

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta
annetun lain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

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 rajavartiolaiteiden toteuttamista selkeyttäviä säännöksiä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi perustuslain 58 §:n 5 momentin tarkoittamat säännökset tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa. Perustuslaki 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 omasta aloitteestaan tai sisäasiainministerin kabinettiesittelyssä tekemästä esityksestä siirtää sisäasiainministerin esitlemän sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvostossa niin sanotussa presidentin esittelyssä, jossa presidentti päättäisi asiasta sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Esityksen mukaan tasavallan presidentin päätettävien 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 sotilas-

käskyasian. Rajavartiolaitoksen päällikkö antaisi tietoja presidentille ja sisäasiainministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Esityksen mukaan rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisisi muut kuin presidentin päättävät sotilaskäskyasiat, jollei niiden päättämistä ole säädetty tai määrätty muun sotilasesimiehen ratkaistaviksi. Rajavartiolaitoksen päällikön ja hänen alaistensa sotilasesimiesten välisestä toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa voitaisiin säätää tasavallan presidentin asetuksella. Sotilasesimies voisi edelleen nykyisen käytännön mukaisesti ottaa ratkaistavakseen alaisensa päätettäväksi kuuluvan sotilaskäskyasian. Sotilaskäskyasiana tehdystä päätöksestä ei olisi valitusoikeutta.

Perustuslaista johtuvina muutoksina ehdotetaan rajavartiolaitoksen virkamiehen virkaan nimittämistä 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-, tulli- ja rajavartiioviranomaisten teh-

tävien yhteensovittamisesta sekä keskinäisestä yhteistoiminnasta ja virka-apumenettelyistä.

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

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ | 1 |
| YLEISPERUSTELUT | 4 |
| 1. Johdanto | 4 |
| 2. Nykytila | 4 |
| 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö | 5 |
| Sotilaskäskyasian käsite ja sotilaskäskyasioiden erityispiirteitä | 5 |
| Sotilaallista maanpuolustusta koskevien asioiden valmistelu ja päätöksenteko | 6 |
| Laki rajavartioloitoksesta | 8 |
| 2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö | 8 |
| 2.3. Nykytilan arviointi | 9 |
| Uudesta perustuslaista johtuvat muutostarpeet | 9 |
| Rajavartioloitoksesta annetun lain toimivuus | 12 |
| 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset | 13 |
| Yleistä | 13 |
| Sotilaskäskyasiat | 13 |
| Sotilaalliset nimitysasiat ja asetuksenantovaltuus | 14 |
| Käännytetyn ja vapautensa menettäneen kuljettaminen | 14 |
| 4. Esityksen vaikutukset | 14 |
| 5. Asian valmistelu | 14 |
| 5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto | 14 |
| Eduskunnan lausumat | 14 |
| Valmistelu | 15 |
| 5.2. Lausunnot | 15 |
| 6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja | 15 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT | 15 |
| 1. Lakiehdotuksen perustelut | 15 |
| Laki rajavartioloitoksesta | 15 |
| 1 §. Asema ja kokoonpano. | 15 |
| 3 §. Rajavartioloituksen välitön johto ja rajavartioviranomaiset. | 15 |
| 7 §. Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät. | 15 |
| 47 a §. Käännyttävän ulkomaalaisen henkilön käsittely. | 16 |
| 48 §. Vapautensa menettäneen henkilön käsittely. | 17 |
| 6 luku. Erinäiset säännökset | 17 |
| 48 a §. Rajavartioloituksen sotilaskäskyasiat. | 17 |
| 48 b §. Tasavallan presidentin päätöksenteko rajavartioloituksen sotilaskäskyasioissa. | 19 |
| 49 §. Virat ja sotilasvirkaan nimittäminen. | 19 |
| 50 a §. Tehtävään määräävä viranomainen. | 20 |
| 64 §. Haitan ja vahingon korvaaminen. | 20 |
| 67 §. Tarkemmat säännökset. | 20 |
| 2. Voimaantulo | 20 |
| 3. Säättämisjärjestys | 20 |
| LAKIEHDOTUS | |

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomen perustuslaki annettiin 11 päivänä kesäkuuta 1999 ja se tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perustuslakiuudistuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Tavoitteena ei ollut muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen voimassa olevista perusteista lähtien. Yhtenä uudistuksen tavoitteena oli Suomen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Uuden perustuslain mukaan tasavallan presidentin päätöksentekomenettely uudistuu siten, että presidentti tekee päätöksensä pääsääntöisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin omaperäisestä asetuksenantovallasta luovutaan ja asetuksen antaa perustuslaissa tai muussa laissa annetun nimenomaisen valtuutuksen perusteella vastaisuudessa tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö.

Perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentti hoitaa hänelle perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetty tehtävät. Perustuslaissa säädetään näin ollen presidentin keskeisistä tehtävistä ja toimivaltuuksista. Presidentin kaikkia tehtäviä ei kuitenkaan ole lueteltu perustuslaissa, vaan ne voivat perustua myös muihin eduskunnan säätämiin lakeihin. Asetuksella ei vastaisuudessa enää voida säätää presidentin tehtävistä. Jos presidentille nykyisin asetuksella tai muulla lakia alemmanasteisella säädöksellä säädetty tehtävät on tarkoitus säilyttää, on niitä koskevat säännökset siirrettävä lain tasolle.

Perustuslaki ei muuta tasavallan presidentin asemaa puolustusvoimien ylipäällikkönä. Ylipäällikkyyttä liittyy läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopolitiikan johdossa muun muassa siksi, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja siten myös puolustuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavasti. Sotilaskäskyasiat kuuluvat presidentin ylipäällikkönä vallan alaan. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

(HE 1/1998 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) edellyttänyt, että lainsäädännössä selvennetään sotilaskäskyasioiden päätöksenteon kokonaisuutta. Puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä tulisi määritellä, missä asioissa käytetään sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Edelleen edellytetään säädettäväksi, missä asioissa tasavallan presidentti käyttää hänelle kuuluvaa toimivaltaa ja mitkä sotilaskäskyasiat voivat jäädä puolustusvoimain komentajan ja rajavartiolaitoksen päällikön erikseen määriteltävän toimivallan puitteissa ratkaistaviksi. Lainsäädännöllä tulee määritellä myös millä tavalla säännöksessä edellytetty ministerin myötävaikutus toteutetaan.

Virkanimitystoimivaltaa koskeva sääntely uudistuu perustuslain tullessa voimaan siten, että tasavallan presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla vain korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman takia tai muusta erityisestä syystä katsottu perustelluksi osoittaa presidentille. Nimittämisestä on tällöin säädettävä lailla.

Perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaan presidentti nimittää upseerit. Rajavartiolaitoksen upseerin nimittäminen on perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettu sotilaallinen nimitysasia, josta presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään. Rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) 49 §:n 2 momentin mukaan rajavartiolaitoksen upseerit nimittää virkaan tasavallan presidentti valtioneuvostossa tai sotilaiden nimitysasiain esittelyssä. Presidentin nimitysvaltaa ja sotilaiden nimitysasioiden päätöksentekomenettelyä koskevat tarkemmat säännökset sisältyvät rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaitoksesta annettuun asetukseen (321/1999). Samoin asetukseen sisältyvät säännökset tehtävään määräämistä sekä sotilasarvossa ylentämistä koskevasta tasavallan presidentin toimivallasta. Kun presidentin tehtävistä on perustuslain mukaan säädettävä laissa, on nykyiset asetustasoiset säännökset nostettava lain tasolle.

2. Nykytila

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä sotilaskäskyasioissa koskevat

uudet säännökset ovat esityksen keskeisenä sisältönä. Muut perustuslaista johtuvat muutosehdotukset ovat teknisluontoisia. Tämän vuoksi esityksessä on laajahkosti ensin kuvattu ja arvioitu sotilaskäskeyasioita koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöä sekä sotilaskäskeyasioita koskevaa kansainvälistä kehitystä ja tämän jälkeen erikseen muita perustuslaista johtuvia sekä voimassa olevan lain tämentämistarpeesta johtuvia muutosehdotuksia.

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Sotilaskäskeyasian käsite ja sotilaskäskeyasioiden erityispiirteitä

Puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa käsiteltävät asiat ovat hallintoasioita sekä sotilaskäskeyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita. Perustuslakiuudistuksella ei ole muutettu tätä käsitteellistä jakoa.

Sotilaskäskeyasioiden aineellisen sisällön täsmällinen määrittäminen on ongelmallista, koska lainsäädäntöön sisältyy vain muutamia viitteitä sotilaskäskeyasioiden sisältöön. Lainsäädännössä sotilaskäskeyasiain käsitettä ei ole määritelty eikä käsite ole riidaton oikeustieteellisessä kirjallisuudessaakaan. Noudatettuun käytäntöönkään perehtymällä ei saada asiaan tyhjentyvää selvitystä.

Sotilaskäskeyasioina on yleisesti pidetty sellaisia puolustusvoimia tai rajavartiolaitosta ja niissä palvelevia koskevia asioita, jotka asianomainen esimies ratkaisee sotilaallisen päällikköasemansa perusteella. Tyypillisiä sotilaskäskeyasioita ovat:

- 1) sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja toteuttaminen;
- 2) asevelvollisten kouluttaminen; sekä
- 3) sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen.

Sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista koskevaan asiaryhmään kuuluvat muun muassa strateginen, operatiivinen ja taktinen suunnittelu, valmiuden kohottamisen suunnittelu ja toteuttaminen, sodanajan johtamisjärjestelmän ylläpitäminen, sotilaallinen tiedustelu, sodanajan organisaatioista ja määrävahvuuksista päättäminen, henkilöstön sijoittaminen ja sodanajan tehtäviin määrittäminen, ylentämisperusteiden määrittäminen sekä sotilasarvossa ylentäminen, sodanajan joukkojen varustamisen ja huollon suunnittelu sekä niiden valmistelutoimenpiteet, sotatoimien ja joukkojen johta-

minen, aselevosta päättäminen, sotilaallisten joukkojen välitön johtaminen toteutettaessa virka-aputehtäviä sekä aluevalvontaa ja edellä mainittuihin asiaryhmiin liittyvät ohjesäännöt.

Sotilaskoulutusta koskevaan asiaryhmään kuuluvat muun muassa asevelvollisten sodanajan tehtävään johtavaan koulutukseen määrittäminen, asevelvollisten koulutuksen rakenne, suunnittelu ja toteuttaminen ja edellä mainittuihin asiaryhmiin liittyvät ohjesäännöt.

Sotilaallisen joukon hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitoa koskevaan asiaryhmään kuuluvat muun muassa varuskuntapalvelus ja sotilaallinen järjestys, kurinpidollinen ohjeistus ja toiminta, sotilaallisten tunnusten jakoperusteet ja myöntäminen, joukko-osastojen nimien, kunniamarssien ja lippujen hyväksyminen sekä sotilaallisten kunniamerkkien myöntäminen ja perinneasiat sekä edellä mainittuihin asiaryhmiin liittyvät ohjesäännöt.

Sotilasyhteisö on luonteeltaan johtajavaltainen ja sen toiminta perustuu suullisiin ja kirjallisiin käskyihin. Sotilaskäskeyjen merkitys korostuu sotilaiden välittömässä johtamisessa ja tähän toimintaan kouluttamisessa. Myös muut sotilaalliseen toimintaan liittyvät määräykset annetaan yleensä käskeyjen muodossa. Käskyt kulkevat ehdottomina komentoportaasta toiseen, ylimmästä alimpaan ja päätösten toimeenpanossa edellytetään selkeitä komentosuhteita ja ehdotonta kuuliaisuutta. Sotilaskäskeyasioiden päätöksentekomenettely edistää päätösten ripeää valmistelua, päätösten joustavaa tekemistä ja tehokasta toimeenpanoa. Ylimmällä tasolla tehtävillä ratkaisuilla sotilaskäskeyasioissa on usein myös yhteiskuntapoliittista merkitystä.

Oikeuskäytännössä (KHO 5161/4/90) on katsottu, ettei puolustusvoimissa tehtyyn päätökseen sotilaskäskeyasiassa ole voinut hakea muutosta valittamalla. Sotilaskäskeyasiassa tehty päätös ei kuulunut muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/1950) säädetyin muutoksenhaun piiriin. Tätä sotilaskäskeyasian olennaista piirrettä ei ole myöskään oikeuskirjallisuudessa asetettu kyseenalaiseksi.

Historiallinen katsaus. Heinäkuun 17 päivänä 1919 annetun Suomen hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyys. Hallitusmuoto säilytti aikaisemmassa lainsäädännössä olleen sotilaskäskeyasioiden ja muiden soti-

lasasioiden välisen eron.

Vuonna 1937 annetun puolustuslaitosasetuksen (65/1937) 1 §:n 2 momentin mukaan puolustuslaitos muodosti yhdessä suojelekuntajärjestön, rajavartiolaitoksen ja merivartiolaitoksen kanssa, sellaisin rajoituksin kuin oli erikseen säädetty, tasavallan puolustusvoimat. Puolustusvoimain ylimmästä johdosta annetun asetuksen (502/1937) 3 §:ään lisättiin lokakuun 17 päivänä 1939 neljäs momentti, jossa säädettiin: "Milloin erityiset olosuhteet antavat aiheutta, voi tasavallan presidentti määrätä korkeimpana sotilasviranomaisena toimimaan erityisen puolustusvoimien komentajan ja määrätä tarkemmin hänen tehtävistään." Marsalkka Mannerheim määritti samana päivänä toimimaan ylimääräisten harjoitusten aikana puolustusvoimain komentajana. Asetuksen edellyttämää määrystä hänen tehtävistään ei kuitenkaan annettu. Talvisodan alettua tasavallan presidentti luovutti marraskuun 30 päivänä 1939 puolustusvoimien komentajalle sotavoiman ylimmän päällikkyuden. Presidentti antoi joulukuun 17 päivänä 1939 määräyksen ylipäällikön tehtävistä ja valtuuksista.

Ylipäällikkyys pysytettiin välirauhan aikana sotamarsalkka Mannerheimillä. Kyseisen asetuksen nojalla hänelle kuuluivat myös puolustusvoimain komentajan tehtävät. Mannerheimistä tuli elokuun 4 päivänä 1944 jatkosodan vielä kestäessä tasavallan presidentti ja hänen ylipäällikyytensä sulautui presidentin tehtäviin. Joulukuun 31 päivänä 1944 presidentti ilmoitti luopuvansa puolustusvoimain aktiivisesta johtamisesta ja määräsi pääesikunnan päällikön puolustusvoimain väliaikaiseksi komentajaksi.

Sotilaallista maanpuolustusta koskevien asioiden valmistelu ja päätöksenteko

Sotilaallisen maanpuolustuksen perusteista säädetään eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksellä.

Eduskunta päättää puolustuspolitiikan ja maanpuolustuksen perusteet sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen kehittämisen periaatteet käyttämällä lainsäädäntö- ja budjettivaltaa sekä muita valtiosäännön mukaisia ohjaus- ja valvontakeinoja. Eduskunnan käsiteltäväksi on nykyään saatettu puolustusvoimia koskevat perusratkaisut erityisesti valtioneuvoston selonteon muodossa.

Hallitusmuodon 30 §:n mukaan presiden-

tillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyys. Perustuslain 128 §:ssä sama asia on ilmaistu säätämällä, että tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikyyteen kuuluu oikeus antaa sotilaskäskyjä ja päättää sotilaallisista nimitysasioista. Hallitusmuodon 34 §:n 4 momentin mukaan sotilaskäskyasioiden ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemien päätösten varmentamisesta säädetään erikseen. Vastaava säännös on perustuslain 58 §:n 5 momentissa kuitenkin sillä lisäyksellä, että tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella. Hallitusmuodon 90 §:n mukaan armeijan ja laivaston upseerit nimittää presidentti ja muista sotilaallisista virkaylennys- ja opetusasioista säädetään erikseen. Uuden perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaan presidentti nimittää upseerit.

Hallitusmuodon 34 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentti tekee muissa kuin sotilaskäskyasioissa puolustushallintoa koskevat päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu eli pääsäännön mukaisesti puolustusvoimien osalta puolustusministerin esittelystä. Rajavartiolaitosta koskevat asiat esittelee sisäasiainministeri. Perustuslaki ei merkitse muutosta tässä suhteessa.

Tasavallan presidentin toimivalta sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvissä asioissa ei rajoitu pelkästään presidentin ylipäällikön valtaan kuuluviin asioihin, vaan presidentti tekee tähän liittyviä päätöksiä myös tasavallan presidenttinä. Hallitusmuodon 33 §:n mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella ja 76 §:n mukaan antaa määräyksen liikekannallepanosta valtioneuvostossa. Perustuslain vastaavat säännökset ovat 93 §:n 1 momentissa ja 129 §:ssä.

Puolustusministeriö osallistuu eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tekemien päätösten valmisteluun sekä toimeenpanoon. Valtioneuvoston ohjesäännön (1323/1996) 18 §:n mukaan puolustusministeriön toimialaan kuuluvat nykyisin seuraavat asiaryhmät: valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius, valtakunnan alueen valvonta ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, puolustusvoimien kokoonpano ja järjestelyt, varustaminen, koulutus ja ylläpito, asevelvollisuus ja naisten vapaaehtoinen asepalvelus, sotilasoikeudenhoito, siltä osin kuin asia ei kuulu oi-

keusministeriön toimialaan, poliisitoiminta puolustusvoimissa, puolustusvoimien terveydenhuolto ja sosiaalitoiminta, toimialan metsätalous ja ympäristönsuojelu, rauhanturvaamistoiminta, sotilasilmailu ja -merenkulku, puolustustarvikkeiden maastavienti ja vapaaehtoisen maanpuolustustyön tukeminen.

Sisäasiainministeriö osallistuu rajavartiolaitoksen osalta sotilaallista maanpuolustusta koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon valmistelemalla ja panemalla täytäntöön eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tekemiä päätöksiä. Sisäasiainministeri kuuluu jäsenenä puolustusneuvostoon.

Puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 2 §:n mukaan puolustusvoimien tehtävänä on huolehtia valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa, turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus tarvittaessa voimakeinoja käyttäen, puolustaa valtakuntaa ja sen oikeusjärjestystä sekä kansan elinmahdollisuuksia ja perusoikeuksia. Puolustusvoimat huolehtii valtakunnan sotilaallisen puolustusvalmiuden ylläpidosta ja kehittämisestä, antaa sotilaskoulutusta, tukee vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta sekä muutoinkin edistää maanpuolustustahtoa ja kansalaisten ruumiillista kuntoa kohottavaa toimintaa. Lisäksi puolustusvoimat antaa tarvittaessa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen, osallistuu rauhanturvaamiskoulutukseen ja huolehtii rauhanturvaamistoiminnan valmius- ja järjestelytehtävistä sekä suorittaa muut sille laissa määrätyt tehtävät.

Puolustusvoimat on lain 3 §:n mukaan hallinnollisesti puolustusministeriön alainen. Pääesikunnan toimivalta on hallinnollisissa asioissa yleinen. Puolustusvoimain komentaja päättää ne hallintoasiat, jotka on nimenomaisesti säädetty hänen päätettäväkseen. Sotilaskäskyasioissa toimivalta on päinvastainen eli puolustusvoimain komentajan päätösvalta on yleinen ja pääesikunnan nimenomaiseen säännökseen perustuvaa. Pääesikunta on sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan alainen. Puolustusvoimat käsittää puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan ja aluehallinnon esikuntia-maa-, meri- ja ilmavoimat, sotilaslaitoksia, joukko-osastoja ja muita yksiköjä sekä maanpuolustuskorkeakoulun ja maanpuolustusopiston.

Puolustusvoimista annetun asetuksen 5 §:n mukaan puolustusvoimain komentaja on sotilaskäskyasioissa sotilaallisena johtajana välittömästi tasavallan presidentin alainen.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain 1 §:n 1 ja 2 momentin mukaan rajavartiolaitos kuuluu Suomen sisäiseen turvallisuusjärjestelmään ja on samalla myös ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osa. Rajavartiolaitoksen ylin johto ja valvonta kuuluu sille ministeriölle, jonka toimialaan rajavartiolaitos valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kuuluu. Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain 7 §:n mukaan rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen ja tässä tarkoituksessa antaa henkilöstölleen ja rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätyille asevelvollisille samoin kuin vapaaehtoisesti asepalvelusta suorittaville naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan asetuksella liittää puolustusvoimiin.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain 3 §:n mukaan rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee rajavartiolaitosta koskevat sotilaskäskyasiat, jollei tasavallan presidentti pidätä niissä päätösvaltaa itselleen taikka jollei niitä säädetä muun viranomaisen ratkaistaviksi. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus ratkaista rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat hallintoasiat, jollei niitä säädetä muun viranomaisen ratkaistaviksi. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus pidättää ratkaistavakseen muulle rajavirtioviranomaiselle ratkaistavaksi säädetty asia.

Käytännössä tasavallan presidentin ratkaisemia rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioita ovat olleet sotilasarvossa ylentämiset ja muutamat perinteitä koskevat asiat.

Rajavartiolaitoksen ylimmän johdon kuulla sisäasiainministeriölle on huomattava myös hallitusmuodon 38 §:n ja perustuslain 68 §:n säännös, jonka mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri samoin kuin valtioneuvostosta annetun lain (1120/1993) 10 §, jonka mukaan ministeri voi pidättää itselleen päätösvalan ministeriössä ratkaistavaksi annetussa asiassa. Pidätysoikeus ei kuitenkaan koske sotilaskäskyasioita.

Rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen 5 §:n 2 momentin mukaan rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö ratkaisee rajavartiolaitoksen

esikunnassa käsiteltävät sotilaskäskyasiat sekä esittelystä hallintoasiat. Asetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen päällikkö antaa tarkempia määräyksiä hallintoyksikköjen tehtävistä sekä sotilaskäsky- ja hallintoasiain käsittelystä ja ratkaisemisesta. Sotilaskäskyasioita koskevia säännöksiä on lisäksi asetuksen 35—40 §:ssä.

Puolustusneuvostosta annetun asetuksen (137/1957) 1 §:n mukaan puolustusneuvosto toimii valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana. Puolustusneuvostoon kuuluvat pääministeri puheenjohtajana ja puolustusministeri varapuheenjohtajana sekä kokonaisuutensa puolesta keskeisimmät ministerit ja virkamiehet sekä ylin sotilasjohto.

Asetuksen 2 §:n mukaan puolustusneuvosto seuraa sotilaspoliittisen aseman kehitystä ja selvittää sen vaikutusta valtakunnan puolustukseen sekä suunnittelee tämän perusteella määräytyvät puolustustehtävät, tarkastaa sodan varalta ja sodan ajaksi laaditut valtakunnan puolustamisen perussuunnitelmat ja antaa niistä lausuntonsa. Neuvosto voi tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä muistakin asioista, jotka tarkoittavat valtakunnan puolustusvalmiuden kehittämistä.

Puolustusneuvostossa valtion ylin poliittinen johto ja siviilialojen virkamiesjohto yhdessä ylimmän sotilaallisen johdon kanssa käsittelee valtakunnan puolustukseen liittyviä kysymyksiä. Tasavallan presidentti on viime vuosina osallistunut puolustusneuvoston kokouksiin käsiteltäessä merkittäviä kysymyksiä kuten erityisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu vuonna 1997. Puolustusneuvosto on käsitellyt kansainvälistä sotilaspoliittista tilannetta, maanpuolustuksen kannalta keskeisiä yhteiskunnan ja elinkeinoelämän muutoksia, eri hallinnonalojen poikkeusoloihin varautumisjärjestelyjä, taloudellista huoltovarmuutta ja pelastustoimintaa sekä maanpuolustuksen eri alojen lainsäädäntöhankkeita. Puolustusneuvosto on ohjeistanut yhteiskunnan eri alojen poikkeusoloihin varautumista ja sitä koskevaa opetustoimintaa. Puolustusneuvoston tekemät päätökset ovat luonteeltaan suosituspäätöksiä.

Valtioneuvoston kanslia on 16 päivänä syyskuuta 1999 asettanut työryhmän selvittämään puolustusneuvoston asemaa ja tehtäviä

koskevan lainsäädännön kehittämistä. Työryhmä on 28 päivänä lokakuuta jättänyt mietintönsä pääministerille.

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan (HUTVA) on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteen soveltamista koskevat kysymykset.

Pääministerin johtama ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelu- ja suunnitteluelin. Valiokunnan hyväksymien kannanotojen edellyttämät muodolliset päätökset tehdään erikseen. Viime vuosien aikana tasavallan presidentti on osallistunut tiiviisti valiokunnan työhön. Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asianmukaisen kansallisen valmistelun edellyttämä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston läheinen yhteistoiminta on pääosin toteutunut valiokunnassa.

Laki rajavartiolaitoksesta

Voimassa oleva rajavartiolaitoksesta annettu laki tuli voimaan 21 päivänä maaliskuuta 1999. Laissa säädetään tarkkarajaisesti rajavartiolaitoksen tehtävistä, rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen toimivaltuuksista sekä rajavartiotehtävissä käytettävistä henkilörekistereistä ja rajavartiolaitoksen sisäisestä hallinnosta. Lailla kumottiin aikaisempi 10 päivänä tammikuuta 1975 rajavartiolaitoksesta annettu laki (5/1975). Voimassa olevan lain asetuksenantovaltuutta koskevassa 67 §:ssä yksilöidään asianryhmät, joista voidaan antaa tarkempia säännöksiä asetuksella. Näihin asiaryhmiin ei sisälly samaa valtuutusta kuin aikaisempaan lakiin. Tämän vuoksi muun muassa kumotun lain nojalla poliisi-, tulli- ja rajavartiioviranomaisten yhteistoiminnasta annettu asetus (1051/1978) on katsottava kumoutuneeksi, kun kaikki sen antamiseen aikoinaan valtuuttaneet lait on kumottu.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Sotilaallisen maanpuolustuksen ylimmän tason päätösvallan (ylipäällikkyyys) järjestämistä sekä sotilaskäskyasioiden käsitettä koskevien ulkomaiden osalta tehtyjen selvitysten perusteella voidaan todeta eri maiden

sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvien järjestelyjen ja päätöksentekoprosessien poikkeavan toisistaan siinä määrin, ettei niitä voida riittävien yhteisten piirteiden puuttuessa yhteismitallisesti arvioida. Asevoimien ylin johtovalta on pääsääntöisesti valtionpäämiehellä, pääministerillä tai puolustusministerillä. Lainsäädännössä eri valtioelinten toimivalta sotilaalliseen maanpuolustukseen kuuluvissa asioissa on määritetty joko säätämällä eri viranomaisten toimivallasta yksittäisissä asiaryhmissä kuten esimerkiksi liikemääräpanossa tai poikkeuksellisesti sotilaskäskyasioiden käsitteen kautta.

Ruotsissa on maan sodanuhan tai sodan aikaista johtamista varten erikseen nimetty valtiopäivien sotavaltuuskunta (kriigsdelegation), johon kuuluu 50 kansanedustajaa ja joka toimii tarvittaessa valtiopäivien sijasta. Hallitus toimii ylimpänä päätöksentekijänä sotilaallisissa asioissa. Ruotsin lainsäädännössä ei tunneta erillistä sotilaskäskyasioiden käsitettä. Puolustusvoimien ylipäällikkönä toimii puolustusvoimien komentaja, jonka asema on varsin itsenäinen.

Norjassa puolustusvoimien ylipäällikkyyden kuuluu kuninkaalle. Lainsäädäntöön sisältyy sotilaskäskyasioiden käsite. Kuningas tekee sotilaskäskyasioita koskevat päätökset hallituksen supistetussa kokoonpanossa, jolloin läsnä ovat pääministeri, ulkoasianministeri sekä puolustusministeri. Puolustusministeri voi myös määrätä puolustusvoimien komentajan olemaan läsnä esittelyssä. Sotilaskäskyasioita ovat puolustus suunnitelmat, liikemääräpanosuunnitelmat sekä joukkojen kokoamis- ja keskittämissuunnitelmat.

Tanskassa puolustusministeri on ylin puolustusvoimista vastuullinen viranomainen (ylipäällikkyyden). Puolustusvoimien komentaja on suoraan puolustusministerin alainen. Lainsäädännöstä ei ilmene erityistä sotilaskäskyasioiden käsitettä eikä sotilaallista maanpuolustusta koskevissa asioissa noudateta muusta hallinnosta poikkeavia päätöksentekotapoja.

Ranskassa presidentti on asevoimien ylipäällikkö. Ainoastaan presidentillä on oikeus määrätä ydinaseiden käytöstä. Keskeisimmät maanpuolustusta koskevat päätökset tekee presidentti eri poliittisissa toimielimissä kuten hallituksessa, puolustusneuvostossa ja rajoitetussa puolustuskomiteassa. Sekä presidentillä että pääministerillä on neuvoa antavana eliminä omat sotilaskabinetit. Pääministeri vastaa kansallisesta puolustuksesta. Ni-

menomaista sotilaskäskyasioiden käsitettä ei ole, vaan päätöksenteko perustuu asiaryhmitäin määriteltyihin toimivaltuuksiin.

Saksassa asevoimien ylipäällikkyyden rauhan aikana puolustusministerillä ja sodan aikana liittokanslerilla. Asevoimien tehtävät ja toimivaltuudet säädetään lainsäädännössä. Erillistä sotilaskäskyasioiden käsitettä ei ole.

2.3. Nykytilan arviointi

Uudesta perustuslaista johtuvat muutostarpeet

Sotilaskäskyasiat. Sotilaallisiin kriiseihin varautumisessa ja sotilaallisen puolustuksen toteuttamisessa eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat keskeiset valtioelimet. Ulkoasianministeriö, sisäasiainministeriö ja puolustusministeriö sekä puolustusvoimat ja rajavartiolaitos ovat tärkeimmät valmistelevat ja toimeenpanevat viranomaiset.

Kuten edellä on todettu sotilaskäskyasiain käsitettä ei ole kattavasti ja tyhjentävästi määritetty sen paremmin säädösten tasolla kuin tieteellisessä kirjallisuudessaakaan. Sotilaallista maanpuolustusta koskeva päätöksenteko on asiakirja-aineiston perusteella arvioiden tapahtunut puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa niin, ettei välttämättä aina ole pääteltävissä, onko asiaa käsitelty hallinto- vai sotilaskäskyasiana. Käytännöt ja käsitykset ovat vaihdelleet vuosikymmenten kuluessa.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat käsitelleet sotilaallisen maanpuolustuksen asioita monin eri muodoin riippuen siitä, millaisesta asiasta kulloinkin on ollut kyse. Merkittävimpiä puolustuspolitiikan, maanpuolustuksen ja sotilaskäskyasioiden piiriin kuuluvia asiakokonaisuuksia on siten käsitelty tai niistä tiedotettu presidentille ja valtioneuvostolle presidentin ja puolustusvoimain komentajan välissä keskusteluissa, puolustusneuvostossa sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa.

Tasavallan presidentti on ennakolta ottanut kantaa keskeisiin puolustusvoimien ja rajavartiolaitosta koskeviin asioihin, joista puolustusvoimain komentaja ja rajavartiolaitoksen päällikkö ovat presidenttiä informoineet. Puolustusvoimain komentaja ja rajavartiolaitoksen päällikkö ovat tehneet presidentin kannanottojen edellyttämät päätökset. Presidentin päätettäväksi sotilaskäskyasioiden esittelymenettelyssä on saatettu sotilasarvos-

sa ylentämiseen sekä sotilaallisiin perinteisiin liittyviä asioita.

Perustuslakiuudistuksen myötä tasavallan presidentin sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely selkiytyy, kun lailla säädetään mistä asioista presidentti päättää sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Samalla sotilaskäskyasioiden sisältö täsmentyy. Presidentin muodollisesti sotilaskäskyasioina päätettävien asioiden määrä lisääntyy. Perustuslakiuudistuksella parlamentaarinen vastuu on ulotettu myös sotilaskäskyasioihin, kun presidentin päätöksenteossa edellytetään ministerin myötävaikutusta.

Tasavallan presidentin nimitystoimivalta. Perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaan presidentti nimittää upseerit. Säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 90 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä. Perustuslakiuudistuksen perustelujen (HE 1/1998 vp s. 183) mukaan säännös kattaa upseerin virat puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa sekä puolustusministeriössä. Rajavartiolaitoksen upseerin nimittäminen on perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettu sotilaallinen nimitysasias, josta presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain 49 §:n 2 ja 3 momentin mukaan rajavartiolaitoksen upseerit nimittää virkaan tasavallan presidentti valtioneuvostossa tai sotilaallisten nimitysasiain menettelyssä. Rajavartiolaitoksen sotilaalliset nimitysasias esittelee tasavallan presidentille ministeri, jonka toimialaan rajavartiolaitos valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kuuluu.

Presidentin nimitysvaltaa ja sotilaallisten nimitysasioiden päätöksentekomenettelyä koskevat tarkemmat säännökset sisältyvät rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen 23 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan presidentti nimittää rajavartiolaitoksen päällikön, rajavartiolaitoksen apulaispäällikön, kenraalimajurin ja kontraamiraalin virkaan valtioneuvoston esityksestä. Muuhun rajavartiolaitoksen upseerin virkaan nimittää tasavallan presidentti sotilaallisten nimitysasiain esittelyssä asianomaisen ministerin esittelystä.

Perustuslain 58 §:n 5 momentin säännösten nojalla rajavartiolaitoksesta annetussa laissa on tarpeen säätää tarkemmin niistä upseerin viroista, joihin nimittämisestä presidentti päättää valtioneuvostossa. Perustuslain 58 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan presidentti päättää näistä nimi-

tysasioista valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, jollei lailla toisin säädetä. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 49 §:n 2 ja 3 momenttia olisi muutettava niin, että säännöksissä yksilöidään ne rajavartiolaitoksen upseerin virat, joihin tasavallan presidentti nimittää valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Muut rajavartiolaitoksen upseerit tasavallan presidentti nimittäisi ehdotuksen mukaan kabinettiesittelyssä sisäasiainministerin esittelystä.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan presidentin nimitysvallan piiriin tulee perustuslakiuudistuksen peruseriaatteiden mukaisesti osoittaa vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on presidentin valtiösääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä perusteltua. Tällä hetkellä presidentin nimitettävien rajavartiolaitoksen esikunnan hallinnollisen osaston osastopäällikön ja toimistopäällikön virkojen osalta mainitut edellytykset eivät täyty eikä niitä siitä syystä enää ole tarpeen sisällyttää presidentin nimitettävien virkojen joukkoon. Mainittuihin rajavartiolaitoksen siviilivirkoihin nimittäminen tulisi edellä esitettyjen yleisten virkanimitystoimivaltaa koskevien periaatteiden mukaisesti osoittaa valtioneuvostolle tai ministeriölle taikka asianomaiselle virastolle itselleen. Näihin siviilivirkoihin nimittävänä viranomaisena tulee vastaisuudessa olemaan valtioneuvosto tai sisäasiainministeriö.

Tehtävään määräämistä koskeva tasavallan presidentin toimivalta. Perustuslain 126 §:n mukaan presidentti määrää tehtävään edustustojen päälliköt samoin kuin ne muut virkamiehet, joiden määrääminen tehtävään osoitetaan presidentin toimivaltaan kuuluvaksi muualla uudessa perustuslaissa tai muussa laissa. Suoraan uuden perustuslain nojalla presidentti määrää tehtävään ainoastaan edustustojen päälliköt ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen. Muiden virkamiesten määräämisestä tehtävään on siten säädettävä lailla, jos toimivalta katsotaan vastaisuudessakin tarkoituksenmukaiseksi osoittaa presidentille.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain 50 §:ssä säädetään virkamiehen siirtämisestä ja tehtävään määräämisestä. Laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä tehtävään määräävästä viranomaisesta eikä menettelystä tehtävään määrätessä. Rajavartiolaitoksesta annetun

asetuksen 24 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan nimittävä viranomaisen määrää rajavartiolaitoksen virkamiehen tehtävään. Pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin rajavartiolaitoksen päällikkö määrää everstin ja kommodorin tehtävään. Lisäksi rajavartiolaitoksen päällikkö määrää muista upseereista everstiluutnantin, komentajan, majurin ja komentajankapteenin momentissa erikseen lueteltuihin rajavartiolaitoksen tehtäviin. Pykälän 3 momentin mukaan asetuksessa tarkoitettuna rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikkö määrää alaisessaan hallintoyksikössä palvelevan kapteenin, kapteeniluutnantin, yliluutnantin ja luutnantin aina tehtävään sekä lisäksi everstiluutnantin, komentajan, majurin ja komentajakapteenin muuhun kuin 2 momentissa yksilöityyn tehtävään.

Rajavartiolaitoksen ylimpien upseerien tehtävään määrääminen on tarkoituksenmukaista säilyttää vastaisuudessakin presidentin toimivaltuutena. Tätä on pidettävä edellä esitettyjen presidentin nimitystoimivaltaa koskevien yleisten periaatteiden kannaltakin perusteltuna. Rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin olisi lisättävä tasavallan presidentin nimitystoimivaltaa koskevien sääntelyjen yhteyteen säännös, jonka mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluisi myös valtioneuvoston esityksestä nimittämiensä virkamiesten määrääminen tehtävään.

Sotilasarvossa ylentämistä koskeva tasavallan presidentin toimivalta. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 67 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sotilasarvoista ja niihin ylentämisestä säädetään asetuksella. Rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen 35—40 §:ssä säädetään rajavartiolaitoksen sotilas- ja palvelusarvoista. Asetuksen 35 §:n mukaan upseerin ja opistoupseerin sotilasarvoista on rajavartiolaitoksessa voimassa, mitä sotilasarvoista annetun asetuksen (500/1994) 5 ja 6 §:ssä säädetään. Pykälän 2 momentissa säädetään rajavartiolaitoksen erikoisupseerien sotilasarvoista. Asetuksen 39 §:n mukaan tasavallan presidentti ylentää asianomaisen ministerin esittelystä rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön vänrikin ja aliluutnantin sotilasarvoon samoin kuin sotilas- ja palvelusarvoista annetun asetuksen 2 §:n 1 momentin 8—17 kohdassa tarkoitettuun (opistoupseerin ja upseerin) sekä vastaavan erikoisupseerin sotilasarvoon. Rajavartiolaitoksessa palvelevalla henkilöllä tarkoitetaan rajavartiolaitoksen virkamiehiä.

Asetuksen 40 §:n mukaan rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuttaan suorittavan ja naisten vapaaehtoisessa palveluksessa olevan sotilasarvoista ja niihin ylentämisestä on voimassa, mitä vastaavista puolustusvoimien sotilasarvoista ja niihin ylentämisestä säädetään tai määrätään. Sotilas- ja palvelusarvoista annetun asetuksen 15 §:n mukaan tasavallan presidentti ylentää puolustusvoimain komentajan esittelystä myös rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuttaan suorittavat ja naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevat upseerin sotilasarvoon. Mainitun asetuksen 14 §:n 2 momentin mukaan muihin kuin upseerin sotilasarvoon ylentämisestä määrää puolustusvoimain komentaja sotilaskäskyasiana.

Sotilasarvoon ylentäminen ja palvelusarvon antaminen olisi tarkoituksenmukaista vastaisuudessakin osoittaa entisessä laajuudessaan tasavallan presidentin tehtäväksi. Tämän vuoksi lakiin tulisi sisällyttää säännös siitä, että tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasiana rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön ylentämisestä upseerin, erikoisupseerin ja opistoupseerin sotilasarvoon.

Tasavallan presidentin asetuksenantovalta. Perustuslain 80 § korvaa nykyisen hallitusmuodon 21 ja 28 §:n säännökset tasavallan presidentin niin sanotusta omaperäisestä asetuksenantovallasta. Perustuslain tultua voimaan tasavallan presidentti antaa suoraan perustuslain nojalla vain kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Muilta osin presidentti voi antaa asetuksia vain lailla osoitetun nimenomaisen asetuksenantovalan nojalla. Perustuslaissa on myös asetuksenantovaltaa rajoittava säännös, jonka mukaan lailla on vastaisuudessa säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka uuden perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Viimeksi mainitulla viitataan sekä perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin että kaikkiin muihinkin asioihin, joista uuden perustuslain jonkin säännöksen mukaan on säädettävä lailla.

Sotilaskäskyasioissa esityksessä tasavallan presidentille ehdotetun toimivaltuuden kanssa on johdonmukaista, että presidentti edelleen antaisi asetuksen sotilas- ja palvelusarvoista ja niihin ylentämisestä, rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja tunnuskuvasta sekä rajavartiolaitoksen sotilasesimiesten välisestä toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain toimivuus

Rajavartiolaitoksen toimivaltuussäännökset. Hyväksyessään rajavartiolaitoksesta annetun lain eduskunta vastauksessaan (EV 269/1998 vp—HE 42/1998 vp) muun ohella edellytti hallituksen tarkkaan seuraavan lain soveltamista ja toimivuutta sekä ryhtyvän seurannan edellyttämiin toimenpiteisiin. Lisäksi eduskunta edellytti hallituksen selvittävän uuden, erillisen poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoimintaa koskevan säädöksen tarpeellisuuden ottaen huomioon muun muassa kyseisten viranomaisten laissa säädetyt toimialakohtaiset tehtävät, olemassa olevan sääntelyn mahdollistama yhteistoiminta ja käytännön yhteistoimintatarpeet sekä tämän lisäksi antavan eduskunnalle tarvittaessa lakiehdotuksen koskien rajatarkastustoimivallan antamista rajavartiolaitoksen ohella myös poliisi- ja tulliviranomaisille.

Rajavartiolaitoksesta annettu laki on siitä lyhyenä aikana saatujen kokemusten mukaan toiminut hyvin lukuun ottamatta niitä käytännön tilanteita, joissa rajavartiolaitoksen tehtävien tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttäisi rajavartiolaitoksen eräitä toimenpiteitä myös sen valvonta-alueen ulkopuolella. Näitä toimenpiteitä ovat rajavartiomiehen rajavartiolaitoksen valvonta-alueella kiinnittämisen, pidättämisen tai muutoin vapautensa menettäneen henkilön kuljettaminen poliisille luovutettavaksi poliisin toimintayksikköön, joka sijaitsee valvonta-alueen ulkopuolella. Samoin rajavartiomiehen ulkomaalaislain (378/1991) nojalla käännettävän henkilön käännytyspäätöksen täytäntöönpano tilanteissa, joissa käännytetty on kuljetettava toiselle rajanylityspaikalle rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolisen alueen kautta. Rajavartiolaitos on käytännön toiminnassa pyytänyt poliisin kuljettamistoimenpidettä sillä perusteella, että asian on katsottava kuuluvan joko rinnakkaisesti tai ensisijaisesti poliisille, jolla on alueellinen toimivalta koko maan alueella. Poliisi puolestaan on useissa tapauksissa sille kuuluvien tehtävien asianmukaisen tärkeysjärjestyksen ja muiden kiireellisten tehtäviensä vuoksi rajavartiolaitoksesta annetun lain 9 §:n nojalla pyytänyt rajavartiolaitoksen toimenpidettä ja samalla osoittanut lain 23 §:n nojalla sen suorittamiseen tarpeellisen toimivaltuuden. Menettely on kankea ja siltä voitaisiin välttyä, jos rajavartiolaitoksen toimivaltuussäännöksiä tältä

osin vähäisessä määrin laajennettaisiin.

Poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta. Hallituksen esitykseen laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 34/1999 vp) sisältyy ehdotus poliisin rajatarkastustoimivallasta sekä tullitoimenpiteisiin oikeuttavasta toimivaltuudesta. Poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoimintaa on rajavartiolaitoksesta annetun lain voimaantulon jälkeen toteutettu sisällöltään sellaisena kuin siitä oli kumoutuneessa asetuksessa poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminnasta säädetty. Poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen valtakunnallinen johtoryhmän toimeksiannosta on valmisteltu yhteistoiminnassa ministeriön päätöksenä annettavia tarkempia määräyksiä poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisesta sekä keskinäisestä yhteistoiminnasta ja virkaavusta. Edelleen näiden kolmen viranomaisen yhteistoiminnassa on valmisteltu erikseen tullilaitoksessa ja rajavartiolaitoksessa sekä poliisin osalta ministeriön annettavia sisällöltään samansanaisia hallinnollisia määräyksiä, joilla yhteen sovitetaan tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen sekä tullilaitoksen ja poliisin toimintoja.

Poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen valtakunnallinen johtoryhmä on kuitenkin yksimielisesti katsonut, että näiden viranomaisten yhteistoimintaa ja toimintojen yhteensovittamista koskevan sääntelyn pysyvyyden varmistamiseksi näistä seikoista tulisi säätää yhdellä kaikkia kolmea viranomaista koskevalla asetuksella, joka sisällöltään olisi pääasiassa sellainen kuin kumoutunut asetus.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi poliisilain muuttamisesta ehdotetaan muun ohella muutettavaksi lain 54 §:ää, jossa säädetään valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä ja määräyksiä. Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä olisi mahdollista hyväksyä esitys siten muutettuna, että lakiin sisältyisi valtuussäännös, jonka nojalla voitaisiin tarvittaessa säätää asetuksella poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten tehtävien yhteensovittamisesta ja keskinäisestä yhteistoiminnasta. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 67 §:ää on edellä sotilaskäskyasiain käsittelyjärjestelmän uudistamista koskevasta syistä muutettava. Samalla pykälään voitaisiin sisällyttää valtuussäännös, jonka nojalla voitaisiin tarvittaessa säätää asetuksella mainitusta yhteistoiminnasta. Tullilain (1466/1994) 54 §:n asetuk-

senantovaltuutta koskeva säännös on tältä osin avoin, jolloin se sellaisenaan oikeuttaa säätämään asetuksella myös puheena olevasta yhteistoiminnasta.

Poliisilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ja tämän esityksen lisäksi eduskunnan lausumassa tarkoitettuja uusia lain taseisia säännöksiä ei poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen toimintojen yhteensovittamisesta näillä näkymin tarvita ennen kuin Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettut sisärajojen rajatarkastukset lakkaavat ja niiden sijasta joudutaan toteuttamaan erilaisia rajatarkastukset korvaavia toimenpiteitä.

Haitan ja vahingon korvaaminen. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 64 §:n 1 momentissa säädetään rajavartiolaitoksen tehtävien toteuttamisesta johtuvan haitan ja virkatehtävän yhteydessä aiheutetun vahingon korvaamismenettelystä. Säännöksessä viitataan virheellisesti lain 62 §:ään, vaikka henkilö- ja omaisuusvahinkoa koskeva säännös on lain 63 §:ssä. Säännöksen muuttaminen vastaamaan numeroltaan oikeata pykälää on tämän vuoksi tarpeen.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Yleistä

Esityksen keskeisenä tavoitteena on lisätä rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin perustuslain edellyttämät nykyisin rajavartiolaitoksen osalta pääosin asetustasoiset tasavallan presidentin tehtäviä ja toimivaltaa koskevat säännökset. Sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmää ja eräitä toimivaltuussäännösten täsmennyksiä lukuun ottamatta ehdotetut muutokset ovat teknisiä.

Sotilaskäskyasiat

Tasavallan presidentin ratkaistaviin kuuluvien sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyn uudistamisen keskeisenä tavoitteena on menettelyn parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tärkeää on, että ylimmät valtioneelimet pidetään tietoisina ja että ne päättävät sotilaallisen maanpuolustuksen keskeisimmistä toimintalinjoista ja niiden muutoksista. Presidentillä tulee edelleen olla rajoitukseton oikeus ottaa sotilaskäskyasia ratkaistavakseen. Tähän sekä ministerin myötävaikutukseen liittyy ehdotus sääntely-

si siitä, että rajavartiolaitoksen päällikkö antaa tietoja presidentille ja sisäasiainministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista. Vastavat säännökset ehdotetaan otettaviksi myös puolustusvoimia koskevaan lainsäädäntöön.

Puolustusvoimien ylipäällikkyyttä liittyy läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopoliittikan johdossa. Ehdotuksen tarkoituksena on, että tasavallan presidentin päätöksentekomenettely sotilaskäskyasioissa tulisi lähemmäksi presidentin ulkopoliittista päätöksentekomenettelyä. Tällä on merkitystä muun muassa kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön lisääntyessä kriisinhallinnassa ja rauhanturvaamistoiminnassa. Keskeisenä muutosehdotuksena olisi se, että merkittävässä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan vaikuttavissa sotilaskäskyasioissa päätöksenteko voisi tapahtua myös valtioneuvostossa.

Tämän toteuttamiseksi ehdotetaan, että presidentti voisi omasta aloitteestaan tai ministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvostossa. Koska sotilaskäskyasiassa on kyse ensisijassa ylipäällikönvallan käyttämisestä ja koska asian laadusta johtuen sotilaallisilla näkökohdilla on poikkeuksellisen keskeinen merkitys, ehdotetaan, että presidentti tekisi päätöksensä valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tarkoituksena olisi, että asiaa ei käsiteltäisi valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvostossa puolustusvoimia koskevan asian esittelisi puolustusministeri ja rajavartiolaitosta koskevan asian sisäasiainministeri.

Tasavallan presidentille ylipäällikkönä kuuluvien sotilaskäskyasioiden päätettävien asioiden piiri on johdettavissa puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen lainsäädännön mukaisista tehtävistä. Sotilaskäskyjen tarkoituksena on puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotilaallisesti järjestetyn joukon tai siihen kuuluvan sotilaan johtaminen tai sotilaallisen tehtävän valmisteluja toteuttaminen. Sotilaskäskyjä voi antaa tasavallan presidentti puolustusvoimien ylipäällikkönä ja rajavartiolaitoksen osalta erityissännösten perusteella tai suoraan hänen käskynalaisuutensa kuuluva sotilashenkilö, joka samalla kuuluu myös puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen joukkoihin. Myös käskyjen kohteena olevan tulee kuulua käskyn antajan alaisuuteen sekä puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen rauhan tai sodanajan kokoonpanoihin.

Tasavallan presidentin sotilaskäskyasioiden päätöksenteon kannalta on olennaista säätää lain tasolla ne keskeiset asiat, jotka edellyttävät presidentin päätöstä. Tällaisia merkittäviä sotilaskäskyasioita olisivat asiat, jotka koskevat valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisiä perusteita ja sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittäviä muutoksia, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteita sekä muut puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevat laajakantoiset ja periaatteellisesti merkittävät sotilaskäskyasiat. Presidentti päättäisi nykyiseen tapaan myös sotilasarvossa ylentämisestä. Muutoksena olisi myös se, että presidentti päättäisi sotilaskäskyasiana rajajoukkojen tai niiden osien liittämisestä puolustusvoimiin.

Sotilaalliset nimitysasiat ja asetuksenantovaltuus

Sotilaallisten nimitysasioiden käsittelyjärjestelmää ei esitetä muutettavaksi, mutta käsittelyjärjestelmää koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi asetuksella lakiin. Rajavartiolaitoksesta annetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi, mistä laissa tarkoitetuista seikoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tasavallan presidentin asetuksella ja valtioneuvoston asetuksella.

Käännytetyn ja vapautensa menettäneen kuljettaminen

Lakiin lisättävissä säännöksissä säädettäisiin rajavartiolaitokselle ja rajavartiomiehelle sama toimivaltuus rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella tapahtuvan henkilön kuljettamisen ajaksi kuin valvonta-alueella on voimassa. Tämän rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen toimivaltuuden laajentaminen nykyisestä on välttämätöntä poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi ja joustavaksi yhteensovittamiseksi.

Ehdotetun toimivaltuuden laajentamisen edellytyksenä on, että rajavartiomiehen käännättämä ulkomaalainen on käännätyspäätöstä tehtäessä rajavartiolaitoksen valvonta-alueella ja että käännätyspäätöksen säännönmukainen täytäntöönpano edellyttää käännätetyn ulkomaalaisen kuljettamista rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella olevan alueen kautta joko toiselle rajavartiolaitoksen valvottavana olevalle tai muun

viranomaisen valvottavana olevalle rajanylityspaikalle.

Rajavartiomiehen etsintäkuulutuksen tai rikosepäilyn vuoksi kiinniottaman tai pidättämän henkilön kuljettamisen edellytyksenä rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolisen alueen kautta poliisille luovuttamista varten olisi ehdotuksen mukaan se, että kuljetettava henkilö on menettänyt vapautensa rajavartiolaitoksen valvonta-alueella.

Säädösteknisenä korjauksena ehdotetaan numeroltaan virheellinen pykäläviittaus oikeastavaksi koskemaan asiasisällön tarkoittamaa säännöstä.

4. Esityksen vaikutukset

Taloudelliset, organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esitys ei sisällä sellaisia muutosehdotuksia, joista aiheutuisi valtionaloudellisia säästöjä tai menojen lisäyksiä. Ehdotetuilla uudistuksilla ei myöskään ole organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Eduskunnan lausumat

Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (EV 262/1998 vp—HE 1/1998 vp) eduskunta muun ohella edellytti, että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä "asianomainen ministeriö". Lakien nykyiset tämän käsitteen varaan rakentuvat kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta antamassaan lausunnossa (PeVL 5/1999 vp) toistanut eduskunnan edellä tarkoitetussa vastauksessa lausuman ja todennut, että lakiehdotuksen erikseen lueteltuja kohtia tulee täsmentää mainitsemalla niissä asianomaisen ministeriön sijasta sisäasiainministeriö.

Valmistelu

Perustuslakiuudistukseen liittyen puolustusministeriön asettamassa virkamiestyöryh-

mässä on valmisteltu ehdotus uuden perustuslain edellyttämäksi sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmän uudistamiseksi.

Hallituksen esitys sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmää koskevilta osin on valmisteltu edellä mainitussa sotilaskäskyasiatyöryhmässä ja muilta osin sisäasiainministeriössä virkatyönä.

5.2. Lausunnot

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriön hallinto-osastolta, poliisiosastolta ja ulkomaalaisosastolta, puolustusministeriöltä ja

tullihallitukselta sekä rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullilaitoksen keskeisimmiltä henkilöstöjärjestöiltä. Lausunnoissa esitetyt ehdotukset on otettu huomioon.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy sotilaskäskyasioiden käsittelyjärjestelmää koskevilta osiltaan samanlaisesti annettuun hallituksen esitykseen laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (HE /1999 vp).

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Laki rajavartiolaitoksesta

1 §. *Asema ja kokoonpano.* Yleisperusteluissa selostetun mukaisesti tasavallan presidentillä on katsottu olevan rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa aina päätösvalta, joka ilmenee voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentistakin, kun siinä viitataan tällaisista asioista koskevaan tasavallan presidentin asian ratkaisemisen pidättämismahdollisuuteen.

Nykyisten säännösten täydentämiseksi voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua rajavartiolaitoksen ylintä johtoa ja valvontaa koskeva säännös ehdotetaan muutettavaksi niin, että säännös mahdollistaa rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioiden ylimmän päätösvallan nimenomaisen säätämisen valtioneuvoston ohjesäännössä tarkoitettua ministeriön sijasta näissä asioissa tasavallan presidentille. Samalla ehdotetaan yleisperusteluissa mainitun eduskunnan lausuman mukaisesti, että valtioneuvoston ohjesääntöön viittaamatta säännöksessä yksilöitäisiin siinä tarkoitettuna ministeriönä sisäasiainministeriö. Sotilaskäskyasioiden aineellista sisältöä koskeva säännös ehdotetaan sisällytettäväksi jäljempänä ehdotettuun uuteen 48 a pykälään.

3 §. *Rajavartiolaitoksen välitön johto ja rajavartioviranomaiset.* Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioita ja niiden käsittelyä koskevat säännökset ehdotetaan kaikilta osiltaan

siirrettäväksi esityksessä tarkoitettuihin uusiin 48 a ja 48 b pykäliin. Tämän vuoksi voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi sotilaskäskyasioiden käsittelyä koskeva virke. Ehdotettu 3 §:n 1 momentti sisältäisi muutettuna vain rajavartiolaitoksen päällikölle kuuluvaa ratkaisuvallaa sekä ratkaisuvallan pidättämistä rajavartiolaitoksen hallintoasioissa koskevan säännöksen. Selvyyden vuoksi säännökseen ehdotetaan lisättäväksi menettelytapaa koskeva maininta siitä, että hallintoasia ratkaistaan esittelystä

7 §. *Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi yleisperusteluissa selostetuista syistä. Puolustusvalmiuden tehostamista koskeva päätöksenteko ehdotetaan puolustusvoimien osalta toteutettavaksi niin, että tasavallan presidentti päättää näistä asioista sotilaskäskyasioiden käsittelyjärjestystä koskevien säännösten mukaisesti puolustusvoimien ylipäällikkönä. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukkojen liittäminen puolustusvoimiin tulisi toteuttaa asian luonteen vuoksi samassa järjestyksessä sotilaskäskyasiana. Tämän vuoksi 7 §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi rajajoukkojen liittämistä asetuksella koskeva säännös. Rajajoukkojen liittämistä koskeva menettelytapasäännös ehdotetaan sisällytettäväksi sotilaskäskyasioita koskevaan uuteen 48 a pykälään.

47 a §. *Käännyttävän ulkomaalaisen henkilön käsittely.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi

uusi pykälä, joka oikeuttaisi rajavartiomiehen tarvittaessa kuljettamaan maahantulleen ulkomaalaisen henkilön käännätyispäätöksen täytäntöönpanoa varten myös rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella olevan alueen kautta. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 kohdassa säädetään rajavartiolaitoksen valvonta-alueesta. Valvonta-alue ulottuu pääosin vain valtakunnan maarajaan rajoittuvien kuntien alueelle, merelle ja meren rannikolle. Pääosa Suomen sisämaan alueesta ei kuulu rajavartiolaitoksen valvonta-alueeseen. Rajavartiolaitoksen valvonta-alueeseen ei myöskään kuulu mereen rajoittuvien kuntien taajama-alueet lukuun ottamatta niillä mahdollisesti olevia rajavartiolaitoksen valvottavien rajanylityspaikkojen ja merivartioasemien alueita. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 3 luvussa säädetään rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen toimivaltuuksista. Toimivaltuudet rajoittuvat alueellisesti laajimmillaan vain rajavartiolaitoksen valvonta-alueelle ja eräät toimivaltuudet vain rajavartiolaitoksen valvottaville rajanylityspaikoille.

Rajavartiolaitoksesta annetun 4 §:ssä säädetään rajavartiotehtävistä. Säännöksessä tarkoitettut rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävät ovat rajavartiolaitoksen ensisijaisia tehtäviä. Rajavalvonnan ja rajatarkastusten toteuttamiseksi ja niiden yhteydessä rajavartiolaitos valvoo pykälässä yksilöityjen säännösten noudattamista.

Rajatarkastuksen keskeisenä sisältönä on selvittää ja todeta maahantulevan tai maastalähtevän henkilön maahantulo- tai maastalähtöedellytykset. Suomen kansalaisella on aina oikeus tulla Suomeen. Jos rajatarkastuksessa todetaan, että Suomen kansalaisen maastalähtöedellytykset puuttuvat, näiden edellytysten puuttuminen johtaa siihen, että maastalähtö estetään. Maastalähdön estäminen ei pelkäästään sellaisenaan edellyttä erityisiä rajavartiomiehen muita toimenpiteitä.

Ulkomaan kansalaisen maahantulon ja maastalähdön edellytyksistä säädetään ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaisen maastalähtöedellytysten puuttuminen ei myöskään pelkäästään sellaisenaan aiheuta rajatarkastuksessa muunlaisia toimenpiteitä kuin Suomen kansalaisenkaan osalta. Sen sijaan maahantulevan ulkomaalaisen maahantuloedellytysten puuttuminen johtaa ulkomaalaisen käännätykseen. Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen käännätyksestä päättää passintarkastusviranomainen tai po-

liisi. Jos käännätyminen tapahtuu ulkomaalaislain 37 §:n 2 momentin nojalla tai jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, käännätyksestä päättää kuitenkin ulkomaalaisvirasto. Lain 38 §:n mukaan ulkomaalainen on käännätyttävä niin pian kuin on voitu selvittää, että hänen maahantuloaan tai maassaoleskeluaan ei voida sallia.

Ulkomaalaislain 73 §:n mukaan ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo muiden viranomaisten ohella rajavartiolaitos. Passintarkastajista annetun asetuksen (1532/1994) 1 §:n 1 momentin mukaan passintarkastusviranomaisena toimii rajavartiolaitos ja sen ohella poliisi. Ulkomaalaislain 44 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen tänne kuljettanut liikenteenharjoittaja on velvollinen kuljettamaan hänet takaisin sinne, mistä hänet on otettu kuljetettavaksi, jos ulkomaalainen käännätytetään.

Ulkomaalaisia Suomeen kuljettavat liikenteenharjoittajat harjoittavat liikennettä Suomeen usein eri rajanylityspaikkojen kautta. Tällöin rajavartiomiehen käännätyttämä ulkomaalainen tulee tarvittaessa voida kuljettaa liikenteenharjoittajan toisessa paikassa olevaan saman tai toisen kuljetusvälineen lähtöpaikkaan. Esimerkiksi Helsingin kaupungissa on useita satamia, jotka ovat ulkomaalaislaissa ja passilaissa (642/1986) tarkoitettuja rajanylityspaikkoja. Kun rajavartiolaitoksen valvonta-alueeseen ei kuulu mereen rajoittuvien kuntien taajama-alueet, rajavartiolaitoksella ei ole nimenomaisia toimivaltuuksia esimerkiksi eri satamarajanylityspaikkojen välisellä kaupunkialueella.

Ulkomaalaisen käännätyminen voi johtua myös siitä, että ulkomaalainen pyrkii maahan muualta kuin avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Tällainen usein Suomen rajan luvaton ylittäminen täyttää valtionrajarikoksena rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:ssä säädetyn teon tunnusmerkistön. Mainitun säännöksen mukaan valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan tuomita ulkomaalaisia, joka käännätytetään luvottoman rajanylityksen vuoksi. Tällaisen käännätyttävän ulkomaalaisen käännätyksen toimeenpano voi edellyttää hänen kuljettamistaan asianomaiselle rajanylityspaikalle tai esimerkiksi Pohjois-Suomessa rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella olevan sisämaan kautta toisella rajaosuudella olevalle rajanylityspaikalle.

Edellä selostetun tyyppiset rajavartiomie-

hen käännättämien ulkomaalaisten käännysten toimeenpano on rajavartiolaitoksen valvonta-alueen rajallisuuden vuoksi toteutettu niin, että rajavartiolaitos on siirtänyt asian poliisille tai useimmiten pyytänyt poliisia huolehtimaan kuljettamisesta. Käytännössä poliisi on muiden kiireellisten ja tärkeysjärjestyksessä muutoinkin ensisijaisten tehtäviensä vuoksi saman tien rajavartiolaitoksesta annetun lain 9 §:n nojalla pyytänyt rajavartiolaitosta suorittamaan tämän poliisitehtävän ja samalla rajavartiolaitoksesta annetun lain 23 §:n nojalla osoittanut tarpeelliset toimivaltuudet toimenpiteen suorittamiseen. Selostettu menettely rasittaa tarpeettomasti sekä poliisin että rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamista. Tämän vuoksi on tarpeen lisätä lakiin säännös siitä, että rajavartiolaitoksella olisi tällaisen kuljetustoimenpiteen toteuttamiseksi sama toimivalta valvonta-alueensa ulkopuolella kuin valvonta-alueellaankin.

48 §. *Vapautensa menettäneen henkilön käsittely.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että rajavartiomiehellä olisi oikeus tarvittaessa kuljettaa rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolisen alueen kautta rajavartiomiehen toimesta vapautensa menettänyt henkilö poliisille luovuttamista varten. Voimassa olevan lain 48 §:n 2 momentin mukaan rajavartiomiehen 18 §:n nojalla kiinniotettava esintäkuulutettu tai 44 §:n 2 momentissa tarkoitettujen säännösten nojalla kiinniotettava tai pidättämä henkilö on luovutettava viipymättä poliisille. Rajavartiolaitos poikkeuksetta kuljettaa merellä kiinniottamansa henkilön rannikolle lähimpään satama- tai muuhun rannikolla olevaan poliisiin ilmoittamaan vastaanotto- paikkaan. Mantereella olevalla valvonta-alueella rajavartiolaitoksen kiinniotettaman henkilön luovuttaminen poliisille tapahtuu joko niin, että poliisi noutaa kiinniotetun tai rajavartiolaitos kuljettaa kiinniotetun lähimpää poliisiyksikköön, jos sellainen on rajavartiolaitoksen valvonta-alueella. Poliisin päivytsjärjestelyjen vuoksi poliisilla ei ole ainaakaan kaikin ajoin toiminnassa olevaa poliisiyksikköä rajavartiolaitoksen valvonta-alueella. Vapautensa menettäneen luovuttaminen poliisille on tämän vuoksi käytännössä toteutettu useissa tapauksissa noudattaen samanlaista menettelyä kuin edellä on selostettu käännetyt ulkomaalaisen kuljettamisen osalta. Poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtävien joustavaksi yhteensovittamiseksi on

tarpeellista, että rajavartiolaitoksella ja rajavartiomiehellä olisi nimenomainen toimivaltuus vapautensa menettäneen kuljettamiseen poliisille luovuttamista varten myös rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella.

6 luku. Erinäiset säännökset

48 a §. *Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat.* Ehdotettu uusi pykälä sisältäisi sotilaskäskyasioita koskevan viittauksenomaisen luonnehdinnan sillä tavoin, että siinä selostetaan niitä merkittävimpiä sotilaskäskyasioita, joista ehdotuksen mukaan päättäisi tasavallan presidentti.

Kuten yleisperusteluissa on todettu, sotilaskäskyasioita ja hallintoasioita ei ole lain-säännössä täsmällisesti eroteltu toisistaan. Rajavartiolaitoksen tehtävistä sekä niiden hallinnollisesta ja sotilaallisesta järjestämisestä säädetään rajavartiolaitoksesta annetussa laissa. Kaikki rajavartiolaitosta koskevat asiat eivät ole sotilaskäskyasioita. Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toiminnasta pääosa on muiden hallintoviranomaisten kanssa periaatteessa yhdenmukaista hallintotoimintaa, jolloin pääosa rajavartiolaitoksen käsiteltävistä asioista on siten hallintoasioita. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat kohdistuvat vain rajavartiolaitoksen sotilaalliseen erityispiirteeseen sekä sille sotilaalliseen maanpuolustukseen kuuluviin tehtäviin. Perustuslain 58 §:n 5 momentissa säädetyssä sääntelyvaltuudessa tehdään ero sotilaskäskyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita koskevan päätöksentekomenettelyn välille. Sotilaalliset nimitysasiatkaan eivät ole sotilaskäskyasioita.

Sotilaskäsky on esimiesvallan alaiselle sotilalle osoitettu velvoite, joka tulee järkähättämättä täyttää. Rajavartiolaitoksen virassa palvelevan sotilasesimiehen käytännön toiminnassa antamien käskyjen ja määräysten osalta ei useinkaan ole pidetty tarpeellisena eritellä, mitkä niistä ovat sotilaskäskyjä ja mitkä hallinnollisia määräyksiä, kun käskyn tai määräyksen antajalla on yleensä oikeus antaa molempia. Tasavallan presidenttiä lukuun ottamatta sotilaskäskyn antaa esimiesasemassa oleva sotilas, joka kuitenkin voi olla myös asevelvollisuuslain (452/1950) nojalla rajavartiolaitoksessa palveleva.

Sotilaskäskylle on tunnusomaista, ettei siihen ole muutoksenhakuoikeutta. Esimerkiksi sotilaan määrääminen sotilaalliseen tehtä-

vään on yleensä tyypillinen sotilaskäsky. Virkamiesten siirtämistä ja tehtävään määräämistä koskeva voimassa olevan lain 50 § ilmentää tässä suhteessa hallintoasian ja sotilaskäskyasian erottelun vaikeutta. Siviilivirassa palvelevan virkamiehen tehtävään määrääminen normaalioloissa on rajavartiolaitoksessakin hallintoasia samalla tavoin kuin esimerkiksi ulkoasiainhallinnon alalla. Sotilasvirassa palvelevan tehtävään määräämistä voidaan pitää luonteeltaan sotilaskäskyasiana. Tällaista määräämistä on kuitenkin pidetty hallintoasiana ainakin silloin, jos tehtävään määrääminen edellyttää sellaista siirtymistä toiseen tehtävään, että sotilasvirassa palvelevan virkamiehen virkapaikka siirtyy toiselle paikkakunnalle.

Tasavallan presidentin päätöksiin ei voi hakea muutosta valittamalla. Sama koskee myös presidentin päätöksiä sotilaskäskyasioissa. Oikeuskäytännössä (KHO 5161/4/90) on katsottu, ettei puolustusvoimissa tehtyyn päätökseen sotilaskäskyasiassa ole voinut hakea muutosta valittamalla. Sotilaskäskyasiassa tehty päätös ei kuulunut muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain säätämän muutoksenhaun piiriin. Tätä sotilaskäskyasian olennaista piirrettä ei ole myöskään oikeuskirjallisuudessa asetettu kyseenalaiseksi. Vuonna 1996 hallintovalituslain kumonnut hallintolainkäyttölaki (586/1996) ei tässä suhteessa ole muuttanut asiaa. Hallintoasiassa saa valittaa sen mukaan kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Tämän valituskiellon on katsottava sellaisenaan ulottuvan myös sotilaskäskyasiassa tehtyyn päätökseen niin, ettei laissa ole tarpeen erikseen säätää näitä asioita koskevaa muutoksenhakukieltoa.

Ehdotuksessa tarkoitetaan sotilaskäskyasioilla sellaisia asiaryhmiä, joihin sisältyy rajavartiolaitoksen sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista, sotilaskoulutusta ja sen sisältöä, sotilasarvossa ylentämistä ja sotilaallisen joukon hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitämistä koskevia asioita. Samoin sotilasperinteisiin kuuluvia lippuja ja muita sotilastunnusmerkkejä koskevat asiat ovat sotilaskäskyasioita.

Rajavartiolaitoksen sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja johtamista koskeviin sotilaskäskyasioihin luetaan ainakin strateginen ja operatiivinen suunnittelu ja operatiivinen johtaminen, toiminnallisen valmiuden

suunnittelu ja valmiuden kohottaminen, sodanajan kokoonpanojen ja määrävahvuuksien määrittäminen ja henkilöstön sijoittaminen näihin tehtäviin sekä johtamisjärjestelmän ylläpitäminen.

Rajavartiolaitoksen perustettavien rajajoukkojen varustamisen ja huollon suunnittelua ja suunnitelmien toteuttamista koskevat valmistelutoimenpiteet toteutetaan yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Nämä valmistelutoimenpiteet samoin kuin kaikki sotilaallisen joukon välitöntä johtamista koskevat toimenpiteet toteutetaan sotilaskäskyasioiden käsittelyjärjestyksessä. Sotilasarvossa ylentämistä ja ylentämisen perusteita koskevat asiat sisältyvät vakiintuneen asetustason aikaisemman sääntelyn mukaisesti sotilaskäskyasioiden ryhmään. Omana sotilaskäskyasioiden ryhmänä on vakiintuneesti pidetty asevelvollisten koulutuksen sisältöä ja toteutusta.

Sotilaallisen joukon hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitämistä koskeviin sotilaskäskyasioihin on katsottu kuuluvan kasarmi- ja varuskuntapalvelusta sekä sotilaallista käytäytymistä ja siihen kuuluvaa kurinpidollista ohjaamista koskevat asiat. Sotilaallisten tunnusten jakoperusteiden määrittäminen, joukko-osastojen tunnusten, kunniamarssien ja lippujen hyväksyminen sekä kunniamerkkien myöntäminen ja erilaiset sotilasperinteitä koskevat perinneasiat. Sotilaskäskyasiana on vakiintuneesti vahvistettu sotilasohjesäännöt, joilla annetaan määräyksiä ja ohjeita mainittuihin asiaryhmiin kuuluvista asioista.

