

29.9.2005

1567/2/03

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio**

**Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja**

## **HANDLÄGGNINGSTIDER INOM ÅLANDS POLISMYNDIGHET**

1

### **ÄRENDE**

Under de senaste åren har det inom laglighetskontrollen i flera sammanhang påtalats problem inom Ålands polismyndighet. Därför har jag med stöd av 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman på eget initiativ prövat frågan om hur landskapet Åland har organiserat tillsynen över polismyndigheten, hur tillsynen är upplagd i praktiken, om det förekommit problem när det gäller kompetensfördelningen mellan landskapet och riket, om behörighetsvillkoren för polismännen i landskapet avviker från det som föreskrivs i rikets lagstiftning, om samtliga polismän i landskapet uppfyller de formella behörighetsvillkoren samt om det finns något att anmärka när det gäller polismäns bisysslor. Jag har dessutom utrett hur lång tid förundersökningar tar och om brott preskriberats under förundersökningarna samt hur teleövervakning och teleavlyssning använts.

- - -

3

### **AVGÖRANDE**

3.1

Tillsynen över Ålands polismyndighet

I 1 § 5 mom. i polisförvaltningslagen (110/1992) föreskrivs att det bestäms särskilt om polisväsendet i landskapet Åland.

Av 1 § 1 mom. i förordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (828/1998 i Finlands författningssamling och 118/1998 i Ålands författningssamling) framgår att dels riket och dels landskapet skall svara för polisväsendet i landskapet Åland. Enligt 2 mom. skall landskapets polis upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utföra övriga uppgifter som hör till polisen, om inte något annat bestäms särskilt i lag eller förordning eller med stöd av 3 §. Enligt 3 mom. skall rikets polis i landskapet svara för statens säkerhet och sköta de uppgifter som hör till skyddspolisen och centralkriminalpolisen. Inrikesministeriet beslutar om ledningen av polisverksamheten när landskapets polis deltar i dessa uppgifter. Centralkriminalpolisen har en egen enhet i landskapet.

I 2 § föreskrivs att den högsta tillsynen över landskapets polisväsende ankommer på Ålands landskapsregering, som förestår landskapets polisförvaltning, och på landshövdingen, som företräder rikets polisförvaltning. För behandlingen av frågor som gäller tillämpningen av denna förordning finns enligt 10 § en samrådsdelegation.

Enligt justitieministeriets utlåtande ankommer det på landskapsregeringen att utöva tillsyn över landskapets polisförvaltning medan landshövdingen på motsvarande sätt övervakar rikets polisförvaltning. Enligt ministeriet ankommer tillsynen över landskapets polisförvaltning på landskapsregeringen också när landskapets polis sköter uppdrag som hänförs sig till rikets lagstiftningsbehörighet men som genom en överenskommelseförordning överförs på landskapets polis. På motsvarande sätt övervakar rikets myndigheter rikets polisförvaltning på Åland när den med stöd av en ovan nämnd överenskommelseförordning sköter uppgifter som hänför sig till landskapets behörighet. Enligt ministeriet har denna princip, dvs. att tillsynen följer förvaltningsbehörigheten, beaktats vid utformningen av 2 § i förordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland.

Polismästaren framhåller i sin utredning de tolkningsproblem som är förknippade framförallt med relationen mellan rikets och landskapets lagstiftning samt med samordningen av lagar. I detta sammanhang hänvisar han till ett utlåtande av högsta domstolen om den åländska polislagen. Han påpekar också att man i förarbetena till rikets lagar i allmänhet inte alls tar ställning till om en lag skall tillämpas på Åland.

Inrikesministeriet lyfter i sitt utlåtande fram att Ålands länsstyrelse inte har organiserats i enlighet med 4 § i länsstyrelseförordningen och inte har någon polisavdelning. Detta betyder att det när det gäller ledning av och tillsyn över landshövdingen är oklart om det rör sig om en självstyrelsefråga som hör till justitieministeriet, ett länsförvaltningsärende som hör till inrikesministeriet och inom ministeriet till avdelningen för region- och förvaltningsutveckling eller om skötsel av uppgifter inom de olika förvaltningsområdena samt styrning och övervakning av dessa uppgifter som ankommer på vederbörande ministerium.

Inrikesministeriet framhåller att även om landshövdingen i landskapet företräder rikets polisförvaltning har det inte utarbetats någon praxis för behandlingen av tillsynsfrågor.

Justitieministeriet anför i sitt utlåtande att landshövdingen, trots självstyrelselagens specialbestämmelser om landshövdingens uppgifter, är en statstjänsteman på vilken samma bestämmelser om bl.a. tillsyn skall tillämpas som på landets övriga landshövdingar.

