

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2000 vp

### Hallituksen esitys laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

*Perustuslakivaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä joulukuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta (HE 177/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, rajavartiolaitoksen esikunta, sisäasiainministeriö
- poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö
- Tasavallan presidentin neuvonantaja, kansliapäällikön sijainen Martti Manninen, Tasavallan presidentin kanslia
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi valtiovarainministeriö, Tullihallitus, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry, Rajavartioliitto ry, Merivartioliitto ry, Päälystöliitto ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattialkimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry ja Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi perustuslakiuudistuksen edellyttämät muutokset rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin. Esitys liittyy tältä osin samanaikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta. Lakiin ehdotetaan samalla lisättäväksi eräitä rajavartiotehtävien toteuttamista selkeyttäviä säännöksiä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi perustuslain 58 §:n 5 momentin tarkoittamat säännökset tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa. Pe-

rustuslaki edellyttää myös, että tasavallan presidentin tehtävistä ja toimivallasta säädetään lailla.

Esityksen tarkoituksena on ulottaa parlamentaarinen vastuu myös presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa. Esityksen mukaan tasavallan presidentti päättäisi rajavartiolaitosta koskevista sotilaskäskyasioista edelleen pääsääntöisesti sisäasiainministerin esittelystä niin sanotussa kabinettiesittelyssä valtioneuvoston ulkopuolella. Tasavallan presidentti voisi omas-

ta aloitteestaan tai sisäasiainministerin kabinettiesittelyssä tekemästä esityksestä siirtää sisäasiainministerin esittelemän sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvostossa niin sanottuun presidentin esittelyssä, jossa presidentti päättäisi asiasta sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Esityksen mukaan tasavallan presidentin päättävien sotilaskäskyasioiden osalta muutosta nykyiseen merkitsisi se, että rajavartiolaitoksen osalta presidentti päättäisi sotilaskäskyasiana rajajoukkojen tai niiden osien liittämisestä puolustusvoimiin. Esityksen perusteluihin sisältyy sotilaskäskyasian käsitettä täsmentävä luonnehdinta.

Presidentti voisi ottaa päätettäväkseen sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Rajavartiolaitoksen päällikkö antaisi tietoja presidentille ja sisäasiainministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Esityksen mukaan rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisisi muut kuin presidentin päätettävät sotilaskäskyasiat, jollei niiden päättämistä ole säädetty tai määrätty muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi. Rajavartiolaitoksen päällikön ja hänen alaistensa sotilasesimiesten välisestä toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa voitaisiin säätää tasavallan presidentin asetuksella. Sotilasesimies voisi edelleen nykyisen käytännön mukai-

sesti ottaa ratkaistavakseen alaisensa päätettäväksi kuuluvan sotilaskäskyasian. Sotilaskäskyasiana tehdystä päätöksestä ei olisi valitusoikeutta.

Perustuslaista johtuvina muutoksina ehdotetaan rajavartiolaitoksen virkamiehen virkaan nimitysmääräysten ja tehtävään määräämistä sekä sotilasarvossa ylentämistä koskevat tasavallan presidentin nykyiset asetustasoiset toimivaltasäännökset siirrettäväksi lain tasolle rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin. Tasavallan presidentille nykyisin kuuluvaan nimitystoimivaltaan ehdotetaan tehtäväksi ainoastaan vähäisiä tarkistuksia.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös perustuslain edellyttämä asetuksenantoa koskeva valtuussäännös, joka oikeuttaisi tasavallan presidentin asetuksella säätämään sotilasarvoista ja palvelusarvoista, sotilasesimiesten välisestä toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa sekä rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja tunnuskuvasta.

Edelleen lakiin ehdotetaan lisättäväksi täsmentävät säännökset rajavartiomiehen toimivaltuuksista eräissä tilanteissa, samoin asetuksenantamisvaltuutta koskeva säännös poliisi-, tullin ja rajavirtioviranomaisien tehtävien yhteensovittamisesta sekä keskinäisestä yhteistoiminnasta ja virka-apumenettelystä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **1. Perustuslain voimaantuloon liittyvät säännökset**

##### *Johdanto*

Esityksen keskeisenä tavoitteena on lisätä rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin (320/1999) perustuslain edellyttämät nykyisin rajavartiolaitoksen osalta pääosin asetustasoiset tasavallan presidentin tehtäviä ja toimivaltaa koskevat säännökset.

### *Sotilaskäskyasiat*

Tasavallan presidentin ratkaistaviksi kuuluvien sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyn uudistamisen keskeisenä tavoitteena on menettelyn parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen.

Rajavartiolaitoksen osalta perustuslain 58 §:n 5 momentin vaatimus ehdotetaan toteutettavaksi siten, että presidentti tekisi päätöksensä sisäasiainministerin esittelystä. Tältä osin valiokunnalla ei ole huomauttamista, sillä rajavartiolaitos, kuten esityksen perusteluissakin todetaan, on perinteisesti ollut vahvan parlamentaarisen valvonnan ja ministerihallintoperiaatteen alai-

nen. Valiokunta pitää lakiehdotusta perusteltuna, vaikka ministerin myötävaikutus on lakiehdotuksen mukaan korostuneempaa rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa verrattuna hallituksen esityksessä HE 172/1999 vp puolustusvoimien sotilaskäskyasioiden osalta ehdotettuun.

Valiokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että valiokunta pitää asianmukaisena rajavartiolaitoksen päällikön aseman vahvistamista siten, että hänellä on oikeus olla läsnä tasavallan presidentin tehdessä päätöksiä 48 b §:n nojalla rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa.

Ehdotetun lain 48 a §:n 1 momentti sisältää sotilaskäskyasioiden aineellista sisältöä täsmentävän luonnehdinnan. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat lakiehdotuksessa kiinnitetään rajavartiolaitoksesta annetun lain 7 §:ssä tarkoitettuihin maanpuolustuksen tehtäviin. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioiden aineellinen sisältö määräytyisi siten 48 a §:n ohella lain 7 §:n ja siihen liittyen rajavartiolaitoksen sotilaallisen erityispiirteen perusteella. Valiokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, ettei laissa ole yleistä sotilaskäskyasioiden määritelmää, vaikka hallituksen esityksen perusteluissa on sotilaskäskyasioita luonnehdittu.

Kun tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö ja kun hän myös käyttää ylintä päätösvaltaa rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa, valiokunta pitää perusteltuna, että lakiehdotuksen 48 a §:ää täydentäviä säännöksiä rajavartiolaitoksen päällikön ja hänen alaistensa sotilasesimiesten välisestä toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa samoin kuin näiden käsittelyjärjestyksestäkin annettaisiin perustuslain 80 §:ssä omaksutusta pääsäännöstä poiketen tasavallan presidentin asetuksella.

#### *Sotilaalliset nimitysasiat*

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaallisista nimitysasioista sen mukaan kuin lailla säädetään. Näiltä osin presidentin päätöksenteko ei siten välttämättä edellytä ministerin myötävaikutusta.

Ehdotetussa 49 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin virkoihin nimitysmistä ja 50 a §:n 1 momen-

tin tehtävään määräämistä koskevat päätökset tasavallan presidentti tekisi valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Muut kuin 49 §:n 2 momentissa tarkoitettut rajavartiolaitoksen upseerit presidentti nimittäisi virkaan sisäasiainministerin esittelystä 48 b §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotetussa kabinettimenettelyssä.

Valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ehdotetulle sääntelytavalle ei ole estettä. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena, että lailla nimenomaisesti estetään mahdollisuus siirtää tällainen asia valtioneuvostossa presidentin ratkaistavaksi. Valiokunnan mielestä tulisikin 49 §:n 3 momentissa viitata 48 b §:n 1 momentin sijasta 48 b §:ään sellaisenaan.

Rajavartiolaitoksen muuhun kuin upseerinvirkaan nimitysmisestä säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella lakiehdotuksen 49 §:n 4 momentin mukaan. Valiokunnan mielestä on kuitenkin asianmukaista, että asiasta säädetään valtioneuvoston eikä presidentin asetuksella. Rajavartiolaitoksen ylin johto ja valvonta kuuluvat pääsäännön mukaan sisäasiainministeriölle. Presidentin asetuksella ei ole valiokunnan käsityksen mukaan perusteltua antaa säännöksiä valtioneuvoston ja ministeriön alaisen laitoksen välisestä toimivallan jaosta.

Edellä esitetty huomautus koskee myös lakiehdotuksen 50 a §:n 2 momenttia. Tasavallan presidentin toimivalta valtioneuvoston alaista rajavartiolaitosta koskevilla asioilla tulisi pitää verraten rajattuna.

Valiokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle, että 49 §:n 4 momenttia ja 50 a §:n 2 momenttia muutetaan siten, että lainkohdissa tarkoitettut säännökset annetaan valtioneuvoston asetuksella.

## **2. Muut kuin perustuslain voimaantuloon liittyvät säännökset**

Lakiehdotus sisältää vähäisiä laajennuksia rajavartiolaitoksen alueelliseen toimivaltaan, poliisi-, tulli- ja rajavirtioviranomaisen yhteistoimintaan liittyvän asetuksenantavaltuuden sekä

## HaVL 1/2000 vp — HE 177/1999 vp

lakiteknisen täsmennyksen. Valiokunnalla ei ole huomauttamista hallituksen esitykseen tältä osin.

### ***Lausunto***

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
jäs. Rainer Erlund /erl  
Rakel Hiltunen /sd  
Ulla Juurola /sd  
Esko Kurvinen /kok  
Kari Kärkkäinen /skl  
Paula Lehtomäki /kesk  
Hannes Manninen /kesk  
Kirsi Ojansuu /vihr

Heli Paasio /sd  
Aulis Ranta-Muotio /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Petri Salo /kok  
Arto Seppälä /sd  
vjäs. Matti Kangas /vas  
Toimi Kankaanniemi /skl  
Pekka Nousiainen /kesk.