16.1.2019 EOAK/224/2019

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 254/2018 vp).

Esityksen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisia hallintotehtäviä muutettaisiin. Yhdistyksen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvan sotilaallisen koulutuksen järjestämistehtävä kumottaisiin ja sotilaallisen koulutuksen antaminen jäisi ainoastaan Puolustusvoimien tehtäväksi. Tällä hetkellä Puolustusvoimilla on oikeus antaa sotilaallista koulutusta myös hankkimalla koulutuspalveluja Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä antaman sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sisältö määriteltäisiin entistä tarkemmin. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen uudeksi julkiseksi hallintotehtäväksi säädettäisiin erityisesti nuorille ja naisille suunnatun tutustumistoiminnan järjestäminen.

Lisäksi laissa säädettäisiin myös entistä tarkemmin eri viranomaisten tehtävistä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ohjaamisessa ja valvonnassa. Ampuma-aselakia muutettaisiin siten, että Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseita voitaisiin hyödyntää entistä laajemmin muussa kuin ammuntaa sisältävässä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa.

Esitän kirjallisena lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus

Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus on määritelty esityksen 2 §:ssä. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan koulutuksella tarkoitettaisiin Puolustusvoimien menetelmiä kos-

kevaa yksilön sotilaallista osaamista ja toimintakykyä kehittävää koulutusta, jossa ei olisi kyse sotilaallisesta koulutuksesta (s. 22). Sotilaallisella koulutuksella tarkoitetaan koulutuksen antamista Puolustusvoimiin kuuluville joukoille ja Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla ja räjähteillä tapahtuvan koulutuksen järjestämistä.

Esityksen 20 §:ssä on säädetty sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen antamisesta. Säännös sinänsä kieltää mainitun koulutuksen antamisen Puolustusvoimien aseilla, ampumatarvikkeilla tai räjähteillä (2 momentin 6 kohta). Koulutuksessa voidaan kuitenkin käsitellä Puolustusvoimien aseita ja muita välineitä. Niillä ei saa kuitenkaan ampua (3 momentti).

Mielestäni sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määrittely ylipäätään jää luonnoksessa käytännössä kokonaan säännösehdotuksen – sinänsä varsin seikkaperäisten – perusteluiden varaan. Sinänsä ymmärrän, että perusteluiden valossa hyvinkin monitahoisen koulutuksen sisällöllinen kiteyttäminen pykälätekstiin voi olla vaikeaa.

Nähdäkseni säännöksessä ilmenevä koulutuksen antamisen kieltäminen aseilla ja toisaalta niiden käsittelyn salliminen ilman niillä ampumista jää säännöksen valossa tarkoitukseltaan kyseenalaiseksi. Ehdotettu säännös on kielellisesti epätäsmällinen ja se voidaan nähdä myös sisäisesti ristiriitaisena. Selkeämpää olisi ollut ilmaista, ettei sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa saisi lainkaan käyttää tai käsitellä Puolustusvoimien aseita, ampumatarvikkeita ja räjähteitä. Näin varsin selvästi ei kuitenkaan haluta tehdä, koska päinvastoin ehdotetun 22 g §:n 2 momentin mukaan Puolustusvoimat saisi antaa omistamiaan aseita sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa tapahtuvaa ”käsittelyä” varten. Tätä perustellaan (s. 30) tarpeella kouluttaa erilaisten Puolustusvoimien ampuma-aseiden toimintaperiaatteita ja käyttöä. Sikäli kuin säännöksen tarkoitusperä on tällainen, tulisi säännöksen sanamuotoa täsmentää niin, että kielto järjestää koulutusta Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla tai räjähteillä ja toisaalta aseiden ja muiden välineiden käsittelyn salliminen ilmaistaisiin tavalla, joka ei jättäisi käsitteellistä/kielellistä epäselvyyttä, kuten nyt nähdäkseni on asian laita.

Todettakoon myös, että sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmät poikkeavat toisistaan nyt puheena olevassa sekä toisessa eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta (HE 179/2018 vp). Kyseisen esityksen mukaan sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitetaan tässä laissa ampumakoulutusta, joka annetaan muilla kuin Puolustusvoimien aseilla ja ampumatarvikkeilla sekä muuta vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta. Asiassa jää epäselväksi, minkä sisältöisen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 2 §:ää hallitus jatkossa haluaa.

Edellä mainitussa esityksessä (HE 179/2018 vp) mainitaan, että esityksen perusteella Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä olevan sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sisältöön lisättäisiin sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen antaminen. Lisäksi sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen perusteella Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle säädettäisiin mahdollisuus hakea aselupia pitkiin itselataaviin keskisytytteistä patruunaa ampuviin kertatuliaseisiin, joilla voidaan laukaista yli 11 patruunaa ilman uudelleenlatausta, jos aseessa on yli kymmenen patruunan latauslaite. Ehdotuksessa ehdotetaan myös, että reserviläisille säädettäisiin tiettyjen edellytysten täyttyessä mahdollisuus hakea aselupaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevassa ampumakoulutuksessa sekä muussa reserviläistoiminnassa tapahtuvaa harjoittelua varten (esityksen s. 15).

Jos kysymys on pohjimmiltaan siitä, että sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa saa antaa ampumakoulutusta ja käyttää muiden kuin Puolustusvoimien aseita ja ampumatarvikkeita, sen olisi voinut selkeästi ilmaista tämän esityksen yhteydessä.

Pidän muutoinkin erittäin kyseenalaisena ja valitettavana, että sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmää ja sisältöä käsitellään saman aikaisesti kahdessa erillisessä hallituksen esityksessä, jolloin lain muutoshankkeet pilkkoutuvat osiin ja kokonaisuuden hallinta vaikeutuu.

Totean lopuksi 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. Mielestäni sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmää olisi perusteltua edelleen selventää.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämä tutustumistoiminta

Pidän positiivisena, että ehdotetusta tutustumistoimintaa koskevasta säännöksestä nimenomaan ilmenee, ettei tutustumistoiminnassa ole sallittua käyttää Puolustusvoimien ampuma-aseita, ampumatarvikkeita, räjähteitä tai taisteluvälineitä tai näiden harjoitusmalleja. Mielestäni kuitenkin säännöksen kiellon olisi perusteltua koskea myös muiden tahojen kuin Puolustusvoimien omistamia aseita, ampumatarvikkeita ym.

Todettakoon, että ehdotetussa 22 a §:ssä kielletään ampuma-aseiden, ampumatarvikkeiden, räjähteiden, taisteluvälineiden ja näiden harjoitusmallien käyttö. Toisin kuin 20 §:n kohdalla, nyt ei puhuta

mitään mainittujen esineiden ”käsittelystä”; sen ymmärtääkseni on kuitenkin tarkoitettu olevan kiellettyä, kuten nähdäkseni tuleekin olla.

On ehdottoman tärkeää korostaa, ettei ehdotettua tutustumistoimintaa, 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.

Osallistujien valinta koulutukseen ja toimintaan

Esityksen 22 e §:n mukaan Puolustusvoimilla on oikeus kieltää henkilön osallistuminen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä järjestämään koulutukseen ja toimintaan. Maanpuolustusyhdistyksen 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 Maanpuolustuskoulutuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä järjestämään koulutukseen ja kursseille. Asiassa jää epäselväksi, voiko tällainen kielto tulla annettavaksi pysyväisluonteisena ”porttikieltona” 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 ehdottomasti edellytä osallistujien valintaa ja kursseille hyväksymistä koskevien päätösten perustelemista (hallintolain 45 §:n 2 momentin 3 kohta). Valituskiellon eräänlaisena kompensaationa esityksessä onkin viitattu hallintokantelumenettelyyn. Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 39 ja 40) 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. Ylipäätään ei-oikeusharkintaisen ja hallintolain salliman perustelemattoman päätöksen laillisuuden jälkikäteinen selvittäminen kantelumenettelyssä voisi olla haasteellista, jolloin kantelumenettelyssä jäisi jo-

ka 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 virkatointen 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 lähtökohtaa 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.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisessä asianhallintajärjestelmässä