

Helsingfors/Mariehamn 8.2.2017

Nr 13/17

Hänvisning Högsta domstolens beslut
27.1.2017, diariennr OH 2016/239.

Till Högsta domstolen

Ärende

Med anledning av Jord- och skogsbruksministeriets framställning och med hänvisning till 60 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland har Högsta domstolen anmodat Ålandsdelegationen att inkomma med ett utlåtande i ett ärende som gäller om riksmyndigheten är behörig att med ett förvaltningsbeslut verkställa en fördelning av Finlands fiskekvoter mellan riket och landskapet med stöd av 59 b § 2 mom. andra meningen i självstyrelselagen för Åland. Till handlingarna i ärendet har domstolen fogat jord- och skogsbruksministeriets framställning av 22.12.2016 och Ålands landskapsregerings utlåtande (beslut) av 21.12.2016 jämte bilagor.

Frågeställningen

Lagen om ett nationellt genomförande av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (FFS 1048/2016) trädde i kraft 12.12.2016. Det centrala innehållet i lagen är en ändring av Finlands system för fiskekvoter så att Finlands fiskekvoter fördelas som överlåtbara nyttjanderätter (i promille) till kommersiella fiskare. Nyttjanderätterna ges för en tioårsperiod och de ger rätten att fiska en andel av Finlands fiskekvoter. Nyttjanderätterna kan överlåtas t.ex. genom att sälja dem mellan kommersiella fiskare. Utgående från nyttjanderätterna fördelar man årligen kvantitativa (strömning eller vassbuk i ton eller laxar i antal) aktörsspecifika fiskekvoter. Ett ibruktagande av det nya kvotsystemet förutsätter enligt ministeriet att de fiskekvoter för Finland som fastställs årligen med en förordning av Europeiska unionens råd fördelas mellan riket och

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

Åland. Detta p.g.a. att Ålands landskapsregering inte uppges vilja ha ett gemensamt kvotssystem för riket och landskapet och inte vill delta i systemet med nyttjanderätter. Åland har behörigheten för fiskets del inom landskapets område och det territorialvatten som omedelbart ansluter sig till detta område.

Jord- och skogsbruksministeriet anhåller nu om att Högsta domstolen enligt 60 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland avgör om riksmyndigheten är behörig att med ett förvaltningsbeslut verkställa en fördelning av Finlands fiskekvoter för strömming i Bottniska viken, Finska viken och centrala Östersjön, vassbuk samt lax i centrala Östersjön och Bottniska viken mellan riket och landskapet Åland med stöd av 59 b § 2 mom. andra meningen i självstyrelselagen och bekräftar att jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsbeslut därmed är juridiskt bindande för landskapet Åland och dess fiskeaktörer, även om Ålands behöriga myndighet inte till alla delar eller någon del kan omfatta beslutet.

Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten

Enligt självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i de ärenden som regleras i 18 § i självstyrelselagen, medan riket har lagstiftningsbehörighet i de frågor som anges i självstyrelselagens 27 och 29 §. Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten är exklusiv ifall annat inte anges 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 vilken landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om jakt och fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen. Enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Självstyrelsemyndigheterna i landskapet Åland ombesörjer enligt 23 § i självstyrelselagen 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 bestämmelser 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.

I avgörandet av en behörighetstvist 29.1.1998 (OH 97/157) ansåg Högsta domstolen att jord- och skogsbruksministeriet inte var behörigt att fördela den laxkvot, som tillkom Finland såsom medlem i Europeiska unionen mellan riket och landskapet utan medverkan av landskapet. Ministeriet var däremot behörigt att utfärda fiskeförbud i hela landet då kvoten var fylld. Detta avgörande gavs dock före 59 b § intogs i självstyrelselagen.

Självstyrelselagens 59 b § 2 mom.

Självstyrelselagens 9 kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen. Den aktuella 59 b § 2 mom. fick sin nuvarande utformning genom lagen om ändring av självstyrelselagen (FFS 68/2004). Paragrafen gäller genomförande av beslut som har

fattats inom Europeiska unionen. Självstyrelselagens principer för fördelningen 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., där det 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 t.ex. i samband med regleringen av genomförandet av EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken utövas separat av riket och landskapet. Beslutanderätten fördelas dem emellan utgående från bestämmelserna i självstyrelselagen.

Enligt 59 b § 2 mom. 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 självstyrelselagen, 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 momentet, kan en rekommendation till avgörande begäras av Ålandsdelegationen.

I regeringens proposition (RP 18/2002 rd s. 19), varigenom detta moment intogs i självstyrelselagen anges följande:

"I 2 mom. finns bestämmelser om behörighetsfördelningen i vissa specialfall. Enligt första meningen skall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Bestämmelsen avser 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. 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 skall ankomma på landskapet och i övriga delar 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 (ÅD:s kursivering). 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. Den föreslagna bestämmelsen skall komplettera denna bestämmelse i det avseendet att även en sådan behörig riksmyndighet som inte nämns i 56 § 1 mom. och även andra landskapsmyndigheter än landskapsregeringen skall kunna begära utlåtande i dessa fall.”

Ålandsdelegationens slutsats

Förfarandet i självstyrelselagens 59 b § 2 mom. andra mening utgör ett undantag från behörighetsfördelningen i självstyrelselagen, och gäller genomförandet av beslut där endast en åtgärd kan vidtas i medlemsstaten i ett förvaltningsärende som gäller genomförandet av beslut som har fattats inom Europeiska unionen. Det primära förfarandet är även härvid att ärendet avgörs i samråd mellan riket och landskapet som jämbördiga parter enligt 59 b § 2 mom. första meningen.

Ålandsdelegationen anser därtill att av den exklusiva behörighetsfördelningen i självstyrelselagen följer att tillämpningen av 59 b 2 mom. andra mening endast är tillämplig då en tvingande EU-bestämmelse förutsätter att en åtgärd vidtas i medlemsstaten.

Fördelningen mellan riket och landskapet av den fiskekvot som EU fastställt för Finland som medlemsstat *kan* vara ett sådant i självstyrelselagens 59 b § 2 mom. andra meningen avsett fall där endast en åtgärd kan vidtas och i vilken både landskapet och riket har behörighet enligt självstyrelselagen. I sådana fall kan den behöriga riksmyndigheten fatta beslutet förutsatt att förutsättningarna för detta uppfylls och i momentet avsett förfarande följts. Då är beslutet även bindande i landskapet Åland. Innan den behöriga riksmyndigheten i sådana fall fattar beslut om fördelningen av fiskekvoten ska den enligt 59 b § 2 mom. samråda med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas. Om samförstånd inte kan uppnås avgörs frågan i sådana fall genom beslut av riksmyndigheten och självstyrelselagen möjliggör då inte heller att myndighetsbeslutet ersätts med ett avtal.

Föreliggande frågeställning har aktualiserats av lagen om ett nationellt genomförande av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (FFS 1048/2016), som trädde i kraft i riket 12.12.2016. Det centrala innehållet i lagen är en ändring av Finlands system för fiskekvoter så att Finlands fiskekvoter fördelas som överlåtbara nyttjanderätter till kommersiella fiskare. Rikslagen föranleds av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken. I artikel 21 i nämnda förordning anges att medlemsstaterna *får* införa ett system med överlåtbara fiskenyttjanderätter. De medlemsstater som har ett sådant system ska inrätta och

upprätthålla ett register över de överlåtbara fiskenyttjanderätterna. Har medlemsstaten infört ett sådant system, tillämpas inte art. 16.6. i nämnda förordning enligt vilken varje medlemsstat ska bestämma hur de fiskemöjligheter som den har tilldelats ska fördelas.

I det nu aktuella fallet ställer EU-rätten inte något krav på att endast en åtgärd ska vidtas i medlemsstaten då det inte finns någon tvingande EU-rättslig bestämmelse om att ett system med överlåtbara nyttjanderätter måste införas i medlemsstaterna eller att det är medlemsstatens plikt att fördela fiskemöjligheterna då ett sådant system har införts. *Under sådana förhållanden har ministeriet i det nu aktuella fallet inte någon laglig grund att ensidigt fatta ett förvaltningsbeslut om kvotfördelningen mellan landskapet Åland och riket.* Eftersom landskapet Åland har behörighet inom fiske är det upp till landskapet att bestämma hur man ordnar fisket i landskapet. Ett eventuellt beslut av jord- och skogsbruksministeriet om fördelningen av fiskekvoten är i detta fall således inte bindande för landskapet, utan det ankommer på riket och landskapet att enligt 59 § 2 mom. 1 mening, och vid behov efter hörande av Ålandsdelegationen, förhandla sig fram till en rättvis fördelning på nationell nivå.

Närvarande

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare