

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2000 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 december 1999 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet (RP 177/1999 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med ett beslut av riksdagen har förvaltningsutskottet lämnat ett utlåtande om ärendet. Utlåtandet (FvUU 1/2000 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Juhani Uusitalo, Staben för gränsbevakningsväsendet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från lagstiftningsrådet Sami Manninen vid justitieministeriet. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar av lagen om gränsbevakningsväsendet som hänför sig till grundlagsreformen. Propositionen har på denna punkt samband med propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten (RP 172/1999 rd). Samtidigt föreslår regeringen att i lagen om gränsbevakningsväsendet tas in vissa förtydligande bestämmelser om hur gränsbevakningsuppgifterna skall utföras.

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

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen an knyter lagförslaget i väsentlig utsträckning till grundlagsreformen och bör därför behandlas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning fin-

ner utskottet förslaget behövligt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringar.

Beslut i militära kommandomål

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om förslaget till ändring av lagen om försvarsmakten (GrUB 2/2000 rd) behandlat frågan om beslut i militära kommandomål utifrån 58 § 5 mom. grundlagen. Enligt 48 b § i det nu föreliggande lagförslaget fattar presidenten beslut i militära kommandomål på föredragning av inrikesministern. Presidenten kan på eget initiativ eller på framställning av inrikesministern överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet. Presidenten fattar då beslut i saken på föredragning av inrikesministern utan att statsrådet lägger fram något förslag till avgörande.

Det föreslagna beslutsförfarandet uppfyller mycket väl kravet i 58 § 5 mom. grundlagen på ministermedverkan. Men propositionen fäster inget avseende vid statsministerns roll i militära kommandomål, ett faktum som nogsamt underströks i grundlagsreformen (se GrUB 2/2000 rd, s. 3). Därför har utskottet lagt till en bestämmelse i 48 b § 1 mom., som föreskriver att statsministern har rätt att närvara när militära kommandomål föredras för presidenten. Meningen är dock inte att statsministern skall utnyttja sin närvarorätt regelbundet, utan bara när ytterst viktiga beslut skall tas.

Också beslut om att ansluta gränstrupperna eller delar av dem till försvarsmakten klassas i propositionen som militära kommandomål. I den gällande lagen är detta en sak som regleras genom förordning. Beslutet att ansluta gränstrupperna till försvarsmakten är enligt utskottet i sak så viktigt och får så vittgående politiska och organisatoriska konsekvenser att detta lämpligen bör regleras genom förordning för att tillförsäkra hela regeringen möjligheter till påverkan. Av sakens natur följer att förordningen bör utfärdas av republikens president. Utskottet har därför ändrat 7 § och 48 a § 1 mom. i lagförslaget.

Behörighet att utfärda förordning

I 80 § grundlagen stadgas att republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Om det inte

särskilt anges vem som skall utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

En av utgångspunkterna i grundlagsreformen var att det är statsrådet som har den primära befogenheten att utfärda förordningar. Det kan vara motiverat att bemyndiga presidenten att utfärda förordningar främst i sådana fall där bemyndigandet är förenat med presidentens särskilda befogenheter eller med presidentens ställning som statsöverhuvud (RP 1/1998 rd, s. 133, första spalten).

Många av bestämmelserna i lagförslaget ger presidenten befogenhet att utfärda förordning. Enligt 49 § 4 mom. föreskrivs det om utnämning till andra tjänster än ledande tjänster och officerstjänster vid gränsbevakningsväsendet i en presidentförordning. På denna punkt finns det enligt utskottets uppfattning inga med presidentens uppgift som överbefälhavare förknippade särskilda grunder för presidentens rätt att utfärda förordning. Detsamma gäller fullmakten att utfärda förordning i 50 a § 2 mom. Grundlagsutskottet instämmer i förvaltningsutskottets utlåtande och har ändrat fullmakterna att utfärda förordning så att de aktuella frågorna regleras genom en statsrådsförordning.

Övriga omständigheter

Förvaltningsutskottet finner det lämpligt att stärka chefens för gränsbevakningsväsendet ställning genom att han ges rätt att närvara när presidenten med stöd av 48 b § fattar beslut i militära kommandomål gällande gränsbevakningsväsendet. Grundlagsutskottet anser det dock inte motiverat att nya extraordinära procedurer introduceras i kabinettsföredragningen och än mindre i statsrådet. Därför har förslaget inte ändrats på denna punkt.

Enligt förvaltningsutskottets åsikt är det inte ändamålsenligt att låta 49 § 3 mom. få en så snäv skrivning att utnämningsfrågor, som faller under kabinettsförfarandet, inte kan överföras för att avgöras av presidenten i statsrådet. Grundlagsutskottet menar för sin del att det föreslagna förfarandet bättre går ihop med förfarandet vid militära utnämningar inom försvarsmakten (se RP 172/1999 rd — det föreslagna 8 c § 2 mom.

sådant det lyder i utskottets betänkande, GrUB 2/2000 rd) än med förvaltningsutskottets modell. Detta är anledningen till att lagförslaget inte ändrats heller på denna punkt.

Lagtexten i 48 b § 1 mom. har ändrats, eftersom syftningen i bisatsen är missvisande. Av bestämmelsen framgår inte heller klart och tydligt att besluten tillkommer i en kabinettsföredragning utanför statsrådet och därför har utskottet gjort ett tillägg som förtydligar saken.

Enligt ikraftträdelsebestämmelsen skall den föreslagna lagen träda i kraft den 1 mars 2000

samtidigt med den nya grundlagen. Med hänsyn till tidpunkten för behandlingen anser utskottet det motiverat att ikraftträdelsedatumet lämnas öppet. Ikraftträdelsen kan då på normalt sätt bestämmas i samband med stadfästelsen.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 12 mars 1999 om gränsbevakningsväsendet (320/1999) 1 § 1 mom., 3 § 1 mom., 7 § 2 mom., 48 § 3 mom., 49 § 2 och 3 mom., 64 § 1 mom. och 67 § samt

fogas till lagen nya 47 a, 48 a och 48 b §, till 49 § ett nytt 4 mom. samt till lagen en ny 50 a § som följer:

1 och 3 §
(Som i RP)

7 §

Uppgifter med anknytning till det militära försvaret

— — — — —
Om försvarsberedskapen kräver det, kan gränstrupperna eller delar av dem anslutas till försvarsmakten genom förordning utfärdad av republikens president.

47 a och 48 §
(Som i RP)

6 kap.

Särskilda bestämmelser

48 a §

Militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet

Republikens president beslutar om betydande förändringar av gränstruppernas försvarsberedskap (*utesl.*) samt om andra vittsyftande eller principiellt viktiga militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet och som avser gränsbevakningsväsendets uppgifter med anknytning till det militära försvaret. Såsom ett militärt kommandomål beslutar presidenten också om befordran av en person som tjänstgör vid gränsbevakningsväsendet till officers, specialofficers eller instituttofficers militära grad.

(2—4 mom. som i RP)

48 b §

Presidentens sätt att fatta beslut i militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet

Presidenten fattar beslut i militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet på föredragning av inrikesministern *utanför statsrådet. Besluten kontrasigneras av inrikesministern. När ett mål föredras för presidenten har statsministern rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken.*

(2 mom. som i RP)

49 §

Tjänster och utnämningar till militära tjänster

(2 och 3 mom. som i RP)

Om utnämning till övriga tjänster vid gränsbevakningsväsendet bestäms genom förordning som utfärdas av *statsrådet*.

50 a §

Myndighet som förordnar till en uppgift

(1 mom. som i RP)

Om förordnande till en uppgift i fråga om andra officerare än de som avses i 1 mom. samt om förordnande till en uppgift i fråga om andra tjänstemän som tjänstgör i militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet bestäms genom förordning som utfärdas av *statsrådet*.

(3 mom. som i RP)

64 och 67 §

(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den (*utesl.*) 2000.
(2 mom. som i RP)

Helsingfors den 16 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänt
Gunnar Jansson /sv
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
suppl. Lauri Kähkönen /sd
Veijo Puhjo /vänt
Pekka Ravi /saml.

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, Pääallystöliitto 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 alljämt i regel fatta beslut i militära kommandomål gällande gränsbevakningsväsendet på fördragning 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 utnämningsärenden.

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 tillmötesgås 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 karaktärisering 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 propositionsmotiveringarna.

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.