

Datum
31.3.2015

Diarienummer
H 40/15

Till justitieministeriet

Justitieministeriets begäran om utlåtande 6.2.2015, OM 60/08/2013

UTLÅTANDE OM ÅLANDSKOMMITTÉNS 2013 DELBETÄNKANDE – ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE I UTVECKLING

Justitieministeriet har berett högsta förvaltningsdomstolen tillfälle att ge ett utlåtande om Ålandskommitténs 2013 delbetänkande (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 6:2015). Statsrådet har tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utarbeta ett förslag till reform av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. I sitt delbetänkande drar kommittén upp riktlinjerna för den fortsatta beredningen av förslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen har granskat riktlinjerna i betänkandet främst med tanke på den dömande makten och förvaltningsrättsskipningen och konstaterar att riktlinjerna till denna del på det hela taget är väl underbyggda. I sina riktlinjer torde kommittén ha utgått från att förvaltningsrättsskipningen såsom hittills ska vara ett område där behörigheten tillkommer riket. Denna utgångspunkt är principiellt riktig. Beträffande reglerna för sökande av ändring framförs dock vissa reservationer nedan, i slutet av del 3 i detta utlåtande.

Högsta förvaltningsdomstolen anför som sitt utlåtande följande:

1. Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket samt förfarandet vid överföring av behörighet (4 och 8 kap. i delbetänkandet)

Av kommitténs delbetänkande framgår att den nya självstyrelselag som är under beredning eventuellt kommer att innehålla en förteckning över de områden som även i fortsättningen kommer att omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet. I betänkandet talas om *kärnområden*. Till övriga delar skulle landskapet ha lagstiftningsbehörighet, dock så att på de områden som inte är kärnområden, men där riket i detta nu har lagstiftningsbehörigheten ska rikets lagstiftningsbehörighet kvarstå tills denna *rikets kvarstående behörighet* genom iakttagande av särskilda förfaranden överförs på landskapet.

Högsta förvaltningsdomstolen anser att behörigheten i de frågor som gäller den dömande makten permanent ska tillhöra riket, eller, uttryckt med den terminologi som används i betänkandet, ska dessa frågor höra till kärnområdet för rikets behörighet. Detta skulle innebära bland annat att frågor som gäller domstolar, rättsmedel, instansordningen och domstolsprocessen även i fortsättningen ska regleras i rikets lagstiftning och att rikets lagstiftning ska tillämpas vid utövning av den dömande makten i landskapet, om inte annat följer av självstyrelselagen. Det är omöjligt att tänka sig



att man genom landskapslagstiftning till exempel skulle kunna inrätta nya domstolar eller att behörigheten för i landskapet eventuellt verksamma domstolar skulle vara en annan än för domstolarna i riket eller att domstolarna i landskapet skulle tillämpa annan processlagstiftning än i riket. Sistnämnda fråga behandlas närmare nedan i del 3 i detta utlåtande.

I 27 § 23 punkten i den gällande självstyrelselagen används begreppet rättskipning, men det förefaller som om det vid regleringen av behörighetsfördelningen vore mera motiverat att använda begreppet den dömande makten, såsom man gjort i t.ex. 3 § 3 mom. i grundlagen. En sådan ändring av begrepp skulle även återspegla den allmänna ändring av det finska förvaltningsprocessuella systemet som kommer till uttryck i den starka huvudregeln att det alltid är domstolarnas uppgift att skipa rätt. Förvaltningsmyndigheterna har numera mycket sällan rättskipningsuppgifter. Om man undantagsvis anser det nödvändigt att ändring i första instans ska få sökas hos en högre förvaltningsmyndighet i stället för hos en domstol eller oavhängig besvärdsnämnd, ska detta ordnas genom omprövningsförfarande, inte genom förvaltningsbesvär. Högsta förvaltningsdomstolen anser att i nästa självstyrelselag borde det inte längre finnas någon möjlighet att ge landskapsregeringen rättskipningsuppgifter (såsom fallet är i gällande 25 § 1 mom. i självstyrelselagen).

Vid den fortsatta beredningen torde kommittén även i övrigt få lov att ta ställning till i vilken utsträckning det är motiverat att föreslå att det i självstyrelselagen ska ingå sådana bestämmelser om utövningen av den dömande makten vilka avviker från rikslagstiftningen eller med vilken man begränsar rikets möjligheter att reglera utövningen av den dömande makten i landskapet. Eventuellt kan man anse det nödvändigt att ha bestämmelser som garanterar att Åland även i fortsättningen har en tingsrätt och en förvaltningsdomstol som verkar i anslutning till tingsrätten. Självstyrelselagen borde således innehålla grundläggande bestämmelser inte bara om de statliga (förvaltnings-) myndigheterna på Åland, utan även om domstolarna där. Självstyrelselagens bestämmelser om utövning av dömande makt behandlas längre fram i detta utlåtande, i samband med kommitténs riktlinjer för de förvaltningsprocessuella bestämmelserna i självstyrelselagen.

I detta skede av beredningen har högsta förvaltningsdomstolen inget att anföra om kommitténs än så länge mycket preliminära riktlinjer om förfarandet vid överföring av behörighet. Allmänt taget finns det dock orsak att understryka det som också kommittén framhåller, nämligen att det på lagstiftningsnivå bör vara tydligt vad som avses med olika samråd och överenskommelser. Strävan att skapa ett smidigt förfarande får inte leda till situationer som juridiskt är oklara.

2. Lagstiftningskontrollen (9 kap.)

Kommitténs linjedragning att tyngdpunkten i kontrollen med ett särskilt lagråd bör förskjutas till ett tidigare skede av lagberedningsprocessen torde kunna understödjas. Inte heller den gällande självstyrelselagen torde ställa hinder för en sådan förhandskontroll av lagförslagets kvalitet som den som kommittén skisserar upp.

Av betänkandet framgår att man vid lagstiftningskontrollen behöver sakkunskap i stats- eller förvaltningsrättsliga frågor och andra frågor som vanligtvis inte behandlas i högsta domstolen utan i högsta förvaltningsdomstolen. Kommittén har dragit upp riktlinjer för ett förfarande där högsta domstolen skulle handlägga dessa ärenden i en sammansättning som kompletterats med förvaltningsråd från högsta förvaltningsdomstolen. Med tanke på den fortsatta beredningen *anser högsta förvaltningsdomstolen att det är möjligt att tänka sig uppgifterna i anslutning till lagstiftningskontrollen anförtros till exempel en för detta ändamål inrättad gemensam avdelning av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.*

Kommittén anser att landskapslagarna bör föredras för republikens president endast i de fall då det föreligger tveksamhet angående behörighetsfördelningen. Kommitténs överväganden och riktlinjer i denna fråga förefaller inte helt oproblematiske. Vid den fortsatta beredningen gäller det att förvisa sig om att eventuella reformer inte äventyrar rättssäkerheten genom att vålla oklarhet om landskapslagarnas ikraftträdande och att republikens presidents möjlighet att utöva sin vetorätt inte riskeras.

3. Förvaltningsprocessuella bestämmelser (11.3 kap.)

I avsnittet om självstyrelselagens förvaltningsprocessuella bestämmelser förefaller kommittén utgå från att lagstiftningsbehörigheten i fråga om rättskipningen eller den dömande makten ska tillhöra riket. Detta bör, såsom ovan redan nämnts, även i fortsättningen vara utgångspunkten och den dömande makten ska vara ett av kärnområdena för rikets behörighet. Skulle man vid den fortsatta beredningen dock stanna för att anse att lagstiftningsbehörigheten beträffande den dömande makten inte permanent ska tillhöra riket, är det nödvändigt att vid den fortsatta beredningen utreda och grundligt överväga vilka rättsregler om den dömande makten och förvaltningsprocessen som ska ingå i självstyrelselagen.

