

Helsingfors/Mariehamn 20.5.2019

Nr 22/19

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
15.4.2019, nris 73, 75 och
77/2019.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 15.4.2019 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om ändring av landskapslagen om verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken inom den Europeiska unionen (nedan verkställighetslagen),
2. Landskapslag om ändring av 1 och 4 §§ landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av bestämmelser i rikslagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (nedan påföljdslagen),
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om fiske i landskapet Åland (nedan fiskelagen).

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

I verkställighetslagen intas bestämmelser om fiskereglering, fisketillstånd, nyttjanderätter och aktörsspecifika fiskekvoter. I påföljdslagen görs främst av verkställighetslagen föranledda följdändringar. Rätten till fiske på allmänt vatten i 2 § 1 mom. i fiskelagen utvidgas.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagarna gäller landskapets myndigheter, fiske, registrering av fiskefartyg, styrning av fiskerinäringen och yrkesmässigt fiske, tillvaratagande av fiskevattnens produktionsförmåga, natur- och miljövård, vattenrätt, 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 för Åland.

Enligt verkställighetslagens 1 § 2 mom. ska lagen tillämpas förutom på åländskt territorium även på fartyg som införts i landskapets fiskefartygsregister samt på besättningen på dessa fartyg oberoende av deras position eller var verksamheten bedrivs. I självstyrelselagens 2 § beskrivs landskapets område. Ålandsdelegationen anser att landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 §16 punkten i självstyrelselagen möjliggör att verkställighetslagens tillämpningsområde beskrivs på det sätt som anges i dess 1 § 2 mom.

Landskapslagstiftningen utgår från att landskapets myndigheter vid behov kan besluta om reglering av fisket inom åländskt territorialvatten. Enligt Ålandsdelegationens bedömning överensstämmer föreliggande reglering till dessa delar med de riktlinjer som anges i Högsta domstolens avgörande 29.06.2017 (H2016/170) av en meningsskiljaktighet mellan jord- och skogsbruksministeriet och Ålands landskapsregering rörande jord- och skogsbruksministeriets behörighet att besluta om fördelningen av Finlands fiskekvoter mellan riket och landskapet. I avgörandet konstaterar domstolen uttryckligen att eftersom landskapet Åland har behörighet inom fiske är det upp till landskapet att bestämma hur man ordnar fisket i landskapet.

Som medlemsstat i Europeiska unionen tillämpar Finland den gemensamma fiskeripolitiken och det kvotsystem som är en del av den. Systemet med fiskekvoter utgår från att beslut om fördelning av de tilldelade kvoterna till utövare av fiskerinäring måste fattas i Finland. Enligt artikel 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken får medlemsstaterna införa ett system med överlåtbara fiskenyttjanderätter. De medlemsstater som har ett sådant system ska inrätta och upprätthålla ett register över de överlåtbara fiskenyttjanderätterna. Av lagen om det nationella genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (FFS 1048/2016) framgår att riket beslutat införa ett system med överlåtbara fiskenyttjanderätter samt aktörsspecifika fiskekvoter i enlighet med det som unionens förordning möjliggör. Behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen mellan landskapet och riket består även vid genomförandet av gemenskapsrätten. De fiskekvoter som tillkommer medlemsstaten Finland fördelas mellan riket och landskapet i enlighet med 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen. Med de ändringar som görs genom verkställighetslagen bemyndigas landskapsregeringen att reglera användningen av landskapets fiskekvoter, samt att vid behov besluta om ett system med överlåtbara nyttjanderätter för förvaltningen av landskapets fiskekvoter. Ålandsdelegationen anser att det ingår i landskapets behörighet gällande fiskerinäringen att besluta om en sådan reglering av fiskerinäringen gällande den del av Finlands fiskekvot som tillkommer landskapet.

Verkställighetslagens 8b §, 8e och 8f § berättigar landskapsregeringen att utfärda landskapsförordningar i vissa angelägenheter.

Dessutom berättigar nästan samtliga övriga paragrafer i lagen landskapsregeringen att besluta om en del ärenden. Den största befogenheten är härvid bemyndigandet i verkställighetslagens 8a §, där landskapsregeringen bemyndigas att besluta om införande av ett system för tilldelning av individuella fiskekvoter till enskilda fiskelicensinnehavare för fiskefartyg vilka är registrerade i landskapets fiskefartygsregister, där fiskeaktörerna tilldelas nyttjanderätter eller aktörs-specifika fiskekvoter. Med anledning av dessa delegeringsbestämmelser konstaterar Ålandsdelegationen att enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkten utgör stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag riksbehörighet. Dessa bestämmelser bör därför bedömas utifrån 80 § i Finlands grundlag. Enligt paragrafens 1 mom. kan förordningar utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag. Enligt motsvarande bestämmelse i 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar 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. Enligt 80 § 2 mom. i grundlagen kan även andra myndigheter än republikens president, statsrådet och ministerierna bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Dessutom förutsätts att tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande är exakt avgränsat. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om ett delegeringsstadgande inte uppfyller de krav som självstyrelselagen och grundlagen uppställer, står det i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, och utgör en behörighetsöverskridning. Dessutom anger grundlagens 2 § 3 mom. att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Enligt Ålandsdelegationens bedömning uppfyller åtminstone inte bestämmelsen i verkställighetslagens 8a § ovannämnda krav då den bemyndigar landskapsregeringen att besluta om ett system för tilldelning av individuella fiskekvoter till enskilda fiskelicensinnehavare, där fiskeaktörerna tilldelas i 8b § avsedda nyttjanderätter eller i 8c § avsedda aktörsspecifika fiskekvoter överhuvudtaget ska tas i bruk i landskapet. I landskapslagen anges inte några kriterier för när ett sådant system kan tas i bruk. Bestämmelsen ger landskapsregeringen en vid prövningsrätt i fråga om detta. Ett införande av detta system kan medföra begränsningar för utövandet av fiskerinäringen och andra grundlagsskyddade rättigheter, och ibruktagandet bör därför ske genom lag, eller åtminstone bör det i lagstiftningen finnas klara

kriterier för när beslut därom kan fattas. Enligt vad Ålandsdelegationen erfarit finns det inte heller någon tvingande EU-rättslig bestämmelse som skulle kräva ett system med överlåtbara nyttjanderätter, utan medlemsstaterna får själva besluta därom. Verkställighetslagens 8a § utgör härvid en behörighetsöverskridning. Även verkställighetslagens 8b, 8c, 8d och 8e § bör såsom hänförande sig till 8a § förordnas att förfalla. Med beaktande av den reglering som finns i verkställighetslagen torde dess övriga delegeringsbestämmelser däremot uppfylla ovan nämnda krav. I konsekvens med att 8a § förordnas att förfalla bör även sista meningen i 5c § 1 mom. förordnas att förfalla, eftersom i den har intagits en hänvisning till 8a §.

Ålandsdelegationen noterar att fiskelagens 2 § 1 mom. ändras så att den inte längre är diskriminerande i fråga om sådana EU-medborgare som inte är medborgare i något nordiskt land. Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk i övrigt konstateras att en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 om detta mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande de här aktuella landskapslagarna inte inkommit med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger, förutom beträffande verkställighetslagens 8a, 8b, 8c, 8d, 8e § samt sista meningen i 5c § 1 mom. De felaktiga stadgandena inverkar inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft. Tillämpningen av påföljdslagen förutsätter att även verkställighetslagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare