



Till justitieministeriet

Referens: VN/846/2018

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi Ahve-nanmaan itsehallintolaiksi Utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag

1. Justitieministeriet har begärt utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag daterat 2.7.2021. Högsta domstolen framför följande som sitt utlåtande.

Lagstiftningskontroll av lagtingslagar

2. Sedan den första självstyrelselagen för Åland stiftades har högsta domstolen haft en central roll i övervakningen av användning av den lagstiftningsbehörighet som hör till landskapet. Högsta domstolen fullgör denna uppgift genom att ge republikens president utlåtanden om de landskapslagar som lagtinget stiftar. Numera föredras alla landskapslagar för republikens president för att presidenten ska kunna besluta om att inlägga eller inte inlägga veto. Högsta domstolens utlåtande begärs inte om alla landskapslagar, men inhämtande av utlåtande är en förutsättning för att republikens president ska kunna förordna att en landskapslag ska förfalla helt eller delvis.

3. Enligt 33 § i lagförslaget ska det sätt som lagstiftningskontrollen genomförs på ändras. Om Delegationen för Ålandsärenden finner att det inte föreligger någon vetorättsgrund, kan den genom enhälligt beslut bestämma att lagtingslagen får träda i kraft utan att den föredras för republikens president. I andra fall ska justitieministeriet föredra lagtingslagen för presidenten. Republikens president kan, även om Delegationen för Ålandsärenden har beslutat annorlunda, förordna att lagtingets beslut om antagande av en lagtingslag ska föredras för presidenten.

4. Ett motsvarande förslag till bestämmelse ingick redan i Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande. Högsta domstolen har i sitt utlåtande till slutbetänkande (12.10.2017, OH2017/126) uppmärksammat vissa problem som den föreslagna regleringen kan leda till. Högsta domstolen upprepar de synpunkter som framförts i nämnda utlåtande. Därutöver konstaterar högsta domstolen att om det beslutas att lagstiftningskontrollen ska genomföras på förslaget sätt, är det viktigt att se till att det i de situationer där ett i 34 § i lagförslaget avsett utlåtande till republikens president behövs finns tillräckligt

med tid för att ge utlåtandet och därefter föredra ärendet för republikens president.

5. Enligt 34 § i lagförslaget ska utlåtanden gällande lagstiftningskontroll i fortsättningen ges till republikens president av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen gemensamt. Utlåtandena utarbetas av en sammansättning med tre ledamöter från högsta domstolen och två från högsta förvaltningsdomstolen jämte en föredragande, som står i tjänsteförhållande till högsta domstolen. Högsta domstolen har i sitt utlåtande om Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande – i samförstånd med högsta förvaltningsdomstolen – föreslagit att en reglering med detta innehåll ska övervägas. Med hänvisning till nämnda utlåtande understöder högsta domstolen förslaget.

Självstyrelselagens förhållande till grundlagen

Allmänt

6. Lagförslaget innehåller principiellt betydande förslag till bestämmelser som gäller självstyrelselagens ställning i förhållande till grundlagen (28 § 1 mom. 1 punkten och 99 §). Motsvarande bestämmelser föreslogs inte i Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande. Högsta domstolen anser det vara problematiskt att nya bestämmelser av så här stor principiell betydelse har tagits med i lagförslaget först i slutskedet av beredningen.

7. Högsta domstolen konstaterar på ett allmänt plan att de föreslagna bestämmelserna lämnar utrymme för tolkning i fråga om innehållet och att deras motiveringar är oklara. Motiveringarna innehåller inbördes motstridiga yttranden och de förefaller delvis stå i strid med bestämmelsernas ordalydelse. Dessa oklarheter gör det svårt att ge exakta bedömningar om vilka konsekvenser införandet av bestämmelserna i självstyrelselagen skulle ha.

28 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget

8. Enligt 28 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget omfattar riksdagens lagstiftningsbehörighet Åland i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag. Detta motsvarar regleringen i den gällande självstyrelselagen. Till bestämmelsen föreslås fogat en begränsning enligt vilken en ändring av grundlagen som skulle innebära att lagtingets lagstiftningsbehörighet begränsas inte behöver iakttas vid stiftandet av en lagtingslag.

