

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen (RP 63/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef (polisavdelningen) Tero Kurenmaa, inrikesministeriet
- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- regeringsråd Riitta Aulanko, inrikesministeriet
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polisförvaltningslagen ändras. Syftet är att ändra bestämmelserna om polisförvaltningens anmälningsskyldighet och behörigheten att utnämna chefen för en polisinrättning. Bestämmelserna ska bättre motsvara inrikesförvaltningens strategiska och polisförvaltningens operativa behörighet att utöva styrning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Inom polisförvaltningen har det de senaste tio åren genomförts flera strukturella reformer av organisationen. Samtidigt har polisens verksamhetsmiljö förändrats kraftigt. I september 2017 startade inrikesministeriet ett utvärderings- och utredningsprojekt kring inrikesförvaltningens framtida styrmodell. Projektet har genomförts av ett utomstående expertföretag. Det har bland annat utvärderat hur resultatstyrningen vid inrikesministeriet fungerar och hur verkkningsfull den är, undersökt hur styrningen och uppgiftsfördelningen vid inrikesministeriets polisavdelning fungerar i förhållande till enheter som lyder under ministeriet och lagt fram förslag till utvecklingsåtgärder. Dessutom har man analyserat hur målen med att inrätta Polisstyrelsen har utfallit (projekt för inrikesförvaltningens framtida styrmodell).

Målet med propositionen är att utifrån det utvärderings- och utredningsarbetet förtydliga ledningssystemet för styrning av och informationsförmedling inom polisförvaltningen samt i den operativa polisverksamheten vad gäller bestämmelserna om polisförvaltningens anmälningsskyldighet, behörighet att utnämna för chefen för den lokala polisen och annan anknyttande tjänstemannarättslig behörighet.

Anmälningsskyldighet

När Polisstyrelsen inrättades 2010 ålades polisöverdirektören, skyddspolisen och chefen för skyddspolisen särskild skyldighet att underrätta inrikesministern och inrikesministeriet (RP 58/2009 rd; FvUB 7/2009 rd; lag 497/2009). Enligt den gällande polisförvaltningslagen (110/1992) ska polisöverdirektören underrätta inrikesministeriet om angelägenheter inom polisväsendet som är av samhällelig betydelse (4 a § 1 mom.). Dessutom ska polisöverdirektören hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller Polisstyrelsen (4 a § 2 mom.). I propositionen RP 58/2009 rd om inrättande av Polisstyrelsen sägs det att syftet med informationsskyldigheten enligt 4 a § 1 mom. är att säkerställa att inrikesministern får aktuell information om viktiga angelägenheter inom polisverksamheten, exempelvis oförutsedda särskilda situationer inom polisverksamheten. Anmälningsskyldigheten enligt 2 mom. gäller explicit angelägenheter som hör till Polisstyrelsens ansvarsområde. I motiveringen till proposition RP 346/2014 rd preciseras det att det med inrikesministeriet (4 a § 2 mom.) avses inrikesministern, kanslichefen och polisavdelningens överdirektör.

Skyddspolisen ska enligt 4 a § 1 mom. i den gällande polisförvaltningslagen underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter i skyddspolisens uppgifter som är av samhällelig betydelse. Dessutom ska skyddspolisen underrätta polisöverdirektören om sådana angelägenheter, om de har betydande inverkan på det övriga polisväsendet. Vidare ska chefen för skyddspolisen hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller skyddspolisen (4 a § 2 mom.). Enligt motiveringen till proposition RP 346/2014 rd lämnar skyddspolisen dessutom regelbundet information direkt till republikens president, statsministern och utrikesministern med beaktande av deras lagstadgade uppgifter inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Skyddspolisen informerar dessutom förvaltningsutskottet, grundlagsutskottet och utrikesutskottet. Skyddspolisen är anmälningsskyldig också i en del andra fall.

Betänkande FvUB 9/2020 rd

Regeringen föreslår att bestämmelserna om anmälningsskyldighet kompletteras och preciseras. Polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen ska trots sekretessbestämmelserna underrätta inrikesministern och inrikesministeriets kanslichef om samhällsligt betydelsefulla angelägenheter som är nödvändiga för skötseln av inrikesministeriets uppgifter (4 a § 1 mom.). Polisöverdirektörens anmälningsskyldighet sträcker sig dessutom till chefen för inrikesministeriets polisavdelning och skyddspolischefens anmälningsskyldighet till chefen för inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet. Även ställföreträdarna för polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen eller personer som särskilt förordnats för uppdraget (t.ex. den som är i beredskap) kan fullgöra anmälningsskyldigheten. Men det är polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen som ansvarar för att anmälan görs.

