

## Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande

Vicelanråd

Harry Jansson

Föredragande

Jurist

Camilla Hägglund-Palmqvist

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

### Nr 82

Saltviks begäran om förhandsbesked för landskapsstöd för anskaffning av släckningsfordon 2021.

**ÅLR 2020/4656**

379 Rk1a

Ersättning för anskaffning av släckningsfordon ska i första hand sökas från Brandskyddsfonden. Till den del bidrag från Brandskyddsfonden nekas eller inte når upp till nivån för landskapsandel kan kommunen anhålla om landskapsstöd. Landskapsregeringen konstaterar att släckningsfordonet ingår som en nyanskaffning år 2021 i plan över anskaffning av fordon för kommunernas räddningstjänst som fastställdes av landskapsregeringen i juni 2014 och att landskapsregeringen i budgeten för år 2021 getts fullmakt att ge förhandsbesked om landskapsandelar för materialanskaffningar om 273 000 euro för år 2021.

Landskapsandelen beräknas på högsta skäligen kostnaden i enlighet med 75 § i räddningslagen. Saltvik tillhör en kommuntyp som berättigar till en landskapsandel om 55 %. Enligt 75 § räddningslagen kan om särskilda skäl föreligger inom ramen för landskapets budget och i enlighet med landskapsregeringens prövning beviljas landskapsandel utöver den landskapsandel som avses i 2 mom.

Saltviks kommun har anhållit om förhöjd landskapsandel med motivering att släckningsfordonet innehar specialutrustning anpassad för trafikolycka och att fordonet ska komplettera och fungera som en reservenhet till den tunga räddningsbilen i Jomala. I fordonsplanen är inte Saltviks anskaffning av släckningsbil noterad med förhöjd landskapsandel. Landskapsregeringen anser inte att särskilda skäl för förhöjd landskapsandel föreligger.

På basen av ovanstående och med stöd av 76 § räddningslagen för landskapet Åland beslöt landskapsregeringen lämna följande förhandsbesked:

- 1) som skälig kostnad för anskaffningen har landskapsregeringen fastställt högst 350 000 euro,
- 2) en landskapsandel om högst 192 500 euro (55%).
- 3) Konto 24010.

**Nr 83**

Högsta domstolens begäran om utlåtande gällande inrikesministeriets framställning enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland.

**ÅLR 2020/4967**

378 Rk1a

Beslöts avge utlåtande enligt **bilaga**.

---

UTLÅTANDE	Nr 378 Rk1a	Sidnr 3 (9)
-----------	----------------	----------------

Datum 29.6.2020	Dnr ÅLR 2020/4967
--------------------	----------------------

Högsta Domstolen  
Korkein.oikeus@oikeus.fi

Hänvisning  
H2020/59

Kontaktperson  
Camilla Hägglund-Palmqvist

Ärende  
**UTLÅTANDE GÄLLANDE  
INRIKESMINISTERIETS FRAMSTÄLLNING  
ENLIGT 60 § 2 MOM. SJÄLVSTYRELSELAGEN  
FÖR ÅLAND**

Högsta domstolen har 10.6.2020 begärt landskapsregeringens utlåtande gällande inrikesministeriets framställning enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland.

Landskapsregeringen vidhåller de synpunkter som framförts i tidigare utlåtanden i ärendet av 16.2.2015 och 8.11.2016 samt anför ytterligare följande:

#### Bakgrund

Högsta domstolen avgav 28.6.2013 ett utlåtande gällande Ålands lagtings beslut 8.4.2013 om antagande av polislag för landskapet Åland samt sju landskapslagar. I utlåtandet konstaterar Högsta domstolen bland annat att bestämmelserna i 5 kap. 65 § den antagna polislagen utgör en behörighetsöverskridning eftersom den stadgar att landskapsregeringen har getts uppgifter gällande övervakning av en verksamhet som kan inkräkta på de medborgerliga fri- och rättigheterna vilka hör till rikets behörighet enligt 27 § 1 p. självstyrelselagen. Högsta domstolens utlåtande innebar att polislagen för landskapet Åland förföll då den innehöll en behörighetsöverskridning.

Efter detta inleddes diskussionerna och skriftväxlingen mellan Ålands landskapsregering och inrikesministeriets polisavdelning gällande vem som ska utöva laglighetsövervakning av Ålands polismyndighet till den del polismyndigheten utför uppgifter med stöd av överenskommelseförordningen. Det vill säga uppgifter som tillhör Finlands lagstiftningsbehörighet. Trots år av diskussioner har ingen gemensam linje kunnat åstadkommas. Landskapsregeringen och statens ämbetsverk på Åland representerar en åsikt medan polisstyrelsen och inrikesministeriet representerar en annan åsikt.

Då diskussionerna inte har lett till samsyn i frågan har inrikesministeriet uppgjort en promemoria som de har kallat ”Intern laglighetsövervakning vid Ålands polismyndighet”. Inrikesministeriets promemoria har uppgjorts i syfte att klargöra och motivera inrikesministeriets synpunkter när det gäller den interna laglighetsövervakningen av Ålands polismyndighet. Den omfattande promemorian beskriver långtgående inrikesministeriets processer men tillför inte ur landskapsregeringens synpunkt något nytt i sakfrågan. Förutom landskapsregeringen och statens ämbetsverk har också justitieministeriet, riksdagens biträdande justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, polisstyrelsen och skyddspolisen sedan lämnat utlåtanden över promemorian. Det bör noteras att utlåtandena finns med som bilagor till inrikesministeriets begäran om tolkning av Högsta domstolen men inte själva promemorian. Detta ger en skev bild av ärendet då utlåtandena har lämnats gällande inrikesministeriets promemoria och inte gällande helheten som också innefattar de åländska myndigheternas åsikt. Landskapsregeringen har därför valt att inlämna inrikesministeriets promemoria till Högsta domstolen så att utlåtandena kan läsas i sin rätta kontext.

#### Självstyrelselagen och den delade behörigheten

I självstyrelselagen stadgas vilka lagstiftnings- och förvaltningsområden som hör till riket respektive landskapet Åland. Enligt 18 § 6 p. självstyrelselagen har Åland behörighet bland annat gällande allmän ordning och säkerhet medan riket enligt 27 § 22 och 23 pp. har lagstiftningsbehörighet bland annat gällande straffrätt och förundersökning.

När riket har lagstiftningsbehörighet gäller rikets lag på Åland som i övriga landet. De föreskrifter och anvisningar som till innehållet gäller ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet är automatiskt gällande på Åland. Inget skilt beslut från landskapsregeringen krävs och Ålands landskapsregering har inte rätt att ändra i dessa.

Den som har lagstiftningsbehörigheten har också förvaltningsbehörigheten om inte annat följer av självstyrelselagen eller behörighet har överförts genom en överenskommelseförordning.

*Landskapsregeringen och inrikesministeriet är överens om behörighetsfördelningen i självstyrelselagen och att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten.*

#### Överenskommelseförordningen

Enligt 32 § självstyrelselagen kan förvaltningsuppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller förvaltningsuppgifter som hör till landskapsförvaltningen genom en överenskommelseförordning överföras på en riksmyndighet.

Förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten om inte annat följer av självstyrelselagen. För att Ålands polismyndighet ska kunna utföra uppgifter som annars skulle höra till rikets polis har dessa uppgifter överförts till polisen genom överenskommelseförordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (FFS 56/2020).

I överenskommelseförordningen stadgas i 1 § 2 mom. att landskapets polis ska upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utföra övriga uppgifter som hör till polisen om inte något annat bestämts.

*Landskapsregeringen och inrikesministeriet är också överens om detta.*

#### Laglighetsövervakning i förhållande till överenskommelseförordningen

Landskapsregeringen och inrikesministeriet är inte överens om tolkningen av vilka förvaltningsuppgifter som överförs genom 3 § i överenskommelseförordningen.

I 3 § överenskommelseförordningen stadgas gällande tillsynen över landskapets polisväsende att den högsta tillsynen över landskapets polisväsende ankommer på Ålands landskapsregering, som förestår landskapets polisförvaltning, och på landshövdingen, som företräder rikets polisförvaltning. Stadgandet har i princip sett likadant ut i överenskommelseförordningarna ända sedan 1930-talet.

*Inrikesministeriet* anser att ansvaret för ordnandet av laglighetsövervakningen av Ålands polis åligger landskapsregeringen även till de delar landskapets polis agerar med stöd av överenskommelseförordningen och utför uppgifter som är att hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet. I inrikesministeriets promemoria konstateras att den senaste överenskommelseförordningen gjordes under brådska och att förarbetena inte ger en tillräcklig vägledning för hur stadgandena i överenskommelseförordningen ska tolkas. Det ovanstående hänvisar till 2009-års överenskommelseförordning (FFS 1177/2009) men ingen ändring gällande 3 § har införts i nu gällande överenskommelseförordning från den 31 januari 2020.

Inrikesministeriets tolkning verkar vara att ordnandet och ansvaret för den interna laglighetsövervakningen till den del som hänför sig till rikets lagstiftningsbehörighet vid Ålands polismyndighet skulle ha överförts från rikets myndigheter till landskapsregeringen genom överenskommelseförordningens 3 §.

*Landskapsregeringen anser inte att polisuppgifter som ankommer på någon annan riksmyndighet, såsom inrikesministeriet och polisstyrelsen, har överförts till landskapsregeringen genom stadgandet i 3 § överenskommelseförordningen.* Landskapsregeringens tillsynsansvar är av en mer generell karaktär och innefattar exempelvis klagomål, disciplinärt förfarande, polisuppgifter med stöd av landskapslagstiftning, intern revision m.m.

Högsta domstolen uttalar i sitt utlåtande nr 1479 av 28.6.2013 rörande antagande av polislag för Åland att ”landskapsregeringens rätt och skyldighet att övervaka landskapets polisväsende är generell och utesluter inte att andra organ kan ha motsvarande rättigheter eller uppgifter i förhållande till specifika angelägenheter”. Detta stöder alltså landskapsregeringens uppfattning att landskapets roll vid den interna laglighetsövervakningen är av en mer allmän och övergripande karaktär samt att inom rikets behörighetsområden, vilka innefattar bland annat förundersökning och tvångsmedel samt verksamhet som kan inkräkta på de mänskliga fri-

och rättigheterna svarar inrikesministeriet/polisstyrelsen för laglighetsövervakningen.

Landskapsregeringens ståndpunkt är att ordnandet av laglighetsövervakningen måste bedömas med utgångspunkt i självstyrelselagen. Landskapsregeringen poängterar att behörighetsfördelningen i självstyrelselagen gällande lagstiftning och förvaltning är strikt och kan alltså inte frångås på annat sätt än det som anges. Självstyrelselagen är av grundlagsstiftningsnatur vilket innebär att avvikelser från den inte kan göras genom vanlig lag. Har riket lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet *kan inte* landskapsmyndighet sköta sådana förvaltningsuppgifter om inte dessa specifikt har överförts.

Eftersom behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen är strikt och bara kan ändras genom överenskommelseförordning så krävs det en tydlig reglering av ett behörighetsområde i en överenskommelseförordning för att ett behörighetsområde som egentligen ankommer riket ska anses överförd på landskapet och vice versa. Inrikesministeriets ståndpunkt tycks vara att så har skett genom 3 § överenskommelseförordningen och att det hade krävts att den överförda förvaltningsbehörigheten enligt förordningen skulle överförts tillbaka till riket för att inrikesministeriet ska kunna utöva intern laglighetsövervakning.

En sådan ståndpunkt hade ansetts motiverad om 3 § överenskommelseförordningen formulerats så att det tydligt framgår att det rör sig om en överföring beträffande intern laglighetsövervakning. Emellertid är paragrafen inte så tydligt formulerad att detta på ett klart och tydligt sätt framgår. Eftersom det i förordningen rör sig om avvikande föreskrifter från en lag som innehar grundlagsstatus måste det sättas tämligen höga krav på lexikalisk tydlighet och överensstämmighet med vad inrikesministeriet hävdar. Om så inte är fallet så måste åtminstone krävas att inrikesministeriets ståndpunkt överensstämmer med förarbetens teleologiska ståndpunkt alternativt Högsta domstolens prejudicerande utlåtanden. Beträffande propositionen till förordningen finns det knapphändig information att hämta. Däremot skriver Högsta domstolen i sitt utlåtande nr. 1479 av 28.6.2013 att *"landskapsregeringens rätt och skyldighet att övervaka landskapets polisväsende är generell och utesluter inte att andra organ kan ha motsvarande rättigheter eller uppgifter i förhållande till specifika angelägenheter"*. Detta uttalande i kombination med lydelsen enligt 3 § överenskommelseförordningen medför följande:

I. Landskapsregeringen har ansvaret för den högsta tillsynen över landskapets polisväsende

II. Denna tillsyn är av generell natur, och utesluter inte att andra organ har motsvarande rättigheter och uppgifter angående specifika angelägenheter

Landskapsregeringens åsikt är att 3 § överenskommelseförordningen inte innehåller en överföring av laglighetsövervakningen från rikets myndigheter till landskapet. Det måste understrykas att stadgandet sett likadant ut sedan 1930-talet och diskussionen mellan landskapsregeringen och inrikesministeriet gällande ordnandet av laglighetsövervakningen inleddes

först efter Högsta domstolens utlåtande år 2014. Det är inte möjligt att bara en part läser in nya uppgifter i en redan existerande paragraf.

Det som åsyftas i överenskommelseförordningens 3 § är således en extern laglighetsövervakning på ett generellt plan. Detta hindrar inte att en intern laglighetsutövning utförs av andra organ i förhållande till specifika angelägenheter. Slutsatsen är att den interna laglighetsövervakningen inte är överförd enligt 3 § överenskommelseförordningen. Inrikesministeriets åsikt är inte välgrundad i rättskällorna.

### Laglighetsövervakning i förhållande till förmansställning

Inrikesministeriet framhäver att Ålands polismyndighet eller Ålands landskapsregering inte är sådana enheter under inrikesministeriet eller polisstyrelsen som avses i 1 § polisförvaltningslagen (FFS 110/1992). Därmed har inrikesministeriet eller polisstyrelsen inte någon allmän behörighet att utföra intern laglighetsövervakning av Ålands polismyndighet, eftersom en sådan uppgift inte har överförts från Ålands landskapsregering till inrikesministeriet eller polisstyrelsen.

Landskapsregeringen är inte av samma åsikt. Det finns redan exempel där laglighetsövervakning inte har samband med förmansställning. Statens ämbetsverk på Åland framhåller i sitt utlåtande Nr 67 A 10 av 28.10.2016 att den interna laglighetsövervakningen inte automatiskt kan anses höra ihop med förmansställning. Det är möjligt att särskilja den sakliga (juridiska) laglighetsövervakningen från ledningsfunktionen, vilket gjorts inom andra sektorer inom statsförvaltningen. Något annat organ kan utföra granskningen av lagligheten och påtala felaktigheter än det organ som beslutar om eventuella påföljder.

Rikets myndigheter övervakar redan den åländska polisens användning av teletvångsmedel och behandling av personuppgifter i inrikesministeriets system. I förhållande till den laglighetsövervakningen har inte uppgjorts någon överenskommelseförordning. En överföring av förvaltningsuppgiften genom överenskommelseförordning krävs inte då det redan är rikets lagstiftningsbehörighet och således redan är rikets myndigheters förvaltningsuppgift.

Av inrikesministeriets anvisning IMD nr/2011/700; intern laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde av 26.8.2011, framgår att målsättningen med anvisningen är att tillgodose den rätt till god förvaltning som garanteras var och en i 21 § i Finlands grundlag, främja de mål som ställts upp för inrikesministeriet och dess förvaltningsområde samt stödja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt upprätthålla och förbättra kvaliteten på verksamheten. Det anges vidare att med laglighetsövervakning avses i denna anvisning övervakning av att myndigheternas verksamhet är lagenlig, eftersom all utövning av offentlig makt enligt 2 § 3 mom. i Finlands grundlag ska bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Inrikesministeriet har i sin anvisning angett hur laglighetsövervakningen ska skötas inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Inom rikets

lagstiftningsbehörighetsområden har riksmyndigheterna samma befogenheter på Åland som i det övriga landet. Högsta domstolen har i utlåtanden över landskapslagar ansett att riksmyndigheterna har vissa övervakningsbefogenheter gällande landskapets polis. I utlåtande 28.6.2013 konstaterar Högsta domstolen att landskapsregeringens rätt och skyldighet att övervaka landskapets polisväsende är generell och utesluter inte möjligheten att andra organ kan ha motsvarande rättigheter eller uppgifter i förhållande till specifika angelägenheter. Det gäller speciellt i fråga om verksamheter som kan inverka på de medborgerliga rättigheterna. Högsta domstolen anser även att nödvändigheten att organisera övervakningen enhetligt i hela landet är betydelsefull. Laglighetsövervakningen ska således utföras av riket på Åland på samma sätt som i övriga landet.

Det kan ytterligare konstateras att när polisen utför uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighetsområde används uteslutande riksmyndigheternas datasystem samt tillämpas rikets aktuella föreskrifter och anvisningar. Av Högsta domstolens utlåtande 24.6.1999 gällande landskapslagen om polisens grundregister kan bland annat utläsas att övervakningen av polisens personregister inom rikets behörighetsområde utgör riksbehörighet.

Det framstår vare sig formellt, eller praktiskt ändamålsenligt att Ålands landskapsregering skulle bedriva laglighetsövervakning över verksamhet inom rikets behörighetsområde eller i riksmyndigheternas datasystem.

### Slutsats

Självstyrelselagens behörighetsfördelning är styrande över allmängiltiga principer då det gäller vem som skall utföra förvaltningsuppgifter. Åland ingår således i inrikesministeriets förvaltningsområde då det gäller laglighetsövervakning av de polisuppgifter som utförs med stöd av rikslagstiftning.

Det enda sättet att överföra förvaltningen av uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighetsområde är att göra detta genom en överenskommelseförordning. Landskapsregeringen anser inte att en sådan överföring av förvaltningsuppgifter har gjorts genom överenskommelseförordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland eftersom bestämmelsen i 3 § överenskommelseförordningen inte tydligt anger att de tillsynsuppgifter som rör specifika behörighetsområden (förundersökning, tvångsmedel mm) överförs till landskapsregeringen.

Ordalydelsen i 3 § överenskommelseförordningen är i princip likadan som i den första överenskommelseförordningen från 1932. Det kan inte inläsas i 3 § att laglighetsövervakning gällande områden som tillhör rikets lagstiftningsbehörighet har överförts till landskapsregeringen när diskussionen gällande vem som ska ombesörja laglighetsövervakningen startade efter Högsta Domstolens utlåtande nr 1479 av 28.6.2013. Det innebär att 3 § överenskommelseförordningen har inte ämnats för den laglighetsövervakningen och en överenskommelse gällande överföring av förvaltningsuppgifterna till landskapsregeringen inte har slutits.

Landskapsregeringen kan således inte utföra laglighetsövervakning gällande de behörighetsområden som har sin grund i rikslagstiftning. Inte bara teletvångsmedlen utan också förundersökning och tvångsmedel är



av sådan karaktär att de inkräktar på de grundläggande, lagstadgade medborgerliga fri- och rättigheterna.

Av Högsta domstolens utlåtande nr. 1479 av 28.6.2013 kan utläsas att *”landskapsregeringens rätt och skyldighet att övervaka landskapets polisväsende är generell och utesluter inte att andra organ kan ha motsvarande rättigheter eller uppgifter i förhållande till specifika angelägenheter”*.

Högsta domstolens utlåtande stöder landskapsregeringens ståndpunkt att behörigheten att bedriva intern laglighetsövervakning inte behöver följa förmansansvaret.

Avslutningsvis kan konstateras att landskapsregeringen varken har tillgång till TUVE myndighetsnätverket eller till de datasystem som polisen använder för sin verksamhet vilket är en förutsättning för att utöva laglighetsövervakning på området.

Vicelantråd                      Harry Jansson

Jurist                                Camilla Hägglund-Palmqvist

BILAGA:

Inrikesministeriets promemoria 22.9.2016