

Helsingfors/Mariehamn 12.4.2007

Nr 8/07

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
12.3.2007, nr 58-59/2007.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 12.3.2007 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om skydd av det maritima kulturarvet (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om fornminnen.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen reglerar skyddet av det maritima kulturarvet. Med maritimt kulturarv avses vrak av farkost som sjunkit för mer än 100 år sedan eller annan över 100 år gammal kulturellt bevarandevärd lämning under vatten eller andra föremål som påträffas i sådana vrak eller lämningar eller som uppenbarligen härstammar från sådana. I landskapslagen anges när ett maritimt kulturarv tillfaller landskapet. Landskapslagen innehåller bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för dykning. Landskapslagen innebär en uppdatering och precisering av gällande landskapslag om fredning av skeppsvrak (ÅFS 65/1974), som upphävs. Hänvisningen i 20 § landskapslagen om fornminnen till landskapslagen om fredning av skeppsvrak ersätts med en hänvisning till den nu antagna landskapslagen.

Lagstiftningsbehörigheten

Lagstiftningen

Enligt 18 § 11 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om fornminnen, skydd av kulturhistoriskt

värdefulla byggnader och föremål i landskapet, dock med begränsningen i 23 § 3 punkten i nämnda lag enligt vilken landskapsregeringen skall begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas.

Landskapslagarna gäller även landskapets myndigheter, vattenrätt samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller till de områden landskapslagarna berör tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

De medborgerliga rättigheterna

Landskapslagen innehåller bestämmelser som inkräktar på de medborgerliga fri- och rättigheterna som garanteras i grundlagens 2 kap. Enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag. Enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen kan i en landskapslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet upptas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i en rikslag.

I landskapslagens 2 § anges att ett vrak, en lämning eller en del därav som utgör ett i landskapslagen definierat maritimt kulturarv tillfaller landskapet om det utifrån yttre omständigheter är uppenbart att ägarna har övergett vraket eller lämningen eller delen. Föremål som påträffas i vrak eller lämning som utgör maritimt kulturarv eller som uppenbart härstammar från sådana tillfaller landskapet utan lösen. Dessa bestämmelser kan tänkas ingripa i det i grundlagens 15 § tryggade egendomsskyddet. Motsvarande bestämmelserna finns i 20 § 2-3 mom. i rikets lag om fornminnen (FFS 295/1963, ändrad genom FFS 941/2002), som ansetts förenliga med grundlagen (GrUU 29/2002 rd). Ålandsdelegationen finner inte anledning att göra en annan bedömning än grundlagsutskottet.

Enligt landskapslagens 3 § får dykning med dykarutrustning eller annan därmed jämförbar utrustning, som omfattar behållare för dykares försörjning med syre, luft eller annan gasblandning, med i landskapslagens 4 § angivna undantag, ske endast med landskapsregeringens tillstånd. I landskapslagen finns även bestämmelser om tillståndshavarens rapporteringsskyldighet samt om anmälan om dykningar till landskapsregeringen. Dessa bestämmelser begränsar den rörelsefrihet som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen för finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i landet. Varken i rikets territorialvattenlag (FFS 755/2000) eller lag om fornminnen (FFS 295/1963) har intagits någon motsvarande generell tillståndsplikt för dykning.

I grundlagsutskottets betänkande över regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 25/1994 rd) beskrivs vissa

allmänna krav som ställs för att inskränkningar kan göras i de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagens 2 kap.

För att inskränkningarna skall kunna godtas förutsätts bl.a. följande:

- Inskränkningarna i grundläggande fri- och rättigheter bör göras på lagnivå.
- Inskränkningarna skall vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade.
- Grunderna för inskränkningar skall vara acceptabla. Inskränkningarna skall vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl.
- Inskränkningarna skall vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna.

Ålandsdelegationen konstaterar att begränsningar motsvarande dem i landskapslagens 3 § finns i 2 § i gällande landskapslag om fredning av skeppsvrak (ÅFS 65/1974). I den nu aktuella landskapslagen har tillståndsplikten dock utvidgats till att även gälla dykning med utrustning som omfattar behållare för dykares försörjning med annan gasblandning än luft eller syre. I motsats till gällande landskapslag har i landskapslagens 10 § intagits bestämmelser om de grunder då tillstånd för dykning på en viss plats kan avslås. För det första kan landskapsregeringen avslå en ansökan om tillstånd på platser och områden som är av sådan karaktär att dykning är förenad med livsfara. För det andra kan landskapsregeringen avslå en ansökan om tillstånd på platser och områden där dykning är olämplig av hänsyn till avlidna. Med hänsyn till avlidna kan en tillståndsansökan avslås fram till dess 50 år förflutit från den dag då ett fartyg sjunkit. Ifall ingen av dessa två omständigheter föreligger skall ansökan beviljas om de i landskapslagen angivna förutsättningarna beträffande sökanden och ansökans innehåll uppfylls. I paragrafen konstateras även att ett avslagsbeslut kan innebära att tillstånd inte beviljas i en angiven del av ett maritimt kulturarv eller vrak. Tillståndsansökan skall endast avslås om en mindre ingripande åtgärd inte kan användas för att tillgodose skyddsintresset.

Syftet med landskapslagen är att även fortsättningsvis skydda vrak och att förhindra plundring av vrak. Av landskapslagens förarbeten framgår att i vattnen kring Åland finns i jämförelse med andra områden i Östersjön både många och välbevarade fartygsvrak. De välbevarade åländska vraken är attraktiva att dyka på och dyknaringen uppskattas ha en stor potential att utvecklas. Vid kulturarvsturismen är det viktigt med en hållbar utveckling så att plats och föremål bevaras även till kommande generationer. Med beaktande av det

ovan anförda och med hänsyn till de i landskapslagen intagna grunderna för att inte bevilja tillstånd anser Ålandsdelegationen att landskapslagen uppfyller de förutsättningar som kan ställas på den inskränkning i de grundlagsenliga fri- och rättigheterna som de i landskapslagen intagna begränsningarna gällande dykning innebär. I sammanhanget konstaterar Ålandsdelegationen även att högsta domstolen i utlåtande 2.7.1974 över landskapslagen om fredning av skeppsvrak inte anført några invändningar beträffande den i 2 § i nämnda lag intagna tillståndspliktens förenlighet med rörelsefriheten.

Enligt landskapslagens 10 § 1 mom. kan landskapsregeringen meddela särskilda föreskrifter vid platsen för ett maritimt kulturarv om det är nödvändigt för bevarande av det maritima kulturarvets värde. Av landskapslagens förarbeten framgår att sådana föreskrifter även kan innebära begränsningar gällande dykning. Ålandsdelegationen finner att motsvarande bestämmelse intagits i 8 § i rikets fornminneslag, vilken bestämmelse enligt lagens 20 § även i tillämpliga delar skall gälla vrak eller delar av vrak. Bestämmelsen i landskapslagens 10 § 1 mom. föranleder därför ingen anmärkning i behörighetsavseende.

Övrigt

Straffbestämmelsen i landskapslagens 15 § är med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen att hänföra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om fredning av skeppsvrak (ÅFS 65/1974). Enligt 8 § 1 mom. 2 mening i landskapslagen om fredning av skeppsvrak skall museiverket meddelas om beviljande av tillstånd för undersökning av fartygsvrak. Denna bestämmelse har inte intagits i landskapslagen. Ålandsdelegationen konstaterar dock att enligt 23 § 3 punkten i självstyrelselagen skall landskapsregeringen begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas. Denna bestämmelse gäller även i fråga om sådana fasta fornlämningar som hör till det maritima kulturarvet.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Tillämpningen av landskapslagen om ändring av landskapslagen om fornminnen förutsätter dock att landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Mäenpää och Olsson jämte suppleanterna Lindholm och Strand.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare