Olli Mäenpää
12.2.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 254/2018 vp)

Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettavat julkiset hallintotehtävät

Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus

Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi lakiehdotuksen 2 ja 20 §:n mukaan järjestää 18 vuotta täyttäneille henkilöille sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus sisältäisi Puolustusvoimien menetelmiä ja välineitä koskevaa yksilön sotilaallista osaamista ja toimintakykyä kehittävää koulutusta sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten. Maanpuolustuskoulutusyhdistys saisi 20 §:n mukaan antaa tällaista koulutusta korkeintaan perusyksikön eli komppanian kokoiselle joukolle. Koulutusta ei saisi antaa varusmiespalveluksessa oleville, Puolustusvoimien poikkeusolojen organisaatioon kuuluville tai operaatioon valmennettaville joukoille. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena ei olisi sallittua järjestää taisteluammuntoja tai koulutusta Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla tai räjähteillä. Sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa käsittelykoulutusta saataisiin antaa Puolustusvoimien aseilla Puolustusvoimien valvonnassa ja Puolustusvoimien alueilla. Puolustusvoimien aseilla ei olisi sallittua ampuma sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa

Arvioidessaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 172/2006 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että koulutuksen antaminen valtion sotavoiman käyttöön on epäilemättä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 52/2006 vp, s. 3). Vastaava arvio voidaan esittää hallituksen esityksen mukaisesta sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena järjestettävästä koulutuksesta.

Samassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että mahdollisuus järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää, aikaisemmassa hallituksen esityksessä säännellyllä tavalla rajattua sotilaallista koulutusta puolustusvoimien

johdolla ja ohjauksessa ei muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 52/2006 vp). Vastaava arvio voidaan esittää myös tästä hallituksen esityksestä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta koskevat uudet säännösehdotukset sisältyvät samaan aikaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen HE 179/2018 vp ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta (s. 13). Kyseisen aikaisemman esityksen pykälät 20 a – c ehdotetaan sijoitettavaksi nyt arvioitavassa esityksessä säädettäväksi ehdotettuun 4 a-lukuun, koska kyseiset pykälät liittyvät sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestelyihin (s. 19). Esitykset liittyvät siis olennaisesti yhteen, mutta yhtenäisen kuvan muodostaminen niistä on vaikeaa perustuslaillisen arvion kannalta.

Muut julkiset hallintotehtävät

Lakiehdotuksen 7 §:ssä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisiksi hallintotehtäviksi määriteltäisiin myös tehtäviä, joita ei perustuslain 124 §:n kannalta olisi perusteltua pitää julkisina hallintotehtävinä. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa naisten ja nuorten tutustumistoiminta. Perustuslain 124 §:n ei voitane kuitenkaan katsoa estävän tällaista määrittelyä.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Muulle kuin viranomaiselle ei voida antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle voimassa olevalla lailla annettujen tehtävien sisältöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti perustuslain 124 §:ssä säädettyjen vaatimusten kannalta merkityksellisenä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei lakiehdotuksen mukaan ole oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämässä sotilaallisessa koulutuksessa valmentaudutaan merkittävimmän valtion käytettävissä olevan voiman ja siinä mielessä julkisen vallan käyttöön, vaikka itse koulutuksessa ei merkittävää julkista valtaa käytettäisikään. Valiokunnan mielestä oli siten selvää, että perustuslaki estää esimerkiksi varusmiespalveluksessa olevien sotilaskoulutuksen yksityistämisen (PeVL 52/2006 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta piti merkittävän julkisen vallan ulkoistamiskiellon kannalta tärkeänä rajoituksena myös sitä, että joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus olisi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin perusteella kuulunut yksinomaan puolustusvoimille. Sitä koskevan säännösehdotuksen mukaan: ”Merkittävä sotilaallinen koulutus, kuten joukkojen operaatioihin valmentaminen ja raskailla aseilla tapahtuvien taisteluammuntojen järjestäminen, kuuluu kuitenkin yksinomaan puolustusvoimille.” Puolustusvaliokunnan mietinnön (PuVM 3/2006 vp) perusteella tämä aikaisemman lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin säännös kuitenkin poistettiin lakiehdotuksesta

”epäselvyyttä aiheuttavana”. Tältä osin voidaan todeta, että nyt arvioitavan hallituksen esityksen mukaan lain 17 §:n soveltamisalaa rajoitettaisiin niin, että Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella ei olisi mahdollisuutta tilata sotilaallista koulutusta Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa poistavan merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvän tulkinnanvaraisuuden.

Perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset

Julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa on varmistuttava siitä, että tehtävän siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Voimassa olevaan lain 13 §:ään sisältyy hallinnon yleislakien soveltamista ja virkavastuusta koskeva säännös, jota täydennettäisiin viittauksella sähköisestä asioinnista säädettyyn lakiin ja toimihenkilön virkavastuuta koskevalla säännöksellä. Oikeusturvaa koskeva yleissäännös sisältyy voimassa olevan lain 30 §:n 3 momenttiin. Sääntelyä voidaan pitää riittävänä perustuslain 124 §:n kannalta.

