

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att polisförvaltningslagen ändras. Målsättningen är att ändra bestämmelserna om polisförvaltningens anmälningsskyldighet och behörigheten att utnämna chefen för en polisinrättning så att de bättre motsvarar inrikesförvaltningens strategiska och polisförvaltningens operativa behörighet att utöva styrning.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	7
4 Förslagen och deras konsekvenser	8
4.1 De viktigaste förslagen	8
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	8
5 Alternativa handlingsvägar	9
5.1 Alternativen och deras konsekvenser	9
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	9
6 Remissvar	11
7 Specialmotivering	13
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	17
9 Ikraftträdande	18
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	18
LAGFÖRSLAG	20
Lag om ändring av polisförvaltningslagen	20
BILAGA	22
PARALLELLTEXT	22
Lag om ändring av polisförvaltningslagen	22

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Inrikesministeriet har utvärderat hur ministeriets resultatstyrning fungerar och hur verkningsfull den är liksom även uppnåendet av de mål som ställdes upp för inrättandet av Polisstyrelsen. Ministeriet har tillsammans med förvaltningsområdet även gjort koncernstrategiarbete och strategiprocessen och resultatstyrningsmodellen har utvecklats genom projektet ”framtidens styrmodell för inrikesförvaltningen”, där verksamheten och uppgifterna behandlas som en helhet, från koncernens strategiska ledning ända ner till den operativa och taktiska verksamheten. Dessutom inverkar den nya lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning, som trädde i kraft den 1 juni 2019, också bl.a. på utvecklingen av funktionerna samt övervakningen och informationsgången.

Genom denna proposition kommer de mål som hänför sig till den ovan beskrivna utvecklingen av förvaltningen att uppnås genom att i polisförvaltningslagens (110/1992) bestämmelser om innehållet i polisförvaltningens anmälningsskyldighet och i behörigheten att utnämna chefer för polisinnrättningar ändras.

Projektet har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Under projektets gång har höranden genomförts och utlåtanden om projektet har begärts av olika myndigheter och organisationer. Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten under adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskod [SM016:00/2019](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Polisförvaltningens organisation

Polisens nuvarande förvaltningsmodell fungerar enligt tvåstegsprincipen. Enligt 1 § i polisförvaltningslagen ansvarar inrikesministeriet för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde och för sådana uppgifter inom polisens verksamhetsområde som enligt vad som föreskrivs särskilt ankommer på ministeriet.

Centralförvaltningsmyndighet under inrikesministeriet är Polisstyrelsen, som är polisens högsta ledning i fråga om andra polisenheter än skyddspolisen. Riksomfattande enheter under Polisstyrelsen är centrankriminalpolisen och Polisyrkeshögskolan. Lokala förvaltningsmyndigheter under Polisstyrelsen är polisinnrättningarna. Skyddspolisen är en riksomfattande enhet under inrikesministeriet. Polisenheter är Polisstyrelsen och enheterna under den samt skyddspolisen.

Polisstyrelsen styr och leder den operativa polisverksamheten. Enligt 4 § i polisförvaltningslagen ska Polisstyrelsen i enlighet med inrikesministeriets styrning planera, utveckla, leda och övervaka polisverksamheten och dess stödfunktioner i fråga om polisenheterna under den, se till att den medborgarservice som hör samman med polisens uppgifter finns tillgänglig i lika utsträckning och är av samma kvalitet i hela landet, besluta om samarbetet mellan polisenheterna under den, ansvara för resultatstyrningen av polisenheterna under den och se till att resurser riktas till enheterna och sköta övriga uppgifter som enligt bestämmelser eller föreskrifter ankommer på den.

Skyddspolisen har enligt 10 § 1 mom. i polisförvaltningslagen till uppgift att i enlighet med inrikesministeriets styrning inhämta information för att skydda den nationella säkerheten samt upptäcka, förhindra och avslöja sådan verksamhet, sådana förehavanden och sådana brott som kan hota statsskicket och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen

ska även upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för att upptäcka och förhindra aktivitet som hotar samhällets säkerhet.

Genom den nya lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik, som trädde i kraft den 1 juni 2019, utökades skyddspolisens underrättelsemässiga befogenheter, och skyddspolisens befogenheter att göra förundersökningar och använda tvångsmedel slopades. Till polislagen (872/2011) fogades ett nytt 5 a kap. om civil underrättelseinhämtning och bestämmelser om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik utfärdades genom lag (582/2019). I och med den nya underrättelselagstiftningen har också betydelsen av styrningen och övervakningen av skyddspolisen accentuerats. I och med skyddspolisens nya underrättelsemässiga befogenheter och resurser har styrningen av och organisationen i anslutning till skyddspolisen och den civila underrättelseverksamheten förnyats vid inrikesministeriet. Den 1 juli 2019 inrättades det en enhet för nationell säkerhet vid ministeriet. Till enhetens uppgifter hör uppgifter i anslutning till nationell säkerhet, civil underrättelseinhämtning, beredskap och säkerhetsfunktioner samt uppgifter som är nära anknutna till dessa. Dessutom överfördes styrningen och övervakningen av skyddspolisen från polisavdelningen till enheten. Till ministeriets polisavdelning hör bl.a. frågor som gäller Polisstyrelsen och polisförvaltningen under den, allmän ordning och säkerhet samt polisens brottsbekämpning som är underställd Polisstyrelsen.

Anmälningsskyldighet

I polisförvaltningslagen finns det bestämmelser om särskilda anmälningsskyldigheter för polisöverdirektören, skyddspolisen och chefen för skyddspolisen gentemot inrikesministern och inrikesministeriet.

Enligt 4 a § 1 mom. i polisförvaltningslagen ska polisöverdirektören underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter inom polisväsendet som är av samhällelig betydelse. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska polisöverdirektören hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller Polisstyrelsen. I regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 58/2009 rd) konstateras det att syftet med den informationsskyldighet som avses i 1 mom. är att säkerställa att inrikesministern får tidsenlig information om de angelägenheter inom polisverksamheten som är av samhällelig betydelse, såsom oförutsedda särskilda situationer för polisverksamheten, och att den informationsskyldighet enligt 2 mom. som polisöverdirektören har gentemot inrikesministeriet uttryckligen gäller angelägenheter inom Polisstyrelsens verksamhetsområde. Dessutom har det i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen och vissa lagar som har samband med den (RP 346/2014 rd) precisrats att när mottagaren av informationen är inrikesministeriet avses inrikesministern, kanslichefen och polisavdelningens överdirektör.

Dessutom ska skyddspolisen enligt 4 a § i polisförvaltningslagen underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter i skyddspolisens uppgifter som är av samhällelig betydelse, och dessutom underrätta polisöverdirektören om dessa angelägenheter, om de har betydande inverkan på det övriga polisväsendet. Skyddspolisens chef håller inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller skyddspolisen. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 346/2014 rd) lämnar skyddspolisen dessutom information direkt till republikens president, statsministern och utrikesministern med beaktande av deras lagstadgade uppgifter i utrikes- och säkerhetspolitiken. Skyddspolisen informerar också riksdagens grundlags-, utrikes- och förvaltningsutskott om säkerhetsläget och sin verksamhet vid regelbundna frågetimmar. Utöver dessa informerar skyddspolisen i enlighet med 8 § i polisförvaltningsförordningen (158/1996) också andra myndigheter och sammanslutningar, om det behövs för upprätthållande av statens säkerhet eller för att förhindra att den kränks. Bestämmelser om utlämnande av information trots

tystnadsplikt finns i 7 kap. 2 § i polislagen. Bestämmelser om skyddspolisens utlämnande av uppgifter finns i 5 a kap. 55 § i polislagen.

Enligt 4 a § 2 mom. i polisförvaltningslagen gäller vad som föreskrivs särskilt i fråga om polisöverdirektörens och skyddspolisens chefs deltagande i handläggningen av säkerhetsfrågor vid inrikesministeriet.

