

Förvaltningsutskottets betänkande nr 23 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen

Riksdagen remitterade den 18 februari 1994 regeringens proposition nr 315/1993 rd till förvaltningsutskottet för beredning.

Utskottet har hört överdirektören Pekka Kilpi, polisdirektören Seppo Nevala, regeringsrådet Sakari Vanhala och konsultative tjänstemannen Martti Jarkko vid inrikesministeriet, avdelningschefen Tuomo Rapola, lagstiftningsrådet Matti Rintala och äldre regeringssekreteraren Christer Lundström vid justitieministeriet, justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen, landshövdingen Olavi Martikainen vid länsstyrelsen i Kuopio län, överdirektören Hannu Tulkki vid Befolkningsregistercentralen, utvecklingschefen Antti Iso-Koivisto vid Finlands Kommunförbund, ordföranden Mikko Paatero vid Poliisitarkastajary, ordföranden Antero Tuomi, förste vice ordföranden Tapani Tiilikainen och länsmannen Matti Vuorinen vid Suomen Nimismiesyhdistys, polismästaren Heikki Haapakoski vid Poliisijärjestöjen Liitto, ordföranden Jorma Kalske vid Suomen Kaupunginviskaalien yhdistys, ordföranden Pekka Louekoski vid Stadsfogdarnas i Finland förening, ordföranden Roy Veistämö vid Suomen Henkikirjoittajayhdistys, ordföranden Mauno Laaninen vid Exekutionsbiträdenas i Finland förening, sekreteraren Heikki Pesonen vid Biträdande utmätningmän rf. och vice ordföranden Terttu Etole vid Oikeushallinnon henkilökunta ry.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att polisförvaltningslagen skall ändras till följd av att den statliga lokalförvaltningen revideras. Lokalmyndighet för polisen är enligt förslaget antingen polisavdelningen i ett häradämbete eller polisinnrättningen. En polisinnrättning skall finnas i de härad där det genom statsrådets beslut har inrättats ett fristående ämbetsverk för skötseln av polisväsendets uppgifter.

Vidare föreslås att polishundsinrättningen

som självständig riksomfattande enhet dras in och blir en del av polisskolan.

När det gäller indragningen av polishundsinrättningen avses lagen träda i kraft vid ingången av 1995. Till övriga delar avses den träda i kraft samtidigt med reformen av den statliga lokalförvaltningen vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Utskottets ställningstaganden

1 Allmänna ställningstaganden

Ett förslag till lag om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (RP 154/1991 rd) godkändes vid 1991 års riksdag i enlighet med förvaltningsutskottets betänkande nr 13/1991 rd. Lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/92) trädde i kraft vid ingången av mars 1992. Lagen tillämpas på organiseringen av polis-, åklagar- och utsökningsväsendet och de allmänna förvaltningsuppgifterna samt, enligt vad som stadgas särskilt, organiseringen av andra uppgifter inom den statliga lokalförvaltningen.

Syftet med ramlagen om den statliga lokalförvaltningen är att förbättra verksamhetsbetingelserna för den statliga lokalförvaltningen genom att skapa grunder för ett system som är enhetligare än det nuvarande och som förbättrar serviceförmågan. Genom lagstiftningen bestäms också beståndsdelarna i den sammanslagna organisationen. När reformen genomförs är det viktigt att se till att medborgarna i olika delar av landet har tillräcklig och lika tillgång till service.

Avsikten är att ordna den statliga lokalförvaltningen häradsvis. Antingen inrättas häradämbeten enligt ett enhetligt system eller också bildas fristående ämbetsverk. Enligt statsrådets beslut om häradsindelningen (1464/92) indelas landet i 95 härad, som ersätter de nuvarande länsmansdistrikten, städernas särskilda organisationsdistrikt och de nuvarande häraden.

Enligt statsrådets beslut om häradens ämbets-

verkstyp (281/94) skall ett häradssämbete enligt det enhetliga systemet inrättas i 90 härad och fristående ämbetsverk i de härad som Helsingfors, Åbo, Tammerfors, Uleåborg och dess grannkommuner samt Lahtis och dess grannkommuner bildar. Förordningen om häradssämbetet, som innehåller stadganden främst om häradssämbetets uppgifter och ställning, ledningen av ämbetet, organisationen och den gemensamma personalen, gavs den 30 september 1994 (859/94). Den träder i kraft den 1 januari 1996.

Häradssämbetena avses inleda sin verksamhet i början av 1996. Ämbetet indelas i polis-, åklagar-, utsöknings- och registreringsenheter. Häradssämbetet verkar också som en lokal allmän förvaltningsmyndighet. Fastän häradssämbetets enheter kommer att verka mycket självständigt är det motiverat att centralisera skötseln av vissa uppgifter. Sådana är åtminstone uppgifter i anknytning till den allmänna förvaltningen, ämbetsverks- och kundservicen samt andra uppgifter som har samband med gemensam förvaltning och utveckling av ämbetet. För dessa uppgifter får häradssämbetet ett så kallat gemensamt häradsanslag.

Efter att lagen om den statliga lokalförvaltningen stiftades har utskottet flera gånger enhälligt krävt att reformen skall genomföras i enlighet med ramlagen och dess motivering. De separata lagar som nu föreligger uppfyller inte det nämnda kravet, som grundar sig på medborgarnas behov och behovet av en förnuftig förvaltning. De kan göra det möjligt att i rätt hög grad genomföra reformen i enlighet med ramlagstiftningen. Också då är det så gott som omöjligt att på ett förnuftigt sätt ordna verkställigheten för den biträdande personalen. Följden kan i många fall bli deltidanställning i stället för ordinarie uppgifter. Reformen kan dock utifrån speciallagarna enligt regeringens propositioner genomföras på ett sätt som nästan helt avviker från det ursprungliga sättet för att genomföra häradssambetet.

Utifrån erfarenheterna av verkställigheten och den fortsatta beredningen av reformen får rörelsefriheten för den verkställande förvaltningen inte bli för stor. Därför måste riksdagen avgöra innehållet i reformen. Förvaltningsreformen måste bygga på medborgarnas och samhällets behov och inte på tjänstemaskineriets egna fördelar. Med detta som utgångspunkt skall det skapas en statlig lokalförvaltning som är modern, välfungerande, effektiv, serviceinriktad, folknära och också så ekonomisk som möjligt. Vidare måste den lämpa sig för förhållandena i vårt land

och på bästa möjligt sätt beakta de olika områdenas särart.

En klar utgångspunkt för reformen måste vara att alla uppgifter häradsvi sköts självständigt och med egna resurser. Samarbete kan komma i fråga endast i undantagsfall och av särskilda orsaker. En förvaltningsmodell där uppgifterna kan skötas genom omfattande samarbete häradena emellan kan inte anses tjäna syftet med reformen och kan därför inte godtas. En förvaltningsmodell där häradsdeleningen inte har någon faktisk betydelse utan där den verkliga administrativa delningen grundar sig på sektorvist samarbete följer inte principerna för reformen.

En central fråga i samband med häradssambetet är hur uppgifterna skall skötas i de häradssambeten som bildats enligt det enhetliga systemet. Om denna grundläggande fråga inte kan lösas genom att de centrala principerna i ramlagen beaktas på tillbörligt sätt, kan reformen inte genomföras. Utskottet föreslår nödvändiga ändringar i lagförslagen, men har ändå som absolut utgångspunkt att häradssambetenas olika enheter är funktionellt självständiga på det sätt som lagförslagen avser. Den förvaltningsmodell som utskottet föreslår innehåller en förnuftig kompromiss, som gör det möjligt att verkställa den viktiga reformen på ett godtagbart sätt som också fungerar i praktiken. Samtidigt beaktas de centrala principer för hela reformen, vilka har samband med ramlagstiftningen och dess motivering. Det är ett avsevärt bättre alternativ att genomföra reformen i den form som nu föreslås än att förkasta lagförslagen. Enligt vad utskottet har erfaren är det ekonomiskt fördelaktigast för samhället att införa ett enhetligt system. Dessutom medför det vissa andra fördelar. Reformens svaga punkt är också i den form som nu föreslås att koordineringen av olika förvaltningsgrenar är så dålig. Det gagnar varken samhället eller polisen att polisen verkar utifrån ett snävt sektorperspektiv utan naturlig kontakt med den övriga förvaltningen. Detta gäller också de andra förvaltningsområdena inom reformen.

De ändringar som föreslås i den föreliggande propositionen måste i tillämpliga delar också tas in i lagförslagen om åklagar- och utsökningsväsendet och motiveringen till dem. Det som anförs längre fram bygger på en granskning av polisväsendet, utsökningsväsendet och åklagarväsendet utifrån en bedömning av varje sektor bland annat i förhållande till hela reformen. Det verkar inte vara särskilt problematiskt att få registerstyrelsen att passa in i helheten.

Enligt vad utskottet har erfarit har den nya häradsindelningen, precis som avsikten var, redan nu blivit en grundläggande områdesindelning för den statliga lokalförvaltningen som alla andra områdesindelningar bygger på. Till exempel skattedistriktet har sammanslagits enligt dessa principer. Vidare har reglementet för statsrådet ändrats så att statsrådets allmänna sammanträde avgör områdesindelningen vad gäller härad samt skattedistrikt, arbetskraftsbyråer och tingsrätternas domkretsar, om indelningen inte följer häradsindelningen så att områdena består av ett eller flera härad.

Den föreliggande propositionen har samband med proposition nr 310/1993 rd med förslag till lag om registerförvaltningen, proposition nr 23 med förslag till revidering av lagstiftningen om utsköningsmyndigheterna och ändringssökande i utsköningsärenden och proposition nr 24 med förslag till lag om häradsåklagare samt till lag om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande. Hela häradsreformen består av dessa propositioner samt ramlagen och den förordning som utfärdas med stöd av den.

2 Motivering till enskilda paragrafer

3 §. Delegationer. Avsikten är att det lokala polisväsendet skall ordnas och skötas häradsvis. Samarbete tillåts endast av särskilda orsaker. Det är inte möjligt att sköta polisväsendet i fullständig samarbete mellan häradena, och därför behövs inga delegationer för samsamarbetsområdena. Till denna del föreslår utskottet en ändring av 3 § 1 mom.

6 §. Den lokala polisen. Hänvisande till sina synpunkter i den allmänna motiveringen föreslår utskottet att 6 § ändras så att det lokala polisväsendet ordnas och sköts häradsvis. Lydelsen i propositionen kunde eventuellt tolkas så att polisväsendet bara formellt kunde ordnas häradsvis och att uppgifterna de facto i mycket stor utsträckning kunde skötas i samråd mellan olika härad, vilket åtminstone i teorin kunde leda till uppkomsten av härad, som egentligen inte har hand om några som helst av de uppgiftsgrupper som ingår i reformen. Meningen är uttryckligen att uppgifterna sköts häradsvis och således att de lokala polisuppgifterna hör till häradsämbe- tets polisavdelning.

Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. i 6 § enligt vilket häradets polischef, som utnämns av länsstyrelsen, skall vara chef för häradets polisenhet. Om behörighetsvillkoren bestäms precis som nu

genom förordning. Det är nödvändigt att häradets polischef har avlagt juris kandidatexamen, bl.a. med anledning av den nya polislagstiftningen (RP 57) och lagstiftningen om teleavlyssning m.m. (RP 22). Det skall dock vara möjligt att fortsätta med nuvarande dispenser. Om behörighetsvillkoren inom utskönings- och åklagarväsendet stadgas i lag. Om inte behörighetsvillkoren för olika polistjänster till alla delar nu bestämdes genom förordning, skulle utskottet föreslå att ett sådant lagrum fogas till lagen.

Vidare föreslår utskottet i nämnda moment att det vid häradsämbe- tets polisavdelning skall kunna inrättas en deltidstjänst som polischef för häradet eller att chefen för häradsämbe- tets polisavdelning kan åta sig en annan deltidstjänst vid häradsämbe- tets. Syftet är att ordna det lokala polisämbe- tets på lämpligt sätt. Denna ändring har samband med de ändringar som föreslås i 6 § 1 mom. och 8 § 1 mom. Avsikten är att med hänsyn till reformens syften anlita polischefer i huvudsak i största möjliga utsträckning. Men häradena varierar ganska mycket till sin storlek och sitt befolkningsunderlag. I en del härad finns det inte tillräckligt med arbete för en polischef. I så fall är polischefen deltidsanställd och har samtidigt hand om andra uppgifter vid häradsämbe- tets, t.ex. utsköningsärenden, allmän förvaltning eller uppgifter inom registerförvaltningen. Utskottet anser att en polisman i princip inte bör ha hand om åklagaruppgifter. I undantagsfall kunde det dock i de glesbebyggda men geografiskt stora häradena i östra och norra Finland tillåtas att en och samma person har hand om åklagar- och polisuppgifter. Samma chef kunde då i vissa fall leda det lokala polis-, utskönings- och åklagararbete- tets. Detta kan komma i fråga i några enskilda härad, såsom nu också är fallet i praktiken.

