



Till Justitieministeriet

Hänvisning: Justitieministeriets begäran om utlåtande 16.6.2017 (OM 60/08/2013)

Utlåtande om Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande

Justitieministeriet har berett Högsta domstolen tillfälle att avge utlåtande om Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande Ålands självstyrelse i utveckling, Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 33/2017. Utlåtandet har utarbetats i en arbetsgrupp till vilken presidenten förordnat justitieråden Bygglin, Rautio, Kantor och Engstrand och därefter behandlats i plenum. Utlåtandet är begränsat till de frågor som är relevanta med beaktande av Högsta domstolens uppgift inom lagstiftningskontrollen och vid lösning av tvister med anknytning till självstyrelselagen för Åland.

Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten

I förhållande till den gällande självstyrelselagen har man i kommittébetänkandet föreslagit åtskilliga förändringar i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och lagtinget. Lagtinget kan enligt förslaget ensidigt, genom lagtingslag antingen helt eller delvis överta en del av de behörighetsområden som idag enbart hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet (28 §). Dessutom kan i jämförelse med gällande lag betydligt fler angelägenheter som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet överföras till lagtinget genom lag som stiftas i enkel lagstiftningsordning (30 §). Lagstiftningsbehörighet kan också överföras från lagtinget till riksdagen: Om det är fråga om

behörighet som överförs på lagtinget med stöd av 28 eller 30 §, sker återförandet genom en lag som stiftas i enkel lagstiftningsordning, medan övriga överföringar av lagstiftningsbehörighet sker i grundlagsordning (31 §).

Den förteckning som gäller fördelningen av lagstiftningsbehörigheten har i några avseenden ändrats i förhållande till gällande självstyrelselag. Förteckningen innehåller för det första nya angelägenheter, som inte ingår i nu gällande lag, (t.ex. 26 § 4, 7 och 15 punkten, 28 § 3, 4 och 5 punkten samt 30 § 16 och 24 punkten i förslaget) och även begrepp som tidigare använts i förteckningen har ändrats (26 § 10 och 12 punkten i förslaget). En del av de angelägenheter som finns i den gällande självstyrelselagen har helt och hållet utelämnats eller ersatts med en annan angelägenhet (27 § 2, 5, 7, 8, 9, 17, 19, 21 och 34 punkten, 18 § 15 och 19 punkten samt 29 § 2 och 6 punkten i gällande självstyrelselag). Av betydelse är även förslaget till ändring av systematiken i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten: När det i den gällande självstyrelselagen stadgas skilt om å ena sidan de angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet (18 § 1-27 punkten) och å andra sidan om de angelägenheter som hör till rikets lagstiftningsbehörighet (27 § 1-42 och 29 § 1-6 punkten), innehåller förslaget endast bestämmelser om de angelägenheter som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet (26, 28 och 30 §), medan övriga angelägenheter enligt förslaget (27 § 1 mom.) alltid hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Högsta domstolen tar inte ställning till fördelningen av lagstiftningsbehörigheten eller förändringarna i den i förhållande till nuläget eftersom denna fråga till sin natur är politisk. Högsta domstolen uppmärksammar dock, med utgångspunkt i den roll den har vid lagstiftningskontrollen, några tolkningsproblem som de föreslagna förändringarna och den föreslagna systematiken möjligen ger upphov till.

I de situationer som föreslås i 28 §, när ärenden som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet kan överföras genom lagtingets beslut till lagtingets lagstiftningsbehörighet, skulle det enligt förslaget inte finnas någon skild mekanism som säkerställer att överföringen av behörigheten skulle ske genom en tillräckligt noggrann förberedelse och en omfattande behandling av de omständigheter som borde beaktas vid överföringen. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 28 § 2 momentet kan lagtinget genom lagtingslag överta lagstiftningsbehörigheten på de i paragrafen uppräknade rättsområdena efter att statsrådet och Ålands regering har kommit överens om de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av övertagandet. I förslagets 29 § har dessutom stadgats om förfarandet i de situationer, när statsrådet och Ålands regering inte kan nå en sådan överenskommelse. Den

föreslagna mekanismen utsträcker sig dock inte till några andra konsekvenser än sådana som är ekonomiska eller administrativa. Högsta domstolen konstaterar att de rättsområden som kan vara föremål för överförande av lagstiftningsbehörigheten enligt förslaget 28 § utgör synnerligen omfattande och mångfasetterade helheter (t.ex. "föreningar", "stiftelser" och "handelsregister"). Överföringen av lagstiftningsbehörigheten på dessa områden kan ha betydande effekt på och anknytning till även de lagar som tillämpas i riket och lagstiftningen på dessa områden kan i alla händelser komma att tillämpas i domstolarnas rättskipning. I synnerhet i de fall när lagstiftningsmakten inom ett rättsområde överförs enbart delvis, bör man vid beredningen av överföringen fästa särskild uppmärksamhet vid att den sker på ett tydligt avgränsat och exakt sätt och i samband med överföringen bör man noggrant granska dess förhållande till den rikslagstiftning som fortsättningsvis förblir gällande på Åland. När lagtinget enligt förslaget har stiftat en lagtingslag om övertagande av lagstiftningsbehörigheten på ett visst rättsområde, finns det endast begränsade möjligheter att ens inom ramarna för den lagstiftningskontroll som avses i förslaget 33 § ingripa ifall övertagandet inte sker på ett korrekt sätt.

I övrigt är det också klart, såsom ovan nämnda ändringsförslag ifråga om förteckningarna över fördelningen av lagstiftningsbehörigheten påvisar, att den terminologi och de begrepp som använts vid definitionen av behörighetsfördelningen med tiden kan förändras till sitt innehåll eller föråldras. Det uppstår även nya fenomen och ämnesgrupper, som man inte i samband med stiftandet av lagen har kunnat beakta vid fördelningen av lagstiftningsbehörigheten. I dylika situationer kan systematiken i gällande självstyrelselag, där gränserna för behörigheten bestäms skilt för riket och landskapet, skapa bättre förutsättningar för att bedöma till vem lagstiftningsbehörigheten hör och om det enligt grunderna för självstyrelselagen är fråga om ett ärende som hör till rikets eller landskapets lagstiftningsmakt. Det är även möjligt att det sker en ökning av de ärenden där Högsta domstolen blir tvungen att ta ställning till frågan om vem som har lagstiftningsmakten enligt förslaget 26 § 19 punkt.

Högsta domstolen anser det nödvändigt att man i den fortsatta beredningen beaktar dessa problem och att man också överväger att utveckla en samarbetsmekanism som skulle garantera en grundlig beredning av en överföring av lagstiftningsbehörigheten och säkerställa att den lagstiftning som överförs till landskapet är förenlig med rättsordningen i övrigt. Om en överföring sker utan att tillräckliga förberedande åtgärder vidtagits uppkommer lätt situationer då man inte vet till vilken del ny landskapslagstiftning skall följas och till vilken del den lagstiftning i riket, som inte förändrats i landskapet, fortfarande är i kraft. Lagstiftningskontrollen är inte lämpad att lösa problem av denna

art, eftersom kontrollen inte omfattar en granskning av kvaliteten i lagstiftningen eller dess tillräcklighet och förenlighet med rättsordningen i övrigt.

Inrättande av ett lagråd i landskapet

Kommitténs betänkande innehåller ett förslag (32 §) om att Ålands regerings förslag om stiftande av lagtingslag skulle granskas av ett lagråd. Lagrådet, som skulle vara ett rådgivande expertorgan, skulle inrättas genom en lagtingslag. Högsta domstolen har i sitt utlåtande 9.4.2015 om kommitténs delbetänkande (OH2015/30) utförligare behandlat frågan och där meddelat sig stöda tanken på att utomstående expertis utnyttjas i ett tidigt skede i lagstiftningsproceduren. Högsta domstolen stöder även nu detta förslag och är övertygad om att såväl en genomgång av komplicerade behörighetsfrågor som en lagteknisk granskning i lagrådet skulle vara ägnad att underlätta arbetet i lagtinget och avsevärt minska de problem som idag uppdragas först i lagstiftningskontrollen. Detta förutsätter emellertid att de som utses att ge utlåtande i lagrådets namn besitter den särskilda sakkunskap som krävs och att tillräckliga resurser reserveras för det arbete utlåtandena kräver.

Lagstiftningskontrollen

Kommittén har i sitt betänkande beskrivit den nu gällande lagstiftningskontrollen och konstaterat att den på det hela taget fungerat väl. Högsta domstolen är enig med kommittén om att de flesta av lagtingets beslut är oproblematiske ur behörighetssynpunkt. Mycket talar för att man kunde sträva till att minska de skeden i proceduren kring landskapslagstiftning som kan ses som onödig övervakning. Högsta domstolen tar inte ställning till frågan i vilken omfattning lagstiftningskontroll skall ske. Högsta domstolen föreslås emellertid även i fortsättningen ha en betydande roll i kontrollen och önskar därför i det följande peka på vissa enskilda frågor i den föreslagna regleringen som förefaller problematiska framför allt ur en praktisk synvinkel.

Kommittén konstaterar att det skulle vara önskvärt att förenkla lagstiftningskontrollen i fråga om rutinartade landskapslagar genom att utöka Ålandsdelegationens, det vill säga den kommande Delegationens för Ålandsärenden, befogenheter i förhållande till landskapslagarnas ikraftträdande. I enlighet med detta föreslår kommittén att om Delegationen för Ålandsärenden finner att det inte föreligger någon grund för veto kunde den genom ett enhälligt beslut bestämma att lagen får träda i kraft utan att den föredras för republikens president (33 § 2 mom.). I andra fall skall justitieministeriet föredra lagtingslagen för presidenten. Även om delegationen har beslutat annorlunda kan

presidenten enligt förslaget förordna att lagtingets beslut skall föredras för presidenten (33 § 3 mom.).

Vid en genomgång av de utlåtanden som Högsta domstolen gett under de senaste fem åren kan man konstatera att i åtminstone 10 fall av 30 har Ålandsdelegationen och Högsta domstolen haft olika åsikt om en landskapslag eller en del av den skall förordnas att förfalla eller inte. Republikens president har i samtliga fall beslutat i enlighet med Högsta domstolens utlåtande. I ett enda fall har det varit omröstning i Ålandsdelegationen. Republikens president har i två fall använt sitt veto fastän en enhällig delegation ansett att ingen behörighetsöverskridning skett. Om delegationen själv kunde besluta vilka ärenden som inte föredras för presidenten föreligger faran att den andel som inte föredras växer med tiden och att även sådana lagtingsbeslut passerar lagstiftningskontrollen som man senare i kontrollen finner höra till ett område inom riksdagens kompetens. Sådana situationer kan senare vara svåra att åtgärda då rättssäkerheten fordrar konsekvens i de avgöranden som fattas inom lagstiftningskontrollen.

I det nuvarande systemet passerar alla lagtingsbeslut om landskapslagar republikens president. Ärendena föredras efter beredning i justitieministeriet. Föredraganden och ministern för Ålandsärenden, som har Ålandsdelegationens utlåtande till sitt förfogande, avgör om Högsta domstolens utlåtande inhämtas i detta skede eller inte. Utan ett utlåtande av Högsta domstolen kan republikens president inte utöva sin vetorätt.

Det föreslagna systemet är tänkt att påskynda landskapslagarnas ikraftträdande och minska byråkratin kring lagstiftningskontrollen. Det är emellertid osäkert om de förslag som kommittén gjort i praktiken skulle ha dessa positiva verkningar.

Problemet ligger i det faktum att justitieministeriet även i fortsättningen skulle ha något av en övervakande funktion, som emellertid inte skulle vara lika tydlig som den nuvarande. Förfarandet som föreslås förefaller diffusare och mindre transparent. Föredraganden och ministern för Ålandsärenden skulle sakna rätt att på eget initiativ föra ett ärende till föredragning. Republikens president förväntas reagera, om han eller hon i varje fall vill att saken skall föredras. Det förefaller osannolikt eller i varje fall oändamålsenligt att presidentens kansli skulle ha resurser att i nämnda syfte och utan beredning och föredragning följa med lagtingsbesluten och delegationens utlåtanden. Enligt betänkandet förväntas justitieministeriet bevaka presidentens intressen och göra presidenten uppmärksam på eventuella tveksamma fall. Denna uppgift skulle troligen kräva att ministeriet

översände förteckningar jämte ställningstaganden även över ärenden i vilka delegationen funnit att presidentföredragning kan undvaras. Det är skäl att märka att presidentens eventuella reaktion borde ske i ett tidigt skede så att ärendet jämte Högsta domstolens utlåtande kunde föredragas inom de fyra månader räknat från det ärendet inkom till ministeriet, som reserverats för presidentens veto.

Högsta domstolen anser att det är skäl att i den fortsatta beredningen närmare undersöka de praktiska konsekvenserna av förslaget och hur man kunde utveckla regleringen för att uppnå målsättningarna med en snabbare och smidigare lagstiftningskontroll. Om Delegationen för Ålandsärenden ges en mera central roll i kontrollen än vad Ålandsdelegationen har idag är det viktigt att man garanterar delegationen tillräckliga resurser och sakkunskap att sköta sin viktiga uppgift inom den föreslagna snäva tidsramen om två månader.

Utlåtanden till republikens president

Under den pågående beredningen av en ny självstyrelselag för Åland har i olika sammanhang uppkommit frågan huruvida man i lagstiftningskontrollen också kunde utnyttja den särskilda sakkunskap som Högsta förvaltningsdomstolen besitter på många av de rättsområden som är centrala i detta arbete. I det föreliggande betänkandet har tanken kommit fram endast som ett omnämmande i de allmänna motiveringarna (s. 78) om att i den sammansättning i Högsta domstolen som avger utlåtande till republikens president i lagstiftningskontrollen kunde ingå en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen.

I interna överläggningar mellan de högsta domstolarna redan under kommittéarbetet har man tillsammans konstaterat att det skulle vara ändamålsenligt och önskvärt att vardera domstolens sakkunskap kunde utnyttjas. Samtidigt har man ansett det vara svårt med beaktande av gällande lagstiftning om de högsta domstolarna att utöka en avdelning i Högsta domstolen med en eller flera ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen. Även en sådan komplettering i sammansättningen skulle uppenbarligen kräva en reglering i självstyrelselagen som skulle göra det möjligt för domare från vardera högsta domstolen att delta i handläggningen av utlåtandet. Däremot har man i överläggningarna ansett det vara möjligt att ändra självstyrelselagen så att det skulle vara fråga om ett för båda domstolarna gemensamt utlåtande till republikens president, som skulle utarbetas av en sammansättning med tre ledamöter från Högsta domstolen och två från Högsta förvaltningsdomstolen jämte en föredragande, som skulle stå i tjänsteförhållande till Högsta domstolen. Sammansättningen skulle då bestämmas i självstyrelselagen och utlåtandet skulle vara

ett sui generis utlåtande avgivet som ett utlåtande av de högsta domstolarna enligt självstyrelselagen. Den så bildade sammansättningens behörighet skulle som utgångspunkt omfatta endast utlåtandena till republikens president enligt självstyrelselagen. Den redan befintliga lagstiftningen och regleringen av domstolarnas verksamhet och arbetssätt skulle stödja en sådan lösning utan att mera omfattande lagändringar krävdes. Lagtekniskt skulle det nämligen endast krävas en rätt minimal reglering i självstyrelselagen för att systemet skulle fungera. Högsta domstolen anser att det under den fortsatta beredningen finns skäl att överväga den nämnda lösningen.

Frågor med anknytning till unionsrätten

Såsom kommittén konstaterat är lagstiftningskontrollen av landskapslagar med unionsrättsligt innehåll utmanande för Högsta domstolen bland annat av den orsaken att man i kontrollen inte har behörighet att fastslå tolkning av unionsrättsliga rättsakter. Högsta domstolen konstaterar att även i dessa ärenden kunde en förstärkning i sakkunskapen på de områden som hör till Högsta förvaltningsdomstolen underlätta beredningen och vara välkommen.

Kommittén har noterat att Högsta domstolen i lagstiftningskontrollen aldrig begärt om förhandsbesked av EU-domstolen och att det inte ens framkommit om en begäran övervägts (s. 77-78). Högsta domstolen konstaterar att – förutom att tidsramen för lagstiftningskontrollen skulle omöjliggöra en begäran – förhandsavgörande kan begäras av domstol endast för avgörande av frågor i mål som är anhängiga. Utlåtanden till republikens president uppfyller inte dessa kriterier varför det inte har varit och inte kommer att vara möjligt att få EU-domstolens uttalanden i dessa frågor. Bedömningen av huruvida stiftandet av en landskapslag står i strid med tvingande EU-rätt måste även i fortsättningen ske nationellt och sker lämpligast med beaktande av de säkerhetsmarginaler som hittills tillämpats. Detta innebär att en behörighetsöverskridning konstateras endast då det är uppenbart att Finland som medlem i unionen bryter mot sina förpliktelser om landskapslagen träder i kraft.

De föreslagna bestämmelserna som gäller meningsskiljaktigheter om behörigheten vid genomförande av Europeiska unionens beslut motsvarar i stort sett dem som nu är i kraft. Innehållet i den nuvarande 59b § självstyrelselagen har i förslaget uppdelats i tre paragrafer (76 – 78 §).

Innehållet i första meningen i det nuvarande 59 b § 2 momentet återfinns i 76 § 3 momentet i förslaget. Ålands och statens myndigheter skall samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är

beroende av varandra. I motiveringen till det föreslagna 76 § 3 mom. (s. 183) har man redogjort för bl.a. fördelningen av fiskekvoter. Om såväl staten som landskapets myndigheter skall fatta beslut om utnyttjande av kvoten eller följa hur den fylls, skall myndigheterna enligt motiveringen i samråd se till att den gemensamma kvoten inte överskrids. Regleringen motsvarar alltså gällande lag.

I den föreslagna 77 § behandlas den situationen att endast en åtgärd får vidtas. Enligt 2 mom. skall ifall den åländska myndigheten och statens myndighet inte är överens om vilka åtgärder som bör vidtas i en fråga som avses i 1 mom. saken hänskjutas till Delegationen för Ålandsärenden som ger en rekommendation till avgörande.

En förändring i förhållande till gällande lag utgör förslaget att saken när landskapet och riket har olika åsikt skall hänskjutas till Delegationen för Ålandsärenden medan 59b § gällande självstyrelselag föreskriver att en rekommendation till avgörande kan begäras av Ålandsdelegationen. I motiveringen till det föreslagna lagrummet (s. 183) står emellertid att det är möjligt att av Delegationen för Ålandsärenden begära en rekommendation till avgörande. Det föreslagna lagrummet och dess motivering står således i konflikt med varandra.

Högsta domstolen fäster uppmärksamhet vid att den lösning som föreslås och som alltså i sak överensstämmer med gällande reglering inte löser de problem som framgår ur Högsta domstolens avgörande HD 2017:47, vilket givits efter att betänkandet offentliggjordes. I avgörandet var det fråga om en meningsskiljaktighet som gällde fördelningen av en fiskekvot, som alltså som ovan nämndes i motiven till den nya självstyrelselagen anges som ett exempel på ett ärende som skall lösas genom överläggningar. I sitt avgörande kom Högsta domstolen till att man vid fördelningen av fiskekvoter kan råka i en situation där det är nödvändigt och möjligt att vidta endast en enda förvaltningsåtgärd. Avgörandet fattades efter omröstning. Även om man skulle anse att meningsskiljaktigheter alltid bör lösas genom överläggningar kan man trots det råka i en situation där Högsta domstolen i sista hand blir tvungen att avgöra en meningsskiljaktighet mellan landskapet och riket som en tvist angående behörighet i enlighet med 55 § i den nya självstyrelselagen, såsom framgår ur det nämnda avgörandet HD 2017:47.

Avgörandet visar att rättsläget i ett sådant fall är oklart och att man är tvungen att tolka mycket centrala och för självstyrelsen väsentliga stadganden i självstyrelselagen på basis av kortfattade motiveringar i förarbetena. Högsta domstolen finner ett dylikt rättsläge otillfredsställande. Ett centralt problem med så stark politisk anknytning bör lösas med tillräckligt klara bestämmelser. Det

är viktigt att ifrågavarande bestämmelser i självstyrelselagen och motiveringarna till dem vidareutvecklas i den fortsatta beredningen. Dessa frågor bör inte lämnas till domstolarna för avgörande utan man bör tillsammans på ett politiskt plan komma överens hur de skall lösas.

Lösning av behörighetstvister

Högsta domstolens centrala uppgift i självstyrelsen anknyter till lagstiftningskontrollen. Därutöver har Högsta domstolen givits en särskild uppgift att slutligt avgöra tvister mellan landskapet och riket då meningsskiljaktigheter uppkommit om en åländsk myndighet eller en riksmyndighet har behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd. En något motsvarande uppgift har i förslaget (84 §) överförs till Högsta domstolen från Ålands förvaltningsdomstol beträffande ansvarsfördelningen mellan staten och Åland i ärenden som hänför sig till brott mot Europeiska unionens regelverk.

Enligt förslaget (55 §) kan såväl riksmyndigheten som landskapsregeringen hänskjuta en fråga gällande behörigheten att vidta en viss förvaltningsåtgärd till Delegationen för Ålandsärenden, som avgör saken. Om den ena av eller bägge parterna inte nöjer sig med delegationens beslut, kan de föra saken till Högsta domstolen för avgörande. Enligt nu gällande lag kan landskapsregeringen eller riksmyndigheten göra en framställning om avgörande av frågan direkt till Högsta domstolen (60 § 2 mom.).

I enlighet med förslaget skulle Högsta domstolens roll förändras till en besvärinstans i dessa ärenden. Förändringen är principiellt betydelsefull, även om processen i praktiken i stort sett kunde motsvara det nuvarande förfarandet. Förändringen kunde tänkas leda till det att tvistefrågornas motiveringar är bättre formulerade redan innan ärendet förs till Högsta domstolen. Dessutom skulle Högsta domstolen ha avgörandet av Delegationen för Ålandsärenden som grund för sitt avgörande.

Förslaget innehåller inga bestämmelser som reglerar förfarandet i Högsta domstolen. Inte heller i den nu gällande lagen finns det några andra bestämmelser än sådana som gäller hörandet av parterna och Ålandsdelegationen. De bestämmelser som reglerar Högsta domstolens förfarande i rättskipningsärenden har visat sig fungera även i det fåtal behörighetstvister som varit föremål för Högsta domstolens avgörande med stöd av 60 § 2 momentet i den nu gällande självstyrelselagen. Det är även uppenbart rationellt att handläggningen av ett dylikt ärende inte i onödan styrs av särskilda processregler utan att Högsta domstolen ges möjlighet att i varje enskilt fall välja det förfaringsätt som är mest ändamålsenligt med beaktande av sakens natur. Högsta domstolen anser

det dock vara befogat att det i motiveringarna till den föreslagna 55 § kort konstateras att Högsta domstolen har möjlighet att välja ett sådant förfaringsätt som är ändamålsenligt med beaktande av de allmänna principer som skall efterföljas i rättegången. Då kunde Högsta domstolen t.ex. välja det sätt på vilket parterna hörs och vid behov även höra sakkunniga.

Högsta domstolen har ovan föreslagit att man kunde överväga möjligheten att vid avgivande av utlåtanden i samband med lagstiftningskontrollen utnyttja Högsta förvaltningsdomstolens sakkunskap. Utvecklandet av grunden för ett dylikt samarbete i rättskipningsärenden skulle dock kräva omfattande principiella diskussioner och förberedelser och på grund härav föreslås inte ett utvidgande av samarbetet till behörighetstvister i detta sammanhang.

President Timo Esko

Kanslichef Tommi Vuorialho

Föredraget i plenum 11.10.2017

Närvarande: President Esko samt justitieråden Bygglin, Häyhä, Rautio, Poutiainen, Sippo, Koponen, Kantor, Pynnä, Littunen, Huovila, Antila, Hirvelä, Leppänen, Engstrand och Ilveskero