

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 4 och 5 § polisförvaltningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att polisförvaltningslagen skall ändras. Enligt propositionen skall polisens högsta ledning besluta om grunderna för samarbete i länet mellan den lokala polisen och polisens riksomfattande enheter. Polisens länsledning skall utifrån de grunder som anges av polisens högsta ledning besluta om samarbetet i länet mellan den lokala polisen och polisens riksomfattande enheter. Centralkriminalpolisen, rörliga polisen och skyddspolisen skall vara riksomfattande enheter också i fort-

sättningen, men deras regionala enheters verksamhetsområde skall ändras utgående från den nya länsindelningen. Till följd av den föreslagna ändringen kan polisens länsledning på basis av funktionella behov besluta om användning av de polisresurser som förlagts i området. I alla riksomfattande enheters verksamhet skall tyngdpunkten läggas vid uppgifter som kräver särskild kompetens.

Avsikten är att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1998.

ALLMÄNMOTIVERING

1. Nuläge

1.1 Polisens organisation och samarbetet inom den

Bestämmelserna om polisens organisation finns i polisförvaltningslagen (110/1992) och polisförvaltningsförordningen (158/1996). Enligt 1 § polisförvaltningslagen leder inrikesministeriet polisväsendet i hela landet. Polisens högsta ledning utgörs av inrikesministeriets polisavdelning. Regional förvaltningsmyndighet för polisen under ministeriet är länsstyrelsen, vars polisavdelning eller polisbyrå utgör polisens länsledning. Polisens lokala förvaltningsmyndighet under länsstyrelsen utgör, sedan häradsreformen genomfördes den 1 december 1996, polisrättningen, som är en avdelning vid häradsämbetet eller ett fristående ämbetsverk i häradet. Antalet lokala enheter har efter reformen minskat från 229 polisdistrikt till 90 polisrättningar förlagda till häraderna. Sammanlagt 9000 personer arbetar inom polisens

lokala förvaltning.

Polisens riksomfattande enheter som lyder under inrikesministeriet är centralkriminalpolisen, skyddspolisen, rörliga polisen, polisinstitutet, polisskolan och polisens teknikcentral.

Centralkriminalpolisens har till särskild uppgift att bekämpa internationell, organiserad, yrkesmässig, ekonomisk och annan allvarlig brottslighet, utföra undersökningar samt utveckla brottsbekämpningen, brottsundersökningsmetoderna och polisens data-system. Antalet anställda vid centralkriminalpolisen är totalt 490 personer. Centralkriminalpolisen har fyra regionala enheter med sammanlagt ca 200 tjänstemän.

Rörliga polisens uppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, leda och övervaka trafiken samt verka för att trafiksäkerheten främjas och brottslighet förebyggs, undersöka brott och andra händelser som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten, samt utgöra en polisreserv. Närmare 70 procent av verksamheten vid rörliga poli-

sens regionala enheter är trafiksäkerhetsarbete. I övrigt omfattar arbetsinsatsen upprätthållande av den allmänna ordningen, specialskyddsuppdrag, brottsbekämpning, riksomfattande utbildning och stödfunktioner. Antalet anställda vid rörliga polisen är 745, varav ca 600 är förlagda till fyra regionala enheter.

Skyddspolisens uppgift är att bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet, samt att undersöka sådana brott. Den skall också upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för förebyggande av verksamhet som äventyrar rikets säkerhet. Antalet anställda vid skyddspolisens är 168, varav 50 är förlagda till regionala enheter. Skyddspolisens är indelad i tre regionala enheter och Nylands avdelning.

Inrikesministeriet fastställer verksamhetsområdena för centralkriminalpolisens, rörliga polisens och skyddspolisens regionala enheter.

Inrikesministeriet bestämmer vilka kategorier av ärenden som skall undersökas av centralkriminalpolisens och vilka av skyddspolisens. Inrikesministeriet bestämmer också om undersökningsarrangemangen i förhållandet mellan centralkriminalpolisens och polisens övriga enheter. Polisens länsledning har rätt att i enskilda fall bestämma om undersökningsarrangemangen i länet mellan centralkriminalpolisens och den lokala polisens. Inrikesministeriet har dessutom rätt att utfärda närmare bestämmelser om enheternas ställning och uppgifter.

Om polisväsendet i landskapet Åland finns särskilda bestämmelser.

1.2 Bedömning av nuläget

Omvärlden

Den 1 december 1996 övergick den statliga lokalförvaltningen till ett system med härad, varvid landet indelades i 90 härad med en polisnrättning i varje härad i stället för de tidigare 229 polisdistrikten. Åklagar- och utsokningsväsendet skiljdes från polisväsendet och överfördes till justitieministeriets förvaltningsområde. Reformen förbättrade möjligheterna att utveckla och effektivisera polisväsendet på lokal nivå.

Totalrevideringen av den statliga regionalförvaltningen träder i kraft den 1 september

1997, då fastlandet indelas i fem län och femton arbetskrafts- och näringscentraler inrättas. Avsikten är att polisens länsledning- ar samtidigt minskas till fem. Omorganiseringen av polisens länsledning har också som mål att effektivisera verksamheten inom polisens regionala organisation.

Den europeiska integrationen samt de snabba förändringar som har ägt rum i Finlands närområden har inneburit en markant förändring av polisens arbetsuppgifter. Den undre världens integrering är också ett faktum och brottslingar har redan börjat etablera internationella nätverk. Nya former av brottslighet i anslutning till olika extremistgrupper medför nya riksomfattande brottsbekämpningsproblem, men också i övrigt kräver nya former av brottslighet, som den tekniska utvecklingen och ett allt mer internationellt näringsliv medför, att åtgärder koordineras och brottsbekämpningen ordnas på en riksomfattande basis. Medlemskapet i EES och EU, den kraftigt ökande östtrafiken samt trafikens tekniska utveckling ställer också nya krav på polisens trafikövervakning. Schengen-medlemskapet kräver en betydande ökning av arbetsinsatsen när det gäller person- och fordonskontrollen.

Den högsta ledningens behörighet

I polisförvaltningslagen finns flera bestämmelser om den högsta ledningens behörighet att leda verksamheten. Inrikesministeriets polisavdelning, som utgör polisens högsta ledning, leder med stöd av lagens 1 § polisväsendet i hela landet. Den bestämmer också om undersökningsarrangemangen i förhållandet mellan centralkriminalpolisens och polisens övriga enheter. Vidare har den rätt att utfärda närmare bestämmelser om de olika enheternas ställning och uppgifter. Däremot saknas tydliga bestämmelser om fastställda av grunder för samarbetet mellan den lokala polisen och polisens riksomfattande enheter.

Det lokala samarbetet mellan polisens olika enheter

Reformen av polisens lokala och regionala nivå inverkar också på samarbetet mellan den lokala polisen och polisens riksomfattande enheter. Polisens riksomfattande uppgifter sköts av centralkriminalpolisens, skyddspolisens och rörliga polisen, dels självständigt, dels i samarbete med andra enheter.

Likaså sköts den regionala brottsbekämpningen både av centralkriminalpolisens regionala enheter och av den lokala polisens enheter, antingen självständigt eller i samarbete. Uppgifter i anslutning till planeringen och ledningen av polisens trafikövervakning sköts på regional nivå, dels av länsledningen, dels av chefen för rörliga polisens regionala avdelning.

Enligt polisförvaltningslagen utvecklar och leder polisens länsledning polisväsendet i länet. Länsledningens totala ansvar fördunklas av att den har begränsade möjligheter att överföra uppgifter till polisens riksomfattande enheter. Vid planeringen och skötseln av uppgifter har det delvis förekommit överlappningar, och man har inte alltid lyckats komma överens på regional nivå om vilka verksamhetsområden som skall prioriteras och hur resurserna skall användas för olika funktioner.

Inom polisens system för resultatstyrning sluter polisens högsta ledning resultatavtal med länsledningarna och de riksomfattande enheterna, polisens länsledningar med den lokala polisens enheter och de riksomfattande enheterna med sina egna regionala enheter. Samordningen i länet av resultatmålen och verksamheten i förhållandet mellan den lokala polisen, centralkriminalpolisen och rörliga polisen är för närvarande beroende av verksamhetsavtalen. På grund av detta och delvis också på grund av tidtabellen för resultat- och verksamhetsavtalen har det förekommit problem i samband med uppställandet av riksomfattande och regionala mål och bindningen till målen.

Samordningen av det regionala polisväsendet har också försvårats av att omorganiseringen av de riksomfattande enheterna och den lokala polisens regionala nivå har infallit vid olika tidpunkter. Centralkriminalpolisen, skyddspolisen och rörliga polisen införde i början av 90-talet en lättare och mer ändamålsenlig regional organisation, samtidigt som den lokala polisen stannade kvar i det gamla systemet som grundade sig på länsindelningen.