Enligt 4 a § 2 mom. i lagförslaget ska Polisstyrelsen och skyddspolisen, när de underrättar statsrådets lägescentral om en sådan säkerhetsincident som avses i 2 § i lagen om statsrådets lägescentral (300/2017), lämna samma uppgifter till den som är i beredskap och som förordnats av inrikesministeriet. Uppgifterna ska anmälas till den som är i beredskap på inrikesministeriet samtidigt som de anmäls till statsrådets lägescentral. Säkerhetsincidenter som ska anmälas är stora olyckor, tillbud, exceptionella händelser eller andra liknande störningar eller hot om störningar, när de gäller myndighetens verksamhetsområde och enligt myndighetens bedömning kan vara av betydelse när en lägesbild enligt lagen om statsrådets lägescentral utarbetas (se även FvUB 6/2017 rd). På grundval av 4 a § 3 mom. i lagförslaget får uppgifter trots sekretessbestämmelserna lämnas ut på det sätt som föreskrivs i 3 § i lagen om statsrådets lägescentral.

Enligt propositionen ska polisinsättningen vid den lokala polisen och andra enheter som är underställda Polisstyrelsen underrätta Polisstyrelsen om sådana planerade förvaltningsinterna avgöranden eller förändringar i omständigheterna som på grund av sin beskaffenhet eller omfattning kan ha stor inverkan på realiseringen av de av Polisstyrelsen godkända resultatmålen och riktlinjerna för enheten (4 § 3 mom.). Det är en precisering av anmälningsskyldigheten.

Utskottet välkomnar bestämmelsen, som förbättrar informationsförmedlingen inom polisväsendet. Avsikten är att säkerställa att varje behörig myndighet har tillgång till en uppdaterad lägesbild. Bestämmelserna förtydligar och stärker polisförvaltningens styr- och ledningssystem för informationsförmedling och effektiviserar samtidigt myndighetsverksamheten.

Utnämning av chefen för den lokala polisen och Polisstyrelsens tjänstemannarättsliga behörighet

Utnämningsbehörighet och anknytande befogenheter

Behörighetsvillkor för tjänsten som chef för en polisinsättning inom den lokala polisen är högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter, i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap samt förtrogenhet med polisväsendet (14 § 1 mom. i polisförvaltningslagen). I propositionen föreslås det att polischefen för en polisinsättning inom den lokala polisen utnämns av Polisstyrelsen. Avsikten är också att ändra vissa bestämmelser i förordningar så att den tjänstemannarättsliga behörigheten innehas av en myndighet, det vill säga Polisstyrelsen, som är överordnad myndighet för polisinsättningarna. Enligt 14 § 2 mom. i den gäl-

Betänkande FvUB 9/2020 rd

lande polisförvaltningslagen utnämns chefen för en polisinrättning av inrikesministeriet efter att ministeriet har hört polisöverdirektören.

Utveckling av ledningen och styrsystemet

Enligt inrikesministeriets utvärderings- och utredningsprojekt bör ledningsansvaret för myndigheterna för den inre säkerheten förtydligas och preciseras så att den operativa styrningen av Polisstyrelsen och kravet på redovisningsskyldighet gentemot polisinrättningarna stärks. Av den utredning som gjorts inom ramen för reformprojektet framgår det att i synnerhet resultatstyrningsprocessen mellan polisinrättningarna och Polisstyrelsen måste förbättras och att förhandlingarna om resultatavtal mer måste få karaktären av operativ resultatstyrning. Ett exempel som nämns är behörigheten att göra utnämningar vid polisinrättningarna inom den lokala polisen eftersom den ingår i resultatstyrningen. På grund av polisinrättningarnas storlek och deras omfattande uppgiftsområden anses det i utredningen vara lämpligt att uppgifter inom den operativa ledningen, bland annat utnämningsärenden, sköts mer centraliserat av Polisstyrelsen. Polisstyrelsen måste ses som ett utpräglat operativt centralt ämbetsverk med tydliga resultatstyrningsrelationer med polisinrättningarna. En utvecklingsrekommendation i utredningen är att Polisstyrelsen ska ansvara för den operativa verksamheten och resultatstyrningen av den underställda förvaltningen, och inrikesministeriets polisavdelning för resultatstyrningen av Polisstyrelsen, lagstiftningen och internationella frågor. Roller och ansvar måste förtydligas.

