

Till justitieministeriet

HÄNVISNING Justitieministeriets brev 6.2.2015 gällande ärendet nr 60/08/2013

ÄRENDE Utlåtande om Ålandskommitténs 2013 delbetänkande

Justitieministeriet har i ett brev 6.2.2015 reserverat Högsta domstolen en möjlighet att uttala sig om Ålandskommitténs 2013 delbetänkande Ålands självstyrelse i utveckling. Sedan Högsta domstolen 31.3.2015 i plenum behandlat betänkandet och beslutat att avge ett utlåtande, har utlåtandet beretts på avdelning. Högsta domstolen begränsar sig till att uttala sig om de delar av betänkandet, som direkt anknyter till domstolens uppgifter. Med beaktande av att betänkandet endast innehåller riktlinjer för det fortsatta arbetet inom kommittén är även ställningstagandena i det följande av allmän karaktär. Högsta domstolen får som sitt utlåtande anföra följande.

Högsta domstolens uppgifter i självstyrelsesystemet

Såsom ur betänkandet framgår, har Högsta domstolen under hela Ålands självstyre haft en specifik funktion som en del av den lagstiftningskontroll som i självstyrelselagarna anförtrotts republikens president. På Högsta domstolen har ankommit att på begäran av justitieministeriet till republikens president avge utlåtande om landskapet vid stiftande av en landskapslag överskridit sin

behörighet enligt självstyrelselagen för Åland. Enligt gällande självstyrelselag utgör ett utlåtande av Högsta domstolen en förutsättning för att presidenten kan utöva sin vetorätt och förordna att en landskapslag eller en del därav skall förfalla. Utlåtandena är inte bindande, men i regel har presidentens beslut motsvarat utlåtandena av Högsta domstolen. Utöver denna uppgift har Högsta domstolen i självstyrelselagen anförtrotts behörighet att avgöra tvister angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd. Denna uppgift har inte närmare behandlats i betänkandet. Inom rättskipningen är landskapslagarna givetvis tillämplig lagstiftning, då Högsta domstolen dömer inom områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Föreslagna förändringar i lagstiftningskontrollen

Lagstiftningskontrollen föreslås kvarstå och de nuvarande grunderna för utövande av vetorätt likaså. Justitieministeriet skulle ha kvar rollen att besluta om utlåtande av Högsta domstolen skulle begäras. Republikens president skulle ha möjlighet att begära utlåtanden av Ålandsdelegationen och Högsta domstolen utan att saken föredrogs från justitieministeriet.

I betänkandet framförs det att det nuvarande systemet på det hela taget är välfungerande, men att lagstiftningskontrollen är onödigt detaljerad. Kontrollen av landskapslagars förenlighet med EU-rätten har framförts vara principiellt problematisk och en djupare analys i praktiken svår att genomföra inom nuvarande ordning.

Högsta domstolen har inget att invända mot att även i framtiden anförtros uppgifter i anknytning till Ålands självstyrelse. Högsta domstolen kan förena sig i de allmänna yttranden som kommittén gjort om lagstiftningskontrollen, i synnerhet om problemen i anslutning till EU-relaterade landskapslagar.

Då systemet med utlåtanden av Högsta domstolen i lagstiftningskontrollen infördes och även senare då mera omfattande revisionsåtgärder vidtagits i självstyrelselagstiftningen, har kontexten kring landskapets lagstiftning varit en

annan än nu. Sättet att närma sig frågeställningarna var tidigare mera formellt. Landskapslagarnas föremål och innehållet i stadgandena analyserades i förhållande till förteckningarna av rättsområden i självstyrelselagen. Med tiden har granskningen något ändrat karaktär, bland annat som en följd av att rätten europeiserats och de grundläggande fri- och rättigheterna fått en framträdande plats i rättssystemet. Analysen har gjorts djupare på de punkter som ansetts kritiska, medan Högsta domstolen sällan funnit det nödvändigt att redogöra för saken till den del den kunnat omfatta Ålandsdelegationens sakkunniga utlåtande.

Uppgifter i anknytning till lagstiftningskontrollen utförs i Högsta domstolen i brådskande ordning vid sidan av lagskipningsuppgifter och utan tillgång till någon mera omfattande beredning av ärendet. Frågor om korrekt tolkning och tillämpning av EU-rätten ankommer som bekant inte i sista instans på Högsta domstolen. Det är inte heller möjligt att till exempel inhämta förhandsbesked av EU-domstolen i frågor som uppkommer vid lagstiftningskontrollen. Vad gäller implementering av unionens rättsakter är lagstiftningskontrollen problematisk även i det avseendet att bristfällig eller utebliven implementering sällan kan påtalas inom det nuvarande systemet, där endast den utförda åtgärden bedöms och den enda följden av ett uppenbart brott mot EU-föreskrifter kan vara att en landskapslag eller en del därav förordnas förfalla. Sällan utgör ett beslut att en landskapslag förordnas förfalla det bästa sättet att avhjälpa en brist i beredningen.

