

19.7.2018

EOAK/3427/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

VAPAAEHTOISTA MAANPUOLUSTUSTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMIS- HANKE

1 Taustatietoja

Puolustusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön kehittämistä valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Työryhmän tehtävänä on ollut laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus vapaaehtoisen maanpuolustuksen aseman vahvistamiseksi paikallispuolustuksessa.

Mietintöön sisältyvässä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia. Keskeisimpinä muutoksina ovat Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisia hallintotehtäviin kohdistuvat muutokset. Yhdistyksen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvan sotilaallisen koulutuksen järjestämistehtävä kumottaisiin ja sotilaallisen koulutuksen antaminen jäisi ainoastaan Puolustusvoimien tehtäväksi. Laissa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin yhdistyksen antamasta sotilaallisia valmiuksia palvelevasta koulutuksesta. Ampumakoulutusta lukuun ottamatta Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi järjestää sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta myös ulkomaalaisille. Koulutusta annettaisiin ainoastaan 18 vuotta täyttäneille tai sitä vanhemmille.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan maanpuolustuskoulutusyhdistykselle uutta julkista hallintotehtävää. Uudeksi tehtäväksi tulisi kehittää nuorten mahdollisuuksia tutustua maanpuolustukseen. Tällä tarkoitettaisiin koulutusta, jossa nuoria perehdytettäisiin varusmiespalveluksen sisältöön. Kursseilla voitaisiin esitellä myös muiden viranomaisten toimintaan. Perehdyttämiskoulutusta järjestettäisiin 16 vuotta täyttäneille Suomen kansalaisille.

Lisäksi Maanpuolustusyhdistyksen oikeudesta antaa koulutusta ulkomailla otettaisiin lakiin nimenomaiset uudet säännökset.

Esitysluonnoksen mukaan Puolustusvoimien omistamia aseita ja kalustoa saataisiin käyttää muussa kuin sotilaallisia valmiuksia palvelevassa ampumakoulutuksessa. Sen sijaan Puolustusvoimien ampumatarvikkeita tai räjähteitä ei olisi mahdollista käyttää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämässä koulutuksessa. Puolustusvoimien aseiden ja kaluston käyttö olisi mahdollista ainoastaan Puolustusvoimien alueilla. Aseiden ja kaluston luovutus tapahtuisi henkilökohtaisesti virkavastuussa olevalle Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen työntekijälle.

Maanpuolustusyhdistykseen kohdistuvan valvonnan osalta puolustusministeriölle kuuluisivat edelleen vapaaehtoisen maanpuolustuksen yleinen ohjaus ja valvonta. Pääesikunnan tehtävänä olisi nimenomaan ohjata Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toimintaa ja valvoa lain noudattamista sekä johtaa vapaaehtoisia Puolustusvoimien virka-apu- ja pelastustehtävissä.

Totean lausuntonani seuraavan.

2 Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus

Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus on määritelty esitetystä 20 §:ssä. Sen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys voi järjestää 18 vuotta täyttäneille henkilöille sotilaallista osaamista ja toimintakykyä kehittävää ampumakoulutusta ja muuta koulutusta korkeintaan perusyksikön kokoiselle joukolla. Koulutuksessa voidaan käyttää Puolustusvoimien aseita ja kalustoa muuhun kuin ammuntojen järjestämiseen. Koulutusta ei saa antaa Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla tai räjähteillä. Puolustusvoimien ampuma-aseiden käsittelyn tulee tapahtua Puolustusvoimien alueilla.

Säännöstä koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 24–25) on todettu, että sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitettaisiin sotilaallista osaamista ja toimintakykyä kehittävää koulutusta. Yksilön sotilaallinen osaaminen jakautuu varusmiespalveluksessa kaikille asevelvollisille annettavan yhteisellä koulutukseen ja eriytyvään tehtäväkohtaiseen koulutukseen. Tässä yksilön sotilaallisen osaamisen osaamistason tulee vastata sen tehtävän osaamisvaatimuksia, johon hänet asevelvollisena tultaisiin sijoittamaan. Sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen kaikille yhteisellä koulutuksella koulutettaisiin osaamista, joka on tarpeen kaikille asevelvollisille. Kyse olisi kaikkia sotilaita koskevista sotilaan perustaidoista, joita ovat esimerkiksi perusampumataidon koulutus, suunnistuskoulutus, kaikille joukolla yhteisten välineiden käytön koulutus ja ensiapukoulutus. Myös taistelukoulutuksen perusteet, kuten toimiminen vartiomiehenä kuuluisivat kaikille yhteiseen koulutukseen. Yhteisen koulutuksen lisäksi sotilaallisia valmiuksia palvelemaan koulutukseen kuuluisi nousujohteisia koulutushaarakohtaisia koulutusohjelmia, jotka suorittamalla vapaaehtoisen reserviläisen voisi olla mahdollista saada uusi sodanajan sijoitus. Tällaisia koulutushaarakohtaisia koulutusohjelmia voisivat olla esimerkiksi sotilaspoliisikoulutushaaran tai tuliasemakoulutushaaran koulutusohjelmat.

Näkemykseni mukaan on hyvin vaikea nähdä sisällöllistä eroa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sekä Puolustusvoimien antaman sotilaallisen koulutuksen välillä. Säännöksen perusteella ainoat erot sotilaalliseen koulutukseen näyttävätkin olevan ne, että ammunnoissa on käytettävä muun kuin Puolustusvoimien aseita ja ampumatarvikkeita ja kerrallaan koulutettavien määrä on rajattu perusyksikön kokoiseksi joukoksi.

Mielestäni esitetyt eroavaisuudet puheena olevien koulutusten välillä vaikuttavat varsin näennäisiltä eivätkä käytännössä näyttäisi juurikaan tekevän ainakaan selkeää eroa koulutusten sisältöjen välillä. Totean myös ”sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen” olevan käsitteellisesti niin lähellä sotilaallisen koulutuksen käsitettä, ettei sekään ole omiaan korostamaan koulutusten välisiä eroavaisuuksia niin sisällön kuin järjestysvastuussa olevan tahonkaan osalta. Mielestäni esimerkiksi ”Maanpuolustuksellisia valmiuksia palveleva koulutus” olisi tarkoituksenmukaisempi käsite, varsinkin, kun koulutus voi olla muutakin kuin aseellista koulutusta, jollaiseksi sotilaallinen koulutus lähinnä mielletään. Katsonkin, että sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmää tulisi selventää. Samoin tällaisen koulutuksen suhdetta perustuslain 124 §:än ja erityisesti merkittävän julkisen vallan käyttöön olisi syytä arvioida vielä tarkemmin.

Samoin huomioni on kiinnittynyt siihen, että sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määrittely ylipäättään jää luonnoksessa käytännössä kokonaan säännösehdotuksen – sinänsä varsin seikkaperäisten – perusteluiden varaan. Sinänsä ymmärrän, että perusteluiden valossa hyvinkin monitahoisen koulutuksen sisällöllinen kiteyttäminen pykälätekstiin voi olla vaikeaa, mutta jatkovalmistelussa tätä voisi mielestäni kuitenkin olla aiheellista vielä pohtia.

3 Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen perehdytyskurssit

Esitetyn säännöksen 22 a §:n mukaan maanpuolustuskoulutusyhdistys voi myös järjestää 16 vuotta täyttäneille henkilöille kursseja, joiden tarkoituksena on perehdyttää osallistujat varusmiespalveluksen sisältöön ja eri viranomaisten toimintaan. Näitä kutsutaan Maanpuolustusyhdistyksen järjestämiksi perehdytyskursseiksi, ja ne edellyttävät koulutukseen osallistuvan huoltajien kirjallista suostumusta.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 27–28) todetaan muun muassa, että varusmiespalvelukseen perehdyttämiseksi osallistujille voitaisiin jakaa Puolustusvoimien käyttämää vaatetusta, muttei kuitenkaan sotilaan tunnusmerkkejä. Perehdytyskurssit voitaisiin järjestää sotilasalueilla joko kokonaan tai osin kasarmiolosuhteissa. Kursseilla voitaisiin myös käyttää Puolustusvoimien harjoitusvälineitä, kuten harjoitustelamiinoja. Kurssilaiset eivät saisi käyttää Puolustusvoimien ampuma-aseita, ammuksia tai räjähteitä. Kursseilla olisi kuitenkin sallittua järjestää halukkaille mahdollisuus kokeilla ammuntaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen hallussa olevilla ampuma-aseilla ampuma-aselainsäädännön edellytykset huomioiden. Koulutussisältöjen suunnittelussa olisi kuitenkin otettava huomioon 20 §:n yhteydessä todettu alaikäisille annettavaa sotilaskoulutusta ja sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta koskeva kieltö.

Totean, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnainen lisäpöytäkirjan lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin (SopS 31/2002) sisältää kiellon käyttää alle 18-vuotiaita sotilas-tehtävissä. Vaikka lisäpöytäkirjassa kielletään ainoastaan alle 18-vuotiaiden käyttäminen suoranaisiin vihollisuuksiin (1 artikla) ja asetetaan rajoituksia alle 18-vuotiaiden värväämiselle asevoimiin (2 ja 3 artikla), sen on tulkittu myös estävän vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen antamisen alle 18-vuotiaille. Näin on myös todettu esitysluonnoksen 20 §:ää eli sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta koskevien yksityiskohtaisten perustelujen osalta. Tarkoituksenmukaisempaa olisi viitata puheena olevaan kansainväliseen sopimukseen tämän säännöksen (22 a §) yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Kun otetaan huomioon edellä mainittu lasten oikeuksien sopimus ja sen sisältö sekä se, että kyseessä on Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle säädettäväksi ehdotettava uusi julkinen hallintotehtävä, olisi mielestäni perusteltua, että esitetystä perehdytyskursseja koskevasta säännöksestä nimenomaisesti ilmenisi, ettei koulutus saa sisältää ampuma-asein – riippumatta siis siitä, kenen hallussa ne ovat –, ammuksin tai räjähtein tapahtuvaa tai niiden käyttöön perehdyttävää sotilaskoulutusta tai sotilaallista valmiuksia palvelevaa koulutusta tai sotilaallisten voimakeinojen koulutusta. Tämä laintasoinen kieltö olisi nähdäkseni omiaan välttämään mahdollisia väärinkäsityksiä koulutuksen sisällöstä. On ehdottoman tärkeää korostaa, ettei ehdotettua perehdytyskoulutusta, jonka pääkohderyhmä on perustelujen mukaan alaikäiset nuoret – eli lapset – järjestetä valmiuksien antamiseksi sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten. Niin ikään pidän tärkeänä, että lasten kanssa toimivien henkilöiden soveltuvuus tehtäväänsä selvitetään riittävällä tavalla.

Edellä todetun perusteella suhtaudun kielteisesti myös siihen, että perehdyttämiskoulutusta annettaisiin lapsille oikeita aseita tai räjähteitä vastaavilla tai niitä muistuttavilla harjoitusvälineillä, kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainituin tavoin harjoitustelamiinoilla.

4 Kansainvälinen koulutus

Esitysluonnoksen 7 §:n mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä on muiden muassa kansainvälinen koulustoiminta eli 4 c luvussa tarkoitettu koulutus.

Olisi perusteltua, että esityksessä jollain tavoin käsiteltäisiin kansainväliseen koulutukseen osallistuvien henkilöiden rikosoikeudellista ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta sekä heidän sosiaalisia etuuksia ja vakuutusturvaa.

Esityksessä on todettu sen keskeiset ehdotukset -jaksossa (s. 14), että ampumakoulutusta lukuun ottamatta Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi järjestää sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta myös ulkomaalaisille. Ampumakoulutuksen rajaamista ulkomaalaisille annettavan koulutuksen ulkopuolelle ei ole kuitenkaan enemmälti perusteltu säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa, tai ainakaan ehdotettua 22 d §:ää koskevissa perusteluissa.

Todettakoon myös, että esitetyssä 22 d §:ssä lienee virheellinen pykäläviittaus 22 b §:ään, kun oikeampi viittaus ilmeisimminkin olisi 22 a § tai 4 b luku kokonaisuudessaan.

5 Viranomaisten valvontavastuu

Asiassa jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, vastaako puolustusministeriö lainkaan vapaaehtoista maanpuolustusta koskevasta lainmukaisuuden valvonnasta, vai kuuluuko hallinnon sisäinen laillisuusvalvonta yksin Pääesikunnalle puolustusministeriön valvonnan ollessa yleisempää tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen toimintaan keskittyvää.

Pidän myös tärkeänä, että asiassa selvitetään, miten Pääesikunta esitetyn säännöksen 3 §:n edellyttämin tavoin aikoo järjestää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kansainvälistä koulustoimintaa koskevien tehtävien ohjauksen ja valvonnan.

6 Muut mietintöä koskevat lausumat

6.1 Osallistujien valintaa koskeva päätöksenteko ja sen valvonta

Esitysluonnoksen 22 e §:ssä on säädetty osallistujien valinnasta Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämään koulutukseen. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen koulutusvalintaa koskevaan päätökseen ja Puolustusvoimien antamalle kiellolle osallistua koulutukseen ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Huomiotani kiinnittää erityisesti Puolustusvoimille esitetty itsenäinen oikeus kieltää yksittäisen henkilön osallistuminen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä järjestämään koulutukseen ja kursseille. Tässä yhteydessä olisi perusteltua arvioida, voiko tällainen kieltä tulla annettavaksi pysyväisluonteisena ”porttikieltä” kaikille Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämille kursseille.

Valituskielto kytkeytyy myös kysymykseen päätöksen perustelemisen tarpeellisuudesta. Yhtäältä voidaan nimittäin lähteä siitä, että tilanteissa, joissa säännönmukainen muutoksenhaku ei ole mahdollista, päätöksen perustelujen merkitys korostuu päätöstä kohtaan tunnettavan luottamuksen näkökulmasta. Toisaalta hallintolaki ei kuitenkaan ehdottomasti edellytä osallistujien valintaa ja kursseille hyväksymistä koskevien päätösten perustelemista (hallintolain 45 §:n 2 momentin 3 kohta). Valituskiellon eräänlaisena kompensaatona esityksessä onkin viitattu hallintokantelumenettelyyn. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 30) ja säätämistä koskevissa perusteluissa (s. 36) on nimittäin todettu, että valituskiellosta huolimatta kielteisen päätöksen saaneella henkilöllä olisi mahdollisuus kannella ylimmille laillisuusvalvojille tai tehdä hallintolain 8 a luvun mukainen hallintokantelu ja saattaa näin asiaansa koskeva päätös ja päätöksentekomenettely erillisen oikeudellisen arvioinnin ja valvonnan kohteeksi.

Todettakoon kuitenkin, ettei kantelumenettely ole säännönmukaista muutoksenhakua korvaava oikeusturvamenettely eikä siinä lähtökohtaisesti oteta kantaa tehtyjen päätösten sisältöön. Kantelumenettelyssä ei siten voida tavoitella muutosta valituskiellon alaisiin päätöksiin. Ylipäättäen ei-oikeusharkintaisen ja hallintolain salliman perustelemattoman päätöksen laillisuuden jälkikäteen selvittäminen kantelumenettelyssä voisi olla haasteellista, jolloin kantelumenettelyssä jäisi joka tapauksessa arvioitavaksi lähinnä vain varsinaisen päätöksentekomenettelyn asianmukaisuus.

Sikäli kuin mietinnön perusteluissa on yleisesti viitattu kantelumahdollisuuteen ylimmille laillisuusvalvojille, on aiheellista huomioida myös se, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) 1 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri on pääsääntöisesti vapautettu sellaisista eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvista asioista, jotka koskevat muun muassa puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä. Esityksessä voisi tätä lähtökohdasta vasten todeta, että Maanpuolustuskoulutusyhdistykseen kohdistuva laillisuusvalvonta kuuluu ensisijaisesti oikeusasiamiehen tehtäviin.

Mitä muutoin tulee esityksessä mainittuun mahdollisuuteen hallintokantelun tekemiseen, esityksen 3 §:stä ilmenevän puolustushallinnon viranomaisten jaetun ohjaus- ja valvontavastuun johdosta jää jossain määrin epäselväksi, mille viranomaiselle hallintokantelu tulisi ensisijaisesti osoittaa. Asiaa olisi syytä tarkentaa tältä osin.

Tässä yhteydessä lienee myös perusteltua viitata kantelumahdollisuuteen erityisvaltuutetuille, kuten tietosuojavaltuutetulle, tasa-arvovaltuutetulle sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle näille kuuluvien toimivaltuuksien puitteissa.

6.2 Yhdistyksen itsemääräämisoikeus

Huomiotani kiinnittää vielä se, ettei säätämisyjärjestysperusteluissa ole käsitelty perustuslain 13 §:ssä turvattuun yhdistymisvapauteen kuuluvaa yhdistyksen sisäistä itsemääräämisoikeutta ja toimintavapautta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään lähtenyt siitä, että vaikka lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten ei tarvitse nauttia samanlaista itsemääräämisoikeutta kuin tavallisten yhdistyslailloilla säänneltävien yhdistysten, laillakaan järjestettyjen yhdistysten autonomiaa ei ole asiallista rajoittaa enempää kuin on niiden lakisääteisten tehtävien kannalta välttämätöntä.

Totean perustuslakivaliokunnan arvioineen yhdistyksen itsemääräämisoikeutta koskevaa kysymystä nykyistä lakia säädettäessä ja todenneen lausunnostaan lähemmin ilmenevin perusteluin, että lailla voitiin säätää verraten pitkällekin menevistä yhdistyksen autonomiaan puuttuvista rajoituksista. Siten ehdotetut säännökset valtioneuvoston toimivallasta antaa säännöksiä yhdistyksen muista kuin laissa säädetyistä toimitelmista ja määrätä enemmistö yhdistyksen hallituksen jäsenistä samoin kuin säännökset yhdistyksen taloudenpidon valvonnasta ja sotilaallista koulustoimintaa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta eivät olleet perustuslain kannalta ongelmallisia (PeVL 52/2006 vp, s. 2).

Edellä todettuun nähden ja kun Puolustusvoimille nyt esitetään itsenäistä oikeutta kieltää yksittäisen henkilön osallistuminen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallinto-tehtävänä järjestämään koulutukseen ja kursseille ja kun Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kansainvälinen koulustoiminta edellyttäisi asianomaisen viranomaisen lupaa, myös nyt arvioidavana olevissa säätämisyjärjestysperusteluissa olisi mielestäni perusteltua arvioida ehdotuksen suhdetta Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen yhdistysautonomiaan.