

17.11.2011

Dnr 4030/4/10

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jussi Pajujoja

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman

ÅLANDS LANDSKAPSREGERING TOLKADE LANDSKAPETS FÖRVALTNINGSLAG FEL- AKTIGT

1

KLAGOMÅLET

A riktar i sitt brev daterat 14.11.2010 kritik mot förfarandet vid Ålands landskapsregering, Ålands polismyndighet och Gränsbevakningsväsendet i ett ärende gällande dykningar till ett ubåtsvrak som påträffats i Ålands hav.

A har kompletterat sitt klagomål genom tilläggsbrev daterade 18.11, 23.11 och 13.12.2010 samt 1.3, 14.4, 16.6, 22.6 och 12.10.2011.

2

UTREDNING

Utredning i ärendet har skaffats av Ålands landskapsregering samt av Gränsbevakningsväsendet. Utredningarna finns bifogade till beslutet.

3

AVGÖRANDE

3.1

Bakgrund

Ålands landskapsregering hade genom sitt beslut 23.4.2008 beviljat A gruppstillstånd att utföra dykningar inom landskapet Åland. I beslutet beviljades, under de villkor som närmare framgår av beslutet, rätt till dykning till två allmänt kända vrak (isbrytaren SMS Hindenburg och havsforskningsfartyget MS Gävle). Tillståndet var gällande 1.5.2008–31.12.2012.

År 2009 hittade dykargruppen i närheten av Märkets fyr i Ålands hav vraket av den sovjetiska ubåten S-2 som sjönk under vinterkriget. A, som hör till den dykargrupp som hittade vraket, uppger i sitt klagomål att dykargruppen i maj 2009 gjorde ett flertal dykningar till vraket och dokumenterade det med en undervattenskamera. Dykargruppen offentliggjorde ubåtsfyndet i juni 2009. Ubåten konstaterades högst sannolikt fortfarande vara utrustad med explosiva ämnen från krigstiden, t.ex. med laddade torpeder.

Ålands landskapsregering fattade 25.6.2009 ett beslut om dykrestriktioner för alla berörda, där de tidigare dyktillstånden för dykning till det område där ubåtsvraket är beläget omedelbart upphävdes. Beslutet grundade sig på landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet (ÅFS 2007:19). I beslutet konstaterades det att det kan anses vara förenat med livsfara att utöva dykning till vraket. Beslutet var gällande till och med 31.12.2009. Landskapsregeringen

beslutade vidare 1.3.2010 förlänga giltighetstiden för de dykrestriktioner som fastställts i det tidigare beslutet fram till 31.12.2010.

A anhöll hos Ålands landskapsregering om tillstånd för sin dykargrupp att få fästa en minnestavla på ubåtsvraket. Ålands landskapsregering beviljade tillståndet genom sitt beslut 20.10.2010, under de villkor som närmare framgår av beslutet. Tillståndet var gällande 23.10.2010–31.5.2011.

Ålands polismyndighet hade fått vetskap om det dyktillstånd som A:s dykargrupp beviljats 20.10.2010 för att fästa minnestavlan på ubåtsvraket. Polisen konstaterade, med hänvisning till Ålands landskapsregerings tidigare beslut om dykrestriktioner, att det på det område där ubåten är belägen finns explosiva ämnen som kan orsaka livsfara för dykarna.

Ålands polismyndighet fattade 29.10.2010 beslut om avspärrning av området. I polisens beslut konstaterades det att de explosiva ämnen som finns på den plats där ubåten sjunkit utgör ett hot mot liv och hälsa och att det inte är möjligt att skydda personer som vistas på området, dvs. dem som utför dykningar till vraket, på något annat sätt än genom att spärra av det farliga området, tills Ålands landskapsregering i egenskap av behörig myndighet fastställer ett dykförbud för området.

Ålands landskapsregering meddelade 29.10.2010 A ett beslut där det tillstånd att fästa en minnestavla på ubåtsvraket som A beviljats 20.10.2010 upphävdes med hänvisning till den motivering som polisen framfört för sitt beslut.

Det beslut som Ålands landskapsregering fattat 29.10.2010 delgavs A 1.11.2010. Delgivning- en sköttes av Gränsbevakningsväsendet, vars patrullbåt nådde A på det område där ubåtsvraket är beläget, samtidigt som A:s grupp utförde en dykning för att fästa minnestavlan på vraket.