I 8 § i förordningen om häradsämbe- tets stadgas om häradsämbe- tets gemensamma personal. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att också den övriga personalen och inte bara de egentliga polismän som avses i polislagen i största möjliga utsträckning får meningsfulla uppgifter på heltid vid häradsämbe- tets. Detta går inte för sig om inte den övriga personalen kan ha hand om uppgifter inom andra områden. Den övriga personalen bör därför genom arbetsordningen vid behov kunna anförtros uppgifter inom andra områden. I en del härad kan uppgifterna normalt ordnas enhetsvis. Också i detta fall måste bland annat frågan om vikariat kunna ordnas. Reformen tar alldeles för lite hänsyn till kansli- personalens villkor. Regeringens proposition

medger betydligt färre möjligheter än förut att ordna med heltidsuppgifter för kanslipersonalen. Det är inte heller ur personalens synvinkel ändamålsenligt att uppgifter i stor omfattning sköts på deltid.

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet ett nytt 3 mom. i 6 § om att den personal som bistår vid polisuppgifter, främst då kanslipersonalen, skall höra till häradsämbetets gemensamma personal, som det vid behov stadgas närmare om i förordningen om häradsämbetet. Den gemensamma personalen anställs av chefen för häradsämbetet om inte annorlunda bestäms i ämbetsverkets arbetsordning. Detta garanterar att resurserna används på ett effektivt, ekonomiskt och ändamålsenligt sätt. Förslaget står inte heller i strid med principerna för resultatstyrning. Det föreslagna nya momentet gäller självfallet inte egentliga polismän som avses i polislagen.

Chefen för häradsämbetet skall se till att varje enhet har tillräckligt med sakkunnig gemensam personal för att uppgifterna skall kunna skötas på lämpligt sätt. Förvaltningsutskottet anser att personalen vid de fristående ämbetsverken bör få fortsätta i uppgifter som motsvarar deras nuvarande, om ingenting annat följer av särskilda skäl och att de anställdas synpunkter så långt som möjligt bör respekteras vid personalomstruktureringar.

8 §. *Samarbete.* Utskottet föreslår att 8 § 1 mom. formuleras så att länsstyrelsen av särskilda skäl kan bestämma att häradsämbetets polisenhet skall sköta uppgifter också inom ett annat härads område eller bestämma att polisenheter inom olika härad skall sköta uppgifterna i samråd med varandra. Innan länsstyrelsen fattar sitt beslut skall den höra berörda kommuner och häradsämbetena. Länsstyrelsen skall också ha rätt att bestämma vilka uppgifter som skall skötas i samråd mellan olika enheter. Vidare har länsstyrelsen rätt att förordna ledaren för samarbetet och övriga ledningsförhållanden inom samarbetsområdet. Av det ovan anförda framgår att polisuppgifterna sköts häradsvis och att häradens polischefer i vissa delar av landet kan vara deltidsanställda. På så sätt kan uppgifterna skötas rationellt i de 95 häraden. Även i övrigt behövs det ett nära samarbete i polis- och åklagaruppgifter precis som i polis- och utsköningsuppgifter. Om häradena i stor utsträckning tillåts sköta sina uppgifter i samarbete med varandra inom någon sektor betyder det att det inte kommer att finnas förutsättningar för att sköta uppgifter inom några andra sektorer utifrån den gäl-

lande häradsindelningen och att principerna för reformen därigenom urholkas. De olika områdena stödjer i detta hänseende varandra och möjliggör därigenom en god och menigsfull förvaltning.

Det finns dock inget skäl att försöka förhindra ett rationellt och nyttigt samarbete. Därför föreslår utskottet att lagen tillåter samarbete av särskilda skäl. Som särskilda skäl i samband med polisuppgifter kan tänkas vakthavande tjänstgöring, bevakning av personer som anhållits och tagits i förvar och vissa undersökningsuppgifter som kräver specialkunskaper, om det inte går att organisera uppgifterna med befintliga resurser inom häradsämbetet. Därtill kan nödvändigt samarbete för vissa polisuppgifter komma i fråga av särskilda skäl också när det gäller andra uppgifter, när häradet inte självständigt kan ta hand om åtagandena och sköta dem dygnet runt. Lagrummet påverkar självfallet inte handräckning i enskilda fall.

Utskottet anser att lagen bör stadga att det är länsstyrelsen i stället för polisens länsledning som fattar beslut om samarbete mellan polisenheter. Det är sedan en helt annan sak att länsstyrelsen i den interna organiseringen i praktiken kan överlåta uppgifter till polisens länsledning, precis som fallet är nu. Detta gäller följaktligen också det som stadgas om inrikesministeriet och polisens högsta ledning i 8 § 2 mom.

Därtill föreslår utskottet att 8 § 2 mom. ändras så att inrikesministeriet med de begränsningar som anförts i 8 § 1 mom. skall fatta beslut om samarbete mellan polisenheter inom olika häradsämbeten och om andra ärenden enligt 1 mom., när polisenheter från häradsämbeten i flera län ingår i samarbetet. Inrikesministeriet måste dock först höra de berörda häradsämbetena, länsstyrelserna och områdets kommuner.

Ikraftträdelsestadgandet. Utskottet föreslår att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1996. Ikraftträdelsestidpunkten kan inte lämnas öppen såsom det föreslås i propositionen, utan det måste bestämmas när häradsreformen skall verkställas i samband med att lagen stiftas. Den verkställande förvaltningen måste ta itu med saken tillräckligt effektivt för att reformen skall kunna genomföras vid ingången av 1996.

3 Övriga ståndpunkter

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner

utskottet lagförslaget behövt och tillstyrker det med ändringarna och synpunkterna ovan.

På grundval av det ovanstående föreslår utskottet vördsamt

att lagförslaget i propositionen skall godkännas sålydande:

Lag

om ändring av polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i polisförvaltningslagen av den 14 februari 1992 (110/92) 7 § 2 mom. och 14 § samt ändras 1 § 2 och 3 mom., 3 § 1 mom. samt 6 och 8 §§ som följer:

1 §

(Såsom i regeringens proposition)

3 §

Delegationer

I samband med inrikesministeriet och häradena (*utesl.*) finns delegationer.

6 §

Den lokala polisen

Det lokala polisväsendet ordnas och sköts häradsvis. Om indelningen av landet i härad stadgas i lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/92).

Chef för häradets polisenhet är häradets polischef, som utses av länsstyrelsen. Om behörighetsvillkoren för häradets polischef stadgas genom förordning. Om en ändamålsenlig organisering av det lokala åklagarväsendet förutsätter det, kan en tjänst som polischef i häradet inrättas som deltids-tjänst vid häradets polisenhet eller chefen för polisavdelningen i häradet åta sig att sköta en annan deltids-tjänst vid häradets polisenhet. (nytt 2 mom.)

Vid häradets polisenhet handhas andra än egentliga polismannauppgifter enligt polislagen av häradets polisenhetens gemensamma personal, som det

vid behov stadgas närmare om genom förordning. Den gemensamma personalen anställs av chefen för häradets polisenhet, om inte något annat bestäms i ämbetsverkets arbetsordning, som han skall fastställa. (nytt 3 mom.)

8 §

Samarbete

Länsstyrelsen kan av särskilda skäl, efter att ha hört de berörda kommunerna och häradets polisenheter, för en ändamålsenlig skötsel av polisväsendet bestämma att polisenheten i ett härad skall sköta uppgifter också inom ett annat härad område eller bestämma att polisenheterna i olika härad skall sköta uppgifter i samarbete. Länsstyrelsen bestämmer också de uppgifter som skall skötas i samarbete, ledaren för samarbetet och övriga ledningsförhållanden inom samarbetsområdet.

Inrikesministeriet skall efter att med de berörda häradets polisenheter och länsstyrelserna samt kommunerna inom området fatta beslut om samarbete mellan polisenheter i olika härad och övriga i 1 mom. nämnda frågor, då samarbetet gäller polisenheter i härad som hör till olika län.

Ikraftträdelsestadgandet

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996. (*Utesl.*)

(2—4 mom. såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 13 februari 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, medlemmarna Kautto, Liikkonen, Markkula, Pulliainen, Renlund, Ukkola,

Urpilainen, Vähänäkki och Ääri samt suppleanterna Ihamäki och Muttilainen.

