

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och 53 och 55 § i statstjänstemannalagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 februari 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och 53 och 55 § i statstjänstemannalagen (RP 4/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Riitta Aulanko och avdelningschef vid gränsbevakningsväsendet, regeringsråd Tomi Vuori, inrikesministeriet
- äldre budgetsekreterare Tomi Hytönen och arbetsmarknadsjurist Teija Junnila, finansministeriet
- materielchef Erkki Uotila, Tullstyrelsen
- utredningschef Juhani Pennanen, Konkurrensverket
- materielchef Antti Aaltonen, Poliisin teknikkakeskus
- länspolisråd Kauko Aaltomaa, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- poliskommendör Jukka Riikonen, polisinnrättningen i Helsingfors härad

- ordförande Yrjö Suhonen, Finlands Polisorganisationers Förbund
- ombudsman Pekka Helminen, Urheilu- ja metsästysseiden ja -tarvikkeiden vastuulliset maahantuojaat ry
- verkställande direktör Anssi Pihkala, Hansel Oy
- professor Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Brottspåföljdsverket
- justitieministeriet
- försvarsministeriet
- handels- och industriministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Löntagarorganisationen Pardia
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistrattilakimien edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Nimismiesyhdistys ry
- professor Seppo Koskinen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att polisförvaltningslagen och statstjänstemannalagen ändras. Uppgiftsbeskrivningen för Polisens teknikcentral ut-

vidgas så att även andra myndigheter än polisförvaltningen kan beställa tjänster av teknikcentralen.

Vidare föreslås att polisförvaltningslagen får bestämmelser om behörighet för polisens högsta ledning och polisens länsledning när det gäller

styrningen samt om möjligheten att skilja en polisman från tjänsteutövning för viss tid.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Lag om ändring av polisförvaltningslagen

Polisens styrsystem

I polisens primära uppgifter ingår att trygga rättssystemet och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, utreda och hänskjuta brott till åtalsprövning.

Enligt de administrativa ledningsrelationerna inom polisen är det polisens högsta ledning som planerar, utvecklar och leder polisverksamheten i hela landet. I polisens högsta ledning ingår polisöverdirektören och polisdirektörerna och de är chefer för alla som ingår i polisens personal. I den högsta ledningen ingår också polisöverinspektören, polisinspektörer och överkommissarier. De har dessutom rätt att i enskilda fall meddela anvisningar och ge order.

I polisens länsledning ingår länspolisdirektören och länspolisöverinspektören och de är chefer för personalen vid den lokala polisen som är underställd polisens länsledning och för polisenheter som underställs polisens länsledning. Länsöverkommissarien och länskommissarien ingår i polisens länsledning och har rätt att i enskilda fall ge personalen inom den lokala polisen som är underställd polisens länsledning anvisningar och order beträffande polisverksamheten.

I likhet med regeringen framhåller utskottet att kraven på effektivitet och tillförlitlighet i polisens verksamhet innebär att flera polisenheter eller beroende på situationen hela polisorganisationen måste kunna uppträda samordnat och också ledas som en enda grupp. Fullgod samordning uppnås vanligen å ena sidan med hjälp av norm- och resultatstyrning och å andra sidan

med hjälp av ledarskap baserat på funktionella ledningsrelationer i enskilda polisiära situationer.

Resultatstyrning väger också in kända eller förutsägbara omvärldsförändringar. Men under en pågående planperiod kan det inträffa så stora omställningar i omvärlden att antagna resultatmål eller riktlinjer måste frångås. Då och i övrigt kan det krävas att polisens högsta ledning övertar beslutanderätten i enskilda förvaltningsinterna frågor för att uppnå fullgott samförstånd.

Förvaltningsutskottet ställer sig bakom 4 a § som reglerar styrbefogenheterna för polisens högsta ledning. Den föreskriver att en enhet som är underställd polisens högsta ledning är skyldig att underrätta den högsta ledningen om den typen av förvaltningsinterna avgöranden eller förändrade omständigheter som enheten planerar och som på grund av sin art eller omfattning kan ha stor inverkan på de resultatmål och riktlinjer för enheten som godkänts av polisens högsta ledning. Begreppet "riktlinje" är taget ur 3 § i polisförvaltningsförordningen (158/1996). Det är bara polisens högsta ledning som får lägga upp riktlinjer, det är inte tillåtet för polisens länsledning.

Enligt utskottet är det också motiverat att 4 a § föreskriver om rätt att överta beslutanderätten. Tanken är att polisöverdirektören, som är chef för all polispersonal ska ha rätt att i enskilda fall överta beslutanderätten i förvaltningsinterna frågor. Däremot föreslås polisöverdirektören inte få rätt att överta beslutanderätten i till exempel ärenden som gäller tillstånd för enskilda medborgare. Den befogenheten är förbehållen polisen.

Vidare tillstyrker utskottet 5 a § som föreskriver att en enhet som är underställd polisens länsledning är skyldig att underrätta länsledningen

om den typen av förvaltningsinterna avgöranden eller ändrade omständigheter som enheten planerar och som på grund av sin art eller omfattning kan ha stor inverkan på de resultatmål som polisens länsledning har godkänt för enheten.

Polisens teknikcentral

Polisens teknikcentral är underställd inrikesministeriet och upphandlar, underhåller och utvecklar polisens materiel, redskap och utrustning. Centralen är ett fullt ut nettobudgeterat statligt räkenskapsverk och finansierar verksamheten med försäljning av varor och tjänster. Enligt uppgift till utskottet uppgick omsättningen 2005 till cirka 21,2 miljoner euro och det oberoende resultatet kommer av allt att döma att ligga en aning på plussidan. Redan nu servar teknikcentralen kunder utanför polisområdet, till exempel gränsbevakningsväsendet och nödcentralsverket.

Enligt 13 § 1 mom. ska Polisens teknikcentral också framöver upphandla, underhålla och utveckla polisens materiel, redskap och utrustning.

Med stöd av paragrafen kan teknikcentralen också upphandla, underhålla och utveckla andra säkerhetsmyndigheters materiel, redskap och utrustning samt andra myndigheters säkerhetsmateriel, säkerhetsredskap och säkerhetsutrustning (2 mom.).

Dessutom föreskrivs att Polisens teknikcentral också kan upphandla, underhålla och utveckla materiel, redskap och utrustning som hänförs till en offentlig förvaltningsuppgift, om den har anförtrots någon annan än en myndighet (3 mom.).

Enligt utskottet är det viktigt att den tekniska kompetensen inom säkerhetsområdet kan förstärkas. Fortsatt teknisk kompetens och utvecklingsmöjligheter kräver att den tekniska verksamheten centraliseras och förankras i substansorganisationen. Utsträckningen av centralens behörighetsområde till myndigheter utanför polisförvaltningen tar sikte på betydande besparingar, till exempel i planerings- och produktutvecklingskostnaderna myndigheterna sinsemellan.

I motiven till propositionen sägs bland annat att Konkurrensverket i sitt yttrande (diarienummer 991/72/2000) om näringstillstånd inom vapensektorn för Polisens teknikcentral att centralen är ett statligt nettobudgeterat räkenskapsverk som kan vara verksamhet i kommersiellt vinstsyfte och att det då inte uppstår någon konflikt med bestämmelserna i lagen om konkurrensbegränsningar. Med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) är Polisens teknikcentral också skyldig att prissätta sina marknadsmässiga prestationer med full teckning. Att döma av den företrädare för Konkurrensverket som hördes i utskottet medför lagförslaget inga problem i konkurrensrättsligt hänseende. Enligt vad utskottet har erfarit finns det heller inga andra regelverk som ställer hinder i vägen för lagförslaget.

Utskottet påpekar att 13 § 2 mom. i det första lagförslaget inte säger tillräckligt klart ut att Polisens teknikcentral kan tillhandahålla tjänster också för kommunala säkerhetsmyndigheter. I paragrafen talas om säkerhetsmyndigheter och andra myndigheter. Enligt information till utskottet är säkerhetsmyndighet tänkt att också täcka in den kommunala sektorn. För att undvika tolkningsproblem föreslår utskottet att 13 § 2 mom. preciseras på följande sätt: "Polisens teknikcentral kan också anskaffa, underhålla och utveckla andra *statliga och kommunala* säkerhetsmyndigheters materiel, redskap och utrustning samt andra *statliga och kommunala* myndigheters säkerhetsmateriel, säkerhetsredskap och säkerhetsutrustning."

Utskottet påpekar att 13 § 3 mom. i första hand är tänkt att syfta på kundrelationer med avtalsbrandkårer, men inte med vaktbolag. Därför föreslår utskottet att 13 § 3 mom. preciseras på följande sätt: "Har en offentlig förvaltningsuppgift *med anknytning till myndighetssystemet* anförtrots någon annan än en myndighet, kan Polisens teknikcentral också anskaffa, underhålla och utveckla materiel, redskap och utrustning som hänförs till skötseln av denna uppgift." Uttrycket syftar på den typ av system som avses i 5 § i räddningslagen (468/2003). Enligt paragrafen kan det lokala räddningsväsendet omfatta,

förutom räddningsverket, också avtalsbrandkårer (frivilliga brandkårer, anstaltsbrandkårer och fabriksbrandkårer) enligt vad det lokala räddningsväsendet har avtalat med dem. I den typen av samarbetsmekanismer är det viktigt att myndigheternas och övriga aktörers materiel, redskap och utrustning är kompatibla. I 9 § 1 mom. i lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002) ingår det tvärtom ett förbud mot att ta emot uppdrag som innebär förbindelse att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I 10 § 1 mom. sägs att bevakning inte får utföras på ett sätt som försvårar möjligheterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller att förebygga, utreda eller föra brott till åtalsprövning.

Skiljande av en polisman från tjänsteutövning för viss tid

Enligt statstjänstemannalagen ingår det i en tjänstemans allmänna skyldigheter att uppträda på det sätt som hans ställning eller uppgifter kräver. Vissa tjänstemannagrupper, till exempel polisen, har genom speciallagstiftning ålagts ännu större skyldighet och den utsträcks också till fritiden. Enligt polislagen ska en polisman både i tjänsten och i sitt privatliv uppföra sig på ett sätt som inte äventyrar tilltron till att polisens uppgifter sköts på behörigt sätt.

En polisman kan som administrativ påföljd få en skriftlig varning eller bli uppsagd. Också en anmärkning kan komma i fråga trots att statstjänstemannalagen inte har bestämmelser om det.

I propositionen föreslås att polismän ska kunna skiljas från tjänsteutövning för viss tid. En polisman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt kan som disciplinstraff skiljas från tjänsteutövning för minst en och högst sex månader, om en varning inte kan anses vara tillräcklig. Löneutbetalningen avbryts under den tid polismannen är avstängd.

Med avseende på en korrekt utövning av polisverksamheten är det viktigt att polisorganisationen uppfattas som ärlig, förtroendeingivande, oavhängig och rättvis samt ger bilden av att behandla folk på lika villkor. Därför måste polismän uppträda på ett sätt som inte äventyrar till-

tron till dessa grundläggande värderingar. Samtidigt måste man komma ihåg att påföljden för ett felaktigt förfarande måste vara rimligt med avseende på den enskilde polismannen och stå i rätt proportion till hur allvarligt förfarandet är.

Utskottet tillstyrker regleringen i propositionen som tillåter att en polisman skiljs från tjänsteutövning för viss tid. Samtidigt framhåller utskottet att syftet inte är att påföra strängare påföljder. Paragrafen är tänkt att tillämpas när en varning är en alltför lindrig påföljd, men avstängning skulle medföra ett orimligt slutresultat med avseende på polismannen. Om en polisman avstängs till exempel på grund av en enskild händelse kan hans eller hennes liv vara förstört för gott trots tidigare oklanderligt uppförande.

Enligt regeringen ska förfarandet inledas senast ett år från att myndigheten fick kännedom om den omständighet som kan leda till att en polisman skiljs från tjänsteutövning. Det är en alltför lång tidsfrist, anser utskottet och föreslår att fristen ändras till tre månader. Vidare påpekar utskottet att frågan inte behöver avgöras inom den angivna tidsfristen utan bara inledas. Det är en viktig synpunkt med tanke på att utredningen kan ta mer än tre månader i anspråk. Ärendet kan ingå i en större fråga som måste utredas länge. Då kan det medföra problem att tillämpa bestämmelsen trots att det kommer fram att gärningen hade varit av den karaktären att den tidsbegränsade påföljden hade varit befogad.

2. Lag om ändring av 53 och 55 § i statstjänstemannalagen

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

*Utskottets ändringsförslag***1.****Lag****om ändring av polisförvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i polisförvaltningslagen av den 14 februari 1992 (110/1992) mellanrubriken före 4 § och 13 §, av dem 13 § sådan den lyder i lag 778/1997, samt
 fogas till lagen nya 4 a, 5 a och 15 a § samt en ny mellanrubrik före 5 § som följer:

Polisens högsta ledning

4 a §
 (Som i RP)

Polisens länsledning

5 a §
 (Som i RP)

13 §

Polisens teknikcentral

(1 mom. som i RP)

Polisens teknikcentral kan också anskaffa, underhålla och utveckla andra *statliga och kommunala* säkerhetsmyndigheters materiel, redskap och utrustning samt andra *statliga och kommunala* myndigheters säkerhetsmateriel, säkerhetsredskap och säkerhetsutrustning.

Har en offentlig förvaltningsuppgift *med anknytning till myndighetssystemet* anförtratts någon annan än en myndighet, kan Polisens teknikcentral också anskaffa, underhålla och utveckla

materiel, redskap och utrustning som hänför sig till skötseln av denna uppgift.

15 a §

Skiljande av en polisman från tjänsteutövning för viss tid

(1 mom. som i RP)

Beslut om skiljande från tjänsteutövning fattas av den utnämmande myndigheten. Om statsrådet är utnämmande myndighet, fattar inrikesministeriet beslut om skiljande från tjänsteutövning. Den myndighet som fattar beslut om skiljande från tjänsteutövning skall anhängiggöra skiljandet från tjänsteutövningen senast *tre månader* från det att myndigheten fick kännedom om den omständighet som kan leda till skiljande från tjänsteutövning.

(3 och 4 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
 (Som i RP)

FvUB 5/2006 rd — RP 4/2006 rd

Helsingfors den 18 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tuula Väättäinen /sd
ers. Minna Lintonen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.