

24.4.2006

811/5/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen**

## **LAUSUNTO VAPAAEHTOISTA MAANPUOLUSTUSTYÖTÄ KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ VALMISTELLEEN TOIMIKUNNAN MIETINNÖSTÄ**

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen toimikunnan mietinnöstä. Toimikunnan tehtävänä on ollut laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus vapaaehtoisen maanpuolustustyön uudelleenorganisoinnin edellyttämistä lainsäädäntötoimista.

Käsittelen lausunnessani lähinnä eräitä laillisuusvalvonnan kannalta keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia sekä ehdotuksessa tarkoitettuun toimintaan osallistuville asetettavia velvollisuuksia koskevia näkökohtia.

Puolustusvoimien osallistumisesta vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutukseen ei alun perin ollut laintasoisia säännöksiä. Eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman kiinnitti 3.12.1993 antamassaan päätöksessä huomiota tähän seikkaan ja totesi, että puolustusvoimien ja maanpuolustusjärjestöjen yhteistoimin järjestämästä koulutuksesta tulisi sen laajuuteen ja toiminnan sisältöön nähden säätää lailla.

Oikeusasiamiehen esityksen johdosta puolustusvoimista annetun lain 2 §:ään lisättiin 5 a kohta (740/1994), jonka mukaan puolustusvoimien tehtävänä on tukea vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta siten kuin siitä asetuksella säädetään, taikka puolustusministeriön tai asian laadun mukaan pääesikunnan päätöksellä määrätään. Vuoden 1994 lainmuutoksen jälkeen ei tästä yhteistoiminnasta ole annettu tarkempia laintasoisia säännöksiä, vaikka toiminta on edelleenkin merkittävästi laajentunut. Oikeusasiamies Söderman totesi jo mainitussa päätöksessään, että mm. sotilastapaturmalakiin ja sotilashenkilöiden vastuukysymyksiin liittyvät juridiset ongelmat edellyttivät tarkempaa sääntelyä. Tähän päivään saakka on kuitenkin toimittu pitkälti hallinnollisten määräysten ja ns. suunnittelupäätösten varassa. Vasta nyt ehdotettavalla lailla saadaan toiminnalle vankempi laillinen perusta.

Olen toimikunnan kanssa samaa mieltä siitä, että kansalaisten maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseksi puolustusvoimissa annettavaa vapaaehtoista sotilaskoulutusta on pidettävä sellaisena julkisena tehtävänä, josta on säädettävä lain tasolla. Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja totesi jo päätöksessään 23.11.1999, että Maanpuolustuskoulutus ry:n (MPK) toimintaa oli pidettävä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvana julkisena tehtävänä.

Ottaen huomioon MPK:n keskeinen asema ja merkitys vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta järjestettäessä, on mielestäni asianmukaista, että

se muutetaan julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi (Maanpuolustuskoulutusyhdistys, MPKY, 6 §). Myös ehdotettuja nimenomaisia säännöksiä keskeisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden soveltamisesta yhdistyksen toiminnassa sekä yhdistyksen jäsenten ja toimihenkilöiden virkavastuusta julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa voidaan myös pitää perusteltuina (13 §).

MPKY:n jäsenjärjestöille ehdotettu velvollisuus ilmoittaa antamastaan sotilaskoulutuksesta sotilasviranomaisille (21 § 2 mom) ei nähdäkseni merkitse sellaista perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädetyn yhdistysvapauden rajoitusta, ettei siitä voisi säätää lailla. Sotilaskoulutuksen antamiseen liittyvän julkisen intressin vuoksi ja järjestöjen toiminnan avoimuuden takaamiseksi ilmoitusvelvollisuutta voidaan pitää perusteltuna.

Toimikunnan mietintöön sisältyy myös ehdotus valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain muuttamisesta. Lain 1 §:n 1 momentin (754/2000) mukaan oikeuskansleri on pääsääntöisesti vapautettu sellaisista eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvista asioista, jotka koskevat muun muassa puolustusministeriötä, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvatoimintaa sekä sotilasoikeudenkäyntiä. Vapaaehtoinen maanpuolustus liittyy läheisesti puolustusministeriön ja puolustusvoimien toimintaan ja tehtäviin. Tämän johdosta on mielestäni luontevaa, että myös ehdotettuun MPKY:een kohdistuva laillisuusvalvonta tulisi kuulumaan ensisijaisesti oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää ehdotuksen vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta koskevaa 4 lukua. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Mietinnön liitteenä olevassa toimikunnan sihteerin muistiossa on käsitelty yksityiskohtaisesti julkisen tehtävän ja julkisen vallan määrittelyä sekä arvioitu maanpuolustuskoulutusta julkisena tehtävänä. Muistiosta ilmenee, että merkittävän julkisen vallan käytön määrittely on peruslakivaliokunnan lausuntokäytännönkin valossa varsin vaikeaa ja tulee viime kädessä ratkaistavaksi kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Lakiehdotuksen perusteluista saatavan käsityksen mukaan vain 17 §:n 3 momentissa selostettu "merkittävä sotilaallinen koulutus" olisi luonteeltaan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jossain määrin tulkinnanvaraisina voidaan kuitenkin pitää momentissa käytettyjä käsitteitä "joukkojen operaatioihin valmentaminen" ja "raskailla aseilla tapahtuvien taisteluammuntojen järjestäminen".

Sotilaskoulutuksesta käytetään ehdotuksen 4 luvussa erilaisia termejä, kuten sotilaallinen koulutus (17 § 1 mom), varsinainen sotilaallinen koulutus (17 §:n 2 mom) ja merkittävä sotilaallinen koulutus (17 §:n 3 mom). Lisäksi mainitaan mm. "Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämä sellainen muu koulutus, jossa on pääasiassa kysymys sotilaallisten valmiuksien antamisesta tai niiden parantamisesta" (20 § 2 mom). Viimeksi mainitun sotilaskoulutusta koskevan pykälän perusteluissa mainitaan yhdistyksen suunnittelema mahdollisuudesta maakuntajoukkojen ja muiden muodostelmien koulutukseen

siviiliviranomaisten tilauksesta. Tämä koulutus ei voine tarkoittaa ainakaan sotilaskoulutusta.

Mielestäni lakiehdotuksessa tarkoitettun sotilaskoulutuksen määritelmiä tulisi selventää. Samoin puolustusvoimien ulkopuolisen sotilaskoulutuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään olisi syytä arvioida vielä tarkemmin.

Myös henkilöstön velvollisuuksia ja oikeuksia koskeva 7 luku antaa aihetta eräisiin huomautuksiin. Ehdotuksen 33 §:ssä säännökset sitoutuneen henkilön velvollisuuksista on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon. Hänen on esim. 2 momentin mukaan käytäydyttävä tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Sanamuoto ei sulje pois käyttäytymistä myös muualla kuin koulutustehtävässä.

Ehdotuksen mukaan myös vapaaehtoisissa harjoituksissa palvelevat olisivat rikoslain 45 luvussa tarkoitettuja sotilaita. Ehdotuksen 33 §:n mukaisten velvoitteiden ja rikoslain 45 luvun keskinäinen suhde, samoin kuin mahdollisuus sotilaskurinpitolain soveltamiseen jäävät perustelutkin (s. 43- 44 ja 51- 52) huomioon ottaen tulkinnanvaraisiksi. Asia olisi aiheellista säännellä tarkemmin.

Ehdotuksen 34 §:n 2 momentissa säänneltyä velvollisuutta korvata huostaan saadut varusteet ei ole perusteltu, joten sen suhde ehdotuksen 38 §:ään jää epäselväksi. Lisäksi 38 §:n 2 momentissa on virheellinen viittaus 2 momenttiin.