

**ÅLANDS TINGSRÄTT
ÅLANDS FÖRVALTNINGSDOMSTOL**

Mariehamn 22.9.2017

Ärende: Utlåtande

Justitieministeriet per e-post

UTLÅTANDE ANGÅENDE ÅLANDSKOMMITTENS 2013 SLUTBETÄNKANDE

Ålands tingsrätt och Ålands förvaltningsdomstol önskar framföra sina synpunkter angående nedan angivna kapitel i det lagförslag som ingår i betänkandet.

6 kap.

Att särskilda regleringen avseende den dömande makten till ett eget kapitel, såsom gjorts i förslaget, är en motiverad lösning.

Det är också motiverat att garantera den lokala tillgången till domstol samt särskild sakkunskap om självstyrelserätten och tillämpningen av landskapslagstiftningen genom att i självstyrelselagen fastslå att det på Åland finns en tingsrätt och en förvaltningsdomstol.

I motiveringen till den härvid aktuella 38 § konstateras att Ålands förvaltningsdomstol behandlar ärenden som har avgjorts av en myndighet på Åland samt vissa ansökningsärenden där sökanden har hemort på Åland och förvaltningstvistemål där en myndighet på Åland är part. Förutom sagda ansökningsärenden finns skäl att påpeka att Ålands förvaltningsdomstol även handlägger besvär i ärenden där den myndighet som fattat det överklagade beslutet är behörigt i hela landet och parten har hemort i landskapet (12 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen). Detta innefattar beslut av bl.a. Skatteförvaltningen, Migrationsverket och andra centrala statsmyndigheter såsom även rikets ministerier. Påpekas kan också att den behöriga förvaltningsdomstolen i ett förvaltningstvistemål där en myndighet i landskapet väcker talan bestäms på basis av motpartens hemort och att forum således inte behöver vara Ålands förvaltningsdomstol (70 § i förvaltningsprocesslagen).

I 39 § föreskrivs om överklagbarhet och rätten att överklaga förvaltningsbeslut. Paragrafen fastställer rikslagstiftningen som utgångspunkt, men ger samtidigt landskapet rätt att reglera dessa frågor för att tydliggöra hur riksbestämmelserna ska tillämpas vid sökande i ändring av beslut som är fattade med stöd av landskapslag. Domstolarna anser att denna sekundära lagstiftningsbehörighet, som avviker från hur lagstiftningsbehörigheterna i övrigt fördelas enligt lagen, är motiverad för att främja rättssäkerhet. Den direkta tillämpligheten i landskapet av bestämmelser om ändringssökande i rikslagstiftningen lämnar inte sällan rum för tolkning. Dagens läge, där en medborgare ibland i praktiken förutsätts ha insikt om såväl behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen som regleringen i riket för att veta vad som gäller med tanke på ändringssökande, är ohållbart. Det är viktigt att man i landskapet uppfattar den föreslagna nya befogenheten inte enbart som en möjlighet utan även som ett utökat ansvar för att täppa till regleringsluckor som lagstiftningsbehörigheterna ger upphov till och på så sätt säkerställa tillgången till rättsskydd i det åländska rättssystemet.

Den sekundära lagstiftningsbehörigheten som landskapet föreslås få gäller enligt förslaget enbart överklagbarhet och rätten att överklaga. Motsvarande behov att klargöra tillämpligheten av rikslagstiftningen kan dock uppstå även i fråga om andra element i regleringen av ändringsökande, såsom sättet för ändringssökande (förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär), besvärstid och verkställighet. Det vore motiverat att överväga en vidare formulering som preciseras i motiveringarna, t.ex. tillgången till domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Med hänsyn till det avvikande sättet att reglera fördelningen av lagstiftningsbehörighet som bestämmelsen i fråga innebär, dvs. att landskapet ges en begränsad ny lagstiftningsbehörighet utan att motsvarande behörighet bortfaller från riket, är det motiverat att bedöma huruvida denna punkt förutsätter en särskild övergångsbestämmelse. Förmodligen ska sådana bestämmelser om ändringssökande som intagits i landskapslagstiftningen med stöd av nuvarande självstyrelselag efter ikraftträdande av den nya lagen fortsättningsvis betraktas som enbart informativa.

40 § innehåller specialbestämmelser om behörig prövningsinstans, dvs. rättsligt forum. En ändring är att Ålands förvaltningsdomstol föreslås bli instans för ändringssökande i beslut av Ålands regering, undantaget beslut fattade i sammanträde. Dessa beslut överklagas i dagsläget direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Ålands förvaltningsdomstol understöder ändringen, som ligger i linje med besvärsvägen i riket. Samtidigt stöder ändringen en fortsatt utveckling av Ålands förvaltningsdomstol såsom den domstol där specialkunskapen om självstyrelserätten och tolkningen av landskapslagstiftningen koncentreras i första instans.

I detta samband är det emellertid betona vikten av att riket säkerställer att förvaltningsdomstolen har de resurser som uppgiften förutsätter. Dagens upplägg är för sårbart i detta avseende; förvaltningsdomstolen behöver ha mer än en förvaltningsrättsligt specialiserad domare för att garantera bibehållande och utvecklande av den specialkunskap som domstolen måste besitta. Förvaltningsdomstolen är redan nu regelbundet överbelastad med ärenden och såldes beroende av ett ohållbart system med tillfälliga extra ordinarie tjänsteresurser.

Paragrafen reglerar även förvaltningsdomstolens behörigheter i förhållande till andra beslut. För tydlighetens skull kunde det vara på sin plats att tillägga "på Åland" även i fråga om de kommunala myndigheter i som nämns i 1 mom. 3 punkten.

Enligt 1 mom. 4 punkten är Ålands förvaltningsdomstol behörig då ändring söks i beslut av "statens myndigheter på Åland". Med hänsyn till definitionen i detaljmotiveringen av statlig myndighet på Åland såsom innefattande även statliga myndigheter som har en särskild avdelning eller enhet som fattar beslut i ärenden som gäller Åland eller personer bosatta på Åland eller företag verksamma på Åland, förefaller bestämmelsen vara avsedd att bli primär i förhållande till hur forum i dylika situationer i dagsläget bestäms enligt 12 § i förvaltningsprocesslagen. (Definitionen framgår i motiveringen till paragrafens 2 mom.) Ålands förvaltningsdomstol ifrågasätter inte syftet med bestämmelsen, men påpekar att dess tillämpning kan föranleda en helt ny gränsdragningsproblematik. Oklart blir t.ex. huruvida bestämmelsen omfattar myndigheter med en avdelning som handlägger "åländska" ärenden men utan permanent verksamhetsställe och/eller bemanning i landskapet. Utvecklingen av digital ärendehantering gör frågeställningen allt svårare. Det kan bland sådana statliga myndigheten vars verksamhet på sätt eller annat omfattar Åland uppstå ovetskap om huruvida myndigheten är organiserad på ett sådant sätt att forumreglen blir tillämplig, vilket föranleder risk för felaktiga besväransvisningar. En förvaltningsdomstol på fastlandet, som ska fastställa sin behörighet på tjänstens vägnar, inser heller inte nödvändigtvis behovet att bedöma frågan i förhållande till denna punkt i självstyrelselagen i en situation där domstolen i fråga skulle vara behörig enligt den allmänna forumregleringen i förvaltningsprocesslagen.

Enligt 2 mom. gäller rikets specialbestämmelser om forum om inte annat anges i landskapslag. Bestämmelser gör det i praktiken möjligt för lagtinget att välja huruvida behörigheten ska tillkomma ett specialforum i riket eller Ålands förvaltningsdomstol. Enligt motiveringen är ett

villkor för lagtingets behörighet att lagstifta på det sättet att det föreligger ett behov av att förvaltningsdomstolen är besvärsmyndighet på grund av att Ålands lagstiftning skiljer sig från riket. Något sådant villkor framgår inte av lagtexten. Det förblir oklart huruvida Ålands förvaltningsdomstol såsom i dagsläget kunde anförtros handläggningen av besvär över Ålands arbetsmarknads- och studiestödsmyndighets beslut i arbetslöshetsförmånsärenden, vilka avgörs med tillämpning av blankettlagstiftning. I detaljmotiveringen nämns såsom exempel även beslut på plan- och bygglagstiftningens område. Någon särskild domstolsinstans för denna ärendekategori finns inte i dagsläget.

Upphandlingsärenden är undantagna från landskapets rätt att bestämma att Ålands förvaltningsdomstol ska vara domstolsforum. Detta är i och för sig motiverat med tanke på de särskilda befogenheter som marknadsdomstolen givits i upphandlingsärenden. I detaljmotiveringen konstateras emellertid att överklaganden av upphandlingsärenden ska behandlas i marknadsdomstolen i de fall marknadsdomstolen är behörig, dvs när "EU:s tröskelvärden överskrids". Konstaterandet stämmer överens med det gällande rättsläget, men det finns skäl att påpeka att detta har samband med att landskapet över huvudtaget inte har gjort rikets upphandlingslagstiftning tillämplig i landskapet under sagda EU-tröskelvärden. I dagsläget kan således beslut om upphandling under EU-tröskelvärdena i landskapet överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol (beslut av kommun eller landskapsmyndighet) eller högsta förvaltningsdomstolen (beslut av landskapsregeringen) genom ordinarie besvär på motsvarande sätt som upphandlingar under de nationella tröskelvärdena kan överklagas till förvaltningsdomstol i riket. Ifall landskapet skulle göra upphandlingslagstiftningen tillämplig också under EU-tröskelvärdena, dvs. t.ex. göra de nationella tröskelvärdena tillämpliga i landskapet, skulle marknadsdomstolen enligt lagförslaget vara indispositivt forum även under EU-tröskelvärdena, i motsats till vad som anges i detaljmotiveringen.

12 kap.

Förslaget 89 § reglerar individens språkliga rättigheter vid domstolar och statliga myndigheter på Åland. I förhållande till gällande självstyrelselag har i 1 mom. rättssubjektet ändras från "finska medborgare" till "part". Ändringen är motiverad och medför samtidigt att inte bara fysiska personer utan även juridiska personer vars eget språk är finska att rätt att använda finska vid en domstol. Däremot har i förslaget inte definierats vad som avses med "eget språk". Är det angivna modersmålet i befolkningsdataregistret avgörande eller kan parten själv välja språk?

Av förslaget framgår inte heller huruvida rätten att använda finska såsom eget språk kan utnyttjas via ombud eller biträde. Enligt gällande självstyrelselag avser rätten att använda finska "i egen sak". Domstolarnas tolkning har varit att ombud eller biträden, som per definition inte agerar i egen sak, inte haft rätt att använda finska. Parter som önskat anlita biträde har således vänt sig till biträden som kan svenska, vilket främjat en svenskspråkig process. Ifall rätten att använda finska i den nya lagen utsträcks till biträden, finns en risk för att processen i domstolarna till viss del förfinskas, då särskilt bolag kan välja att anlita advokatbyråer från fastlandet som för sin del fritt kan välja att processa på finska. Å andra sidan finns skäl påpeka att bolag alltid har en företrädare som strikt taget inte agerar i egen sak.

I förslaget 89 § 3 mom. kvarstår bestämmelsen om att en handling som tillställts en domstol på finska vid behov ska översättas till svenska. Detaljmotiveringen anger att skyldigheten gäller då handlingen tillställts på finska "i strid med bestämmelserna om ämbetspråket" lämnat in en handling på finska. Konstaterandet är tvetydigt. Myndighetens översättningsskyldighet torde inträda i situationer där parten med stöd av bestämmelserna har haft rätt att lämna in handlingen på finska. Har handlingen lämnats in på finska i strid med bestämmelserna torde ansvaret för att lämna in en översättning åligga parten själv, medan myndigheten eller domstolen enbart bär det övergripande ansvaret att se till att översättningen erhålls. Det vore motiverat att precisera detta i själva lagtexten, eftersom det redan i dagsläget förekommer situationer där svenskspråkiga parter utnyttjar domstolen för översättning av finskspråkiga handlingar.

I förslaget 94 § 2 mom. kvarstår kravet på att staten ska anordna utbildning på svenska för sina anställda på Åland. Motiveringarna till bestämmelsen omfattas. I praktiken har det visat sig att nödvändig fortbildning, framför allt för kanslipersonal varav inte förutsätts kunskaper i finska, inte ordnas på svenska. Med beaktande av de omfattande reformer som är planerade vad gäller datorisering och arbetsmetoder är situationen synnerligen otillfredsställande.

Lagman Kristina Fagerlund

Utlåtandet gällande kapitel 6 har beretts av förvaltningsdomare Emil Waris