

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2001 rd

Regeringens proposition om godkännande av avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd och med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i detta avtal och om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2001 en proposition om godkännande av avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd och med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i detta avtal och om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik (RP 8/2001 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall

lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Ronald Wrede och lagstiftningssekreteraren Anna Sotaniemi, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- assistent Petri Helander
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd. Avtalet ingicks i New York den 4 augusti 1995.

Avtalet är ett så kallat partsavtal och innefattar således delad kompetens. En del av bestämmelserna ingår i Europeiska gemenskapens exklusiva kompetens, medan andra ingår både i gemenskapens och medlemsstaternas kompetens och vissa bestämmelser i medlemsstaternas ex-

klusiva kompetens. När Europeiska gemenskapen undertecknade avtalet deponerade den en förklaring om sin behörighet. EU-rådet har dessutom antagit ett uttalande om behörigheten som skall lämnas i samband med att ratifikationsinstrumentet deponeras.

Avtalet träder i kraft internationellt trettio dagar efter den dag då det trettionde ratifikationsinstrumentet eller anslutningsinstrumentet deponeras. För varje stat eller enhet som ratificerar avtalet eller ansluter sig till detta efter deponering av det trettionde ratifikationsinstrumentet eller anslutningsinstrumentet, skall avtalet träda i kraft den trettionde dagen efter den dag då dess ratifikationsinstrument eller anslutningsinstrument deponerades.

EU-rådet beslutade den 8 juni 1998 ratificera avtalet på Europeiska gemenskapens vägnar. Rådet beslutade samtidigt deponera ratifikationsin-

strumentet samtidigt med alla medlemsstaters ratifikationsinstrument.

Propositionen innehåller ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och ett förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik. Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs i en förordning av republikens president och som sammanfaller med tidpunkten för avtalets ikraftträdande i Finland.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen strider bestämmelserna i artikel 22 om den inspekterande statens inspektörers rätt att använda våld mot grundlagsbestämmelserna om Finlands suveränitet. Därför måste förslaget till lag om ikraftträdande av avtalet behandlas i så kallad inskränkt grundlagsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Behovet av godkännande

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen godkänner riksdagen bl.a. fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att riksdagens godkännandebehörighet omfattar alla bestämmelser i internationella förpliktelser som i materiellt hänseende hör till området för lagstiftningen (se GrUU 11/2000 rd, GrUU 12/2000 rd och GrUU 45/2000 rd). Frågan påverkas inte av om en bestämmelse strider eller harmonierar med lagbestämmelsen i Finland.

I propositionen ingår en detaljerad redogörelse för de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Sådana bestämmelser ingår åtminstone i del VI om efterlevnad och verkställighet, del VIII om fredligt lösande av tvister och i del XI om ansvar. Dessa delar nämns också i motiveringen till propositionen. De bestämmelser som indirekt påverkar innehåll-

let i och tillämpningen av dels bestämmelserna i artikel 3 om ansvar, dels andra materiella avtalsbestämmelser i avtalet hör också till området för lagstiftningen. Sådana bestämmelser ingår åtminstone i artiklarna 1, 4 och 44.

Godkännandebeslutets räckvidd

Bestämmelser som ingår i Finlands behörighet. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner hela avtalet. Detta stämmer överens med formuleringen i 94 § 1 mom. grundlagen och grundlagsutskottets anknytande praxis (se t.ex. GrUU 45/2000 rd).

Propositionen gäller ett så kallat partsavtal, ett avtal med delad kompetens, och en betydande del av bestämmelserna ingår i Europeiska gemenskapens exklusiva behörighet. På de punkterna har medlemsstaterna ingen behörighet och riksdagens godkännande gäller därför inte dessa delar av avtalet. Detta bör beaktas vid utformningen av riksdagens beslut.

När Europeiska gemenskapen undertecknade avtalet deponerade den en förklaring om sin behörighet. EU-rådet har antagit ett uttalande om behörigheten som skall lämnas i samband med

att ratifikationsinstrumentet deponeras. Finland och de övriga medlemsstaterna har för avsikt att avge en förklaring med samma innehåll. Förklaringen ingår som bilaga till propositionen. I förklaringen poängterar gemenskapen att dess medlemsstater har överfört behörigheten till gemenskapen när det gäller bevarande och förvaltning av marina levande tillgångar (punkt 5.1). Denna kompetens tillämpas med avseende på vatten under nationell jurisdiktion över fiske och på det fria havet (punkt 5.2). Vidare sägs det att gemenskapen har normerande behörighet att tillåta ett fartygs flaggstat att fastställa åtgärder för bevarande och förvaltning av marina fisketillgångar (punkt 6). Däremot faller åtgärder som tillämpas på befälhavaren och andra befäl på ett fiskefartyg inom medlemsstaternas kompetens i enlighet med deras nationella lagstiftning (punkt 7.1). Dessutom preciserar förklaringen medlemsstaternas behörighet (punkt 7.2) och innefattar ett uttalande om inom vilka områden gemenskapen delar behörighet med sina medlemsstater (punkt 8).

Propositionen går inte närmare in på förklaringen om Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters behörighet. Det redogörs inte heller för i vilket avseende avtalsbestämmelserna ingår i medlemsstaternas behörighet. I avsnittet om behovet av riksdagens samtycke i detta betänkande redogör utskottet indirekt för räckvidden för medlemsstaternas behörighet. Grundlagsutskottet finner det viktigt att frågorna kring delad kompetens uppmärksammas på behörigt sätt när propositioner om avtal med delad kompetens utarbetas. Propositionerna måste redogöra för i vilket hänseende ett avtal ingår i medlemsstaternas behörighet. Utskottet anser att jord- och skogsbruksutskottet bör begära utredning av frågan när propositionen behandlas.

Beslut om godkännande

Enligt 94 § 2 mom. grundlagen skall riksdagen besluta om godkännande av internationella förpliktelser med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall

beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Suveränitet. I artikel 21 finns bestämmelser om rätt för de avtalsslutande staternas inspektörer att borda och inspektera fiskefartyg som seglar under någon annan avtalsslutande stats flagg och inspektera dem i syfte att säkerställa att åtgärderna för bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd följer bestämmelserna i avtalet. Grundläggande förfaranden för bordande och inspektion finns i artikel 22. Enligt artikel 22.1 f skall inspektörerna undvika att använda våld förutom om och i den mån det är nödvändigt för att garantera deras säkerhet och om de hindras utföra sina uppgifter. Vid inspektionerna utövar inspektörerna offentlig makt inom ramen för flaggstatens jurisdiktion. Bestämmelserna om bordande och inspektion av fartyg måste därför bedömas utifrån bestämmelserna i grundlagen om statens suveränitet.

I grundlagen föreskriver 1 § 3 mom. att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. I förarbetena till grundlagsreformen framhålls det att bestämmelsen har betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna om suveränitet i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 74, andra spalten). Utifrån förarbetena till grundlagen har grundlagsutskottet ansett det befogat att utgå från att internationella förpliktelser som är vanliga i ett modernt samhälle och som inte i någon större grad påverkar statens suveränitet i sig inte står i konflikt med bestämmelserna om suveränitet i grundlagen (se t.ex. GrUU 11/2000 rd, GrUU 12/2000 rd och GrUU 45/2000 rd).

Avtalet kompletterar artiklarna 63 och 64 i FN:s havsrättskonvention (FördrS 50/1996) om staternas samarbete i syfte att säkerställa bevarande av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd. Som part i havsrättskonventionen är Finland med och utvecklar det internationella samarbetet. Också med hänsyn till miljöbestämmelserna i 20 § grundlagen är det befogat att

Finland deltar i samarbetet. Också Europeiska gemenskapen är part i havsrättskonventionen och EU-rådet har på gemenskapens vägnar beslutat ratificera avtalet, som innefattar vissa bestämmelser inom ramen för gemenskapens exklusiva behörighet.

Det finns godtagbara och vägande skäl för att tillåta inspektioner på fartyg som fiskar på det fria havet bortom den nationella jurisdiktionen. Dessutom behövs inspektionerna för att övervaka att bestämmelserna om skydd för fiskbestånden efterlevs. Med hänsyn till att inspektörernas befogenheter begränsas i avtalet kan inspektioner av fiskefartyg i dagens förhållanden inte anses vara en onormal form av internationellt samarbete sett i konstitutionellt perspektiv (se GrUU 11/2000 rd).

Artikel 22.1 f förpliktar den inspekterande staten att säkerställa att dess inspektörer undviker att använda våld. Men de får använda våld om det är nödvändigt för att garantera deras säkerhet och om de hindras utföra sina uppgifter¹. Utskottet menar att det kan vara befogat att tillåta våld eftersom det i förväg är klart att det handlar om undantagsfall. Artikeln föreskriver också att graden av våld måste stå i proportion till omständigheterna. Avtalsbestämmelserna tillåter således inte att inspektörerna vare sig godtyckligt eller över lag får bryta mot de ombord varandes personliga integritet på ett sätt som strider mot 7 § grundlagen.

I artikel 22.2 föreskrivs att inspektörerna skall ha tillåtelse att inspektera fartygets anordningar m.m. Inspektionerna kan också gälla delar av fartyget som används för stadigvarande boende. De omfattas således av hemfriden. I sin utlåtan-depraxis har utskottet ansett att fordon och deras boendetrymmen utgör ett slags gränsområde i relation till hemfridsskyddet i 10 § grundlagen,

¹ I den engelska och lika giltiga versionen av avtalet används "obstruct" som översatts med "häiritä" till finska. Den finska översättningen ger inte en rättvisande bild av avtalspunkten, som snarare avser "hindra" än "störa". I den svenska översättningen står det "hindras". Denna anmärkning har därför ingen relevans för den svenska versionen av avtalet.

eftersom de används både som färdmedel och för boende (se GrUU 17/1998 rd). Enligt begränsningsklausulen i 10 § 3 mom. grundlagen måste en åtgärd som ingriper i hemfriden vara nödvändig för att de grundläggande fri- och rättigheter-na skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Med hänsyn till miljöbestämmelserna i 20 § grundlagen kan handlingar som är nödvändiga för att kontrollera efterlevnaden av relevanta åtgärder för bevarande och förvaring av fiskbestånd anses vara ett godtagbart skäl för att utsträcka de direkta inspektionerna av fartyg som fiskar på det fria havet till bostadsutrymmen.

Med avseende på bestämmelserna om suveränitet i grundlagen är det av betydelse att de avtalslutande staternas inspektörer har rätt att borda en annan avtalslutande stats fiskefartyg och inspektera fartyget bara på det fria havet. Inspektörer från andra stater som inspekterar fartyg som seglar under finländsk flagg utövar således inte offentlig makt inom finskt territorium. Sammantaget sett påverkar avtalsbestämmelserna om inspektioner av fiskefartyg bara i obetydlig mån statens suveränitet, anser grundlagsutskottet. Bestämmelserna strider inte mot grundlagens bestämmelser om Finlands suveränitet. Riksdagen kan därför besluta om godkännande av avtalet med enkel majoritet.

Näringsfrihet. Om man ser till näringsfriheten i 18 § 1 mom. grundlagen är bestämmelserna om flaggstatens skyldighet att upphäva fartygets tillstånd att fiska i artikel 22.4 och bestämmelserna om åtgärder i artikel 19.2 kan tillåta avslag, återkallelse eller upphävande av tillstånd att arbeta som befälhavare eller annat befäl på ett fiskefartyg av betydelse. De godtagbara skälen för skydd av fiskbestånden talar för dessa begränsningar av näringsfriheten. Dessutom förpliktar avtalet inte flaggstaterna att införa några påföljder som kan betraktas som oproportionerligt stränga med avseende på näringsfriheten. Också på denna punkt kan riksdagen besluta om godkännande av avtalet med enkel majoritet.

Lagförslagen

Enligt 95 § 2 mom. grundlagen behandlas ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium skall riksdagen godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av vissa bestämmelser i avtalet (1:a lagförslaget). Lagen är en så kallad blankettlag som nationellt sätter i kraft de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Ovan anför utskottet skälen till varför de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen inte berörs av grundlagen i den mening som avses i 95 § 2 mom. grundlagen. Det första lagförslaget kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I det andra lagförslaget an knyter bestämmelserna om temporär indragning av fisketillstånd (8 a §) och bestämmelserna om förlust av behörighetsbrev för fiske för viss tid (8 § 2 mom.) till genomförandet av artikel 19. Bestämmelserna uppfyller de krav som 18 § 1 mom. grundlagen ställer på en lag med begränsningar i näringsfriheten. Också det andra lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 28 februari 2001

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent

I det andra lagförslaget innehåller 6 § 3 mom. bestämmelser om vilka befogenheter en fiskeriövervakningsmyndighet från en annan stat har vid övervakningen av fiske på det fria havet. Momentet hänvisar generellt till bestämmelser i avtal som är bindande för Finland. Utskottet menar att bestämmelsen bör hänvisa till det aktuella avtalet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke behövs för det i New York den 4 augusti 1995 ingångna avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd i den mån avtalet ingår i Finlands behörighet,

att beslutet skall fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.