

Helsingfors/Mariehamn 24.9.2020**Nr 35/20****Hänvisning** Högsta domstolens beslut
3.7.2020, diariennr H2020/59.

Till Högsta domstolen

Ärende

Med anledning av inrikesministeriets framställning och med hänvisning till 60 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland anmodar Högsta domstolen i skrivelse 3.7.2020 Ålandsdelegationen att inkomma med utlåtande. Ärendet gäller huruvida inrikesministeriet eller myndigheterna inom dess förvaltningsområde har behörighet och skyldighet att utföra och ordna laglighetsövervakningen av Ålands polismyndighet. Om Högsta domstolen anser att så är fallet, begär ministeriet ett avgörande också om till vilka delar ordnandet av laglighetsövervakningen hör till rikets uppgifter. Till nämnda skrivelse har Högsta domstolen bifogat Ålands landskapsregerings utlåtande i ärendet, men inte inrikesministeriets framställning. Domstolen har dock tidigare tillställt Ålandsdelegationen en avskrift av domstolens utlåtandebegäran 10.6.2020 till landskapsregeringen, vartill domstolen fogat inrikesministeriets framställning. Ålandsdelegationen utgår från att Högsta domstolens begäran gäller samma framställning.

Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten

Frågeställningen bör avgöras utgående från behörighetsfördelningen i självstyrelselagen för Åland. I självstyrelselagen anges de rättsområden på vilka lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer landskapet respektive riket. Denna behörighetsfördelning anger om det är landskapets eller rikets lagstiftning som ska följas samt vilka myndigheter som är behöriga i olika ärenden samt deras befogenheter. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen är exklusiv om annat inte anges i självstyrelselagen. Självstyrelselagen är av grundlagstiftningsnatur, varför avvikelser från den inte kan göras genom vanlig lag. Förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten, om annat inte anges i självstyrelselagen eller avvikelser gjorts genom en överenskommelseförordning. Detta innebär att den part som har lagstiftningsbehörigheten i regel även har förvaltningsbehörigheten och därmed även kostnadsansvaret för skötseln av uppgifterna.

Polisväsendet på Åland utgör enligt självstyrelselagen delad behörighet, och hör dels till landskapets och dels till rikets behörighet. Enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och myndigheter och inrättningar som lyder under den. Jämlikt 18 § 6 punkten i nämnda lag har landskapet lagstiftningsbehörighet också i fråga om allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkterna. Riket har enligt 27 § 1, 23, 24, 27, 34 och 35 punkterna lagstiftningsbehörighet i fråga om grundlag, vilken även omfattar de medborgerliga fri- och rättigheterna, samt bl.a. förundersökning, administrativa ingrepp i den personliga friheten, skjutvapen och skjutförnödenheter, försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som stadgas i 12 §, ordningsmaktens verksamhet för tryggande av statens säkerhet samt explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs.

Polisverksamheten på Åland regleras i polislagen för Åland (ÅFS 87/2013). Enligt 1 § i landskapslagen om Ålands polismyndighet (ÅFS 26/2000) handhas landskapets polisförvaltning av Ålands polismyndighet, som är underställd landskapsregeringen.

Överenskommelseförordningen om polisförvaltningen

Enligt självstyrelselagens 32 § 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. Utfärdandet av en överenskommelseförordning inverkar inte på lagstiftningsbehörigheten. En överenskommelseförordning kan när som helst sägas upp av landskapet eller riket.

Fördelningen av förvaltningsuppgifter mellan landskapets och rikets polismyndigheter regleras i överenskommelseförordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (FFS 56/2020, ÅFS 34/2020). I förordningen preciseras polisens uppgifter och organisation på Åland med beaktande av självstyrelselagens bestämmelser och den omständigheten att polisens verksamhet på Åland är av så kallad blandad natur. Enligt förordningens 1 § ska dels landskapet, dels riket svara för polisväsendet på Åland, och polisens olika uppgifter är delade mellan landskapets och rikets polis. 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. Detta innebär att landskapets polis handhar en betydande del av de polisärenden som enligt självstyrelselagen utgör riksbehörighet. Största delen av dessa ärenden hänförs till utredning av brott. Rikets polis ska i landskapet svara för statens säkerhet och sköta de uppgifter som hör till skyddspolisen och centralkriminalpolisen. Enligt förordningens 3 § ankommer den högsta tillsynen över landskapets polisväsende på Ålands landskapsregering, som förestår landskapets polisförvaltning, och på landshövdingen, som företräder rikets polisförvaltning. Överenskommelseförordningen innehåller även bestämmelser om kostnadsfördelningen, ledningsförhållanden i vissa situationer, polismännens befogenheter, handräckning, utnämning av befäl, förteckning över polismän, uniform och beväpning samt utbildning. Åtminstone de senaste överenskommelseförordningarna om polisförvaltningen har huvudsakligen haft samma innehåll.

Tidigare utlåtanden

Högsta domstolen har vid lagstiftningskontrollen av landskapets polislagstiftning tagit ställning till riksmyndigheternas befogenheter avseende Ålands polismyndighet, vilka utlåtanden kan ge vägledning även i den nu aktuella frågeställningen.

I Högsta domstolens utlåtande 22.6.2000 över den av lagtinget 20.3.2000 antagna polislagen för landskapet Åland anges bl.a. följande:

”I 34 § 3 mom. lagtingsbeslutet stadgas att den polisman som utför teknisk avlyssning enligt 32 § 1 mom. utan dröjsmål skall upprätta protokoll över åtgärden och att protokollet skall tillställas landskapsstyrelsen medan det i 33 § 3 mom. i rikets polislag stadgas att protokollet vid en sådan situation skall tillställas inrikesministeriet som årligen avger en berättelse om teknisk avlyssning till riksdagens justitieombudsman. Härav följer att landskapsstyrelsen inte inom ett område som gäller rikets lagstiftningsbehörighet kan ges den uppgift som avses i lagrummet. Lagtingsbeslutet utgör i detta avseende en behörighetsöverskridning”.

I Högsta domstolens utlåtande 28.6.2013 över bl.a. den av lagtinget 8.4.2013 antagna polislagen för Åland anges bl.a. följande:

”Enligt den antagna polislagens 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. I det motsvarande stadgandet i rikets nya polislag föreskrivs att polisstyrelsen och cheferna för de enheter som använder hemliga metoder för inhämtande av information ska övervaka inhämtande av information enligt kapitlet. Enligt 3 § republikens presidents förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland ankommer den högsta tillsynen över landskapets polisväsende på Ålands landskapsregering.

Högsta domstolen konstaterar 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. I den antagna polislagens 5 kap. 63 § 1 mom. är det fråga om övervakning av en viss, strikt reglerad verksamhet som även kan inkräkta på de medborgerliga fri- och rättigheterna. Verksamheten kan därför anses höra till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen. Godkännandet av lagstiftning om vissa hemliga metoder för inhämtande av information har ansetts förutsätta att även övervakningen av hur metoderna används arrangeras på ett särskilt sätt. Av denna orsak har det varit nödvändigt att organisera övervakningen enhetligt i hela landet och ombesörja att det inte kan uppstå hinder eller fördröjningar i överföringen av information mellan cheferna för polis enheterna i fråga och det nationella övervakningsorganet, som i det här fallet är polisstyrelsen. Så som bestämmelsen i 5 kap. 63 § 1 mom. i den antagna polislagen nu är formulerad, kan den uppfattas så att landskapsregeringen ersätter polisstyrelsen som övervakningsorgan i landskapet även i fråga om användning av hemliga metoder för inhämtande av information. Med dessa tillägg förenar sig Högsta domstolen i Ålandsdelegationens omdöme att bestämmelsen i landskapslagens 5 kap. 63 § 1 mom. utgör en behörighetsöverskridning till den del bestämmelsen i landskapslagens 5 kap. 63 § 1 mom. berättigar landskapsregeringen att övervaka inhämtandet av information som avses i lagrummet.”

