

29.11.2011

Dnr 368/4/10

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

MINISTERIETS FÖRORDNING OM FÖRPACKNINGSPÅSKRIFTER FÖR LIVSMEDEL STIDER MOT SPRÅKLIGA GRUNDRÄTTIGHETER

1

KLAGOMÅLET

Klaganden kritiserar i sitt brev 28.1.2010 handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel (1084/2004) och särskilt förordningens 5 § där det stadgas att i obligatoriska förpackningspåskrifter kan i stället för svenska användas norska eller danska. Klaganden anser att förordningen strider mot språklagens 34 §.

2

UTREDNING

Med anledning av klagomålet har jord- och skogsbruksministeriet gett en utredning 20.5.2010 dnr 1182/412/2010. Klaganden har gett ett bemötande 26.8.2010 och bifogat ett utlåtande från Svenska Finlands Folkting (nedan Folktinget) 17.8.2010. Därtill har justitieministeriet gett ett utlåtande 15.3.2011.

Av handlingarna framgår bl.a. följande.

2.1

Jord- och skogsbruksministeriets utredning

Ministeriet konstaterar bl.a. att kraven på obligatorisk märkning av livsmedel har i Europeiska unionen harmoniserats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG. Enligt artikel 16 i direktivet får den medlemsstat där saluföringen sker föreskriva att dessa uppgifter i märkningen ges på ett eller fler av gemenskapens officiella språk. Direktivet har i Finland tillämpats genom handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel (1084/2004). I förordningens 5 § finns bestämmelser om vilka språk som ska användas för de obligatoriska märkningarna.

Genom ovan nämnda förordning upphävdes förordningen om påskrifter på livsmedelsförpackningar (794/1991). I förordningens 21 § ingick språkbestämmelser som gällde obligatoriska märkningar och som till innehållet motsvarade den gällande lagstiftningen. Då den gällande förordningen (1084/2004) utarbetades ansågs det vara ändamålsenligt att låta språkbestämmelserna stå kvar i oförändrad form. Detta ansågs i vissa fall minska den administrativa belastningen hos aktörerna inom livsmedelsbranschen. Det var inte heller känt att märkningar på norska eller danska skulle ha varit problematiska för konsumenterna.

Ansvar för märkningarna ligger hos livsmedelsbranschens aktörer som tillverkar, importerar, exporterar

terar, saluför eller på något annat sätt överlåter livsmedel som berörs av kravet på märkningar. Den aktör som gör märkningarna svarar för att alla obligatoriska märkningar finns på livsmedelsförpackningen och att de har gjorts på rätt sätt och markerats på väl synlig plats på sådant sätt att de är lätta att se. När man bedömer märkningarnas tydlighet ska man beakta principen i Livsmedelssäkerhetsverket Eviras "Handbok om påskrifter på förpackningar (3/2008)", dvs. om en aktör inom livsmedelsbranschen använder märkningar på norska eller danska i stället för svenska ska aktören se till att de uttryck som används i märkningarna är tydliga och begripliga för svenskspråkiga konsumenter.

2.2

Klagandens bemötande

Klaganden konstaterar bl.a. att danska eller norska förpackningspåskrifter är lika svårtolkade för svenskspråkiga, som förpackningspåskrifter på estniska eller ungerska vore för finskspråkiga. Klaganden är också medveten om att det förekommit diskussion gällande förpackningspåskrifterna ur ett konsumentskyddsperspektiv, där man oroar sig för att allergiker inte kan läsa och tyda innehållsförteckningarna. Klaganden anser fortfarande att ministeriets förordning bryter mot gällande finsk lag, och att den står i strid med lagstiftarens avsikt och mening.

2.3

Folktingets utlåtande

Folktinget hänvisar bl.a. till språklagens 34 och 43 § som gäller produktinformation och konstaterar att bestämmelserna i språklagen är helt i enlighet med det direktiv som ministeriet i sitt utlåtande hänvisar till. Däremot verkar det som om handels- och industriministeriets förordning (1084/2004) inte har harmoniserats med gällande språklagstiftning. Nämda förordning trädde i kraft den 1 oktober 2005, alltså nästan två år efter gällande språklag. Förordningens 5 § strider entydigt mot språklagen. Vidare konstaterar Folktinget att Livsmedelssäkerhetsverket Eviras handbok skrivits med uttrycklig hänvisning till ministeriets förordning 1084/2004, och språkbestämmelserna i dess 5 §. Det är därmed i författandet av förordningen som det ursprungliga felet ligger, eftersom den strider mot språklagen.

Folktinget har även lyft fram att det finns motsvarande brister åtminstone inom elektronikbranschen där det finns brister gällande bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter (på varor som säljs i tvåspråkiga kommuner), där den svenska versionen t.ex. saknas. I dessa fall är TUKES ansvarig tillsynsmyndighet.

2.4

Justitieministeriets utlåtande

Ministeriet konstaterar bl.a. att de språkliga rättigheterna är i grundlagens 17 § stadgade rättigheter och att eventuell administrativ ändamålsenlighet, som jord- och skogsbruksministeriet hänvisar till i sin utredning, inte får gå före lagligheten, individens grundläggande rättigheter. Dessutom strider bestämmelsen i förpackningsförordningen, enligt vilken myndigheten i stället för svenska får använda norska eller danska, mot principen i språklagens 34 § enligt vilken nationalspråken ska behandlas jämlikt då det gäller produktinformation.

Vidare konstaterar ministeriet med hänvisning till språklagens 35 § (åtgärder för att främja språkliga rättigheter) att användningen av norska eller danska i stället för svenska inte är i linje med avsikten att främja de språkliga rättigheterna. Även om svenskspråkiga ofta begriper norsk eller dansk text främjar detta förfarande inte användningen av nationalspråken.

Därtill anser ministeriet att också förpackningsförordningens 5 § 2 mom. är problematiskt eftersom det möjliggör att man även i tvåspråkiga kommuner får använda antingen finska eller svenska i påskrifter på livsmedel som har förpackats på försäljningsstället. Ministeriet konstaterar att enligt språklagen är kommunen grundenheten för den språkliga indelningen. Såväl kommunerna som de statliga myndigheterna är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga och individens språkliga rättigheter är vidare i tvåspråkiga kommuner. Språklagens 34 § om produktinformation utgår från denna grundprincip. Därav följer att texten på produkter som säljs i tvåspråkiga kommuner alltid ska finnas åtminstone på finska och svenska. I bestämmelsen i förpackningsförordningens 5 § 2 mom. ges säljaren emellertid rätt att välja bort det andra språket i tvåspråkiga kommuner, vilket står i strid med språklagen.

3 AVGÖRANDE

3.1 Grunder för bedömning

3.1.1 Nationella rättsregler

Grundlagen

Enligt grundlagens 17 § 1 mom. är Finlands nationalspråk finska och svenska. Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk ska enligt 2 mom. tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I 107 § i grundlagen stadgas att om en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag strider mot grundlagen eller någon annan lag, får den inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter.

Språklagen

Syftet med språklagen är enligt 2 § 1 mom. att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Målet är enligt 2 mom. bl.a. att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det.

Enligt lagens 5 § 1 mom. utgör kommunerna grundenheten för den språkliga indelningen. Kommunerna är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Genom förordning av statsrådet bestäms vart tionde år på grundval av den officiella statistiken vilka kommuner som är tvåspråkiga och vilket majoritetsspråket är samt vilka kommuner som är enspråkigt finska eller svenska.

Enligt lagens 23 § 1 mom. ska myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken.

I lagens 34 § stadgas att om det enligt lag ska finnas produktamn enligt handelssed, varudeklara-tion, bruksanvisning eller någon varningstext på en produkt, ska texten på produkter som säljs i e n-språkiga kommuner finnas åtminstone på den kommunens språk och i tvåspråkiga kommuner åtmin-stone på finska och svenska. När här avsedd information ges ska finska och svenska språket be-handlas jämlikt.

Enligt lagens 35 § 3 mom. ska myndigheterna i sin verksamhet förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. När omständigheterna kräver det ska det allmänna vidta särskilda åtgärder för att kulturella eller samhällliga behov som gäller nationalspråken tillgodo-ses.

Enligt lagens 42 § 1 mom. träder lagen i kraft den 1 januari 2004. Den produktinformation som avses i 34 § ska enligt 43 § 4 mom. inom fem år efter att denna lag har trätt i kraft uppfylla lagens krav.

Handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel

I Europeiska unionen har kraven på obligatorisk märkning av livsmedel harmoniserats genom E uroparlamentets och rådets direktiv 2000/ 13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (Eu-ropeiska unionens officiella tidning, 6.5.2000, L 109). Enligt artikel 16 i direktivet får den medlemsstat där saluföringen sker föreskriva att dessa uppgifter i märkningen ska ges på ett eller flera av uni-onens officiella språk.

I Finland har direktivet 2000/13/EG satts i kraft genom handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel (1084/2004).

Denna förordning tillämpas enligt 1 § 1 mom. på påskrifter på förpackningar till färdigförpackade livsmedel som är avsedda att säljas till konsumenter eller storhushåll samt på de uppgifter om livs-medel som lämnas i broschyrer eller på något annat sätt i samband med försäljningen. Enligt 2 mom. tillämpas förordningen också på påskrifter på förpackningar till drycker med en alkoholhalt på mer än 1,2 volymprocent till den del därom inte bestäms i annan lagstiftning. Denna förordning tillämpas en-ligt 3 mom. också på livsmedel som säljs oförpackade enligt vad som föreskrivs nedan.

De obligatoriska påskrifterna på förpackningarna ska enligt 5 § 1 mom. göras på finska och svens-ka. I stället för svenska kan också norska eller danska användas.

På livsmedel som har tillverkats i Finland och som säljs endast i enspråkiga kommuner får enligt 2 mom. dock enspråkiga påskrifter på dessa kommuners språk användas. I tvåspråkiga kommuner får på livsmedel som har förpackats på försäljningsstället användas antingen finska eller svenska på-skrifter.

Utan hinder av 1 mom. får enligt 3 mom. ursprungslandet eller ursprungsregionen för de livsmedel som har importerats meddelas på något språk som allmänt används i den internationella handeln eller med en allmänt känd bokstavsförkortning.

3.1.2

Livsmedelssäkerhetsverkets anvisning 17005/3/sv (Handbok om påskrifter på förpackningar)

Livsmedelssäkerhetsverket Evira har med stöd av 5 § i handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel utfärdat en anvisning om påskrifter på förpackningar. I anvis-

ningarna har man även tagit ställning till språkbestämmelser.

Enligt anvisningarna ska obligatoriska förpackningsmärkningar i regel anges på finska och svenska. Det gäller också frivilliga varningspåskrifter. I stället för svenska kan man använda påskrifter på danska eller norska. I så fall ska man ändå se till att uttrycken som används i märkningen är tydliga och begripliga också för svenskspråkiga konsumenter.

Vidare konstateras att påskrifter på importerade livsmedel som ska överlåtas i tvåspråkiga kommuner ska göras på finska och svenska. På livsmedel som framställts i Finland och som saluhålls endast i enspråkiga kommuner får ändå förekomma enspråkiga påskrifter på det språk som används i kommunerna i fråga. I tvåspråkiga kommuner kan på livsmedel som förpackas på försäljningsstället användas påskrifter på antingen finska eller svenska. Om livsmedlet såväl framställts som förpackats på försäljningsstället ska det ändå vara försett med påskrifter på såväl finska som svenska.

3.1.3

Skriftligt spörsmål 169/2011 rd om konsekvensen mellan språklagen och förordningen om förpackningspåskriften för livsmedel

I SS 169/2011 rd ställde en riksdagsledamot följande fråga:

"Är regeringen medveten om konflikten mellan språklagen och handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel som kränker den finskspråkiga befolkningens språkliga rättigheter när det gäller de obligatoriska finsk- och svenskspråkiga märkningarna av livsmedel och vad tänker regeringen göra för att avhjälpa denna konflikt?"

Att göra undantag i språkkraven har i vissa fall, enligt det svar som ministern gav den 1 november, ansetts minska livsmedelsföretagarnas administrativa arbete. Möjligheten att lämna information om livsmedel enbart på ett språk, antingen på finska eller svenska, tillämpas när tillverkaren som producerar små produktmängder levererar livsmedel direkt till slutkonsument eller lokala detaljaffärer. Stora livsmedelsföretagare gör enligt ministerns svar inte separata enspråkiga förpackningar för försäljning i enspråkiga kommuner utan livsmedlen levereras till både en- och tvåspråkiga kommuner i förpackningar med märkningar såväl på finska som på svenska. Ytterligare anför ministern i sitt svar att det står i Livsmedelssäkerhetsverket Eviras Handbok om påskrifter på förpackningar (Eviras anvisning 17005/4) att om livsmedlet såväl framställs som förpackas på försäljningsstället, ska undantaget som gäller livsmedel förpackade på försäljningsstället enligt 5 § 2 mom. i förordningen (1084/2004) inte tillämpas utan uppgifterna lämnas både på finska och på svenska.