Skyddspolisens uppgifter är av den typ att de berör hela riket och skötseln av uppgifterna förutsätter koordinerad riksomfattande organisering. Genom ett effektivare samarbete mellan skyddspolisen och den lokala polisen kan man dock uppnå både effektivisering av verksamheten och förbättrad resurshushållning.

2. Propositionens mål

Förtydligande av polisens regionala och funktionella behörighet

Det viktigaste målet för reformen är att förtydliga de olika enheternas regionala och funktionella behörighet. Genom ändringen blir polisens trestegsorganisation tydligare: polisens högsta ledning svarar för verksamheten i hela landet, polisens länsledning i länet och polisinspektionens ledning i häradet. Polisens länsledning kan bättre än tidigare leda polisens verksamhet i länet och besluta om hur resurserna skall riktas i den omfattning som krävs. Genom ett förtydligande av behörigheten uppnår man också en situation där hela personalen bättre än tidigare binder sig till uppgiftshelheterna.

Avsikten är att det regionala ansvaret och samarbetet skall effektiviseras ytterligare genom att verksamhetsområdena för de riksomfattande enheternas regionala enheter fastställs utgående från den nya länsindelningen.

Förfarandet med verksamhetsavtal mellan polisens länsledning och de riksomfattande enheternas regionala enheter effektiviseras. I avtalen skall linjerna för regionala mål, verksamhetens nyckelområden och formerna för samarbete mellan olika enheter dras upp.

Ett led i det nya styrningssystemet är enligt förslaget en styrgrupp för den riksomfattande polisförvaltningen, som skall ledas av polisöverdirektören. I styrgruppen skall polisens högsta ledning, polisens länsledningar och polisens riksomfattande enheter vara representerade. Den skall föra resultatamtalen behandla polisförvaltningens centrala strategiska och funktionella linjedragningar med beaktande av hur både de riksomfattande och de lokala uppgifterna utvecklas. Styrgruppen skall också bereda grunderna för samarbetet mellan polisens enheter. Styrgruppen skall vara ett beredande organ som inte har beslutanderätt.

Förtydligande av den sakliga behörigheten

De olika enheternas sakliga behörighet kommer att bli tydligare i och med ändringen. Polisens riksomfattande enheter bevaras oförändrade, och de skall ha sin egna regionala organisation. I fråga om centralkriminalpolisens riksomfattande uppgifter betonas särskilt riksomfattande och internationella

uppgifter som förändras snabbt och kräver särskild kompetens. Verksamhetsavtal skall ingås om koordineringen av den regionala brottsbekämpningen och länsledningen har ansvaret för detta inom sin beslutanderätt.

I fråga om rörliga polisens riksomfattande uppgifter skall tyngdpunkten ligga på övervakningsformer som kräver särskild kompetens och utrustning. Den lokala polisen, som ansvarar för dygnetrunt-skötseln av polisens basuppgifter, och rörliga polisen, som är den riksomfattande enhet som i huvudsak ansvarar för trafiksäkerhetsarbetet, skall komplettera varandra på ett flexibelt och ekonomiskt sätt. Rörliga polisen skall fortfarande utgöra en polisreserv. Om rörliga polisens centrala riksomfattande uppgifter utfärdas bestämmelser genom förordning.

Avsikten är inte att i detta sammanhang ändra skyddspolisens uppgifter i sak, men i och med förenhetligandet av regionalförvaltningen kan samarbetet mellan skyddspolis och länsledningen och därigenom den lokala polisen fortsättningsvis utvecklas.

I stort är avsikten med ändringen att de regionala enheternas personalresurser i framtiden kan utnyttjas effektivare och flexiblare än tidigare. Samarbetet mellan den lokala polisen, centralkriminalpolisen och rörliga polisen intensifieras. Samtidigt betonas uppgifter som kräver särskild kompetens i de riksomfattande enheternas verksamhet. Genom preciseringen av den regionala, funktionella och sakliga behörigheten kan en enhetlig verksamhet och förbättrad kvalitet säkerställas. Med en kompetent och välmotiverad personal kan polisen bäst svara på de utmaningar som internationaliseringen, den fria rörligheten och nya företeelser i samhället för med sig.

3. Propositionens verkningar

3.1 Verkningar i fråga om personal

Propositionen har inga verkningar på personalen. Omorganiseringen av de riksomfattande enheternas regionala organisation på basis av den nya länsindelningen kräver inte ändringar av personalens nuvarande förläggningssorter.

3.2 Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga direkta ekonomiska verkningar. Genom att styrningssystemet görs tydligare slopas överlappande funktioner och när verksamheten blir effektivare förbättras också resurshushållningen.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts på basis av Regionalförvaltningen 2000:s arbete, ett projekt som tillsattes av statsrådet den 19 september 1995, och remissutlåtandena om detsamma. (Kommittébetänkande 1996:8). Propositionen är en del av en större helhet, som består av förslag från arbetsgrupperna för näringsfrågor och för läns- och distriktsförvaltningen. Företrädare för polisens riksomfattande enheter, polisens länsledning och Suomen poliisijärjestöjen liitto - Finlands polisorganisationers förbund ry har deltagit i beredningsarbetet.

Propositionen har behandlats i polisens riksomfattande samarbetsdelegation.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

4 §. *Polisens högsta ledning.* Genom den nya bestämmelsen preciseras befogenheten för polisens högsta ledning att besluta om grunderna för samarbetet mellan den lokala polisen och polisens regionala enheter. Polisens högsta ledning skall utöver de övriga ledningsfunktionerna ha till uppgift att besluta om de allmänna grunder som polisens enheter skall beakta när de planerar använd-

ningen av personalen och andra resurser vid den lokala polisen och vid polisens riksomfattande enheter och samarbetet mellan dem.

5 §. *Polisens länsledning.* Polisens länsledning skall med stöd av den nya bestämmelsen ha rätt att besluta om samarbetet mellan den lokala polisen och polisens riksomfattande enheter i enlighet med de grunder som fastställs av polisens högsta ledning. Enligt gällande bestämmelser kan länsledningen endast besluta om användningen av den lo-

kala polisens personal flexibelt utgående från säkerheten i varje enskild situation. Genom bestämmelsen förbättras länsledningens möjlighet att planera och samordna polisens verksamhet inom länet. I beslutsfattandet skall de skyldigheter som ålagts polisens riksomfattande enheter och de riksomfattande resultatmålen beaktas. Länsledningen kan efter att ha konfererat med chefen för den aktuella enheten besluta om tillfällig användning av personal och material vid en riksomfattande enhet som förlagts i länet för att vid ett bestämt funktionellt behov kunna sätta in en nödvändig extra resurs. Polisens

länsledning kan i brådskande situationer ge order som också personalen vid polisens riksomfattande enheter är skyldig att följa. Enligt 11 § i denna lag utgör rörliga polis- en en polisreserv.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

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

Lag

om ändring av 4 och 5 § polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen av den 14 februari 1992 (110/1992) 4 § 2 mom. 1 punkten
samt 5 § 2 mom. 2 punkten som följer:

4 §

Polisens högsta ledning

Polisens högsta ledning har till uppgift att
1) planera, utveckla och leda polisväsendet
i hela landet och att besluta om grunderna
för samarbetet i länet mellan den lokala po-
lisen och polisens riksomfattande enheter,

5 §

Polisens länsledning

Länsledningen har till uppgift att

2) besluta om samarbetet i länet mellan
den lokala polisen och polisens riksomfat-
tande enheter enligt de grunder som avses i
4 § 2 mom. 1 punkten, samt att

Denna lag träder i kraft den 199 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen
förutsätter får vidtas innan den träder ikraft.

Helsingfors den 15 maj 1997

Vid förfall för Republikens President
Statsminister

PAAVO LIPPONEN

Inrikesminister *Jan-Erik Enestam*

Lag

om ändring av 4 och 5 § polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen av den 14 februari 1992 (110/1992) 4 § 2 mom. 1 punkten
samt 5 § 2 mom. 2 punkten som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Polisens högsta ledning

Polisens högsta ledning har till uppgift att
1) planera, utveckla och leda polisväsendet
i hela landet,

Polisens högsta ledning har till uppgift att
1) planera, utveckla och leda polisväsendet
i hela landet och att *besluta om grunderna
för samarbetet i länet mellan den lokala po-
lisen och polisens riksomfattande enheter,*

5 §

Polisens länsledning

Länsledningen har till uppgift att

2) sörja för samarbete i länet mellan den
lokala polisen, centralkriminalpolisen och
rörliga polisen samt att

2) *besluta om* samarbetet i länet mellan
den lokala polisen och *polisens riksomfat-
tande enheter enligt de grunder som avses i
4 § 2 mom. 1 punkten,* samt att

Denna lag träder i kraft den 199.
*Åtgärder som verkställigheten av lagen
förutsätter får vidtas innan den träder ikraft.*

