

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2006 rd

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 juni 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och vissa andra lagar som har samband med den (RP 72/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisdirektör Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- specialmedarbetare Kirsi Neiglick, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polisförvaltningslagen, skjutvapenlagen samt lagarna om privata säkerhetstjänster, ordningsvakter och polisutbildning ändras. Den främsta avsikten är att distriktet för polisinsättningen i ett härad ska kunna utvidgas så att det omfattar ett eller flera härad. Vissa uppgifter som inrikesministeriet nu har hand om när det gäller skjutvapen och den privata säkerhetsbranschen föreslås bli överförda till Polisens teknikcentral. Polisyreshögskolan och Polisskolan föreslås gå samman och bilda Polisbranschens utbildnings- och utvecklingscentral. I fråga om tjänster inom den högsta polisledningen införs ett system som skiljer mellan utnämning till en tjänst och förordnande till en uppgift.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007. De ändringar som gäller Polisbranschens utbild-

nings- och utvecklingscentral avses dock träda i kraft den 1 januari 2008.

I motiveringen till lagstiftningsordning behandlas grundlagens 119 § och 122 § om statsförvaltning och administrativ indelning. I motiveringen nämns också grundlagens 6 § 1 mom. och 7 § 1 mom. om jämlikhet och personlig trygghet, 21 § om tryggande av garantierna för god förvaltning genom lag samt 22 § om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har ändå ansett det vara önskvärt att inhämta ett utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den lokala polisen

Enligt 6 § 1 mom. i lagförslag 1 organiseras det lokala polisväsendet häradsvis så att distriktet för polisinnrättningen i häradet omfattar ett härad eller flera. Genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om sådana polisinnrättningar i häradet vilkas distrikt omfattar flera härad.

Utöver centralförvaltningsenheter kan staten ha regionala och lokala myndigheter, så som framgår av 119 § i grundlagen. Denna rätt allmänna grundlagsbestämmelse är avsedd att möjliggöra en flexibel utveckling av statsförvaltningen. Till skillnad från den tidigare regeringsformen innehåller grundlagen inte längre någon bestämmelse om att statsförvaltningen ska vara organiserad enligt läns- och häradsindelningen (RP 1/1998 rd, s. 173/II). Grunderna för statens regional- och lokalförvaltning ska enligt 119 § 2 mom. i grundlagen bestämmas genom lag. I övrigt kan bestämmelser om regionala och lokala förvaltningsmyndigheter också utfärdas genom förordning (RP 1/1998 rd, s. 173/II). I fråga om detta finns det ingenting att anmärka på förslaget.

Polisinnrättningen i häradet kan enligt det föreslagna 6 § 1 mom. ha servicebyråer. Inrikesministeriet beslutar om placeringsorterna för polisinnrättningen i häradet och dess servicebyråer. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att placeringsorten för statsförvaltningsenheter kan avgöras genom ett förvaltningsbeslut av ministeriet (GrUU 6/2002 rd, s. 2/I). Inte heller i fråga om detta finns det någonting att anmärka på förslaget.

Vid bildandet av en polisinnrättning i häradet vars distrikt omfattar flera härad ska det enligt 6 § 2 mom. i lagförslaget tas hänsyn till de olika områdenas särdrag, såsom invånarantalet, invånartätheten, utsträckningen, trafikförbindelserna samt språkförhållandena och områdesindelningens påverkan på den i 6 § i språklagen avsedda språkliga statusen för en myndighet. Förslaget är förenligt med grundlagens 122 §

1 mom. gällande principen om organisering av förvaltningen. I paragrafen föreskrivs att när förvaltningen organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När den lokala polisen organiseras bör man beakta att områdesindelningen ska bli lämplig. Det gäller i synnerhet nödcentralernas och åklagarväsendets områdesindelning, så som konstateras i motiveringen. Utskottet understryker att den lokala polisens distrikt bör organiseras på ett sådant sätt att tillgången till de för medborgarnas säkerhet nödvändiga polistjänsterna blir tryggad och de språkliga rättigheterna enligt 17 § i grundlagen tillgodoses.

Polisens teknikcentrals uppgifter

Vapenförvaltningens tillstånds-, tillsyns- samt besiktning- och inspektionsuppgifter som nu handhas av lotteri- och vapenförvaltningsenheten vid inrikesministeriet föreslås bli överförda till Polisens teknikcentral. Enligt 13 § 1 mom. i lagförslag 1 förblir de grundläggande uppgifterna för Polisens teknikcentral att anskaffa, underhålla och utveckla polisens materiel, redskap och utrustning. Dessutom ska teknikcentralen kunna anskaffa, underhålla och utveckla materiel, redskap och utrustning som tillhör andra statliga och kommunala myndigheter eller privata som har hand om offentliga förvaltningsuppgifter med anknytning till myndighetssystemet.

Garantierna för god förvaltning som avses i 21 § 2 mom. i grundlagen inbegriper bl.a. krav på att myndighetsverksamheten ska vara objektiv och opartisk. Därför är det inte befogat att en statsförvaltningsenhet som är tillstånds-, tillsyns- samt besiktning- och inspektionsmyndighet för något ansvarsområde ska ha hand om anskaffningar, eftersom dessa kan göras hos aktörer i den bransch som myndigheten övervakar. Allmänt taget bör sådana uppgifter handhas av någon annan än en myndighet som utövar offentlig makt i branschen.

Enligt utredning avses Polisens teknikcentral dock främst inte bli en upphandlingsenhet, utan i synnerhet de största anskaffningarna ska i framtiden helt eller delvis handhas av statens enhet för kollektiv upphandling. Av motiveringen i propositionen framgår att strävan är att förbättra samarbetet mellan myndigheterna och andra aktörer i anknytning till myndighetssystemet genom att bl.a. materialanskaffningen, -underhållet och -utvecklingen koncentreras till Polisens teknikcentral. Avsikten är inte att teknikcentralen anskaffar materiel t.ex. för att sälja den vidare till myndigheter och andra aktörer. Om bestämmelsen förstås och tillämpas så här blir den inte problematisk med tanke på grundlagen. I annat fall bör vapenförvaltningsuppgifterna med fog överföras från upphandlingsenheten till en tydligt åtskild myndighet.

Inom Polisens teknikcentral ska vapenförvaltningsuppgifterna enligt motiveringen åtskiljas från de övriga uppgifterna organisatoriskt och när det gäller beslutanderätten. Med tanke på garantierna för god förvaltning är det enligt utskottets uppfattning viktigt att lagen innehåller en bestämmelse om att den enhet som har hand om vapenförvaltningsuppgifter är åtskild från centralens övriga enheter.

Andra omständigheter

Avstängning från utbildningen. Enligt 14 § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 5 kan en studerande bli avstängd från utbildningen om han eller hon i samband med ansökan till utbildningen lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller hemlighållit någon sådan omständighet om sig själv som kunde ha förhindrat antagning till utbildningen. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en sådan bestämmelse ter sig oskäligt sträng, då studierätten kan gå förlorad även när en obetydlig detalj är felaktig eller vilseledande. Utskottet ansåg i det tidigare fallet att bestämmelsen behövde preciseras i överensstämmelse med kraven på proportionalitet (GrUU 12/2006 rd, s. 2—3). Av samma skäl är det nödvändigt att precisera det lagrum som nu är aktuellt (jfr 28 § 1 mom. 1 punkten i lagen om Räddningsinstitutet).

Fullföljdsförbud. I 15 c § i lagförslag 1 föreskrivs att ändring i ett beslut om förordnande till uppgiften som tjänsteman som är polistråd vid inrikesministeriet inte får sökas genom besvär. Förbudet står i samband med avsikten att upprätta ett system där en person som utnämns till en tjänst som polistråd vid inrikesministeriet genom ett separat beslut kan förordnas till någon i 15 b § 1 mom. nämnd uppgift inom den högsta polisledningen. Den som blivit utnämnd till polistråd är enligt 15 b § 2 mom. skyldig att övergå till uppgiften i fråga.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett det vara möjligt att utfärda ett sådant fullföljdsförbud i fråga om tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet (GrUU 17/1998 rd), försvarsmakten (GrUU 40/1998 rd) och utrikesförvaltningen (GrUU 15/1999 rd). Det aktuella förslaget gäller ett nytt system som inte i sig påverkar polisledningens rättsliga ställning. De som söker en ny tjänst som polistråd vid inrikesministeriet är i förväg medvetna om att den utnämnda kommer att bli förordnad till en uppgift. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna medför bestämmelsen enligt utskottets uppfattning inga problem när det gäller tjänstemannens rättsliga ställning, i synnerhet inte eftersom förordnandet till en ny uppgift enligt 15 b § 2 mom. kräver tjänstemannens samtycke om förordnandet inverkar på hans eller hennes frihet att välja bostadsort. Av rättssäkerhetsskäl bör fullföljdsförbudet i varje fall formuleras i enlighet med 30 § i lagen om utrikesförvaltningen så att förbudet endast gäller beslut om förordnande som fattats med tjänstemannens samtycke.

Gripande och hållande i förvar. Inrikesministeriet kan enligt 7 § 3 mom. i lagförslag 4 utfärda närmare bestämmelser om hur en person som en ordningsvakt gripit kan hållas i förvar. Fullmakten att utfärda förordning ter sig problematisk med tanke på grundlagens 7 § 3 mom. som föreskriver att rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. 7 § i lagen om ordningsvakter har dock nyligen kompletterats med bestämmelser som fyller kraven i grundlagen (RSv 94/2006 rd, GrUU 21/2006 rd).

GrUU 29/2006 rd — RP 72/2006 rd

Fullmakten i det nya förslaget är adekvat avgränsad så att den avser noggrannare bestämmelser än i en lag. Den bör för tydlighetens skull placeras som sista moment i den kompletterade 7 § i lagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 3 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd (delvis)
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.