

Protokoll fört vid pleniföredragning

Näringsavdelningen

Fiskeribyran, N3

Närvarande

KS - MP - NF - TA

Frånvarande

CG - MN - WV

Justerat

Omedelbart

Ordförande

Lantråd

Katrin Sjögren

Föredragande

Minister

Mats Perämaa

Protokollförare

Byråchef

Jenny Eklund-Melander

.....
Ärende/Dnr/Exp.

.....
Beslut

Nr 3

Bemötande till Helsingfors förvaltningsdomstol.

ÅLR 2016/2421

162 N3

Beslöts att till Helsingfors förvaltningsdomstol avge bemötande enligt
bilaga 1, N317P02.

Helsingfors förvaltningsdomstol
Banbyggargvägen 5

00520 HELSINGFORS

Hänvisning

Besvär över jord- och skogsbruksministeriets beslut den
22.12.2015 (558/01.01/2016)

Kontaktperson

Jenny Eklund-Melander/Tom Karlsson

Ärende

**BEMÖTANDE TILL HELSINGFORS FÖRVALT-
NINGSDOMSTOL**

Landskapsregeringen lämnade den 19.1.2017 ett besvär till Helsingfors förvaltningsdomstol rörande ministeriets beslut av den 22.12.2016 om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan riket och landskapet Åland. Jord- och skogsbruksministeriet har därefter gett ett utlåtande till Helsingfors förvaltningsdomstol om landskapsregeringens besvär. Helsingfors förvaltningsdomstol ger nu landskapsregeringen möjlighet att bemöta jord- och skogsbruksministeriets utlåtande. Landskapsregeringen anför följande:

Beslutet saknar laga grund:

Det aktuella ärendet rör en meningsskiljaktighet mellan landskapet och riket rörande rikets behörighet att fatta beslut om fördelning av fiskekvoterna mellan landskapet och riket. Landskapsregeringen konstaterar att det vid tidpunkten för jord- och skogsbruksministeriets beslut var känt för ministeriet att behörighetsfrågan och därmed den juridiska grunden för ministeriets beslut var oklar. Jord- och skogsbruksministeriet sände själva en framställning gällande behörighetsfrågan, enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen, till högsta domstolen samma dag som man fattade beslut om fördelningen av fiskekvoterna mellan landskapet och riket.

Landskapsregeringen konstaterar vidare att Ålandsdelegationen den 8.2.2017 har lämnat yttrande till högsta domstolen rörande behörighetsfrågan. Ålandsdelegationen delar landskapsregeringens uppfattning och anser att jord- och skogsbruksministeriet inte har någon laglig grund för sitt beslut då EU-rätten inte ställer något krav på att endast en åtgärd ska vidtas i medlemsstaten. Ålandsdelegationen konstaterar att "Under sådana förhållanden har ministeriet i det nu aktuella fallet inte någon laglig grund att ensidigt fatta ett förvaltningsbeslut om kvotfördelningen mellan landskapet 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 att enligt 59 § 2 mom. 1 mening,

och vid behov efter hörande av Ålandsdelegationen, förhandla fram en rättvis fördelning på nationell nivå.”

Jord- och skogsbruksministeriet framhåller i sitt utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen att högsta domstolen inte tar ställning till frågor som gäller motiveringar till beslutet utan att ministeriets beslut om fördelningen av fiskekvoter också kan överklagas genom besvär så att bland annat dess motiveringar kan granskas i en besvärsprocess.

Landskapsregeringen anser dock att först om högsta domstolen skulle anse att jord- och skogsbruksministeriet hade rätt att fatta beslut i ärendet kan innehållet i beslutet bli föremål för högsta förvaltningsdomstolens prövning. I ärendet är enligt landskapsregeringens uppfattning då endast landskapsregeringen part och således den enda som ska ha besvärsrätt.

Besvärsrätt:

Om högsta domstolen skulle anse att jord- och skogsbruksministeriet hade rätt att fatta beslut i ärendet har landskapsregeringen följande synpunkter rörande besvärsrätten.

Landskapsregeringen konstaterar att jord- och skogsbruksministeriet i sitt utlåtande den 31.3.2017 till Helsingfors förvaltningsdomstol redogör för sin syn på vilka som ska anses vara parter i ärendet och således ha besvärsrätt, vilket jord- och skogsbruksministeriet inte gjorde då landskapsregeringen den 13.1.2017 per e-post ställde just den frågan.

