

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I regeringens proposition föreslås det 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 karriären tills de uppnått avgångsåldern 68 år.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2013.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Pensions- och avgångsåldern i statens pensionssystem.....	3
Avgångsåldrarna inom polisförvaltningen	3
Yrkesbaserade pensionsåldrar och särskilda avgångsåldrar för andra yrkesgrupper	4
Statistiska uppgifter	5
Polisens uppgifter samt polismännens särskilda skyldigheter	6
Arbetsförmågan och belastningen i polisyrket	6
Fördelningen av polisens arbetstid mellan olika personalgrupper	7
1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU	8
1.3 Bedömning av nuläget	9
Författningsnivå.....	9
Bestämmelser om avgångsålder i det nuvarande pensionssystemet.....	9
Rättsfall	10
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	11
2.1 Målsättning.....	11
2.2 De viktigaste förslagen.....	12
2.3 Alternativa lösningsmodeller	12
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	13
3.1 Ekonomiska konsekvenser	13
3.2 Konsekvenser för myndigheterna	15
3.3 Konsekvenser för personalen	15
3.4 Samhälleliga konsekvenser	16
Konsekvenser för pensionssystemet.....	16
Bedömning av könsrelaterade konsekvenser.....	16
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	17
4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	17
4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	18
DETALJMOTIVERING	19
1 LAGFÖRSLAG	19
1.1 Polisförvaltningslagen.....	19
1.2 Lagen om nödcentralsverksamhet.....	19
1.3 Statstjänstemannalagen	19
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	19
3 IKRAFTTRÄDANDE	19
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	22
LAGFÖRSLAG	24
1. Lag om ändring av 15 § i polisförvaltningslagen	24
2. Lag om ändring av 30 § i lagen om nödcentralsverksamhet	25
3. Lag om upphävande av 35 § 2 mom. i statstjänstemannalagen.....	26
BILAGA	27
PARALLELLTEXT	27
2. Lag om ändring av 30 § i lagen om nödcentralsverksamhet	27

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Pensions- och avgångsåldern i statens pensionssystem

I lagstiftningen om statstjänstemän finns bestämmelser om pensionsåldern och den allmänna avgångsåldern för tjänstemän. Enligt 8 § i lagen om statens pensioner (1295/2006) har en arbetstagare rätt att gå i ålderspension från ingången av kalendermånaden efter den under vilken arbetstagaren uppnått 63—68 års ålder.

En arbetstagare har rätt att gå i ålderspension redan tidigare, om han eller hon uppnått sin avgångsålder. Den ålder då en person senast måste avgå från sin tjänst kallas avgångsålder. Enligt 35 § 1 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) är den allmänna avgångsåldern för tjänstemän 68 år. Enligt 2 mom. i paragrafen kan genom förordning bestämmas att avgångsåldern i en tjänst vars art kräver det är lägre än den allmänna avgångsåldern. Enligt 3 mom. i paragrafen upphör en tjänstemäns tjänsteförhållande utan uppsägning eller annan åtgärd vars syfte är att tjänsteförhållandet ska upphöra vid utgången av den månad under vilken han eller hon uppnår avgångsåldern. Utöver bestämmelserna om den allmänna avgångsåldern finns det i speciallagstiftningen bestämmelser om särskilda avgångsåldrar för vissa tjänstegrupper.

Den allmänna avgångsåldern för statstjänstemän höjdes till 68 år genom en lagändring (682/2004) som trädde i kraft vid ingången av 2005. Ändringen hänförde sig till en reform av statens pensionssystem, vid vilken samma principer iaktogs som hade genomförts i den privata sektorns pensionssystem genom lagändringar. Syftet var att senarelägga den genomsnittliga pensioneringsåldern med 2—3 år.

Avgångsåldrarna inom polisförvaltningen

Enligt 1 § i polisförordningen (1112/1995) hör polismännen till manskapet, underbefälet eller befälet. I polisförvaltningsförordningen (158/1996) föreskrivs det om en särskild avgångsålder för polismän som hör till manskapet och underbefälet samt för vissa polismän som hör till befälet inom polisförvaltningen. Enligt 24 § 1 mom. i den förordningen är polismän som hör till underbefälet och manskapet skyldiga att avgå från sin tjänst när de fyller 60 år. Enligt 2 mom. i paragrafen är polismän som hör till polisbefälet vid centralkriminalpolisen, skyddspolisen, rörliga polisen eller Polisyrkeshögskolan och polismän som hör till polisbefälet vid den lokala polisen, med undantag av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen, chefen för rörliga polisen, länsman, polischef och biträdande polischef, skyldiga att avgå från sin tjänst när de fyller 63 år. För tjänstemän som den 30 november 1996 innehar en tjänst som polismästare eller biträdande polismästare är avgångsåldern, avvikande från vad som föreskrivs i 24 §, 63 år enligt övergångsbestämmelsen i 34 § i förordningen.

Dessutom finns det inom polisförvaltningen polismän som hör till manskapet och underbefälet och som har rätt att gå i ålderspension när de fyllt 58 år. Tidigare omfattade statens pensionssystem yrkesgrupper som hade rätt att gå i pension vid en särskild yrkesbaserad pensionsålder. De yrkesbaserade pensionsåldrarna slopades 1989, men enligt övergångsbestämmelserna i den lag om ändring av lagen om statens pensioner (103/1989) som trädde i kraft den 1 juli 1989 har en förmånstagare vars pensionsberättigande anställning fortgår när lagen träder i kraft och som vid ikraftträdandet innehar en tjänst eller uppgift för vilken enligt de bestämmelser som gällde innan lagen träder i kraft har funnits en särskild pensionsålder,

rätt till pension enligt de bestämmelser som gällde innan lagen trädde i kraft, om han före utgången av juni 1999 antingen då han ansöker om pension eller annars skriftligen meddelar statskontoret att han önskar det. Således kan polismän som under övergångsperioden på tio år valt den yrkesbaserade pensionsåldern även i fortsättningen gå i ålderspension vid 58 års ålder eller, om de så önskar, fortsätta arbeta tills de uppnått avgångsåldern.

På polismän som är anställda vid nödcentralerna tillämpas bestämmelserna om avgångsåldern för polismän. Bestämmelser om detta fanns i 15 och 16 § i den tidigare lagen om nödcentraler (157/2000). Enligt övergångsbestämmelserna i 30 § i lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010), som trädde i kraft vid ingången av 2011, tillämpas bestämmelserna om avgångsåldern i den tidigare lagen fortfarande efter denna lags ikraftträdande på polismän som vid ikraftträdandet är i anställning hos Nödcentralsverket. I fråga om polismän som är anställda vid Förvaltningens IT-central iakttas bestämmelserna om avgångsåldern (RP 4/2007 rd). Polismän som med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004) har utnämnts att sköta polisuppgifter anses även vara polismän. Den som deltar i krishantering utomlands står i ett offentlighetsrättsligt anställningsförhållande för viss tid till staten. I 11 § i ovan nämnda lag hänvisas det i fråga om pensionsrätt till lagen om statens pensioner och enligt 12 § tillämpas i anställningsförhållanden enligt denna lag inte den allmänna avgångsåldern enligt statstjänstemannalagen. Eftersom krishanteringsuppgifter när de är som mest krävande kan vara mycket mångsidiga ledningsuppgifter som kräver lång erfarenhet, har man enligt regeringens proposition med denna bestämmelse velat göra det möjligt att anställa även erfarna personer som fyllt 68 år (RP 206/2004 rd).

Yrkesbaserade pensionsåldrar och särskilda avgångsåldrar för andra yrkesgrupper

Yrkesgrupper som omfattas av lagen om statens pensioner och för vilka det tidigare föreskrivits om en särskild yrkesbaserad pensionsålder var bl.a. polismän, fängvaktare och grundskollärare. De yrkesbaserade pen-

sionsåldrarna slopades 1989, men på grund av den långa övergångsperioden kan personer som valt en yrkesbaserad pensionsålder fortsättningsvis gå i ålderspension vid den pensionsålder de har valt.

Räddningsväsendets pensionsbestämmelser följer den kommunala pensionslagstiftningen enligt vilken en arbetstagare har rätt att gå i ålderspension under tiden mellan uppnådd 63 och uppnådd 68 års ålder. Pensionsåldern för brandmän var 55 år fram till 1989 då pensionsåldern i och med reformen av pensionslagstiftningen höjdes till den allmänna pensionsåldern. Detta behandlades ingående 2009 då regeringen i aftonskolan fastslog att en återgång till det yrkesbaserade pensionssystemet i fråga om pensionsåldern för brandmän strider mot regeringens allmänna riktlinjer om att förlänga tiden i arbetslivet.

I nuläget föreskrivs det om avgångsåldrar som avviker från den allmänna avgångsåldern för statstjänstemän förutom för polisförvaltningen även för militära tjänster inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. Dessa bestämmelser innehåller även en möjlighet att frivilligt fortsätta efter det att avgångsåldern har uppnåtts. En viktig orsak till att avgångsåldern i militärpensionssystemet är lägre än för andra tjänstegrupper är att försvarssystemet i Finland består av en stampersonal och reserv som till sin ålder och sitt kunnande lämpar sig för militär tjänst. Den lägre avgångsåldern inom gränsbevakningsväsendet baserar sig på gränsbevakningsväsendets uppgifter med anknytning till det militära försvaret.

Enligt 47 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) varierar avgångsåldern för en tjänsteman i militär tjänst mellan 45 och 63 år. Huvudstaben kan enligt 3 mom. i paragrafen av tungt vägande skäl och med tjänstemannens samtycke besluta att en tjänsteman kan fortsätta i tjänsten en viss tid efter avgångsåldern. Detta gäller dock högst till dess att en tjänsteman fyller 68 år, en tjänsteman med en militär tjänst som militärprofessor fyller 63 år och en tjänsteman med en militär tjänst fyller 55 år.

I 35 och 35 a § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) finns bestämmelser om avgångsåldern och rätten att kvarstå i tjänst efter avgångsåldern. Enligt

35 a § varierar avgångsåldern i en militär tjänst vid gränsbevakningsväsendet mellan 50 och 64 år. Enligt 35 § 1 mom. kan chefen för gränsbevakningsväsendet av vägande skäl och med tjänstemannens samtycke besluta att en tjänsteman som utnämns av någon annan än republikens president får kvarstå i sin tjänst en viss tid efter avgångsåldern, dock högst till dess tjänstemannen fyller 68 år eller, i fråga om en tjänsteman i en militär tjänst, högst tills han eller hon fyller 55 år.

Enligt lagen om republikens presidents kansli (1382/1995) har dessutom avgångsåldern för personalen vid republikens presidents kansli varit 65 år. Avgångsåldern för tjänstemän vid kansliet har genom en lag (100/2012) som trädde i kraft den 1 mars 2012 ändrats till den allmänna avgångsåldern för statstjänstemän.

Statistiska uppgifter

Personalen vid polisförvaltningen uppgår till sammanlagt 10 136 tjänstemän och av dessa är 7 608, dvs. ungefär 75 procent, sådana polismän som avses i 1 § i polisförordningen. Största delen av polismännen hör till manskapet, 62 procent, dvs. 4 747 personer, underbefälet utgör 27 procent, dvs. 2 063 personer, befälet 9 procent, dvs. 696 personer och cheferna 1 procent, dvs. 102 personer (situationen i januari 2012, källa polisens resultatdatasystem Polstat, uppgifter om personalen).

Tillämpningsområdet för bestämmelsen om att avgångsåldern för polismän är 60 år omfattar de tjänstemän som hör till manskapet och underbefälet, dvs. sammanlagt 6 810 polismän. Detta utgör 90 procent av alla polismän inom polisförvaltningen. Bestämmelsen om att avgångsåldern för polismän är 63 år omfattar 696 tjänstemän som hör till befälet och 6 tjänstemän som är chefer. Bestämmelsen om att avgångsåldern är 63 år omfattar i fråga om gruppen chefer och befäl inte chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen och chefen för rörliga polisen, polischeferna och biträdande polischeferna. På dessa tjänster tillämpas statens allmänna avgångsålder på 68 år. Det finns dessutom polismän som har valt den yrkesbaserade pensionsåldern på 58 år. Av de polismän som

hör till manskapet och underbefälet och som kommer att pensioneras från polisförvaltningen har ungefär 2 400 personer valt den yrkesbaserade pensionsåldern och av de polismän som nu hör till befälet ungefär 160 personer. Nästan alla polismän i denna grupp kommer att gå i pension före 2020. De har dock även möjlighet att fortsätta tills de uppnått avgångsåldern.

Enligt Pensionsskyddscentralens statistik gick folk i pension vid i genomsnitt 60,5 års ålder 2011. Höjningen från föregående år var 0,1 år. Den förväntade pensioneringsåldern för 25-åringar var 60,5 år och för 50-åringar 62,4 år. Finländarna gick alltså i pension senare än tidigare. Pensioneringsåldern har i stort sett stigit i enlighet med de beräkningar som gjordes vid planeringen av arbetspensionsreformen 2005. Denna utveckling syns även som en höjning av sysselsättningsgraden för äldre arbetstagare. Den genomsnittliga pensioneringsåldern för statsanställda har på 2000-talet stigit från ungefär 58 år till 60,8 år. Då polisens statistik från 2000-talet granskas framgår det även att pensioneringsåldern under de senaste åren har stigit något i alla tjänstegrupper inom polisen. Manskapet går i pension vid i genomsnitt 56,9 års ålder, underbefälet vid 57,8 års ålder och befälet vid 61,6 års ålder. Polismännen går i pension redan innan de uppnått avgångsåldern. En förklaring till att pensioneringsåldrarna är lägre än avgångsåldern för polismän är att siffrorna inkluderar även dem som gått i invalidpension och dem som valt den yrkesbaserade avgångsåldern 58 år.

Åren 2011–2020 kommer enligt beräkningarna om avgång sammanlagt 3 039 polismän att gå i pension från eller via annan avgång lämna polisförvaltningen, vilket är ungefär 39 procent av hela poliskåren. Årligen pensioneras ungefär 200 polismän som uppnått pensionsåldern. Det är alltså fråga om en betydande personalförändring inom poliskåren, vilket innebär särskilda utmaningar i fråga om förvaltningen och överföringen av kunskaper. Vid en granskning av åldersstrukturen för hela polisförvaltningens personal framgår det även att i synnerhet från personalgruppen underbefäl och manskap kommer på 2010-talet ett stort antal personer att gå i pension med stöd av de gällande be-

stämmelserna om avgångsåldern. En del av dem kan gå i pension redan tidigare, om de har valt den särskilda yrkesbaserade avgångsåldern 58 år. Detta inverkar i praktiken märkbart på pensioneringarna inom polisförvaltningen fram till 2020.

Polisens uppgifter samt polismännens särskilda skyldigheter

I 1 § i polislagen (493/1995) föreskrivs om polisens uppgifter. Polisens uppgift är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning. Polisen arbetar för att upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningarna och invånarna i ett område. Polisen ska även utföra andra uppgifter som enligt särskilda bestämmelser åligger polisen samt inom ramen för sina uppgifter lämna var och en den hjälp han behöver.

Polismän har även särskilda skyldigheter som andra tjänstemän vanligen inte har. Enligt 9 § i polislagen har polismän en särskild tjänstgöringsskyldighet. En polisman är skyldig att tjänstgöra inom den polisenhets verksamhetsområde där han är placerad. En polisman kan även förordnas att tjänstgöra utanför verksamhetsområdet för den enhet där han är placerad. En polisman är även utan särskilt förordnande skyldig att i hela landet och även utanför sitt verksamhetsområde och på sin fritid vidta brådskande åtgärder som är nödvändiga för avvärjande av ett allvarligt brott, inledande av undersökning av ett sådant brott, avvärjande av allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller som är nödvändiga av andra med dessa jämförbara särskilda skäl.

Dessutom har polismän enligt 9 a § i polislagen en särskild skyldighet att inställa sig i tjänst, enligt 9 c § en särskild skyldighet att uppföra sig och enligt 9 e § en särskild skyldighet att upprätthålla kondition och yrkesskicklighet.

Arbetsförmågan och belastningen i polisyrket

Polismännens arbete är krävande och förutsätter en god fysisk och psykisk funktions-

förmåga under hela arbetskarriären. Polismännens arbetsförmåga och belastningen i polisarbetet måste granskas i förhållande till de särskilda tjänstgöringsskyldigheter som polismän har. Olika undersökningar har gjorts om belastningen i polisens skiftarbete samt våldet och hotet om våld i polisarbetet. Den senaste arbetsgrupp som granskade avgångsåldern för polismän lät utföra en undersökning om belastningen i polisarbetet och personalens arbetsförmåga med utnyttjande av material från en personalbarometer (Matti Vuorensyrjä: Poliisihenkilöstön työkyky ja työssä jaksaminen. Poliisihenkilöstöbarometrin kyselytutkimukseen perustuva koetun työkyvyn analyysi. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 98.). Enligt en undersökning som offentliggjordes i februari 2012 bedömde polismän sin arbetsförmåga som förhållandevis god fram till pensioneringen, men ansåg dock att arbetsförmågan försämrades med åldern, liksom inom andra yrken. Polismännens bedömningar av sin arbetsförmåga har förbättrats betydligt från 2002 till 2010. De bedömningar som gjorts av polismän som hör till underbefälet utgör dock ett undantag. Dessa polismän upplever att deras arbetsförmåga försämrades något snabbare än för den arbetande befolkningen i genomsnitt. Belastningen i polisarbetet och bedömningarna av den egna arbetsförmågan och hur man orkar i arbetslivet varierar för olika tjänstegrupper och uppgiftsområden. I en undersökning (Soininen Heikki: Työterveyshuollon järjestelmän liikuntaohjelman toteutettavuus ja vaikutukset ikääntyvien poliisien terveyteen, fyysiseen toimintakykyyn ja työkykyyn) har det konstaterats att indexet för arbetsförmåga hade sjunkit med 37 procent för poliser som fyllt 50 år.

I polisarbetet finns det särskilda psykiska och fysiska belastningsfaktorer. Undersökningar har visat att polisens arbete är fysiskt sett tämligen lätt, men att arbetet inbegriper höga tillfälliga belastningstoppar. Utmärkande för polisarbetet är plötsliga förändringar från situationer med nästan ingen belastning till situationer med maximala prestationskrav och maximal belastning. Belastningstoppar uppkommer t.ex. i situationer där polisen blir tvungen att gripa och transportera personer som uppträder våldsamt. Belastningssituatio-

nerna är vanligen kortvariga och oförutsägbara.

Via antagningen av studerande till utbildningen för grundexamen för polis väljs sådana personer ut till polisyrket som har god fysisk kondition och är psykiskt välbalanserade. Till polismännens skyldigheter hör skyldigheten att upprätthålla den fysiska konditionen. För äldre polismän ger test som mäter styrkan i ryggmuskulerna och de övre extremiteterna vanligen goda resultat, test som gäller andnings- och blodomloppsorganen skäliga resultat och test som mäter styrkan i de nedre extremiteterna sämre resultat än de uppställda kraven. Polismännens utrustning i fältarbete är tung och orsakar bl.a. ryggproblem. Psykiska belastningsfaktorer i polisarbetet är i synnerhet att handskas med kunder som beter sig olämpligt, hot om psykiskt och fysiskt våld, våldssituationer och olycksfall samt skiftarbete. I undersökningsmaterialet meddelade varannan polis att han eller hon under det senaste året minst fem gånger upplevt situationer där den psykiska belastningen var mycket hög. Enskilda traumatiserande händelser är även utmärkande för polisarbetet.

Skiftarbete utförs av polismän som hör till manskapet och underbefälet och i viss mån av polismän som hör till befälet. Sammanlagt beräknas ungefär 64 procent av polismännen utföra skiftarbete. Dagarbete utförs av de äldsta polismännen. Personer som hör till de äldsta åldersgrupperna har oberoende av arbetstider mest sömnstörningar och sämsta arbetsförmåga.

I personalbarometern har tjänstegrupperna manskap och underbefäl utan undantag haft de sämsta bedömningarna av hälsa och arbetsförmåga. Utifrån personalbarometern fästs uppmärksamhet med tanke på arbetets fysiska krav särskilt på den äldre personalen, med tanke på tjänstegrupperna på manskapet och av uppgiftsområdena på uppgiftsområdet allmän ordning och säkerhet. Inom uppgiftsområdet allmän ordning och säkerhet fästs uppmärksamhet särskilt på trafikövervakning, hundpolisverksamhet, närpolisverksamhet och övervaknings- och larmuppdrag. Med tanke på den psykiska arbetsförmågan fästs uppmärksamhet på den äldre personalen och med tanke på tjänstegrupperna på manskapet och underbefälet. Inom uppgiftsområ-

dena teknisk brottsutredning och utredning av ekonomiska brott är belastningen hög.

Polisarbete utförs i en hierarkisk linjeorganisation där arbetsledningens och samarbetsbetydelse betonas. Viktiga faktorer när funktionsförmågan granskas är utöver den fysiska och psykiska funktionsförmågan även hur arbetsledningen och arbetsgemenskapen fungerar, brådska, stress, hur tydliga arbetsbeskrivningarna är, hur arbetet fördelas och arbetstagarnas arbetsmotivation.

Möjligheterna att förlänga tiden i arbetslivet har på senare tid även undersökts bland löntagare i allmänhet. Enligt en undersökning som arbetshälsoinstitutet offentliggjorde i februari 2012 (Merja Perkiö-Mäkelä och Timo Kauppinen (red.) Työ, terveys ja työssä jatkamisajatukset, Työ ja ihminen Tutkimusraportti 41) har i synnerhet tjänstemännens intresse för att förlänga tiden i arbetslivet ökat under de senaste åren, men i arbetstagargrupperna har en motsvarande ändring inte skett. Enligt undersökningen vill anställda i arbetstagaryrken ha flexibla arbetstider. En god hälsa är en förutsättning för att orka i arbetet. Om hälsan ställer hinder i vägen för att orka i arbetet, bör arbetet göras sådant att det är möjligt att utföra det även med en lägre arbetsförmåga. I arbetshälsoinstitutets undersökning granskades åsikterna hos arbetande löntagare i åldern 45–63 år om fortidspensionering och övervägande av att fortsätta i arbetslivet efter 63 års ålder. I undersökningarna intervjuades 2 103 löntagare.