9. Högsta domstolen konstaterar att det föreslagna tillägget är svårbegripligt. Motiveringen till förslaget (s. 122–125) ger en motstridig och otydlig bild av syftet med begränsningen. Enligt ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen verkar begränsningen i vilket fall som helst leda till att nya bestämmelser som införs i grundlagen efter att den nya självstyrelselagen stiftats inte kommer att träda i kraft på Åland, om de kan anses begränsa lagtingets lagstiftningsbehörighet. Med andra ord kan lagtinget efter en ändring av grundlagen stifta lagtingslagar som inte beaktar ändringen. Detta skulle antagligen också vara fallet även i fråga om sådana ärenden där det inte finns några specialbestämmelser som avviker från grundlagen i självstyrelselagen.

10. Motiveringen i lagförslaget är särskilt otydlig i fråga om vilket den föreslagna begränsningsbestämmelsens förhållande till bestämmelserna om grundläggande rättigheter är. Å ena sidan framförs i motiveringen den

utgångspunkt som ska anses vara behörig, att de grundläggande rättigheterna är bindande också för lagtinget och att lagtinget vid stiftande av lagtingslagar ska iakta de grundläggande rättigheterna på samma sätt som riksdagen ska iakta dem när den stiftar lagar (s. 123 och 240). Å andra sidan fördunklas denna utgångspunkt dock i motiveringen genom att framföra att frågan om hur en förändrad syn på en grundläggande rättighet i framtiden påverkar lagtingets lagstiftningsbehörighet inte till alla delar är klar och att en förändring av innehållet i en grundläggande rättighet inte kan innebära att lagtingets lagstiftningsbehörighet uppenbart begränsas (s. 123). Vidare konstateras att effekten på lagtingets lagstiftningsbehörighet av att en ny grundläggande rättighet eller någon materiell bestämmelse tas in i grundlagen kan inte till alla delar förutses och att den föreslagna lydelsen enligt prövning i ett enskilt fall i samband med lagstiftningskontrollen möjliggör en argumentation till fördel för en utveckling av lagtingets lagstiftningsbehörighet. (s. 124).

11. Högsta domstolen konstaterar att om till exempel en ny bestämmelse om en grundläggande rättighet läggs till i förteckningen över grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen, är det möjligt att anse att den begränsar utövandet av den lagstiftande makten vid stiftandet av både riksdagslagar och lagtingslagar. Därmed vore det möjligt att tolka den aktuella begränsningsbestämmelsen så att det på Åland trots en grundlagsändring kan stiftas lagtingslagar vars innehåll inte stämmer överens med den nya bestämmelsen om en grundläggande rättighet.

12. Högsta domstolen konstaterar att det i regeringspropositionen som ledde till stiftandet av den nuvarande självstyrelselagen (RP 73/1990 rd) föreslogs en begränsning med likadant syfte i motsvarande bestämmelse: ”dock så att lagtingets behörighet inte kan härigenom kan inskränkas, om inte lagtinget har samtyckt till detta i den ordning som stadgas i 69 §”. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande GrUB 15/1990 rd som givits med anledning av propositionen uttalat sig enligt följande: ”Jämfört med den nuvarande lagen har i paragrafens 1 punkt tagits in en hänvisning till 69 §. I motiveringen karaktäriseras detta som ett förtydligande. Enligt utskottets åsikt gör tillägget snarare saken oklarare. Tillägget skulle uppenbarligen täcka till exempel det fallet att man inför ett grundrättsstadgande som generellt begränsar behörigheten för organ inom den offentliga makten, också för lagtinget. Det nya hänvisningsstadgandet kunde sålunda på ett oberäkneligt sätt kringskära riksdagens kompetens att stifta grundlagar för riket. Å andra sidan räcker 69 § i förslaget till självstyrelselag och 17 § i jordförvärvslagen till med tanke på de orsaker som ligger bakom förslaget. Utskottet har därför utslutit hänvisningsstadgandet.”

13. Högsta domstolen anser att detta ställningstagande av grundlagsutskottet fortfarande är aktuellt. Ett kännetecken för en rättsstat kan anses vara att grundläggande rättigheter garanteras i konstitutionen för alla personer som omfattas av statens jurisdiktion. Dessutom är det av betydelse att bakgrunden till förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen till stor del utgörs av internationella förpliktelser gällande mänskliga rättigheter. Det kan antas att även nya bestämmelser om grundläggande rättigheter som eventuellt tas in i grundlagen har en sådan bakgrund. Med beaktande av dessa utgångspunkter anser högsta domstolen att det är problematiskt att begränsningen ovan tas in i 28 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen. Om begränsningen läggs till i bestämmelsen kunde det leda till att bestämmelser om grundläggande rättigheter som tas in i grundlagen inte som sådana skulle gälla också på Åland, eller att deras giltighet på Åland åtminstone skulle lämna utrymme för tolkning.

14. Det ovan nämnda gäller på motsvarande sätt andra ändringar av grundlagen, om det rör sig om en sak om vilken uttrycklig separat reglering inte har tagits in i självstyrelselagen. Om det rör sig om en sak om vilken separat reglering tagits in i självstyrelselagen, kan det föreslagna tillägget i 28 § 1 mom. 1 punkten anses vara onödig, eftersom det av 97 § i lagförslaget följer att avvikelser från självstyrelselagen kan göras endast genom samstämmiga beslut av riksdagen och lagtinget.

15. I motiveringen till förslaget (s. 123) konstateras att vid behov bör även självstyrelselagen ändras som en följd av en grundlagsändring. Högsta domstolen anser att tanken om att till exempel en ny bestämmelse om en grundläggande rättighet inte kunde läggas till i grundlagen utan att samma bestämmelse också läggs till i självstyrelselagen för Åland för att säkerställa att bestämmelsen om den grundläggande rättigheten också träder i kraft på Åland passar dåligt in i Finlands konstitutionssystem.

16. Det förefaller också som att möjligheten att grundlagen i framtiden kan revideras antingen helt eller till vissa centrala delar, till exempel genom att skriva om bestämmelserna om grundläggande rättigheter i sin helhet, inte har beaktats när propositionen utarbetats. Om grundlagen skulle revideras på ett sådant, mer heltäckande sätt kan den föreslagna begränsningen i 28 § 1 mom. 1 punkten leda till frågor som är mycket svåra att avgöra när det gäller giltigheten för bestämmelserna i grundlagen på Åland.

99 § 1 mom. i lagförslaget

17. Enligt 99 § 1 mom. i lagförslaget, om tillämpningen av en bestämmelse i en lagtingslag i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, ska domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde, om inte annat följer av självstyrelselagen eller jordförvärvslagen.

18. Högsta domstolen konstaterar att 106 § i grundlagen, där stadgas om grundlagens företräde i förhållande till bestämmelserna i lagen, i nuläget gäller inte enbart lagar som riksdagen stiftat, utan också lagar som lagtinget stiftat (se t.ex. HD 2018:16, punkt 10). Den föreslagna bestämmelsens betydelse gäller därför framför allt den föreslagna förutsättningen "om inte annat följer av denna lag eller jordförvärvslagen", som skulle begränsa tillämpligheten av grundlagens företrädesbestämmelse på Åland. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 221) förklaras innehållet i tilläggsförutsättningen så att bestämmelsen "kompletteras därefter, jämfört med 106 § grundlagen, med ett förtydligande som innebär att grundlagens företräde inte gäller om lagbestämmelsen har antagits enbart med stöd av självstyrelselagen eller jordförvärvslagen eller, om självstyrelselagen innehåller bestämmelser som åsidosätter den ifrågavarande grundlagsbestämmelsen". På ett annat ställe i utkastet till proposition (s. 244) beskrivs syftet med bestämmelsen så här "Bestämmelsen innebär att domstolen inte ska ge grundlagsbestämmelsen företräde om tillämpningen av en lagtingslag sker med stöd av en bestämmelse i självstyrelselagen som möjliggör en avvikelse från grundlagen".

19. Högsta domstolen konstaterar att lydelsen "om inte annat följer av denna lag eller jordförvärvslagen" möjliggör en vidare tolkning av innehållet i bestämmelsen än vad som beskrivs i motiveringen. Därmed förblir syftet med förslaget oklart, och bestämmelsen kunde leda till svårförutsedda tolkningsfrågor. Särskilt om bestämmelser som begränsar tillämpningen av grundlagen på Åland tas in i både 28 § 1 mom. 1 punkten och 99 § 1 mom., kan regleringen leda till att domstolarnas möjlighet att övervaka lagtingslagarnas grundlagsenlighet över tid också skulle försvagas även när

det gäller skyddet för de grundläggande rättigheterna och andra sådana frågor för vilkas del självstyrelselagen inte innehåller specialreglering som gäller Åland i frågor som i övrigt föreskrivs i grundlagen. Detta kan inte anses vara en önskvärd utvecklingsriktning.