Det framgår också av propositionen att det hösten 2016 gjordes en organisationsutredning om Polisstyrelsen. Där anses det att ministeriet ska stärka sin strategiska ledning och minimera den operativa styrningen av polisväsendet samtidigt som Polisstyrelsens styrning av polisinrättningarna måste bli mer operativ.

Inom polisens förvaltningsområde har det enligt propositionen de senaste åren förekommit sådana fall av laglighetsövervakning som visar att övervakning och styrning spelar en motiverad roll som bör stärkas även i fortsättningen. I dessa situationer markeras den övervakande och styrande chefens och den överordnade myndighetens roll.

Förvaltningsutskottet konstaterar här att inrikesministeriet har utvärderat de alternativ som står till buds när det gäller bestämmelserna om befogenheten att utnämna chefen för den lokala polisen. Man tittade på den nuvarande modellen och en del andra alternativ redan då. Lagförslaget har lämnats efter grundlig prövning. Det har dessutom varit känt att förvaltningsutskottet i betänkande FvUB 7/2013 rd konstaterade följande: "Under dessa omständigheter anser utskottet att det är motiverat att inrikesministeriet i framtiden utnämner polischeferna vid den lokala polisen efter att ha hört polisöverdirektören."

Vid utfrågningen av sakkunniga ansågs det bland annat att uppfyllelsen av målen i propositionen och förslagen att stärka Polisstyrelsens roll i utnämningsprocessen talar för den föreslagna utnämningsbehörigheten för Polisstyrelsen. Men också utnämningsbehörigheten i den gällande lagen kan fortfarande anses vara möjlig. Det nuvarande utnämningsförfarandet gör det möjligt att samordna det samrådsbaserade beslutsfattandet mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen. Det stöder samtidigt ministeriets styrbefogenheter i förhållande till den lokala polisen och indirekt också Polisstyrelsen. Den nuvarande utnämningsbehörigheten stöder den parlamentariska styrningen

Betänkande FvUB 9/2020 rd

och övervakningen av polisförvaltningen, och det är av betydelse för den lokala polisens utövning av offentlig makt.

Det är Polisstyrelsen och i sista hand den ledande polisöverdirektören som är resultatansvarig för den lokala polisens verksamhet. Med beaktande av denna omständighet och det som i övrigt framgår av detta betänkande anser utskottet att utnämningsbehörigheten bör ordnas enligt propositionen, det vill säga höra till den som ansvarar för verksamheten inom den underställda förvaltningen.

Tjänstemannarättsliga befogenheter

Enligt huvudregeln i tjänstemannalagstiftningen är det samma förvaltning, det vill säga den behöriga myndigheten, som har både utnämningsbehörighet och disciplinära befogenheter. Ett undantag är de tjänster som statsrådet utnämner tjänstemän till. Då har det behöriga ministeriet disciplinära befogenheter, vilket innebär en lägre nivå än utnämningsbehörighet.

Enligt de gällande bestämmelserna är de tjänstemannarättsliga befogenheterna avseende chefen för en polisinrättning inom den lokala polisen fördelade mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen. Inrikesministeriet har dock ensam behörighet beträffande disciplinära åtgärder.

Även i nuläget utnämner Polisstyrelsen chefen för en polisinrättning inom den lokala polisen till tjänsteförhållande för viss tid för högst ett år, beviljar bisysslotillstånd och fastställer semester och beviljar tjänstledighet för högst ett år och tjänstledighet som en tjänsteman har rätt till på grundval av lag eller kollektivavtal. Inrikesministeriet utnämner tjänstemän till tjänsteförhållanden som gäller tills vidare och tjänsteförhållanden för viss tid som pågår längre än ett år samt beviljar tjänstledighet för längre tid än ett år. Dessutom har inrikesministeriet rätt att säga upp chefen för en polisinrättning och att i egenskap av utnämmande myndighet besluta om varning, permittering och ändring av ett tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid. Inrikesministeriet beslutar i egenskap av utnämmande myndighet också om avstängning från tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövning för viss tid.