I konsekvens härmed konstaterade Högsta domstolen i nämnda utlåtande att även 5 kap. 65 § i landskapslagen utgjorde en behörighetsöverskridning enligt följande:

”I den antagna polislagens 5 kap. 65 § föreskrivs att genom landskapsförordning kan utfärdas närmare bestämmelser om ordnande av 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. Enligt det motsvarande stadgandet i rikets nya polislag kan de nämnda bestämmelserna utfärdas genom förordning av statsrådet. Högsta domstolen konstaterar att enligt 21 § 1 mom. självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. De angelägenheter som den antagna landskapslagens 5 kap. 65 § syftar på har en direkt anknytning till hemliga metoder för inhämtande av information. Som tidigare har konstaterats, kan dessa hemliga metoder inkräkta på de medborgerliga rättigheterna, som tryggas i 2 kap. grundlagen. Därför anser Högsta domstolen att det är fråga om angelägenheter som enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen hör till området för rikets lagstiftningsbehörighet och att det är motiverat att närmare bestämmelser om dessa angelägenheter kan utfärdas endast på nationell nivå. Därav följer att delegeringsbestämmelsen i 5 kap. 65 § i den antagna landskapslagen utgör en behörighetsöverskridning såsom Ålandsdelegationen har framfört.”

Nämnda citat utvisar, liksom motsvarande utlåtanden från Ålandsdelegationen, att inrikesministeriet och polisstyrelsen inom rikets behörighetsområden har ansetts ha vissa befogenheter gentemot landskapets polis (Ålands polismyndighet), som motsvarar de i polislagstiftningen stadgade befogenheterna gällande den lokala polisen i riket.

I detta sammanhang hänvisar Ålandsdelegationen till sitt utlåtande 13.7.2016 till inrikesministeriet gällande genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet på Åland. I utlåtandet konstaterade Ålandsdelegationen bl.a. följande:

”Direktivet innehåller bestämmelser som är avsedda att skydda det finansiella systemet genom att förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är därför närmast att hänföra till rättsområdena sedelutgivning och valuta samt bank- och kreditväsendet som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 37 punkt och 29 § 5 punkt. Gärningarna har kriminaliserats i strafflagens 32 och 34a kap. Direktivet berör även andra rättsområden, vilka främst utgör riksbehörighet. Direktivets tillämpningsområde berör även bl.a. tillhandahållande av speltjänster och fastighetsförmedlare, vilka områden utgör landskapsbehörighet. Även för dessa gäller dock de straffrättsliga bestämmelserna i strafflagen gällande bl.a. penningtvätt, och de allmänna riksbestämmelserna om penningtvätt är tillämpliga även på deras verksamhet.

Enligt 23 och 30 § i självstyrelselagen följer förvaltningsbehörigheten lagstiftningsbehörigheten, om undantag för detta inte för någon förvaltningsuppgifts del anges i självstyrelselagen. Detta innebär att den som har rätt att lagstifta om en viss angelägenhet även ansvarar för handläggningen av uppgifterna. I enlighet härmed ankommer det på rikets myndigheter att jämlikt rikslagstiftningen utföra de uppgifter som direktivet stipulerar om, såsom utövande av tillsyn och beläggandet av sanktioner, även på sådan verksamhet som utgör landskapsbehörighet, såsom spelverksamhet. Dessa befogenheter får dock utövas endast i den utsträckning som är nödvändigt för att förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därtill ska landskapets myndigheter utöva sina befogenheter enligt landskapslagstiftningen.”

Ålandsdelegationens slutsats var att åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism utgör riksbehörighet. Bestämmelserna i rikslagstiftningen om penningtvätt och finansiering av terrorism är tillämpliga även på den spelverksamhet som till övriga delar regleras i landskapslagstiftningen och riksmyndigheterna är till

nämnda del behöriga tillsynsmyndigheter. I enlighet härmed ansågs direktivet i sin helhet implementerat på Åland genom rikets lagstiftning.

Enligt sistnämnda utlåtande ankom vissa övervakningsuppgifter således på rikets myndigheter även beträffande sådan verksamhet som utgjorde landskapsbehörighet, nämligen spelverksamhet.

Ålandsdelegationens ställningstagande

Av den självstyrelse som tillkommer Åland följer att frågan om ordnandet av laglighetsövervakningen ska bedömas utgående från behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Laglighetsövervakningen bör anses utgöra en del av förvaltningsbehörigheten och följer härmed den fördelning av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten som anges i självstyrelselagen för Åland. Inom rikets behörighetsområden har riksmyndigheterna samma befogenheter på Åland som i det övriga landet, om annat inte anges i självstyrelselagen. Rikets myndigheter är härvid behöriga att inom rikets behörighetsområden ombesörja den laglighetsövervakning som de utför beträffande riksmyndigheterna, även hos landskapets myndigheter, till den del de handhar riksuppgifter med stöd av en överenskommelseförordning eller genom direkta bestämmelser om förvaltningen i självstyrelselagen.

Förvaltningsbehörighet, innefattande laglighetsövervakning, kan överföras endast genom en i självstyrelselagens 32 § avsedd överenskommelseförordning. Såsom ovan konstaterats har i 1 § 2 mom. i överenskommelseförordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland förvaltningsbehörighet överförts till landskapets polis. Ålandsdelegationen anser däremot inte att polisiära uppgifter genom överenskommelseförordningen skulle ha överförts till andra myndigheter inom landskapsförvaltningen. Delegationen anser således inte att polisuppgifter som ankommer på någon annan riksmyndighet, såsom inrikesministeriet eller polisstyrelsen, skulle ha överförts genom stadgandet i överenskommelseförordningens 3 §. Varken av förarbetena till gällande eller tidigare överenskommelseförordningar kan utläsas att överenskommelseförordningens 3 § skulle innebära att laglighetsövervakningen skulle ha överförts till landskapsregeringen eller landshövdingen på Åland. Enligt Ålandsdelegationens bedömning antyder även termerna "förestår" och företräder" att övervakningen är generell och att stadgandet är av informativ art. I Högsta domstolens ovan citerade utlåtande 28.6.2013 anges beträffande övervakningen av inhämtandet av hemlig information att landskapsregeringens rätt och skyldighet att övervaka landskapets polisväsende är generell och inte utesluter möjligheten att andra organ kan ha motsvarande rättigheter eller uppgifter i förhållande till specifika angelägenheter. Eftersom överenskommelseförordningar utgör undantag från bestämmelserna om fördelningen av förvaltningsbehörigheten i självstyrelselagen, bör bestämmelserna i överenskommelseförordningen tolkas strikt. Dessutom konstateras att genom en överenskommelseförordning kan inte en uppgift som tillkommer en viss statlig myndighet överföras på en annan riksmyndighet. Varken Statens ämbetsverk på Åland, som på Åland motsvarar regionförvaltningsverken i riket, dess chef landshövdingen, eller regionförvaltningsverken i riket har enligt rikslagstiftningen några befogenheter gentemot den lokala polisen. Det finns således inte några undantag från den i självstyrelselagen angivna fördelningen av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten beträffande

de polisiära uppgifterna som skulle gälla laglighetskontrollen av Ålands polismyndighet.

De ovan beskrivna utlåtandena från Högsta domstolen utvisar för sin del att rikets myndigheter fortsättningsvis har vissa övervakningsbefogenheter inom rikets behörighetsområden gentemot Ålands polismyndighet. I utlåtandena har Högsta domstolen fäst särskild uppmärksamhet vid övervakningen av hemliga metoder som kan inkräkta på de medborgerliga rättigheter som tryggas i 2 kapitlet i grundlagen samt poängterat nödvändigheten att organisera denna övervakning enhetligt i hela landet.

Inrikesministeriet hänvisar i sin begäran om avgörande för jämförelsens skull till tillsynen över social- och hälsovården i landskapet Åland. I skrivelsen hävdas att regionförvaltningsverkets tillsyn över social- och hälsovården är en uppgift som riket svarar för. Ålandsdelegationen utgår från att härmed avses överenskommelseförordningen om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland (FFS 1179/2009, ÅFS 2/2010). I motsats till vad som anges i skrivelsen gäller överenskommelseförordningen endast hälso- och sjukvården, och således inte alls socialvården. Genom överenskommelseförordningen berättigas Ålands landskapsregering att sköta de uppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning hör till regionförvaltningsverken. Ålandsdelegationen konstaterar att Ålands landskapsregering genom överenskommelseförordningen blev behörig att utöva tillsynen på Åland även av den delen av hälso- och sjukvården som utgör riksbehörighet, som också gäller handläggningen av klagomål över Ålands hälso- och sjukvård, som är en myndighet som är underställd landskapsregeringen. Överenskommelseförordningen var således nödvändig för att landskapsregeringen skulle vara behörig att utföra de förvaltningsuppgifter som utgör riksbehörighet.

Inrikesministeriet anger 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. Enligt ministeriet är det inte motiverat att skilja den interna laglighetsövervakningen från lednings- och tillsynsuppgifterna. Ministeriet hänvisar även till rättslitteratur enligt vilken ett högre organ anses ha behörighet och även skyldighet att övervaka underlydande organs verksamhet. Denna övervakning gäller verksamhetens lagenlighet och korrekthet. Den interna tillsynen genomförs i allmänhet så att personer i ledande ställning övervakar och styr sina underordnades arbete (Mäenpää: Yleinen hallinto-oikeus 2017, s. 417).

Ålandsdelegationen konstaterar att inom rikets behörighetsområden har rikets myndigheter samma befogenheter på Åland som i det övriga landet. Därtill noterar Ålandsdelegationen att det finns exempel på att laglighetsövervakning inte har samband med förmansställning. Såsom Statens ämbetsverk framhåller i sitt utlåtande 28.10.2016 till inrikesministeriet ankom det före regionförvaltningsreformen 2010 på länsstyrelserna att avgöra förvaltningsklagomål över och årligen inspektera utsökningsdistrikten, fastän de var underställda justitieministeriet. Dessa granskningar innefattade även laglighetsövervakning. I avgörandena över klagomålen och i inspektionsprotokollen framförde länsstyrelserna sina synpunkter och sände besluten samt

inspektionsprotokollen till justitieministeriet för eventuella disciplinära m.fl. åtgärder. Länsstyrelserna kunde inte själva utföra åtgärderna, eftersom justitieministeriet var den överordnade myndigheten. Delegationen hänvisar även i detta sammanhang till beskrivningen ovan gällande penningtvätt. Ålandsdelegationen noterar dessutom att enligt regeringens proposition med förslag till lag om ordnandet av räddningsväsendet (RP 16/2017 rd) skulle tillsynen över lagligheten i ordnandet av räddningsväsendet och produktionen av räddningsväsendets tjänster samt lagenligheten av landskapens beredskap när de sköter de uppgifter som omfattas av den regionala gemensamma beredskapen och därtill hörande styrning utövas av regionförvaltningsverket. Detta enligt den föreslagna lagens 13 §, som bar rubriken "Laglighetsövervakning". Samtidigt skulle dock de styrningsuppgifter inom räddningsväsendet som hör till regionförvaltningsverken samt uppgifterna inom den regionala gemensamma beredskapen överföras från regionförvaltningsverken till inrikesministeriet. Ordnandet av de regionala försvarskurserna och av landskapens gemensamma beredskapsövningar skulle överföras från regionförvaltningsverken till Räddningsinstitutet. Enligt den föreslagna lagen skulle regionförvaltningsverket inte längre ha någon egentlig styrningsuppgift inom räddningsväsendet, utan regionförvaltningsverkets styrning skulle anknyta till regionförvaltningsverkets uppgift som laglighetsövervakare, d.v.s. exempelvis till situationer där styrningen förebygger lagstridig verksamhet eller styr verksamheten till att vara lagenlig. Lagförslaget hade samband med regeringens proposition om landskaps- och social- och hälsovårdsreformen (RP 15/2017 rd) och förföll tillsammans med den.

Ålandsdelegationens slutsats blir härigenom att laglighetsövervakningen av landskapets polis ankommer på landskapets myndigheter inom landskapets behörighetsområden och på rikets myndigheter inom rikets behörighetsområden. Det faktum att Ålands polismyndighet är underställd landskapsregeringen utgör inget hinder för den laglighetsövervakning som utövas av rikets myndigheter, men kan begränsa de åtgärder som står till riksmyndigheternas förfogande. I laglighetsövervakningen ingår att utvärdera om förfarandet varit lagenligt samt att påtala eventuella felaktigheter. Det torde sedan ankomma på landskapets myndigheter att vidta de åtgärder felaktigheterna föranleder. Därtill ankommer det på Ålands polismyndighet att ombesörja den egna kontrollen av myndigheten. Givetvis utövas laglighetsövervakningen av rikets polis på Åland av i riket verksamma riksmyndigheter.

Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare