

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2009 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av vissa lagar som har samband med den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 28 april 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 58/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- polisöverdirektör Mikko Paatero, inrikesministeriet
- regeringsråd Tarja Hyvönen, finansministeriet
- chef, polistråd Ilkka Salmi, skyddspolisen
- polistråd, chef Kari Rantala, rörliga polisen
- biträdande chef Sanna Heikinheimo, central-kriminalpolisen

- länspolischef Sauli Kuha, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- biträdande polischef Jari Liukku, polisinrättningen i Helsingfors
- överkommissarie Kenneth Ramström, polisinrättningen i Egentliga Finland
- generalsekreterare Stefan Svenfors och sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- ordförande Antero Rytkölä, Suomen Nismiesyhdistys ry, även som representant för Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraatitilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- ordförande Yrjö Suhonen, Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— justitieministeriet  
— Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polisförvaltningslagen och vissa andra lagar som har samband med den ska ändras. Omstruktureringen av polisförvaltningen ska fortsätta genom en ny tvåstegsmodell för styrning och ledning. Det ska inrättas en ny centralförvaltningsmyndighet, Polisstyrelsen, som ska leda och styra polisverksamheten och ansvara för resultatstyrning av polisinrättningar och polisens riksomfattande enheter. Polisstyrelsen bildas av den nuvarande polisens

länsledning och en del av inrikesministeriets polisavdelning. Inrikesministeriet ska ansvara för den strategiska styrningen av polisväsendet, verksamhetsförutsättningarna, beredning av lagar och andra författningar och för internationellt samarbete. Omstruktureringen av polisförvaltningen hänför sig till det pågående projektet för att förnya regionförvaltningen som innebär att polisen ska ha ett ansvarsområde vid de regi-

onalförvaltningsmyndigheter som bestäms särskilt.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Allmänt*

I det nuvarande regeringsprogrammet finns en skrivning om en omstrukturering av polisförvaltningen. Enligt programmet ska antalet polisdistrikt minskas och omstruktureringen av förvaltningen gå vidare och omfatta också polisens högsta ledning, polisens länsledning, polisens riksomfattande enheter och polisinsättningen i Helsingfors. På detta sätt kan resurser flyttas från förvaltningen till tjänster. I samband med reformen ska tillgången till polistjänster i hela landet säkerställas. Tillgången till svenskspråkiga tjänster ska tryggas. I regeringsprogrammet krävs dessutom att det ska klargöras om ministeriets styrnings- och övervakningsuppgifter ska hållas i sär från ledningen av den operativa polisverksamheten.

Den första etappen av omstruktureringen av polisförvaltningen genomfördes i början av 2009. Den innebär att den lokala polisen nu har 24 polisinsättningar i stället för 90. Förvaltningsutskottet fäste i sitt betänkande om reformen av polisens lokalförvaltning uppmärksamhet vid modellen för en förvaltning i två steg och krävde att också polisens länslednings ställning och uppgifter ska klargöras (FvUB 24/2006 rd — RP 72/2006 rd). Dessutom har utskottet lämnat ett utlåtande om bl.a. inrikesministeriets utredning om utveckling av polisens förvaltningsstruktur, där det ställt sig bakom förslaget att inrätta en polisstyrelse och en förvaltningsmodell i två steg för polisen (FvUU 13/2008 rd — MINU 4/2008 rd).

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande FvUU 13/2008 rd och framhåller att om polisförvaltningen reformeras enligt propositionen, uppnås de mål för reformen som anges i utlåtandet. Ledningssystemet blir tydligare när inrikesministeriets dubbelroll som dels den som anger de stra-

tegiska riktlinjerna och ordnar med finansiering, dels den som styr den operativa verksamheten upphör. Vidare får polisen en plattare förvaltningsstruktur genom att länsnivån faller bort och då blir också produktiviteten bättre. Dessutom försvinner den horisontella styrning som inte hör till resultatstyrning. Förutsättningarna för samverkan med andra regionala myndigheter kommer att vara lika bra som förut.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen med de anmärkningar och ställningstaganden som framgår av betänkandet.

#### *Reformens innehåll*

Den nya styrnings- och ledningsmodell i två steg som ska inrättas inom polisförvaltningen betyder att inrikesministeriet i framtiden har ansvar för den strategiska och politiska styrningen av polisen, verksamhetsvillkoren, lagberedningen och det internationella samarbetet.

I linje med förvaltningsutskottets utlåtande FvUU 13/2008 rd ska Polisstyrelsen i sin egenskap av polisens centralförvaltningsmyndighet leda och styra den operativa polisverksamheten och svara för resultatstyrningen av polisinsättningar och polisens riksomfattande enheter och den ska bestå av inrikesministeriets polisavdelning, som i detta nu utgör polisens högsta ledning, och polisens länsledning.

Genom reformen kommer den lokala polisens polisinsättningar och polisens riksomfattande enheter (centralkriminalpolisen, skyddspolisen och rörliga polisen), Polisyrkeshögskolan och Polisens teknikcentral att bli polisenheter direkt under Polisstyrelsen.

Omstruktureringen av polisförvaltningen har samband med ett pågående projekt för att reformera regionalförvaltningen (RP 59/2009 rd). Meningen är att Polisstyrelsen ska ha filialer

som i organisatoriskt hänseende är placerade inom statens regionalförvaltning, men som i operativt hänseende hör till Polisstyrelsen på särskilt angivna orter. Genom reformen av regionalförvaltningen kommer polisen att ha ett ansvarsområde inom tre regionalförvaltningsmyndigheter och deras allmänna uppgifter kommer att vara: 1) regionalt myndighetssamarbete inom polisen, 2) samordning av beredskap och beredskapsplanering och 3) bedömning av den regionala tillgången till basservice. Meningen är att lagstifta om uppgifterna i en lag om regionalförvaltningsmyndigheterna som ingår i regeringens proposition RP 59/2009 rd. De här tre ansvarsområdena inom polisen ska ha hand om polisuppgifter också inom de regionalförvaltningsmyndigheters område där polisens ansvarsområde inte kommer att inrättas.

Enligt utskottet är det nödvändigt att också omstruktureringen av polisförvaltningen följer förvaltningsmodellen i två steg. Det betyder att inrikesministeriets polisavdelning i framtiden inte längre har befogenhet för operativa polisuppgifter. Från och med reformen är det Polisstyrelsen som har hand om den högsta ledningen av polisens operativa uppgifter och resultatstyrningen av polisinsättningar och polisens riksomfattande enheter. Tvåstegsmodellen betyder samtidigt att Polisstyrelsens regionala enheter som ska placeras inom regionalförvaltningsmyndigheten inte blir separata filialer som fungerar regionalt och som leder polisinsättningarna inom sitt respektive ansvarsområde. Utskottet understryker att polisens operativa ledning och verksamhet i egentlig mening kommer att handhas av polisinsättningarna på lokal nivå och de riksomfattande polisenheterna på sektornivå. Linjeorganisationen spelar en viktig roll och därför vill utskottet att den säkras.

Enligt lagförslag 1 utfärdas närmare bestämmelser och föreskrifter om de av Polisstyrelsens uppgifter som sköts inom polisens ansvarsområde vid regionalförvaltningsmyndigheten genom förordning av statsrådet eller arbetsordningen för Polisstyrelsen. På denna punkt noterar utskottet att de uppgifter som ska skötas inom regionalförvaltningsmyndighetens ansvarsområde

de finns uppräknade i förslaget till lag om regionalförvaltningsmyndigheter (RP 59/2009 rd). I arbetsordningen för Polisstyrelsen kommer det att anges hur Polisstyrelsen ska ordna de uppgifter som följer av polisförvaltningslagen. Eftersom polisen i sin egenskap av regionalförvaltningsmyndigheter kommer att ha ett ansvarsområde som utgör en del av Polisstyrelsen ska andra uppgifter än de som räknas upp i lagen om regionalförvaltningsmyndigheter anges utförligare i arbetsordningen för Polisstyrelsen.

#### *Hur de språkliga rättigheterna ska tryggas*

Principerna för att trygga den svenskspråkiga servicen har angetts i samband med den första etappen av omstruktureringen av polisförvaltningen som gällde den lokala polisen (FvUB 24/2006 rd — RP 72/2006 rd). Bestämmelserna finns i 6 § i lagen om ändring av polisförvaltningen (100/2007) som gavs då. Efter lagändringen har regionala enheter enligt 6 § 2 mom. i språklagen (423/2003) inrättats vid fyra polisinsättningar genom statsrådets förordning om distrikten för polisinsättningarna i häradena (1031/2007) och de ska tillgodose den finsk- och på svenskspråkiga befolkningens rätt att få service på sitt eget språk.

Genom den nu aktuella propositionen ska andra etappen av omstruktureringen av polisförvaltningen genomföras till den del det gäller polisens högsta ledning och polisens länsledning.

Propositionen ska alltså inte längre befatta sig med den lokala polisens struktur och verksamhet som var aktuella i den första etappen mer än vad som är nödvändigt för att genomföra den andra. I 6 § om den lokala polisen i lagförslaget om polisförvaltningen ingår ändå en bestämmelse om de regionala enheterna, vars ställning i operativt och administrativt hänseende det inte tidigare har funnits några explicita bestämmelser om i polisförvaltningslagen. De regionala enheterna bör ha sådana resurser och sådan kompetens och ställning att de också i praktiken kan trygga den finsk- och svenskspråkiga servicen i linje med propositionen.

För att tillgången på svenskspråkiga tjänster ska kunna garanteras måste det absolut finnas ett

tillräckligt antal poliser och anställda inom tillståndsservicen som behärskar svenska.

Det centrala målet för totalreformen av polisförvaltningen är att finslipa och förbättra polisens styr- och ledningssystem. Utskottet ser inga argument för att inrätta nya steg eller nivåer i förvaltningen eller för att differentiera de operativa relationerna mellan redan existerande nivåer. Polisedningen bör bygga på klara ansvars-kedjor som följer linjeorganisationen genom hela strukturen allt ifrån polisens högsta ledning till fältet. I den linjeorganisationen ska tjänster på båda nationalspråken garanteras enligt lag. Utifrån förpliktelserna i språklagen ska det också ses till att vars och ens grundlagsfästa rätt att använda sitt eget språk, finska eller svenska, hos myndigheterna är tryggad.

#### *Polisens riksomfattande enheter och polis-inrättningen i Helsingfors*

Det är viktigt att omstruktureringen av polisförvaltningen genomförs så smidigt och med så gott resultat som möjligt, anser utskottet. Därför är det skäl att redan i lagstiftningsfasen försöka undvika uppkomsten av tolkningsproblem och oklarheter vid omställningar.

Centralkriminalpolisen, skyddspolisen och rörliga polisen kommer i framtiden att vara riks-omfattande polisenheter under Polisstyrelsen. Det framgår av propositionen att det inte är meningen att göra några ändringar i de riksomfattande polisenheternas uppgifter. Utskottet anser att utgångspunkten är motiverad. Men när polisens organisation ses över faller det sig naturligt att se till att ledningssystemen är platta och att administrativa uppgifter koncentreras.

Vidare framgår det att polis-inrättningen i Helsingfors också i framtiden kommer att ha riks-omfattande och regionala specialuppgifter vid sidan av lokala polisuppgifter. Polis-inrättningen har under de senaste åren utvecklat sin organisation och det arbetet kommer att fortsätta utifrån propositionen och enligt överenskommelse med Polisstyrelsen.

Det viktigaste är att centralkriminalpolisen, skyddspolisen och rörliga polisen samt polis-inrättningen i Helsingfors fortsätter med sina nu-

varande uppgifter direkt under polisens högsta ledning. Polisens högsta ledning övergår från inrikesministeriets polisavdelning till Polisstyrelsen. Det är nödvändigt att de nämnda polisorganisationerna verkar direkt under polisens högsta ledning och att polisöverdirektören direkt har hand om resultatstyrningen i organisationerna. För att reformen ska kunna verkställas med framgång föreslår utskottet att centralkriminalpolisens, rörliga polisens och Helsingfors polis-inrättnings uppgifter ska preciseras enligt detaljmotiven.

#### *Polisens resurser*

Utskottet har upprepade gånger uppmärksammat frågan om lämpliga resurser för polisförvaltningen. Det har särskilt lyft fram betydelsen av att det finns adekvata personella resurser för polisens operativa uppgifter och tillståndsservicen för medborgarna. Genom förvaltningsreformen försöker man uppnå produktivitet fördelar motsvarande omkring 40 årsverken jämfört med den nuvarande personalen på ministerie- och länsnivå. Fördelarna bör helst inriktas på de mest hög-prioriterade uppgifterna.

En arbetsgrupp som tillsatts enligt regeringsprogrammet och som utrett de långsiktiga resursbehoven inom polisen slutförde sitt arbete den 11 mars 2009. Utskottet noterar med tillfredsställelse att det utifrån redogörelsen om ramarna för statsfinanserna under kommande år framgår att polisens verksamhet ska utvecklas med hänsyn till de förbättringsåtgärder som arbetsgruppen föreslagit (FvUU 4/2009 rd — SRR 3/2009 rd). Ett politiskt engagemang för arbetsgruppens arbete är nödvändigt med tanke på samhället.

#### *Uppföljning av reformen av polisförvaltningen*

Det är viktigt att regeringen noggrant ger akt på hur reformen av polisens lokalförvaltning och andra etappen av förvaltningsreformen i propositionen genomförs, anser utskottet. Samtidigt bör man räkna med att utskottet kommer att begära en skriftlig utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om genomförandet av hela reformen.

## Detaljmotivering

### 1. Lag om ändring av polisförvaltningslagen

7 §. *Den lokala polisens uppgifter.* I den gällande polisförvaltningslagen erkänns det att polisrättningen i Helsingfors har en särställning som lokalpolisenhet. Det framgår av propositionen att inrättningen också i framtiden kommer att ha riksomfattande och regionala specialuppgifter. Avsikten är inte att ändra på uppgifterna och det är inte heller nödvändigt.

Polisinrättningen i Helsingfors har bland annat följande specialuppgifter på grund av att den finns i huvudstadsregionen:

- bidra till att säkra statens högsta ledning,
- säkra främmande staters ambassader,
- svara för säkerheten vid internationella konferenser och evenemang och leda säkerhetspådraget vid dem i huvudstadsregionen och
- svara för säkerheten under statsbesök och ansvara för säkerhetspådraget under dem i huvudstadsregionen.

Polisinrättningen i Helsingfors har sådana specialuppgifter inom sitt ansvarsområde som det är både operativt och ekonomiskt motiverat att koncentrera till en enhet som verkar i en sådan omvärld där detta slag av tjänster måste tillhandahållas oftare än i genomsnitt. Utifrån detta har polisens högsta ledning bestämt att polisrättningen i Helsingfors ska svara för bland annat följande specialuppgifter:

- bidra till att upprätthålla en beredskapsenhet,
- vara rikstäckande lednings- och signalcentral och
- bistå vid att avlägsna asylsökande ur landet.