Med hänvisning till inkommen information anser förvaltningsutskottet att dels processen, dels genomförandet av chefsansvaret och övervakningen blir smidigare, om de tjänstemannarättsliga befogenheterna koncentreras till en enda myndighet, nämligen Polisstyrelsen. Ofta föregås utnämning till ett längre tjänsteförhållande av en utnämning till ett kortvarigt tjänsteförhållande för viss tid. Det är därför lämpligt att utnämningsprocesserna för både kortare och längre tjänsteförhållanden handhas av samma myndighet, som då har tillgång till information om tidigare utnämningsprocesser och stor kännedom om den operativa sektorn. Enligt uppgifter till utskottet har processen med delad utnämningsbehörighet inte till alla delar fungerat på önskat sätt. Utskottet anser det vara lämpligt att inrikesministern informeras innan utnämningsbeslutet fattas, som ett led i normal samverkan.

Det bör också noteras att det ofta krävs snabba insatser för att utreda och fatta beslut om disciplinära åtgärder. I sådana fall kan det vara ett problem med ett system som innefattar flera nivåer. Det är inte ändamålsenligt att dela upp tjänstemannarättslig behörighet mellan två ämbetsverk. Enligt vad utskottet erfar har man sett att en sådan lösning är opraktisk att tillämpa. Polisens verk-

Betänkande FvUB 9/2020 rd

samhet, som leds av Polisstyrelsen och med polisöverdirektören som högsta chef för varje polisman, är operativ till sin karaktär, medan ministeriet har en strategisk roll, som egentligen inte längre omfattar operativ verksamhet.

Utskottet anser att Polisstyrelsen, som styr och övervakar den operativa polisverksamheten och är överordnat ämbetsverk i relation till en polisinrättning, har bättre förutsättningar än inrikesministeriet att bedöma hur tjänstemannaansvaret uppfylls, också med avseende på laglighetsövervakningen.

Utnämning och rättssäkerhet

Kriterier och förfaranden för utnämning av tjänstemän regleras mycket noggrant i lagstiftningen (allmänna och särskilda behörighetsvillkor). De allmänna grunderna för att utnämna personer till tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen, nämligen skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd, gäller alla tjänster. Bestämmelser om likabehandling och förbud mot diskriminering finns i diskrimineringslagen (1325/2014). I lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, nedan kallad jämställdhetslagen) föreskrivs det om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön. Viktiga bestämmelser som ska beaktas vid tjänsteutnämningar och beredning av dem (föredragningspromemorian) finns också i förvaltningslagen (434/2003), bland annat om rättsprinciper för förvaltningen, tillräcklig utredning, tillgängligt beslutsfattande och motiveringsskyldighet.

För att rättssäkerhetsfrågor och utnämningsbeslut ska kunna beredas omsorgsfullt är det viktigt att statstjänstemannalagen (750/1994) har kompletterats med bestämmelser om överklagande av utnämningsbeslut (FvUB 8/2018 rd, lag 883/2018). De trädde i kraft den 1 september 2019. Sedan dess har man fått överklaga utnämningsbeslut genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ett undantag från regeln är de högsta tjänsterna och tjänsteförhållandena, som utnämns av statsrådets allmänna sammanträde eller av republikens president, och vissa andra tjänster och tjänsteförhållanden. Möjligheten att utnyttja besvärsrätten kan bedömas ha positiva effekter på insynen, rättssäkerheten och lagligheten i besluten, framhöll utskottet i betänkandet. Att besvärsrätt införs kan dessutom redan i sig anses stärka förtroendet för utnämningarna.

Ett rättsmedel som också bör nämnas är klagomål till de högsta laglighetsövervakarna, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet. Dessutom har sökande tillgång till återbrytande av ett lagakraftvunnet beslut som extraordinärt rättsmedel. Det ska sökas hos högsta förvaltningsdomstolen (lagen om rättegång i förvaltningsärenden, 808/2019).

Vidare bör det noteras att statstjänstemannalagen innehåller bestämmelser om en oberoende delegation för tjänstemannaetiska frågor. Den behandlar tjänstemannaetiska frågor och lämnar på begäran av ämbetsverken rådgivande yttranden i tjänstemannaetiska frågor (FvUB 21/2018 rd; lag 181/2019). Avsikten med bestämmelserna är att medverka till etiskt riktigt handlande i problematiska situationer.

Betänkande FvUB 9/2020 rd

Sammanfattning

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och är angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med kommentarerna ovan. En klart definierad och organiserad rollfördelning, tydliga övervaknings- och styrförhållanden samt bättre informationsförmedling och tydligare informering skapar förutsättningar för bättre fungerande polisförvaltning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 63/2020 rd utan ändringar.

Helsingfors 9.6.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Jari Ronkainen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.