99 § 2 mom. i lagförslaget

20. Enligt 99 § 2 mom. i lagförslaget, om tillämpningen av en bestämmelse i en riksdagslag eller en lagtingslag skulle strida mot självstyrelselagen eller jordförvärvslagen, ska domstolen ge bestämmelsen i självstyrelselagen eller jordförvärvslagen företräde. Domstolen ska först utreda om den aktuella bestämmelsen i en riksdagslag enligt självstyrelselagen hör till riksdagens eller lagtingets lagstiftningsbehörighet.

21. Med avvikelse från 106 § i grundlagen och 99 § 1 mom. i lagförslaget ingår i det föreslagna 99 § 2 mom. inget krav på att motstridigheten mellan å ena sidan en riksdagslag eller lagtingslag och å andra sidan självstyrelselagen eller jordförvärvslagen ska vara uppenbar. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 221) förklaras utelämnandet av uppenbarhetskriteriet med att det kan förekomma fall där fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och lagtinget inte omedelbart framgår av lagtexten och därför behöver utredas. Vidare konstateras att ett uppenbarhetskriterium skulle medföra att domstolen, då behörighetsfördelningen behöver utredas närmare, måste ge riksdagslagen företräde framom självstyrelselagen. På ett annat ställe i utkastet till proposition (s. 245) framförs att ett uppenbarhetskriterium inte kan ingå i 99 § 2 mom. med hänsyn till att behörigheten alltid ska utredas grundligt.

22. Högsta domstolen anser att den senare meningen i 99 § 2 mom. samt de ovan refererade motiveringsutlåtandena indikerar att behovet av den föreslagna bestämmelsen och dess förhållande till övrig reglering i självstyrelselagen inte har dryftats tillräckligt under beredningen. Högsta domstolen konstaterar att det även utan en bestämmelse som den föreslagna bestämmelsen står klart att domstolarna, när de behandlar ärenden som enligt självstyrelselagen hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet, i stället för riksdagslagar som reglerar sådana ärenden ska följa lagtingslagar som gäller ärendet. Valet av tillämplig lag förutsätter för sin del att domstolen utreder om ärendet i fråga hör till lagtingets eller riksdagens lagstiftningsbehörighet. Dessa frågor ska domstolen redan i nuläget och även enligt den nya lagen avgöra genom att tillämpa bestämmelserna om fördelningen av lagstiftningsbehörighet i självstyrelselagen. Till skillnad från vad man uppenbarligen tänkt vid upprättandet av 99 § 2 mom., handlar ett sådant avgörande som gäller val av tillämplig lag inte om en bedömning av huruvida någon bestämmelse i en riksdagslag står i strid med självstyrelselagen.

23. Den föreslagna bestämmelsen skulle dock också gälla sådana situationer där en riksdagslag som stiftats i ett ärende som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet upptäcks stå i strid med självstyrelselagen. Även en sådan konflikt kan lösas utan den föreslagna bestämmelsen. I en sådan situation ska företräde ges till bestämmelsen i självstyrelselagen redan på den grunden att avvikelser från självstyrelselagen enligt 97 § 1 mom. i lagförslaget kan göras endast i kvalificerad lagstiftningsordning. Som ett exempel på en sådan situation kan nämnas 48 § 2 punkten i lagförslaget, enligt vilken en statlig myndighet ska säkerställa att en statstjänsteman som inom ramen för sina tjänsteuppgifter regelbundet sköter ärenden som gäller Åland, har tillräckliga kunskaper om självstyrelsen och om förhållandena på Åland. Bestämmelserna om statstjänstemäns förtroendenhet med sina uppdrag hör visserligen till riksdagens lagstiftningsbehörighet, men redan på grund av

97 § 1 mom. i självstyrelselagen står det klart att avvikelser från 48 § 2 punkten i självstyrelselagen inte kan göras med riksdagslag. Exemplet åskådliggör samtidigt att den senare meningen i det föreslagna 99 § 2 mom. snarare är vilseledande än tydliggörande.

Övriga frågor

Tjänsteåtal mot medlem av Ålands regering

24. Enligt 13 § i lagförslaget skulle väckande av åtal för tjänstebrott mot en medlem av Ålands regering förutsätta ett beslut av lagtinget, om det genom gärningen har avvikits från en skyldighet inom lagtingets lagstiftningsbehörighet.

25. Uttrycket "om det genom gärningen har avvikits från en skyldighet inom lagtingets lagstiftningsbehörighet" i den föreslagna bestämmelsen har en oklar betydelse. Uttrycket förefaller därutöver strida mot oskuldspresumtionen, eftersom det ger en sådan uppfattning att det redan har konstaterats att medlemmen av regeringen har avvikit från skyldigheten. Frågan kan i detta skede dock bara vara om en misstänkt avvikelse. Av dessa anledningar föreslår högsta domstolen att det nämnda uttrycket ersätts till exempel med uttrycket "om åtalet gäller förfarandet av en medlem av regeringen i ett ärende som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet".

26. Enligt motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 100) påverkar förslaget inte statsrådets justitiekanslers eller riksdagens justitieombudsmans rätt att enligt grundlagens 110 § 1 mom. driva åtal eller besluta att åtal ska väckas i ärenden som hör till laglighetsövervakningen på Åland. Lydelsen i den föreslagna paragrafen innehåller dock inte ett undantag för de högsta laglighetsövervakarnas åtalsrätt. Av denna anledning kan det uppstå oklarheter om huruvida justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman kan bestämma att åtal ska väckas utan lagtingets beslut, om han eller hon anser att en medlem av regeringen har handlat lagstridigt i ett ärende som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Ärendet bör tydliggöras i den fortsatta beredningen.

27. Som en fråga gällande den interna konsekvensen i lagförslaget fäster högsta domstolen uppmärksamhet vid att den föreslagna 13 § och den tillhörande övergångsbestämmelsen i 110 § i lagförslaget avviker från varandra. Övergångsbestämmelsen föreslås gälla endast vissa i bestämmelsen specificerade brottsrubriceringar, trots att motsvarande brottsrubriceringar inte anges i 13 §, utan denna paragraf gäller tjänstebrott i allmänhet. Konflikten bör åtgärdas i den fortsatta beredningen.

Lagtingets lagstiftningsbehörighet

28. I lagförslaget återgår man, till skillnad från Ålandskommitténs 2013 förslag, till en grundlösning i enlighet med den gällande självstyrelselagen, enligt vilken både de frågor där lagtinget har lagstiftningsbehörighet (27 §) och de frågor där riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar Åland (28 §) räknas upp i självstyrelselagen. Högsta domstolen anser, med hänvisning till de synpunkter som den framfört i utlåtandet till kommitténs slutbetänkande, att denna grundlösning är motiverad.

29. Högsta domstolen tar inte ställning till frågan om hur lagstiftningsbehörigheten ska fördelas mellan lagtinget och riksdagen i

självstyrelselagen. Högsta domstolen uppmärksammar dock följande detaljer i den föreslagna regleringen ur perspektivet för en tydlig reglering.

30. 27 § 1 mom. 7 och 8 punkterna i lagförslaget är nya jämfört med den nuvarande självstyrelselagen. De följer i huvudsak den uppfattning som utformats i tolkningspraxis av den gällande självstyrelselagen om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, vilket även konstateras i motiveringen till lagförslaget (s. 112–113). I bestämmelserna används dock det nya begreppet ”inom lagtingets lagstiftningsbehörighet”. Detta uttryck kan inte anses vara tydligt, eftersom det tillsammans med inledningsstycket i 27 § 1 mom. förefaller leda till en cirkeldefinition av lagtingets lagstiftningsbehörighet. Uttrycket skulle kunna ändras så att det motsvarar till exempel det uttryck som används i 34 punkten i samma moment, som också används i den gällande självstyrelselagen och som därmed har ett vedertaget betydelseinnehåll: ”inom rättsområden som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet”.