Eftersom inrikesministeriets polisavdelning svarar för den högsta ledningen endast av rikets polisväsende begränsar sig dess behörighet att leda och utöva tillsyn över landskapets polisverksamhet enligt inrikesministeriets utlåtande till polisavdelningens roll i egenskap av en avdelning vid inrikesministeriet, och förverkligas även då enbart genom landshövdingen på Åland.

Enligt inrikesministeriet har behörighetsfrågan aktualiserats främst när det gäller hur bindande ministeriets föreskrifter skall anses vara för Åland. Biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka har utförligt behandlat denna fråga i sitt beslut 14.2.2000 dnr 61/2/99. Jonkka ansåg då att situationen var otillfredsställande och uppmanade inrikesministeriet att i samråd med Ålands landskapsregering utreda vilka av polisförvaltningens föreskrifter, anvisningar och andra normer som också gäller på Åland. Inrikesministeriet och Ålands landskapsregering meddelade före utgången av 2000 vilka åtgärder de hade vidtagit i ärendet.

Inrikesministeriet meddelade i sitt 21.12.2000 daterade brev dnr 38/032/96 att det ställde sig positivt bl.a. till att översätta sådana anvisningar till svenska som det ankommer på rikets polis att utfärda och som på basis av diskussioner mellan landskapsregeringen och polisavdelningen har kunnat konstateras vara viktiga för Ålands polismyndighet. Landskapsregeringen fastställde för sin del i sin 22.12.2000 daterade utredning nr 397 K10 bl.a. att situationen var komplicerad i rättsligt hänseende och förutsatte noggrann analys av allt till buds stående material innan det var möjligt att ta ställning till vilka rättsregler som gäller på Åland. Enligt landskapsregeringen är detta emellertid inte möjligt förrän alla föreskrifter, anvisningar och övriga normer finns tillgängliga också på svenska.

Jag konstaterar vidare att problematiken tas upp också i mitt avgörande 16.10.2003 dnr 2824/4/02. Av de utredningar som i samband med avgörandet inhämtades hos inrikesministeriet och Ålands landskapsregering framgick att den dialog mellan de berörda myndigheterna som biträdande justitieombudsman Jonkka efterlyst hade kommit igång. Syftet med dialogen var att på ett allmänt plan kartlägga vilka ministerieföreskrifter och -anvisningar som också gällde Åland. Frågan föranledde därför inga åtgärder från min sida.

Inrikesministeriet konstaterar nu i sitt utlåtande att frågan om kompetensfördelningen främst haft samband med den ovan beskrivna problematiken. Av utlåtandena framgår emellertid inte om saken fortfarande är aktuell.

Med stöd av det som anförs ovan ber jag, utan att i detta skede och till denna del vidta andra åtgärder, inrikesministeriet och Ålands landskapsregering före en tidpunkt som meddelas senare informera mig om och i vilken utsträckning den ovan beskrivna frågan fortfarande är aktuell.

### 3.2

#### Handläggningstider

I en 22.8.2003 daterad skrivelse bad jag inrikesministeriet uppge hur många brottsanmälningar som registrerats före 1.1.2002 och som fortfarande undersöktes aktivt. Samtidigt bad jag ministeriet utreda om brottmål hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Om så hade skett under perioden 1.7.2002–30.6.2003 bad jag att få handlingarna i ärendena till påseende samt en utredning om orsakerna till preskriptionen.

Enligt en utskrift 17.11.2003 ur inrikesministeriets RIKI-system upptog de oavgjorda ärendena 64 utskrivna sidor. Efter att ministeriet kontrollerat saken 29.1.2004 framgick det att endast fanns tre oavgjorda ärenden återstod.

Enligt polismästares utredning hade de ärenden som ursprungligen framstod som öppna gått igenom och alla de beslut fattats som datasystemet krävde för att ärendena skulle kunna avslutas. Därefter återstod endast tre oavgjorda ärenden.

Orsakerna till den stora mängden oavgjorda ärenden var enligt polismästaren problem med datasystemet. Enligt honom anslöts Ålands polismyndighet till RIKI först 1997 då systemet översatts till svenska. Det dröjde emellertid länge innan man fick svenskspråkiga manualer. Polismästaren åberopade också det faktum att vissa specialfunktioner endast kunde utföras på finska. Som exempel nämndes olika listningar som underlättar uppföljningen av handläggningsfaserna. Den bristfälliga svenskspråkiga datautbildningen var enligt polismästaren en bidragande orsak till problemen.

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet. Enligt 14 § 1 mom. i tjänstemannalagen för Åland (1987:61) skall en tjänsteman fullgöra sina tjänsteåligganden på ett tillfredsställande sätt och utan dröjsmål. I den praxis som råder för laglighetskontroll har man sedan länge ansett att skäl som sammanhänger t.ex. med organisation, resurser eller datasystem inte utgör en godtagbar anledning till att utövningen av offentlig makt inte motsvarar de kvalitativa krav som grundlagen ställer. Vid bedömningen av hur klandervärt en enskild tjänstemans förfarande anses vara kan emellertid ovan nämnda omständigheter i någon mån beaktas. Polismästaren har som förklaring till den problematiska situationen endast anfört sådant som har samband med datasystemet. Sålunda anser jag att inte den förklaring vara godtagbar som han anför som orsak till situationen som uppkommit i den organisation som han leder.

Efter att jag inlett min utredning kunde Ålands polismyndighet inom ca en och en halv månad avsluta praktiskt taget alla de ärenden som var oavgjorda vid den tidpunkt (17.11.2003) då inrikesministeriet bad polismyndigheten om en förklaring. Vid den nämnda tidpunkten fanns det sammanlagt 353 oavgjorda ärenden som väckts före 1.1.2002. Sålunda avgjordes 350 ärenden inom en och en halv månad. Även om detta är en positiv och anmärkningsvärd prestation kan man med fog ställa frågan om ärendena de facto avslutats på vederbörligt sätt under en så kort tid, eftersom största delen av dem varit anhängiga en påfallande lång tid innan ärendet började utredas närmare.

Inrikesministeriet anför i sitt utlåtande att det inte har haft möjlighet att kontrollera alla fattade beslut. Däremot hade man genom stickprov granskat sju ärenden. Dessa var enligt ministeriet systemtekniskt korrekta utförda men ministeriet hade likväl inte granskat sakinnehållet till alla delar.

På grund av det som anförs ovan har jag inte utifrån tillgängligt material någon möjlighet att närmare bedöma om det t.ex. varit fråga enbart om ett tekniskt avslutande av ärenden i en situation där undersökningsåtgärderna och

bedömningen av undersökningströskeln redan slutförts på ett sakligt sätt, eller om det var fråga om att den sakliga behandlingen av ärendena försumrats också i andra avseenden. Jag konstaterar emellertid att med utgångspunkt i den information om ärendena som listningen ger, dvs. närmast rubriceringarna, ingick i de oavgjorda ärendena ett stort antal relativt enkla ärenden som det i princip bör ha varit möjligt att avgöra mycket tidigare än vad som nu skett.

Jag konstaterar vidare att det inte med stöd av polismästarens utredning är möjligt att bedöma om det bland de 350 ärendena fanns sådana som hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Också inrikesministeriet har uppmärksammat detta i sitt utlåtande. Däremot har polismästaren tillställt mig uppgifter om två ärenden som under den aktuella perioden preskriberats redan innan brottsanmälan gjordes. Han har å andra sidan på ett allmänt plan och utan att ta ställning till konkreta fall påpekat att en eventuell preskription har kunnat bero på att åklagaren bedömt ärendena utgående från lindrigare gärningsformer med kortare preskriptionstid.

Situationen vid Ålands polismyndighet – särskilt när det gäller dröjsmål med handläggningen av ärenden – har under en längre tid uppmärksamrats inom laglighetskontrollen. Justitieombudsmannen gav 12.8.1996 polismästaren en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av en ansökan om medborgarskap (dnr 2530/4/95). Jag gav 20.8.2002 honom en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd och för försummelse att inom utsatt tid ge justitieombudsmannen utredning i ärendet (dnr 1258/4/99).

Samtidigt meddelade jag landskapsregeringen min uppfattning att dess åtgärder för att förbättra verksamhetsförutsättningarna för Ålands polismyndighet hade varit otillräckliga. Jag konstaterade bl.a att landskapsregeringen, som utövar tillsyn över polismyndigheten, var ansvarig för den otillfredsställande arbetssituationen. Jag bad därför landskapsregeringen senast 31.12.2002 meddela mig vilka åtgärder som eventuellt hade vidtagits i ärendet.

Ålands landskapsregering meddelade i en 30.12.2002 daterad utredning att man försökt förbättra situationen i polisdistriktet bl.a. genom chefsutbildning, delegering av arbetsuppgifter och rationalisering av arbetsmetoderna.

Efter detta meddelande har det förekommit åtminstone fyra sådana klagomålsfall mot Ålands polismyndighet (504, 505, 601 och 863/4/04) i vilka de begärda utredningarna inte har inkommit inom utsatt tid (24.5 i de tre första ärendena respektive 30.7.2004 i det fjärde). Jag bad därför i min skrivelse 18.11.2004 landskapsregeringen vidta åtgärder för att få fram utredningarna. De inkom sedermera 2 respektive 8.12.2004.

Landskapsregeringen tillställde mig dessutom ett 14.4.2005 daterat utlåtande i vilket på ett allmänt plan konstateras att de åtgärder som vidtagits efter mitt senaste beslut inte i nämnvärd grad hade förbättrat polismästarens arbetssituation. Vidare framhöll man att långa sjukledigheter både i

polismyndighetens ledning och bland manskapet hade resulterat i att de vidtagna åtgärderna ännu inte haft önskat resultat.

Jag anser att situationen fortfarande är i högsta grad otillfredsställande. Nästan ett helt år (17.11.2003) efter att landskapsregeringen meddelat att den kommer att vidta vissa åtgärder före utgången av 2002 fanns det ett stort antal ärenden som redan en längre tid hade varit oavgjorda och ännu därpå följande år hade polisen trots tidigare anmärkningar svårigheter att i hela fyra relativt enkla ärenden inkomma med begärda utredningar inom utsatt tid. Med beaktande av detta kan man utan tvekan hålla med landskapsregeringen om att de åtgärder som den vid utgången av 2002 uppgav sig ha vidtagit inte lett till nämnvärda resultat.

Utifrån utredningen är det enligt min uppfattning inte möjligt att i detta skede göra någon ytterligare bedömning av polismästarens tjänsteåtgärder. Jag anser emellertid att situationen inte är tillfredsställande och har sålunda för avsikt att också framöver följa utvecklingen i detta avseende. Det blir aktuellt att pröva dels polismästarens förfarande, dels om landskapsregeringen vid utövningen av den högsta tillsynen över polismyndigheten har fäst tillräcklig uppmärksamhet vid den ohållbara situationen och vidtagit behövliga åtgärder för att avhjälpa den.

### 3.3

#### Behörighetsvillkoren för polismän

Av polismästarens utredning framgår att det vid Ålands polismyndighet vid utredningstidpunkten fanns fyra yngre konstaplar med ordinarie tjänst som inte avlagt grundexamen för polismän. Landskapsregeringen hade emellertid beviljat dispens och utnämnt dem. Enligt vad polismästaren uppger anställs inte längre s.k. extra konstaplar som saknar utbildning.

Med stöd av utredningen anser jag att det till denna del inte har framkommit något som skulle föranleda åtgärder från min sida.

### 3.4

#### Polismännens bisysslor

Enligt polismästaren förutsätter tjänstemannalagstiftningen för Åland tillstånd av eller anmälan till landskapsregeringen för att ta emot och inneha bisysslor. Enligt honom har polismyndigheten förhållit sig ytterst restriktivt till bisysslor, särskilt om bisysslan har anknytning till näringar eller verksamheter som polisen har att övervaka. Vid utredningstidpunkten fanns endast ett gällande bisysslotillstånd.

Enligt min uppfattning visar utredningen att det inte har framkommit något skäl att misstänka felaktigt förfarande eller försummelser som föranleder åtgärder från min sida. Därför anser jag det inte motiverat att vidta ytterligare åtgärder till denna del.

### 3.5

#### Teleövervakning och -avlyssning

Till denna del avgörs ärendet separat under diarienummer 3068/2/04 i samband med ett eget initiativ som gäller Ålands tingsrätts förfarande.

4

## ÅTGÄRDER

Eftersom arbetssituationen inom Ålands polismyndighet redan en längre tid utgjort ett problem och eftersom de åtgärder som landskapsregeringen i sin egenskap av högsta övervakare av polismyndigheten har vidtagit inte har lett till önskat resultat, har jag för avsikt att också framöver på eget initiativ följa utvecklingen. Jag kommer då också att pröva om landskapsregeringen har försummat sin skyldighet att ingripa effektivt i tillräckligt god tid.

I detta syfte har jag genom en särskild begäran om utredning (dnr 2670/2/05) bett Ålands landskapsregering och polismyndighet ge en utredning om vilka konkreta resultat de åtgärder som föreslogs i landskapsregeringens 14.4.2005 daterade utlåtande har lett till i fråga om arbetssituationen vid polismyndigheten.

För att jag skall ha förutsättningar att göra en noggrannare helhetsbedömning av sakens saklighet i polismästarens tjänsteutövning också i andra avseenden än när det gäller dröjsmål med brottsundersökningar och lämnande av utredningar, har jag beslutat att i samband med ovan nämnda ärende ytterligare låta utreda om något oavgjort ärende preskriberades under den period som nämns ovan.

För att kartlägga arbetssituationen vid polismyndigheten har jag bett om en ny motsvarande utredning om brottsanmälningar som gjorts före 1.1.2004 och som fortfarande är föremål för aktiv undersökning samt om ärenden som eventuellt preskriberats under den tid som undersökningen pågått.

Jag har också bett Ålands landskapsregering och inrikesministeriet underrätta mig om och i vilken utsträckning frågan om ministerieföreskrifters och -anvisningars bindande verkan för landskapet Åland fortfarande är aktuell.

Detta ärende som jag upptagit till prövning på eget initiativ föranleder i detta skede inga andra åtgärder.