

Helsingfors/Mariehamn 27.11.2009

Nr 25/09

**Hänvisning** Justitieministeriets skrivelse  
10.11.2009, Dnr 20/08/2009 JM

Till Justitieministeriet

## Ärende

Justitieministeriet har i enlighet med 32 § i självstyrelselagen inbegärt Ålandsdelegationens utlåtande över ett utkast till en förordning om ändring av förordningen om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland. Gränsbevakningsväsendet har avgivit utlåtande över överenskommelseförordningen. Ålands landskapsregering har samtyckt till överenskommelseförordningen.

## Bakgrund

Lagtinget antog 21.1.2009 landskapslagen om ändring av landskapslagen om bekämpande av oljeskador, nedan landskapslagen. Enligt landskapslagens 15a § ska den som släpper ut olja i landskapets sjöterritorium påföras en påföljdsavgift (oljeutsläppsavgift), om inte omfattningen och verkningarna av ett utsläpp är av ringa betydelse. Genom paragrafen görs bestämmelserna i 2a kap. i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg (FFS 300/1979) om när oljeutsläppsavgift påförs, om säkrande av oljeutsläppsfordran samt om oljeutsläppsavgiftens belopp och om vem som ska betala avgiften tillämpliga i landskapet. Detta 2a kap. intogs i nämnda rikslag genom FFS 1163/2005, nämnda lag benämns nedan rikslagen. Ålandsdelegationen avgav 28.1.2009 utlåtande över nämnda landskapslag. Rikslagens 19b § innehåller bestämmelser om när oljeutsläppsavgiften ska påföras. Enligt rikslagens 19f § ankommet det på gränsbevakningsväsendet att påföra oljeutsläppsavgifter, medan 19g § berättigar gränsbevakningsväsendet att stoppa ett fartyg om det är motiverat för att säkra en avgiftsfordran. Enligt rikslagens 19i § ska en myndighet ge gränsbevakningsväsendet sådan handräckning som behövs för utförandet av en uppgift som gäller oljeutsläppsavgift och som en myndighet är behörig att ge. Enligt landskapslagens 15e § 3 mom. ska förvaltningsuppgifter som enligt rikslagen ankommer på riksmyndighet i landskapet skötas av landskapsregeringen, till den del uppgifterna faller inom landskapets behörighet. Landskapslagens 15 § 4 mom. anger att sådana förvaltningsuppgifter genom en överenskommelseförordning kan överföras på rikets myndigheter, vilket nu genomförs. Även andra ändringar i såväl riks- som landskapslagstiftningen föranleder ändringar i överenskommelseförordningen.

---

<b>Postadress:</b> Ålandsdelegationen Länsstyrelsen PB 58 22101 MARIEHAMN	<b>Telefon:</b> växel 018-635270	<b>Telefax:</b> 018-635268	<b>Adress i Helsingfors:</b> Georgsgatan 9 A 4 00120 HELSINGFORS
---	-------------------------------------	-------------------------------	--



## Överenskommelseförordningens innehåll

Genom föreliggande utkast ändras 1, 3 och 6 § i gällande överenskommelseförordning.

De ändringar som görs i 1 och 6 § gäller endast hänvisningen till gränsbevakningslagen (578/2005) som ersatt lagen om gränsbevakningsväsendet (FFS 320/1999).

Det föreslagna nya 3 § 1 mom. innebär nya uppgifter för gränsbevakningsväsendet. Enligt den ändrade paragrafen svarar gränsbevakningsväsendet för skötseln av de förvaltningsuppgifter som med stöd av 15a § i landskapslagen om bekämpande av oljeskador ankommer på Ålands landskapsregering. De oljeutsläppsavgifter som påförs i landskapet ska tillfalla staten som kostnadsersättning för skötseln av de förvaltningsuppgifter som överförs till gränsbevakningsväsendet.

Enligt 3 § 2 mom. i gällande förordning kan gränsbevakningsväsendet övervaka väg- och sjötrafiken samt fiske, jakt, förhindrande av vattens förorening förorsakad av fartyg samt havsskydd. Denna bestämmelse kompletteras med att övervakningen även kan gälla naturskyddsområden, fartygsfynd och efterlevnaden av bestämmelserna om dem. Ändringarna föranleds av att ändringar i naturvårdslagen (FFS 1096/1996) och lagen om fornminnen (FFS 295/1963) medfört att gränsbevakningsväsendet i riket även deltar i tillsynen av naturskyddsområden samt övervakningen av fartygsfynd och efterlevnaden av bestämmelserna om dem.

## Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten

Förordningen reglerar gränsbevakningens uppgifter och behörighet i landskapet Åland. Rättsområden som direkt rör eller står i nära anslutning till gränsbevakningsväsendets verksamhet är gränsbevakning, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, beredskap inför undantagsförhållanden, handels-sjöfart, utrikeshandeln, medborgarskap, utlänningslagstiftning, pass, skjutvapen och skjutförnödenheter samt explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. Enligt 27 § 12, 13, 26, 27, 34 och 35 punkterna i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten på dessa områden riket.

Rättsområden som berörs av gränsbevakningsväsendets verksamhet är även allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet, vägtrafik, båttrafik, farleder för den lokala sjötrafiken, natur- och miljövård, friluftsliv samt jakt och fiske på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer landskapet enligt 18 § 6, 10, 16 och 21 punkterna i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationen anförde i utlåtande 28.1.2009 över landskapslagen att oljeutsläppsavgiftens primära målsättning var att förhindra oljeutsläpp i Östersjön och inte att bringa inkomster till staten, eller för Ålands del till landskapet. Med anledning härav, och då lagstiftningsbehörigheten gällande förhindrande av oljeutsläpp även från fartyg har ansetts utgöra en landskapsangelägenhet ansåg Ålandsdelegationen att oljeutsläppsavgiften närmast var att hänföra till rättsområdet natur- och miljövård och sålunda till landskapets lagstiftningsbehörighet. Även Högsta domstolen anförde i utlåtande 24.3.2009 över landskapslagen att målsättningen med att införa ett system med en påföljdsavgift var att förhindra att olja släpps ut. Det är fråga om en miljörättslig reglering inom sjöfarten. Miljöskyddsintresset var det primära föremålet för regleringen. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att uppgifter gällande påförande av oljeutsläppsavgiften samt om säkrande av

en oljeutsläppsfordran ankommer på landskapets myndigheter. Dessa uppgifter kan därför genom en överenskommelseförordning överföras på gränsbevakningsväsendet på nu föreslaget sätt.

Rikslagens 19g § berättigar gränsbevakningsväsendet att stoppa ett fartyg för att utreda ett oljeutsläpp eller säkra en avgiftsfordran, samt att som villkor för att fartyget ska få fortsätta sin färd kräva att en tillräcklig penningssäkerhet ställs för fullgörande av en eventuell avgiftsskyldighet. Ålandsdelegationen konstaterade i utlåtandet 28.1.2009 att denna bestämmelse rör handelsfartygs fria rörlighet, och sålunda utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 13 p. Bestämmelsen kunde med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. I rikslagens 19g § avsedda åtgärder ankommer i enlighet härmed redan nu på gränsbevakningsväsendet, och den föreslagna överenskommelseförordningen berör inte sådana säkringsåtgärder.

I utkastets 3 § anges att de oljeutsläppsavgifter som påförs i landskapet ska tillfalla staten som kostnadsersättning för skötseln av de förvaltningsuppgifter som överförs till gränsbevakningsväsendet. Med anledning härav konstateras att riksdagens grundlagsutskott i samband med behandlingen av regeringens proposition med förslag till ett nytt 2a kap. i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg bedömde att oljeutsläppsavgiften inte ska förstås som en straffrättslig bestraffning utan som en administrativ påföljd med karaktär av sanktion. Utskottet ansåg också att påföljdsavgiften inte kan betraktas som skatt eller avgift enligt 81 § i grundlagen. Högsta domstolen anförde i utlåtandet 24.3.2009 att, eftersom landskapet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård, har landskapet även behörighet att lagstifta om andra sanktioner. Ålandsdelegationen anförde i utlåtandet 28.1.2009 att den oljeutsläppsavgift som debiteras i landskapet ska tillfalla landskapet, eftersom oljeutsläppsavgiften närmast är att hänföra till rättsområdet natur- och miljövård och sålunda utgör landskapsbehörighet. Självstyrelselagen utgår från att kostnadsansvaret för förvaltningsuppgifter följer lagstiftningsbehörigheten. Vid överförandet av förvaltningsuppgifter genom överenskommelseförordning har den mottagande parten ansetts åta sig finansieringen om inte annat föreskrivits. Kostnadsfrågan kan, såsom i detta fall, lösas t.ex. så att det särskilt anges i förordning. Med hänvisning till det som anges ovan föreligger ej hinder för att i förordningen inta en bestämmelse om att de oljeutsläppsavgifter som påförs i landskapet tillfaller staten som kostnadsersättning för skötseln av de förvaltningsuppgifter som överförs till gränsbevakningsväsendet.

I förordningsutkastets 6 § 1 mom. har intagits en hänvisning till 31 § i självstyrelselagen enligt vilken riksmyndigheterna är skyldiga att inom gränserna för sin allmänna behörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen. En motsvarande skyldighet att bistå riksmyndigheterna har inte intagits i självstyrelselagen. Enligt förordningens 6 § 2 mom. ska landskapets myndigheter inom ramen för sin behörighet ge gränsbevakningsväsendet sådan handräckning som de behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning möjliggör 32 § i självstyrelselagen, som reglerar överföring av förvaltningsuppgifter genom överenskommelseförordningar, enligt sin ordalydelse även intagandet i en överenskommelseförordning av skyldigheten för landskapets myndigheter att bistå rikets myndigheter. En motsvarande bestämmelse finns i gällande överenskommelseförordning.

Frågan om behörig besvärsinstans över gränsbevakningsväsendets beslut i landskapet i ärenden som gäller oljeutsläppsavgift är beroende av om ärendet till sin

natur hör till landskapets eller rikets lagstiftningsbehörighet. Besvärsvägen förblir den som allmänt gäller för landskapsregeringens beslut enligt självstyrelselagen även när förvaltningsuppgifter genom en överenskommelseförordning överflyttas till rikets myndigheter. Till den del gränsbevakningsväsendet däremot tillämpar bestämmelser av rikslagstiftningsnatur gäller även i landskapet besvärsmåttbestämmelserna i 19 k-19n § i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg.

### **Ålandsdelegationens slutsats**

Övervaknings- och förvaltningsuppgifter gällande natur- och miljövården samt den allmänna ordningen och säkerheten förutsätter speciellt på havs- och skärgårdsområden samarbete mellan olika myndigheter. Med anledning av att behörighetsfördelningen i självstyrelselagen är exklusiv kan bestämmelser som berör samarbetet mellan landskapets och rikets myndigheter lämpligen intas i en överenskommelseförordning. Ålandsdelegationen konstaterar att i utkastets 3 § 2 mom. har, i motsats till dess 3 § 1 mom., inte intagits några laghänvisningar. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning har gränsbevakningsväsendets uppgifter, med beaktande av bestämmelserna i gränsbevakningslagen, självstyrelselagen och de bestämmelser i gällande överenskommelseförordning som förblir oförändrade, dock tillräckligt väl definierats och avgränsats i förordningsutkastet.

Ålandsdelegationen ser för egen del inga hinder för att förslaget till överenskommelseförordning i föreliggande form sätts i kraft. Av handlingarna i ärendet framgår att förslaget har utarbetats i samarbete mellan berörda riks- och landskapsmyndigheter.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare

