



13.9.2017

H 351/17

Till justitieministeriet

Justitieministeriets begäran om utlåtande 16.6.2017, OM 60/08/2013

UTLÅTANDE OM ÅLANDSKOMMITTÉNS 2013 SLUTBETÄNKANDE – ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE I UTVECKLING

Justitieministeriet har berett högsta förvaltningsdomstolen tillfälle att ge ett utlåtande om Ålands-kommitténs 2013 slutbetänkande (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 33:2017). Statsrådet har tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utarbeta ett förslag till reform av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. I sitt slutbetänkande föreslår kommittén att en helt ny självstyrelselag för Åland stiftas. Den ska ersätta 1991 års självstyrelselag och blir den i ordningen fjärde självstyrelselagen. Syftet är att modernisera lagen och att ge möjligheter att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än vad nu är fallet.

I sitt utlåtande 40/2015 har högsta förvaltningsdomstolen granskat riktlinjerna i kommitténs delbetänkande främst med tanke på den dömande makten och förvaltningsrättsskipningen och konstaterat att riktlinjerna till denna del på det hela taget var väl underbyggda. Högsta förvaltningsdomstolen iaktar med tillfredsställelse att de synpunkter som framfördes i utlåtandet i stort sätt har beaktats. I det här utlåtandet framförs vissa kommentarer och reservationer beträffande reglerna för sökande av ändring samt några andra förslag av allmänt offentligt eller förvaltningsrättsligt intresse.

Högsta förvaltningsdomstolen anför som sitt utlåtande följande:

1. Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket samt förfarandet vid överföring av behörighet

Lagförslaget innehåller 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 antingen av lagtinget eller av riksdagen.

Högsta förvaltningsdomstolen iaktar med tillfredsställelse att i enlighet med 26 § 1 mom. 7 punkten i lagförslaget kommer behörigheten i de frågor som gäller den dömande makten fortfarande att tillhöra riket, eller, uttryckt med den terminologi som används i betänkandet, kommer dessa frågor även i fortsättningen att höra till kärnområdet för rikets behörighet. Detta innebär bland annat att frågor som gäller domstolar, rättsmedel, instansordningen och domstolsprocessen även i fortsättningen regleras i rikets lagstiftning och att rikets lagstiftning tillämpas vid utövning av den dömande makten i landskapet, om inte annat följer av självstyrelselagen. Högsta förvaltningsdomstolen anser att det inte borde finnas någon möjlighet att

ge landskapsregeringen rättskipningsuppgifter (såsom fallet är i gällande 25 § 1 mom. i självstyrelselagen). Högsta förvaltningsdomstolen har den uppfattningen att hänvisningen till kap. 6 i 26 § 1 mom. 7 punkten utesluter denna möjlighet.

Lagförslagets 30 § gäller lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som kan överföras till Åland i enkel lagstiftningsordning. I paragrafens punkt 21 nämns kyrkolagen och annan lagstiftning om religionssamfund. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att enligt 76 § i grundlagen finns i kyrkolagen bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den gäller det som särskilt bestäms i kyrkolagen. Eftersom riksdagens behörighet inom kyrkolagstiftningens område regleras i kyrkolagen torde riksdagen inte till denna del i enkel lagstiftningsordning kunna överföra den i 30 § avsedda kompetensen till lagtinget.

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 betänkandet konstateras i avsnitt 1.8.5. att "Det kunde också finnas behov av att stärka högsta domstolens sammansättning i Ålandsärenden med en ledamot från högsta förvaltningsdomstolen, eftersom många av de rättsfrågor som blir föremål för utlåtande av högsta domstolen hänför sig till rättsområden som hör till högsta förvaltningsdomstolens kompetens. Högsta förvaltningsdomstolen anser 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.

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 arbetsätt 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 förvaltningsdomstolen anser att det under den fortsatta beredningen finns skäl att överväga den nämnda lösningen.

2. Den dömande makten

Rättskipningen och domstolsväsendet ska enligt förslaget liksom för närvarande höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Denna utgångspunkt motsvarar högsta förvaltningsdomstolens åsikt.

På Åland finns en tingsrätt och en förvaltningsdomstol. Dessa domstolar är organisatoriskt nära kopplade till varandra. I 38 § i lagförslaget föreslås att det på Åland ska finnas en tingsrätt och en förvaltningsdomstol. En eventuell framtida förändring av denna domstolsorganisation på Åland kräver således ändring av självstyrelselagen. Även denna reglering kan anses som väl grundad. Däremot finner högsta förvaltningsdomstolen det problematiskt att Ålands förvaltningsdomstol karakteriseras som en "underrätt" i allmänna motiveringarna (kap. 2.2.7 s. 98). Ålands förvaltningsdomstol har likadan ställning som de regionala förvaltningsdomstolarna i Finlands förvaltningsrättskipningssystem som består av två domstolsinstanser och där ärendet vanligen redan har behandlats av en förvaltningsmyndighet, möjligen efter rättelseyrkandeförfarande. I detta hänseende har Ålands förvaltningsdomstol en annan ställning än tingsrätten. Däremot är begreppet "i första instans" i själva lagtexten riktigt.

I självstyrelselagen finns vissa särbestämmelser om överklagande i förvaltningsärenden när det är fråga om landskapsregeringens beslut. Dessa bestämmelser föreslås att ändras så att huvudregeln enligt 40 § 1 mom. 1 punkten är att besluten överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. Endast beslut som fattas av Ålands regering i sammanträde ska överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Förslaget motsvarar den ordning som numera gäller överklagande av ministeriernas och statsrådets beslut. Högsta förvaltningsdomstolen anser detta förslag som motiverat med hänsyn till strävan att utveckla högsta förvaltningsdomstolen i riktning mot en prejudikatdomstol och koncentrera behandlingen av förvaltningsbesvär på förvaltningsdomstolsnivå.

I förslaget föreslås även förtydliganden av bestämmelserna om besvärordningen i situationer där beslut fattas med stöd av en överenskommelseförordning. Sådana beslut ska enligt huvudregeln i 40 § 2 mom. överklagas hos den domstol som normalt är besvärinstans när det gäller beslut som fattas av denna myndighet. Högsta förvaltningsdomstolen anser denna lösning som motiverad.

Även om lagstiftningsbehörigheten angående rättskipningen och domstolsväsendet hör till riksdagen, ska lagtinget enligt förslagets 39 § 2 mom. ha behörighet att på vissa villkor lagstifta om besvär rätt i situationer där rikslagstiftningen inte är direkt tillämplig. Detta skulle vara möjligt i fall detta behövs för tydlighetens skull och regleringen är förenlig med de grunder som i rikslagstiftningen tillämpas i motsvarande eller närmast likartade ärenden. På motsvarande sätt kunde det enligt 41 § genom lagtingslag utfärdas särskilda bestämmelser om förfarandet vid Ålands förvaltningsdomstol, om motsvarande bestämmelser i rikslag inte går att anpassa till den lagstiftning som ska tillämpas på Åland.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt utlåtande 40/2015 att landskapets eventuella förvaltningsprocessuella lagstiftningsbehörighet var en problematisk fråga i de fall där landskapet har lagstiftningsbehörighet "i fråga om substansen". I vissa situationer kunde det således mot bakgrund av den gällande lagstiftningen vara oklart om rikslagstiftningens särskilda förvaltningsprocessuella bestämmelser blir tillämpliga eller inte. Enligt högsta förvaltningsdomstolens mening torde den i 39 § 2 mom. föreslagna regleringen lösa detta problem. Däremot kan stadgandets formulering "om överklagbarhet och rätten att överklaga förvaltningsbeslut", anses vara för snäv. Förvaltningsprocessrättslig särreglering i rikets substanslagstiftning kan omfatta även övriga frågor angående till exempel fristen för ändringsökande, till vilken myndighet besvärsskriften bör skickas eller om det överklagade beslutets verkställighet. Därför borde en vidare formulering användas.

Högsta förvaltningsdomstolen betonar att reglerna för sökande av ändring i mån av möjlighet ska vara likadana när ändring söks i riks- respektive landskapsmyndigheters beslut som baserar sig på lagstiftning med 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 så vitt som möjligt motsvara de allmänna riktlinjerna i rikslagstiftningen.

Högsta förvaltningsdomstolen påpekar att den finska texten i lagförslaget som ingår i betänkandet inte till alla delar motsvarar den svenska (t.ex. 41 § "tarkempia säännöksiä" jmf. "särskilda bestämmelser").

3. Ärenden som gäller Europeiska Unionen

Enligt 84 § i förslaget skulle staten och Åland kunna jämka det ansvarsbelopp på grund av Europeiska Unionens domstols avgörande som avses i 83 §. Skulle det uppstå oenighet mellan staten och Åland om ansvaret, kunde Delegationen för Ålandsärenden avgöra saken enligt vad som föreskrivs i 83 §. Om en part inte nöjer sig med Delegationens beslut, kan den inom 30 dagar från det att den fått del av beslutet, föra saken till högsta domstolen för avgörande.

Den föreslagna regleringen är ny och skiljer sig från den gällande 59 d § i nuvarande självstyrelselag, enligt vilken en tvist om ansvaret behandlas som förvaltningstvistemål vid Ålands förvaltningsdomstol enligt vad som föreskrivs i 12 kap. förvaltningsprocesslagen (586/1996), och i 59 d § i nuvarande lag. Bestämmelsen tillkom under riksdagsbehandlingen av en lagändring av 9 a kap. om ärenden som gäller Europeiska Unionen i nuvarande självstyrelselag (GrUB 7/2002 rd). Enligt den föreslagna paragrafens detaljmotivering skulle en tvist mellan staten och Åland om ansvarsfördelningen vid brott mot EU-rätten i första hand innebära tolkning av de statliga och de åländska myndigheternas skyldigheter att genomföra unionsrätten. Primärt skulle bedömningen till övervägande del gälla tolkning av självstyrelselagen och till sin natur innehålla skadeståndsrättsliga bedömningar. Delegationen för Ålandsärenden och högsta domstolen är därför bäst skickade att avgöra tvister av detta slag.

Trots den föreslagna ändringens ringa praktiska betydelse ser högsta förvaltningsdomstolen principiella konstitutionella och juridiska problem i den. En dylik tvist mellan staten och landskapet är av offentligrättslig natur och hör därför till förvaltningsrättskipningens område där enligt 3 § 2 mom., 98 § och 99 § i grundlagen förvaltningsdomstolarna och i högsta instans högsta förvaltningsdomstolen är behöriga.

Tvister mellan myndigheter, offentligrättsliga juridiska personer och enskilda om ett visst offentlig-rättsligt baserat kostnadsansvar och dess delning behandlas i huvudregel som förvaltningstvistemål enligt 12 kap. i förvaltningsprocesslagen eftersom ingen myndighet har behörighet att avgöra tvisten genom ett juridiskt bindande förvaltningsbeslut. Å andra sidan skulle en sådan behörighet innebära att beslutet i fråga kunde överklagas hos en behörig förvaltningsdomstol.

Eftersom Delegationen för Ålandsärenden enligt förslaget skulle ha behörighet att avgöra tvister mellan landskapet och riket borde ändringsökande enligt rådande konstitutionella och processuella principer ske genom besvär till förvaltningsdomstol, i praktiken antingen Ålands förvaltningsdomstol eller högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsprocesslagen skulle bli tillämplig som processregim. Däremot skulle det föreslagna besvärsförfarandet till högsta domstolen ske inom ett processrättsligt vakuum eftersom ärendet varken skulle vara ett tvistemål eller ett ansökningsärende enligt rättegångsbalken. Materiellt har högsta förvaltningsdomstolen en stor erfarenhet av mål där förhållandet mellan Ålands lagstiftning och EU-rätten samt delning av lagstiftningsbehörigheten varit aktuell (se t.ex. HFD 2017:23).

Den föreslagna 84 § och dess motiveringar är även något otydliga. Ur paragrafen framgår först att staten och Åland kan jämka det ansvarsbelopp som avses i 83 §. Till följande konstateras att om det uppstår oenighet mellan staten och Åland om ansvaret avgör Delegationen för Ålandsärenden saken enligt vad som föreskrivs i 83 §. Saken kan vidare föras till högsta domstolen för avgörande. Enligt ordalydelsen skulle alltså Delegationen för Ålandsärenden och högsta domstolen avgöra en tvist om ansvarsfördelningen enligt rättsnormerna i 83 §. Enligt ordalydelsen skulle Delegationen för Ålandsärenden (och högsta domstolen) däremot inte ha

befogenhet att jämka ansvarsbeloppet. Enligt motiveringarna skulle Delegationen för Ålandsärenden ändå handlägga en begäran om jämkning. Om det är meningen att Delegationen för Ålandsärenden ska ha befogenhet att jämka ansvaret [ansvarsbeloppet] bör detta explicit framgå ur lagförslaget.

4. Åländsk hembygdsrätt

Den nuvarande regleringen har preciserats i lagförslaget. De föreslagna 14 och 15 §§ verkar liksom 6 och 7 §§ i den gällande lagen, innehålla en lucka. Enligt ordalydelsen får en finsk medborgare som är född på Åland, men vars varken far eller mor har hembygdsrätt, inte hembygdsrätt med stöd av lag men inte heller på ansökan eftersom han eller hon inte har flyttat till Åland, vilket är det första av de kumulativa villkoren i 15 § 1 mom.

5. Ålands landshövding och Delegationen för Ålandsärenden

I 24 § 5 mom. i lagförslaget stadgas att "En ledamot eller suppleant som på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada har förlorat sin förmåga att fullgöra sitt uppdrag är skyldig att lämna uppdraget, men kan skiljas från uppdraget endast genom laga kraft vunnet beslut av domstol. Ärendet ska på ansökan av delegationen behandlas vid Ålands förvaltningsdomstol."

Enligt högsta förvaltningsdomstolen borde stadgandet kompletteras med hur beslutet i dylika fall fattas i delegationen (antagligen enhälligt av de övriga medlemmarna) samt med en hänvisning till förvaltningsprocesslagen angående besvär över Ålands förvaltningsdomstols beslut. Om avsikten är att delegationens beslut skall kunna verkställas innan det har vunnit laga kraft, borde ett skilt stadgande om detta ingå i förslaget.

Högsta förvaltningsdomstolen har vid sin kanslisession 12.9.2017 beslutat ge detta utlåtande. Utlåtandet har beretts av justitieråden Kari Kuusiniemi, Niilo Jääskinen och Outi Suviranta.

President



Pekka Vihervuori

Kanslichef



Toni Kaarresalo