Till riksdagens grundlagsutskott

Ärende: 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)

Grundlagsutskottet har begärt utlåtande om hur 12 § 2 mom. i den föreslagna lagen förhåller sig till 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland.

Om det förfarande som enligt självstyrelselagen för Åland ska tillämpas på fastställande av fiskekvoter

Enligt 12 § 2 mom. i lagförslaget fastställer jord- och skogsbruksministeriet landskapet Ålands andelar av Finlands fiskekvoter av strömming, vassbuk och lax, och andelarna överförs till Ålands landskapsregering för att förvaltas av den. Ärendet gäller det nationella genomförandet av EU-rätt i en situation där lagstiftningsbehörigheten i landskapet Åland hör till Ålands lagting med stöd av 18 § 16 punkten i självstyrelselagen för Åland. Därmed hör också förvaltningsbehörigheten till landskapet. Det är i princip frågan om en situation där riket för sin del och landskapet för sin del sörjer för och svarar för att EU-rätten genomförs. Rikets och landskapets åtgärder är dock beroende av varandra på ett sätt som kräver samförstånd, eftersom det i förhållandet till Europeiska unionen är frågan om fastställande och fördelning av nationella kvoter.

Enligt 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland ska landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. 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. Är landskapsmyndigheten och riksmyndigheten inte överens om vilka åtgärder som bör vidtas i en fråga som avses i detta moment, kan en rekommendation till avgörande begäras av Ålandsdelegationen.

Det anförda 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen fick sin nuvarande utformning genom ändringslagen 68/2004. I propositionen om ändringen (RP 18/2002 rd, s. 19) sägs bland annat följande: ”Enligt första meningen skall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. --- I dessa fall skall landskaps- och riksmyndigheterna enligt förslaget samråda och med hjälp av ömsesidiga kontakter försäkra sig om att åtgärderna går att anpassa till varandra. 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. --- Bestämmelserna i andra, tredje och fjärde meningen i momentet hänför sig till situationer där det enligt gemenskapsrätten är möjligt att i medlemsstaten besluta om endast en förvaltningsåtgärd i syfte att verkställa ett sådant beslut vars verkställighet i landskapet enligt självstyrelselagen skulle ankomma på landskapet och i övriga delar av landet på en riksmyndighet. Enligt andra meningen i momentet skall riksmyndigheten ha beslutanderätt i ett sådant förvaltningsärende. *I ett sådant fall skall man således avvika från huvudregeln i 1 mom., enligt vilken behörighetsfördelningen i självstyrelselagen skall iakttas, eftersom det till följd av gemenskapsrätten inte vore möjligt att följa denna behörighetsfördelning* (kursivering här). Enligt tredje meningen i momentet skall landskapsmyndigheten dock ges möjlighet att påverka riksmyndighetens beslut i en sådan situation. Enligt förslaget skall riksmyndigheten innan den fattar beslut samråda med landskapsmyndigheten i syfte att uppnå samförstånd och landskapsmyndighetens ståndpunkter skall i mån av möjlighet beaktas. Enligt fjärde meningen i momentet är det möjligt att av Ålandsdelegationen begära en rekommendation till avgörande, om landskapsmyndigheten och riksmyndigheten inte är överens om vilka åtgärder som riksmyndigheten bör vidta i dylika situationer. Enligt 56 § 1 mom. självstyrelselagen ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar."

Propositionen RP 18/2002 rd bereddes på grundval av ett betänkande från en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet (Justitieministeriets lagberedningsavdelning, publikation 3/1999). I betänkandet behandlas hur kvoter som tilldelas av EU ska fördelas mellan landskapet och riket. Arbetsgruppen föreslår en medlingsmekanism men ger ingen lösning för de fall där landskapet och riket inte når samförstånd. Den nuvarande ordalydelsen i 59 b § kom alltså till under den fortsatta beredningen och ingår i den nämnda propositionen.

Enligt 12 § 2 mom. i det nu aktuella lagförslaget ska jord- och skogsbruksministeriet genom (riksdags)lag ges behörighet att besluta om andelarna av Finlands fiskekvoter och om fördelning av dem till Åland. I ljuset av 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen är detta problematiskt, eftersom självstyrelselagen utgår från att landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna ska samråda i ärendet och sträva efter samförstånd. Kommer man inte överens ska utlåtande begäras av Ålandsdelegationen. Först därefter kan den behöriga riksmyndigheten fatta beslut i ärendet. Enligt självstyrelselagen kan bestämmelser om fördelningen av EU-kvoter med andra ord inte utfärdas genom lag, utan frågan måste avgöras genom det samrådsförfarande som avses i självstyrelselagen. Av det följer uppenbarligen också den slutledningen att man genom lag inte kan föreskriva om ett system för genomförande av kvotfördelningen som i praktiken leder till att endast en lösning är möjlig och det därför blir omöjligt att beakta landskapets synpunkter.

Denna konflikt mellan lagförslaget och självstyrelselagen för Åland kunde lösas på så sätt att 12 § 2 mom. i lagförslaget kompletteras med en hänvisning till självstyrelselagen till exempel enligt följande:

Landskapet Ålands andelar av Finlands fiskekvoter för strömming, vassbuk och lax fastställs enligt det förfarande som avses i 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland (1149/1991). Ålands landskapsregering förvaltar för landskapets räkning de på detta sätt fastställda andelarna.

Jämlikhet

I propositionen (s. 17, 26 och 50) bedöms jämlikhetsprincipen på ett sätt som kan ge intrycket att det är en grundläggande förutsättning att fiskarna i Fastlandsfinland och i landskapet Åland ska bemötas på samma sätt. Utan att ta ställning till beräkningsgrunderna enligt lagförslaget bör det dock anmärkas att särbehandling i princip kan vara motiverad och berättigad exempelvis på grund av lokala förhållanden.

I de fall där lagstiftningsmakten hör till landskapet kan man inte automatiskt utgå från att invånarna i landskapet och i riket måste bemötas på samma sätt i alla hänseenden. Självstyrelsen och den därtill hörande lagstiftningsbehörigheten omfattar nämligen redan begreppsmässigt möjlighet till avvikande lagstiftning. Det innebär att det genom landskapslag kan föreskrivas annorlunda om till exempel fiskerätt i landskapet än vad en av riksdagen stiftad lag föreskriver. Lagtinget kan alltså föreskriva om en mer begränsad eller mer omfattande fiskerätt än vad som följer av en av riksdagen antagen lag. Det står dock klart att lagstiftaren i såväl landskapet som riket är bunden av det allmänna diskrimineringsförbudet i grundlagen, enligt vilket ingen får särbehandlas utan godtagbart skäl.

Helsingfors den 2 oktober 2016

Sten Palmgren