Anmälningsskyldigheten har i 4 a § 3 mom. utsträckts till att omfatta enheter som är underställda Polisstyrelsen, vilka ska underrätta Polisstyrelsen om sådana av enheten planerade förvaltnings-interna 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. Polisöverdirektören kan i enskilda fall överta avgörandet av ett i 3 mom. avsett förvaltningsinternt ärende som det föreskrivs att ska avgöras av någon annan tjänsteman som hör till polispersonalen.

Utnämningsbehörighet

För närvarande finns det 11 polisinrättningar och chefer för polisinrättningarna. Enligt 14 § 2 mom. i polisförvaltningslagen utnämns chefen för en polisinrättning av inrikesministeriet efter att ministeriet har hört polisöverdirektören. I polisförvaltningsförordningen finns bestämmelser som gäller chefen för en polisinrättning i fråga om tjänstledighet och bisysslotillstånd, utnämning till tjänsteförhållande för viss tid samt uppsägning och fastställande av semester. Behörigheterna att ordna dessa åtgärder har fördelats mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen. Enligt 21 § beviljas chefen för en polisinrättning tjänstledighet av Polisstyrelsen när det är fråga om tjänstledighet som tjänstemannen har rätt till med stöd av lag eller tjänstekollektivavtal eller när det är fråga om annan tjänstledighet för en tid av högst ett år. Dessutom utnämner Polisstyrelsen med stöd av 22, 23 och 25 § chefen för en polisinrättning till tjänsteförhållande för viss tid om högst ett år, beviljar bisysslotillstånd och fastställer semestern. Däremot sköter inrikesministeriet utnämningar till tjänsteförhållande för viss tid för längre tid än ett år och beviljar tjänstledighet för längre tid än ett år. Dessutom säger inrikesministeriet upp chefen för en polisinrättning enligt 26 § 2 mom. i polisförvaltningsförordningen samt fattar såsom utnämmande myndighet på grundval av 27 § beslut om varning som ges en tjänsteman, permittering, och om ändring av ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid. Enligt 39 § 2 mom. i stats-tjänstemannaförordningen (971/1994) fattas beslut om avstängning från tjänsteutövning av den utnämmande myndigheten, om inte något annat föreskrivs.

Bestämmelserna om behörigheten att utnämna polischefer har ändrats tidigare i samband med organisationsreformerna inom polisförvaltningen. I samband med organisationsreformen inom polisförvaltningen 2010 överfördes behörigheten att utnämna chefen för en polisinrättning genom en ändring av polisförvaltningsförordningen (516/2009) till Polisstyrelsen, som inrättades den 1 januari 2010. År 2014 överfördes behörigheten att utnämna chefen för en polisinrättning från Polisstyrelsen till inrikesministeriet genom en ändring av polisförvaltningsförordningen (59/2014). Bakom ändring låg den minskning av antalet polisinrättningar från 24 till 11 som genomfördes vid ingången av 2014 för att uppnå ekonomiska och funktionella fördelar. Minskningen av antalet enheter gjorde det möjligt att skärpa ledningen av polisförvaltningen, stärka resultatstyrningen och ta i bruk en riksomfattande ledningsgruppsfunktion. Förvaltningsutskottet konstaterade (RP 15/2013 rd) i sitt betänkande (FvUB 7/2013 rd) att utskottet anser att det under de rådande omständigheterna är motiverat att inrikesministeriet i framtiden utnämner polischeferna vid den lokala polisen efter att ha hört polisöverdirektören. Utskottet konstaterade vidare att förslaget inte ännu gäller den övergång till en ny struktur som ska genomföras i början av 2014.

Behörighetsvillkoren för tjänsterna inom polisförvaltningen förnyades genom de författningsändringar som trädde i kraft den 1 april 2017. Då lyftes behörighetsvillkoren för tjänsten som chef för en polisinrättning och behörigheten att utnämna personer till tjänsten upp på lagnivå. I samband med detta gjordes inga ändringar till bestämmelserna om behörigheten att utnämna personer till tjänster.

Bedömning av nuläget

Inom polisförvaltningen har det under de senaste tio åren genomförts flera organisationsstrukturreformer och samtidigt har polisens verksamhetsmiljö förändrats kraftigt. Det har gjorts strävanden efter att tydligt definiera ledning, styrning, ansvar och informationsgång på strategisk och operativ nivå. De ändringar som skett bör beaktas bättre också vid styrningen och ledningen av verksamheten.

I september 2017 tillsatte inrikesministeriet ett utvärderings- och utredningsprojekt för perioden 1.10.2017–28.4.2018 om framtidens styrmodell för inrikesförvaltningen (SMDno-2017-1421, på finska). Projektet genomfördes av ett utomstående sakkunnigföretag och som slutresultat utarbetades en utredning där dokumentanalys och temaintervjuer användes som material. En styrgrupp som bestod av representanter för olika förvaltningsområden utsågs för projektet. Målsättningen med projektet var bl.a. att utvärdera hur inrikesministeriets resultatstyrning fungerar och hur verkningsfull den är, hur styrningen och uppgiftsfördelningen vid inrikesministeriets polisavdelning fungerar i relation till enheterna under den och att lägga fram ett förslag till utvecklingsåtgärder. Avsikten var dessutom att analysera uppnåendet av de mål som ställdes upp vid inrättandet av Polisstyrelsen. De utvecklingsförslag som konstaterades i samband med projektet inkluderades i utredningen och syftet med förslagen var bl.a. att sträva efter att skapa klarhet i uppgifterna i anslutning till beslutsfattandet och den operativa verksamheten samt i fråga om rollerna för aktörerna inom resultatstyrningen.

Enligt utredningen ska kunskapen i den strategiska ledningen och styrningen av polisförvaltningen utvecklas och alla aktörer ska ha en enhetlig uppfattning om ledningens och styrningens innehåll. I utredningen har anmälningsskyldigheten enligt 4 a § i polisförvaltningslagen behandlats och det har konstaterats att de funktionssätt som hänför sig till den inte till alla delar är helt tydliga. Det har noterats att bestämmelsen tolkas på olika sätt, vilket leder till att informationsgången i praktiken inte realiserats på det sätt som förutsatts i bestämmelserna.

Enligt utredningen ska ledningsansvaret i fråga om de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten förtydligas och preciseras så att Polisstyrelsens operativa styrning och kravet på redovisningsskyldighet gentemot polisinrättningarna stärks. I utredningen bedömdes frågan bl.a. utifrån Polisstyrelsens strategi för 2017–2020, och i den har utgångspunkten varit polisens framtid i ett samhälle i förändring. Enligt utredningen bör i synnerhet resultatstyrningsprocessen mellan polisinrättningarna och Polisstyrelsen utvecklas, och förhandlingarna om resultatavtal bör föras i riktning mot en mer operativ resultatstyrning. Den omständighet som nämns som exempel i utredningen och som delvis ansluter sig till resultatstyrningen hänförde sig till inrikesministeriets behörighet att utnämna cheferna för polisinrättningarna. Om chefen för en polisinrättning utnämns endast för högst ett år, har Polisstyrelsen enligt 22 § 2 mom. i polisförvaltningsförordningen utnämningsbehörighet. På grund av polisinrättningarnas stora storlek och omfattande uppgiftsområde ansågs det i utredningen att det är ändamålsenligt att uppgifter som hänför sig till den strategiska och operativa ledningen av områdena, såsom utnämningsärenden, bör skötas av Polisstyrelsen på ett mer centraliserat sätt än för närvarande. Polisstyrelsen bör betraktas som ett genuint centralt ämbetsverk med tydliga resultatstyrningsförhållanden till polisinrättningarna och enheterna under Polisstyrelsen. Som en konkret rekommendation för utvecklingen av polisförvaltningens resultatstyrningsprocess konstaterades det i utredningen att

Polisstyrelsen bör ansvara för den operativa polisverksamheten och resultatstyrningen av den egna underlydande förvaltningen, medan inrikesministeriets polisavdelning ansvarar för resultatstyrningen, lagstiftningen och internationella ärenden inom polisförvaltningen. Rollerna och ansvaret bör förtydligas på praktisk nivå.

Hösten 2016 gjordes också en organisationsutredning om Polisstyrelsen, enligt vilken ministeriet bör stärka sin strategiska ledning och minimera den operativa styrningen av polisväsendet samtidigt som Polisstyrelsen bör rikta sin styrning till polisinsrättningarna i en mer operativ riktning. Detta förutsätter i sin tur att alla parter har en enhetlig uppfattning om vad begreppen strategisk och operativ ledning är.

Vid genomförandet av anmälningsskyldigheten handlar det om angelägenheter av samhällelig betydelse där det inte får uppstå oklara situationer eller brister i informationsgången i fråga om informationsinnehållet, om vilken part som lämnar uppgifter och om tidpunkten för detta. För att förtydliga rollerna och förbättra kommunikationen bör det finnas entydighet i fråga om rollerna, verksamhetssätten, datainnehållet och tidpunkten för lämnande av information när det gäller anmälningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten ska vara direkt och den ska genomföras utan tolkning. Inrikesministern har politiskt ansvar för polisverksamheten och ministeriet har enligt lag ansvar för styrningen och övervakningen, och vid bedömningen av genomförandet av dessa har tillgången till information väsentlig betydelse.

Av kraven på verksamhetens effektivitet och tillförlitlighet följer att allt fler aktörer inom polisförvaltningen eller till och med hela organisationen beroende på situationen måste kunna agera enhetligt och vid behov som en helhet. Tillräcklig enhetlighet uppnås i allmänhet å ena sidan genom norm- och resultatstyrning som baserar sig på administrativa ledningsförhållanden och å andra sidan genom ledning som baserar sig på funktionella ledningsförhållanden i en enskild situation som ingår i polisens verksamhet.

Dessutom har det inom polisens förvaltningsområde under de senaste åren förekommit fall som hänför sig till laglighetsövervakningen och på basis av dessa fall kan övervakningens och styrningens roll och stärkandet av den anses vara motiverad även i fortsättningen. I dessa situationer framhävs och är den övervakande och styrande förmannens och roll och rollen för den överordnade myndigheten betydande.

Förutsättningar för en fungerande polisförvaltning skapas av en tydligt organiserad rollfördelning och av övervakningen, styrningsförhållandena samt informationsgången och informeringen. Fullgörandet av informationsskyldigheten och utövandet av utnämningsbehörigheten skapar förutsättningar för bättre ledning och styrning.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att förtydliga lednings- och styrsystemet i anslutning till styrningen av polisförvaltningen, informationsgången inom polisförvaltningen och även den operativa polisverksamheten inom polisförvaltningen i fråga om polisförvaltningens anmälningsskyldighet och bestämmelserna om behörigheten att utnämna chefen för en polisinsrättning. Genom bestämmelserna om anmälningsskyldighet tryggas i synnerhet de nödvändiga styrningsrättigheter och den rätt att få information som hänför sig till skötseln av uppgifter på ministerienivå.

För att uppnå målen ska föremålen för och innehållet i polisförvaltningens anmälningsskyldighet definieras så att det inte förekommer oklarheter i genomförandet av målen. Detta ska enligt förslaget ske genom att innehållet i anmälningsskyldigheten och de parter som ska underrättas om angelägenheten definieras närmare i lagen.

Dessutom ska behörigheten att utnämna någon till tjänsten som chef för en polisinsrättning och de övriga tjänstemannarättsliga åtgärderna i anslutning till den koncentreras till en enda överordnad myndighet. En tydlig centralisering av den tjänstemannarättsliga behörigheten till en aktör gör både processen och genomförandet av chefsverksamheten smidigare. Att organisera korta vikariat, tjänstledigheter och andra liknande arrangemang kräver ofta snabba reaktioner, och då kan det visa sig vara problematiskt att systemet består av många faser. Det är inte ändamålsenligt fördela behörigheterna mellan två ämbetsverk och lösningen har visat sig vara opraktisk också i praktiken.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Den anmälningsskyldighet som ålagts polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen när det gäller angelägenheter av samhällelig betydelse ska preciseras så att det i lagen anges vilka tjänstemän vid ministeriet som ska underrättas om saken. Dessutom ska uppgifterna lämnas trots sekretessbestämmelserna. Enligt förslaget ska det i lagen dessutom föreskrivas om att Polisstyrelsen och skyddspolisen trots sekretessbestämmelserna ska lämna motsvarande uppgifter till inrikesministeriet som till statsrådets lägescentral.

Behörigheten att utnämna chefen för en polisinsrättning ska överföras till Polisstyrelsen, som är överordnad myndighet för polisinsrättningarna.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenser för myndigheterna

Genomförandet av propositionen stärker den strategiska och politiska styrningen av verksamheten. Ministeriet kan inte genomföra den styrnings- och övervakningsuppgift som föreskrivits för det utan tillräcklig information. Detta kan förutsätta att också sekretessbelagd information utnyttjas i detta syfte.

Den anmälningsskyldighet som föreslås i propositionen kan ha smärre konsekvenser för myndigheternas uppgifter och verksamhetssätt. De preciseringar av anmälningsskyldigheten som föreslås i propositionen hänför sig närmast till anvisningar om verksamheten. De föreslagna bestämmelserna förtydligar behörighetsförhållandena mellan myndigheterna, eftersom det på lagnivå å ena sidan föreskrivs om myndigheternas skyldighet att informera om angelägenheter av samhällelig betydelse och å andra sidan om ministeriets rätt att få information. Sättet att genomföra anmälningsskyldigheten och organiseringen av förfarandet i de föreslagna bestämmelserna kan preciseras genom förvaltningsområdenas egna anvisningar.

Dessutom kan de föreslagna bestämmelserna bedömas bidra till att den dubbelriktade kommunikationen ökar. På detta sätt kan det säkerställas att varje behörig myndighet alltid har tillgång till en uppdaterad lägesbild. Förtydligandet av bestämmelserna kan således bedömas effektivisera myndigheternas verksamhet och förvaltningen.

Överföringen av behörigheten att utnämna chefen för en polisinsrättning till Polisstyrelsen från inrikesministeriet ökar de administrativa beredningsuppgifterna i anslutning till utnämningarna vid Polisstyrelsen och minskar dem vid inrikesministeriet. Om andra tjänstemannarättsliga uppgifter på förordningsnivå i anslutning till samma helhet överfördes till Polisstyrelsen skulle det ha samma effekt. Uppgifterna är ringa i fråga om volym och överföringen av dem medför inga

ekonomiska kostnader eller konsekvenser när det gäller årsverken. Antalet rekryteringar i anslutning till utnämningarna av chefer för polisinrättningarna har uppskattats till 1–2 per år och de tjänstemannarättsliga uppgifter som hänger samman med dem har medfört endast ringa administrativt arbete.

Genom den föreslagna ändringen kan polisöverdirektören och Polisstyrelsen, som är styrande och övervakande organ för den operativa polisverksamheten samt överordnad myndighet för chefen för en polisinrättning, bedömas ha bättre beredskap att bedöma realiserandet av tjänstemannaansvaret med tanke på laglighetsövervakningen.

Samhälleliga konsekvenser

Genom propositionen tryggas utformandet av en tillförlitlig och uppdaterad lägesbild för ministeriets bruk, där rätten till information har fastställts på lagnivå. Propositionen förbättrar också ministeriets verksamhetsmöjligheter att vid behov reagera snabbt och effektivt när situationen kräver det. På detta sätt görs det möjligt att effektivt svara på förändringar i verksamhetsmiljön för den inre säkerheten.

Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga ekonomiska konsekvenser.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Alternativen och deras konsekvenser

Ett alternativ är att bestämmelserna inte ändras, vilket innebär att den nuvarande mångtydigheten i fråga om anmälningsskyldigheten och de processuella överlappningarna i processen för utnämning av chefer för polisinrättningar förblir oförändrade. Ett eventuellt upphävande av bestämmelserna om anmälningsskyldigheten skulle leda till en situation där fullgörandet av anmälningsskyldigheten skulle lämna rum för tolkning och man skulle då antagligen vara tvungen att utfärda närmare riktlinjer i frågan.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sverige

Enligt förordningen (Förordning med instruktion för Polismyndigheten, 2014:1102) om Polismyndigheten ska den svenska polismyndigheten snarast möjligt informera justitiedepartementet om viktiga frågor som uppkommer i polisverksamheten och som bör komma till regeringens kännedom.

Dessutom ska Polismyndigheten varje år i en skrivelse till regeringen redogöra för de helheter som hör till polisens verksamhetsområde, såsom brott som anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare begått och utredning av dem, människohandel till, i och igenom Sverige samt verksamhet som har bedrivits i den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova och organiserade brottsligheten.

Polismyndigheten i Sverige är en nationell förvaltningsmyndighet som leds av rikspolischefen. Rikspolischefen svarar för Polismyndighetens verksamhet inför Sveriges regering. I förordningen om myndigheten finns det bl.a. bestämmelser om utnämning av polisledningen. Enligt

förordningen ska det finnas en nämnd för beredning av anställningsärenden vid Polismyndigheten, vars medlemmar förordnas av regeringen och som ska bereda och ge rikspolischefen råd i anställningsärenden. Polismyndigheten indelas geografiskt i sju polisregioner som leds av chefen för polisregionen, och myndigheten förordnar cheferna för polisregionerna på beredning av nämnden för beredning av anställningsärenden.

Norge

Polisens underrättelsetjänst (Politiets sikkerhetstjeneste, PST) lyder under justitie- och beredskapsministeriet. Chefen för underrättelsetjänsten ska enligt justitie- och beredskapsministeriets (Justis- og beredskapsdepartementet) föreskrift (Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste) rapportera till justitie- och beredskapsministeriet om väsentliga omständigheter. I fråga om ärenden som gäller utredningar räcker det med att ministeriet underrättas. Dialogen mellan justitie- och beredskapsministeriet och polisstyrelsen (Politidirektoratet) ska enligt anvisningarna för polisdirektören (Hovedinstruks til politidirektøren) säkerställa en tillräcklig planering och uppföljning av resultatkraven och målsättningarna. Polisdirektören som är chef för polisstyrelsen ska utan dröjsmål underrätta justitie- och säkerhetsministeriet om viktiga ärenden och händelser samt om sådana fall som kan bli föremål för kritik i medierna eller kan väcka politisk uppmärksamhet. Polisstyrelsen ska informera justitie- och beredskapsministeriet om betydande avvikelser i verksamheten med beaktande av de krav som ställs i anvisningarna.

Enligt Norges grundlag väljer och utnämner kungen alla tjänstemän efter att ha hört statsrådet. Bestämmelser om utnämning till tjänster inom polisledningen finns i Norge i polislagen (Lov om politiet, politiloven). Enligt polislagen utnämner kungen eller drottningen personer till tjänsterna som regionala polischefer (politimester). Utnämningen görs för en period på sex år och den kan förnyas en gång. Justitie- och beredskapsministeriet har behörighet att utnämna regionala polischefer till interimistiska tjänster för en period på ett år.

Danmark

Bestämmelser om informationsskyldigheten i dansk lagstiftning eller författningar på lägre nivå finns endast i fråga om underrättelsetjänsten. Enligt lagen om underrättelsetjänsten (Bekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste) är det underrättelsetjänstens uppgift att bl.a. hålla justitieministern underrättad om ärenden som är viktiga med tanke på landets inre säkerhet, ärenden som är viktiga för underrättelsetjänstens verksamhet samt om viktiga enskilda fall. Danmarks underrättelsetjänst övervakas av ett särskilt övervakningsorgan, som bl.a. har till uppgift att hålla justitieministern informerad om sådana ärenden som organet anser att ministern borde känna till. Om Danmarks underrättelsetjänst beslutar att inte följa ett beslut som övervakningsorganet har fattat ska den lämna uppgifter om detta till justitieministeriet för beslut.

Enligt Danmarks grundlag föreskrivs det om utnämningen av tjänstemän i lag. Enligt Danmarks statstjänstemannalag (Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd) betraktas personer anställda hos staten eller statskyrkan som tjänstemän. Enligt anvisningen om statens och statskyrkans rekryteringar ska de som ska anställas till uppgifter inom polisstyrkan utnämnas till tjänsten. Kungen eller drottningen utnämner personer till de högsta tjänsterna inom polisen, såsom t.ex. tjänsten som regional polischef (politidirektør).

Estland

Enligt den estniska lagen om polisen och gränsbevakningen (Politsei ja piirivalve seadus) utnämns poliser till tjänster. Polisens ansvarsområden har delats in i prefekturer. Dessa leds av

perfekter, som enligt lagen om polisen och gränsbevakningen utnämns av inrikesministeriet på förslag av polis- och gränsbevakningsstyrelsens generaldirektör.

6 Remissvar

Anmälningsskyldighet

Remissinstanserna polisnrättningen i Sydvästra Finland, polisnrättningen i Västra Nyland, polisnrättningen i Helsingfors, polisnrättningen i Tavastland, polisnrättningen i Sydöstra Finland, polisnrättningen i Lappland, polisnrättningen i Österbotten, statsrådets kansli, inrikesministeriets förvaltnings- och utvecklingsavdelning och finansministeriet hade ingenting att yttra om anmälningsskyldigheten.

Polisyrkeshögskolan, centralkriminalpolisen, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, polisnrättningen i Inre Finland, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, Poliisihallinnon Pääliköt ja Asiantuntijat ry, Suomen nimismiesyhdistys ry, polisnrättningen i Uleåborg, polisnrättningen i Östra Nyland och polisnrättningen i Östra Finland understödde förslaget om anmälningsskyldighet.

Inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet konstaterade i sitt utlåtande att i propositionen bör i bedömningen av nuläget också bestämmelserna om skyddspolisens utlämnande av uppgifter i 5 a kap. 55 § i polislagen beaktas. I förslaget hänvisas det till denna del endast till 8 § i polisförvaltningsförordningen. Till övriga delar ansåg enheten för nationell säkerhet att de föreslagna bestämmelserna är bra och hade ingenting annat att säga i frågan.

Skyddspolisen noterade i sitt utlåtande att förhållandet mellan den föreslagna ordalydelsen i 4 a § 1 mom. och motiveringarna till momentet är otydligt. Den nödvändighetströskel eller det prövningselement som det hänvisas till i motiveringen framgår inte av själva bestämmelsen. Av motiveringen framgår det inte heller vilkendera av parterna – den anmälningsskyldige eller mottagaren av anmälan – som ska utöva eventuell prövningsrätt. Dessutom konstaterade skyddspolisen i sitt utlåtande att om anmälningsskyldigheten föranleds av sådana sekretessbelagda ärenden som hör till den högre säkerhetsklassen, kan det av informationssäkerhetsskäl vara omöjligt att bokstavligen uppfylla kravet på samtidig anmälan.

Polisstyrelsen ansåg i sitt utlåtande att det är motiverat att från nuvarande 4 a § i polisförvaltningslagen överföra 3 och 4 mom., som enbart gäller Polisstyrelsen, till polisförvaltningslagens 4 §, som uteslutande gäller Polisstyrelsen. Dessutom föreslog Polisstyrelsen att hänvisningen till 4 § 3 mom., som begränsar användningen av devolution, stryks ur det föreslagna 4 § 4 mom. så att polisöverdirektörens devolutionsrätt utvidgas till att omfatta alla ärenden som gäller den underlydande förvaltningen. Polisstyrelsen föreslog också i sitt utlåtande att anmälningsskyldigheten för de polisenheter som lyder under Polisstyrelsen ska ändras så att den också omfattar de ärenden som kan ha en betydande inverkan på genomförandet av polisens riktlinjer för verksamheten.

I fråga om det föreslagna 4 a § 1 mom. ställde sig Polisstyrelsen positiv till propositionen och konstaterade att eftersom 4 a § 1 mom. gäller både chefen för Polisstyrelsen och chefen för skyddspolisen skulle det vara bra att i motiveringen ha exempel på informering i fråga om båda. I sitt utlåtande understödde Polisstyrelsen däremot inte det föreslagna 4 a § 2 mom. I motiveringen till de enskilda bestämmelserna anges inte vad som avses med inrikesministeriet, dvs. vilken faktisk fysisk person som ska hållas informerad och om detta kan ske på det sätt som nämns i 4 a § 1 mom. I motiveringen till regeringspropositionen har dessutom personkretsen enligt 4 a § 2 mom. i den gällande lagen begränsats till att gälla personkretsen inrikesministern,

kanslichefen och polisavdelningens avdelningschef, och det skulle vara bra att hålla fast vid detta även i fortsättningen. Polisstyrelsen fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid momentets vaga ordalydelse och konstaterade att kravet på noggrann avgränsning förutsätter en omformulering av bestämmelsen och motiveringen. Polisstyrelsen ställde sig positiv till att 4 a § 2 mom. stryks helt ur propositionen.

I fråga om 4 a § 3 mom. konstaterade Polisstyrelsen i sitt utlåtande att då ingen särskilt förordnad person specificeras i utkastet till regeringsproposition, utan specifikationen görs på arbetsordnings- eller uppgiftsförordningsnivå, saknas det helt och hållet en definition av grunderna för erhållande av information. Om lagen ändras, bör denna grund vara hörnstenen i propositionen. Dessutom konstaterade Polisstyrelsen att hänvisningen i motiveringen till inrikesministeriets verksamhet möjliggör rätt att få information på grund av att de uppgifter som ministern, kanslichefen och polisavdelningens avdelningschef utför är av allmän karaktär, men att man med stöd av det inte kan motivera inrikesministeriets övriga aktörers kategoriska rätt att få information om akuta operativa situationer. Grunderna på strategisk nivå bör inte räcka till för delning av operativ information till en icke-definierad personkrets.

Justitieministeriet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att det i motiveringen till utkastet till propositionen konstateras att utöver de ställföreträdare som nämns i 1 mom. kan också en särskilt förordnad person, såsom beredskapsjourhavande, vid inrikesministeriet få information. Motiveringen till propositionen verkar således skilja sig från 4 a § 1 mom., där det på ett uttömmande sätt föreskrivs till vilka personer uppgifterna ska lämnas ut. Dessutom konstaterade justitieministeriet att rätten att få uppgifter och möjligheten att lämna ut uppgifter kan t.ex. gälla behövliga uppgifter för ett visst syfte, om strävan har varit att i lagen ge en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte räknas upp, ska lagstiftningen innehålla kravet att informationen ska vara nödvändig för ett visst syfte. Anmälningsskyldigheten enligt det föreslagna 4 a § 1 mom. är till sin formulering tämligen vag och av bestämmelsen framgår det inte i vilket syfte det är nödvändigt att lämna ut uppgifter. Därför bör bestämmelsen preciseras så att det av lagen framgår att uppgifterna är nödvändiga med tanke på ett visst syfte.

Justitieministeriet fäste i sitt utlåtande också uppmärksamhet vid förhållandet mellan de föreslagna 1 och 2 mom. i 4 a §. I propositionsutkastet har tillämpningsområdet för 4 a § 2 mom. utvidgats till att i båda fallen gälla ärenden som omfattas av verksamhetsområdet, varvid det är oklart till vilka delar 4 a § 2 mom. skiljer sig från anmälningsskyldigheten enligt 4 a § 1 mom. Justitieministeriet ansåg att den föreslagna regleringen bör förtydligas, så att anmälningsskyldigheternas inbördes förhållande framgår av lagen eller motiveringen till den. I 4 a § 2 mom. bör dessutom ordalydelsen ”hålla x informerat om” formuleras så att skyldigheten att lämna uppgifter tydligare framgår av den. Samtidigt finns det skäl att precisera vad som avses med information som gäller verksamhetsområdet.

I slutet av sitt utlåtande uppmanade justitieministeriet att fästa uppmärksamhet vid hur den automatiska anmälningsskyldigheten för Polisstyrelsen och skyddspolisen i fråga om uppgifter ska bedömas i förhållande till statsrådets lägescentralas rätt att lämna uppgifter till statsrådet i enlighet med 4 § i lagen om statsrådets lägescentral (300/2017) och i förhållande till Polisstyrelsens och skyddspolisens övriga skyldigheter att anmäla uppgifter till inrikesministeriet i enlighet med lagen om polisförvaltningen.

Med anledning av remissvaren gjordes preciseringar i paragrafen om anmälningsskyldighet både i fråga om innehållet och personkretsen. Till följd av remissvaren begränsades de uppgifter som ska lämnas med stöd av 4 a § 1 mom. till de uppgifter som är nödvändiga för skötseln av

inrikesministeriets uppgifter. Den allmänna skyldigheten enligt 4 a § 2 mom. för polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen att informera inrikesministeriet ströks ur propositionsutkastet. De uppgifter som Polisstyrelsen och skyddspolisen ska lämna till statsrådets lägescentral avgränsades till att lämnas till en person som är i beredskap och som förordnats av inrikesministeriet.

Utnämningsbehörighet

Av remissinstanserna understöder Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, polisinrättningen i Östra Finland, polisinrättningen i Lappland, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, Poliisihallinnon Päälliköt ja Asiantuntijat ry och Suomen nimismiesyhdistys ry förslaget om utnämningsbehörighet.

Statsrådets kansli och inrikesministeriets förvaltnings- och utvecklingsavdelning hade inget att yttra i ärendet.

Justitieministeriet ansåg i sitt utlåtande att om inrikesministeriet ska informeras innan utnämningensbeslutet fattats, vilket har föreslagits i motiveringen, bör bestämmelsen preciseras till denna del så att innehållet i bestämmelsen framgår närmare av lagen.

Enligt finansministeriets utlåtande finns det skäl att vid överföring av behörigheten att utnämna polischefer från ministerienivå till Polisstyrelsen fästa uppmärksamhet vid om cheferna för polisinrättningarna när det gäller deras befogenheter, ställning och uppgifter som innebär utövning av offentlig makt jämföras med cheferna för statens ämbetsverk eller med andra utnämningar på lägre nivå inom statsförvaltningen. De chefer för ämbetsverk som avses i 26 § 4 punkten i statstjänstemannalagen (750/1994) utnämns i regel vid statsrådets allmänna sammanträde, vars beslutsfattande är kollegialt, varvid medlemmarna i statsrådet har möjlighet att ta ställning till utnämningarna. Ämbetsverkschefer är enligt 28 § 2 mom. i statstjänstemannaförordningen cheferna för de ämbetsverk som är direkt underställda ministerierna och verkställande direktörerna för de statliga affärsverken med undantag av de tjänster som särskilt föreskrivs i statstjänstemannaförordningen.

Största delen av polisinrättningarna föreslog också att Polisstyrelsen samtidigt ska få behörighet att utnämna cheferna för andra enheter som lyder under Polisstyrelsen, dvs. chefen för centralkriminalpolisen och rektorn för Polisyrkeshögskolan. I två utlåtanden fästes dessutom uppmärksamhet vid att utnämningarna av cheferna för polisinrättningarna är tidsbegränsade och att tidsfristen på fem år antingen bör slopas eller förlängas. En av polisinrättningarna föreslog att behörigheten att utnämna cheferna för polisinrättningarna ska kvarstå oförändrad med hänsyn till utnämningsbehörigheten för andra enheter som lyder under Polisstyrelsen. Även Polisyrkeshögskolan konstaterade att man samtidigt också bör ändra behörigheten att utnämna chefen för centralkriminalpolisen och rektorn för Polisyrkeshögskolan. Enligt Polisyrkeshögskolan bör statsrådet ha behörighet att utnämna chefen för en polisinrättning. Polisöverdirektören föredrar ärendet och inrikesministeriet informeras innan utnämningensbeslutet fattas.

Remissvaren föranledde inga ändringar i paragrafen om utnämningsbehörighet.

7 Specialmotivering

4 §. Polisstyrelsen. I den gällande bestämmelsen föreskrivs det om Polisstyrelsens uppgifter och om att polisöverdirektören leder Polisstyrelsen. Det föreslås att 4 a § 3 och 4 mom. i den gällande lagen fogas till bestämmelsen, vilka följaktligen stryks i 4 a §. Momentens innehåll ändras

inte, i dem föreskrivs det fortfarande om anmälningsskyldigheten för en enhet som är underställd Polisstyrelsen och om polisöverdirektörens devolutionsrätt. Enligt förslaget ska det i paragrafen i fortsättningen föreskrivas om uppgifterna för Polisstyrelsen, som leds av polisöverdirektören, om anmälningsskyldigheten för en enhet som är underställd Polisstyrelsen samt om polisöverdirektörens devolutionsrätt.

En enhet som är underställd Polisstyrelsen ska enligt 3 mom. underrätta Polisstyrelsen om sådana av enheten 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.

Polisöverdirektören vid Polisstyrelsen kan enligt 4 mom. i enskilda fall överta avgörandet av ett i 3 mom. avsett förvaltningsinternt ärende som det föreskrivs att ska avgöras av någon annan tjänsteman som hör till polispersonalen.

4 a §. Polisstyrelsens och skyddspolisens anmälningsskyldighet Bestämmelsens rubrik preciseras så att den bättre motsvarar innehållet. Eftersom momenten om anmälningsskyldigheten för en enhet som är underställd Polisstyrelsen och om förbehållet för polisöverdirektörens beslutanderätt överförs till 4 §, ändras paragrafens rubrik till Polisstyrelsens och skyddspolisens anmälningsskyldighet.

Enligt 1 mom. i den gällande paragrafen ska polisöverdirektören underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter inom polisväsendet som är samhälleligt betydande. Skyddspolisen ska underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter i skyddspolisens uppgifter som är av samhällelig betydelse, och dessutom underrätta polisöverdirektören om dessa angelägenheter, om de har betydande inverkan på det övriga polisväsendet.

Det föreslagna nya 1 mom. innehåller inga betydande innehållsmässiga ändringar jämfört med det gällande 4 a § 1 mom. polisförvaltningslagen. Det föreslås att 1 mom. preciseras så att polisöverdirektören och skyddspolisens chef i fråga om samhälleligt betydelsefulla angelägenheter som gäller verksamhetsområdet för organisationen i fråga och som är nödvändiga med tanke på skötseln av inrikesministeriets uppgifter ska underrätta inrikesministern samt inrikesministeriets kanslichef och chefen för den avdelning eller enhet som styr verksamhetsområdet i fråga.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen anmälningsskyldiga i enlighet med den gällande bestämmelsen. Skyldigheten är dock inte bunden till den person som är polisöverdirektör eller chef för skyddspolisen. Även personer som är ställföreträdare för cheferna eller personer som särskilt förordnats till uppgiften, t.ex. den som är i beredskap kan fullgöra anmälningsskyldigheten. Polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen ansvarar dock för att anmälan görs. Vikariat och andra arrangemang genom vilka skyldigheten kan fullgöras ska definieras närmare genom t.ex. interna föreskrifter som utfärdas av den behöriga myndigheten. För att det ska vara möjligt att trygga informationsgången i frånvarosituationer är det nödvändigt att skyldigheten inte knyts till en person.

Anmälan ska göras till inrikesministern, inrikesministeriets kanslichef samt till chefen för den avdelning eller enhet som styr verksamhetsområdet i fråga. Med den avdelning som nämns i momentet avses inrikesministeriets polisavdelning, som utöver ministern och kanslichefen omfattas av polisöverdirektörens anmälningsskyldighet. Med enhet avses inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet som svarar för skyddspolisens verksamhet och som utöver ministern och kanslichefen ska omfattas av anmälningsskyldigheten för chefen för skyddspolisen. Vid inrikesministeriet kan informationen också tas emot av en ställföreträdare för ministern, för kanslichefen, för chefen för polisavdelningen eller för chefen för enheten för nationell säkerhet, vilket

i frånvarosituationer är nödvändigt för att säkerställa informationsgången. Anmälan ska göras samtidigt till alla som nämns i momentet. Bestämmelser om ställföreträdare för inrikesministeriets högsta tjänstemän finns i 56 § i inrikesministeriets förordning om inrikesministeriets arbetsordning (1078/2013).

Vid inrikesministeriet kan uppgifter lämnas ut till ministeriets tjänstemän på basis av vilka uppgifter som behövs för att tjänstemannens uppgifter ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt. Exempelvis ministeriets kommunikationsdirektör ska kunna få de uppgifter som behövs för skötseln av sina uppgifter. Bestämmelser om tystnadsplikt för tjänstemän finns i statstjänstemannalagen och i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Inrikesministern har politiskt ansvar för polisverksamheten och ministern ska vara medveten om alla centrala frågor som gäller verksamhetsområdet. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att inrikesministern får uppdaterad information när det gäller angelägenheter av samhällsrelig betydelse. Med tanke på en ändamålsenlig skötsel av inrikesministeriets uppgifter är det sålunda nödvändigt att inrikesministern, kanslichefen samt den avdelning som leder polisens verksamhetsområde och den enhet som ansvarar för den nationella säkerheten är informerade om samhällsrelig betydande angelägenheter inom sitt verksamhetsområde.

De uppgifter som avses i bestämmelsen ska vara nödvändiga för att få en uppdaterad och tillräcklig bild av en samhällsrelig betydande angelägenhet som gäller verksamhetsområdet och som påverkar skötseln av ministeriets uppgifter. De samhällsrelig betydande angelägenheter och händelser som avses i bestämmelsen är mycket varierande och därför går det inte att på ett uttömmande sätt definiera vilka uppgifter och datainnehåll som anmälningsskyldigheten ska gälla. Som exempel på en samhällsrelig betydande angelägenhet som gäller polisväsendet kan nämnas plötsliga exceptionella situationer inom polisverksamheten. Polisens operativa verksamhet eller skyddspolisens verksamhet kan dessutom i enskilda fall bli samhällsrelig betydande, om t.ex. nyheterna om den är omfattande eller den väcker stort intresse i sociala medier.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska uppgifterna trots sekretessbestämmelserna lämnas till de tjänstemän vid inrikesministeriet som nämns i momentet. Eftersom det är svårt att på förhand på ett uttömmande sätt definiera hurdana uppgifter och datainnehåll som anmälningsskyldigheten gäller, är det nödvändigt att uppgifterna kan lämnas trots sekretessbestämmelserna. Uppgifterna kan således lämnas ut trots sekretessbestämmelserna i t.ex. förundersökningslagen (805/2011). Behovet av att få detaljerade uppgifter om förundersökningar skulle komma att vara exceptionellt. I samband med utlämnandet av uppgifter av denna typ ska det ovillkorligen säkerställas utlämnandet av uppgifterna inte äventyrar förundersökningsmyndighetens funktioner. Uppgifterna ska dessutom vara nödvändiga för skötseln av ministeriets uppgifter eller för att utforma en lägesbild i fråga om en samhällsrelig betydande händelse. Vid bedömningen av nödvändigheten är det alltid fråga om en prövning där behovet av och grunden för det skydd för det intresse som skyddas av sekretessbestämmelserna beaktas i förhållande till behovet av att skapa en riktig och tillräcklig helhetsbild med tanke på planeringen av verksamheten samt genomförandet av resultatstyrningen och fullgörandet av övervakningsskyldigheten.

Angelägenheter av samhällsrelig betydelse som gäller polisens verksamhetsområde innehåller endast i undantagsfall personuppgifter, såsom t.ex. en persons namn. På behandlingen av personuppgifter tillämpas den allmänna lagstiftning som ska tillämpas på behandlingen av personuppgifter samt lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019). Behandlingen och utlämnandet av uppgifter, som omfattas av anmälningsskyldigheten, inom inrikesministeriets interna organisation bestäms enligt 23 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I fråga om all förmedling av uppgifter som nämns ovan ska dessutom de all-

männa informationssäkerhetskraven beaktas vid behandlingen av handlingar. Till exempel i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), som trädde i kraft den 1 januari 2020, föreskrivs det om allmänna informationssäkerhetskrav för hanteringen av handlingar hos myndigheter inom statsförvaltningen samt om grunderna för klassificeringen av handlingar och de informationssäkerhetskrav som motsvarar klassificeringen och som ska iaktas vid hanteringen av handlingar.

Enligt gällande 4 a § 2 mom. ska polisöverdirektören hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller Polisstyrelsen. Skyddspolisens chef ska hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller skyddspolisens. I fråga om polisöverdirektörens och skyddspolisens chefs deltagande i handläggningen av säkerhetsfrågor vid inrikesministeriet gäller vad som föreskrivs särskilt.

Paragrafens 2 mom. ska upphävas som onödigt. Enligt 2 § i statsrådets förordning om inrikesministeriet (1056/2013) hör Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisens, Polisyrkeshögskolan och polisinrättningarna till inrikesministeriets ansvarsområde. Inrikesministeriet leder och övervakar verksamheten inom förvaltningsområdet. I detta syfte har inrikesministeriet i egenskap av myndighet rätt att för skötseln av sina lagstadgade uppgifter få uppgifter av myndigheter inom den förvaltning som är underställd ministeriet. Bestämmelser om polisöverdirektörens och skyddspolisens chefs deltagande i handläggningen av säkerhetsfrågor vid inrikesministeriet finns i inrikesministeriets förordning om inrikesministeriets arbetsordning.

I det föreslagna 2 mom. föreslås en bestämmelse om att de uppgifter som lämnas ut till lägescentralen ska lämnas ut till inrikesministeriet. I 2 § i lagen om statsrådets lägescentral (300/2017) föreskrivs det om skyldigheten för ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna inom deras förvaltningsområde att informera statsrådets lägescentral om säkerhetsincidenter, som enligt myndighetens bedömning kan vara av betydelse vid utformandet av en lägesbild. Uppgifter som är av betydelse för utformandet av en lägesbild är t.ex. händelseinformation om en fara som hotar medborgarnas säkerhet, såsom en omfattande brand. Dessutom ska uppgifter lämnas om t.ex. en säkerhetsincident som väcker ett betydande offentligt intresse, såsom allvarliga ordningsproblem eller cyberattacker och störningar eller hot om störningar, såsom t.ex. terroråd, som eventuellt kräver åtgärder av statsrådet.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska Polisstyrelsen och skyddspolisens i fortsättningen lämna motsvarande uppgifter som enligt lagen om statsrådets lägescentral ska lämnas till statsrådets lägescentral.

Uppgifterna ska lämnas ut till den som är i beredskap och som förordnats av inrikesministeriet. Enligt 59 § i inrikesministeriets förordning om inrikesministeriets arbetsordning meddelas närmare föreskrifter och anvisningar om allmänt ordnande av arbetet vid ministeriet i interna föreskrifter och anvisningar som fastställs av ministern eller kanslichefen. Vid inrikesministeriets polisavdelning har ett icke formbundet beredskapsarrangemang tagits i bruk permanent. Det finns behov att lämna ut uppgifter till den som är i beredskap, så att en så snabb informationsgång som möjligt säkerställs vid hot mot säkerheten.

Enligt 1 § i statsrådets förordning om inrikesministeriet (1056/2013) hör det till inrikesministeriets uppgifter att ansvara för allmän ordning och säkerhet. Dessutom ansvarar inrikesministeriet enligt 1 § i polisförvaltningslagen för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde. Skötseln av dessa uppgifter förutsätter att en lägesbild av förvaltningsområdet utformas i realtid. Av denna anledning är det ändamålsenligt att trygga informationsgången inte bara till lägescentralen utan samtidigt också till inrikesministeriet. Den föreslagna bestämmelsen är ny,

och den är nödvändig för att säkerställa informationsgången samt för skötseln av inrikesministeriets uppgifter. Syftet med bestämmelsen är att snabba upp informationsgången till inrikesministeriet så att ministeriet får uppgifterna samtidigt som statsrådets lägescentral och inte först efter att lägescentralen lämnat dem till ministeriet. Detta är nödvändigt för utformandet av en uppdaterad lägesbild och för att främja och påskynda vidtagandet av behövliga åtgärder t.ex. i betydande farosituationer som hotar medborgarnas säkerhet.

I det föreslagna 3 mom. preciseras den anmälningsskyldighet som avses i 2 mom. i fråga om sekretessen. Enligt det föreslagna 3 mom. får de uppgifter som avses i 2 mom. trots sekretessbestämmelserna lämnas ut på det sätt som föreskrivs i 3 § i lagen om statsrådets lägescentral. Säkerhetsincidenter är som situationer mycket varierande och därför går det inte att på ett uttömmande sätt definiera av vilka myndigheter och från hurdana datainnehåll det kan vara nödvändigt att det ges uppgifter för utformandet av en lägesbild. Därför är det nödvändigt att uppgifter kan lämnas trots sekretessbestämmelserna. Rätten för statsrådets lägescentral att få uppgifter om säkerhetsincidenter begränsas i fråga om utformandet av en lägesbild till de uppgifter som är nödvändiga för utformandet. På motsvarande sätt begränsas också inrikesministeriets rätt till de nödvändiga uppgifterna. Utgångspunkten är dessutom att de uppgifter om en säkerhetsincident som är nödvändiga för utformandet av en lägesbild lämnas till inrikesministeriet på eget initiativ.

För precisering av vilka datainnehåll som ska lämnas ut har det fastställts exempel i 3 § 1 mom. i lagen om statsrådets lägescentral. I de uppgifter som lämnas ut till statsrådets lägescentral finns det endast i undantagsfall personuppgifter, t.ex. namn. På behandlingen av dem tillämpas den allmänna lagstiftning som ska tillämpas på behandlingen av personuppgifter. På motsvarande sätt som i fråga om lägescentralen innehåller inrikesministeriets rätt att få information också begränsningar, och om den finns det bestämmelser i 3 § 2 mom. i lagen om statsrådets lägescentral.

14 §. Behörighetsvillkor för tjänsten som chef för en polisinsrättning och utnämning till tjänsten
Det föreslås att 2 mom. ändras så att chefen för en polisinsrättning utnämns av Polisstyrelsen i stället för av inrikesministeriet. Polisinsrättningarna är lokala förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under Polisstyrelsen, dvs. Polisstyrelsen är överordnad myndighet för polisinsrättningarna. Polisöverdirektören, som är chef för Polisstyrelsen, har resultatansvar för verksamheten för Polisstyrelsen och förvaltningen under den. Därför är det motiverat att också behörigheten att utnämna innehas av samma aktör som svarar för den underlydande förvaltningens verksamhet. Inrikesministeriet har en roll som styrande och övervakande organ för polisens verksamhetsområde och därför kan det anses motiverat att ministeriet underrättas om processen vid utnämningar av chefen för en polisinsrättning också med tanke på bestämmelserna om informationskyldighet i polisförvaltningslagen. Polisstyrelsens behörighet att utnämna de högsta tjänstemännen kan också anses ha en sådan betydelse att Polisstyrelsen ska informera inrikesministeriet innan beslutet om utnämning fattas, trots att det inte särskilt föreskrivs om detta.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Såsom ändringar som sammanhänger med ändringar i behörigheten att utnämna chefen för en polisinsrättning genomförs det ändringar i statsrådets förordningar så att de tjänstemannarättsliga behörigheterna i anslutning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande som chef för en polisinsrättning koncentreras till en enda myndighet, dvs. Polisstyrelsen. Detta gäller t.ex. bestämmelserna om uppsägning, beviljande av tjänstledighet, beviljande av bisysslotillstånd och disciplinära åtgärder när det gäller chefen för en polisinsrättning, som det föreskrivs om i polisförvaltningsförordningen.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. I fråga om bestämmelserna om utnämningsbehörigheten som gäller tjänsten som chef för en polisinspektion föreslås det att det i övergångsbestämmelsen tas in ett omnämnande om att de tjänster och tjänsteförhållanden för viss tid som avses i 14 § 2 mom. och som förklarats vakanta när denna lag träder i kraft tillsätts med iakttagande av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar som sig bör. Bestämmelsen har ansetts innefatta styrningen och övervakningen av den förvaltning som lyder under ministeriet. Enligt 1 § i polisförvaltningslagen ansvarar inrikesministeriet för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde och för sådana uppgifter inom polisens verksamhetsområde som enligt vad som föreskrivs särskilt ankommer på ministeriet.

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Vissa bestämmelser i propositionen är av betydelse med tanke på bestämmelsen om skydd för privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Då rätten att få uppgifter går före sekretessbestämmelserna har utskottet brukat anse att det i sista hand är fråga om att den myndighet som har rätt till uppgifter genom sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som skyddas med den sekretess som gäller myndigheten som innehar uppgifterna.

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid bl.a. vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information har enligt utskottet kunnat gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, i de fall då lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (GrUU 62/2010 rd, s. 4/I, och de utlåtanden som nämns där). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få information, låt vara att den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd, s. 4/II och GrUU 62/2010 rd, s. 4/I).

Enligt 4 a § 1 mom. i lagförslaget ska polisöverdirektören och chefen för skyddspolisen utan hinder av sekretessbestämmelserna ha en skyldighet att informera om angelägenheter som gäller verksamhetsområdet och som är av samhälls- eller allmännyttig betydelse. Enligt 4 a § 3 mom. ska dessutom Polisstyrelsen och skyddspolisen när de underrättar statsrådets lägescentral om en sådan säkerhetsincident som avses i 2 § i lagen om statsrådets lägescentral lämna motsvarande uppgifter till inrikesministeriet.

Anmälan ska gälla sådana uppgifter som är nödvändiga för skötseln av ministeriets uppgifter och för att utforma en uppdaterad lägesbild. Eftersom t.ex. incidenter som inverkar på den nationella säkerheten är varierande till sin natur är det svårt att på förhand definiera hurdan innehåll uppgifterna ska ha för t.ex. utformningen av en lägesbild. I regeringens proposition om lagen om statsrådets lägescentral (RP 261/2016 rd) har uppgifter som hänför sig till säkerhetsincidenter specificerats.

Kretsen av dem som får uppgifter har begränsats till att gälla endast personer som arbetar vid ministeriet och syftet med att få uppgifter är begränsat, eftersom det är avgränsat till information som är nödvändig för skötseln av ministeriets uppgifter. Ministeriets rätt att få information är

behövlig bl.a. som stöd för beslutsfattande och verksamhet som gäller säkerhetslagen orsakade av störningar och hot om störningar, vilka riktar sig mot samhällets säkerhet.

Bestämmelser om behörighetsvillkor för de högsta tjänsterna inom polisförvaltningen och om utnämning till tjänsterna finns på lagnivå från den 1 april 2017 (RP 121/2016 rd), då rättsläget ändrades så att det motsvarar de synpunkter som lades fram i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 67/2010 rd) och i justitiekanslersämbetets utlåtande (OKV/22/20/2015) om utfärdande av bestämmelser på lagnivå.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan statsrådet utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Bestämmelserna om utnämning till statliga tjänster har inte nödvändigtvis något direkt samband med individens rättsliga ställning, utan snarare med bestämmelserna i 119 § 2 mom. i grundlagen om statsförvaltningens organ och de anknyttande regleringsbefogenheterna. Statsrådet utnämner enligt 126 § 1 mom. i grundlagen statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet. Det har ansetts vara möjligt att genom lag eller enligt ett lagbaserat bemyndigande genom förordning föreskriva om avvikelser från statsrådets allmänna behörighet (RP 1/1998 rd). Bestämmelser om behörigheten för utnämning till tjänsten som chef för en polisinrättning ska fortfarande utfärdas på lagnivå.

På de grunder som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen (110/1992) 4 a § och 14 § 2 mom. sådana de lyder, 4 a § i lag 860/2015 och 14 § 2 mom. i lag 48/2017, samt
fogas till 4 §, sådan den lyder i lag 860/2015, ett nytt 3 och 4 mom. som följer:

4 §

Polisstyrelsen

En enhet som är underställd Polisstyrelsen ska underrätta Polisstyrelsen om sådana av enheten 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.

Polisöverdirektören kan i enskilda fall överta avgörandet av ett i 3 mom. avsett förvaltningsinternt ärende som det föreskrivs att ska avgöras av någon annan tjänsteman som hör till polispersonalen.

4 a §

Polisstyrelsens och skyddspolisens anmälningsskyldighet

Trots sekretessbestämmelserna ska polisöverdirektören och skyddspolisens chef i fråga om samhälleligt betydelsefulla angelägenheter som gäller verksamhetsområdet för organisationen i fråga och som är nödvändiga med tanke på skötseln av inrikesministeriets uppgifter underrätta inrikesministern samt inrikesministeriets kanslichef och chefen för den avdelning eller enhet som styr verksamhetsområdet i fråga.

Polisstyrelsen och skyddspolisen ska 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.

De uppgifter som avses i 2 mom. får trots sekretessbestämmelserna lämnas ut på det sätt som föreskrivs i 3 § i lagen om statsrådets lägescentral.

14 §

Behörighetsvillkor för tjänsten som chef för en polisinrättning och utnämning till tjänsten

Chefen för en polisinrättning utnämns av Polisstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

De tjänster och tjänsteförhållanden för viss tid som avses i 14 § 2 mom. och som förklarats vakanta när denna lag träder i kraft tillsätts med iakttagande av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

RP 63/2020 rd

Helsingfors den 7 maj 2020

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Maria Ohisalo

Lag

om ändring av polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen (110/1992) 4 a § och 14 § 2 mom. sådana de lyder, 4 a § i lag 860/2015 och 14 § 2 mom. i lag 48/2017, samt
fogas till 4 §, sådan den lyder i lag 860/2015, ett nytt 3 och 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

4 §

Polisstyrelsen

Föreslagen lydelse

4 §

Polisstyrelsen

En enhet som är underställd Polisstyrelsen ska underrätta Polisstyrelsen om sådana av enheten 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.

Polisöverdirektören kan i enskilda fall överta avgörandet av ett i 3 mom. avsett förvaltningsinternt ärende som det föreskrivs att ska avgöras av någon annan tjänsteman som hör till polispersonalen.

4 a §

Anmälningsskyldighet och förbehållande av beslutanderätten

Polisöverdirektören ska underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter inom polisväsendet som är av samhällelig betydelse. Skyddspolisen ska underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter i skyddspolisens uppgifter som är av samhällelig betydelse, och dessutom underrätta polisöverdirektören om dessa angelägenheter, om de har betydande inverkan på det övriga polisväsendet.

4 a §

Polisstyrelsens och skyddspolisens anmälningsskyldighet

Trots sekretessbestämmelserna ska polisöverdirektören och skyddspolisens chef i fråga om samhälleligt betydelsefulla angelägenheter som gäller verksamhetsområdet för organisationen i fråga och som är nödvändiga med tanke på skötseln av inrikesministeriets uppgifter underrätta inrikesministern samt inrikesministeriets kanslichef och chefen för den avdelning eller enhet som styr verksamhetsområdet i fråga.

Gällande lydelse

Polisöverdirektören ska hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller Polisstyrelsen. Skyddspolisens chef ska hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller skyddspolisen. I fråga om polisöverdirektörens och skyddspolisens chefs deltagande i handläggningen av säkerhetsfrågor vid inrikesministeriet gäller vad som föreskrivs särskilt.

En enhet som är underställd Polisstyrelsen ska underrätta Polisstyrelsen om sådana av enheten 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.

Polisöverdirektören kan i enskilda fall överta avgörandet av ett i 3 mom. avsett förvaltningsinternt ärende som det föreskrivs att ska avgöras av någon annan tjänsteman som hör till polispersonalen.

14 §

Behörighetsvillkor för tjänsten som chef för en polisinrättning och utnämning till tjänsten

Chefen för en polisinrättning utnämns av inrikesministeriet efter att ministeriet hört polisöverdirektören.

Föreslagen lydelse

Polisstyrelsen och skyddspolisen ska 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.

De uppgifter som avses i 2 mom. får trots sekretessbestämmelserna lämnas ut på det sätt som föreskrivs i 3 § i lagen om statsrådets lägescentral.

14 §

Behörighetsvillkor för tjänsten som chef för en polisinrättning och utnämning till tjänsten

Chefen för en polisinrättning utnämns av Polisstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

De tjänster och tjänsteförhållanden för viss tid som avses i 14 § 2 mom. och som förklarats vakanta när denna lag träder i kraft tillsätts med iakttagande av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.