I betänkandet presenterar kommittén kort nuläget och förändringsbehoven i fråga om de förvaltningsrättsliga bestämmelserna och drar upp riktlinjer för det förestående lagstiftningsarbetet. Högsta förvaltningsdomstolen anser att riktlinjerna till sina utgångspunkter är goda och motiverade.

Vid bedömningen av behovet att i självstyrelselagen ta in bestämmelser om den dömande makten och förvaltningsprocessen är det enligt högsta förvaltningsdomstolens åsikt motiverat att, såsom också kommittén gör i den första av sina riktlinjer, utgå från att rättsläget och rättsreglerna på Åland så långt som möjligt borde motsvara den allmänna rättsutvecklingen på förvaltningsrättskipningens område och att rättsskyddet ska vara lika för alla.

Högsta förvaltningsdomstolen anser att även kommitténs andra riktlinje, nämligen att landskapsregeringens beslut ska överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol, är mycket viktig med tanke på rättsskyddet och det förvaltningsprocessuella systemet. Högsta förvaltningsdomstolen motsätter sig inte heller den riktlinjen att beslut som landskapsregeringens ledamöter har fattat i sammanträde ändå skulle överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen.

Vid den fortsatta beredningen behövs en bedömning av i vilken mån det är motiverat att besvärsrätten och besvärsmyndigheterna regleras genom bestämmelser i självstyrelselagen. Det förefaller möjligt att de behövliga bestämmelserna åtminstone i huvudsak kunde ingå i (rikets) förvaltningsprocesslag eller en eventuell ny förvaltningsprocesslag. I självstyrelselagen skulle ingå sådana bestämmelser endast i den mån som skyddet för den åländska självstyrelsen anses förutsätta det.

Högsta förvaltningsdomstolen understöder kommitténs fjärde linjedragning, enligt vilken besvärordningen på Åland ska vara densamma som i riket i sådana ärenden där besluten överklagas hos någon annan besvärsmyndighet än förvaltningsdomstolen. I likhet med kommittén anser högsta förvaltningsdomstolen att marknadsdomstolens behörighet att pröva besvär även över beslut som fattats av åländska landskapsmyndigheter ska framgå av lagstiftningen. Högsta förvaltningsdomstolen anser också kommitténs tredje linjedragning vara motiverad, nämligen att förvaltningsbeslut som fattas av myndigheter som lyder under lagtinget ska få överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. På vilket sätt det är möjligt att lagstiftningstekniskt nå dessa mål och till vilken del det är behövt att ta in bestämmelser om detta i självstyrelselagen är en fråga som ska utredas vid den fortsatta beredningen.

Såsom av betänkandet framgår, innebär självstyrelselagens bestämmelser om besvärordningen att vissa beslut som med stöd av landskapslagstiftningen fattas av landskapsmyndigheter överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen, medan motsvarande beslut i riket överklagas hos någon besvärsnämnd (t.ex. besvärsnämnden för studiestöd eller besvärsnämnden för social trygghet) och vidare hos försäkringsdomstolen. Enligt högsta förvaltningsdomstolens uppfattning gäller det att vid den fortsatta beredningen utreda och bedöma vilken besvärordning som i dessa fall är ändamålsenlig och hur saken lagstiftningstekniskt kan regleras på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens uppfattning ska i självstyrelselagen i fortsättningen inte längre tas in bestämmelser som gör det möjligt för landskapsregeringen att fungera som besvärsmyndighet. Om det anses behövt att beslut av t.ex. myndigheter som lyder under landskapsregeringen kan utvärderas av landskapsregeringen innan de får överklagas hos förvaltningsdomstolen, bör detta ordnas genom ett omprövnings-, inte ett besvärsförfarande.

Förvaltningsprocessen regleras genom bestämmelser i de författningar som särskilt reglerar förvaltningsprocessen (såsom förvaltningsprocesslagen och lagen om högsta förvaltningsdomstolen), men dessutom i materiell lagstiftning. I substanslagstiftningen kan till exempel ingå bestämmelser om besvärsmyndighet även för andra än dem som skulle ha besvärsmyndighet enligt den allmänna lagstiftningen om besvärsmyndighet eller om begränsning av besvärsmyndigheten genom krav på besvärstillstånd. Särskilda regler om besvärsmyndighet kan också följa av unionsrättsliga förpliktelser.

En problematisk fråga är landskapets eventuella förvaltningsprocessuella lagstiftningsbehörighet i frågor där landskapet har lagstiftningsbehörighet "i fråga om substansen". Å ena sidan borde de processuella frågorna regleras på enahanda grunder genom rikslagstiftning. Å andra sidan är landskapslagstiftningen till innehållet inte nödvändigtvis så identisk med närmast motsvarande rikslagstiftning att processbestämmelserna i rikslagstiftningen automatiskt kan tillämpas när ändring söks i beslut som fattas med stöd av landskapslagstiftning.

I vissa situationer kan det således mot bakgrund av den gällande lagstiftningen vara oklart om rikslagstiftningens särskilda förvaltningsprocessuella bestämmelser blir tillämpliga eller inte. I sitt avgörande 29.1.2015/22 (kort referat) ansåg högsta förvaltningsdomstolen att besvär över Ålands förvaltningsdomstols beslut i ett ärende som gällde skyldighet att betala renhållningsavgift enligt 17 och 18 § i landskapslagen om renhållning kunde anföras endast under förutsättning att högsta förvaltningsdomstolen beviljade besvärstillstånd. Tolkningen grundade sig på att enligt rikets avfallslag får ändring i förvaltningsdomstolens avgiftsbeslut sökas endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

I sitt fortsatta arbete bör kommittén även behandla frågor om tillämplig lagstiftning och lagstiftningsbehörigheten i situationer som denna. Processreglerna bör vara entydiga. Reglerna för sökande av ändring ska i mån av möjlighet vara likadana när ändring söks i sådana beslut av riket respektive landskapet vilka baserar sig på lagstiftning av motsvarande innehåll. I situationer där det inte finns en entydigt motsvarande rikslagstiftning, bör det dock vara möjligt att i landskapslag ta in klara bestämmelser även om sökande av ändring. Dessa ska i mån av möjlighet motsvara de allmänna riktlinjerna i rikslagstiftningen.

4. Vissa detaljer

Enligt kommittén är det inte ändamålsenligt att införa särlösningar på Åland i fråga om kravet på finskt medborgarskap för domare. Högsta förvaltningsdomstolen är av samma åsikt. Lagstiftningen om behörighetskrav för domare hör till lagstiftningen om utövning av den dömande makten, vilken på ovan nämnt sätt ska vara ett kärnområde inom den behörighet som tillhör riket.

I beskrivningen av förhållandet mellan rikslagstiftningen och landskapslagstiftningen finns det i betänkandet ett inexact konstaterande om att enligt det nuvarande systemet är det domstolarna (i sista hand högsta domstolen) som i ett enskilt fall i samband med lagtolkningen avgör om en rikslag eller en landskapslag blir tillämplig. En sådan fråga avgörs i sista hand av antingen högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, beroende på vilken lagstiftning som blir tillämplig.

Högsta förvaltningsdomstolen har vid sin kanslisession 30.3.2015 beslutat ge detta utlåtande, som grundar sig på en promemoria av förvaltningsrådet Kari Kuusiniemi och förvaltningsrådet Outi Suviranta.

President

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Vihervuori', with a long horizontal line extending to the right.

Pekka Vihervuori

Kanslichef

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Pietarinen', with a circular flourish at the beginning.

Päivi Pietarinen