Utskottet noterar att polisrättningarna i EU-medlemsstaternas huvudstäder i många fall har en särskilt angiven ställning. Den har delvis lagts fast i lag. Det är också vanligt att enheterna har särskilt fastställda budgetar. Det har ansetts motiverat med hänsyn till storleken och kvaliteten på de resurser som behöver stå till buds för

polisrättningarna i huvudstäder och med hänsyn till omvärldsfaktorer.

Utskottet har följande förslag till 7 § 2 mom. om uppgifterna för polisrättningen i Helsingfors i polisförvaltningslagen: *"Polisinrättningen i Helsingfors har dessutom särskilda uppgifter som grundar sig på dess ställning som polisrättning i huvudstaden med dess speciella distrikt och på Polisstyrelsens föreskrifter. Polisstyrelsen bestämmer närmare vilka frågor som ingår i de särskilda uppgifterna för polisrättningen i Helsingfors"*.

9 §. *Centralkriminalpolisen.* Av detaljmotiven i propositionen framgår det att centralkriminalpolisens uppgifter föreslås vara oförändrade. Centralkriminalpolisen har till uppgift att bekämpa internationell, organiserad, yrkesmässig, ekonomisk och annan allvarlig brottslighet, utföra undersökningar och utveckla brottsbekämpningen och brottsutredningsmetoderna.

Vidare framgår det att uppgiften att utveckla centralkriminalpolisens organisation är ett led i omstruktureringen av polisförvaltningen, trots att det inte föreslås några ändringar i lag i centralkriminalpolisens uppgifter. Utvecklingsarbetet tar fasta på en lättare förvaltningsstruktur och höjd produktivitet, ett tydligare ansvar för kampen mot organiserad brottslighet på riksnivå, bättre tillgång till koncerttjänster (sakkunnigtjänster) och utveckling, ett närmare samarbete med intressegrupper, fokusering på kärnuppgifterna och bibehållen arbetsmotivation bland personalen. Vidare nämns fokusering på kärnuppgifterna, större enheter, koncentrerad spaning, koncentrerade stödfunktioner, PTG-verksamhet och ledning av objektrinriktad bekämpning, internationellt operativt samarbete och nationellt genomförande av internationella förpliktelser.

Utskottet konstaterar att motiven i stor utsträckning svarar mot centralkriminalpolisens nuvarande uppgifter och prioriteringar inför framtiden. De tar också hänsyn till den pågående omorganiseringen. Utskottet anser ändå att centralkriminalpolisens uppgifter bör anges tydligare och utförligare också i lagens 9 §. Det fö-

reslår följaktligen att 9 § 1 mom. i polisförvaltningslagen preciseras genom att här också nämns att centralkriminalpolisen ska tillhandahålla sakkunnigtjänster.

Eftersom ämbetsverkets sakkunnigtjänster vid sidan av brottsundersökning utgör en betydande del av centralkriminalpolisens och hela polisens verksamhet, föreslår utskottet att paragrafens 2 mom. får en vidlyftigare formulering så att Polisstyrelsen inte bara bestämmer vilken kategori av ärenden som ska undersökas utan att den också har rätt att meddela närmare bestämmelser om centralkriminalpolisens samtliga uppgiftsområden.

*11 §. Rörliga polisen.* Rörliga polisen ska också i framtiden vara en riksomfattande polisenhet som står under Polisstyrelsen. Rörliga polisens uppgiftsbeskrivning ska inte ändras. Bland uppgifterna saknas emellertid två ansvarsområden och på den punkten föreslår utskottet en komplettering av den gällande lagen. I rörliga poli-

sens uppgifter ingår att sköta polisuppgifterna vid Helsingfors—Vanda flygplats. Dessutom ska rörliga polisen sörja för republikens presidents och tidigare presidenters och deras makars personliga säkerhet.

För att undvika oklarheter föreslår utskottet att 11 § preciseras med de här uppgifterna.

### Lagförslag 2—19

Utskottet tillstyrker lagförslag 2—19 utan ändringar.

### Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

*att lagförslag 2—19 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

*upphävs* i polisförvaltningslagen av den 14 februari 1992 (110/1992) 5 § och mellanrubriken före den samt 5 a och 6 a §,

sådana de lyder, 5 § i lag 100/2007, mellanrubriken före 5 § och 5 a § i lag 676/2006 och 6 a § i lagarna 156/1996 och 679/2002, *(utesl.)*

*ändras* 1 och 3 §, 4 § och mellanrubriken före den samt 4 a, 6, 8, 9, 10, 11 och 15 §,

sådana de lyder, 1 § i nämnda lagar 679/2002 och 100/2007 samt i lag 781/2007, 3 och 10 § delvis ändrade i lag 778/1997, 4, 6 och 8 § i nämnda lag 100/2007, mellanrubriken före 4 § och 4 a § i nämnda lag 676/2006, 9 § i nämnda lagar 778/1997, 679/2002 och 100/2007 samt 15 § i nämnda lag 156/1996, och

*fogas till 7 § ett nytt 2 mom. i stället för det 2 mom. som upphävts genom lag 156/1996, som följer:*

*Allmänna bestämmelser*

1 och 3 §  
(Som i RP)

*Centralförvaltningen*

4 och 4 a §  
(Som i RP)

*Lokalförvaltningen*

6 §  
(Som i RP)

7 § (Nytt)

**Den lokala polisens uppgifter**

---

*Polisinrättningen i Helsingfors har dessutom särskilda uppgifter som grundar sig på dess ställning som polisinrättning i huvudstaden med dess speciella distrikt och på Polisstyrelsens föreskrifter. Polisstyrelsen bestämmer närmare vilka frågor som ingår i de särskilda uppgifterna för polisinrättningen i Helsingfors.*

8 §  
(Som i RP)

*Riksomfattande enheter*

9 §

*Centralkriminalpolisen*

Centralkriminalpolisen ska  
1) bekämpa internationell, organiserad, yrkesmässig, ekonomisk och annan allvarlig brottslighet,

- 2) göra undersökningar,  
3) tillhandahålla sakkunnigtjänster och

4) utveckla brottsbekämpningen och brottsutredningsmetoderna.

Polisstyrelsen bestämmer vilka kategorier av ärenden som ska undersökas av centralkriminalpolisen. Polisstyrelsen bestämmer även om undersökningsarrangemangen i förhållandet mellan centralkriminalpolisen och polisens övriga enheter.

10 §  
(Som i RP)

11 § (Ny)

**Rörliga polisen**

Rörliga polisen ska

- 1) upprätthålla allmän ordning och säkerhet,
- 2) leda och övervaka trafiken samt verka för att trafiksäkerheten främjas,
- 3) verka för förebyggande av brottslighet samt undersöka brott och andra händelser som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten, (utesl.)
- 4) svara för polisverksamheten vid Helsingfors-Vanda flygplats, (ny 4 punkt.)
- 5) svara för uppgifter som hänför sig till republikens presidents säkerhet, och (ny 5 punkt)
- 6) utgöra en polisreserv. (6 punkten som 4 punkten i den gällande lagen)

*Särskilda bestämmelser*

15 §  
(Som i RP)

I kraftträdandebestämmelsen  
(Som i RP)

**FvUB 7/2009 rd — RP 58/2009 rd**

Helsingfors den 4 juni 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent  
vordf. Tapani Mäkinen /saml  
medl. Thomas Blomqvist /sv  
Maarit Feldt-Ranta /sd  
Juha Hakola /saml  
Rakel Hiltunen /sd  
Heli Järvinen /gröna  
Anne Kalmari /cent  
Ilkka Kantola /sd

Timo V. Korhonen /cent  
Valto Koski /sd  
Outi Mäkelä /saml  
Petri Pihlajaniemi /saml  
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf  
Lenita Toivakka /saml  
Unto Valpas /vänst  
ers. Veijo Puhjo /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.