

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 15 § i polisförvaltningslagen och av 30 § i lagen om nödcentralsverksamhet samt om upphävande av 35 § 2 mom. i statstjänstemannalagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 juni 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 15 § i polisförvaltningslagen och av 30 § i lagen om nödcentralsverksamhet samt om upphävande av 35 § 2 mom. i statstjänstemannalagen (RP 64/2012 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- planeringsdirektör Sanna Heikinheimo, lagstiftningsråd Riitta Aulanko och konsultativ tjänsteman Johanna Hakala, inrikesministeriet
- inspektör Paula Parkkinen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland

- forskarprofessor Seppo Koskinen, Institutet för hälsa och välfärd
- specialforskare Tiina Pensola, Arbetshälsoinstitutet
- ordförande Antero Rytkölä, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, även representant för Suomen Nimismiesyhdistys ry
- ordförande Yrjö Suhonen, Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- finansministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Polisstyrelsen
- linjedirektör för försäkringsbranschen Hans Ranta-Aho, Statskontoret
- direktör Pertti Männistö, Keva.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att polisförvaltningslagen, lagen om nödcentralsverksamhet och statstjänstemannalagen ändras. Bestämmelserna om avgångsåldern för polismän ändras så att den allmänna avgångsåldern 68 år ska tillämpas på polismän efter en övergångsperiod.

Polismän födda före 1960 får enligt förslaget gå i pension när de uppnått sin nuvarande avgångsålder eller fortsätta arbeta tills de uppnått avgångsåldern 68 år.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I en ändring (682/2004) av statstjänstemannalagen (750/1994) har den allmänna avgångsåldern för statliga tjänstemän höjts till 68 år från och med 2005. Ändringen ingick i en större reform av det statliga pensionssystemet och målet med reformen var att senarelägga den genomsnittliga pensioneringsåldern. I lagen om statens pensioner (1295/2006) ges anställda rätt att avgå med ålderspension från kalendermånaden efter den månad då de har fyllt 63—68 år. Statligt anställda har rätt att pensionera sig redan tidigare om de har uppnått avgångsåldern.

De särskilda avgångsåldrarna för polismän ingår inte i lag utan de baserar sig på polisförvaltningsförordningen (158/1996). I 80 § i grundlagen sägs det att grunderna för individens rättsliga ställning ska föreskrivas genom lag. Följaktligen måste avgångsåldern för polismän föreskrivas i lag och inte i förordning som nu. Regeringen föreslår att polisförvaltningslagen (110/1992) ändras och det innebär att bestämmelserna om den särskilda avgångsåldern för polismän slopas efter en övergångsperiod. Propositionen bygger på ett utredningsprojekt om avgångsåldern för polismän (Inrikesministeriets publikation 30/2011, på finska) som inrikesministeriet tillsatte den 19 augusti 2010. Regeringen föreslår att tiden i arbetslivet ska förlängas genom att polismän födda före 1960 som hör till manskapet och underbefälet kan pensionera sig flexibelt mellan 60 och 68 år och personer födda före 1960 som hör till befälet mellan 63 och 68 år. Här bör det samtidigt noteras att en stor del av de äldre polismän som hör till manskapet eller underbefälet på grundval av övergångsbestämmelsen (103/1989) i den gamla lagen om statens pensioner (280/1966) har valt den tidigare yrkesrelaterade pensionsåldern 58 år. Valmöjligheten gällde också en del av polisbefälet och den fanns från och med 1989 till och med den sista juni 1999. Fortfarande är omkring 2 500 polismän, ungefär en tredjedel av alla polismän, som valt

den möjligheten kvar i arbetslivet. De aktuella ändringarna påverkar inte deras möjligheter att fullfölja sitt tidigare val. Under övergångsperioden ända fram till 2020 kan polismän pensionera sig på samma sätt som nu eller fortsätta arbeta tills de uppnått 68 års ålder, framhåller utskottet. Polismän födda 1960 eller senare ska däremot inte ha någon specifik avgångsålder utan den allmänna avgångsåldern för statliga tjänstemän ska tillämpas på dem. Det betyder att den lägsta pensioneringsåldern för polismän som hör till underbefälet eller manskapet stiger från 60 till 63 år efter en övergångsperiod.

Enligt regeringen är det svårt att bedöma de ekonomiska och personella effekterna av att den särskilda avgångsåldern slopas, eftersom effekterna huvudsakligen kommer fram först efter 2020 och beslutet om flexibel pensioneringstid är personligt och fattas av polismännen själva. I vilket fall som helst är den långa övergångsperioden motiverad eftersom den ger alla parter möjligheter att förbereda sig inför förändringsprocessen och tar udden av de största effekterna. Med födelseåret 1960 som riktmärke kan den så kallade slutåldern i pensionssystemet och det gamla tilläggsskyddet för pensioner tryggas. I takt med att livslängden förlängs får samhällets mål att förlänga arbetslivet stöd av att den specifika avgångsåldern för polisen slopas, trots att effekterna kommer att synas först längre fram eftersom övergångsperioden är så lång. Polismän som stannar kvar längre i arbetslivet får i gengäld bättre pensionsskydd.

Polisens uppgifter och polismännens särskilda skyldigheter

Det är polisens uppgift att säkerställa rätts- och samhällssystemet, upprätthålla allmän ordning och säkerhet och förebygga, utreda och se till att brott kommer till åtalsprövning. Här bör det dessutom noteras att polisuppdrag är av den karaktären att polismän i sitt arbete också måste ta till lagstadgade kraft- och tvångsmedel, beroende på uppdraget och omständigheterna.

Dessutom har varje polisman en särskild skyldighet att handla i hela landet, också utanför sitt distrikt, och på fritiden om det är nödvändigt för att förhindra ett allvarligt brott, inleda undersökningen av ett sådant brott eller avvärja en allvarlig risk som hotar den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom har polismän en särskild skyldighet att satsa på sin kondition och sin yrkeskompetens.

Polismännens arbetsförmåga och arbetsbelastning måste ses i relation till polisens lagstadgade uppdrag och polismännens skyldigheter att handla, påpekar utskottet.

Polismännens arbetstid går huvudsakligen åt till att utföra operativa polisuppdrag. Mest arbetstid går åt till utredning av brott, uttryckningar och övervakning av allmän ordning och säkerhet. Underbefälet använder största delen av sin arbetstid till att utreda brott, övervaka allmän ordning och säkerhet och till att leda och utveckla verksamheten. Befälets arbetstid går åt till ledarskap och brottsutredning.

Arbetsförmåga och arbetsbelastning i polisuppdrag

På grund av sin karaktär innehåller polisarbetet särskilda psykiska och fysiska belastningsfaktorer. Typiskt för arbetet är att man snabbt måste övergå från det normala tillståndet till krav på maximal prestation och ansträngning. Fysiska belastningstoppar inträffar bland annat när polisen måste ta fast och transportera våldsamma personer.

Psykiskt belastande är det framför allt när polisen måste ha att göra med personer som uppträder osakligt, ställs inför psykiska och fysiska hot, möter våld och olyckor eller traumatiserande händelser och avkrävs handling i realtid samtidigt som de ska göra en juridisk bedömning. Dessutom arbetar polisen ofta i skift och de som är ute på fältet bär tung utrustning. Uppskattningsvis 64 procent av polismännen har skiftarbete och de som arbetar dagtid är vanligen äldre.

Utskottet vill också understryka att det för det krävande polisarbetet behövs god fysisk och psykisk funktionsförmåga under hela arbetslivet. Det beaktas i antagningen till polisutbild-

ningen. Åldern tar dock ut sin rätt och med stigande ålder försämras människans sinnesfunktioner, fysiska prestationsförmåga, reaktionstid, slutledningskapacitet och återhämtningsförmåga. De individuella skillnaderna kan dock vara stora.

Enligt propositionen har personalbarometern utan undantag gett de sämsta bedömningarna av hälsa och arbetsförmåga i tjänstegrupperna inom manskap och befäl. Att döma av barometern bör särskild vikt fästas vid äldre polismän dels på grund av de fysiska kraven i polisarbetet, dels för att de ska kunna behålla sin psykiska arbetsförmåga. I fysiskt hänseende är det framför allt manskapet som är mest utsatt och bland arbetsuppgifterna är arbetet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet fysiskt mest krävande. Vad gäller den psykiska arbetsförmågan bör åtgärder också sättas in för underbefälet. Bland arbetsuppgifterna med de största belastningsfaktorerna märks teknisk brottsutredning och undersökning av ekonomisk brottslighet. Med hänvisning till inkommen utredning och uppgifterna i propositionen framhåller utskottet att den äldre personalens arbetsförmåga och kapacitet för insatser på fältet allmänt taget försämras när de särskilda bestämmelserna om polismän slopas. Detta gäller i synnerhet dem som arbetar med övervakning och uttryckning, men delvis också de som arbetar med psykiskt ansträngande brottsutredningar. Den individuella funktionsförmågan varierar dock avsevärt inom åldersgrupperna, enligt barometern.

För att arbetslivet ska kunna förlängas krävs det genomgripande satsningar på arbetsförmåga och arbetshälsa framför allt i de äldre åldersgrupperna, understryker utskottet. God hälsa är en förutsättning för att man ska orka arbeta. Företagshälsovården måste bli betydligt bättre på preventiva insatser och i ett så tidigt stadium som möjligt ingripa om arbetsförmågan försämras. Hälsokontroller och konditionstest måste göras tätare i de högre ålderskategorierna. Dessutom behöver polisen en samordnad och högkvalitativ metod för bedömning av den fysiska funktionsförmågan. Vidare behövs det verktyg för att mäta den psykiska funktionsförmågan.

Också tidig rehabilitering och rehabilitering för bättre arbetsförmåga behövs i betydligt större utsträckning för att allt fler ska arbeta kvar allt längre. Nedsatt funktionsförmåga hos polismän är en risk för dem själva, men också för andra polismän och för utomstående och besökare. Risken blir påtagligare ute på insatser när maktmedel måste användas och i specialuppdrag.

Utredningar visar att sjukfrånvaron ökar i alla personalkategorier inom personalförvaltningen i takt med att personalen blir äldre. Bland personal över 45 år har väktare och polismenskap den största sjukfrånvaron. Efter 45 års ålder ökar sjukfrånvaron bland manskap och i 50-årsåldern bland underbefäl. Trots att åtgärder sätts in kan man räkna med att fler blir sjukpensionerade, åtminstone stegvis, när personalen blir äldre. I dag är det relativt sett färre polismän som blir sjukpensionerade än bland resten av personalen i statsförvaltningen.

Äldre polismäns arbetsuppgifter

I likhet med regeringen anser utskottet det sannolikt att en betydande del av de äldre polismän som har det mest fysiskt och psykiskt riskutsatta arbetet kommer att få så nedsatt arbets- och funktionsförmåga att arbetsgivaren måste uppfylla sin skyldighet att i de förändrade förhållandena erbjuda arbetsuppgifter som är bättre anpassade till medarbetarnas arbetsförmåga. Arbetsgivaren är också skyldig att se till medarbetarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Från och med 2019 beräknas omkring 300 polismän i åldrarna 58–65 år arbeta med operativa övervaknings- och utryckningsuppdrag, enligt propositionen. Följaktligen måste man räkna med att en betydande del av dem måste kunna förflyttas till arbetsuppgifter som motsvarar deras arbetsförmåga innan de fyllt 65 år. Det kräver att polisförvaltningen inför nya funktioner och sätt att utföra sina uppdrag och satsar stort på åldersinriktat ledarskap.

I dag är möjligheterna att omplacera personal i annat arbete inom manskap eller underbefäl mycket begränsade. Dessutom syftar den pågående omstruktureringen av polisen till att trygga resurserna för den operativa verksamheten och

minska det administrativa arbetet i den utsträckning det är möjligt. I vilket fall som helst behövs det mindre påfrestande polisiära arbetsuppgifter i framtiden där värdefull kompetens och yrkesskicklighet förvärvade genom lång erfarenhet kan nyttiggöras.

För att propositionen ska kunna verkställas med framgång krävs det långsiktig och genomgripande planering av polisens arbete och verksamhet och omskolning av äldre polismän för arbetsuppgifter lämpade för dem. Möjligheten att utvecklas i arbetet skapar förutsättningar att arbeta med nya uppgifter. Den relativt långa övergångsperioden bör utnyttjas till att bland annat förbättra möjligheterna till rotation på arbetsplatsen. Utöver stöd till funktions- och arbetsförmåga behövs det fungerande flexibilitet. Regeringen talar om lösningar för seniorpoliser eller andra alternativa arbetsmöjligheter. Utskottet vill också påminna om att gott arbetsklimat och gott chefskap spelar en stor roll i linjeorganisationen inom polisen. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att polisens förmåga att sköta sitt arbete inte får försämrats på grund av lagändringarna.

Utvecklingsåtgärderna är stora och svåra, men utskottet ser positivt på möjligheterna att genomföra dem med tanke på den långa övergångsperioden och de nya arbetsmetoderna inom polisen, exempelvis utbyggda e-tjänster. I fortsättningen bör sjukpension höra till undantaget och vara den absolut sista möjligheten.

Ikraftträdandebestämmelsen

I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i det första lagförslaget om ändring av 15 § 2 mom. i polisförvaltningslagen föreslås det att avgångsåldern för polismän födda före 1960 som hör till manskapet och befälet ska vara 60 år trots det som står i 15 § 2 mom. För de polismän födda före 1960 som hör till befälet och anges i 3 mom. är avgångsåldern 63 år trots det som anges i 15 § 2 mom. I 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen sägs det att 2 och 3 mom. också gäller polismän på Nödcentralverket och Förvaltningens IT-central.

Tanken är dock inte att polismännen ska vara tvungna att avgå när de uppnått avgångsåldern. Meningen är bara att garantera att deras rätt att avgå med ålderspension vid 60 respektive 63 års ålder. Den obligatoriska avgångsåldern är 68 år, vilket framgår av 15 § 2 mom. Därför föreskriver 5 mom. i ikraftträdandebestämmelsen att polismän enligt 2 och 3 mom. inte är skyldiga att avgå vid den föreskrivna avgångsåldern. För tydlighetens skull föreslår utskottet att 5 mom. ändras till att inte heller polismän som hör till manskapet, underbefälet eller befälet på Nödcentralsverket eller Förvaltningens IT-central är skyldiga att avgå när de uppnår avgångsåldern enligt ikraftträdandebestämmelsen. Också i detta fall handlar det nämligen om att garantera att de själva kan välja att pensionera sig vid 60 respektive 63 års ålder. Sedan är det upp dem att bestämma om de vill fortsätta arbeta till de fyller 68 år.

Uppföljning och sammanfattning

För att lagändringarna ska utfalla väl krävs det effektiva utvecklingsåtgärder inom polisförvaltningen. Det är viktigt att fullt ut utnyttja över-

gångsperioden. Utskottet förutsätter därför att regeringen noga följer upp vilka effekter det har att den särskilda avgångsåldern för polismän slopas och hur förändringsprocessen förlöper och att regeringen i förekommande fall vidtar de lagstiftningsåtgärder och andra mått och steg som uppföljningsresultatet ger anledning till (*Utskottets förslag till uttalande*).

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och är lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslag 2 och 3 utan ändringar och lagförslag 1 med ändringar enligt det som sägs ovan.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 3 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 15 § i polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
föreslås till 15 § i polisförvaltningslagen (110/1992), sådan paragrafen lyder i lag 497/2009, ett nytt 2 mom. som följer:

15 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(1—4 mom. som i RP)

Polismän som avses i 2—4 mom. är inte skyldiga att avgå vid den avgångsålder som anges i 2 och 3 mom.

(6 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

*Riksdagen förutsätter att regeringen noga följer upp vilka effekter det har att den särskilda avgångsåldern för polis-
män slopas och hur förändringsproces-*

*sen förlöper och att regeringen i före-
kommande fall vidtar de lagstiftningsåtgärder och andra mått och steg som
uppföljningsresultatet ger anledning
till.*

Helsingfors den 29 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

I princip anser vi i Centerns riksdagsgrupp det vara ett godtagbart mål att förlänga arbetslivet och höja den faktiska pensionsåldern. Det finns det skäl till som har med samhällsekonomin, ett hållbart pensionssystem och vår åldrande befolkning att göra. Längre arbetsliv som emellertid ses i ett helhetsperspektiv. Vi ska alltså också se till början och mitten av tiden i arbetslivet, inte bara till slutet.

När pensionsåldern läggs fast är det viktigt att bedöma yrkesgruppens funktions- och arbetsförmåga i relation till kraven på arbetsuppgifterna i det specifika yrket. Att döma av utskottets diskussioner med de sakkunniga har de unga som hör till polismanskapet och underbefälet utmärkt arbetsförmåga, medan de något äldre har betydligt sämre arbetsförmåga än genomsnittet. Det talar sitt tydliga språk om den psykiska och fysiska belastningen i polisyrket, där god fysik och stresstålighet är viktiga egenskaper.

Propositionen går inte tillräckligt noggrant in på åtgärder för att förbättra polismännens arbetsförmåga när pensionsåldern stiger. Regeringsprogrammet understryker bland annat åtgärder för att förhindra arbetsoförmåga, och rehabiliterings och företagshälsovårdens roll. Det ger regeringen inga extra pengar för, utan tvärtom så skär den i anslagen.

Den förberedande arbetsgruppen hade den uppfattningen att sjukpension är ett respektabelt sätt att sluta sin tjänstekarriär på. Men i propositionen säger regeringen att sjukpension är ett dyrt alternativ. Och de sakkunniga hade inga konkreta förslag att ge för hur polismännens arbetsförmåga ska kunna förbättras eller varför arbetsförmågan plötsligt kommer att förbättras så mycket att polismännen kan pensionera sig tre år senare än nu.

Ett tredje alternativ i propositionen är att Polisstyrelsen ska ordna med nya arbetsuppgifter

anpassade till arbetsförmågan. Det är en konstig strategi med tanke på den pågående reformen av polisförvaltningen (PORA III) som ska dra ner på arbetstillfällena inom ledningen, förvaltningen och stöduppgifterna för att det ska vara fler polismän i insatser ute på fältet, alltså i den grupp som förslaget om högre pensionsålder slår hårdast mot. Dessutom krävs det mer utbildning för att flytta från insatsarbete till brottsutredning. Reformen av polisförvaltningen kommer också att minska utbildningsanslagen.

Sammantaget sett kan man säga att förslaget om högre pensionsålder inom polisen inte är väl balanserad om man ser till alla personalgrupper inom polisförvaltningen. Därför behövs det större flexibilitet. Det finns heller inga så kallade seniorvägar som garanterar att äldre polismän kan få nya arbetsuppgifter anpassade till deras ned-satta arbetsförmåga.

Både den individuella arbetsförmågan och de polisiära arbetsuppgifterna varierar stort. Därför är det befogat att den övre gränsen för avgångsåldern fortfarande är 68 år. Däremot bör åldersgränsen för manskap och underbefäl fortfarande vara 60 år och inte höjas till 63 år. Då kan polismän pensionera sig flexibelt mellan 60 och 68 år. Enligt de sakkunniga finns det inga konstitutionella hinder (likabehandling) för vårt ändringsförslag även om pensionsåldern avviker från den normala.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (reservationens ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (reservationens förslag till uttalande).

1.

Lag**om ändring av 15 § i polisförvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 15 § i polisförvaltningslagen (110/1992), sådan paragrafen lyder i lag 497/2009, ett nytt 2 mom. som följer:

15 §
 (Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(1 mom. som i FvUB)

Trots bestämmelserna i 15 § 2 mom. är avgångsåldern 60 år för polismän (*utesl.*) som hör till underbefälet eller manskapet.

Trots bestämmelserna i 15 § 2 mom. är avgångsåldern 63 år för polismän som hör till po-

lisbefälet vid centralkriminalpolisen, skyddspolisen, rörliga polisen eller Polisyreshögskolan och för polismän som hör till polisbefälet vid den lokala polisen, (*utesl.*) med undantag av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen och chefen för rörliga polisen samt polischefer och biträdande polischefer. Avgångsåldern på 63 år för polismän tillämpas även på tjänstemän som den 30 november 1996 innehade en tjänst som polismästare eller biträdande polismästare.

(4—6 mom. som i FvUB)

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt tillsätter en arbetsgrupp med uppgift att lägga fast en samordnad pensions- och avgångsålder för myn-

digheter som arbetar med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (bland annat polisen, försvaret, brand- och räddningsverksamheten, tullen och gränsbevakningsväsendet).

Helsingfors den 29 november 2012

Pirkko Mattila /saf
 Reijo Hongisto /saf
 Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
 Markus Lohi /cent