Landskapsregeringen delar inte ministeriets uppfattning om vilka som ska anses vara parter i ärendet. Enligt förarbetena till 11 § förvaltningslagen avgörs vem som är part i ett ärende utgående från ärendets rättsliga verkningar på det sätt att den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller anses vara part i ärendet. Enbart de faktiska intressen som är förbundna med ärendet räcker inte för att åstadkomma partsställning utan verkningarna ska vara rättsliga. Landskapsregeringen konstaterar att beslutet om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan riket och landskapet har direkta rättsliga verkningar enbart för landskapsregeringen. Till den del yrkesfiskarna påverkas av beslutet rör det sig enbart om en indirekt påverkan som är jämförbar med den inverkan beslut om fördelning av fiskekvoter på internationell nivå mellan stater har. Beslutet har således inga direkta rättsliga konsekvenser för yrkesfiskarna och därmed anser landskapsregeringen att enbart landskapsregeringen ska anses vara part i ärendet. Inte heller har besvärsrätten i detta ärende definierats eller utvidgats genom lag.

Landskapsregeringen konstaterar vidare att det under ärendets beredning eller av ministeriets beslut inte framkommit att jord- och skogsbruksministeriet har ansett att yrkesfiskarna på Åland skulle ha besvärsrätt. Av jord- och skogsbruksministeriets framställning till högsta domstolen den 22.12.2016, sid 5 framgår att ”Rikets kommersiella fiskare kan för sin del besvara sig över en kvotfördelning om avgörandet utan motivering gynnar fiskare i landskapet och därmed diskriminerar rikets kommersiella fiskare”. Begreppet ”riket” är ett vedertaget begrepp i självstyrelsesammanhang och avser då Fastlandsfinland, dvs Finland exklusive Åland.

Dessutom har jord- och skogsbruksministeriet, trots att de nu meddelar att ärendet har delgetts genom offentlig delgivning, till sitt beslut fogat en sändlista varav framgår att beslutet jämte besvärsanvisning sänts för kännedom till flertalet branschorganisationer i riket. Dock har beslutet inte sänts till någon åländsk intresseorganisation fastän dessa är kända. Landskapsregeringen anser inte att ett sådant förfarande kan

anses utgöra en opartisk och objektiv beredning av ärendet då aktörerna i riket har getts en helt annan möjlighet till inflytande och information än aktörerna på Åland.

Ministeriet hävdar i utlåtandet till Helsingfors förvaltningsdomstol att även yrkesfiskare på Åland skulle ha besvärsmöjlighet över beslutet och att detta tydligt framgår av minister Tiilikainens brev den 2.12.2016. Landskapsregeringen konstaterar att ingen sådan information kan utläsas av det brev som hänvisas till eller någon annanstans i den kommunikation som förekommit.

Beträffande fördelningen av fiskekvoterna mellan landskapet och riket konstaterar landskapsregeringen att det är en fråga som i enlighet med 59 b § 2 mom. 1 meningens självstyrelselagen ska överenskommas mellan landskaps- och riksmyndigheterna. För de fall kvoterna ska fördelas ska detta göras utgående från förhandlingar mellan de båda parterna och utifrån grunder som parterna gemensamt överenskommer om. Ministeriet kan således inte ensidigt fastslå fördelningsgrunden, eftersom det då inte längre finns något utrymme att förhandla om fördelningen av fiskekvoterna.

Ministeriet har brustit vid beredningen av ärendet

Om högsta domstolen skulle anse att jord- och skogsbruksministeriet hade rätt att fatta beslut i ärendet har landskapsregeringen följande synpunkter rörande ministeriets beredning av ärendet.

Landskapsregeringen konstaterar att jord- och skogsbruksministeriet under hanteringen av ärendet inte har betraktat landskapsregeringen som en jämbördig part utan i praktiken har Åland betraktats som en enskild fiskeaktör (yrkesfiskare) som tilldelas vissa nyttjanderätter på samma grunder som rikets yrkesfiskare. Om ministeriet anser sig vara behörigt att fatta beslutet om fördelningen av fiskekvoterna borde man under processens gång ha involverat de åländska intressenterna (Ålands fiskare r.f.) på samma sätt som intressenterna i riket eftersom Ålands landskapsregering företräder Åland som region och inte är en intresseorganisation för yrkesfiskarna på Åland.

Jord- och skogsbruksministeriet har inte heller i övrigt vid beredningen av ärendet varit objektiv, eftersom rikets branschorganisationer getts möjlighet att yttra sig över utkastet till beslut medan de åländska branschorganisationerna inte överhuvudtaget involverats i beredningsprocessen (se bilaga, utlåtandebegäran 15.12.2016).

De mängder av de av EU-kvoterade arterna (strömming, vassbuk, lax och torsk) som Finland årligen tilldelas av EU är för riket och landskapet gemensamma resurser. Finlands andelar av dessa kvoter är konstanta över tiden, i enlighet med principen om relativ stabilitet, vilken fastställdes som princip i samband med den första gemensamma fiskeripolitiken redan långt innan Finlands EU-inträde. Ländernas andelar beräknades då utifrån fiskehistorik, vilket innebär att landskapets tidigare fiskehistorik ännu idag bidrar till de mängder av de kvoterade arterna som Finland årligen tilldelas av EU. Därav är ministeriets åsikt om att avlägsen fiskehistorik inte kan beaktas vid fördelningen av kvoterna mellan landskapet och riket osaklig.

I ministeriets utlåtande till Helsingfors förvaltningsdomstol sägs att "Jord- och skogsbruksministeriet har vid flera tillfällen förklarat för landskapsregeringen att ministeriet anser att kvotfördelningen måste följa objektiva kriterier utgående från aktuell fiskehistoria. En fördelning som grundar sig på oklara grunder eller avlägsen fiskehistoria kan inte användas och ministeriet har inte kunnat beakta sådana förslag. Jord- och skogsbruksministeriet har tydligt redogjort detta för landskapsregeringen under förhandlingarna som svar till varför de synpunkter landskapsregeringen fört

fram inte har kunnat beaktas.” Detta bekräftar landskapsregeringens uppfattning att ministeriet inte har förhandlat med landskapsregeringen i syfte att nå samförstånd utan endast upplyst landskapsregeringen om hur fördelningen av kvoterna mellan landskapet och riket kommer att göras utifrån de grunder som riksmyndigheterna ensidigt har beslutat.

Det finns inte heller fog för ministeriets påstående att ”Landskapsregeringens åsikt om att inget av dess krav beaktats är obefogat då landskapet Åland bl.a. tilldelats en kvotandel för strömming i centrala Östersjön och Finska viken som är något större än Ålands anspråk”. I det förslag till beslut om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan riket och landskapet som jord- och skogsbruksministeriet den 2.12.2016 skickade för utlåtande till landskapsregeringen förekom för tre av de fyra fördelade fiskekvoterna lägre andelar till landskapet än de som framkommer av beslutet (22.12.2016). Dessa ändringar var inte ett resultat av att ministeriet hade beaktat landskapsregeringens synpunkter utan en följd av att ministeriet gjort korrigeringar i det statistiska materialet. Utgående från den av jord- och skogsbruksministeriet ensidigt fastslagna fördelningsgrunden resulterar den uppdaterade statistiken i att fördelningen blir sådan som ministeriet i sitt beslut fastslagit.

Landskapsregeringen vill poängtera att själva syftet med att samråda och förhandla är att arbeta för att nå en överenskommelse som båda parter kan känna sig tillfreds med. En förhandling är ingen exakt vetenskap utan en process under vilken man får kompromissa och ”ge och ta”. I detta fall är det flera fiskekvoter som ska fördelas och båda parter vill givetvis erhålla så stor andel som möjligt av varje kvot. Om den ena parten bestämmer fördelningsgrunden och sedan inte beaktar den andra partens synpunkter kan det inte ha ansetts skett varken samråd eller förhandlingar. Landskapsregeringen skickade den 2.6.2016 sitt första kvotanspråk till jord- och skogsbruksministeriet och föreslog fortsatta förhandlingar utgående från det. Den 13.12.2016 skickade landskapsregeringen nya kvotanspråk i ett försök att öppna upp för förhandlingar och poängterade att det fortsättningsvis är landskapsregeringens förhoppning att landskapet och riket kan nå en överenskommelse om fördelningen av fiskekvoterna. Trots att landskapsregeringen uttryckligen önskade fortsatta förhandlingar fattade jord- och skogsbruksministeriet beslut i ärendet utgående från den fördelningsgrund som ministeriet ensidigt fastställt.

Landskapsregeringen hänvisar i övrigt till vad man redan tidigare anfört i ärendet och vidblir således samtliga sina yrkanden. Landskapsregeringen förbehåller sig rätten att inkomma med kompletterande synpunkter efter att högsta domstolen avgjort frågan om behörigheten enligt 59 b § 2 mom. självstyrelselagen för Åland.

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Minister

Mats Perämaa