



13.09.2017

Justitieministeriet

Begäran om utlåtande JM 60/08/2013

Inrikesministeriets utlåtande: Ålandskommitténs slutbetänkande 2013

Justitieministeriet har bitt inrikesministeriet om ett utlåtande om Ålandskommitténs slutbetänkande. I sitt utlåtande konstaterar inrikesministeriet följande.

Polisväsendet

Inrikesministeriets polisavdelning har begärt Polisstyrelsens och skyddspolisens utlåtande.

Polisavdelningen konstaterar att syftet med lagen är skapa ett självstyrelsesystem för Åland som med tiden och vid behov möjliggör en smidigare överföring av nya behörighetsområden till Ålands landsting. Trots det allmänna syftet föreslås det i lagen (26 §) att vissa kärnområden som man kan förutse att inte kommer att överföras till självstyrelsen. Om en sådan överföring ändå skulle bli aktuell, kan en sådan överföring ske endast i grundlagsordning.

Ett sådant kärnområde är polisiär verksamhet i enlighet med förslagets 26 § 1 mom. 12 punkten. Med polisiär verksamhet som avser trygga statens säkerhet avses skyddspolisens verksamhet och bekämpning av terrorism. Annan polisverksamhet som gäller allmän ordning och säkerhet ska liksom för närvarande höra till lagtingets behörighet.

Polisavdelningen anser att det är viktigt att de frågor som rör statens säkerhet och terrorism i enlighet med förslaget skall höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet.

Förundersökning och tvångsmedel skall enligt förslaget ingå i kärnområdena som hör till riksdagens lägstiftningsbehörighet. Den materiella lagstiftningen om detta skall liksom för närvarande höra till riksdagens behörighet. Eftersom Åland har ett eget polisväsende har polisen på Åland utfört förundersökningar enligt en särskild överenskommelseförordning. Till rättsområdet tvångsmedel hänförs bl.a. gripande och häktning, reseförbud, kvarstad, beslag, genomsökning, såsom husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning, samt telefonavlyssning, teleövervakning, avlyssning, täckoperationer o.dyl.

Polisavdelningen konstaterar att enligt förslaget skall systemet med överenskommelseförordningar kvarstå vilket enligt polisavdelningen är bra.

Polisstyrelsen framhämtar i sitt utlåtande att det inte är enbart skyddspolisen som bekämpar terrorism. Vidare påpekar Polisstyrelsen att t.ex. säkerhetsarrangemangen vid statsbesök i sista hand är en fråga om statens säkerhet och således borde saken preciseras i motiveringarna i regeringens proposition.

Skyddspolisen har framhämtat att det kunde övervägas ifall stadgandet som gäller statens säkerhet kunde moderniseras på så sätt att man kunde behandla statens säkerhet eller den nationella säkerheten (valtion turvallisuus, kansallinen turvallisuus) utan att det specifikt skulle vara knytet till polisens verksamhet. Utformningen skulle i

13.09.2017

så fall inte ta ställning till olika myndigheters ställning eller placering i statsförvaltningen.

Räddningsväsendet

Vad gäller landskapet Åland är räddningsväsendet och befolkningsskyddet sektorer som har betydelse för räddningsavdelningens ansvarsområde. Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör brand- och räddningsväsendet till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen hör befolkningsskyddet till rikets lagstiftningsbehörighet, dock så att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke.

Dessutom har med stöd av självstyrelselagen för Åland utfärdats en förordning av republikens president om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000). I förordningen föreskrivs att vissa uppgifter inom bland annat befolkningsskyddet ska skötas gemensamt av rikets och landskapets myndigheter.

Enligt förslaget i betänkandet ska brand- och räddningsväsendet även i fortsättningen höra till landskapet Ålands (lagtingets) lagstiftningsbehörighet, dock så att det inte längre nämns separat i självstyrelselagen (27 § i förslagsutkastet).

Befolkningsskyddet ska enligt förslaget regleras i 26 § 1 mom. 13 punkten enligt följande (Riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar Åland i fråga om...): "befolkningsskydd vid försvarstillstånd eller undantagsförhållanden och vid förberedelse inför dessa, dock så att beslut om förflyttning av personer som är bosatta på Åland till en ort utanför kan fattas enbart med Ålands regerings samtycke".

I enlighet med 30 § 1 mom. 4 punkten i lagförslaget kan annat befolkningsskydd än sådant som följer av försvarstillstånd eller undantagsförhållanden överföras till Åland i enkel lagstiftningsordning. Denna delning av befolkningsskyddsbehörigheten har motiverats på följande sätt i betänkandet (s. 148): "De myndigheter som i dag svarar för befolkningsskyddet på Åland är i någon mån statliga myndigheter men huvudsakligen myndigheter vars verksamhet i grunden bygger på lagtingslagstiftning, framförallt myndigheterna inom brand- och räddningsväsendet samt hälso- och sjukvården. Befolkningsskyddet har dessutom utvecklats i riktning mot att bli en mera integrerad del av brand- och räddningsväsendet. Sett mot denna bakgrund bör det vara möjligt att överföra behörigheten över befolkningsskyddet som gäller skyddet av lokalbefolkningen under andra förhållanden än när försvarstillstånd eller undantagsförhållanden eller förberedelse inför dessa råder."

Den nya självstyrelselagens 46 § reglerar förvaltningsärenden som är gemensamma för riket och landskapet. Till dem hör bland annat befolkningsskyddet på Åland: De åländska och de statliga myndigheterna ska, på det sätt som anges i en överenskommelseförordning, gemensamt sköta befolkningsskyddet på Åland så att dessa myndigheter under en gemensam förvaltning kan delta med de resurser som de förfogar över och som behövs i befolkningsskyddet. Enligt detaljmotiveringen (s. 165 i betänkandet) finns det ingen anledning att ompröva den bedömning som vid tillkomsten av den nuvarande lagen gjordes om att en effektiv samordning mellan de statliga och de åländska myndigheterna bäst tillgodoses genom en överenskommelseförordning. Behovet av gemensam förvaltning påverkas inte av att befolkningsskyddet som behörighetsområde delas upp i två områden, dels befolkningsskyddet enligt 26 § 13 punkten som hänför sig till försvarstillstånd och undantagsförhållanden, dels området enligt 30 § 1 mom. 4 punkten som gäller annat befolkningsskydd. Enligt motiveringen behövs överenskommelseförordningen alltså även för behörigheten i fråga om det område som avses i 30 § 1 mom. 4 punkten.

Inrikesministeriet har i sitt utlåtande (SMDno-2015-310) till justitieministeriet daterat 10.4.2015 om Ålandskommitténs delbetänkande fäst vikt vid att den gällande självstyrelselagen för Åland inte definierar begreppet befolkningsskydd. Dessutom har lagstiftningen om räddningsväsendet reviderats efter att självstyrelselagen stiftats. Därför ansåg inrikesministeriet i sitt utlåtande att det är viktigt att man vid reformen av självstyrelselagstiftningen preciserar avgränsningen för vad som räknas till räddnings-

13.09.2017

väsendet och vad som räknas till befolkningsskyddet samt tar in detta i lagen och motiveringen för att undvika eventuella tolkningsproblem.

Räddningsavdelningen konstaterar att den för den nya självstyrelselagen planerade indelningen av befolkningsskyddet i befolkningsskydd vid försvarstillstånd och undantagsförhållanden och förberedelse inför dessa (rikets behörighet) samt i "annat" befolkningsskydd som kan överföras till landskapet Ålands behörighet är problematisk.

Artikel 61 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionen (FördrS 82/1980) definierar befolkningsskydd (civilförsvar) som fullgörandet av humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. Sådan verksamhet som med stöd av den planerade självstyrelselagen kan överföras till landskapets behörighet kan inte betraktas som befolkningsskydd om man följer definitionen på befolkningsskydd i tilläggsprotokollet, utan det är då fråga om någon slags annan verksamhet. I tilläggsprotokollet avses med katastrofer sådana katastrofer som inträffar under väpnade konflikter.

Räddningsavdelningen konstaterar att begreppet befolkningsskydd i den gällande räddningslagen (379/2011) följer definitionen i tilläggsprotokollet till Genèvekonventionen. Enligt räddningsavdelningen är det för att undvika tolkningsoklarheter viktigt att begreppet befolkningsskydd även i den nya självstyrelselagen för Åland definieras på det sätt som avses i tilläggsprotokollet till Genèvekonventionen.

På ovan anförda grunder föreslår räddningsavdelningen att 30 § 1 mom. 4 punkten i den nya självstyrelselagen stryks ur lagförslaget.

Gränsbevakningsväsendet

Den största ändringen i förslaget till ny självstyrelselag som ingår i slutbetänkandet i jämförelse med självstyrelselagen från 1991 är att ett helt nytt system för behörighetsdelning och förteckning ska inrättas. Enligt förslaget ska systemet för delningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och Ålands lagting revideras. I förslaget ingår tre förteckningar: 1) en förteckning över lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som inte ska överföras till Åland, 2) en förteckning över lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som kan övertas av lagtinget och 3) en förteckning över lagstiftningsbehörighet som kan överföras till Åland i enkel lagstiftningsordning (genom vanlig lag och samtycke av lagtinget). Även den förstnämnda förteckningen kan ändras, men då bör beslutet fattas i den ordning som gäller för ändring av självstyrelselagen.

Syftet med detta nya system är att möjliggöra mer flexibla ändringar i behörighetsdelningen i framtiden. Detta innebär bland annat att alla områden under förteckning 2) i lagförslaget med lagtingets eget beslut kan överföras till landskapet genast när man är överens om de relaterade ekonomiska och administrativa konsekvenserna. Detta förefaller vara ett märkligt upplättat förfarande eftersom man på flera ställen i betänkandet framhäver att den föreslagna nya självstyrelselagen i vissa avseenden är på samma nivå som grundlagen och att förslaget ska behandlas i grundlagsordning och godkännas av Ålands lagting med kvalificerad majoritet.

Enligt 3 § i gränsbevakningslagen (578/2005) är det Gränsbevakningsväsendets uppgift att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet är den ledande gränskontrollmyndigheten och samordnar verksamheten vid andra myndigheter som deltar i gränskontroll av persontrafik.

Gränsbevakningsväsendet utför också sådana tillsynsuppgifter som anges särskilt samt vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning. Gränsbevakningsväsendet utför polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter och prehospital akutsjukvård. Gränsbevakningsväsendet är en sådan förundersökningsmyndighet som avses i 2 kap. 1 § i förundersökningslagen (805/2011).

Gränsbevakningsväsendet deltar i det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är också en sådan territorialövervakningsmyndighet som avses i 23 § i territorialövervakningslagen (755/2000).

13.09.2017

Gränsbevakningsväsendet är enligt 3 § i sjöräddningslagen (1145/2001) ledande sjöräddningsmyndighet. Gränsbevakningsväsendet svarar för organisering av sjöräddningstjänsten. I sjöräddningen deltar även ett flertal andra myndigheter och frivilligorganisationer. Ett effektivt sjöräddningssystem och räddning av människor som befinner sig i sjönöd kräver att tydliga verksamhetsplaner gjorts upp på förhand. Befogenheterna och ledningsförhållandena måste vara tydliga.

Sjöräddningslagen ersatte den tidigare nationella lagen om sjöräddningstjänsten (682/1982). Redan den tidigare lagen om sjöräddningstjänsten föreskrev att Gränsbevakningsväsendet ska leda sjöräddningstjänsten. I samband med att sjöräddningslagen stiftades antog riksdagen som bindande för Finland de senaste ändringarna i den internationella konventionen om efterspanings- och räddningstjänst till havs som utfärdades i Hamburg 27.4.1979 och bereddes inom ramen för Internationella sjöfartsorganisationen. Finland hade antagit den egentliga konventionen redan 1986 (FördrS 89/1986). Konventionen anger principerna för ledning och samordning av sjöräddning. Konventionen och dess bilagor skapar en internationell grund och anger prestationskraven för sjöräddningssystemen i kuststaterna.

Vår sjöräddningslagstiftning stöder sig förutom på Hamburgkonventionen också på andra konventioner om internationell sjösäkerhet, sjöräddning och skydd av den marina miljön. Den internationella konventionen för säkerheten för människoliv till sjöss från 1974 med tillägg (FördrS 11/1996) inkluderar en allmän skyldighet att ordna sjöräddningstjänst. Internationella sjöfartsorganisationens och internationella civila luftfartsorganisationens gemensamma flyg- och sjöräddningshandbok strävar efter att harmonisera organiseringen av sjöräddningen samt dess verksamhetsmodeller och samarbetet mellan olika parter. Därför anser Gränsbevakningsväsendet att sjöräddningen enligt det som konstateras i betänkandet som skickats på remiss inte är något nytt rättsområde.

Dessutom har Finland ingått bilaterala avtal med grannländerna om sjö- och flygräddningen. Finland har ratificerat sjöräddningsavtalet för det arktiska området. I alla dessa sjöräddningsavtal har Gränsbevakningsväsendet uppgetts som ansvarig instans för sjöräddningen i Finland. Om man i och med reformen av självstyrelselagen fattar ett avvikande beslut enligt förslaget innebär det att alla internationella avtal om sjöräddning måste formuleras om. Samtidigt bör beredningen och samarbetet i anslutning till avtalen och uppdateringen av dem omorganiseras. Det förslag som skickats på remiss uppger inte varför detta skulle vara motiverat för Ålands del. Finland har under de senaste åren i många olika sammanhang fått internationellt erkännande för att sjöräddningstjänsten i sin helhet är välstyrd och effektivt samordnad.

I samband med beredningen av sjöräddningslagen begärdes ett separat utlåtande av Ålandsdelegationen om huruvida sjöräddningstjänsten ska omfattas av rikets behörighet. Delegationen ansåg i sitt utlåtande av den 14 februari 2001 att lagstiftningen om sjöräddningstjänsten enligt 27 § 42 punkten i självstyrelselagen (1144/1991) omfattas av rikets ansvarsområde.

Av motiveringen framgår inte varför det skulle vara nödvändigt och ändamålsenligt att reglera lagstiftningsbehörigheten för sjöräddningen i fråga om fritidsbåtar och fiskefartyg utanför handelssjöfartens farleder i andra bestämmelser än för sjöräddningen i fråga om fritidsbåtar och fiskefartyg inom handelssjöfartens farleder. Det är också oklart varför dessa ansvarsområden inom sjöräddningslagstiftningen över huvud taget, avvikande från hela det övriga riket, borde överföras till Ålands lagstiftningsbehörighet.

Förslaget motiverar på inget sätt hur en sådan delning av ansvarsområdena i sjöräddningslagstiftningen skulle effektivisera, förbättra och klargöra sjöräddningstjänstens ledningsansvar och utövandet av sjöräddningsbefogenheter.

Om det operativa ledningsansvaret för sjöräddningstjänsten fördelas på flera olika parter blir det betydligt svårare att samordna det. Samtidigt kommer de totala kostnaderna för sjöräddningssystemet att öka avsevärt. Eventuella ändringar skulle sannolikt bara försvåra en effektiv användning av de nationella sjöräddningsenheterna inom Ålands havsområde, vilket i sin tur skulle sänka servicenivån inom sjöräddningen i

13.09.2017

området om inte Åland sätter in egna tilläggsresurser. I värsta fall skulle det leda till onödiga förluster av människoliv.

Trots allt det som anförs ovan föreslås det i 26 § 15 punkten i det förslag som skickats på remiss att det enda som ska höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet vad gäller Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde är bevakningen av landets gränser och luftrum. Det förblir oklart huruvida detta ska gälla Gränsbevakningsväsendets alla uppgifter eller endast dess territorialövervakningsuppgifter. I motiveringen till förslaget konstateras att denna punkt närmast svarar mot 27 § 34 punkten i den gällande självstyrelselagen. Det stämmer inte, eftersom den gällande bestämmelsen även omfattar alla bestämmelser om försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet med endast vissa begränsningar.

Samtidigt konstateras i lagförslaget att sjöräddningen anses ingå i denna punkt, men enligt förslaget ska sjöräddningen trots det i fortsättningen regleras i 28 § 1 mom. 5 punkten i förteckning 2) och 30 § 1 mom. 16 punkten i förteckning 3).

Därför motsätter sig Gränsbevakningsväsendet kraftigt alla ändringar som föreslås i Gränsbevakningsväsendets lagstiftningsbehörighet och särskilt i dess sjöräddningstjänst. Gränsbevakningsväsendet föreslår att ordalydelsen i 27 § 1 mom. 34 punkten i den gällande självstyrelselagen bibehålls oförändrad i 26 § 1 mom. 15 punkten i förteckning 1) i förslaget.

Migrationsförvaltningen

De för migrationsavdelningen väsentliga bestämmelserna finns i 26 § 2 och 3 punkten i förslagets kap. 5. Där föreskrivs att riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar Åland i frågor som gäller medborgarskap och utlänningslagstiftning. I motiveringen till förslagsutkastet konstateras att bestämmelserna om medborgarskap innefattar bestämmelserna om förutsättningarna för att få finskt medborgarskap och om förlust av finskt medborgarskap och att utlänningslagstiftningen innefattar bestämmelser om bland annat rätten till inresa, arbetstillstånd, uppehållstillstånd och asyl. I den gällande självstyrelselagen för Åland regleras frågan i 27 § 26 punkten.

Migrationsavdelningen har inget att påpeka om betänkandet eller det utkast till regeringsproposition som ingår i betänkandet.

Övrigt

Närmare uppgifter om inrikesministeriets utlåtande ger för gränsbevakningens del avdelningschefen vid juridiska avdelningen, regeringsråd Ari-Pekka Koivisto, för polisväsendets del polisöverinspektör Stefan Gerkman och för räddningsväsendets del räddningsöverinspektör Veli-Pekka Hautamäki.

Kanslichef Päivi Nerg

Specialsakkunnig Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 13.09.2017 klo 12:56. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

För kännedom

Inrikesminister Risikko
Specialmedarbetare Ryttilä och Salo
Regeringsråd Koivisto
Polisöverinspektör Gerkman
Räddningsöverinspektör Hautamäki