

Helsingfors/Mariehamn 29.4.2015

Nr 10/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
20.4.2015, nr 82 och
84/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 20.4.2015 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av bestämmelser i rikslagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (nedan blankettlagen),
2. Landskapslag om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom den Europeiska unionen (nedan verkställighetslagen).

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Genom blankettlagen görs rikets lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (FFS 1188/2014, nedan rikslagen), med i blankettlagen angivna avvikelser tillämplig i landskapet. Ändringar i rikslagen ska gälla i landskapet från det de träder i kraft i riket, om annat inte följer av blankettlagen. I verkställighetslagen finns bestämmelser om verkställande av den Europeiska unionens fiskeripolitik och därtill bundna ekonomiska stöd.

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

Postadress:
Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:
växel 018-635270

Telefax:
018-635268

Adress i Helsingfors:
Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Landskapslagarna gäller landskapets myndigheter, fiske, registrering av fiskefartyg, styrning av fiskerinäringen och yrkesmässigt fiske, tillvaratagande av fiskevattnens produktionsförmåga, natur- och miljövård, näringsverksamhet samt statistik om förhållandena i landskapet, vilka områden hör till landskapets lagstiftningsbehörighet helt eller till de delar landskapslagarna reglerar enligt 18 § 1, 10, 16, 18, 22 och 24 punkterna i självstyrelselagen.

Landskapslagstiftningen utgår från att landskapets myndigheter vid behov kan besluta om reglering av fisket inom åländskt territorialvatten. I förarbetena till lagförslag nr. 14/2014-2015 anges att eftersom Åland har behörighet inom fiskerifrågor kan riksmyndigheterna inte reglera det åländska fisket på åländskt vatten annat än vid händelse av att landets totala kvot av en art har blivit uppfiskad. I dessa fall är riksmyndigheterna behöriga att stoppa fisket även på åländskt vattenområde. Enligt Ålandsdelegationens bedömning överensstämmer föreliggande reglering till dessa delar med de riktlinjer som anges i Högsta domstolens avgörande 29.01.1998 av en meningsskiljaktighet mellan jord- och skogsbruksministeriet samt landskapet Åland rörande behörigheten att verkställa en tidsmässig eller regional fördelning av Finlands laxkvot samt att utfärda fiskeförbud som även gäller landskapet Åland. I enlighet med det som anförs kan bestämmelserna om reglering av fiske, fiskeförbud och indragning av fisketillstånd intas i blankettlagen.

Enligt 2 § i respektive landskapslag är landskapsregeringen den behöriga myndighet som avses i Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik omfattande rättsakter till den del rättsakterna reglerar frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Dessa myndighetsbestämmelser är till sitt innehåll vaga och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelserna är därför betänkliga med hänsyn till den enskildes rättsskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning, vilket Ålandsdelegationen och Högsta domstolen påpekat i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar. Bestämmelserna utgör det oaktat rent formellt sett inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Den genom blankettlagen antagna rikslagen innehåller bestämmelser som även för Ålands del ankommer på statliga myndigheter. Med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen 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 be-

hörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifterna som hör till självstyrelsen.

Lagstiftningsbehörigheten gällande handelssjöfarten, farleder för handelssjöfarten samt utrikeshandeln tillkommer riket enligt självstyrelselagens 27 § 12 och 13 punkter. Även rikslagens bestämmelser om förundersökning och verkställighet av straff är enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen av rikslagstiftningsnatur. Dessa stadganden kan med stöd av 19 § 3 mom. i sist nämnda lag intas i landskapsregleringen. Med anledning av bestämmelserna i verkställighetslagen om indrivning av återbetalningsskyldigt belopp konstateras att det ovan sagda även gäller i fråga om indrivning och utmätning.

De mest betydande ändringarna i jämförelse med på området tidigare gällande lagstiftning gäller de påföljder som åläggs för gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken. De gärningar och försummelse som leder till sanktioner för överträdelser specificeras i rikslagens 49 §, där sanktionen utgörs av en överträdelseavgift. Bestämmelser om allvarliga överträdelser räknas upp i 51 §, i vilken sanktionen benämns påföljdsavgift. I rikslagens 59 § 1 mom. anges att överträdelseavgiften och påföljdsavgiften ska betalas till finska staten. Enligt rikslagens förarbeten är överträdelse- och påföljdsavgifterna sådana avgifter som har karaktären av straff och som åläggs vid förvaltningsförfarande. De ersätter de nuvarande straffen som grundar sig på brott i strafflagen och den tidigare lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik. Grundlagsutskottet har ansett att en avgift som åläggs för en lagstridig gärning inte är en skatt eller avgift enligt grundlagens 81 §, utan en ekonomisk påföljd av straffnatur. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. Enligt blankettlagens 4 § 8 mom. ska överträdelseavgiften och påföljdsavgiften betalas till landskapet. Med anledning av det som anförs ovan anser Ålandsdelegationen att ifrågakvarande överträdelse- och påföljdsavgifter, såsom utgörande administrativa påföljder med karaktären av sanktioner, är att hänföra till rättsområdet fiske och styrning av fiskerinäringen och sålunda till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Rikslagens 8 kap. innehåller bestämmelser om ett pricksystem, andra tilläggsföljder och register över påföljder. Bestämmelserna föranleds av att det i rådets och kommissionens kontrollförfordningar föreskrivs på ett heltäckande sätt om prickar som ska påföras fiskelicensinnehavaren. Enligt rikslagens förarbeten kan pricksystemet jämföras med de pricksystem som hänför sig till trafikförseelser och trafikbrott i vissa av Europeiska unionens medlemsstater eller med Finlands system med körförbud. Pricksystemen för fiskelicensinnehavare och fiskefartygsbefälhavare är till sin karaktär säkerhetssystem, och inte ett straff. Till följd av kumuleringen av antalet prickar som påförs för särskilt klandervärda gärningar utesluts de aktörer

som inte ens iakttar de centrala bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken först tillfälligt och senare slutgiltigt från fiskeverksamheten. Bestämmelserna om pricksystemet är i enlighet med beskrivningen ovan enligt Ålandsdelegationens bedömning att hänföra till landskapets behörighet gällande fiskerinäringen, även till den del prickarna begränsar en befälhavare från att verka som befälhavare för ett fiskefartyg.

Rikslagens 3 kap. reglerar kontrollbefogenheter. I landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. I de nu aktuella landskapslagarna finns beträffande kontrollerna endast en allmän kontrollbestämmelse i verkställighetslagens 3 § om skyldigheten att utföra kontroller i frågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt rikslagens 12 § 1 mom. kan en tjänsteman som utövar tillsyn bestämma att ett fartyg eller transportmedel ska förflytta sig till närmast möjliga plats där en inspektion och undersökning kan genomföras ändamålsenligt. Rikslagens 14 § berättigar en tjänsteman som utövar tillsyn att beordra ett fiskefartyg och dess befälhavare att anlöpa hamn och förbjuda det att lämna området utan tillstånd, om han har grundad anledning att anta att en följd av att ett fiskefartyg som är inblandat i en misstänkt allvarlig överträdelse skulle lämna hamnen eller det havsområde som övervakas är att undersökningen av den misstänkta allvarliga överträdelsen och bestämmande av en påföljd försvåras i väsentlig utsträckning. Fiskefartygets befälhavare kan vid vite föreläggas att vara närvarande när överträdelsen undersöks. Med anledning härav påpekar Ålandsdelegationen att reglerandet av handelsfartygs fria rörlighet är att hänföra till området handelssjöfart som utgör riksbehörighet (se Högsta domstolens utlåtande 23.7.1976). Ovan nämnda bestämmelser i rikslagen kan till den del de gäller handelssjöfart med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Enligt rikslagens 12 § 1 mom. har en tjänsteman som utövar tillsyn för genomförande av tillsynsuppgiften rätt att av var och en få uppgifter om hans eller hennes namn, personbeteckning eller, om personbeteckning saknas, uppgifter om födelsetid och nationalitet samt om den plats där han eller hon kan nås. En tjänsteman som utövar tillsyn har trots sekretessbestämmelserna rätt att få tillgång till alla handlingar som hänför sig till den verksamhet som är föremål för tillsyn och som gäller privat affärs- eller yrkesverksamhet eller en privatpersons ekonomiska ställning. Rikslagens 12 § 2 mom. berättigar en tjänsteman som utövar tillsyn att omhänderta handlingar, databehandlingsapparat, fiskeredskap, fångster och fiskeriprodukter som har samband med verksamhet som strider mot bestämmelserna samt ta prover av fiskeriprodukter, om det är nödvändigt för att trygga inspektionen och undersökningen, för att förvara bevismaterial eller för att förhindra att verksamhet som strider mot bestämmelserna fortgår. Ovan nämnda bestämmelser kan beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, på

vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket. Till den del dessa bestämmelser berör rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Detsamma gäller även övriga bestämmelser i rikslagen som kan ingripa i de grundlags-skyddade rättigheterna.

Ålandsdelegationen konstaterar i sammanhanget att i rikslagens 5 kap. ingår bestämmelser om datasystem för övervakningen, innefattande även bestämmelser om tillämpning av personuppgiftslagen, medan rikslagens 69 § reglerar utlämnande av registeruppgifter. I verkställighetslagens 4 § finns allmänna bestämmelser om de register landskapsregeringen ska upprätthålla för kontrollen och statistikföringen av den Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik samt i dess 6 § en skyldighet att till landskapsregeringen lämna de uppgifter som behövs för att upprätthålla nödvändiga register och statistikföring. 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 landskapslagstiftningen kan beröra. Regleringen av personuppgifter berör även det i grundlagens 10 § tryggade skyddet för privatlivet. Enligt nämnda paragraf ska närmare bestämmelser om skydd av personuppgifter utfärdas genom lag. Med beaktande av de hänvisningar som i verkställighetslagen i fråga om dessa omständigheter görs till blankettlagen, varigenom även rikslagens reglering gällande personregister i tillämpliga delar gjorts tillämplig, kan den nu aktuella landskapslagstiftningen anses uppfylla de krav grundlagen uppställer i fråga om personregister.

Bemyndiganden att utfärda landskapsförordningar finns i blankettlagens 3 § samt i verkställighetslagens 8 §. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda förordningar 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 eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Enligt ordalydelsen är delegeringsstadgandet i blankettlagens 3 § vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdas med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas emellertid av

den reglering som finns i landskapslagarna, rikslagen samt på området gällande EU-rättsakter. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandena ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Med beaktande av dessa omständigheter anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandena uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom. och självstyrelselagens 21 § 1 mom.

I landskapslagarna ingår inga besvärstadganden. Härvid blir bestämmelserna i självstyrelselagens 25 § direkt tillämpliga.

Landskapslagarna avser en ytterligare implementering av EU:s regelverk. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att justitieministeriet i det nu aktuella ärendet meddelat att ministeriet inte avser att inkomma med en i överenskommelsen 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet avsedd bedömning av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande bestämmelserna i landskapslagarnas 2 §, men ansett att stadgandena inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av hänvisningarna i blankettlagen till verkställighetslagen förutsätter att även verkställighetslagen träder i kraft, medan tillämpningen av hänvisningen i blankettlagen till blankettlagen förutsätter att även blankettlagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamoten Erlandsson jämte suppleanten Alm, ledamoten Mäenpää jämte suppleanten Kuusiniemi.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare