

Helsingfors/Mariehamn 12.5.2017

Nr 24/17

Hänvisning Justitieministeriets skrivelse
27.4.2017, JM 56/08/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende

Justitieministeriet har med hänvisning till 32 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland i skrivelse 27.4.2017 inbegärt Ålandsdelegationens utlåtande över dels ett förslag till en överenskommelseförordning om skötseln på Åland av vissa uppgifter som har samband med överträdelse av bestämmelserna i den Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (nedan överenskommelseförordningen) och dels till en ny överenskommelseförordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland. Gränsbevakningsväsendet, inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och Rättsregistercentralen har inkommit med utlåtande över förslaget. Ålands landskapsregering har samtyckt till överenskommelseförordningarna. Eftersom båda överenskommelseförordningarna på det sätt som anges nedan har samband med varandra, avger Ålandsdelegationen i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda förordningar.

Överenskommelseförordningarnas bakgrund och innehåll

Lagtinget antog 20.4.2015 dels en landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av bestämmelser i rikslagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (nedan blankettlagen) och dels en landskapslag om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom den Europeiska unionen. Ålandsdelegationen konstaterade i utlåtande 29.4.2015, liksom Högsta domstolen 12.6.2015, att hinder för att landskapslagarna träder i kraft inte förelåg. I utlåtandet kritiserade Ålandsdelegationen dock den oklara myndighetsbestämmelsen i 2 § i respektive landskapslag enligt vilken Ålands landskapsregering är den behöriga myndighet som avses i Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik omfattande rättsakter till den del rättsakterna reglerar frågor som enligt självstyrelselagen för Åland hör till land-

Postadress:Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN**Telefon:**

växel 018-635270

Telefax:

018-635268

Adress i Helsingfors:Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

skapets lagstiftningsbehörighet. I överenskommelseförordningen har dessa myndighetsuppgifter fördelats mellan landsbygdsverket (2 §), Rättsregistercentralen (3 §) och landskapsregeringen (4 §). Dessa uppgifter beskrivs närmare under behörighetsfördelningen nedan. Enligt överenskommelseförordningens 5 § ersätts Landsbygdsverket och Rättsregistercentralen för kostnaderna för skötseln av de i 2 och 3 § avsedda uppgifterna i enlighet med ett avtal som Ålands landskapsregering ingår med dels jord- och skogsbruksministeriet och dels med justitieministeriet.

Förslaget till överenskommelseförordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland har motsvarande innehåll som gällande överenskommelseförordning (FFS 420/2004, ändrad 1178/2009), förutom att i dess 3 § intas nya 3 och 4 mom. med de uppgifter som den nu aktuella lagstiftningen förutsätter, samt att hänvisningsbestämmelserna till polislagen för Åland i förordningens 7 § uppdateras. Eftersom innehållet i denna överenskommelseförordning i övrigt är detsamma som i gällande förordning, som nu upphävs, beaktas i det följande för denna överenskommelseförordnings del endast de ändringar som nu görs i förhållande till den gällande förordningen. Till övriga delar hänvisar Ålandsdelegationen till delegationens utlåtande av 27.11.2009 över ändringen av förordningen om Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland.

Lagstiftningsbehörigheten

De landskapslagar som överenskommelseförordningen baserar sig på gäller rättsområdena landskapets myndigheter, fiske, registrering av fiskefartyg, styrning av fiskerinäringen och yrkesmässigt fiske, tillvaratagande av fiskevattnets 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. Likaså har landskapet enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller grunderna för avgifter till landskapet, och enligt 18 § 25 och 26 punkterna i frågor om beläggande med straff, storleken av straff, utsättande och utdömande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Riket har i enlighet med 27 § 13, 23 och 34 punkterna i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet bl.a. i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten, rättskipning och förundersökning samt gränsbevakning.

Enligt 2 § i överenskommelseförordningen ska Landsbygdsverket:

- 1) i enlighet med 7 kap. i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (FFS 1188/2014, nedan rikslagen) vara beslutande myndighet i ärenden som gäller överträdelseavgifter samt påföljdsavgifter vid överträdelser och allvarliga överträdelser,
- 2) i enlighet med 8 kap. i rikslagen vara beslutande myndighet i ärenden som gäller tilldelande av prickar och andra tilläggsåtgärder,
- 3) i enlighet med 8 kap. i rikslagen föra ett överträdelserregister.

Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att Högsta domstolen i utlåtandet 12.6.2015 i anslutning till de ovan nämnda landskapslagarna konstaterat att unionslagstiftningen infört ett påföljdssystem som inte bygger på kriminaliseringar utan på administrativa påföljder av straffkaraktär. I dessa fall är det fråga om överträdelseavgift, påföljdsavgift för allvarliga överträdelser och förbud att idka fiskeri. Förbuden är tidsbundna eller permanenta och de tilldelas på basis av varningar som kallas prickar. Tilldelade prickar kan medföra att den licens som behövs för att idka fiske dras in för en bestämd tid eller permanent beroende på antalet prickar. Högsta domstolen hänvisade till sitt utlåtande OH2009/24, som gällde landskapslagen om ändring av landskapslagen om bekämpande av oljeskador, där domstolen tagit ställning till landskapets lagstiftningsbehörighet beträffande avgifter av sanktionskaraktär. I det utlåtandet ansåg Högsta domstolen att då landskapet hade lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård, hade landskapet även behörighet att lagstifta om sådana sanktioner som den då aktuella oljeutsläppsavgiften. Detta konstaterades även vara i överensstämmelse med grundtanken bakom stadgandet i 18 § 25 punkten i självstyrelselagen. Enligt denna punkt har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. I linje med nämnda utlåtande ansåg Högsta domstolen i utlåtandet 12.6.2015, att eftersom landskapet enligt 18 § 16 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen, har landskapet även behörighet att lagstifta om administrativa sanktioner på dessa områden.

Enligt överenskommelseförordningens 3 § ankommer det på Rättsregistercentralen att sköta verkställigheten av överträdelseavgifter och påföljdsavgifter, som ska tillfalla landskapet Åland, samt att föra landskapet Ålands talan i ärenden som anknyter till verkställigheten. Enligt överenskommelseförordningens 5 § 2 mom. ansvarar Rättsregistercentralen även för att intäkterna av nämnda avgifter överförs till landskapet Åland i enlighet med vad landskapsregeringen och justitieministeriet närmare avtalar. Ålandsdelegationen konstaterar härvid att i landskapets behörighet beträffande dessa avgifter av sanktionskaraktär även ingår att föreskriva hur de ska verkställas.

Av beskrivningen ovan följer att de angelägenheter som nämns ovan faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Eftersom förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten är det enligt Ålandsdelegationens bedömning möjligt att i enlighet med självstyrelselagens 32 § 1 mom. överföra ovan nämnda uppgifter från Ålands landskapsregering till de enligt rikslagstiftningen behöriga riksmyndigheterna. Detta gäller även i fråga om de uppgifter som enligt 3 § 3 och 4 momenten i överenskommelseförordningen om Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland ankommer på Gränsbevakningsväsendet.

Bestämmelserna i överenskommelseförordningens 4 § om Ålands landskapsregerings ansvarsområde bör anses vara av informativ karaktär, eftersom den reglerar angelägenheter som i enlighet med det som anförs ovan utgör landskapsbehörighet, och vilka således i enlighet med blankettlagens 2 § ankommer på landskapsregeringen.

Finansieringen

Självstyrelselagen utgår från att part som enligt självstyrelselagen har förvaltningsbehörigheten även har kostnadsansvaret. Vid överförandet av förvaltningsuppgifter har den mottagande parten ansetts åta sig finansieringen om inte annat anges. Kostnadsfrågan kan lösas t.ex. så att den särskilt anges i en överenskommelseförordning eller medelst separata avtal mellan behörig riks- och landskapsmyndighet. Överenskommelseförordningens 5 § förutsätter att Landsbygdsverket och Rättsregistercentralen ersätts för kostnaderna för skötseln av de i 2 och 3 § avsedda uppgifterna i enlighet med ett avtal som Ålands landskapsregering ingår med dels jord- och skogsbruksministeriet och dels justitieministeriet. Även 3 § 3 mom. i överenskommelseförordningen om Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland förutsätter att Gränsbevakningsväsendet ersätts för kostnaderna för skötsel av de förvaltningsuppgifter som avses i rikslagens 6 § i enlighet med ett avtal mellan Ålands landskapsregering, inrikesministeriet och jord- och skogsbruksministeriet. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning kan kostnadsansvaret regleras på föreslaget sätt.

Ålandsdelegationens slutsats

Ålandsdelegationen ser inte hinder för att de föreslagna överenskommelseförordningarna i föreliggande form sätts i kraft. Eftersom vissa uppgifter fortfarande ska handläggas av landskapsregeringen, anser Ålandsdelegationen att ordalydelsen i 1 § i överenskommelseförordningen om överträdelse inom fiskeripolitiken är missvisande, och kunde formuleras om.

Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare