Olli Mäenpää
4.10.2016

Till grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om det nationella genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik och om ändring av lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (RP 103/2016 rd)

Självstyrelsen för Åland och genomförandet av Europeiska unionens fiskeripolitik

Syftet med lagförslag 1 i propositionen är att föreskriva om genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik i Finland. Genomförandet av fiskeripolitiken är förknippad med åtgärder som inbegriper utövande av såväl lagstiftningsbehörighet som verkställande makt.

Det finns skäl att bedöma propositionen utifrån det att landskapet Åland med stöd av 120 § i grundlagen har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen fastställer särskilt fördelningen av beslutsrätten mellan landskapet och riket i ärenden som inbegriper utövande av lagstiftningsbehörighet respektive förvaltningsbehörighet.

Fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet

Enligt självstyrelselagen för Åland (1991/1144) har landskapet lagstiftningsbehörighet i de frågor som tas upp i 18 § i självstyrelselagen. Riket har i sin tur lagstiftningsbehörighet i de frågor som tas upp i 27 § i självstyrelselagen. När det genom lag ska föreskrivas om genomförandet av fiskeripolitiken i landskapet Åland, bestäms utövandet och utövaren av lagstiftningsbehörigheten närmast av 18 § 16 punkten i självstyrelselagen. Enligt den bestämmelsen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen. Ordnandet av dessa frågor i landskapet Åland hör således inte till rikets lagstiftningsbehörighet.

Självstyrelselagens principer för fördelning av lagstiftningsbehörigheten tillämpas också när det utfärdas närmare bestämmelser som krävs för genomförandet av Europeiska unionens lagstiftning. Det framgår särskilt av 59 b § 1 mom. i självstyrelselagen. Där föreskrivs att när åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom EU är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av självstyrelselagen. Det betyder att lagstiftningsbehörigheten i samband med regleringen av genomförandet av EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken utövas separat av riket (riksdagen) och landskapet (lagtinget). Beslutsrätten fördelas dem emellan utifrån självstyrelselagen för Åland.

Rikets och landskapets utövande av lagstiftningsbehörigheten vid genomförandet av EU:s fiskeripolitik ser ut att kräva samordnande åtgärder. Genom åtgärderna bör det också säkerställas att fiskarna i riket respektive landskapet behandlas jämlikt i lagstiftningen, med

beaktande av eventuella regionala särdrag. På den punkten blir 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen tillämplig. Enligt momentet ska landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de lagstiftningsåtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra.

Bestämmelsen i 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen kom till under medverkan av grundlagsutskottet (GrUB 7/2002 rd) och gäller enligt propositionen

> ”situationer där behörigheten att genomföra gemenskapsrätten i landskapet ankommer på landskapet och i övriga delar av landet på riket, men där landskapets och rikets åtgärder för genomförandet måste anpassas till varandra. I dessa fall ställer gemenskapsrätten inte några hinder för att genomförandet sker separat å ena sidan i landskapet Åland och å andra sidan i övriga delar av Finland, förutsatt att verkställighetsåtgärderna anpassas till varandra på ett riktigt sätt.” (RP 18/2002 rd, s. 19)

På grundval av de nämnda allmänna förutsättningarna och de närmare grunder för behörighetsfördelningen som fastställs i självstyrelselagen ska, till den del ärendet hör till lagstiftningsbehörigheten för landskapet Åland, det som Ålands lagting beslutar om genomförandet av fiskeripolitiken tillämpas på det nationella genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik i landskapet Åland. Utgångspunkten för utövandet av lagstiftningsbehörigheten i landskapet Åland är således innehållsligt den samma som i 11 § i den gällande lagen om verkställighet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (1994/1139). Ramarna för lagstiftningsförfarandet fastställs numera närmare i 59 b § i självstyrelselagen. Propositionens förslag till lagstiftning har inga bestämmelser som på ett för självstyrelsen för landskapet Åland problematiskt sätt skulle ändra området för landskapets lagstiftningsbehörighet eller begränsa utövandet av behörigheten.

Det är motiverat att tillämpa principerna för omfattningen och fördelningen av lagstiftningsbehörigheten också på utövandet av delegerad lagstiftningsbehörighet. Till den delen kan det konstateras att det enligt 5 § 1 mom. i lagförslag 1 får utfärdas bestämmelser om territoriella kommersiella kvoter för fiskbestånd som är kvoterade i Europeiska unionen. Om avsikten är att till landskapet Ålands territorium utsträcka en kvot som fastställs genom förordning, begränsas fastställandet av den territoriella kvoten alltså av självstyrelselagens bestämmelser om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten i frågor som gäller fiske. Motsvarande gäller också befogenheten att utfärda förordning i 9 §.

Fördelningen av behörighet i förvaltningsärenden

Självstyrelsemyndigheterna i landskapet Åland sörjer enligt 23 § i självstyrelselagen för förvaltningen i angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. I ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet svarar å sin sida riksmyndigheterna för förvaltningen i enlighet med 30 § i självstyrelselagen. Dessa förutsättningar innebär att landskapets självstyrelsemyndigheter med stöd av 23 § i självstyrelselagen svarar för förvaltningen i ärenden som gäller genomförandet av EU:s fiskeripolitik i landskapet. I riket svarar riksmyndigheterna för genomförandet.
Utifrån detta är det på sin plats att bedöma särskilt 12 § 2 mom. i lagförslag 1, enligt vilket jord- och skogsbruksministeriet fastställer andelarna av Finlands fiskekvoter av strömming, vassbuk och lax för landskapet Åland, som överförs till Ålands landskapsregering för att

förvaltas av den. Enligt motiven till förslaget ”behöver [fiskekvoterna] således fördelas mellan Fastlandsfinland och landskapet Åland på så sätt att man bestämmer de andelar av Finlands fiskekvoter som tilldelas landskapet Åland och överför dem till Ålands landskapsregering för att förvaltas av den”.

Den föreslagna bestämmelsen i 12 § 2 mom. i lagförslag 1 skulle innebära att riksmyndigheterna genom ett förvaltningsbeslut fastställer hur den fiskekvot som EU tilldelat Finland som medlemsstat ska fördelas mellan riket och landskapet Åland. Förslaget ser åtminstone på allmän nivå ut att avvika från principen att förvaltningsbehörigheten hör till den som har lagstiftningsbehörighet i ärendet.

I 59 § 2 mom. i självstyrelselagen finns dock en bestämmelse om denna typ av särskilda situationer: ”Om endast en åtgärd kan vidtas i medlemsstaten i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet enligt denna lag, fattas beslutet om åtgärden av riksmyndigheten. Beslutet skall fattas efter samråd med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndighetens ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade.”

Fördelningen mellan riket och landskapet av den fiskekvot som EU fastställt för Finland som medlemsstat kan anses vara ett sådant i självstyrelselagen avsett fall där endast en åtgärd kan vidtas och i vilken både landskapet och riket har behörighet enligt självstyrelselagen. Enligt 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen fattas beslutet om åtgärden i detta fall av riksmyndigheten. I lagförslaget föreskrivs att beslutsrätten utövas av jord- och skogsbruksministeriet, vilket kan anses följa också behörighetsbestämmelserna i självstyrelselagen.

Innan ministeriet fattar beslut om fördelningen av fiskekvoten ska det enligt 59 b § 2 mom. samråda med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas. Det är inte nödvändigt att i lagförslaget särskilt införa en hänvisning till förfarandet i 59 b § i självstyrelselagen, men självstyrelselagen ställer inte heller något hinder för en sådan hänvisningsbestämmelse.

Självstyrelselagen förutsätter att beslut om detta slag av åtgärder fattas av riksmyndigheten, som innan beslutet fattas ska samråda med landskapsmyndigheten. Frågan avgörs således enligt självstyrelselagen genom beslut av riksmyndigheten, och självstyrelselagen möjliggör inte heller att myndighetsbeslutet ersätts med ett avtal. Därmed förhindrar självstyrelselagen en reglering enligt vilken fördelningen av fiskekvoter mellan riket och landskapet vore ett ärende som riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna kan avtala om sinsemellan, i det fall att ett sådant avtal skulle ersätta det myndighetsbeslut som förutsätts i självstyrelselagen.

Enligt 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen ska den riksmyndighet som utövar beslutsrätten – i det här fallet jord- och skogsbruksministeriet – så långt som möjligt beakta landskapsmyndighetens ståndpunkter när beslutet fattas. Denna skyldighet kan anses kräva att landskapsmyndighetens ståndpunkter kan lämnas obeaktade endast till den del det vore omöjligt att beakta dem i genomförandet av EU:s fiskeripolitik eller om de strider mot de lagar ministeriet ska tillämpa i sitt beslutsfattande.
Förslaget till 12 § 2 mom. kan anses på ett korrekt sätt konkretisera och klargöra den särskilda bestämmelsen om behörighet i 59 b § 2 mom., vilken tillämpas på beslut om

kvoter. Förslaget påverkar således inte lagstiftningsordningen för lagförslaget. I anknytning till tillämpningen och genomförandet av självstyrelselagens bestämmelse om behörighet finns i propositionen RP 18/2002 rd också följande anvisning om samråd: ”Om Finland t.ex. genom ett beslut på EU-nivå har tilldelas någon gemensam kvot och såväl riksmyndigheterna som landskapsmyndigheterna skall fatta beslut om utnyttjande av kvoten eller skall följa hur den fylls, skall myndigheterna i samråd se till att den gemensamma kvoten inte överskrids.” (RP 18/2002 rd, s. 19)

Ändringssökande

Ändring i beslut som meddelats av myndigheten får enligt 48 § 1 mom. i lagförslag 1 får sökas genom besvär hos Åbo förvaltningsdomstol. Förslaget avviker från den grundläggande principen att samtliga förvaltningsdomstolar är behöriga att i första instans, inom de närmare gränser bestämmelserna om rättsforum anger, behandla besvär över myndighetsbeslut. I propositionsmotiven ges dock goda grunder för att besvären undantagsvis ska styras till en enda förvaltningsdomstol som anges i lagen.

I ett beslut som meddelats av Åbo förvaltningsdomstol får enligt 48 § ändring genom besvär sökas bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Den myndighet som fattat beslutet har dock obegränsad besvärsrätt i fråga om Åbo förvaltningsdomstols beslut, om förvaltningsdomstolen har ändrat myndighetens beslut eller upphävt det.

Att utsträcka systemet med besvärstillstånd till de ärenden som avses i lagförslaget är inte något problem i konstitutionellt hänseende (se GrUU 55/2014 rd och de utlåtanden som nämns där). På grund av kravet på likabehandling är det dock motiverat att utsträcka bestämmelsen om besvärstillstånd till myndighetens rätt att hos högsta förvaltningsdomstolen överklaga ett beslut av förvaltningsdomstolen i ett besvärsärende (GrUU 35/2016 rd).