

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och 5 § la- gen om polisens personregister

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 mars 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och 5 § lagen om polisens personregister (RP 19/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tiina Eränkö-Pekkanen, inrikesministeriet
- kriminalinspektör Kimmo Markkula, central-kriminalpolisen
- landshövding Pirjo Ala-Kapee-Hakulinen, länsstyrelsen i Östra Finlands län
- länspolisöverinspektör Marko Lavikkala, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- poliskommendör Jukka Riikonen, polisinnrättningen i Helsingfors härad
- polischef Eero Aho, polisinnrättningen i Haukipudas härad
- överkonstapel Mikko Javanainen, polisinnrättningen i Kankaanpää härad

- polischef Antero Puisto, polisinnrättningen i Kauhajoki härad
- polischef Kari Heimonen, polisinnrättningen i Nordöstra Savolax häradsämbete
- ordförande, länspolisdirektör Mikko Paatero, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- ordförande, polischef Veli-Erkki Wäre, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- ombudsman Matti Kuusela, Polisorganisatioternas Förbund rf
- ordförande Heikki Santala, Suomen Erityisteknisten Liitto SETELI ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- finansministeriet
- landshövding Heikki Koski, länsstyrelsen i Västra Finlands län
- landshövding Hannele Pokka, länsstyrelsen i Lapplands län
- landshövding Eino Siuruainen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- länsman Ossi Hyvönen, Lapska armens härad
- Rovaniemi stad
- Löntagarorganisationen Pardia rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polisförvaltningslagen och 5 § lagen om polisens personregister skall ändras.

Syftet med propositionen är att göra polisens datacentral, som i dag är en resultatenhet vid centralkriminalpolisen, till ett separat ämbetsverk under inrikesministeriet. Som ett särskilt ämbetsverk skall Polisens datacentral tillhandahålla de datatekniska tjänster som polisen behöver och ansvara för andra uppgifter som föreskrivits för den i fråga om polisens datasystem och register. Polisens datacentral kan också åta sig att sköta andra dataadministrationsuppgifter inom den offentliga förvaltningen.

Polisinrättningen i Helsingfors härad sorterar dels under länsstyrelsen, dels direkt under inri-

kesministeriet, beroende på uppgift. Denna tudelning slopas genom att polisinrättningen ställs direkt under inrikesministeriet för alla uppgifters vidkommande.

Uppgifterna för såväl cheferna för polisinrättningarna i häradena som länsmännen består i stor utsträckning av olika ledaruppgifter. För att tjänsterna skall kunna skötas med framgång krävs goda färdigheter att leda både verksamhet och personal. Regeringen föreslår att behörighetsvillkoren kompletteras med i praktiken visad ledarförmåga.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit dem och de blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Av de orsaker som framgår av propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och befogad. Utskottet tillstyrker det första lagförslaget med anmärkningar och ändringsförslagen nedan och det andra lagförslaget utan ändringar.

Samarbete

Enligt 8 § i polisförvaltningslagen (110/1992) fattar inrikesministeriet beslut om bildande av samarbetsområden för den lokala polisen efter att ha hört länsstyrelsen, de berörda häradsämbetena, polisinrättningarna och områdets kommuner. Besluten om de uppgifter som skall skötas i samarbete, chefen för samarbetet och övriga ledningsförhållanden inom samarbetsområdet fattas av länsstyrelsen.

I propositionen föreslås att inrikesministeriets behörighet flyttas över på polisens högsta ledning och länsstyrelsens behörighet på polisens länsledning. Som motiv anförs att det "i hö-

gre grad gäller angelägenheter som hänför sig till den operativa ledningen av polisen".

Riksdagen godkände vid riksmötet 2000 förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 6/2000 rd) om statsrådets redogörelse angående verkställigheten av häradsreformen (SRR 1/1999 rd). Redogörelseförfarandet och de anknyttande ställningstagandena från riksdagens sida är, enligt utskottets mening, i högsta grad relevanta med avseende på styrningen av den häradsreform som trädde i kraft den 1 december 1996 och håller de facto samman hela reformen.

Riksdagen förutsatte utifrån betänkandet ovan att regeringen ser till att reformen noggrant följs upp och före utgången av 2005 lämnar en redogörelse till riksdagen om hur häradsreformen framskrider. Av redogörelsen skall framgå vilka åtgärder som vidtagits med anledning av förvaltningsutskottets betänkande. Bland de frågor som aktualiserades i betänkandet kan nämnas:

— att säkerställa tillgången på en tillräcklig service på lika villkor inom olika sektorer i olika delar av landet

— att ordna framför allt polis-, utöknings- och åklagaruppgifterna i häradena och se till att de sköts

— att bevara en tillräckligt finmaskig häradssindelning utifrån dess lokala natur och närhetsprincipen

— att säkerställa ett högkvalitativt och omfattande samarbete inom olika sektorer.

Förvaltningsutskottets betänkande om statsrådets redogörelse, ett dokument som det finns all anledning att återopa också på andra punkter i detta sammanhang, uttrycker en oro för att den angelägna lokalförvaltningsreformen kan äventyras av samarbetsbesluten. I betänkandet konstateras att varje härad enligt lagen skall ha en polischef, som leder den lokala polisinrättningen. Häradet ligger således till grund för indelningen i polisdistrikt och därmed är ett fullständigt samarbete inom polisväsendet inte möjligt. Samarbetet avser att stödja häradets polisväsende, som i sin tur är förankrat i häradets egna funktioner. Den största risken med tanke på lokalförvaltningen är att häradenas olika tjänster flyttas ut en efter en.

Det stora problemet med genomförandet av häradssreformen har varit att samarbetet inom polis-, utöknings- och åklagarväsendena har ordnats oberoende av varandra och utan hänsyn till vilka effekter åtgärderna får för vart och ett härad i ljuset av målen för 2 § i ramlagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992) och att de olika uppgifterna sköts häradsvis.

Inte minst samarbetsarrangemangens omfattning och resursbristen samt eventuella ändringar i häradssindelningen kan göra det svårt att lyckas med häradssreformen.

Som utskottet påpekade i sitt redogörelsebetänkande måste samarbetet på centralförvaltningsnivå byggas ut väsentligt för att uppgifterna inom olika sektorer skall klaras av i häradssystemet. I annat fall måste också samarbetsarrangemangen flyttas över på statsrådets allmänna sammanträde genom lagändring. Det som för tillfället är särskilt otillfredsställande är att beslut om polisens samarbete kan fattas på tjänstemannanivå.

Det nu föreliggande förslaget till ändring av 8 § i polisförvaltningslagen strider klart mot de riktlinjer riksdagen godkände vid riksmötet 2000. Om paragrafen godkänns med förslaget innehåll blir det politiska ansvaret helt åsidosatt i och med att beslutsfattandet i fråga om samarbetet på lokalpolisnivå flyttas över på tjänstemän inom polisens snäva sektorförvaltning. Det finns en risk för att den föreslagna regleringen i och med samarbetsarrangemangen leder till att den statliga lokalförvaltningen de facto förlorar sin betydelse i nuvarande form utan att lagstiftaren avsett det.

De nuvarande bestämmelserna är inte heller de helt problemfria. Men utskottet förlitar sig på att de gällande rättsreglerna tillämpas på ett från riksdagsperspektiv acceptabelt sätt. Alternativet vore givetvis att flytta över inrikesministeriets befogenheter på statsrådets allmänna sammanträde, där besluten om själva häradssindelningen fattas. I analogi härmed kunde länsstyrelsens befogenheter flyttas över på inrikesministeriet. Detta kan motiveras med att man i själva verket måste ta hänsyn också till de uppgifter som skall skötas i samarbete när beslut om samarbetsområden fattas.

Av propositionen framgår vilka instanser som ombetts lämna utlåtande. Enligt erhållen utredning har denna begäran dock inte gällt de föreslagna samarbetsarrangemangen i 8 § 1 och 2 mom. Med tanke på hur viktig saken är har beredningen av propositionen inte skett korrekt på denna punkt, menar utskottet.

Helsingfors polisinrättnings ställning i administrativt hänseende

Regeringen föreslår att polisinrättningen i Helsingfors härad skall lyda direkt under inrikesministeriet, oavsett uppgifter. I dagsläget är polisinrättnings administrativa ställning tudelad. Direkt underställd ministeriet sköter den uppgifter som gäller polisinrättnings resultatplan och budget, riksomfattande specialuppgifter samt polisinrättnings personal och polismusikkåren. I praktiken har länsstyrelsens insatser vid styrningen av verksamheten varit blygsamma.

Om propositionen godkänns, kommer polisens normala linjeorganisation i tre steg inte att gälla polisinsrättningen vid Helsingfors härad. Å andra sidan är inte heller den nuvarande förvaltningsmodellen tillfredsställande.

Särskilt med hänsyn till det faktiska läget i dag och de specialuppgifter som ålagts polisinsrättningen har förvaltningsutskottet kommit till den slutsatsen att styrningssystemet bör rationaliseras på det sätt regeringen föreslagit.

Detaljmotivering

6 §. Den lokala polisen. Behörighetsvillkoren för tjänsten som häradets polischef föreslås bli kompletterade med i praktiken visad ledarförmåga.

Polischefens ledarroll har förändrats under de senaste åren. Tidigare handlade det om konkret ledning av polisverksamheten, nu gäller det allt mer en övergripande ledning av hela polisinsrättningen. Polischefen ansvarar för hela polisinsrättningens verksamhet, att riktlinjer dras upp för verksamheten, att resultatmålen uppnås, att verksamhetsvillkoren är garanterade, att verksamheten utvecklas, att verksamheten och ekonomin är anpassade till varandra. Dessutom ingår ekonomi- och personaladministrationen i ansvarsområdet. För en sådan uppgift krävs det sakkunskap men också en bred beredskap att fatta beslut och hantera ledarsituationer av olika slag samt samarbetsförmåga.

Ledaregenskaper har redan nu varit ett måste för dem som velat sköta polischefstjänsten framgångsrikt. Trots det är det helt motiverat att behörighetsvillkoren kompletteras på föreslaget sätt.

Med tanke på polischeferna och över lag hela polisväsendet — exempelvis i förhållande till åklagarna — är det absolut nödvändigt att personer med juridisk examen ges reella möjligheter att aspirera på polischefstjänster. Därför måste det ses till att det bl.a. genom särskilda praktikanttjänster går att uppnå den behörighet som krävs för tjänsten som polischef.

Utskottet föreslår att det nuvarande uttrycket "annan *lämplig* högre högskoleexamen" skall

kvarstå i 6 § 2 mom. Om ordet "lämplig" stryks, kan man förledas att tro att bedömningen av om en högre högskoleexamen uppfyller behörighetsvillkoren för en polischefstjänst sker först under urvalsprocessen trots att det i 12 § 3 mom. uttryckligen bestäms om den examen som krävs för tjänsten.

6 a §. Länsman. I praktiken visad ledarförmåga föreslås ingå i behörighetsvillkoren också för länsmän. Utskottet hänvisar här till sin motivering under 6 §.

8 §. Samarbete. Med hänvisning till den allmänna motiveringen föreslår utskottet att 8 § 1 och 2 mom. stryks och att 3 mom. ändras så att arrangemangen kring samarbetet inte rubbas med undantag för de arrangemang som följer av Helsingfors polisinsrättnings nya ställning.

Utskottet menar att det är viktigt att polisen samarbetar. Inom den lokala polisen har man i många fall träffat inbördes överenskommelser om samarbete kring bl.a. undersökning av ekobrott, spaning och övervakning i anknytning till narkotikabrott, förvaring av anhållna, befälets ledarberedskap och arbetsplatsutbildning.

Gränserna för samarbetet bestäms huvudsakligen utifrån 6, 6 a och 8 § i polisförvaltningslagen. Samarbetet får inte gälla andra uppgifter än sådana som stöder polisväsendet i häradet, eftersom uppgifterna skall skötas häradsvis och polischefen i häradet måste kunna leda den lokala polisinsrättningen, dvs. polisväsendet i häradet (6 och 6 a §). Dessutom måste samarbetet läggas upp med hänsyn till de mål 2 § i ramlagen för den statliga lokalförvaltningen ställer för hela häradssystemet och som inom häradssystemet är ytterst relevanta för polisväsendet.

Utskottet har utgått från att gränserna för det tillåtna samarbetet är tillräckligt exakt angivna i lagen med hänsyn till frågans karaktär. Det som sägs i motiveringen skall givetvis gälla vid tillämpningen av bestämmelserna. Därför bör förutom det som nämnts i föregående stycke också paragrafmotiveringen i förvaltningsutskottets betänkande FvUB 13/1995 rd om stiftande av 8 § vägas in.

12 §. Polisyrkeshögskolan. Med hänsyn till det som sagts om 6 § 2 mom. föreslår utskottet att 12 § 3 mom. skall förbli oförändrat när det gäller uttrycket "annan *lämplig* högre högskoleexamen".

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar och

att det första lagförslaget godkänns med följande ändringar:

1.

Lag

om ändring av polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i polisförvaltningslagen av den 14 februari 1992 (110/1992) 16 § 2 mom., sådant det lyder i lag 778/1997,

ändras 1 §, 6 § 2 mom., 6 a § 2 mom., 8 § 3 mom., 9 § 1 mom., 12 § 3 mom. och 12 b § 5 mom., av dessa lagrum 1 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 156/1996 och i nämnda lag 778/1997, 6 § 2 mom., 8 § 3 mom., 12 § 3 mom. och 12 b § 5 mom. sådana de lyder i sistnämnda lag och 6 a § 2 mom. sådant det lyder i nämnda lag 156/1996 (*utesl.*), samt

fogas till lagen en ny 14 § i stället för den 14 § som upphävts genom lag 156/1996 och en ny mellanrubrik före 14 § som följer:

1 §
(Som i RP)

6 §
Den lokala polisen

— — — — —
Behörighetsvillkor för tjänsten som häradets polischef är juris kandidatexamen eller utöver polisbefälsexamen en vid universitet avlagd annan *lämplig* högre högskoleexamen samt erfarenhet av uppgiftsområdet och i praktiken visad ledarförmåga.

6 a §
(Som i RP)

8 §

Samarbete

(1 och 2 mom. *utesl.*)

Vid bildandet av ett samarbetsområde som omfattar härad som hör till olika län eller polis-inrättningen i Helsingfors härad bestämmer *ministeriet* om bildandet av samarbetsområdet och likaså om de uppgifter som skall skötas i samarbete, chefen för samarbetet och övriga ledningsförhållanden inom samarbetsområdet.

9 §
(Som i RP)

12 §

Polisyrkeshögskolan

— — — — —
Beträffande annan *lämplig* högre högskoleexamen och däri ingående studier utöver den polisbefälsexamen som krävs för en polischefstjänst och beträffande disciplinärt förfarande mot studerande vid polisläroinrättningar bestäms genom förordning av statsrådet.

12 b §

(Som i RP)

Polisens datacentral

14 §

(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 21 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /cent

Pekka Nousiainen /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.