Enligt den information som sedermera lagts ut på polisens webbplats hade avspärrningen av området utvidgats. På polisens webbplats finns de exakta koordinaterna för det avspärrade området samt en besvärsanvisning gällande avspärrningsbeslutet, på adressen <https://www.poliisi.fi/poliisi/aland/home.nsf/pages/1776014D8EE3CF47C22578B1005D28EE?opendocument> (länken bifogad 17.11.2011).

3.2

Kritik som framförts i klagomålet

A anser att Ålands landskapsregerings och Ålands polismyndighets förfarande kränker den grundlagsskyddade rörelsefriheten, som också gäller sportdykning.

Enligt A handlade myndigheterna felaktigt då de återkallade det dyktillstånd han beviljats. Ålands landskapsregering hade inte enligt A:s uppfattning tillbörliga grunder för att med stöd av landskapslagen om skydd för det maritima kulturarvet (12 §) återkalla det dyktillstånd som A redan hade beviljats. Landskapsregeringens behörighet begränsade sig endast till att förkasta tillståndsansökan (10 §).

Vidare kritiserar A Ålands polismyndighets förfarande vid avspärrningen av området. A ifrågasätter huruvida bestämmelsen i 18 § i polislagen för landskapet Åland, som gäller avspärrning av en plats eller ett område, kunde tillämpas på den aktuella situationen. Ett avspärrningsbe-

slut kan enligt A inte verkställas om inte det avspärrade området märks ut och/eller övervakas på något sätt. Enligt A var det också oklart när avspärrningsbeslutet trädde i kraft.

A ifrågasätter även i sitt klagomål hur konkret och allvarlig fara de explosiva ämnena ombord på ubåten de facto medför för dykare eller andra som rör sig på området kring vraket. A betonar att uppgifterna om explosiva ämnen ombord på ubåten gavs offentlighet av hans dykar-grupp, som påträffade vraket. Myndigheterna har inte vidtagit några som helst åtgärder för att utreda de explosiva ämnenas farlighet. Området har inte heller försetts med några andra restriktioner än dykförbud och det har inte avspärrats med hjälp av sjömärken.

Dessutom riktar A kritik mot Gränsbevakningsväsendets förfarande på grund av att Gränsbevakningsväsendets patrullbåt oförsiktigt körde fram till A:s båt, trots att denna hade en signalflagga som varnade om att det fanns dykare under ytan. De dykare som var under ytan skulle ha råkat i livsfara om de hade stött ihop med Gränsbevakningsväsendets patrullbåt.

A uppger vidare att Gränsbevakningsväsendet hade inlett en förundersökning med anledning av det inträffade. A misstänktes för framkallande av fara, tredska mot gränsbevakningsman och brott mot tillståndsplikt. A uppger att Gränsbevakningsväsendet i en dagstidning rapporterat om olovlig dykning och om att fängelsestraff kunde följa i det ärende som var under utredning. A betonar att han inte då dykningen inleddes och innan Gränsbevakningsväsendets båt anlände till platsen kände till att det tillstånd han beviljats sedermera hade återkallats. A, som arbetar som kammaråklagare i Sverige, anser att de yttranden som framförts i ärendet skadar hans anseende.

3.3

Utredning

3.3.1

Ålands landskapsregering

Ålands landskapsregering konstaterar i sin utredning med anledning av A:s klagomål att ett dyktillstånd kan återkallas på de grunder som framgår av 12 § i landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet.

I Ålands landskapsregerings yttrande konstateras det även att en myndighet enligt 42 § i polislagen för landskapet Åland (ÅFS 2000:49) ska ge polisen sådan handräckning som behövs för ett polisuppdrag och som myndigheten är behörig att lämna.

Med beaktande av den bedömning polisen gjort av hotet mot liv och hälsa och av nödvändigheten av att avspärra området ansåg landskapsregeringen att det var motiverat att återkalla det beviljade dyktillståndet.

I yttrandet konstateras det vidare att en myndighet enligt 45 § i förvaltningslagen för landskapet Åland (ÅFS 2008:9) får undanröja sitt felaktiga beslut och avgöra ärendet på nytt om ett beslut grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig lagtillämpning. Beslutet får rättas till en parts fördel eller nackdel. För rättelse av ett beslut till en parts fördel behövs inte samtycke av parten.

Ålands landskapsregering anser att det var fråga om ett behov av att skydda de berördas liv och hälsa mot den fara som hotade. Landskapsregeringens nya beslut som innefattade ett

dykförbud kunde således anses vara fattat till partens fördel. Rättelsen av beslutet krävde därmed inte något samtycke av parten.

Enligt yttrandet saknar A:s klagomål ändamålsbundenhet och förändrar därmed ingenting i sak i och med att landskapsregeringen i ovan nämnda beslut konstaterat att dykstillståndet är verkningslöst genom den av polismyndigheten införda avspärrningen. Landskapsregeringens agerande kan försvaras genom allvaret i innehållet i polismyndighetens beslut där en dykning, som landskapsregeringen beviljat tillstånd för, kan vara förenad med fara för liv och hälsa. Genom agerandet har landskapsregeringen sålunda önskat uppmärksamma tillståndsinnehavaren på de allvarliga faror som polismyndigheten bedömt att dykare kan utsättas för.

Landskapsregeringens beslut sändes till A per e-post 29.10.2010 kl. 15.50, samt 4.11.2010 i ett vanligt brev som innefattade en besväransvisning angående beslutet.

3.3.2

Gränsbevakningsväsendet

Äldre sjöbevakare B vid Gränsbevakningsväsendet uppger i sin redogörelse att Gränsbevakningsväsendets patrullbåt 1.11.2010 fick order om att åka ut till det sovjetiska ubåtsvraket S-2 för att delge A, som ledde dykningar på området, beslutet om upphävande av dykstillståndet. Området hade avspärrats av Ålands polismyndighet.

B bestrider i sin utredning att Gränsbevakningsväsendets patrullbåt på något sätt skulle ha äventyrat dykarnas säkerhet då den anlände till platsen för dykningarna. Gränsbevakningsmännen ombord på patrullbåten hade observerat den signalflagga som visade att det fanns dykare i vattnet, även om det torde ha inträffat något slags missförstånd i ärendet, eftersom patrullen på basis av antalet personer ombord på båten hade antagit att alla dykare befann sig ombord på båten. Av redogörelsen framgår det vidare att patrullbåten inte har sådana rörliga delar i botten, såsom en propeller, som skulle vara farliga för dykare. Patrullbåten hade dessutom närmat sig A:s båt med låg fart, samt dragit sig tillbaka för att vänta på att dykarna tog sig upp ur vattnet.

Premiärlöjtnant C, som fungerade som förundersökningsledare i ärendet, bestrider vidare att man i samband med den förundersökning som A kritiserar skulle ha förmedlat sådan information som stämplade A. Gränsbevakningsväsendet hade inte självmant rapporterat om ärendet, utan initiativet till den nyhetsrubrik som publicerats i dagstidningen kom från pressen, som A själv tidigare hade stått i kontakt med.

Premiärlöjtnant C uppger att journalisten hade frågat honom vilket brott en person som bryter mot polisens avspärrningsbeslut kan bli misstänkt för. C hade svarat journalisten att en sådan person kan bli misstänkt för framkallande av fara. C framför också att han, såsom det nämnts i inslaget, uppgett att en utredning var på gång för att utreda om brott hade begåtts rörande de tre rubriker som nämdes i artikeln.

Journalisten hade vidare frågat C vilken typ av minimi- och maximistraff som enligt lagen kunde komma i fråga för sådana brott som nu var föremål för undersökning. C uppger att han bedömde den framställda frågan som en allmän fråga, på vilken svaret kunde utläsas ur lagens bestämmelser. C bestrider att han uttryckligen i fråga om A:s ärende skulle ha konstaterat att det kan bli fråga om fängelsestraff. Han understryker att han inte sagt att "det kan bli fängelse" utan endast redogjorde för minimi- och maximistraffet för journalisten. C hade inte heller nämnt A vid namn i anslutning till det samtal han förde med journalisten.

Av det förundersökningsmaterial som Gränsbevakningsväsendet sammanställt i ärendet 9196/R/60721/10 framgår det att A i förundersökningen misstänktes för tre olika brott: 1) Framkallande av fara. A hade i strid med polisens avspärrningsbeslut utsatt medlemmarna i dykargruppen för fara för deras liv och hälsa. 2) Tredska mot gränsbevakningsman. A hade före dykningen stått i kontakt med jousen vid Gränsbevakningsväsendets ledningscentral, varvid han hade underrättats om att området omfattades av ett dykförbud, men A:s dykargrupp hade trots detta utfört dykningar på området. 3) Brott mot tillståndsplikt. A misstänktes i god tid ha haft vetskap om Ålands landskapsregerings beslut genom vilket det dyktillstånd som meddelats för fästande av minnesplattan på ubåtsvraket hade upphävts.