31. I 7 punkten i momentet omnämns som en ärendedelhet som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet bland annat offentligheten för lagtingets, självstyrelsemyndigheternas och kommunernas på Åland handlingar. Av motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 112–113) får man uppfattningen att förslaget till alla delar motsvarar hur fördelningen av lagstiftningsbehörigheten enligt den gällande självstyrelselagen har tolkats i praktiken. Den föreslagna bestämmelsen förefaller dock de facto medföra att lagtingets lagstiftningsbehörighet utvidgas jämfört med nuläget. Tolkningspraxis i enlighet med den gällande självstyrelselagen utgår nämligen från att offentligheten för handlingar hör till landskapets lagstiftningsbehörighet endast till den del som åländska myndigheters handlingar hänför sig till sådana frågor vars reglering hör till landskapets lagstiftningsbehörighet (se högsta domstolens utlåtande 1.6.2021, KKO-HD/98/2021). I den fortsatta beredningen vore det skäl att kontrollera antingen bestämmelsens ordalydelse eller motivering för att det ska framgå klart om avsikten är att ändra nuläget och på vilket sätt.

32. I punkt 7 i förteckningen nämns som en ärendedelhet som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet även upphandling, som dock omfattas av begränsningen ”inom lagtingets lagstiftningsbehörighet”. Högsta domstolen konstaterar att landskapets lagstiftningsbehörighet i tolkningspraxis i enlighet med den gällande självstyrelselagen har ansetts bestämmas utifrån vilken enhet som gör upphandlingen (se högsta domstolens utlåtande 12.9.2017, OH2017/134). Högsta domstolen anser att regleringen skulle bli tydligare och begripligare om befogenhetsfördelningen i offentlig upphandling bestämdes direkt på basis av att upphandlingen görs av Ålands självstyrelsemyndighet eller en kommun eller en annan med dessa jämförbar upphandlande enhet, och inte med en hänvisning till ärenden som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Lagrådet

33. Enligt 32 § i lagförslaget införs en möjlighet att genom lagtingslag inrätta ett lagråd för att granska Ålands regerings förslag om stiftande av lagtingslagar. Högsta domstolen har i sina utlåtanden till Ålandskommitténs 2013 mellan- och slutbetänkanden understött inrättandet av ett sådant nytt organ. Med hänvisning till de synpunkter som framförts i tidigare utlåtanden understöder högsta domstolen förslaget.

Ikraftträdande i vissa skyndsamma fall

34. I 36 § i lagförslaget utvidgas jämfört med den gällande självstyrelselagen de situationer där lagtinget kan bemyndiga Ålands regering att bestämma att en lagtingslag helt eller delvis ska träda i kraft innan den genomgått lagstiftningskontrollen. Högsta domstolen uppmärksammar med tanke på exaktheten i regleringen att det i 2 mom. i paragrafen å ena sidan talas om "lagtingslag" och å andra sidan om "temporär lagtingslag". I lagförslaget eller dess motivering definieras inte heller vad som avses med temporär lagtingslag. Det finns skäl att tydliggöra förslaget i den fortsatta beredningen.

Avgörande av vissa meningsskiljaktigheter

35. Enligt 55 § i lagförslaget, uppstår meningsskiljaktighet angående en åländsk eller en riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd, kan Ålands regering eller riksmyndigheten hänskjuta frågan till Delegationen för Ålandsärenden. Om en part inte nöjer sig med delegationens beslut, kan parten föra saken till högsta domstolen för avgörande. Förslaget motsvarar den gällande regleringen till övriga delar, men högsta domstolen skulle i fortsättningen fungera som besvärinstans i meningsskiljaktigheter som gäller behörighet. Högsta domstolen anser förslaget vara motiverat.

36. I motiveringen till utkastet till proposition konstateras (s. 54) att under tillämpningen av 1991 års självstyrelselag har sammanlagt tre sådana meningsskiljaktigheter förts till högsta domstolens prövning. Högsta domstolen konstaterar att en fjärde sådan meningsskiljaktighet för närvarande är anhängig i högsta domstolen.

37. Enligt 72 § 3 mom. och 84 § i lagförslaget ska vissa meningsskiljaktigheter gällande ekonomiska ansvarsfrågor mellan staten och Åland behandlas i Delegationen för Ålandsärenden som första instans. Högsta förvaltningsdomstolen föreslås vara besvärinstans i dessa ärenden. Högsta domstolen har inget att anmärka på dessa förslag till bestämmelser.