Fördelningen av polisens arbetstid mellan olika personalgrupper

Tyngdpunkten i befälets arbetsbeskrivning ligger på ledande uppgifter och brottsutredning. Arbetstiden fördelas mellan ledning och utveckling (52 procent) samt brottsutredning (25 procent). Underbefälets arbetstid fördelas på flera verksamheter inklusive operativa polisuppgifter. Arbetstiden används mest till brottsutredning (33 procent) och sedan till övervakning av allmän ordning och säkerhet (14 procent) samt ledning och utveckling (13 procent). Manskapets arbetstid används till att utföra operativa polisuppgifter. Mest arbetstid används till brottsutredning (27 procent) och övervakning av allmän

ordning och säkerhet (27 procent). Inom denna grupp är även larmuppsdrag och trafikövervakning betydande uppgiftsområden.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Det mest flexibla systemet i Europa finns förmodligen i Holland där polismän har möjlighet att flexibelt välja att gå i pension vid 60–70 års ålder så att polismän av lägre rang har möjlighet att gå i pension fem år före de uppnår den allmänna pensioneringsåldern 65 år och polismän av högre rang fyra år före den allmänna pensioneringsåldern. En längre anställning inverkar på pensionens storlek.

I Sverige är pensionsåldern 65 år och avgångsåldern 67 år. I Sverige görs det enligt gällande bestämmelser för närvarande ingen skillnad i pensioneringsåldern för polismän av lägre och högre rang. Polismän har möjlighet att gå i pension vid 61 års ålder. Polisförbundet och Rikspolisstyrelsen har 2007 ingått ett avtal om finansieringen. Det är möjligt att fortsätta sin tjänstgöring till 67 års ålder och efter denna åldersgräns även för viss tid.

I Norge trädde en allmän pensionsreform i kraft 2011. Ålderspensionering är möjlig vid 62–67 års ålder så att ju senare pensioneringen sker desto högre är pensionen. Avgångsåldern för tjänstemän är 70 år, men det finns även lägre avgångsåldrar från 60 år och uppåt för tjänster där den fysiska eller psykiska belastningen är stor. Särskilda åldersgränser för när polismän får gå i pension har fastställts. Polismän får gå i pension vid 60 års ålder och polismän som arbetar vid länsmanskontoren vid 63 års ålder. Dessutom finns det bestämmelser om att det är möjligt att gå i pension redan vid 57 eller 60 års ålder, om summan av åldern och tjänsteåren är 85 år. Avgångsåldrarna gäller alla tjänster inom polisen med undantag av de högsta ledande uppgifterna.

I Danmark är den allmänna ålderspensionsåldern 65 år. Poliser kan gå i pension vid 60–63 års ålder. I Danmark har polismän av lägre och högre rang samma pensioneringsålder, dvs. 60–63 år. Polismän har även

möjlighet att fortsätta sin karriär efter det att de har fyllt 63 år. År 2019 kommer avgångsåldrarna att höjas till 64 och 65 år.

I Estland är den allmänna pensioneringsåldern 63 år. Pensionering är möjlig när vissa avgångsåldrar uppnåtts så att sakkunniga, dvs. polismän av lägre rang kan gå i pension redan vid 55 års ålder. Polisdirektörer och polischefer kan gå i pension vid 60 års ålder. I båda personalgrupperna kan tiden i arbetslivet förlängas med ett år åt gången fram till den allmänna pensionsåldern.

Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling (nedan direktivet om likabehandling i arbetslivet) har genomförts nationellt genom lagen om likabehandling (21/2004). I direktivet fastställs en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling ska kunna genomföras i medlemsstaterna. I direktivet och i lagen om likabehandling anges vad som avses med direkt och indirekt diskriminering. När bestämmelserna i lagen om likabehandling tillämpas ska gemenskapsrätten i fråga om nämnda direktiv beaktas.

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling får ingen diskrimineras på grund av bl.a. ålder. I paragrafen anges även vad som avses med begreppen direkt och indirekt diskriminering. Som diskriminering enligt lagen om likabehandling anses enligt 7 § 1 mom. 2 punkten i lagen inte till sitt syfte legitim och proportionerlig särbehandling som föranleds av ett verkligt och avgörande krav som gäller arbetsuppgifternas art och deras utförande. Som diskriminering enligt lagen anses enligt 3 punkten i momentet inte heller särbehandling på grund av ålder, om särbehandlingen har ett objektiva och befogade syfte som gäller sysselsättningspolitik eller arbetsmarknad eller yrkesutbildning eller något annat därmed jämförbart, legitimt syfte eller när särbehandlingen beror på åldersgränser som fastställts som en förutsättning för att erhålla pensions- eller invaliditetsförmåner i socialskyddssystemen.

Enligt artikel 4.1 i direktivet om likabehandling i arbetslivet får medlemsstaterna utan hinder av artikel 2.1 och 2.2 som gäller

begreppet diskriminering föreskriva att sådan särbehandling som föranleds av t.ex. ålder inte ska utgöra diskriminering, om denna egenskap utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang där den utförs, förutsatt att målet är legitimt och kravet proportionerligt. Bland annat Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har konstaterat att särbehandling inte är förbjuden diskriminering, om det finns en objektiv och godtagbar grund. Enligt etablerad rättspraxis har medlemsstaterna en viss prövningsrätt när de tillämpar principen om icke-diskriminering. När denna rätt används ska dock bl.a. proportionalitetsprincipen beaktas.

Artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller även ett förbud mot diskriminering på grund av ålder. Även artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18–19/1990) innehåller ett förbud mot diskriminering som har avgränsats att gälla de rättigheter som anges i konventionen. Sedan 2005 kompletteras konventionen av protokoll nr 12 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 8–9/2005) som innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering.

1.3 Bedömning av nuläget

Författningsnivå

De gällande bestämmelserna om avgångsåldern för polismän finns i författningar på förordningsnivå. Enligt 80 § i grundlagen ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat (GrUU 3/2000 rd, GrUU 1/2005 rd, GrUU 41/2005 rd, GrUU 51/2006 rd och GrUU 9/2009 rd) att grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning, inklusive avgångsåldern, omfattas av tillämpningsområdet för 80 § i grundlagen, dvs. bestämmelser om dem ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har också tidigare konstaterat att en obligatorisk av-

gångsålder för arbetstagare inte kan regleras annat än i en lag som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar i fråga om grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 60/2002 rd). Dessutom har justitiekanslern i statsrådet den 4 februari 2009 i ett utlåtande till inrikesministeriets polisavdelning (Dnr OKV34/20/2008) konstaterat att det i samband med en eventuell revidering av bestämmelserna om avgångsåldern för polismän är skäl att förfara på det sätt som framgår av grundlagsutskottets utlåtanden, dvs. att genom lag utfärda bestämmelser om avgångsåldern.

Bestämmelser om avgångsålder i det nuvarande pensionssystemet

Övergången till ett flexibelt pensionssystem motiverades i regeringens proposition från 1988 (RP 160/1988) bl.a. som följer: "Företagna undersökningar visar att arbetet och arbetsförhållandena har en betydande, och ofta även stor inverkan vid bedömningen av om en person skäligen reder sig i arbetet och behovet av pensionering. De tillbudsstående uppgifterna visar dock att de individuella variationerna oftast är större än inverkningarna av arbetet. Då man undersökt när arbetsoförmåga uppkommit i olika yrken i de äldre åldersklasserna har man kunnat iaktta att benägenheten för arbetsoförmåga är allmänare i vissa yrken än i andra. Det väsentliga i undersökningsresultaten är dock att det inom varje yrke förekommer rätt anmärkningsvärd individuell spridning. Detta visar att yrket kan anses vara blott en, i vissa fall kanske t.o.m. en betydande faktor, men vid sidan av den förekommer andra, eventuellt mera betydande bakgrundsfaktorer. Därför är det svårt att se några motiv för sådana system där yrket skulle vara det enda avgörande pensionsålderskriteriet, utan det bör anses att det väsentliga är en helhetsbedömning av yrket (arbetet) och alla andra faktorer. Den gradering i statens pensionssystem som grundar sig på yrkesbeteckningar är bristfällig, eftersom de individuella skillnaderna – kanske den viktigaste bakgrundsfaktorn – inte beaktas." I motiveringen konstateras även följande: "Enbart en tjänste- eller arbetsbenämning avspeglar inte arbetets krav

och arbetsförhållandena tillräckligt väl, eftersom de kan variera mycket inom samma benämning. Arbetsförhållandena ändras också i och med att arbetssätten och teknologin utvecklats från vad de var då de lägre pensionsåldrarna fastställdes redan för tiotals år sedan. Många uppgifter med en lägre pensionsålder kan av denna orsak inte längre anses ansträngande och slitsamma på samma sätt som när den lägre pensionsåldern i tiden stadgades. Å andra sidan igen för utvecklingen med sig nya uppgifter som är mera ansträngande än de uppgifter som definierats redan tidigare. Att hela tiden göra den schematiska pensionsåldern lägre eller högre i takt med hur påfrestningarna i arbetsförhållandena utvecklas har i praktiken visat sig vara en omöjlig uppgift. Yrkesbenämningarna har en lång historisk bakgrund, vilket avspeglar sig i förteckningen över benämningarna. Verkningarna av att arbetets innehåll och de allmänna förhållandena förändrats har inte just kunnat beaktas, åtminstone inte i den riktningen att benämningar skulle ha överförts till klasser med högre pensionsålder. En lägre pensionsålder som en gång uppnåtts har ansetts vara en uppnådd förmån. Den har också ansetts utgöra en del av de totala förmåner som ansluter sig till anställningsförhållandet. Bl.a. som resultat av den nyss nämnda historiska utvecklingen och även på grund av att inplaceringen av benämningarna har varit beroende av prövning har det uppstått värdeskillnader och inkonsekvenser, varvid vissa grupper anser sig vara lika berättigade till lägre pensionsålder som vissa andra grupper. Detta föranleder ofta missnöje bland sådana grupper, vilkas pensionsålder inte har sänkts."

Det har åtminstone sedan 1960-talet funnits särskilda avgångsåldrar inom polisförvaltningen. Som en grund för systemet med avgångsåldrar har utöver polismännens särskilda tjänstgöringsskyldighet även framförts bl.a. att polisarbetet är psykiskt och fysiskt påfrestande samt att särskilt manskapets och underbefällets arbetsförmåga försämras när de blir äldre. Åldern inverkar på en persons funktionsförmåga. I ljuset av uppgifterna om polisens funktionsförmåga bör det göras en mera ingående granskning av hur de nuvarande bestämmelserna fungerar med tanke på

både enskilda individer och hela polisförvaltningen.

I alla polisens tjänstegrupper arbetar man med uppdrag och arbetsuppgifter som i fråga om belastningen varierar mycket oberoende av tjänstebenämning. I bestämmelserna om avgångsåldern för polismän enligt tjänstegrupp beaktas varken de olika arbetsuppgifterna eller en individuell granskning av funktionsförmågan. Till exempel personalbarometern visar att funktionsförmågan varierar betydligt i alla åldersklasser uttryckligen från individ till individ.

De gällande bestämmelserna om avgångsålder är inte flexibla på samma sätt som statens pensionssystem; polismän har inte rätt att välja den tidpunkt för pensionering som passar dem bäst. Rätten att tjäna in pension och den s.k. supertillväxten enligt 53 § 1 mom. 3 punkten i lagen om statens pensioner upphör när avgångsåldern uppnås. Till följd av livslängdskoefficienten kommer pensions-tillväxten för polismän att i fortsättningen minska ytterligare. En nackdel kan anses vara att pensionsåldern inverkar på invalidpensionens storlek med anledning av bestämmelserna om beräkningen av återstående tid enligt 38 och 55 § i lagen om statens pensioner.

Rättsfall

Förvaltningstvistemål som gäller avgångsåldern för polismän har varit anhängiga i förvaltningsdomstolarna från och med 2009. I de ansökningar som polismän som hört till befälet och underbefälet lämnat till förvaltningsdomstolarna har polismännen bett förvaltningsdomstolarna fastställa att de har rätt att gå i ålderspension från sin tjänst vid 68 års ålder.

Det första rättsfallet som var anhängigt i en förvaltningsdomstol gällde en kriminalöverkommissarie vid centralkriminalpolisen. Tavastehus förvaltningsdomstol ansåg i det beslut som den meddelade den 12 maj 2010 (10/0333/3) att 80 § 1 mom. i grundlagen förutsätter att på tjänsteförhållandet i stället för avgångsåldern enligt polisförvaltningsförordningen tillämpas den avgångsålder som anges i lag. I brist på andra lämpliga lagbestämmelser ska på tjänsteförhållandet tilläm-

pas 35 § 1 mom. i statstjänstemannalagen enligt vilket den allmänna avgångsåldern för tjänstemän är 68 år. Förvaltningsdomstolen ansåg att tillämpningen av bestämmelsen på förordningsnivå under dessa förhållanden ska anses uppenbart strida mot grundlagen på det sätt som avses i 106 § i grundlagen. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 december 2011 ett årsboksbeslut i ärendet (2157/3/10, HFD:2011:107) där den anser att bestämmelsen om avgångsåldern för polismän som hör till befälet står i strid med lagen om likabehandling och EU:s direktiv om likabehandling i arbetslivet, och att bestämmelsen inte kan tillämpas till tjänstemannens nackdel. I enlighet med 107 § i grundlagen ska bestämmelsen därför inte tillämpas, då den står i strid med lag. I stället för bestämmelsen om avgångsåldern för poliser ska på polismän som hör till befälet tillämpas den allmänna avgångsåldern för tjänstemän som enligt statstjänstemannalagen är 68 år.

Dessutom har Helsingfors förvaltningsdomstol den 3 februari 2012 (04902/10/1401) avgjort ett förvaltningstvistemål som gällde en kriminalöverkonstapel, dvs. en polisman som hör till underbefälet, i överensstämmelse med avgörandet från högsta förvaltningsdomstolen. Vid Tavastehus förvaltningsdomstol är en annan ansökan som lämnats in av en polisman som hör till underbefälet, dvs. en överkonstapel, anhängig. Ansökan gäller att ett ärende om fortsatt anställning ska behandlas som ett förvaltningstvistemål.

Med anledning av högsta förvaltningsdomstolens och förvaltningsdomstolens beslut har Polisstyrelsen i februari 2012 gett polisenheterna anvisningar (Polisstyrelsens anvisning 2020/2011/4707) om tillämpningen av bestämmelserna om avgångsåldern för och pensioneringen av polismän så att polismän som omfattas av tillämpningsområdet för 24 § 1 och 2 mom. i polisförvaltningsförordningen, om de så önskar, kan fortsätta i sin tjänst tills de uppnått den allmänna avgångsåldern 68 år.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

I regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering har det tagits in flera mål i syfte att utveckla arbetslivet och förlänga tiden i arbetslivet. Med tanke på en hållbar offentlig ekonomi är det avgörande att så många som möjligt i arbetsför ålder arbetar. Åtgärder som syftar till att förlänga tiden i arbetslivet inriktas på början, mitten och slutet av arbetskarriären. Ett mål är bl.a. att förbättra skyddet för arbetstagarna och att höja produktiviteten och sysselsättningsgraden samt att höja den genomsnittliga pensioneringsåldern. För att målen ska kunna nås förutsätts det framför allt att kvaliteten på arbetslivet förbättras, att kompetensen utvecklas och att människor orkar bättre i arbetslivet liksom att ledarskapet är gott.

Den förväntade livslängden har ökat och ökningen väntas fortsätta. Enligt regeringsprogrammet är det också med tanke på försörjningskvoten och balansen inom den offentliga ekonomin nödvändigt att förlänga tiden i arbetslivet. Arbetsoförmåga har en betydande negativ inverkan på arbetskarriärens längd. Bland annat betydelsen av förebyggandet av arbetsoförmåga, rehabilitering och företagshälsovården betonas i regeringsprogrammet.

Systemen med en yrkesbaserad pensionsålder har i huvudsak slopats redan för över två årtionden sedan och denna lösning har motiverats även med likabehandlingen av arbetstagarna. I statens pensionssystem kan individuella behov beaktas inom ramen för fastställandet av yrkesbaserad rehabilitering och yrkesbaserad arbetsoförmåga. I fall där arbetsoförmåga förekommer bedöms arbetsförmågan i förhållande till personens arbete.

Förslaget om att frångå systemet med avgångsåldern för polismän stöder de samhälleliga strävandena att förlänga tiden i arbetslivet och att senarelägga pensioneringar. Slopandet av bestämmelserna om avgångsåldern innebär att polismännen behandlas på samma sätt som övriga stats- och kommuntjänstemän. Förslaget möjliggör att anställningstiden förlängs på lika villkor för alla polisförvaltningens personalgrupper och inverkar således på pensionens storlek. Även för dem som går i invalidpension blir pensionen högre än tidigare till följd av ändringen. I och med att polispersonalen blir äldre och tjänst-

gör allt längre bör uppmärksamhet fästas vid personalens säkerhet i arbetet och förutsättningar att utföra i synnerhet fältarbete.

2.2 De viktigaste förslagen

I regeringens proposition föreslås det att bestämmelserna om avgångsåldern för polismän ändras så att bestämmelserna slopas efter en övergångsperiod och att avgångsåldern för polismän är 68 år. När lagen träder i kraft kan polismän, om de så önskar, fortsätta sin karriär tills de fyller 68 år. Ändringen ska genomföras så att polismän födda före 1960 som hör till manskapet och underbefälet kan gå i ålderspension vid 60–68 års ålder och tjänstemän födda före 1960 som hör till befälet vid 63–68 års ålder. Ett stort antal personer inom den äldre personal som hör till manskapet och underbefälet har valt den särskilda yrkesbaserade pensionsåldern 58 år. Ändringen inverkar inte på deras möjligheter att utnyttja tidigare gjorda val.

2.3 Alternativa lösningsmodeller

Den senaste arbetsgrupp som behandlade avgångsåldern för polismän granskade i sin slutrapport (inrikesministeriets publikationer 30/2011) flera olika alternativa lösningar på frågan om avgångsåldern för polismän. Alternativen var att bestämmelserna lyfts upp på lagnivå med oförändrat eller förändrat innehåll eller att avgångsåldern frångås. Arbetsgruppen ansåg att de nuvarande bestämmelserna som baserar sig på en uppdelning enligt tjänstegrupper inte utan problem kan lyftas upp som sådana på lagnivå, med beaktande av bl.a. villkoren för begränsningar i fråga om grundläggande fri- och rättigheter t.ex. kravet på noggrann avgränsning och likabehandling.

Arbetsgruppen övervägde att lyfta upp bestämmelserna på lagnivå med förändrat innehåll enligt följande alternativ: 1) bestämmelserna genomförs enligt tjänstegrupper så att tillämpningsområdet för bestämmelserna om avgångsåldern är mera begränsat än i nuläget, 2) bestämmelserna om avgångsåldern utvidgas till att med stöd av polisens tjänstgöringsskyldighet gälla alla polismän samt 3)

avgångsåldrar som baserar sig på arbetsbeskrivningar tas i bruk.

1 a) I tjänstegruppen befälet skiljer sig arbetsuppgifterna från varandra, men skillnaderna i arbetsbeskrivningarna för de chefer som omfattas av avgångsåldern 68 år är inte nödvändigtvis betydande. Inte heller en annan undersökning som arbetsgruppen lät utföra stödde uppfattningen att befälets uppgifter skulle uppfylla förutsättningarna för fastställande av en särskild avgångsålder: "en tjänst vars art kräver det". Arbetsgruppen ansåg att det inte fanns tillräckliga grunder för att befälets avgångsålder ska vara 63 år, utan beslutade liksom den arbetsgrupp som tidigare hade granskat frågan om avgångsåldern att föreslå att de allmänna bestämmelserna om pensions- och avgångsåldern ska tillämpas på befälet.

1 b) Enligt arbetsgruppen kan som en grund för den lägre avgångsåldern för grupperna manskap och underbefäl anges den fysiska och psykiska belastningen arbetet medför. I fråga om manskapet och underbefälet skiljer sig arbetsbeskrivningen klart från befälets och chefernas arbetsbeskrivning. I fråga om de uppgifter som hör till manskapet och underbefälet skiljer sig dock även polismännens uppgifter relativt mycket från varandra trots eventuella identiska tjänstebestämmelser. Dessutom uppfylls inte kravet på likabehandling när uppgifter och avgångsåldrar jämförs i förhållande till andra tjänstemän inom polisförvaltningen, t.ex. väktare, eller i förhållande till andra tjänstemän inom statsförvaltningen, t.ex. brandmän eller personer som utför brottsbekämpningsuppdrag vid tullen. Polismännens arbetsförmåga har under de senaste åren förbättrats i fråga om både manskapet och underbefälet. Även den relativa andelen personer som går i invalidpension är lägre än inom den övriga statsförvaltningen; en orsak kan åtminstone delvis vara att polismännens avgångsålder är lägre än för andra tjänstemän. Av uppgifterna om sjukfrånvaro framgår det att i förhållande till antalet personer är sjukfrånvaron högst i de äldsta åldersklasserna. Det som är en utmaning är hur bestämmelserna ska motiveras i enlighet med de krav som ställs i grundlagen: som framgår av t.ex. polisens arbetsbeskrivningar och uppgifter om arbetstid har såväl

manskapet som underbefälet flera uppgifter som till sin natur är mycket olika och där den psykiska och fysiska belastningen varierar. Om det anses ändamålsenligt att fastställa en särskild avgångsålder för manskapet och underbefälet, bör bestämmelserna motiveras utifrån en viss tjänstebenenämning: "En tjänst vars art kräver det". Enligt arbetsgruppen finns det inte tillräckliga grunder för detta.

2) Arbetsgruppen granskade även ett alternativ där bestämmelserna om avgångsåldern skulle omfatta alla polismän med stöd av polisens tjänstgöringsskyldighet. En gemensam avgångsålder skulle vara ett arrangemang där alla polismän behandlas lika. Arbetsgruppen konstaterade med beaktande av variationen i fråga om polismännens uppgifter, den fysiska och psykiska belastningen och polismännens olika individuella egenskaper att förslaget inte kan motiveras i enlighet med de krav som ställs i grundlagen. Tjänstgöringsskyldigheten uppfyller enligt arbetsgruppens åsikt inte kravet på "en tjänst vars art kräver det" enligt 35 § i statstjänstemannalagen.

3) Arbetsgruppen granskade också ett alternativ där avgångsåldern skulle vara knuten till arbetsbeskrivningarna i stället för till tjänstegrupperna. I polisens lönesystem finns det för närvarande 64 olika kravnivåer och arbetsbeskrivningar som hänför sig till dem. Arbetsbeskrivningarna varierar i fråga om den fysiska och psykiska belastningen. Redan medan de nuvarande bestämmelserna om avgångsåldern har varit i kraft har det från vissa tunga arbetsuppgifter, t.ex. uppgifter vid polisens beredskapsenhet, dvs. den s.k. Karhu-gruppen (Karhu-ryhmä), flyttats personer till andra uppgifter betydligt tidigare än vid uppnådd avgångsålder. Arbetsgivaren är skyldig att flytta en person till uppgifter för vilka hans eller hennes funktionsförmåga är tillräcklig. Eftersom alla polismän har fått samma grundutbildning, finns det förutsättningar för flyttningar från en arbetsuppgift till en annan. Enligt arbetsgruppen skulle ibruktagandet av avgångsåldrar som är knutna till arbetsbeskrivningarna medföra onödig stelhet i systemet vid flyttningen från en uppgift till en annan inom polisförvaltningen, eftersom en ändring av arbetsuppgifter då också skulle innebära en ändring av avgångsåldern. Även om arbetsgivaren är skyldig att

flytta en person till uppgifter som motsvarar personens funktionsförmåga, måste dock största delen av polispersonalen sköta polisens operativa uppgifter t.ex. larmuppdrag och brottsbekämpning. Arbetsgruppen bedömde inte hur en ändring av avgångsåldern för polismanskapet och polisunderbefälet inverkar på den faktiska fördelningen av resurser till polisens operativa uppgifter på kort och lång sikt.

3 Propositionens konsekvenser

Eftersom verkningarna av slopandet av bestämmelserna om avgångsåldern i huvudsak riktar sig till tiden efter 2020 och beslutet om att gå i ålderspension baserar sig på varje persons subjektiva övervägande, är det svårt att bedöma såväl de ekonomiska konsekvenserna som konsekvenserna för personalen. Till följd av detta är det i nuläget inte möjligt att lägga fram säkra statistiska uppgifter om ändringarna av antalet anställda samt ekonomiska kostnadsförslag som baserar sig på dessa uppgifter. Därför bör propositionens konsekvenser följas inom polisförvaltningen både på kortare och längre sikt.

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Med tanke på kostnaderna för arbetsgivaren, dvs. polisförvaltningen, är invalidpensioner en dyr lösning. Antalet polismän som blir arbetsoförmögna kommer sannolikt att stiga något när pensionsåldern höjs. Det bör inom polisförvaltningen redas ut hur personal- och förvaltningsstrukturerna kan utvecklas så att invalidpension inte är den enda lösningen när tiden i arbetslivet förlängs. Antalet studerande som utbildas till poliser kommer däremot sannolikt att minska i och med en långsammare arbetsrotation, vilket innebär att kostnaderna sjunker. Höjningen av pensionsåldern bör även beaktas med tanke på statsfinanserna.

Arbetsgivaravgiften enligt lagen om statens pensioner har inom polisförvaltningen varit högre än för sådana ämbetsverk inom statsförvaltningen vars personal inte har lägre pensions- eller avgångsåldrar. Till följd av förslaget flyttas de som har en avgångsålder som är lägre än 63 år långsamt till den s.k.

allmänna tariffklassen i fråga om pensionsavgifterna. På lång sikt medför ändringen att pensionsavgiften, beräknad med de nuvarande tariffkoefficienterna, i genomsnitt sjunker med ungefär 2,7 procentenheter. Sänkningen träder dock i kraft långsamt, eftersom det tar flera år innan de personer som omfattas av den lägre avgångsåldern går i pension. Därmed skulle ändringen under det första året innebära att avgiften sjunker med i genomsnitt ungefär 0,35 procentenheter, vilket beräknat enligt nivån på lönesummorna 2011 innebär att kostnaderna sjunker med 1,6 miljoner euro. Under de följande åren skulle kostnaderna sjunka ännu mera för att slutligen, beräknade enligt nivån på lönesummorna 2011, stiga till över 12 miljoner euro. Ändringen kommer sannolikt även att medföra att också personer över 59 år får invalidpension i framtiden på grund av höjningen av avgångsåldern, vilket leder till att riskpremien för arbetsförmåga höjs. Ändringen kan förutspås ha en ringa inverkan på premien under de närmaste åren, eftersom även medelåldern bland den personal som omfattas av lagen om statens pensioner stiger.

Ändringen förutsätter att åtgärderna för att upprätthålla polismännens arbetsförmåga effektiviseras i betydande grad särskilt i de högsta åldersklasserna. Hälsokontroller och konditionstester ska utföras oftare i de högsta åldersklasserna. Enligt den modell för tidigt ingripande genom effektiviserad uppföljning av arbetsförmågan som togs i bruk inom polisen 2012 ska efter 10 sjukdagar samtal om arbetsförmågan föras mellan en överordnad och den person som varit sjukfrånvarande, och företagshälsovårdens tjänster ska användas i ett tidigare skede för att undvika långa perioder av sjukfrånvaro. Denna verksamhetsmodell medför sannolikt att företagshälsovårdens åtgärder i de högre åldersklasserna ökar betydligt och således att företagshälsovårdens kostnader i fråga om såväl förebyggande besök som sjukdomsbaserade besök ökar. Att konditionstester utförs oftare medför även årliga kostnadseffekter. Beräknat utifrån de genomsnittliga besökskostnaderna skulle merkostnaderna för ålderskontroller av 500 personer vara ungefär 50 000–95 000 euro och för företagshälsovården 100 000 euro, vilket för de äldre personerna har be-

räknats utifrån att de årliga kostnaderna stiger med 200 euro. Förekomsten av sjukfrånvaro behandlas i samband med konsekvenserna för personalen och kostnaderna för sjukfrånvaron kan beräknas stiga med ungefär 2–3 miljoner euro. Denna summa har beräknats utifrån priset på en genomsnittlig sjukfrånvarodag, dvs. 300 euro, och 500 personer som är i åldern 58–65 år. Också den tidiga rehabiliteringen och rehabiliteringen som upprätthåller arbetsförmågan måste sannolikt utökas betydligt för att också personer i de högsta åldersklasserna ska orka i arbetet. Detta medför årliga bortfall av årsverken samt kostnadseffekter.

Trots olika förebyggande och personliga kontroll- och rehabiliteringsåtgärder som hänför sig till någon sjukdom är det sannolikt att för en betydande del av den äldre personal som arbetar med de polisuppgifter som är mest påfrestande vad gäller både den fysiska och den psykiska belastningen kommer den arbets- och funktionsförmåga som uppgifterna kräver att försämrats i så hög grad att arbetsgivaren är skyldig att hitta uppgifter som lämpar sig för den resterande arbetsförmågan. I den årsklass som snart uppnår avgångsåldern arbetar för närvarande sammanlagt drygt 200 personer inom manskapet och underbefälet. Av dessa arbetar uppskattningsvis något under 30 procent av manskapet och ungefär 15 procent av underbefälet med operativa övervaknings- och larmuppdrag. Beräknat på detta sätt skulle från och med 2019 sammanlagt ungefär 300 polismän i åldersklassen 58–65 år arbeta med operativa övervaknings- och larmuppdrag. Det är dock sannolikt att en betydande del av dem som arbetar med dessa uppgifter måste flyttas till andra uppgifter som bättre motsvarar arbetsförmågan innan de fyllt 65 år. Detta förutsätter att polisförvaltningen vidtar nya slags åtgärder för omplacering av personalen. Det är svårt att bedöma antalet personer som måste omplaceras och skolas om samt kostnaderna för dessa åtgärder, och kostnadsförslagen kan variera mycket. Att ett stort antal personer måste omplaceras är dock osannolikt åtminstone inom den närmaste framtiden.

Med beaktande av den år för år minskande arbetsgivaravgiften, som sänker de övriga

kostnaderna, kommer de totala kostnaderna uppskattningsvis att sjunka.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

I regeringsprogrammet har det tagits in en notering om polistjänsterna och antalet poliser. Enligt regeringsprogrammet godkänner regeringen en långsiktig helhetsplan för polisens resurser. Polistjänsterna tryggas i hela landet. Målet är att antalet poliser befästs på minst nuvarande nivå för hela valperioden.

Slopandet av avgångsåldern och införandet av den allmänna pensionsåldern har konsekvenser för polisförvaltningen och polisens möjligheter att sköta sina uppgifter i samhället. Om polisens förmåga att sköta sina uppgifter försämras, inverkar det på den allmänna ordningen och säkerheten, liksom på polisens betydelse som t.ex. förundersökningsmyndighet och, som en återspeglingsav detta, även på andra myndigheters, t.ex. åklagarens, verksamhet. Detta innebär särskilda utmaningar med tanke på planeringen av polisens verksamhet på lång sikt.

Man beräknar att arbetsrotationen och personalomsättningen inom polisen avtar när polismännen fortsätter sin karriär längre än tidigare. Ändringen påverkar även antalet studerande som utbildas till poliser. Antalet studerande som antas till Polisyrkeshögskolan har i stor utsträckning baserat sig på de förväntade pensionsavgångarna. Ändringen kan inverka även på antalet sökande till polisutbildningen. Polisens utbildningssystem måste ses över på nytt, eftersom höjningen av avgångsåldern inverkar på alla utbildningsnivåer, dvs. grundutbildningen, underbefälsutbildningen och befälsutbildningen. Även eventuella alternativa kompletteringsutbildningar bör ses över.

Med tanke på planeringen av polisens verksamhet är det viktigt att kunna bedöma antalet polismän som kommer att fortsätta sin karriär. I och med att avgångsåldern slopas bör även metoden för att förutse pensioneringar utvecklas så att den långsiktiga planeringen av polisens verksamhet kan baseras sig på realistiska anmälningar som gjorts i tillräckligt god tid om att fortsätta karriären.

Ändringarna kan beräknas ha konsekvenser för polisens verksamhetsförutsättningar i och

med att arbetsförmågan och dugligheten i fältarbete försämras särskilt i fråga om den äldre personal som utför övervaknings- och larmuppdrag samt delvis även psykiskt påfrestande uppgifter inom brottsutredningen. Möjligheterna att flytta personalen till andra uppgifter på manskaps- och underbefälsnivå t.ex. uppgifter inom brottsutredningen är begränsade och flyttningarna förutsätter i vilket fall som helst nya mekanismer för att utveckla kunnandet och för inskolning.

Polisens övervaknings- och larmuppdrag hör till polisens kärnverksamheter och för dessa ska en tillräcklig och med tanke på uppgifterna arbetsför personal tryggas även efter det att reformen har trätt i kraft. Detta förutsätter att nyrekrytering möjliggörs även i sådana fall där personal har flyttats till andra uppgifter. Tredje fasen av det pågående projektet för utvecklande av polisens förvaltningsstruktur ska genomföras så att de nödvändiga personalnedskärningarna i regel gäller annan personal inom polisen än polismän som utför fältarbete eller arbetar med brottsutredning.

3.3 Konsekvenser för personalen

Polismän ska i framtiden flexibelt kunna gå i pension vid 63–68 års ålder. Ett stort antal personer inom den äldre personal som hör till manskaper och underbefälet har valt den särskilda yrkesbaserade pensionsåldern 58 år. Ändringen inverkar inte på deras möjligheter att utnyttja tidigare gjorda val.

Om ett stort antal personer fortsätter sin karriär, blir det svårt att hitta ersättande uppgifter inom polisförvaltningen. Propositionen förutsätter på lång sikt en planmässig arbetsrotation för äldre polismän och omplacering av dem i lämpliga uppgifter samt att polisens operativa uppgifter, i synnerhet fältarbetet, tryggas med en tillräcklig och funktionsduglig personal. Inom polisförvaltningen bör det skapas t.ex. särskilda karriärstigar för äldre poliser eller andra alternativa karriärstigar. Särskilt för dem inom manskaper som utför fältarbete och för dem som arbetar med andra tunga uppgifter bör det skapas möjligheter att övergå till andra uppgifter när de blir äldre och arbetsförmågan försämras.

För att tiden i arbetslivet ska kunna förlängas krävs det en övergripande satsning på upprätthållandet av arbetsförmågan och på arbetshälsan. Några faktorer för att uppnå dessa mål är ett gott ledarskap, en fungerande arbetsgemenskap och möjlighet att utvecklas i arbetet. Företagshälsovårdens verksamhet bör effektiviseras så att tyngdpunkten förflyttas till förebyggande arbete och, när arbetsförmågan försämras, till ingripande i ett så tidigt skede som möjligt. En försämrad funktionsförmåga utgör en risk både för personen själv och för verksamhetsmiljön, vilket accentueras särskilt i polisens fältarbete i situationer där våld används och i specialuppgifter. I fråga om personalen skulle antalet som går i invalidpension öka.

Granskat enligt tjänstegrupp stöder sjukfrånvaron eller antalet olycksfall bland polismän inte egentligen en lösningsmodell där avgångsåldern för polismän inte ändras. Vid en granskning av polisförvaltningens personal framgår det att med åldern ökar i regel särskilt sjukfrånvaron i alla tjänstegrupper. När sjukfrånvaron granskas framgår det att i tjänstegruppen väktare är sjukfrånvaron hög i alla åldersgrupper. I åldersgrupperna med personer över 45 år uppträder den högsta sjukfrånvaron i tjänstegrupperna väktare och polismanskap. Sjukfrånvaron bland manskapet börjar öka vid 45 års ålder och bland underbefälet vid 50 års ålder. I fråga om polisens tjänstegrupper är sjukfrånvaron i grupperna chefer och befäl klart lägre än sjukfrånvaron i tjänstegrupperna underbefäl och manskap. Polismanskapet är utsatt för olyckor i alla åldrar, men när polismännen blir äldre ökar i regel även frånvaron på grund av olyckor.

Enligt statistiska uppgifter har bestämmelserna om invalidpension tillämpats mera flexibelt på polisen än på andra statstjänstemän (procenten avslagna ansökningar var 9,4 procent, inom staten allmänt 14,1 procent). Polismäns ansökningar om invalidpension på grund av nedsatt funktionsförmåga har godkänts till över 90 procent. Arbetsgivaren är även skyldig att flytta en person till andra arbetsuppgifter, om det behövs på grund av nedsatt funktionsförmåga. Det kan dessutom nämnas att i och med att bestämmelserna om lägre avgångsåldrar slopas upphör den mins-

kande inverkan de lägre avgångsåldrarna i nuläget har på invalidpensionens storlek till följd av bestämmelserna om beräkningen av den s.k. återstående tiden.

3.4 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för pensionssystemet

Med tanke på pensionssystemet är det inte önskvärt att bestämmelser som finns utanför pensionssystemet inverkar på pensionsrätten. Systemen med en yrkesbaserad pensionsålder har slopats och lösningen har motiverats även med tanke på likabehandlingen av arbetstagarerna. I statens pensionssystem kan individuella behov beaktas inom ramen för yrkesinriktad rehabilitering och yrkesbaserad arbetsoförmåga. I fall där arbetsoförmåga förekommer bedöms arbetsförmågan i förhållande till personens arbete. Slopandet av systemet med avgångsåldern för polismän kommer att medföra att antalet invalidpensioner ökar. Även yrkesinriktad rehabilitering kommer som en följd av åldrande att bli aktuell för allt flera polismän.

Den genomsnittliga pensioneringsåldern för statsanställda, när avgångsåldern är 63 år, är för närvarande 60,8 år. Pensioneringsåldern för polismän inom manskapet och underbefälet är klart under 60 år och för polismän inom befälet under 63 år. Utifrån dessa uppgifter och med beaktande av att det i bestämmelserna om avgångsåldern för polismän föreslås en lång övergångsperiod kommer den föreslagna ändringen sannolikt inte att åtminstone i snabb takt höja pensioneringsåldern för polismän, och ändringens konsekvenser kommer inte att på kort sikt bli synliga i polisverksamheten.

Bedömning av könsrelaterade konsekvenser

De gällande bestämmelserna om avgångsåldern för polismän är könsneutrala, de gäller på lika villkor för män och kvinnor. Ungefär 14 procent av alla polismän är kvinnor. Andelen kvinnor som arbetar inom manskapet är ungefär 18 procent, i de andra tjänstegrupperna är andelen kvinnor mindre. Undersökningar har visat att kvinnliga polismän bedömt sin arbetsförmåga som något bättre än

de manliga polismännen. Skillnader mellan könen uppstår till följd av skillnader som även allmänt uppträder på arbetsmarknaden, t.ex. kvinnors kortare arbetskarriär och mindre arbetsinsats bl.a. på grund av deltidarbete. Vården av små barn begränsar fortfarande kvinnors deltagande i arbetslivet mer än männens. Det är fråga om skillnader som man inte i högre grad kan påverka genom bestämmelser om avgångsåldern. Propositionen möjliggör att pensionsnivån höjs mot slutet av tiden i arbetslivet och den graderade tillväxtprocenten gynnar särskilt dem vars tid i arbetslivet har blivit kortare t.ex. på grund av studier eller vård av barn. Det uppkomna glappet kan kompenseras genom att tiden i arbetslivet förlängs i den ålder då tillväxten är förhöjd. Eftersom sammanjämkningen av familj och arbete ofta ger upphov till ett pensionsglapp för kvinnorna när de är i början av sin yrkesbana, kan propositionen anses förbättra i synnerhet kvinnornas möjligheter till ett skäligt pensionsskydd. Den förväntade livslängden för kvinnor är dock längre än för män, dvs. de som lever längre njuter längre av den pension som tjänats in på samma grunder. Den genomsnittliga förväntade livslängden för kvinnor är ungefär 83 år och för män 77 år. Som helhet betraktad förbättras pensionsskyddet för både könen.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Avgångsåldern för polismän har under de senaste 20 åren behandlats i flera arbetsgrupper.

Den arbetsgrupp som inom polisförvaltningen på 1990-talet utredde avgångsåldern för polismän hade till uppgift att utöver avgångsåldern utreda, i synnerhet den ändrade pensionslagstiftningens konsekvenser för de särskilda bestämmelserna om avgångsåldern för poliser. Arbetsgruppen skulle lägga fram ett förslag om behovet att utveckla bestämmelserna om avgångsåldern. Arbetsgruppen konstaterar i sin promemoria (inrikesministeriets polisavdelnings publikationer 3/1993) att det inte är riskfritt att låta polismän arbeta med polisuppgifter efter det att de uppnått

den nuvarande avgångsåldern. Inte heller uppgifter inom förvaltningen kan anvisas dem. Arbetsgruppen föreslog att bestämmelserna om avgångsåldern inte skulle ändras. Företrädaren för finansministeriet lät dock anteckna avvikande mening till arbetsgruppens promemoria.

Inrikesministeriets polisavdelning tillsatte den 30 juni 2005 en arbetsgrupp för att utreda en reform av behörighetsvillkoren för polistjänsterna, utvecklandet av polisens ledningssystem och behoven att ändra den lägre avgångsåldern. Arbetsgruppen föreslog (polisens högsta lednings publikationer 4/2006) att 24 § 2 mom. i polisförvaltningsförordningen upphävs och statens allmänna avgångsålder ska tillämpas på polisbefälet. Enligt arbetsgruppen fanns det inga grunder för att inom polisförvaltningen upphäva bestämmelsen om att avgångsåldern för polis-manskapet och polisunderbefälet är 60 år. Arbetsgruppen föreslog att manskapets och underbefälets arbetsuppgifter samt konsekvenserna av åldrandet ska utredas särskilt, så att det framgår om uppgifterna är sådana att en avgångsålder som är lägre än den allmänna avgångsåldern kan föreskrivas i enlighet med statstjänstemannalagen. Enligt arbetsgruppen skulle de olika konsekvenser som upphävandet av bestämmelsen om att avgångsåldern är 60 år har för polisförvaltningens verksamhetsförutsättningar redas ut. Finlands Polisorganisationers Förbund rf och Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattiläikmiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry anmälde avvikande meningar till arbetsgruppens slutrapport. Den utredning som arbetsgruppen föreslog inleddes aldrig.

Inrikesministeriets polisavdelning tillsatte den 1 september 2009 ett lagberedningsprojekt som gällde avgångsåldern för vissa polismannatjänster (SM067:00/2009). Ett syfte med projektet var att i stället för de nuvarande bestämmelserna på förordningsnivå ta in bestämmelser om den allmänna avgångsåldern på lagnivå. Ett syfte var även att göra bl.a. de ändringar i lagstiftningen som möjliggör fortsatt anställning efter det att avgångsåldern uppnåtts. Under beredningen utreddes alternativa möjligheter att i enlighet med bestämmelserna om avgångsåldern inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsen-

det utfärda bestämmelser om fortsatt anställning efter avgångsåldern. Alternativen var att antingen möjliggöra fortsatt anställning för alla polismannatjänster eller att begränsa den till endast vissa polismannatjänster. Beslutet om att tillsätta projektet omfattade inte någon bedömning av hur nödvändiga bestämmelserna om avgångsåldern är. I samband med projektet bereddes ett utkast till en regeringsproposition om saken. Det konstaterades dock att möjliggörandet av fortsatt anställning för alla polismannatjänster förutsätter en ingående bedömning av de samhälleliga konsekvenserna. Bland annat de ekonomiska konsekvenserna och konsekvenserna för polisens verksamhet måste utredas. Att begränsa möjligheten till fortsatt anställning till endast polismän som arbetar inom befälet är däremot problematiskt med tanke på likabehandlingen. Av ovannämnda orsaker kunde man i projektet inte framskrida enligt den tidtabell som fastställts i tillsättningsbrevet så att regeringspropositionen skulle ha kunnat överlämnas till riksdagen under vårsessionen 2010. På grund av detta avbröts beredningen.

Inrikesministeriets polisavdelning tillsatte den 19 augusti 2010 ett utredningsprojekt som gällde avgångsåldern för polismän (SM038:00/2010). Syftet med projektet var att reda ut om det inom polisförvaltningen finns grunder för att behålla de befintliga reglerna för avgångsålder, att reda ut de olika alternativen personalmässiga, ekonomiska och andra eventuella konsekvenser för systemet samt att formulera nödvändiga ändringsförslag. Arbetsgruppen föreslog den 10 november 2011 i sin slutrapport (inrikesministeriets publikationer 30/2011) att man frångår praxis med särskilda avgångsåldrar efter en övergångsperiod, från och med den 1 januari 2020. I praktiken innebär förslaget att de gällande bestämmelserna om avgångsålder inte berör polismän födda den 1 januari 1960 eller senare som tillhör manskapet eller underbefälet, dvs. polismän som för närvarande är 50–51 år. På motsvarande sätt föreslogs också att den nuvarande avgångsåldern 63 år för befälets del frångås för personer födda den 1 januari 1957 eller senare. På äldre polismän tillämpas enligt förslaget gällande bestämmelser om avgångsålder för polismän med stöd av bestämmelserna om en

övergångsperiod. För de polismän som hör till manskapet, underbefälet och befälet och som berörs av den särskilda avgångsåldern med övergångsperiod innebär förslaget att de har rätt att anmäla att de fortsätter sin karriär till den allmänna pensionsåldern på 68 år. Enligt arbetsgruppen stöder slopandet av bestämmelserna om avgångsåldrar den samhälleliga strävan att förlänga tiden i arbetslivet. Dessutom möjliggör det att tiden i arbetslivet förlängs på lika villkor för alla polisförvaltningens personalgrupper och inverkar således på pensionens storlek. Även för dem som går i invalidpension blir pensionen högre än tidigare till följd av ändringen. Om karriären kan förlängas flexibelt, inverkar det även på planeringen av polisverksamheten. Arbetsgruppen ansåg att när polispersonalen blir äldre och tjänstgör allt längre bör uppmärksamhet fästas vid personalens säkerhet i arbetet och deras förutsättningar att utföra i synnerhet fältarbete. Dessutom bör antalet studerande som utbildas till poliser ses över på nytt. Finlands Polisorganisationers Förbund rf och Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf anmälde avvikande meningar till slutrapporten.

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet utifrån den utredning som den arbetsgrupp som senast behandlat ärendet låtit utföra. Samarbetsförhandlingar har förts om propositionen i polisens riksomfattande samarbetsdelegation och i inrikesförvaltningens samarbetsorgan.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Lagförslaget och den arbetsgruppsrapport som har samband med det och som blev färdig i slutet av 2011 sändes på remiss till följande instanser: personalavdelningen vid finansministeriet, försäkringsavdelningen vid social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, räddningsavdelningen vid inrikesministeriet, Polisstyrelsen, Keva, Nödcentralsverket, Förvaltningens IT-central HALTIK, Krishanteringscentret, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, Löntagarorganisationen Pardia rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf,

Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, Poliisihallinnon Päälliköt ja Asiantuntijat ry, Suomen Nimismiesyhdistys ry och Poliisilakimiehet ry. Medan lagstiftningsprojektet pågick kunde dessutom respons lämnas via inrikesministeriets webbsidor.

Remissinstanserna hade i regel inget att anmärka på i fråga om utkastet till proposition. Finlands Polisorganisationers Förbund rf och Löntagarorganisationen Pardia rf motsatte sig propositionen i sina utlåtanden. Utgående från utlåtandena gjordes preciseringar i propositionen. Det har gjorts ett sammandrag av utlåtandena.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Polisförvaltningslagen

15 §. Polisens tjänster. Avsikten är att polismän födda den 1 januari 1960 eller senare inte längre ska ha en särskild avgångsålder, utan de allmänna bestämmelserna om statstjänstemän ska tillämpas på dem. Enligt förslaget ska i 2 mom. tas in ett omnämnande av att avgångsåldern för polismän är 68 år. Den allmänna avgångsåldern för tjänstemän är för närvarande 68 år och således motsvarar bestämmelsen om polismän den gällande bestämmelsen i statstjänstemannalagen. På grund av de ändringar som under årens lopp gjorts i pensionsskyddet och avgångsåldern samt skyddsbestämmelserna i samband med ändringarna ska ett omnämnande av att avgångsåldern är 68 år tas in i polisförvaltningslagen.

1.2 Lagen om nödcentralsverksamhet

30 §. Övergångsbestämmelser om personalen. På polismän som är i anställning hos Nödcentralsverket tillämpas bestämmelserna om avgångsåldern för polismän. Bestämmelser om detta fanns i 15 och 16 § i den tidigare lagen om nödcentraler.

Enligt övergångsbestämmelserna om personalen i lagen om nödcentralsverksamhet, som trädde i kraft vid ingången av 2011, tillämpas bestämmelserna om avgångsåldern i den tidigare lagen fortfarande efter denna lags ikraftträdande på polismän som vid ikraftträdandet är i anställning hos Nödcentralsverket. Enligt förslaget ska i lagens 30 §

hänvisningen till 16 § i lagen om nödcentraler och de avgångsåldrar som föreskrivs i polisförvaltningsförordningen strykas.

1.3 Statstjänstemannalagen

35 §. Enligt 35 § 2 mom. i statstjänstemannalagen kan genom förordning bestämmas att avgångsåldern i en tjänst vars art kräver det är lägre än den allmänna avgångsåldern. Det föreslås att momentet upphävs, eftersom bestämmelser om detta ska utfärdas genom lag.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Eftersom det inte är helt klart om bestämmelserna om avgångsåldern för polismän på förordningsnivå upphävs genom de föreslagna lagändringarna, föreslås det att 24 och 34 § i polisförvaltningsförordningen upphävs.

3 Ikraftträdande

Allmänt

Med beaktande av bl.a. författningsnivån i fråga om avgångsåldern inom polisförvaltningen och högsta förvaltningsdomstolens beslut, föreslås det att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt, dvs. redan vid ingången av 2013.

De föreslagna ändringarna träder i kraft i sin helhet för personer födda efter 1960. Personer födda före 1960 kan välja att gå i pension vid 60 eller 63 års ålder i enlighet med de nuvarande bestämmelserna eller att fortsätta arbeta tills de fyllt 68 år.

Ändringar i pensionssystemet har ofta genomförts genom övergångsbestämmelser och gradvis. På det här viset strävar man efter att dämpa effekterna av ändringarna särskilt för dem som inom en snar framtid uppnår pensionsåldern. Detta kan enligt grundlagsutskottet ses som en indikator på ett konstitutionellt betydelsefullt skydd för de förväntningar som dessa ålderskategorier berättigat hyser och som oförutsedda ändringar i pensionssystemen strax före pensioneringen annars skulle kunna krossa.

Övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelserna för de ändringar som gjorts i pensionssystemet har genomförts genom skyddsbestämmelser som baserar sig på födelseår oberoende av att skyddsbestämmelserna omfattat personer med olika pensionsåldrar. Med en lösning som är bunden till födelseåret 1960 tryggas den så kallade slutåldern för den återstående tiden enligt pensionssystemet samt de tidigare skyddsbestämmelserna om tilläggs pensions-skyddet.

Enligt 8 § 1 mom. i lagen om statens pensioner har en arbetstagare rätt att gå i ålderspension från ingången av kalendermånaden efter den under vilken arbetstagaren uppnått 63—68 års ålder. En arbetstagare har rätt att gå i ålderspension redan tidigare, om han eller hon uppnått sin avgångsålder. Enligt 24 § 1 mom. i den gällande polisförvaltningsförordningen är polismän som hör till underbefälet och manskapet skyldiga att avgå när de fyller 60 år. Utifrån ovannämnda bestämmelse i lagen om statens pensioner anses denna ålder även vara den pensionsålder då de har rätt att gå i ålderspension. Enligt 2 § 1 mom. 9 punkten i lagen om statens pensioner anses avgångsåldern även vara slutåldern för tiden som berättigar till invalidpension.

Upphävandet av 24 § 1 mom. i polisförvaltningsförordningen innebär i praktiken att den nedre åldersgränsen för när polismän som hör till underbefälet och manskapet får gå i ålderspension höjs från 60 år till 63 år. För att personerna ska tryggas en tillräckligt lång övergångsperiod föreslås det att polismän födda före 1960, om de så önskar, fortsättningsvis ska kunna gå i ålderspension när

de fyllt 60 år. I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreslås det en bestämmelse om att en särskild avgångsålder på 60 år även i fortsättningen ska tillämpas på dem. Denna ålder anses också vara slutåldern för den s.k. återstående tid som ska beaktas som pensionstid. Bestämmelsen begränsar inte arbetstagarnas rätt att fortsätta i sin tjänst när de fyllt 60 år. Dess syfte är endast att garantera rätten att gå i ålderspension. Även personer som omfattas av övergångsbestämmelsen kan flexibelt välja tidpunkten för när de går i ålderspension mellan 60 och 68 år. En förutsättning för att få gå i ålderspension är alltid att anställningen avslutas.

Enligt 4 § 2 mom. i den lag om statens pensioner som gällde tidigare (280/1966) kunde genom förordning föreskrivas att ålderspensionsåldern i vissa tjänster är lägre än den allmänna pensionsåldern. I 5 § i förordningen om statens pensioner (611/1966) fanns en förteckning över de yrkesbeteckningar som hade en lägre pensionsålder än den dåvarande allmänna pensionsåldern på 63 år. Enligt förordningen var pensionsåldern 58 år för personer som vid polisen arbetade som kriminalöverkonstapel, överkonstapel, överdetektiv, detektiv, äldre kriminalkonstapel eller äldre eller yngre konstapel. De lägre yrkesbaserade pensionsåldrarna har slopats, men personer som har valt en yrkesbaserad pensionsålder har fortsättningsvis rätt att gå i ålderspension när de fyller 58 år. De ändringar som nu föreslås inverkar inte på deras rätt att gå i ålderspension när de fyllt 58 år. Också dessa personer har rätt att fortsätta i sin tjänst tills de fyllt 68 år. Både avgångsåldern 60 år och den valda yrkesbaserade pensionsåldern på 58 år anses som ålderspensionsåldern för polismän, och personer som tjänstgör tills de uppnått denna ålder har också rätt till eventuell pension enligt tilläggs-pensionsskyddet.

Enligt 24 § 2 mom. i den gällande polisförvaltningsförordningen är polismän som hör till polisbefälet vid centralkriminalpolisen, skyddspolisen, rörliga polisen eller Polisyrkeshögskolan och polismän som hör till polisbefälet vid den lokala polisen, med undantag av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen, chefen för rörliga polisen, länsman, polischef och biträdande po-

lischef, skyldiga att avgå från sin tjänst när de fyller 63 år. Enligt övergångsbestämmelsen i 34 § i förordningen är avgångsåldern 63 år även för tjänstemän som den 30 november 1996 innehar en tjänst som polismästare eller biträdande polismästare. Enligt lagen om statens pensioner har arbetstagare rätt att gå i ålderspension när de uppnått 63 års ålder och därför behöver den nedre åldersgränsen för när polismän som hör till polisbefälet får gå i ålderspension inte skyddas som sådan. På grund av de ändringar som under årens lopp gjorts i pensionsskyddet samt skyddsbestämmelserna i samband med ändringarna är det dock skäl att även för denna grupp föreskriva särskilt om rätten att gå i ålderspension när 63 års ålder uppnåtts.

Genom en ändring (1528/1993) som trädde i kraft vid ingången av 1995 genomfördes i lagen om statens pensioner en reform av pensionsåldern och intjänandet av pension. Genom reformen slopade man indelningen i pension enligt tilläggspensionsskyddet och pension enligt grundpensionsskyddet och övergick till det gällande pensionsskyddet inom den privata sektorn under en övergångsperiod. Detta innebar en ändring av såväl pensionsåldern som bestämmelserna om intjänandet av pension. Statens allmänna pensionsålder ändrades gradvis från 63 år till 65 år. Pensionsåldern var 63 år, om en person före 1994 varit i anställning hos staten sammanlagt minst 30 år. Om anställningstiden var kortare än 30 år, steg pensionsåldern med fyra månader för varje fem år i statens tjänst. Till exempel om anställningstiden hos staten före 1995 var 20 år, var pensionsåldern 63 år 8 månader. Om anställningstiden var kortare än fem år, var pensionsåldern 65 år. Denna gradering gällde endast personer födda före 1960. Pensionsåldern för personer födda efter 1960 höjdes direkt till 65 år oberoende av anställningstiden.

Pensionstillväxten ändrades från 2,2 procent per år till 1,5 procent. Det tilläggspensionsskydd på 2,2 procent som intjänats tidigare skyddades dock så att om en person fortsätter i statens tjänst till sin ålderspensionsålder som fastställs i enlighet med vad som beskrivs ovan, eller blir arbetsoförmögen medan anställningsförhållandet fortgår, beräknas pensionen fram till utgången av

1994 med en årlig tillväxt på 2,2 procent. Genom en lagändring (679/2004) som trädde i kraft vid ingången av 2005 slopades ålderspensionsåldern även i statens pensionssystem och en flexibel pensionering infördes. Arbetstagare har rätt att gå i ålderspension vid 63–68 års ålder. Även arbetstagare för vilka en sådan personlig pensionsålder som beskrivs ovan fastställts har rätt att gå i ålderspension vid 63 års ålder, om de så önskar. I detta fall ändras deras pensionstillväxt för tiden före 1995 från en årlig tillväxt på 2,2 procent till en årlig tillväxt på ungefär 1,8 procent.

För att även polismän som hör till polisbefälet ska ha kvar rätten att gå i ålderspension när de har fyllt 63 år utan att förlora sin rätt till det ovan nämnda tilläggspensionsskyddet, föreslås det att deras avgångsålder fortsättningsvis ska vara 63 år. Inte heller denna bestämmelse innebär att anställningsförhållandet upphör vid 63 års ålder, utan endast att personer har rätt att gå i pension enligt ett eventuellt tilläggspensionsskydd vid 63 års ålder. Också dessa personer har, om de så önskar, rätt att fortsätta i sin tjänst tills de har fyllt 68 år. Det föreslås att i formuleringen i paragrafen i den gällande polisförvaltningsförordningen stryks omnämmandet av länsman, eftersom yrkesbeteckningen länsman inte längre används efter den strukturreform inom den lokala polisen som trädde i kraft den 1 januari 2009.

För tydlighetens skull föreslås det även att de bestämmelser i 2 och 3 mom. som ska iakttas under en övergångsperiod ska tillämpas också på de polismän vid Nödcentralsverket och Förvaltningens IT-central som avses i 1 § 3 mom. i polisförordningen. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen tillämpas på de polismän som utnämnts att sköta polisuppgifter med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering, eftersom särskilda bestämmelser gäller för dem. Polisdirektören, polisöverinspektörerna och polisinspektörerna vid inrikesministeriets polisavdelning som nämns i 1 § 3 mom. i polisförordningen undantas redan nu från tillämpningsområdet för bestämmelserna om avgångsåldern för polismän som hör till befälet.

I 8 § 1 mom. i lagen om statens pensioner föreskrivs om rätten till ålderspension, men

inte om skyldigheten att avgå från statens tjänst. För tydlighetens skull föreslås det att polismän som omfattas av den avgångsålder som avses i 2 och 3 mom. inte är skyldiga att avgå när de har uppnått avgångsåldern, utan kan fortsätta i sin tjänst tills de fyllt 68 år.

Åtgärder som krävs för verkställigheten av lagen får vidtas innan lagen träder i kraft.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas bl.a. på grund av ålder. Bestämmelserna i lagen om likabehandling och i EU-lagstiftningen behandlas i avsnitt 1.2 i propositionen. Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av pensionslagstiftningen (RP 242/2002 rd) konstaterat att faktumet att personer i olika åldrar får pension på olika grunder inte stöter på några problem med hänsyn till grundlagens 6 §, om särbehandlingen inte är godtycklig eller skillnaderna i pensionsskyddet blir oskäligen. Saken är av sådan art att det i och för sig är helt naturligt med åldersgränser inom pensionssystemet. Propositionen syftar till att säkerställa finansieringen av pensionerna och garantera likställdhet samt locka folk att stanna längre kvar i arbetet. Med hänsyn till detta finns det enligt utskottets mening ingenting att anmärka mot propositionen med avseende på grundlagens 6 §. Enligt utskottet går det dessutom inte att föreskriva om en obligatorisk avgångsålder annat än genom uttryckliga bestämmelser som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar i fråga om grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 60/2002 rd).

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. I fråga om egendomsskyddet för pensioner har grundlagsutskottet bl.a. konstaterat (GrUU 60/2002) att egendomsskyddet för pensioner enligt utskottets praxis (GrUU 9/1999 rd) bottnar i tanken att en inkomstrelaterad förmån, framför allt rätten till arbetspension, intjänas medan anställningsförhållandet pågår. En på detta sätt intjänad förmån, som betalas ut först senare,

betraktas som en del av vederlaget för en arbetsprestation. Däremot har egendomsskyddet inte ansetts gälla rätten till folkpension, finansieringssättet till trots. Vad gäller det konstitutionella skyddet för pensionsförmåner har det enligt utskottet (GrUU 13/1995 rd) "uttryckligen varit fråga om skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån och inte till exempel om skydd för ett visst pensionsystem. Enligt statsförfattningen är utgångspunkten att det kan stadgas genom en vanlig lag om substansen i ett pensionssystem så att det också inverkar på dem som står i ett anställningsförhållande. Frågor som kan regleras genom en vanlig lag är bland annat pensionsåldern, pensionstillväxten och pensionens målnivå, om inte något annat följer av någon särskild orsak. En sådan särskild orsak kan framför allt tänkas vara att eventuella ändringar i ett pensionssystem till vissa delar kan leda till en oskälig försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade." Utskottet konstaterar vidare att "pensionssystemet enligt propositionen läggs om stegvis på många punkter för att såvitt möjligt dämpa effekterna av ändringarna särskilt för dem som inom en snar framtid uppnår pensionsåldern. Det kan ses som en indikator på ett konstitutionellt betydelsefullt skydd för de förväntningar dessa åldersklasser berättigat hyser och som oförutsedda ändringar i pensionssystemen strax före pensioneringen annars skulle kunna krossa". Med tanke på rättsskyddet har det ansetts ändamålsenligt att t.ex. bestämmelser som på förhand dämpar ändringarnas effekter genomförs under en övergångsperiod.

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska genom lag var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bl.a. vid arbetslöshet, arbetsoförmåga och under ålderdomen. Grundlagen förpliktar lagstiftaren att garantera var och en som behöver grundläggande utkomstskydd en subjektiv rätt till denna trygghet som det allmänna ska ordna (GrUB 25/1994 rd). De system som borgar för en grundläggande försörjning måste vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför dem (GrUU 60/2002 rd).

Enligt 80 § i grundlagen ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om

frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat (GrUU 3/2000 rd, GrUU 1/2005 rd, GrUU 41/2005 rd, GrUU 51/2006 rd och GrUU 9/2009 rd) att grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning, inklusive avgångsåldern, omfattas av tillämpningsområdet för 80 § i grundlagen, dvs. bestämmelser om dem ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har också tidigare konstaterat att en obligatorisk avgångsålder för arbetstagar inte kan regleras annat än i en lag som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar i fråga om grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 60/2002 rd).

I den regeringsproposition som gäller lagen om försvarsmakten (RP 264/2006 rd) var motiveringen till de lägre avgångsåldrar som tillämpas på tjänster inom försvarsmakten att med hjälp av det militära pensionssystemet och de avgångsåldersgränser som hänför sig till det hanteras den militära personalens åldersstruktur med tanke på krigstida uppgifter och stöds uppbyggnaden av en reserv med militär utbildning. Enligt förslaget skulle bestämmelser om avgångsåldern inte tas in i lag, utan i en författning på förordningsnivå enligt vilken avgångsåldern varierade mellan 45 och 63 år. I sitt utlåtande konstaterade grundlagsutskottet att bestämmelsen i grundlagens 80 § 1 mom. om området för lag enligt ett uttryckligt omnämnande i grundlags-

motiven och utskottets tidigare yttranden täcker också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning och att en tjänstemans avgångsålder odiskutabelt hör till dessa grunder. De avgångsåldrar som tidigare bestämdes genom förordning och som är lägre än den allmänna pensionsåldern var enligt utskottet i och för sig motiverade med tanke på de särskilda krav som ställs på uppdragen inom försvarsmakten, men till följd av grundlagen fick bestämmelserna om avgångsålder inte längre finnas på förordningsnivå utan måste lyftas upp på lagnivå (GrUU 51/2006 rd).

Också när grundlagsutskottet behandlade bestämmelserna om avgångsåldern för militära tjänster inom gränsbevakningsväsendet konstaterade det att bestämmelser om avgångsåldern ska utfärdas genom lag, men innehållsmässigt hade utskottet inget att anmärka på från de tidigare bestämmelserna på förordningsnivå, enligt vilka avgångsåldern varierade i huvudsak mellan 50 och 63 år (GrUU 9/2009 rd).

De bestämmelser som föreslås i propositionen kan anses vara i linje med grundlagsutskottets praxis. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

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 §

Polisens tjänster

—————
Avgångsåldern för polismän är 68 år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Trots bestämmelserna i 15 § 2 mom. är avgångsåldern 60 år för polismän födda före 1960 som hör till underbefälet eller manskapet.

Trots bestämmelserna i 15 § 2 mom. är avgångsåldern 63 år för polismän som hör till polisbefälet vid centralkriminalpolisen, skyddspolisen, rörliga polisen eller Polisyrkeshögskolan och för polismän som hör till

polisbefälet vid den lokala polisen, om polismännen är födda före 1960, 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.

Vad som föreskrivs i 2 och 3 mom. gäller även polismän vid Nödcentralsverket och Förvaltningens IT-central.

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

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 30 § i lagen om nödcentralsverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) 30 § 1 mom. som följer:

30 §

som vid ikraftträdandet är anställda hos Nödcentralsverket.

Övergångsbestämmelser om personalen

— — — — —

Bestämmelserna i 15 § och 20 § 2 mom. i lagen om nödcentraler tillämpas fortfarande efter denna lags ikraftträdande på polismän

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.**Lag****om upphävande av 35 § 2 mom. i statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Genom denna lag upphävs 35 § 2 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994).
Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 14 juni 2012

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Inrikesminister *Päivi Räsänen*

*Bilaga
Parallelltext*

2.

Lag

om ändring av 30 § i lagen om nödcentralsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) 30 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

30 §

Övergångsbestämmelser om personalen

Bestämmelserna i 15 och 16 § samt 20 § 2 mom. i lagen om nödcentraler tillämpas fortfarande efter denna lags ikraftträdande på polismän som vid ikraftträdandet är i anställning hos Nödcentralsverket.

Föreslagen lydelse

30 §

Övergångsbestämmelser om personalen

Bestämmelserna i 15 § och 20 § 2 mom. i lagen om nödcentraler tillämpas fortfarande efter denna lags ikraftträdande på polismän som vid ikraftträdandet är *anställda* hos Nödcentralsverket.

Denna lag träder i kraft den 20 .