

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2000 vp

Hallituksen esitys laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä joulukuuta 1999 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta (HE 177/1999 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 1/2000 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, Rajavartiolaitoksen esikunta
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Valiokunta on saanut oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Sami Manniselta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi perustuslakiuudistuksen edellyttämät muutokset rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin. Esitys liittyy tältä osin hallituksen esitykseen laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (HE 172/1999 vp). Rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin ehdotetaan samalla lisättäväksi eräitä rajavartiotehtävien toteuttamista selkeyttäviä säännöksiä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1.3.2000.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus on tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, koska ehdotus liittyy olennaisesti perustuslakiuudistukseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksen-

mukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutoksin.

Sotilaskäskyasioiden päätöksenteko

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt sotilaskäskyasioiden päätöksentekoa perustuslain 58 §:n 5 momentin pohjalta mietinnössä puolustusvoimista annetun lain muutosehdotuksesta (PeVM 2/2000 vp). Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 48 b §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätökset sotilaskäskyasioissa sisäasiainministerin esittelystä. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai sisäasiainministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi, jolloin presidentti tekee päätöksensä sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Esityksessä ehdotettu päätöksentekomenettely täyttää hyvin perustuslain 58 §:n 5 momentin vaatimuksen ministerimyötävaikutuksesta. Esityksessä ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota pääministerin asemaan sotilaskäskyasioissa, mikä seikka oli tärkeällä tavalla esillä perustuslakiuudistuksessa (ks. PeVM 2/2000 vp, s. 3). Valiokunta on lisännyt 48 b §:n 1 momenttiin säännöksen pääministerin läsnäolo-oikeudesta sotilaskäskyasioita presidentille esiteltäessä. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että pääministeri turvautuisi läsnäolo-oikeuteen säännönmukaisesti, vaan pelkäästään erittäin tärkeissä päätöksentekotilanteissa.

Sotilaskäskyasiana päätetään esityksen mukaan myös rajajoukkojen tai niiden osien liittämisestä puolustusvoimiin, kun tästä voimassa olevan lain mukaan säädetään asetuksella. Valiokunnan käsityksen mukaan rajajoukkojen siirtäminen puolustusvoimien yhteyteen on asialliselta merkitykseltään sekä poliittisilta ja organisatorisilta vaikutuksiltaan niin laajakantoinen päätös, että se on koko valtioneuvoston vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi asianmukaisesti toteuttaa asetuksella. Asian luonteesta johtuu, että kyseinen asetus olisi tasavallan presidentin antama. Valiokunta on näistä syistä muuttanut lakiehdotuksen 7 §:ää ja 48 a §:n 1 momenttia.

Asetuksenantovalta

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai laissa säädetyn val-

tuuden nojalla. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslakiuudistuksessa pidettiin lähtökohdana valtioneuvoston asetuksenantovallan ensisijaisuutta. Asetuksenantovallan uskominen tasavallan presidentille on perusteltua lähinnä tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä (HE 1/1998 vp, s. 132/II).

Lakiehdotuksen useissa säännöksissä asetuksenantovaltaa on osoitettu tasavallan presidentille. Ehdotuksen 49 §:n 4 momentin mukaan muuhun kuin rajavartiolaitoksen johtavaan virkaan tai upseerin virkaan nimittämisestä säädetään tasavallan presidentin asetuksella. Valiokunnan mielestä presidentin asetuksenantovallalle ei tältä osin ole erityisiä ylipäällikön tehtäviin liittyviä perusteita. Sama koskee 50 a §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta. Hallintovaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta on muuttanut näitä asetuksenantovaltuuksia niin, että tarkoitetuista seikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Muut seikat

Hallintovaliokunta on pitänyt asianmukaisena rajavartiolaitoksen päällikön aseman vahvistamista siten, että hänellä olisi oikeus olla läsnä tasavallan presidentin tehdessä päätöksiä 48 b §:n nojalla rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pidä aiheellisena, että sen paremmin kabinettiesittelyssä kuin varsinkaan valtioneuvostossa omakсутaan uusia poikkeuksellisia menettelymuotoja, minkä vuoksi esitystä ei ole tältä osin muutettu.

Hallintovaliokunta ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena rajoittaa 49 §:n 3 momentin sanontaa niin, että kabinettimenettelyyn kuuluvia nimitysasioita ei ole mahdollista siirtää presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksessä ehdotettu menettely on paremmin sopusoinnussa puolustusvoimien sotilaallisten nimitysasioissa noudatettavan menettelyn kanssa (ks. HE 172/1999

vp — lakiehdotuksen 8 c §:n 2 mom. sellaisena kuin se on valiokunnan mietinnössä, PeVM 2/2000 vp) kuin hallintovaliokunnan tarkoittama malli, mistä syystä lakiehdotusta ei ole tältäkään osin muutettu.

Lakiehdotuksen 48 b §:n 1 momenttia on korjattu sen sivulauseen kielellisen viittausvirheen takia. Koska lisäksi säännöksestä ei käy selvästi ilmi, että päätökset tehdään kabinettiesittelyssä valtioneuvoston ulkopuolella, valiokunta on lisännyt momenttiin asiasta selventävän maininnan.

Ehdotettu laki tulee voimaantulosäännöksen mukaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000,

jolloin myös uusi perustuslaki tulee voimaan. Esityksen nykyisen käsittelyajankohdan huomioon ottaen valiokunta pitää aiheellisena, että säännöstä muutetaan jättämällä siinä voimaantulo päivämäärä avoimeksi, jolloin lain voimaantulo jää tavanomaiseen tapaan määrättäväksi lain vahvistamisvaiheessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rajavartiolaitoksesta 12 päivänä maaliskuuta 1999 annetun lain (320/1999) 1 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti, 7 §:n 2 momentti, 48 §:n 3 momentti, 49 §:n 2 ja 3 momentti, 64 §:n 1 momentti ja 67 § sekä

lisätään lakiin uusi 47 a, 48 a ja 48 b §, 49 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 50 a § seuraavasti:

1 ja 3 §
(Kuten HE)

7 §

Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät

— — — — —
Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan *tasavallan presidentin aseuksella* liittää puolustusvoimiin.

47 a ja 48 §
(Kuten HE)

6 luku

Erinäiset säännökset

48 a §

Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat

Tasavallan presidentti päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista (*poist.*) sekä muista rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista. Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön ylentämisestä upseerin, erikoisupseerin ja opistoupseerin sotilasarvoon.

(2—4 mom. kuten HE)

48 b §

Tasavallan presidentin päätöksenteko rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa

Tasavallan presidentti tekee päätökset rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa sisäasiainministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Päätökset varmentaa sisäasiainministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä.

(2 mom. kuten HE)

49 §

Virat ja sotilasvirkaan nimittäminen

— — — — —
(2 ja 3 mom. kuten HE)

Muuhun rajavartiolaitoksen virkaan nimittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

50 a §

Tehtävään määräävä viranomainen

(1 mom. kuten HE)

Muun kuin 1 momentissa tarkoitetun upseerin samoin kuin muun rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palvelevan virkamiehen tehtävään määräämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

(3 mom. kuten HE)

64 ja 67 §
(Kuten HE)

—————
Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan (poist.) päivänä
kuuta 2000.

(2 mom. kuten HE)

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Riitta Prusti /sd
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Petri Salo /kok
vjäs. Lauri Kähkönen /sd
Veijo Puhjo /vas
Pekka Ravi /kok.