

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 december 1999 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet (RP 177/1999 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Juhani Uusitalo, staben för gränsbevakningsväsendet, inrikesministeriet
- polisöverinspektör Jorma Vuorio, inrikesministeriet

- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet
- Republikens presidents rådgivare, ställföreträdande kanslichef Martti Manninen, Republikens presidents kansli
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Därtill har finansministeriet, Tullstyrelsen, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry, Rajavartioliitto ry, Merivartioliitto ry, Päälystöliitto ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry och Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att de ändringar som grundlagsrevideringen förutsätter görs i lagen om gränsbevakningsväsendet. På denna punkt har propositionen samband med propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten. Propositionerna avläts samtidigt till riksdagen. Regeringen föreslår att i lagen tas in förtydligande regler för hur gränsbevakningsuppgifterna skall utföras. Lagen kompletteras enligt förslaget med bestämmelser enligt 58 § 5 mom. grundlagen om förfarandet när republi-

kens president fattar beslut i militära kommandomål. Grundlagen kräver också att det genom lag föreskrivs om presidentens uppgifter och befogenheter.

Avsikten med propositionen är att utsträcka det parlamentariska ansvaret till att också gälla presidentens beslutsfattande i militära kommandomål. Enligt propositionen skall presidenten alltjämt i regel fatta beslut i militära kommandomål gällande gränsbevakningsväsendet på föredragning av inrikesministern vid en så kallad ka-

binettsföredragning utanför statsrådet. Enligt förslaget kan presidenten på eget initiativ eller på framställning av inrikesministern vid en kabinettföredragning överföra ett militärt kommandomål, som föredras av inrikesministern, för att avgöras av presidenten i statsrådet vid en så kallad presidentföredragning. I det fallet fattar presidenten beslut i frågan på föredragning av inrikesministern utan förslag till avgörande från statsrådet.

När det gäller militära kommandomål som presidenten avgör ändras nuläget så till vida att anslutning av gränstrupperna eller delar av dem till försvarsmakten föreslås höra till de frågor som presidenten för gränsbevakningsväsendets vidkommande beslutar om som militärt kommandomål. I motiven till propositionen ingår en preciserande karakterisering av begreppet militärt kommandomål.

Enligt förslaget får republikens president rätt att ta över avgörandet av ett militärt kommandomål som skall avgöras av en militär förman. Chefen för gränsbevakningsväsendet informerar presidenten och inrikesministern om betydande militära kommandomål som hör till de militära förmännens behörighet.

De militära kommandomål som inte avgörs av presidenten skall enligt propositionen avgöras av chefen för gränsbevakningsväsendet, om det inte bestäms att de skall avgöras av en annan militär förman. Fördelningen av behörigheten mellan chefen för gränsbevakningsväsendet och de militära förmän som är underställda honom kan

regleras genom en presidentförordning. En militär förman skall precis som nu kunna ta över avgörandet av ett militärt kommandomål, där beslutet skall fattas av en av hans underordnade. Över beslut i militära kommandomål får besvär inte anföras.

Andra ändringar till följd av grundlagen är att de nuvarande bestämmelserna på förordningsnivå om presidentens behörighet i fråga om utnämning till tjänster, förordnande till uppgifter och befordran till militär grad inom gränsbevakningsväsendet lyfts upp till lagnivå och tas in i lagen om gränsbevakningsväsendet. Regeringen föreslår endast en finjustering av presidentens nuvarande befogenheter i utnämningssärenden.

I lagen föreslås en i grundlagen påbjuden bestämmelse om bemyndigande att utfärda förordningar. Genom bestämmelsen får presidenten rätt att genom förordning bestämma om militära grader och tjänstgöringsgrader, fördelningen av behörigheten i militära kommandomål mellan militära förmän samt om gränsbevakningsväsendets uniform och emblem.

Dessutom föreslår regeringen att i lagen tas in bestämmelser som preciserar gränsbevakningsmännens befogenheter i vissa situationer samt en bestämmelse om bemyndigande att utfärda förordningar i fråga om samordningen av polisens, tullverkets och gränsbevakningsväsendets uppgifter samt samarbetet mellan dessa myndigheter och handräckningsförfarandet.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt med den nya grundlagen den 1 mars 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

1. Bestämmelser med anknytning till grundlagens ikraftträdande

Inledning

Avsikten med propositionen är framför allt att till lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999) lägga de bestämmelser, för gränsbe-

vakningsväsendets del för närvarande huvudsakligen på förordningsnivå, om republikens presidents uppgifter och befogenheter som dikteras av grundlagen.

Militära kommandomål

En av de stora ambitionerna med revideringen av beslutsförfarandet i fråga om de militära kommandomål som presidenten skall avgöra har varit att stärka det parlamentariska inslaget.

När det gäller gränsbevakningsväsendet föreslår regeringen att kravet i 58 § 5 mom. grundlagen tillmötesgår genom att presidenten fattar sina beslut på föredragning av inrikesministern. Utskottet har inte något att anmärka på denna punkt. Gränsbevakningsväsendet har nämligen, alldeles som det påpekas i motiven, av hävd stått under en effektiv parlamentarisk kontroll och varit underordnad principen om ministerstyre. Lagförslaget är enligt utskottets mening motiverat, även om ministerns medverkan är mer accentuerad i gränsbevakningsväsendets militära kommandomål än vad som föreslagits i fråga om försvarsmaktens militära kommandomål i proposition RP 172/1999 rd.

Förvaltningsutskottet vill påpeka för grundlagsutskottet att utskottet finner det lämpligt att chefen för gränsbevakningsväsendet får en starkare ställning genom att han ges rätt att närvara när presidenten i enlighet med 48 b § fattar beslut i gränsbevakningsväsendets militära kommandomål.

I föreslagna 48 a § 1 mom. ingår en karakterisering som förtydligar det materiella innehållet i militära kommandomål. De militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet förankras i lagförslaget i de uppgifter med anknytning till det militära försvaret som avses i 7 § lagen om gränsbevakningsväsendet. De militära kommandomålen gällande gränsbevakningsväsendet får därmed sitt materiella innehåll dels av 48 a §, dels av 7 § och det militära särdrag som präglar gränsbevakningsväsendet. Utskottet uppmärksamgör grundlagsutskottet på att lagen saknar en allmän definition på militära kommandomål även om det ingår en karakteristik av militära kommandomål i propositionsmotivering.

Eftersom presidenten är överbefälhavare för försvarsmakten och presidenten också har den högsta beslutanderätten i militära kommandomål gällande gränsbevakningsväsendet, finner utskottet det på sin plats att sådana bestämmelser om behörighetsfördelningen i militära kommandomål mellan chefen för gränsbevakningsväsendet och militära förmän under honom och om behandlingsordningen som kompletterar fö-

reslagna 48 a § med avvikelse från huvudregeln i 80 § grundlagen utfärdas genom en presidentförordning.

Militära utnämningar

Enligt 58 § 5 mom. grundlagen fattar presidenten beslut i militära utnämningsärenden på det sätt som bestäms genom lag. Det betyder att ministerns medverkan inte absolut behövs för att presidenten skall kunna fatta beslut i dessa fall.

Enligt förslaget fattar presidenten beslut om utnämningar till tjänster enligt 49 § 2 mom. och förordnande enligt 50 a § 1 mom. till uppgifter i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Andra officerare inom gränsbevakningsväsendet än de som avses i 49 § 2 mom. är det meningen att presidenten skall utnämna på föredragning av inrikesministern i ett föreslaget kabinetsförfarande enligt 48 b § 1 mom.

Sett ur konstitutionell synvinkel finner utskottet inget hinder för den föreslagna regleringen. Det är dock inte ändamålsenligt, menar utskottet, att man i lag uttryckligen sätter stopp för möjligheten att överföra en fråga av detta slag till statsrådet för att avgöras av presidenten. I 49 § 3 mom. bör enligt utskottet i stället för till 48 b § 1 mom. hänvisas till hela 48 b §.

Bestämmelser om utnämning till andra tjänster än officerstjänster vid gränsbevakningsväsendet skall enligt föreslagna 49 § 4 mom. ingå i en presidentförordning. Utskottet menar dock att det vore motiverat att bestämmelserna ingår i en statsrådsförordning och inte i en presidentförordning. Den högsta ledningen och tillsynen över gränsbevakningsväsendet ankommer huvudsakligen på inrikesministeriet. Utskottet anser det inte vara motiverat att bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan statsrådet och en under ministeriet lydande inrättning ingår i en presidentförordning.

Anmärkningen gäller också 50 a § 2 mom. i lagförslaget. Presidentens befogenheter i frågor som gäller det under statsrådet sorterande gränsbevakningsväsendet bör fortfarande vara rätt begränsade.

Utskottet framhåller därför för grundlagsutskottet att 49 § 4 mom. och 50 a § 2 mom. bör ändras så att de bestämmelser som avses i respektive lagrum utfärdas genom en statsrådsförordning.

2. Bestämmelser som inte hänger samman med grundlagens ikraftträdande

Lagförslaget ger gränsbevakningsväsendet något större befogenheter på det regionala planet, ger presidenten rätt att utfärda förordning i an-

knytning till samverkan mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheter samt innehåller en lagteknisk precisering. Utskottet har inte något att invända mot propositionen på denna punkt.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att grundlagsutskottet bör väga in det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
medl. Rainer Erlund /erl
Rakel Hiltunen /sd
Ulla Juurola /sd
Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /fkf
Paula Lehtomäki /cent
Hannes Manninen /cent
Kirsi Ojansuu /gröna

Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
suppl. Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /fkf
Pekka Nousiainen /cent.