Förundersökningen beträffande framkallande av fara och brott mot tillståndsplikt avslutades 5.7.2011 på grund av att det inte fanns anledning att misstänka något brott. Förundersökningen beträffande tredska mot gränsbevakningsman avslutades på grund av att gärningen i sin helhet betraktades som ringa.

Staben för gränsbevakningsväsendet anser i sitt utlåtande att A:s klagomål mot Gränsbevakningsväsendet är grundlöst och obefogat.

3.4 Ställningstagande

3.4.1 Ålands landskapsregerings förfarande

Jag konstaterar inledningsvis att jag har begränsat undersökningen av Ålands landskapsregerings förfarande endast till tiden efter att Ålands polismyndighet 29.10.2010 fattade beslut om avspärrning av platsen. Undersökningen berör således särskilt det beslut som landskapsregeringen fattade 29.10.2010, där det gruppsyktillstånd som hade beviljats A upphävdes. Enligt min uppfattning riktar sig den kritik som A framfört i klagomålet inte direkt mot de beslut som landskapsregeringen fattat före denna tidpunkt.

Jag anser att den väsentliga juridiska frågan i detta ärende är huruvida Ålands landskapsregering ensidigt kunde rätta sitt beslut till nackdel för parten utan dennes samtycke.

Landskapslagen om skydd för det maritima kulturarvet innehåller inga bestämmelser om rättelse av ett sakfel i en myndighets beslut. Detta innebär att bestämmelserna i 45 § i förvaltningslagen för landskapet Åland blir tillämpliga.

Enligt 45 § i förvaltningslagen för landskapet Åland får en myndighet undanröja sitt felaktiga beslut och avgöra ärendet på nytt om beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller om det har skett ett fel i förfarandet då beslutet fattades. Ett beslut får rättas till en parts fördel eller nackdel. Rättelse av ett beslut till en parts nackdel förutsätter att parten samtycker till att beslutet rättas. Partens samtycke behövs dock inte om felet är uppenbart och det har förorsakats av partens förfarande.

Ett förvaltningsbeslut är alltså behäftat med ett sådant sakfel som avses i 45 § i förvaltningslagen om det grundar sig på klart oriktig eller bristfällig utredning. Felet i beslutet orsakas då av att de uppgifter och utredningar som beslutet grundar sig på sedermera konstateras vara uppenbart otillräckliga eller oriktiga.

Enligt 45 § i förvaltningslagen för landskapet Åland får ett beslut rättas till partens fördel eller nackdel. Om beslutet rättas till partens fördel krävs det inte något samtycke av parten för rättelsen. För att ett beslut ska få rättas till partens nackdel krävs det däremot att parten samtycker till att beslutet rättas. Enligt min uppfattning förutsätter detta att partens vilja utreds på ostridigt sätt i ärendet. Jag betonar att skyldigheten att utreda partens vilja ankommer på förvaltningsmyndigheten, som ska redogöra för förfarandets grunder och konsekvenser för parten. Om det krävs ett samtycke av parten för att ett sakfel ska få rättas, men parten motsätter sig rättelsen, är myndigheten inte behörig att rätta beslutet. För att ett sådant beslut ska kunna rättas krävs det i allmänhet extraordinära rättsmedel.

I förvaltningslagen för landskapet Åland åläggs myndigheterna inte någon skyldighet att rätta sakfel, utan rättelsen av sakfel är i sista hand beroende av myndighetens prövning. Rättelsen av ett sakfel kan inledas på initiativ av myndigheten själv eller på yrkande av en part. I princip är denna s.k. självrättelsemöjlighet endast förknippad med uppenbara fel. Smärre brister eller oväsentliga fel i utredningen utgör inte ett sådant sakfel som avses i bestämmelsen. Ett av de centrala bakgrundsmotiven till myndigheternas självrättelsemöjlighet är att minska rättsskipningsmyndigheternas arbetsbörda och att underlätta rättandet av felaktiga beslut.

Myndigheten ska rätta ett sakfel genom att behandla och avgöra ärendet på nytt. Myndigheten undanröjer först sitt felaktiga beslut, varvid beslutets rättsverkningar upphör och beslutets eventuella verkställighet samtidigt avslutas. Därefter behandlar myndigheten ärendet på nytt och fattar ett nytt beslut i ärendet. Beslutet ska även utan dröjsmål delges parten.

Ålands landskapsregering konstaterade i sin utredning att det var fråga om ett behov av att skydda de berördas liv och hälsa mot en fara som hotade. Landskapsregeringens nya beslut om dykrestriktioner kunde således anses vara fattat till fördel för parten, varvid något samtycke inte behövdes för rättelse av beslutet.

Enligt min uppfattning kan Ålands landskapsregerings tolkning dock anses avvika från den allmänna förvaltningsrättsliga tolkningspraxisen.

Vid rättelse av sakfel krävs det samtycke av parten om beslutet rättas till partens nackdel eller på något annat sätt som är ogynnsamt eller ofördelaktigt för parten. Enligt min uppfattning kan det beslut som Ålands landskapsregering fattade 29.10.2010 betraktas som ofördelaktigt för A, eftersom landskapsregeringen genom detta beslut återkallade det tillstånd som tidigare beviljats A och som ur hans synvinkel var fördelaktigt för honom. Jag förstår emellertid landskapsregeringens synsätt, där vikten av att skydda de berördas liv och hälsa betonas, men detta torde inte kunna betraktas som avgörande i det ärende som avgjordes genom förvaltningsbeslutet. Beslutet och de grunder som lagts fram för det kan enligt min uppfattning inte anses motsvara det som i landskapets förvaltningslag avses med ett beslut som fattas till fördel för parten.

Enligt min uppfattning kunde beslutet om det dyktillstånd som redan hade beviljats A ha rättats endast i den ordning som föreskrivs för rättelse av sakfel i landskapets förvaltningslag. Eftersom detta förfarande inte iaktogs, var Ålands landskapsregerings förfarande enligt min uppfattning till denna del lagstridigt.

I detta fall accentuerades vikten av tillbörlig och noggrann behandling av ärendet av att det var fråga om tillgodoseende av den grundlagsenliga rätten till god förvaltning. Rätten till god förvaltning omfattar också det tillitsskydd som även framgår av 4 § i landskapets förvaltningslag. A borde ha kunnat lita på att myndigheterna inte oväntat skulle ändra sitt agerande till den del

det inverkar inskränkande eller på något annat negativt sätt på hans rätt eller förmån. Även om principen om tillitsskydd enligt min uppfattning inte omfattar sådana situationer där de omständigheter som är av betydelse för en förmån förändras väsentligt, kan man i detta fall med fog ifrågasätta den nya utredningens betydelse, dvs. det tilläggsvärde som polisens beslut gav i förhållande till den information som landskapsregeringen redan förut förfogade över. Ålands landskapsregering hade ju redan 25.6.2009 fattat ett beslut om dykrestriktioner för alla berörda, där det tidigare tillståndet att utföra dykningar på det område där ubåtsvraket är beläget omedelbart upphävdes, uttryckligen på grund av den fara som de explosiva ämnena medför. Trots detta hade landskapsregeringen 20.10.2010 beviljat det dyktillstånd som återkallades 29.10.2010, efter att polisen samma dag fattat beslut om avspärrning av området. Det förblir oklart vilken ny utredning om dykningens farlighet som erhöles enbart genom polisens avspärrningsbeslut. Även om det i landskapsregeringens beslut talas om dykrestriktioner, konstaterar jag för tydlighetens skull att restriktionerna de facto innebar ett förbud mot dykning på det aktuella området.

Justitieombudsmannen har till uppgift att övervaka att domstolarna och myndigheterna samt tjänstemännen och även andra aktörer som sköter offentliga uppgifter följer lagen och uppfyller sina skyldigheter. Justitieombudsmannen kan emellertid inte befatta sig med det sätt på vilket myndigheterna utövar sin prövningsrätt, om inte prövningsrätten överskrids eller missbrukas. Justitieombudsmannen kan inte heller ändra eller upphäva en myndighets eller domstols beslut. Högsta förvaltningsdomstolen uppgav 25.10.2011 att A inte har sökt ändring i Ålands landskapsregerings beslut. Jag betonar att det alltid finns skäl att utnyttja de lagstadgade rättsmedlen för att söka ändring i en myndighets beslut, ifall beslutet ger anledning till det.

3.4.2

Ålands polismyndighets förfarande

Enligt 9 § i Finlands grundlag (731/1999) har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

Enligt 18 § 1 mom. i polislagen för landskapet Åland får en polisman avspärra, stänga eller utrymma en plats eller ett område som är i allmänt bruk eller förbjuda eller begränsa trafiken där, om åtgärden är nödvändig för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller trygga undersökning, åtgärderna på olycksplatsen eller skydda en sådan persons integritet som är föremål för en åtgärd eller egendom som är i fara.

Den grundlagsenliga rörelsefriheten får begränsas endast med stöd av lag. I det aktuella fallet hade polisen avspärrat området kring ubåten i syfte att förebygga fara för liv och hälsa. Polisen konstaterade att det föreligger fara för liv och hälsa på det område där ubåten påträffats på grund av de explosiva ämnen som finns ombord på ubåten.

På basis av den till buds stående utredningen anser jag att polisen, med stöd av den information polisen hade till sitt förfogande, hade välgrundad anledning att under de beskrivna omständigheterna förhålla sig mycket allvarligt till det eventuella hotet mot liv och hälsa och därmed också mot allmän ordning och säkerhet. Detta hot kunde ha realiserats vid dykningar i närheten av ubåten – i synnerhet innan myndigheterna utforskat området och konstaterat att det är tryggt. Vidare kan man enligt min uppfattning utgå från att alla påträffade krigstida sprängämnen och projektiler i princip alltid är farliga, ifall det inte finns välgrundad anledning att förmoda något annat. Polisen överskred således inte enligt min uppfattning sin prövningsrätt då polisen beslutade spärra av det område där ubåten påträffats.

Avspärrning av ett område kan i normala fall, dvs. i sådana situationer där det är fråga om landområden, utföras t.ex. med hjälp av rep, flagglinor, flyttbara staket eller bommar, eller genom att en poliskedja eller enskilda poliser övervakar tillträdet till den avspärrade platsen. Syftet med dessa hjälpmedel är att förbättra avspärrningens synlighet.

I det aktuella fallet kunde de nämnda metoderna emellertid inte utnyttjas eftersom det var fråga om ett område ute på det öppna havet. Det faktum att ett område som avspärrats av polisen inte är iakttagbart utgör dock inte i sig ett hinder för ett beslut om avspärrning och gör inte heller beslutet verkningslöst. Detta faktum kan emellertid vara av betydelse vid bedömningen av agerandet hos en person som brutit mot polisens avspärrningsbeslut, dvs. vid bedömningen av huruvida personen varit medveten om att förfarandet varit förbjudet eller inte. Jag konstaterar även att polisen sedermera preciserat avspärrningsbeslutet genom att anteckna områdets koordinater i beslutet.

Enligt min uppfattning skulle en mer långtgående bedömning av polisens förfarande än vad som presenterats ovan kräva att också andra än juridiska faktorer beaktas – vilket skulle kräva en bedömning av och ett ställningstagande till de faktiska möjligheterna att utnyttja alternativa metoder. Jag har emellertid inte i egenskap av laglighetsövervakare möjlighet att ta ställning till denna fråga i större utsträckning än vad jag yttrat ovan.

Jag anser att polisen inte har agerat lagstridigt i ärendet gällande avspärrning av området.

3.4.3

Gränsbevakningsväsendets förfarande

Enligt min uppfattning gäller kritiken mot Gränsbevakningsväsendets förfarande Gränsbevakningsväsendets agerande då A delgavs dykförbudet samt genomförandet av förundersökningen beträffande A och rapporteringen om den.

När det gäller kritiken mot delgivningen av dykförbudet är det fråga om huruvida Gränsbevakningsväsendets patrullbåt äventyrade dykarnas säkerhet då gränsbevakningsmännen anlände för att delge A landskapsregeringens beslut.

I den utredning som erhållits i ärendet bestrider Gränsbevakningsväsendet att dess patrullbåt på något sätt skulle ha äventyrat dykarnas säkerhet då båten anlände till den plats där dykningarna utfördes. Gränsbevakningsmännen på patrullbåten hade observerat den signalflagga som visade att det fanns dykare i vattnet, även om det torde ha inträffat något slags missförstånd i ärendet, eftersom patrullen på basis av antalet personer ombord på båten hade antagit att alla dykare befann sig ombord på båten. I redogörelsen uppges det vidare att patrullbåten inte har sådana rörliga delar i botten, såsom en propeller, som skulle vara farliga för dykare. Patrullbåten hade dessutom närmast sig A:s båt med låg fart, samt dragit sig tillbaka för att vänta på att dykarna tog sig upp ur vattnet.

Jag anser på basis av den till buds stående utredningen och utan ytterligare hänvisningar till den att det inte uppdragats några skäl att misstänka att det förekommit något lagstridigt förfarande i ärendet.

Till den del händelseförloppet ska bedömas med avseende på frågan om huruvida förundersökningströskeln överskridits konstaterar jag följande:

Enligt 2 § i förundersökningslagen ska förundersökningsmyndigheten genomföra en förundersökning när det på grund av en anmälan till myndigheten eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Å andra sidan får en förundersökning inte inledas om det på basis av den till buds stående informationen om händelserna inte finns skäl att misstänka att något brott har begåtts. Tröskeln "skäl att misstänka" har i lagens förarbeten beskrivits så att det finns skäl att misstänka ett brott då en person som noggrant prövar ärendet på basis av sina iakttagelser kommer fram till ett sådant resultat. Lagens ordalydelse ger den myndighet som fattar beslut om förundersökningen viss prövningsrätt. Detta beror förutom på begreppets öppenhet och omfattande tolkningsmöjligheter även på att bevisningen i ärendet (grunderna för misstankarna) inte kan bedömas och definieras exakt, t.ex. på matematiska grunder.

Såsom lagrummet förutsätter, måste det finnas sådana skäl för misstankarna som visar att det finns någon konkret grund för dem. Förundersökning får inte inledas endast med stöd av ospecificerade misstankar eller genomföras i syfte att utreda huruvida det överlag finns skäl att misstänka en person för ett brott.

När det gäller rubriceringen av de brott som förundersökningsmyndigheten undersökt, konstaterar jag att de brottsbeteckningar som antecknats i anmälan ådagalägger förundersökningsmyndighetens (ibland mycket preliminära) uppfattning om vilka brott som begåtts i det aktuella fallet. Det är normalt att brottsbeteckningarna preciseras eller ändras då förundersökningen fortskrider.

Vid en helhetsbedömning av situationen anser jag att Gränsbevakningsväsendet i egenskap av förundersökningsmyndighet inte överskridit sin prövningsrätt då Gränsbevakningsväsendet ansåg att förundersökningslagens tröskel "skäl att misstänka" hade överskridits. Jag anser således inte att det förekommit något lagstridigt förfarande i ärendet. När det gäller genomförandet av förundersökningen konstaterar jag vidare i detta sammanhang att efterhandsbedömningen av de lagliga förutsättningarna för de åtgärder som avses i förundersökningslagstiftningen inte påverkas av vilket resultat åtgärderna gett.

Förundersökningen ska avslutas ifall det inte (längre) finns skäl att misstänka något brott. Om förundersökning inte utförs på grund av att det är fråga om ett obetydligt brott och inga andra åtgärder heller vidtas, innefattar beslutet inte ett ställningstagande till huruvida den som misstänks för ett brott är skyldig eller oskyldig. Minimikravet för att åtgärder ska vidtas är emellertid att det föreligger tillräckliga brottsmisstankar mot en viss gärningsman.

När det gäller kritiken mot rapporteringen om förundersökningen nöjer jag mig med att hänvisa till den utredning som getts av premiärlöjtnant C vid Gränsbevakningsväsendet och anser att det inte heller till denna del finns skäl att misstänka något lagstridigt förfarande i ärendet.

4

ÅTGÄRDER

Jag uppmärksammar Ålands landskapsregering på det jag konstaterat om rättelse av sakfel enligt förvaltningslagen för landskapet Åland och om betydelsen av tillitsskyddet. I detta syfte sänder jag landskapsregeringen en kopia av detta beslut, för att beaktas för framtiden.

Jag sänder också en kopia av detta beslut till Staben för Gränsbevakningsväsendet samt till Ålands polismyndighet för kännedom.

Klagomålet föranleder inte några andra åtgärder från min sida och ärendets behandling upphör i och med detta.