Även på andra områden förekommer det komplex lagstiftning. Då är det ofta fråga om att bedöma huruvida regleringen är i överensstämmelse med grundrättigheterna och uppfyller kraven på exakthet i grundlagen. Ett återkommande problem har varit om regleringen i en landskapslag om delegering av uppgifter till myndigheter inom landskapet uppfyller de krav som grundlagen uppställer. Högsta domstolen har upprepade gånger varit tvungen att påpeka att regleringen varit svårförståelig och innehållit vaga stadganden och diffusa hänvisningar, som kunnat godtas endast genom tolkning med förståelse av bakgrunden till stadgandena. För att regleringen helt skulle kunna bedömas skulle det fordras mera omfattande undersökningar och en dialog med dem som har sakkunskap på området och ansvarar för de lösningar som en

landskapslag ger uttryck för. Den efterhandskontroll, som den nuvarande självstyrelselagen föreskriver, är en kontroll av lagenligheten i en slutlig produkt av ett parlament, vilket sätter gränser för eventuellt samarbete.

Betänkandet bygger på tanken att det nuvarande systemet skall bibehållas, men modifieras så, att tyngdpunkten i kontrollen förskjuts till ett tidigare skede i lagberedningsprocessen. Kommittén föreslår att det skulle inrättas ett lagråd med flera ledamöter med särskild sakkunskap i statsrätt, självstyrelselagen och Europarätten. Sammansättningen kunde variera beroende av ärendets art. Lagrådet skulle granska ett förslag till landskapslagstiftning innan landskapsregeringen överlämnar sitt lagförslag till lagtinget.

Högsta domstolen stöder varmt tanken på att utomstående expertis av det slag som föreslås skall utnyttjas i det skede av tillkomsten av en landskapslag där en bedömning ännu kan beaktas fullt ut. Möjligheten för utomstående expertis att fördjupa sig i frågeställningarna, när skäl därtill uppkommer, är i detta skede av lagstiftningsproceduren bättre än i senare skeden. De sakkunniga kunde föra en dialog med lagberedarna som inte är möjlig eller meningsfull efter det landskapslagen stiftats. Vidare skulle en lagrådsremiss leda till ett motiverat ställningstagande, som kunde läsas ihop med förslaget från landskapsregeringen och utgöra en grund för granskningen i lagstiftningskontrollen. Även en helhetsbedömning av lagförslagets relation till EU-rätten skulle på detta sätt vara möjlig.

Ett sakkunnigorgan kunde vidare vid behov kunna utnyttjas vid utarbetande av landskapsförordningar, som inte på samma sätt som landskapslagar underkastas lagstiftningskontroll. Även landskapsförordningar kan till sitt innehåll stå i strid med grundlagen och behörighetsfördelningen i självstyrelselagstiftningen. Högsta domstolen hänvisar till de problem som beskrivs i utlåtandet 20.12.2013 om antagande av landskapslag om energideklaration för byggnader och om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland, där den avsedda tillämpningen i landskapet av svenska Boverkets byggregler behandlas. Även om stadgandena i lagstridiga förordningar inte tillämpas i enskilda fall vid domstolarna, ligger det i allas intresse, att man redan vid beredning av ett ärende förhindrar att sådana förordningar ges.

Mycket talar enligt Högsta domstolens uppfattning för att inrättande av ett lagråd skulle förbättra kvaliteten på lagstiftningsverksamheten i landskapet och göra den mera transparent. Samtidigt skulle det vara möjligt att Högsta domstolens uppgifter inom lagstiftningskontrollen kunde koncentreras till det väsentliga. Mot bakgrunden av sin erfarenhet bedömer Högsta domstolen, att de fall, där republikens president finner anledning att på grund av lagtekniska misstag eller förbiseenden förordna landskapslagar att förfalla, skulle undvikas, eller i varje fall avsevärt minska i antal, om lagstiftningsproceduren skulle innefatta en lagrådsremiss. Det förefaller naturligt att frågan om lagstiftningsbehörighetens gränser först ingående prövas inom landskapet innan den färdiga lagstiftningsprodukten föreläggs Ålandsdelegationen och Högsta domstolen och slutligen Republikens president.

Kommittén konstaterar i anknytning till lagstiftningskontrollen och med hänvisning till ämnesområdena i landskapslagarna, att om de högsta domstolarna inte i framtiden slås ihop, kunde det eventuellt vara motiverat att i Högsta domstolen ha en sammansättning som kompletteras med förvaltningsråd. Högsta domstolen är enig med kommittén om att substansfrågorna i landskapslagarna i regel är av sådan natur att de är främmande för Högsta domstolen och i rättskipningen ankommer på förvaltningsdomstolarna. Ur denna synvinkel skulle sakkunskapen utan tvekan breddas om ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen deltog i lagstiftningsgranskningen. En sådan lösning skulle emellertid idag medföra vissa organisatoriska problem.

Högsta domstolen har i sitt utlåtande 17.3.2015 över den utredning som nyligen gjordes beträffande möjligheterna att sammanslå de högsta domstolarna (Justitieministeriets publikation, betänkanden och utlåtanden 1/2015) konstaterat, att en ny högsta domstol, där såväl förvaltningsrättslig som civil- och straffrättslig sakkunskap var representerad, skulle vara väl skickad att handha de uppgifter i samband med Ålands självstyrelse, som idag ankommer på Högsta domstolen.

Vad gäller möjligheten att i nuvarande tudelade organisering av de högsta domstolarna införa blandsammansättningar är det enligt Högsta domstolen skäl att beakta följande synpunkter. Idag besluter Högsta domstolen i plenum

hur ett Ålandsärende skall handläggas. Möjligheten att handlägga ett principiellt viktigt ärende i plenum eller förstärkt avdelning skulle i framtiden försvåras eller försvinna med supplerande domare från Högsta förvaltningsdomstolen. Likaså behandlas Ålandsärendena idag enligt mönster från lagskipningen, där såväl tillvägagångssätten som ansvarsfrågorna är klara. Frågor såsom om förvaltningsråden i Ålandsärendena i Högsta domstolen skulle handla som ledamöter av Högsta förvaltningsdomstolen eller inte är oklar, likaså i vems namn utlåtandet till republikens president gavs. Möjligen skulle slutresultatet vara att utlåtandet skulle ges av ett organ sui generis, med vissa särskilt utpekade medlemmar. Skapandet av ett sådant organ kan ifrågasättas, i synnerhet med beaktande av Ålandsdelegationens uppgifter och sakkunskap.

Vissa frågor i anknytning till behörighetsfördelningen

I enlighet med de gränser för detta utlåtande som Högsta domstolen ovan angett, finner Högsta domstolen inte anledning att närmare ta ställning till den tänkta fördelningen av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten. Kommittén framför ett lagstiftningstekniskt sätt att genomföra fördelningen med ett kärnområde, där lagstiftningen ankommer på riket, och förteckningar över rättsområden, där en överföring till landskapet kan ske med tillämpning av olika procedurer. Systemet förefaller genomförbart, men lämnar givetvis i detta skede många principiellt viktiga frågor öppna.

Högsta domstolen önskar i detta skede betona vikten av att beredningen vid överförande av rättsområden och förvaltning är transparent och grundlig. Högsta domstolen har kunnat konstatera att systemet med överföring av förvaltning från landskapets till rikets myndigheter och tvärtom genom så kallade överenskommelseförordningar medfört tolkningssituationer och lett till slutresultat, som inte uppfyllt de krav på entydighet och klarhet som bör prägla normgivningen idag. Högsta domstolen hänvisar som exempel till utlåtandet 31.3.2015 om landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om allmänt bostadsbidrag, där den genomförda landskapslagstiftningen på grund av en överenskommelseförordning på området är svårförståelig, då den inte motsvarar den rättsliga verkligheten i landskapet. Även kommittén har tagit

fram vissa problem som sammanhänger med överenskommelseförordningarna. Om överföringarna i framtiden gäller även lagstiftningsbehörighet och inte enbart förvaltning, blir svårigheterna och riskerna för misslyckanden inte mindre. Tillräcklig eftertanke bör i det fortsatta arbetet ges frågan på vilken instans det ankommer att granska och tolka den lagstiftning och de lägre rättsakter, genom vilka systemet verkställs. Blir frågan om i vilken utsträckning lagstiftningsbehörighet överförs till landskapet en del av lagstiftningskontrollen i det skede landskapet använder sig av den nya behörigheten?

Enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen ankommer på Högsta domstolen att avgöra så kallade förvaltningstvister mellan rikets och landskapets myndigheter. Sådana tvister är i praktiken sällsynta, men fordrar även i framtiden att en oavhängig instans med god kännedom om självstyrelselagstiftning avgör tvisten i ett förfarande som påminner om rättegång. Om lagstiftningskontrollen även i fortsättningen förutsätter Högsta domstolens medverkan, är det ändamålsenligt, att också den nu nämnda uppgiften kvarstår hos domstolen.

Utan att ingå på ändamålsenlighetsspörsmål beträffande listan över rättsområden, som i betänkandet ansetts höra till rikets kärnområde, önskar Högsta domstolen som högsta instans för de allmänna domstolarna ändå påpeka, att till kärnområdet för rikets behörighet även i fortsättningen borde hänföras såväl den allmänna straffrätten, med undantag som påkallas av landskapslagstiftning, samt rättskipning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott. På dessa områden förutsätts en rättsstat fungera på ett sätt där lagarna behandlar alla inom dess jurisdiktion jämlikt.

President



Pauliine Koskelo

Referendarieråd



Tommi Vuorialho

som ställföreträdare för kanslichefen