

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Allmänna byrån, rättsserviceenheten, Rk1a

Beslutande

Minister

Nina Fellman

Föredragande

Jurist

Camilla Hägglund

Justerat

Omedelbart

.....
Ärende/Dnr/Exp.

.....
Beslut

Nr 154

Inrikesministeriets begäran om utlåtande över promemoria, Intern laglighetsövervakning av Ålands polisförvaltning.

ÅLR 2016/7134

699 Rk1a

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande enligt bilaga.

Bilaga



Dokumentnamn	Nr	Sidnr
UTLÅTANDE	699 Rk1a	2 (6)

Datum	Dnr
8.11.2016	ÅLR 2016/7134

Inrikesministeriet
kirjaamo@intermin.fi

Hänvisning
Inrikesministeriets begäran om utlåtande

Kontaktperson
Camilla Hägglund

Ärende
**UTLÅTANDE GÄLLANDE PM, INTERN
LAGLIGHETSÖVERVAKNING AV ÅLANDS
POLISVÄSENDE, 22.09.2016**

Inrikesministeriet har den 23 september 2016 begärt utlåtande över promemoria, Intern laglighetsövervakning av Ålands polisförvaltning.

Ålands landskapsregering tillsammans med Ålands polismyndighet (nedan landskapsregeringen) avger således följande utlåtande:

Landskapsregeringen har tagit del av Statens ämbetsverk på Ålands utlåtande av den 28.10.2016 över inrikesministeriets promemoria och förenar sig med utlåtandet.

Landskapsregeringen vidhåller de synpunkter som framförts i utlåtande av den 15.2.2016 och anför ytterligare följande.

Bakgrund

Representanter för Ålands landskapsregering, Ålands polismyndighet och Statens ämbetsverk på Åland har under 2014 - 2015 deltagit i två videokonferenser med inrikesministeriets och polisstyrelsens representanter efter att det framkommit att oklarheter föreligger gällande ordnandet och ansvaret för den interna laglighetsövervakningen vid Ålands polismyndighet.

Diskussionerna gällande vem som bär ansvaret och ska verkställa laglighetsövervakning av landskapets polis har uppstått efter Högsta Domstolen den 28.6.2013 avgett ett utlåtande gällande Ålands lagtings beslut 8.4.2013 om antagande av polislag för landskapet Åland samt sju landskapslagar. Högsta domstolen konstaterar 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. Detta innebar att polislagen för landskapet Åland förföll.

Det kan konstateras att landskapsmyndigheterna och statens ämbetsverk på Åland har olika åsikter än inrikesministeriet och polisstyrelsen gällande ordnandet av den interna laglighetsövervakningen av Ålands polismyndighet. Ingen gemensam linje har kunnat åstadkommas genom videokonferensmötena och den därpå följande skriftväxlingen. Den nu aktuella promemorian från inrikesministeriet 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.

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. Detta innebär att den åländska polisen arbetar utgående från en delad behörighet. Vissa delar av polisens förvaltningsområde utgår således från rikslagstiftning och andra från åländsk lagstiftning.

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.

Frågan gällande 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 har överförts.

Överenskommelseförordningen

Enligt 32 § självstyrelselagen kan uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter 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 1177/2009).

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.

Landskapsregeringen och inrikesministeriet är dock inte överens om tolkningen av 3 § i överenskommelseförordningen.

Inrikesministeriet anser att ansvaret för ordnandet av laglighetsövervakningen av Ålands polis åligger landskapsregeringen. 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. Inrikesministeriets tolkning verkar vara att ordnandet och ansvaret för den interna laglighetsövervakningen vid Ålands polismyndighet skulle ha överförts till från rikets myndigheter till landskapsregeringen genom överenskommelseförordningens 3 §. Landskapsregeringens uppfattning är att minimikravet för att överföra uppgifter enligt en överenskommelseförordning är att uppgifterna specificeras och parterna tydligt anges. En så viktig förvaltningsuppgift som laglighetsövervakningen inom rikets lagstiftningsbehörighetsområde kan inte anses överförts genom ett så generellt formulerat stadgande.

I 3 § 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. Landskapsregeringens övervakningsansvar är av en mer generell karaktär och innefattar exempelvis klagomål, disciplinärt förfarande, polisuppgifter med stöd av landskaslagstiftning, intern revision m.m. Landskapsregeringen anser *inte* att polisuppgifter som ankommer på någon annan riksmyndighet, såsom inrikesministeriet och polisstyrelsen, överförs.

Högsta domstolen uttalar i sitt utlåtande nr 1479 av den 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, övergripande karaktär och 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.

Laglighetsövervakning

Av inrikesministeriets anvisning IMDnr/2011/700; intern laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde, 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 skall skötas inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Inom rikets behörighetsområden 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 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. Domstolen anser även att nödvändigheten att organisera övervakningen enhetligt i hela landet är betydelsefull. Laglighetsövervakningen ska således utföras av riket på samma sätt som i övriga landet även på Åland.

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 bl.a. 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 § ÖF inte tydligt anger att de tillsynsuppgifter som rör specifika behörighetsområden (förundersökning, tvångsmedel mm) överförs till LR.

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.

Frågan om laglighetsövervakning av landskapets polis inom rikets lagstiftningsområde ska bedömas utgående från självstyrelselagens behörighetsfördelning. Uppstår meningsskiljaktighet angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd stadgas i självstyrelselagens 60 § att frågan ska avgöras av Högsta domstolen, se-

dan utlåtande har inhämtats av myndigheten i fråga och Ålandsdelegationen. Frågan kan framställas av landskapsregeringen eller riksmyndigheten. Om inte landskapets och rikets myndigheter kan enas i frågan anser landskapsregeringen att ärendet ska föras till Högsta domstolen för avgörande.

Landskapsregeringen anser det angeläget att sakfrågan klargörs. Efter att rättsläget är utrett bör landskapets och rikets myndigheter uppgöra en gemensam plan över hur frågorna ska lösas i praktiken. Under tiden bedriver Ålands polismyndighet den interna laglighetsövervakning som förutsätts av polismyndigheterna i enlighet med riksmyndigheternas anvisningar.

Ålands landskapsregering

Ålands polismyndighet

Nina Fellman
Minister

Maria Hoikkala
Polismästare

Camilla Hägglund
Jurist