Esityksen perusteluissa toistetaan aikaisemmassa hallituksen esityksessä esitetty arvio, jonka mukaan ”Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kohdalla hallintolaista tulisivat sovellettavaksi käytännössä ainoastaan sen 2 luvun hyvän hallinnon perusteita ja niiden noudattamista koskevat säännökset.” (s. 39-40) Etenkin koulutukseen valintaa koskevaan päätöksentekoon tulevat kuitenkin sovellettaviksi kaikki hallintolain säännökset ja esimerkiksi hallintolain 5. luvun esteellisyyssäännöksillä on merkitystä kaikessa yhdistyksen toiminnassa.

Valituskielto

Lakiehdotuksen 22 e §:n 3 momentin mukaan oikeus hakea muutosta valittamalla koskisi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen päätöstä valita osallistujat yhdistyksen järjestämään koulutukseen. Valituskielto kohdistuisi myös Puolustusvoimien 22 e §:n 2 momentin nojalla tekemään kieltopäätökseen.

Valituskieltoa koskevaa säännösehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta kuuluu myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan takeisiin, joista säädetään lailla. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 9).

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7).

Vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen valintaa koskeva valituskielto

Ehdotettua koulutukseen valitsemista koskevaan päätökseen kohdistuvaa valituskieltoa perustellaan esityksessä etenkin sillä, että koulutukseen valintaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ja Puolustusvoimien tarkoituksenmukaisuusharkinta osallistujien hyväksynnässä koulutukseen. Tarkoitusmukaisuusharkintaa on pyritty ohjaamaan pykälää koskevilla yksityiskohtaisilla perusteluilla. Käytännössä koulutukseen hyväksymistä koskevassa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa olisi otettava huomioon käytettävissä oleva koulutusresurssi, koulutukseen hakeutuvan soveltuvuus koulutukseen ja Puolustusvoimien tarve. Koulutukseen pääsy ei olisi subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. (s. 39)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi 21 §:n momentin alaan (PeVL 44/2018 vp; PeVL 63/2010 vp). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp; PeVL 46/2002 vp) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp).

Päätöksenteko ehdotetun valituskiellon kohteena olevissa asioissa perustuu varsin väljään harkintaan. Vapaaehtoiseen koulutukseen valintaa koskevaan viranomaisen päätöksentekoon liittyy yleensä laaja harkintavalta, mikä käy ilmi myös siitä, että vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista koskevaa päätöstä ei hallintolain mukaan tarvitse perustella eikä asianosaista tarvitse kuulla päätöstä valmisteltaessa. Päätöksenteko koskee tässä tapauksessa vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvaa erityisluonteista koulutusta, johon myös perusteltuja valtion turvallisuutta koskevia näkökohtia. Perustuslaista ei nämä seikat huomioon ottaen voitane katsoa johtuvan estettä ehdotetulle valituskiellolle.

Puolustusvoimien kieltopäätöstä koskeva valituskielto

Puolustusvoimilla olisi lakiehdotuksen 22 e §:n mukaan oikeus kieltää henkilön osallistuminen koulutukseen. Tarkoituksena on estää esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvien henkilöiden osallistuminen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämään koulutukseen. Puolustusvoimien itsenäinen oikeus kieltää henkilön osallistuminen koulutukseen tarkoittaisi esityksen mukaan myös sitä, että Puolustusvoimilla ei olisi tarvetta jakaa henkilöä koskevia yksityiskohtaisia tietoja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kanssa. Perustelujen mukaan laajan harkintavallan jättäminen Puolustusvoimille tässä suhteessa on kysymyksessä olevan koulutuksen ja tehtävien luonteen vuoksi perusteltua.

Puolustusvoimien kieltopäätökseen kohdistuvan valituskiellon kohteena on viime kädessä pääsy vapaaehtoiseen koulutukseen, jota koskeva päätöksenteko perustuu laajaan harkintavaltaan. Myöskään kieltopäätöksen kohteena ei ole

kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeelta niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n momentin alaan. Estettä ehdotetulle valituskiellolle ei siten voida katsoa olevan.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ohjaus ja valvonta

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toimintaan kohdistuisi lakiehdotuksen 3 ja 3 a §:n mukaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ohjaus ja valvonta. Tällaista ohjausta ja valvontaa voidaan pitää perusteltuna yhdistykselle säädettävien julkisten hallintotehtävien luonteen ja sisällön kannalta. Ohjaus ja valvonta kohdistuvat julkisoikeudelliseen yhdistykseen, jonka toimintaa säädetään lailla yksityiskohtaisesti. Ohjausta ja valvontaa ei siten voida pitää ongelmallisena perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden kannalta arvioituna.