Vidare konstaterade ministern att en livsmedelsföretagare som framställer, importerar, exporterar, saluför eller på något annat sätt överlåter livsmedel, är ansvarig för märkningarna. Den som gör märkningarna svarar för att alla obligatoriska märkningar är gjorda på förpackningen och att de är korrekta, tydliga och lätta att se.

Slutligen tog ministern upp frågan om att Europeiska unionens lagstiftning om obligatorisk märkning av livsmedel har reformerats genom Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna (se även 3.1.4). Förordningen antogs av rådet i september 2011 och den förväntas träda i kraft i år. Enligt förordningens artikel 15 får den medlemsstat där saluföringen sker föreskriva att dessa uppgifter i märkningen ska ges på ett eller flera av unionens officiella språk. EU-förordningarna är direkt tillämpliga i alla medlemsstater. När denna förordning träder i kraft, ska de nationella gällande författningarna om obligatoriska påskrifter på livsmedelsförpackningar upphävas.

På det nationella planet måste man emellertid också i fortsättningen utfärda bestämmelser om bl.a. språkraven på obligatorisk livsmedelsinformation. I samband med detta ska man även bedöma om det eventuellt finns behov av undantag från språkraven.

3.1.4

Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna

Man har numera utgett Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (Europeiska unionens officiella tidning, 22.11.2011, L 304/18).

Om språkrav stadgar man i artikel 15. Obligatorisk livsmedelsinformation ska anges på ett språk som lätt kan förstås av konsumenterna i de medlemsstater där ett livsmedel saluförs (punkt 1). De medlemsstater där ett livsmedel saluförs får föreskriva att uppgifterna inom deras territorium ska anges på ett eller flera av unionens officiella språk (punkt 2). Bestämmelserna i punkterna 1 och 2 ska inte förhindra att uppgifterna anges på flera språk (punkt 3).

3.2

Bedömning

Förpackningspåskrifter ger konsumenterna väsentlig information. Syftet med denna information är att ge konsumenterna möjlighet att identifiera ett livsmedel och använda det på lämpligt sätt samt att göra val som passar deras individuella kostbehov. Det är viktigt att slutkonsumenten kan förstå den information som finns i märkningen.

De här omständigheterna uppmärksammas från språklig synpunkt också i den allmänna lagen som konkretiserar grundlagsbestämmelserna om språkliga rättigheter. På konsumtionsvaror ska enligt lag antecknas vissa uppgifter och enligt språklagens 34 § ska texten på produkter som säljs i enspråkiga kommuner finnas åtminstone på den kommunens språk och i tvåspråkiga kommuner åtminstone på finska och svenska. Regleringen är i detta avseende entydig, dvs. förpackningspåskriftens språk bestäms i enlighet med kommunens språkliga status. Det är emellertid fråga om en minimireglering. Att ett på ovan nämnda sätt bestämt språk används hindrar sålunda inte att också andra språk används i förpackningspåskrifter. Å andra sidan kan förpliktelser som följer av en kommuns en- eller tvåspråkighet inte åsidosättas genom användning av främmande språk.

Utgångspunkten för 5 § 1 mom. i handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel är däremot att i obligatoriska förpackningspåskrifter kan användas norska eller danska i stället för svenska. Enligt paragrafens 2 mom. är det dessutom möjligt att i tvåspråkiga kommuner i vissa fall använda antingen finska eller svenska. Dessa bestämmelser trädde i kraft 1.1.2005, dvs. efter språklagen som trädde i kraft 1.1.2004.

Finlands nationalspråk är finska och svenska. De ovan nämnda språkbestämmelserna i ministeriets förordning om förpackningspåskrifter står i konflikt med de grundläggande utgångspunkterna för grundlagen och språklagen såtillvida att de å ena sidan i vissa fall ger rätt att använda norska eller danska i stället för svenska och å andra sidan i tvåspråkiga kommuner ger valfrihet att använda en-

dast det ena nationalspråket, dvs. också då i praktiken möjlighet att åsidosätta det andra nationalspråket.

Den omständigheten att ministeriets förordning innehåller språkbestämmelser som strider mot grundlagen och språklagen ger anledning att anta att de språkliga rättigheterna inte nödvändigtvis har blivit vederbörligen beaktade i det praktiska tillsynsarbetet. En omständighet som är ägnad att öka dessa farhågor är enligt min mening att Livsmedelssäkerhetsverket har utarbetat bl.a. till tillsynsmyndigheterna riktade anvisningar som upprepar förordningens uppenbara motstridighet i förhållande till grundlagen och språklagen. Vad gäller de nämnda anvisningarna anser jag det dock vara positivt att de åtminstone i vissa avseenden styr tillsynsmyndighetens prövningsrätt genom att avgränsa situationer där förordningens i förhållande till lagen avvikande språkbestämmelser tillämpas.

Jag vill emellertid understryka att eftersom förordningen i de avseenden som konstateras ovan står i konflikt med grundlagen och lagen får de myndigheter som övervakar att förpackningspåskrifter är korrekta, enligt vad som föreskrivs i grundlagens 107 § inte i sin verksamhet tillämpa de valmöjligheter som förordningen ger och som det här är fråga om, eftersom de strider mot grundlagen och språklagen. De får sålunda inte heller på det sätt som jord- och skogsbruksministeriet nämner i sin utredning betrakta ärendet som en ändamålsenlighetsfråga.

Vidare konstaterar jag att den gällande förordningen om förpackningspåskrifter innebär att det EU-direktiv har genomförts enligt vilket den medlemsstat där saluföringen sker får föreskriva att dessa uppgifter i märkningen ges på ett eller flera av gemenskapens officiella språk. I Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna – som det hänvisas till i jord- och skogsbruksministrernas svar på riksdagsledamotens spörsmål (se även 3.1.4) – ingår en artikel som enligt min mening har i sak motsvarande innehåll. Medlemsstaterna har sålunda också i fortsättningen viss prövningsrätt när det gäller vilka språkbestämmelser de utfärdar om förpackningsmärkningar.

Direktivets och förordningens omnämmanden om förpackningspåskrifter på ett eller flera av unionens officiella språk är sålunda inte ett ställningstagande till frågan om att det ena nationalspråket i Finland genom nationella bestämmelser helt skulle kunna åsidosättas i dessa sammanhang. Inte heller den omständigheten att den nya EU-förordningen träder i kraft innebär sålunda enligt min uppfattning de facto någon avgörande förändring när det gäller språket i förpackningspåskrifter, åtminstone inte på basis av de uppgifter om framgång av jord- och skogsbruksministrernas svar på riksdagsledamotens skriftliga spörsmål. Den frågeställning som väcks med anledning av klagomålet förefaller sålunda enligt min uppfattning fortfarande vara aktuell, trots att den nämnda EU-förordningen träder i kraft.

Det skulle i varje fall ha varit möjligt att redan i ett tidigare skede vidta åtgärder för att eliminera motstridigheten i fråga om språkbestämmelserna i den gällande nationella förordningen om förpackningspåskrifter som nu är föremål för granskning. Eftersom det allmänna bör främja de grundläggande rättigheterna borde jord- och skogsbruksministeriet på eget initiativ ha vidtagit åtgärder med anledning av motstridigheten mellan förordningens språkbestämmelser och grundlagen samt språklagen, efter att ansvaret för beredning av livsmedelslagstiftning från 1.1.2008 överfördes till dess ansvarsområde. Eftersom så ej skedde anser jag att ministeriet genom sin passivitet försummat sin skyldighet att främja konsumenternas grundläggande språkliga rättigheter.

Eftersom det av jord- och skogsbruksministrernas svar på riksdagsledamotens skriftliga spörsmål framgår att avsikten är att på nytt ta upp den nationella regleringen av språket i förpackningspåskrifter till granskning inom en nära framtid, föranleder ärendet i detta sammanhang inga andra åtgärder från min sida än att delger jord- och skogsbruksministeriet den uppfattning som jag ovan framför dels om konflikten mellan förordningen om förpackningspåskrifter och grundlagen samt språklagen och dels

om ministeriets passivitet vid skötseln av ärendet. Jag ber ministeriet senast 31.1.2012 meddela mig vilka åtgärder mitt beslut har föranlett.

4

ÅTGÄRDER

Jag meddelar jord- och skogsbruksministeriet min uppfattning som framgår av avsnitt 3.2.

I detta syfte sänder jag ministeriet en kopia av mitt beslut. Samtidigt sänder jag en kopia av beslutet till justitieministeriet och Folktinget för kännedom.