1 momentti. Sotilaskäskyasioiden aineellisen sisällön selkiinnyttämiseksi tasavallan presidentin päätettävien sotilaskäskyasioiden osalta pykälän 1 momentissa luetaan eräitä keskeisiä sotilaskäskyasioihin kuuluvia asiaryhmiä. Ehdotuksen mukaan presidentti päättäisi aina laajakantoisista ja periaatteellisesti merkittävistä rajavartiolaitoksen sotilaallista toimintaa koskevista asioista. Asiaryhmien luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Tarkoitus ei ole muuttaa käytännössä vakiintunutta sotilaskäskyasioiden piiriä, vaan ainoastaan täsmentää ja selkeyttää lain tasolla nykyistä puutteellista sääntelyä hahmottamalla merkittävimpiä sotilaskäskyasioita.

2 momentti. Sotilaskäskyasioiden luonteen vuoksi näistä asioista päättävällä, hierarkkisesti ylimmällä viranomaisella tulee aina olla oikeus viimekädessä ratkaista sotilaskäsky. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa ehdo-

tetaan, että tasavallan presidentillä olisi oikeus ottaa päätettäväkseen rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitettu sotilaskäskyasia.

Jotta tasavallan presidentillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus ottaa ratkaistavakseen rajavartiolaitoksen päällikölle tai muulle rajavartiolaitoksen sotilasesimiehelle ratkaistavaksi osoitettu sotilaskäskyasia, ehdotetaan, että rajavartiolaitoksen päälliköllä olisi yksilöity velvoite antaa sekä tasavallan presidentille että sisäasiainministerille tietoja rajavartiolaitoksen sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista. Ehdotettu säännös merkitsee sitä, että rajavartiolaitoksen päällikkö säännönmukaisesti saattaa tasavallan presidentin ja sisäasiainministerin tietoon vireillä olevia sotilaskäskyasioita. Tietojen antaminen voi tapahtua muutoinkin säännöllisesti tasavallan presidentille toimitettavien kirjallisten raporttien ja joko presidentin tai rajavartiolaitoksen päällikön aloitteesta toteutuvien henkilökohtaisten tapaamisten yhteydessä.

Sisäasiainministeriössä on vakiintuneesti toiminut sisäasiainministerin johtama turvallisuusasiain johtoryhmä, joka kokoontuu lähes säännöllisesti viikottain. Rajavartiolaitoksen päällikkö on johtoryhmän jäsen, mikä vuoksi tietojen antaminen sisäasiainministerille jatkuu ehdotetun säännöksen nojalla jatkuen sellaisena kuin se on tähänkin saakka tapahtunut.

3 momentti. Pääosa rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista käsitellään ja ratkaistaan rajavartiolaitoksen sisällä asianomaisten sotilasesimiesten päätöksin ja käskyin. Voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee rajavartiolaitosta koskevat sotilaskäskyasiat, jollei tasavallan presidentti pidätä niissä päätösvaltaa itselleen tai jollei niitä säädetä muun viranomaisen ratkaistavaksi. Rajavartiolaitoksen päällikön toimivaltaa koskeva säännös sotilaskäskyasioiden ratkaisemisessa ehdotetaan siirrettäväksi 3 §:n 1 momentista ehdotetun uuden 48 a §:n 3 momenttiin.

Sotilaskäskyasioiden luonteen vuoksi momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jolla esimies oikeutetaan ottamaan päätettäväkseen alaisensa ratkaistavaksi muutoin kuuluva sotilaskäskyasia.

4 momentti. Rajavartiolaitoksen päällikön ja hänen alaisensa rajavartiolaitoksen sotilasesimiesten välisestä toimivallanjaosta, sotilaskäskyasioiden käsittelystä sekä niitä kos-

kevien päätösten varmentamisesta rajavartiolaitoksessa on tarpeen säätää yksityiskohtaisesti. Aineellisten säännösten tarvetta on myös esimerkiksi muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin sotilasarvoihin ylentämistä samoin kuin palvelusarvon antamista koskevilta osilta. Sotilaskäskyasioiden luonteen vuoksi ehdotetaan, että näistä seikoista säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella.

48 b §. *Tasavallan presidentin päätöksenteo rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa.* Rajavartiolaitos on perinteisesti ollut vahvan parlamentaarisen valvonnan ja ministerihallintoperiaatteen alainen. Sisäasiainministeri on esitellyt ja varmentanut tasavallan presidentin päätöksen rajavartiolaitosta koskevissa sotilaskäskyasioissa. Käytännössä nämä ovat kuitenkin pääasiassa olleet vain sotilasarvoon ylentämistä koskevia asioita. Tällainen sotilaskäskyasioiden ratkaisemisen ensisijainen menettelytapa ehdotetaan 1 momentissa säilytettäväksi kaikkien tasavallan presidentin päätettävien sotilaskäskyasioiden osalta.

Laajakantoisten ja periaatteellisesti merkittävien sotilaskäskyasioiden osalta voi olla tarpeen niiden saattaminen käsiteltäväksi valtioneuvostossa. Tällaisesta menettelystä voisi ehdotetun 2 momentin mukaan päättää tasavallan presidentti omasta aloitteestaan tai sisäasiainministerin esityksestä. Rajajoukkojen tai niiden osien liittäminen puolustusvoimiin olisi todennäköisesti tyyppillinen tasavallan presidentin valtioneuvostossa ratkaistava asia. Sotilaskäskyasian luonteen vuoksi ehdotetaan kuitenkin, että tasavallan presidentti tällöinkin ratkaisisi asian sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

49 §. *Virat ja sotilasvirkaan nimittäminen.* Pykälän 2 ja 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että niissä säädettäisiin perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaisesti rajavartiolaitoksen upseerin virkaan nimittämisestä sekä näitä virkoja koskevasta nimitysmenettelystä.

Voimassa olevat yksityiskohtaiset säännökset rajavartiolaitoksen upseerin virkaan nimitysmenettelystä sisältyvät rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen 23 §:n 2 ja 3 momentteihin. Perustuslain 58 §:n 5 momentin säännösten nojalla asiallisesti samansisältöiset säännökset ehdotetaan siirrettäviksi muutettaviksi ehdotettuihin 2 ja 3 momenttiin. Edellä 1 §:n muuttamista koskevan perustelun kanssa yhdenmukaisesti ehdotetaan, että

sotilaallisten nimitysasioiden esittelijänä tasavallan presidentille kuuluvassa asiassa olisi sisäasiainministeri. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi valtuussäännöksen sisältävä uusi 4 momentti, jonka mukaan rajavartiolaitoksen muuhun virkaan nimittämisestä säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella.

50 a §. *Tehtävään määrävä viranomainen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jonka 1 momentissa säädettäisiin rajavartiolaitoksen ylimpien upseereiden tehtävään määräämisestä. Pykälän 2 momentissa valtuutettaisiin edelleen säätämään asian luonteen vuoksi tasavallan presidentin asetuksella muiden kuin presidentin valtioneuvostossa sen esityksestä nimittämien upseereiden tehtävään määräämisestä.

Rajavartiolaitoksen siviilivirassa palvelevien virkamiesten tehtävään määräämistä koskevasta toimivallasta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

64 §. *Haitan ja vahingon korvaaminen.* Pykälän 1 momentissa oleva numeroltaan virheellinen viittaussäännös ehdotetaan oikaistavaksi koskemaan oikeaa pykälää eli 63 §:ää, jossa säädetään henkilö- ja omaisuusvahingosta.

67 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tasavallan presidentille valtuus antaa asetuksella säännöksiä sotilas- ja palvelusarvoista ja ylentämis- ja palvelusarvon antamisperusteista sekä rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan asetukset antaa valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta ole perustuslaissa tai muussa laissa erikseen muuta säädetty. Asetuksenantovallan osoittaminen tasavallan presidentille on perustuslain periaatteiden mukaan perusteltua lähinnä silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä. Ottaen huomioon, että tasavallan presidentti on perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien ylipäällikkö ja kun hän saman pykälän 2 momentin

mukaan nimittää upseerit, on perustuslain periaatteiden mukaista, että sotilasarvoista ja niihin ylentämisestä ja ylentämisen perusteista säädetään presidentin antamassa asetuksessa. Tästä johtuen ehdotetaan säädettäväksi, että sotilas- ja palvelusarvoista ja ylentämis- ja palvelusarvon antamisperusteista sekä sotilasarvoihin ylentämisestä säädetään tasavallan presidentin antamassa asetuksessa.

2 momentti. Ottaen huomioon, mitä edellä 1 momentin kohdalla on esitetty, voimassa olevan lain 67 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohdassa tarkoitetuista asioista annettaisiin tarkemmat säännökset tasavallan presidentin asetuksella ja momentin muissa kohdissa luetelluista asioista valtioneuvoston asetuksella. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi valtuussäännös, jonka nojalla voitaisiin säätää asetuksella poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisesta sekä näiden viranomaisten keskinäisestä yhteistoiminnasta ja virka-apumenettelystä.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin asiallisesti samoista seikoista kuin voimassa olevan lain 2 momentissa kuitenkin siten täsmennettynä, että momentissa asianomaisen ministeriön sijasta mainittaisiin nimeltä sisäasiainministeriö. Momenttiin lisättäisiin kiinniotettujen lisäksi myös muutoin vapautensa menettäneitä koskeva maininta.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan samanaikaisesti perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

3. Säättämjärjestys

Esitys liittyy olennaisesti perustuslakiuudistukseen ja se on sen vuoksi hallituksen mielestä tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 §

Asema ja kokoonpano

Rajavartiolaitos kuuluu Suomen sisäiseen turvallisuusjärjestelmään ja on samalla myös ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osa. Rajavartiolaitoksen ylin johto ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle, jollei tässä laissa sotilaskäskyasioiden osalta toisin säädetä.

3 §

Rajavartiolaitoksen välitön johto ja rajavartioviranomaiset

Rajavartiolaitoksen välitön johto ja valvonta kuuluu rajavartiolaitoksen päällikölle. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus ratkaista esittelystä rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat hallintoasiat, jollei niitä säädetä muun viranomaisen ratkaistaviksi. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus ottaa ratkaistavakseen muun rajavartioviranomaisen ratkaistavaksi säädetty asia.

7 §

Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät

Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan liittää puolustusvoimiin.

47 a §

Käännyttävän ulkomaalaisen henkilön käsittely

Jos ulkomaalaisen henkilön käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano edellyttää henkilön kuljettamista 4 §:ssä tarkoitettulta rajanylityspaikalta tai muulta rajavartiolaitoksen valvonta-alueella olevalta paikalta rajanylityspaikalle sellaisen alueen kautta, joka ei kuulu rajavartiolaitoksen valvonta-alueeseen, rajavartiomiehellä on kuljetusta varten rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella sama toimivalta kuin valvonta-alueella.

48 §

Vapautensa menettäneen henkilön käsittely

Rajavartiomiehellä on kiinniotetun tai pidätetyn taikka muutoin lain nojalla vapautensa menettäneen henkilön poliisille luovuttamista varten tarpeellisen kuljettamisen osalta sama toimivalta rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella kuin valvonta-alueellakin. Jos poliisi ei voi muiden virkatehtäviensä tai muun syyn vuoksi ottaa 1 tai 2 momentissa tarkoitettua henkilöä heti haltuunsa, häntä saadaan säilyttää tilapäisesti rajavartiolaitoksen hallinnassa olevissa rajanylityspaikan tiloissa tai vapaudenmenettämispaiikkaa lähinnä olevassa rajavartiolaitoksen yksikössä, kuitenkin enintään 24 tuntia vapauden menettämisestä.

6 luku

49 §

Erinäiset säännökset

48 a §

Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat

Tasavallan presidentti päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, rajajoukkojen tai niiden osien liittamisestä puolustusvoimiin sekä muista rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista. Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös rajavartiolaitokseen palvelevan henkilön ylentämisestä upseerin, erikoisupseerin ja opistoupseerin sotilasarvoon.

Presidentti voi ottaa päätettäväkseen rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Rajavartiolaitoksen päällikön tulee antaa tietoja presidentille ja sisäasiainministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee muut kuin presidentin päätettävät sotilaskäskyasiat, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi. Sotilasesimies voi ottaa päätettäväkseen alaisensa ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian.

Rajavartiolaitoksen päällikön ja hänen alaisensa sotilasesimiesten välisestä toimivallanjaosta sotilaskäskyasioissa ja sotilaskäskyasioiden käsittelyjärjestyksestä rajavartiolaitoksessa säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

48 b §

Tasavallan presidentin päätöksenteko rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa

Tasavallan presidentti tekee päätökset rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa sisäasiainministerin esittelystä, joka varmentaa presidentin niistä tekemät päätökset.

Presidentti voi omasta aloitteestaan tai sisäasiainministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Virat ja sotilasvirkaan nimittäminen

Tasavallan presidentti nimittää virkaan rajavartiolaitoksen päällikön, rajavartiolaitoksen apulaispäällikön, kenraalimajurin ja kontra-amiraalin. Tasavallan presidentti tekee nimittämistä koskevan päätöksen valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Muut rajavartiolaitoksen upseerit presidentti nimittää virkaan sisäasiainministerin esittelystä 48 b §:n 1 momentissa säädettyssä menettelyssä.

Muuhun rajavartiolaitoksen virkaan nimittämistä säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

50 a §

Tehtävään määrävä viranomainen

Tasavallan presidentti määrää valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta 49 §:n 2 momentissa tarkoitetun virkamiehen tehtävään.

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

Toimivallasta määrätä rajavartiolaitoksen siviilivirassa palveleva virkamies tehtävään säädetään valtioneuvoston asetuksella.

64 §

Haitan ja vahingon korvaaminen

Rajavartiolaitoksen esikunta myöntää ja suorittaa korvauksen 14 ja 63 §:ssä tarkoitusta haitasta ja vahingosta.

67 §

Tarkemmat säännökset

Tasavallan presidentin asetuksella säädetään:

- 1) sotilas- ja palvelusarvoista sekä soti-

lasarvoon ylentämisen ja palvelusarvon antamisen perusteista; sekä

2) rajavartiolaitoksen virkapuvusta, tunnuskuuvasta, ansiorivistä ja ansiömitalista.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) rajavartiolaitoksen tarkemmasta kokoonpanosta sekä rajavartiolaitoksen esikunnan, rajavartioston, merivartioston ja rajavartiolaitoksen muun yksikön tehtävistä;

2) rajavartiomiehen virkamerkistä ja tarvittaessa voimankäyttö- ja suojavälineistä sekä muusta varustuksesta;

3) oikeudesta järjestää rajavartiolaitoksen virkamiehille maksutonta sairaanhoitoa;

4) rajavartiolaitoksessa annettavan koulutuksen järjestelyistä, oppilasvalintamenetelmästä, oppiaineista, tutkintovaatimuksista, arvostelumenettelystä sekä koulutukseen osallistuvien virkamiesten opiskelun keskeyttämisestä; sekä

5) poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisesta sekä näiden viranomaisten keskinäisestä yhteistoiminnasta ja virka-apumenettelystä.

Sisäasiainministeriö voi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä menettelystä kiinni otettujen tai muutoin vapautensa menettäneiden henkilöiden käsittelyssä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisessä, kulkuneuvon pysäyttämisessä ja voimakeinojen käytössä samoin kuin rajavartiolaitoksen annettavaa virka-apua koskevasta menettelystä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Martti Korhonen

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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Asema ja kokoonpano

Rajavartiolaitos kuuluu Suomen sisäiseen turvallisuusjärjestelmään ja on samalla myös ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osa. Rajavartiolaitoksen ylin johto ja valvonta kuuluu sille ministeriölle, jonka toimialaan rajavartiolaitos valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) mukaan kuuluu.

Rajavartiolaitos kuuluu Suomen sisäiseen turvallisuusjärjestelmään ja on samalla myös ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osa. Rajavartiolaitoksen ylin johto ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle, jollei tässä laissa sotilaskäskyasioiden osalta toisin säädetä.

3 §

Rajavartiolaitoksen välitön johto ja rajavartioviranomaiset

Rajavartiolaitoksen välitön johto ja valvonta kuuluu rajavartiolaitoksen päällikölle. Rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee rajavartiolaitosta koskevat sotilaskäskyasiat, jollei tasavallan presidentti pidätä niissä päätösvaltaa itselleen taikka jollei niitä säädetä muun viranomaisen ratkaistaviksi. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus ratkaista rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat hallintoasiat, jollei niitä säädetä muun viranomaisen ratkaistavaksi. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus pidättää ratkaistavakseen muulle rajavartioviranomaiselle ratkaistavaksi säädetty asia.

Rajavartiolaitoksen välitön johto ja valvonta kuuluu rajavartiolaitoksen päällikölle. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus esittelystä ratkaista rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat hallintoasiat, jollei niitä säädetä muun viranomaisen ratkaistaviksi. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus ottaa ratkaistavakseen muun rajavartioviranomaisen ratkaistavaksi säädetty asia.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät

Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan *asetuksella* liittää puolustusvoimiin.

Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan liittää puolustusvoimiin.

47 a §

Käännyttävän ulkomaalaisen henkilön käsittely

Jos ulkomaalaisen henkilön käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano edellyttää henkilön kuljettamista 4 §:ssä tarkoitetulta rajanylityspaikalta toiselle rajanylityspaikalle sellaisen alueen kautta, joka ei kuulu rajavartiolaitoksen valvonta-alueeseen, rajavartiomiehellä on kuljetusta varten rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella sama toimivalta kuin valvonta-alueellakin.

48 §

Vapautensa menettäneen henkilön käsittely

Jos poliisi ei voi muiden virkatehtäviensä, kuljetusmatkan pituuden tai muun syyn vuoksi ottaa 1 momentissa tarkoitettua henkilöä heti haltuunsa, häntä saadaan säilyttää tilapäisesti rajavartiolaitoksen hallinnassa olevissa rajanylityspaikan tiloissa tai kiinniottopaikkaa lähinnä olevassa rajavartiolaitoksen yksikössä, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

Rajavartiomiehellä on kiinniottetun tai pidätetyn taikka muutoin lain nojalla vapautensa menettäneen henkilön poliisille luovuttamista varten tarpeellisen kuljettamisen osalta sama toimivalta rajavartiolaitoksen valvonta-alueen ulkopuolella kuin valvonta-alueellakin. Jos poliisi ei voi muiden virkatehtäviensä tai muun syyn vuoksi ottaa 1 tai 2 momentissa tarkoitettua henkilöä heti haltuunsa, häntä saadaan säilyttää tilapäisesti rajavartiolaitoksen hallinnassa olevissa rajanylityspaikan tiloissa tai vapaudenmenettämipaikkaa lähinnä olevassa rajavartiolaitoksen yksikössä, kuitenkin enintään 24 tuntia vapauden menettämisestä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 luku

6 luku

Erinäiset säännökset

Erinäiset säännökset

48 a §

Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat

Tasavallan presidentti päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, rajajoukkojen tai niiden osien liittamisestä puolustusvoimiin sekä muista rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustus-tehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista. Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön ylentämisestä upseerin, erikoisupseerin ja opistoupseerin sotilasarvoon.

Presidentti voi ottaa päätettäväkseen rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Rajavartiolaitoksen päällikön tulee antaa tietoja presidentille ja sisäasiainministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee muut kuin presidentin päätettävät sotilaskäskyasiat, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi. Sotilasesimies voi ottaa päätettäväkseen alaisensa ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian.

Rajavartiolaitoksen päällikön ja hänen alaisensa sotilasesimiesten välisestä toimivallanjaosta sotilaskäskyasioissa ja sotilaskäskyasioiden käsittelyjärjestyksestä rajavartiolaitoksessa säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

48 b §

Tasavallan presidentin päätöksenteko rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa

Tasavallan presidentti tekee päätökset rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa sisäasiainministerin esittelystä, joka varmentaa presidentin niistä tekemät päätökset.

Presidentti voi omasta aloitteestaan tai si-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

säasiainministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

49 §

Virat ja sotilasvirkaan nimittäminen

Rajavartiolaitoksen upseerit nimittää virkaan tasavallan presidentti valtioneuvostossa tai sotilaallisten nimitysasiain esittelyssä.

Rajavartiolaitoksen sotilaalliset nimitysasiat esittelee tasavallan presidentille ministeri, jonka toimialaan rajavartiolaitos valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kuuluu.

Tasavallan presidentti nimittää virkaan rajavartiolaitoksen päällikön, rajavartiolaitoksen apulaispäällikön, kenraalimajurin ja kontra-amiraalin. Tasavallan presidentti tekee nimittämistä koskevan päätöksen valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Muut rajavartiolaitoksen upseerit presidentti nimittää virkaan sisäasiainministerin esittelystä 48 b §:n 1 momentissa säädetyssä menettelyssä.

Muuhun rajavartiolaitoksen virkaan nimittämistä säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

50 a §

Tehtävään määrävä viranomainen

Tasavallan presidentti määrää valtioneuvoston esityksestä 49 §:n 2 momentissa tarkoitetun virkamiehen tehtävään.

Muun kuin 1 momentissa mainitun upseerin samoin kuin muun rajavartiolaitoksen virkamiehen tehtävään määräämisestä säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Toimivallasta määrätä rajavartiolaitoksen siviilivirassa palveleva virkamies tehtävään säädetään valtioneuvoston asetuksella.

64 §

Haitan ja vahingon korvaaminen

Rajavartiolaitoksen esikunta myöntää ja suorittaa korvauksen 14 ja 62 §:ssä tarkoitettua haitasta ja vahingosta.

64 §

Haitan ja vahingon korvaaminen

Rajavartiolaitoksen esikunta myöntää ja suorittaa korvauksen 14 ja 63 §:ssä tarkoitettua haitasta ja vahingosta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

67 §

Tarkemmat säännökset

Asetuksella säädetään:

- 1) rajavartiolaitoksen tarkemmasta kokoonpanosta sekä rajavartiolaitoksen esikunnan, rajavartioston, merivartioston ja rajavartiolaitoksen muun yksikön tehtävistä;
- 2) oikeudesta järjestää rajavartiolaitoksen virkamiehille maksutonta sairaanhoitoa;
- 3) sotilasarvoista ja niihin ylentämisestä;
- 4) rajavartiolaitoksessa annettavan koulutuksen järjestelyistä, oppilasvalintamenettelyistä, oppiaineista, tutkintovaatimuksista, arvostelumenettelyistä sekä koulutukseen osallistuvien virkamiesten opiskelun keskeyttämisestä; sekä
- 5) rajavartiolaitoksen virkapuvusta, virkamerkistä, tunnuskuvasta, muusta varustuksesta sekä ansiorivistä ja ansiomitalista.

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä menettelyistä kiinni otettujen käsittelyssä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisessä, kulkuneuvon pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä samoin kuin voimankäyttövälineistä ja virka-avun antamisesta.

67 §

Tarkemmat säännökset

Tasavallan presidentin asetuksella säädetään:

1) sotilas- ja palvelusarvoista sekä sotilasarvoon ylentämisen ja palvelusarvon antamisen perusteista; sekä

2) rajavartiolaitoksen virkapuvusta, tunnuskuvasta, ansiorivistä ja ansiomitalista.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) rajavartiolaitoksen tarkemmasta kokoonpanosta sekä rajavartiolaitoksen esikunnan, rajavartioston, merivartioston ja rajavartiolaitoksen muun yksikön tehtävistä;

2) rajavartiomiehen virkamerkistä ja tarvittaessa voimankäyttö- ja suojavälineistä sekä muusta varustuksesta;

3) oikeudesta järjestää rajavartiolaitoksen virkamiehille maksutonta sairaanhoitoa;

4) rajavartiolaitoksessa annettavan koulutuksen järjestelyistä, oppilasvalintamenettelyistä, oppiaineista, tutkintovaatimuksista, arvostelumenettelyistä sekä koulutukseen osallistuvien virkamiesten opiskelun keskeyttämisestä; sekä

5) poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisesta sekä näiden viranomaisten keskinäisestä yhteistoiminnasta ja virka-apumenettelyistä.

Sisäasiainministeriö voi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä menettelyistä kiinni otettujen tai muutoin vapautensa menettäneiden henkilöiden käsittelyssä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisessä, kulkuneuvon pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä samoin kuin rajavartiolaitoksen annettavaa virka-apua koskevasta menettelyistä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.