Behörighetsfördelningen vid genomförandet av Europeiska unionens beslut

38. 76 och 77 § i lagförslaget gäller behörighetsfördelningen vid genomförandet av Europeiska unionens beslut. Högsta domstolen anser att den föreslagna regleringen till vissa delar är principiellt problematisk.

39. Högsta domstolen uppmärksammar för det första att trots att behörigheten att fatta ett förvaltningsbeslut i en i 77 § 1 mom. avsedd situation i princip hör till den statliga myndighet som bestäms utifrån tillämplig lagstiftning, kan denna behörighet i vissa fall överföras till statsrådets allmänna sammanträde. Med hänsyn till den exceptionella karaktären i en sådan överföring av behörighet bör förutsättningarna för den definieras entydigt. Förutsättningarna för överföring av behörighet beskrivs dock otydligt i 3 mom. i paragrafen: "Om en förvaltningsåtgärd enligt 1 mom. inte kan vidtas i enlighet med Delegationens i 2 mom. avsedda rekommendation och parterna fortsättningsvis är oeniga i saken". Oklarhet orsakas särskilt av det att det enligt 2 mom. i paragrafen inte förefaller vara obligatoriskt att begära en rekommendation till avgörande av Delegationen för Ålandsärenden i meningsskiljaktigheter. Därmed förblir det oklart om den statliga myndighetens behörighet överförs till statsrådets allmänna sammanträde i en situation där parterna är oeniga, men ingen rekommendation till avgörande har begärts av delegationen.

40. Enligt motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 205) innebär "formuleringen "i sista hand" i detta fall att beslut om den enda

förvaltningsåtgärd, efter att man vid förhandlingar på hög politisk nivå nått enighet om dess innehåll, fortfarande kan fattas i den ordning som anges i 1 mom. Om parterna även efter de politiska förhandlingarna däremot är oeniga om den enda förvaltningsåtgärden, fattas beslutet enligt 3 mom. av statsrådet.” Syftet med regleringen förefaller alltså vara att prövningsrätten för den statliga myndighet som enligt lag är behörig i fråga om beslutets innehåll är bunden till vad som avtalats om saken vid politiska förhandlingar som avses i paragrafen, vilka ska ske med den sammansättning som avses i 52 § 1 mom. i lagförslaget. Högsta domstolen anser att regleringsmodellen enligt förslaget inte stämmer överens med det krav som föranleds av 2 § 3 mom. i grundlagen om att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och att lag ska iakttas noggrant i all offentlig verksamhet.

41. I högsta domstolens avgörande HD 1998:8 har regleringen i den gällande självstyrelselagen tolkats så att jord- och skogsbruksministeriet är behörig att utfärda ett fiskeriförbud som omfattar hela landet, när den fiskekvot som beviljats Finland som medlemsstat i Europeiska unionen har fyllts. Om den föreslagna regleringen godkänns, ska till exempel ett sådant fiskeriförbud utfärdas i ett förfarande enligt 76 och 77 §. Enligt 77 § 1 mom. skulle den behöriga statliga myndigheten i princip ha behörighet att utfärda ett fiskeförbud. Om denna myndighet och den åländska myndigheten inte var eniga om huruvida fiskeriförbudet ska utfärdas, kunde ärendet föras till Delegationen för Ålandsärenden för behandling, varefter ärendet eventuellt bör behandlas i ett förfarande enligt 77 § 3 mom., dvs. först vid en politisk förhandling som förs med en sammansättning som avses i 52 § 1 mom. och därefter på statsrådets allmänna sammanträde. I detta fall kan det gå avsevärt lång tid för att fatta ett beslut om utfärdande av fiskeriförbud. Högsta domstolen anser att den föreslagna regleringen med hänsyn till principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen inte är ett lämpligt sätt att reglera beslutsmekanismen i ärenden där det ska vara möjligt att utan dröjsmål fatta ett förvaltningsbeslut för genomförande av förpliktelser som föranleds av unionsbestämmelserna.

Tatu Leppänen
President

Wilhelm Norrman
Kanslichef

Föredragning i plenum 22.9.2021

Närvarande: president Leppänen, justitieråden Häyhä, Jokela, Sippo, Koponen, Kantor, Huovila, Antila, Hirvelä, Engstrand, Ilveskero, Mäkelä, Tammi-Salminen, Tapani, Ojala och Guimaraes-Purokoski