

Helsingfors/Mariehamn 31.5.2013

Nr 15/13

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
8.4.2013, nr 52, 55, 57,
59, 61, 63, 65 och 67/2013.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 8.4.2013 antagna landskapslagar:

1. Polislag för Åland (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands polismyndighet,
3. Landskapslag om ändring av räddningslagen för landskapet Åland,
4. Landskapslag om ändring av 1 och 10 §§ landskapslagen om behandling av berusade,
5. Landskapslag om ändring av landskapslagen om ordningsvakter,
6. Landskapslag om ändring av 3 § förvaltningslagen för landskapet Åland,
7. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personuppgifter,
8. Landskapslag om ändring av 9 § landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen innehåller bestämmelser om polisens uppgifter, allmänna principer om polisens verksamhet, polisens befogenheter, medborgarnas skyldigheter mot polisen, tystnadsplikt och tystnadsrätt, skadestånd och arvoden. I landskapslagen har även intagits bestämmelser om straff, besvär och internationellt samarbete.

Postadress:

Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:

växel 018-635270

Telefax:

018-635268

Adress i Helsingfors:

Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

Landskapslagen motsvarar huvudsakligen rikets polislag (FFS 872/2011, nedan rikslagen). Såväl i landskapslagen om Ålands polismyndighet som räddningslagen för landskapet Åland intas bestämmelser om att det ankommer på Ålands polismyndighet att sköta mottagande av nödmeddelanden och alarmering av räddningsenheter. Landskapsregeringen ska tillsätta en styrelse för polismyndigheten. Dessutom görs vissa av den nya polislagen påkallade ändringar i landskapslagen om behandling av berusade, landskapslagen om ordningsvakter, förvaltningslagen för landskapet Åland, landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personuppgifter och landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen för Åland hör ärenden gällande allmän ordning och säkerhet samt brand- och räddningsväsendet till landskapets lagstiftningsbehörighet. Landskapslagen gäller även landskapets myndigheter, på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapet.

Till rikets behörighet har i 27 § 1, 27, 34 och 35 punkterna i självstyrelselagen hänförts ärenden gällande de medborgerliga fri- och rättigheterna, skjutvapen och skjutförnödenheter, försvarsväsendet och gränsbevakningen, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden samt explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. Jämlikt 27 § 23 punkten hör rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott till rikets behörighet. Även lagstiftningen om medborgarskap och pass samt utlänningslagstiftningen, vilka aktualiseras i polisens tillståndsförvaltning, hör enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet. Riket har jämlikt 27 § 3 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet.

Av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen framgår att polisens verksamhet på Åland är av så kallad blandad natur. Närmare bestämmelser rörande förvaltningsbehörigheten av de polisiära uppgifterna mellan riket och landskapet har intagits i överenskommelseförordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (FFS 1177/2009, ÅFS 33/2011). Bestämmelsen i överenskommelseförordningens 1 § 2 mom. berättigar landskapets polis, men inte annan landskapsmyndighet, att förutom upprätthålla allmän ordning och säkerhet, även utföra övriga uppgifter som hör till polisen om inte annat bestämts. Landskapets polis är härigenom berättigad att utföra uppgifter hänfödda till rikets behörighetsområde såsom förundersökning. I landskapslagen har intagits hänvisningar till nämnda förordning. Dessa hänvisningar gäller så länge överenskommelse-

förordningen är i kraft. Enligt vad Ålandsdelegationen kunnat konstatera har bestämmelserna i nämnda överenskommelseförordning beaktats i landskapslagen. I 1 kap. 1 § i landskapslagen anges som polisens uppgift även att utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Bestämmelsen är gällande i landskapet med stöd av nämnda överenskommelseförordning och kan i stöd av den intas i landskapslagen. I landskapslagen hänvisas också till överenskommelseförordningen om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (FFS 420/2004, ÅFS 21/2004), som även innehåller bestämmelser om polisuppgifter.

Till den del polisväsendet på Åland hör till rikets behörighet gäller bestämmelserna i rikslagstiftningen. I landskapslagen har även intagits bestämmelser som reglerar riksmyndigheternas verksamhet. I landskapslag kan riksmyndigheterna påföras uppgifter inom gränserna för sin allmänna behörighet.

Jämlikt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen hör bl.a. avvikelser från grundlag och de medborgerliga rättigheterna till rikets behörighet. I landskapslagen har intagits ett stort antal bestämmelser om tvångsåtgärder som inkräktar på de i 2 kap. i grundlagen angivna medborgerliga rättigheterna. Det gäller bl.a. de i landskapslagens 5 kap. reglerade hemliga metoderna för inhämtande av information. Som en allmän princip har i landskapslagens 1 kap. 2 § intagits en bestämmelse om att polisen ska respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när polisen utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter.

Av framställningen ovan framgår att i landskapslagen ingår ett stort antal stadganden som utgör riksbehörighet. Med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen kan i en landskapslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Upptagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet. Till den del förvaltningsuppgifter överförs i stöd av ovan nämnda överenskommelseförordningar påverkar detta inte behörighetsfördelningen på lagstiftningens område.

Förhållandet till utländska makter utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt, med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. I fråga om detta konstateras att landskapslagens 5 kap. 27 § reglerar observation och teknisk observation som utförs av främmande staters tjänstemän. Stadgandet berör förundersökning, men Ålandsdelegationen konstaterar att med behöriga tjänstemän avses i artikel 40, liksom i artikel 41 i Schengenkonventionen, polismän i det ena avtalsslutande landet. Därför innebär det ingen avvikelse i sak att i landskapslagens 5 kap. 27 § intagits en hänvisning till behöriga tjänstemän enligt artikel 40 i

Schengenkonventionen, medan rikslagens 5 kap. 27 § hänvisar till behöriga tjänstemän enligt artikel 41 i nämnda konvention.

I landskapslagens 5 kap. 27 § 1 mom. och 43 § 3 mom. samt 9 kap. 10 § används uttrycket "Finland och Åland". Uttrycket används uppenbarligen i syfte att ange att bestämmelserna även gäller Åland. Uttrycket överensstämmer dock inte med den terminologi som används i självstyrelselagen, där Finland används som landsnamn och riket som benämning på övriga Finland förutom Åland. Denna felaktighet, som i och för sig i vissa sammanhang kan vara vilseledande bland annat gällande Ålands statstillhörighet, inverkar enligt Ålandsdelegationens uppfattning emellertid inte på behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Enligt landskapslagens 5 kap. 63 § 1 mom. ska landskapsregeringen och polismästaren övervaka polismyndighetens inhämtande av information enligt kapitlet, såvida inget annat bestäms med stöd av republikens presidents förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland. Enligt motsvarande bestämmelse i 5 kap. 63 § 1 mom. i rikslagen ska polisstyrelsen och cheferna för de enheter som använder hemliga metoder för inhämtande av information övervaka inhämtande av information enligt kapitlet. Kapitlet gäller inhämtande av information i syfte att förhindra, avslöja eller avvärja risk för brott och berör sådana brott som är att hänföra till rikets behörighet. Härvid bör beaktas att i kapitlet beskrivna åtgärder även inverkar på de grundlagsskyddade rättigheterna, som utgör riksbehörighet. Med anledning härav, och då överenskommelseförordningen endast berättigar landskapets polis men inte annan landskapsmyndighet att utföra polisuppgifter hänfödda till rikets behörighet, utgör bestämmelsen i landskapslagens 5 kap. 63 § 1 mom. en behörighetsöverskridning till den del den berättigar landskapsregeringen att övervaka inhämtandet av i lagrummet avsedd information.

I landskapslagens 7 kap. 1 § 2 mom. har beträffande tystnadsplikten för tjänstemän som hör till polisens personal intagits en hänvisning till bl.a. 17 § i tjänstemannalagen för landskapet Åland, medan motsvarande lagrum i rikets polislagen bl.a. hänvisar till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Stadgandet i landskapslagen bör anses avse tjänstemannarättsliga och andra allmänna förvaltningsmässiga regleringar som utgör landskapsbehörighet. Där emot gäller rikets offentlighetslagstiftning om tystnadsplikt även personalen vid Ålands polismyndighet beträffande ärenden som utgör riksbehörighet. Så uppfattad utgör bestämmelsen inte en behörighetsöverskridning.

Landskapslagen innehåller ett flertal bestämmelser om polismyndighetens rätt att få information samt utlämnande av information. Regleringen av personuppgifter berör ett rättsområde som inte särskilt omnämns i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. Lag-

stiftningsbehörigheten bör därför bedömas utgående från de rättsområden landskapslagstiftningen kan beröra. Regleringen av personuppgifter berör även det i grundlagens 10 § tryggade skyddet för privatlivet. Enligt nämnda paragraf ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Till den del regleringen av personuppgifter i den nu aktuella landskapslagstiftningen gäller ärenden som utgör riksbehörighet, kan de enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. I landskapslagens 7 kap. 6 § har intagits en hänvisningsbestämmelse enligt vilken det i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personuppgifter föreskrivs om utlämnande av information ur personregister via teknisk anslutning eller i maskinläsbar form till andra myndigheter och om utlämnande av information till utlandet. Varken i nämnda hänvisningsbestämmelse eller i den landskapslag bestämmelsen hänvisar till begränsas utlämnandet av ifrågavarande uppgifter till att gälla ärenden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Den landskapslag som hänvisningen gäller är dock en blankettlag, enligt vilken rikslagens stadganden som sådana äger tillämplighet på Åland. Därför uppstår ingen kompetensöverskridning till den del hänvisningen omfattar områden som utgör riksbehörighet och den för klarhetens skull har intagits i paragrafen. Detsamma gäller i tillämpliga delar även övriga hänvisningar i landskapslagen till nämnda blankettlag.

Landskapslagens 8 kap. innehåller bestämmelser om landskapets skadeståndsansvar. Med anledning härav konstateras att skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller inom landskapets behörighet, såsom allmän ordning och säkerhet, utgör frågan en landskapsangelägenhet. Till den del bestämmelserna utgör riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Landskapslagens 8 kap. förleder inte anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 9 kap. 7 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Besvär bestämmelserna i landskapslagens 9 kap. 9 § överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Delegeringsbestämmelser, som berättigar landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om vissa i landskapslagarna reglerade angelägenheter, finns i 5 kap. 65 § och 9 kap. 11 § i landskapslagen samt i 5 g § 2 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om Ålands polismyndighet och i 55 § 2 mom. i landskapslagen om ändring av räddningslagen för landskapet Åland. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med

stöd av ett bemyndigande i lag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Med beaktande av att innehållet i delegeringen preciseras och begränsas av den reglering som finns i landskapslagstiftningen, anser Ålandsdelegationen att delegeringarna, som i sak motsvarar de delegeringar som finns i motsvarande rikslagstiftning, uppfyller nämnda krav. Däremot är det möjligt att i landskapslag endast inta delegeringsfullmakter inom landskapets behörighetsområden. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är det inte möjligt att i landskapslagens 5 kap. 65 § berättiga landskapsregeringen att genom landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om ordnande av och tillsyn över användningen av i kapitlet avsedda hemliga metoder för inhämtande av information samt om dokumentering av åtgärderna och om de rapporter som ska lämnas för tillsynen, eftersom förordningsfullmakten gäller ärenden som utgör riksbehörighet. Denna delegeringsbestämmelse utgör härigenom en behörighetsöverskridning.

Dessutom konstaterar Ålandsdelegationen att 11 § 4 mom. i landskapslagen om Ålands polismyndighet berättigar landskapsregeringen att meddela polisen närmare föreskrifter och anvisningar om de åtgärder som polisen enligt lagen eller med stöd av den utfärdade bestämmelser ska vidta. Bestämmelsen är vag till sitt innehåll, men begränsar sig enligt dess ordalydelse till landskapets behörighet och gäller inte ärenden som hör till området för lag. Med beaktande även av den reglering som finns i landskapslagen anser Ålandsdelegationen att bestämmelsen inte utgör en behörighetsöverskridning.

I landskapslagen om Ålands polismyndighet intas bestämmelser om en styrelse för polismyndigheten. Som en av styrelsens uppgifter anges i lagens 1 c § 8 punkt att styrelsen ska se till att alla delar av verksamheten fungerar på svenska. Ålandsdelegationen finner att lagrummets formulering i sig är förenlig med bestämmelserna i självstyrelselagen, men vill i förtydligande syfte framhålla att lagrummet inte får tillämpas på ett sådant sätt att det innebär större inskränkningar i rätten att använda andra språk än svenska än vad självstyrelselagen uttryckligen berättigar till. Därtill finns särskilda språkbestämmelser i förundersökningslagen (FFS 805/2011), som gäller även på Åland.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner med hänvisning till det ovan sagda att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet, förutom beträffande landskapslagens 5 kap. 63 § 1 mom. och 65 §. De felaktiga stadgandena inverkar inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft.

Ålandsdelegationen har ovan konstaterat att landskapslagen huvudsakligen reglerar ärenden som utgör riksbehörighet. Dessa stadganden kan som i sak överensstämmande med motsvarande stadganden i en rikslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas i landskapslagen enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen. Vid tidpunkten för avgivande av detta utlåtande överensstämde dessa stadganden i sak med motsvarande stadganden i rikslagen. Eventuella av riksdagen företagna ändringar av rikslagen före landskapslagen föredras inför republikens president, kan dock medföra behörighetsöverskridningar i fråga om sådana i landskapslagen reglerade ärenden som utgör riksbehörighet.

Avslutningsvis konstaterar Ålandsdelegationen att tillämpningen av 1 § 1 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om Ålands polismyndighet, 90 § 4 mom. i landskapslagen om ändring av räddningslagen för landskapet Åland, 1 § i landskapslagen om ändring av 1 och 10 §§ landskapslagen om behandling av berusade, 10 § 3 mom. och 25 § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om ordningsvakter, 3 § i landskapslagen om ändring av 3 § förvaltningslagen för landskapet Åland samt 3 § i landskapslagen om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personuppgifter förutsätter att även polislagen för Åland träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Pellonpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare