalier redan i nuläget har upplevts vara något oklar, och de föreslagna ändringarna verkar inte underlätta situationen. Miljöministeriet föreslår därför att punkten förtydligas närmare i detaljmotiveringen. Dessutom ska det i motiveringen utöver Reach-förordningen också finnas en hänvisning till CLP-förordningen ((EG) nr 1272/2008). Det bör noteras att EU:s Reach-förordning och CLP-förordning, som gäller som sådana också på Åland, gäller alla kemikalier (t.ex. skyldigheten enligt Reach-förordningen att registrera allt som tillverkas eller importeras i mängder om 1 ton eller mer). Med anledning av det som framförs ovan verkar det som om kemikalier inte kan höra till lagtingets lagstiftningsbehörighet, eller åtminstone räcker inte det undantag enligt 28 § 1 mom. 46 punkten som nämns i bestämmelsen till den del som omfattas av riksdagens behörighet.

Enligt 27 § 35 punkten i förslaget har lagtinget lagstiftningsbehörighet i fråga om ”standarder inom rättsområden som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet”. Den föreslagna punkten om nämnda standarder är ny och den utgör ett undantag från 28 § 1 mom. 51 punkten i fråga om att standardisering hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Miljöministeriet konstaterar till denna del att motiveringen för tydlighetens skull bör preciseras och kompletteras ytterligare. Enligt motiveringen kommer kravet på vilka standarder som ska uppfyllas i framtiden vara beroende av i vilket sammanhang kravet ställs. ”När det handlar om produkter, konstruktioner och verksamheter som faller under lagtingets behörighet, t.ex. byggnader, är det lagtinget som avgör om byggnaden ska uppfylla några standarder och så fall vilka.” Miljöministeriet konstaterar att det utifrån

motiveringarna och exemplet förblir oklart vilka situationer regleringen rör: vilka standarder gäller t.ex. i fråga om en byggnad? För närvarande standardiseras inte byggnader. De harmoniserade produktstandarderna gäller byggprodukter. Byggnader är föremål för något annat än den standardisering av produkter, konstruktioner eller verksamheter som anges i bestämmelsen. Det finns skäl att också i övrigt i motiveringen precisera vad som i propositionen avses med lagstiftningsbehörighet i fråga om standardisering. På vilket sätt skiljer sig lagstiftningsbehörigheten i fråga om standardisering av nya byggnader från lagtingets behörighet i fråga om byggnadsväsendet enligt 12 punkten i samma paragraf? I motiveringen hänvisas dessutom till CE-märkning, vilket tyder på att regleringen eventuellt är avsedd att gälla också standarder som hänför sig till t.ex. byggprodukter. Om så är fallet, bör man beakta den gällande EU-regleringen om den inre marknaden. Vad gäller till exempel byggprodukter är det enligt EU:s byggproduktförordning (305/2011) med avvikelse från huvudregeln direkt obligatoriskt att följa harmoniserade produktstandarder och använda CE-märkning. Mot bakgrund av det ovannämnda finns det skäl att motivera punkten i fråga (inkl. det exempel som använts) på ett mer exakt och noggrant avgränsat sätt.

I fråga om 28 § 1 mom. 46 punkten "Apoteksväsendet, mediciner och medicinska anordningar, narkotika och för konsumentmarknaden förbjuda psykoaktiva ämnen samt framställning och användning av kemikalier som är giftiga för människan" konstaterar miljöministeriet att det utifrån förslaget förblir oklart om hänvisningen till framställning och användning av vissa kemikalier innebär att riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar de frågor som hör till kemikalielagens tillämpningsområde, eller något annat. Det skulle vara bra att precisera saken, också i förhållande till den anknytande 27 § 19 punkten. Ministeriet anser att det är bra att det tidigare begreppet "gifter" som använts i lagen stryks. Det nya begreppet "kemikalier som är giftiga för människan" är dock också förknippat med problem och motsvarar inte ett modernt språkbruk, till skillnad från vad som anges i förslaget (samma anmärkning gäller 48 § 7 punkten där begreppet upprepas). Det är också möjligt att begreppet endast avser kemikalier som klassificeras som akut toxiska enligt CLP-förordningen. Mot bakgrund av den moderna kemikalielagstiftningen är det skäl att tala om "kemikalier som klassificeras som farliga", varvid det hänvisas till EU:s CLP-förordning. Miljöministeriet anser att det också i övrigt är bra att använda terminologin i kemikalielagen (599/2013, 6 §):

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, nedan Reach-förordningen,

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 nedan CLP-förordningen,

- med kemikalie avses ämnen och blandningar enligt definitionerna i Reach-förordningen och CLP-förordningen,

- med farlig kemikalie avses ett ämne eller en blandning som ska klassificeras eller märkas enligt CLP-förordningen eller för vilken ett säkerhetsdatablad ska tillhandahållas i enlighet med Reach-förordningen.

I 36 § i förslaget föreskrivs om ikraftträdande i vissa skyndsamma fall. Enligt motiveringen föreslås att denna paragraf, som delvis motsvarar 20 § 3 mom. i nuvarande självstyrelselag, utvidgas till att också omfatta lagstiftning som gäller genomförande av Europeiska unionens lagstiftning eller annan internationell förpliktelse samt temporära lagtingslagar som är nödvändiga för att komma till rätta med vissa exceptionella situationer och deras inverkan på Åland på ett sätt som i första hand förutsätter förebyggande åtgärder på lagnivå. Miljöministeriet konstaterar att utvidgningen och preciseringen av bestämmelsens tillämpningsområde är ett godtagbart förslag med beaktande av vissa förseningar i genomförandet av EU-lagstiftningen på Åland. I punkten nämns också oljeskador, vilket kan bedömas bero på att landskapet har en egen bekämpningslag och själv ansvarar för bekämpningen. Det är dock bra att det finns en möjlighet till en snabb lagändring i händelse av omfattande skador.

I 50 § i förslaget föreskrivs om samråd, samtycke och överenskommelse. I motiveringen nämns som samrådsärende enligt paragrafen t.ex. en naturkatastrof eller en omfattande oljeskada som påverkar det allmänna säkerhetsläget i Östersjöområdet eller inom Finlands territorialvatten. Med tanke på eventuella oljeskador konstaterar miljöministeriet att kontakter mellan Åland och fastlandet är mycket önskvärda, och därför bör samråd, samtycke och överenskommelse i detta avseende understödjas. Om man i bestämmelsen i första hand avser planmässigt genomförda projekt har samrådet lyckats redan på förhand. När det däremot gäller förändringar i säkerhetsläget i Östersjöområdet, t.ex. på grund av en stor oljeskada, kan detta vara oklart med tanke på tillämpningen av bestämmelsen. Motiveringen kan ytterligare preciseras i fråga om huruvida man i motiveringen avser samarbete under en skada (bekämpningssamarbete) eller samarbete under eller efter en allvarlig situation som pågått under en lång tid. Bekämpningssamarbetet bör vara en självklarhet och skötas genom vissa överenskomna förfaranden (landskapet begär bistånd av Gränsbevakningsväsendet och vid behov vice versa). Om det är fråga om ett behov av samråd som uppstått till följd av en icke-akut situation, kan förslaget anses vara ändamålsenligt.

Miljöministeriet yttrar sig dessutom om motiveringen till 39 § 2 mom. (överklagande av förvaltningsbeslut) i förslaget som anger följande: "Även om huvudregeln är att överklagandet av förvaltningsbeslut fattade av en myndighet på Åland följer riksbestämmelserna, finns det ibland behov av särbestämmelser för Åland. Sådana behov har förekommit främst i fråga om överklagande av beslut som fattas på miljörettens och plan- och bygglagstiftningens område." Enligt motiveringen ska det vara möjligt att genom lagtingslag precisera rikslagstiftningen eller införa besvärsmålsbestämmelser i situationer där sådana saknas i rikslagstiftningen eller när rikslagstiftningens bestämmelser inte är direkt tillämpliga. I ljuset av motiveringen förblir det något oklart i vilka situationer rikslagstiftningens bestämmelser om besvär och besvärsmåls inte är direkt tillämpliga på Åland. Dessutom förblir uttrycket "de grunder som i rikslagstiftningen tillämpas i motsvarande eller närmast likartade ärenden" litet öppet på lagnivå, även om det öppnas närmare i motiveringen.