Veli-Pekka Viljanen

HE 254/2018 vp LAIKSI VAPAAEHTOISESTA MAANPUOLUSTUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.2.2019

1. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkiset hallintotehtävät

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta on aikanaan säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 52/2006 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettuja julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaisille koskevan säännöksen valossa. Valiokunta päätyi tuolloin siihen, etteivät yhdistykselle annetut julkiset hallintotehtävät sisältäneet sellaista merkittävän julkisen vallan käyttämistä, joka voitiin antaa vain viranomaisille.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä määriteltäisiin Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkiset hallintotehtävät. Niihin kuuluisi ensinnäkin järjestää 4 a – 4 c luvussa tarkoitettua koulutusta ja toimintaa (sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen antaminen; Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämä tutustumistoiminta sekä Maanpuolustusyhdistyksen kansainvälinen koulutustoiminta) sekä vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaa tiedotusta ja valistusta. Laissa määriteltäisiin aikaisempaa täsmällisemmin sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus (2 § 2 mom.), jota yhdistys järjestää 18 vuotta täyttäneille henkilöille (20 §). Yhdistyksen koulutustoimintaa rajoitettaisiin kuitenkin kieltämällä koulutuksen järjestäminen perusyksikön kokoista joukkoa suuremmalle joukolle, operaatioon valmennettavalle joukolle, Puolustusvoimien poikkeusolojen organisaatioon kuuluvalle joukolle, varusmiehille, taisteluammuntana sekä Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla tai räjähteillä (20 § 2 mom.). Myöskään Puolustusvoimien aseilla ei saisi ampua yhdistyksen järjestämässä koulutuksessa (20 § 3 mom.). Rajoitukset merkitsevät sitä, ettei Maanpuolustuskoulutusyhdistyksestä voi muodostua Puolustusvoimien kanssa kilpailevaa sotilaskoulutuksen tai sotilaallisia valmiuksia koskevan koulutuksen antajaa, vaan sille jää edelleen selkeästi vain Puolustusvoimien koulutustehtävää täydentävä rooli.

Laista poistettaisiin myös Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta mahdollisuus tilata sotilaallista koulutusta Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä (ks. HE, s. 1). Uutena julkisena hallintotehtävänä laissa säädettäisiin Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävästä järjestää 16 vuotta täyttäneille henkilöille toimintaa, jonka tarkoituksena on tutustuttaa osallistujat varusmiespalveluksen sisältöön (22 §). Tällainen tutustuttamistehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttöä ja sopii hyvin annettavaksi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen hoidettavaksi.

Arvioni mukaan ehdotetut Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkiset hallintotehtävät ovat sen laatuisia ja sillä tavoin rajattuja, että ne ovat perustuslain 124 §:n estämättä annettavissa Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa PeVL 52/2006 vp omaksuttu periaatelinja suhteessa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisiin hallintotehtäviin.

2. Valituskielto

Ensimmäisen lakiehdotuksen 22 e §:n mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys valitsee osallistujat lain 4 a – 4 c luvussa tarkoitettuun koulutukseen ja toimintaan. Puolustusvoimilla on oikeus kieltää henkilön osallistuminen tällaiseen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämään koulutukseen ja toimintaan. Pykälän 3 momentin mukaan näihin Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ja Puolustusvoimien valinnasta tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Valituskiellon valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta on arvioitava perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä viranomaisen päätöstä voidaan pitää perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yksilön oikeutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on subjektiivinen oikeus eli oikeus, joka viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä. Jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmasta, kysymyksessä ei yleensä

voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan (ks. esim. PeVL 32/2012 vp, s. 4-5).

Mitä edellä on sanottu viranomaisesta, voidaan ulottaa myös tilanteisiin, joissa julkista valtaa käyttää muu kuin viranomainen.

Perustelujen mukaan säännöksellä osallistujien valinnasta on tarkoitus korostaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen mahdollisuutta tarkoituksenmukaisuusharkintaan osallistujien hyväksynnässä koulutukseen. Kenelläkään ei olisi subjektiivista oikeutta päästä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä valitsemille kursseille (HE, s. 33). Puolustusvoimilla olisi puolestaan perustelujen mukaan oikeus itsenäisesti ja yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa käytettävissä olevien resurssien rajoissa varmistaa koulutukseen ilmoittautuneiden sopivuus koulutukseen. Perustelujen mukaan näin voitaisiin estää esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvien henkilöiden osallistuminen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen koulutukseen (HE, s. 33). Laajan harkintavallan jättämistä viranomaisille pidetään esityksessä perusteltuna kysymyksessä olevan koulutuksen ja tehtävien luonteen vuoksi (HE, s. 39).

Edelleen perustelujen mukaan käytännössä koulutukseen hyväksymistä koskevassa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa olisi otettava huomioon käytettävissä oleva koulutusresurssi, koulutukseen hakeutuvan soveltuvuus koulutukseen ja Puolustusvoimien tarve (HE, s. 39).

Yhteenvetona: Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta päästä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämään koulutukseen ja toimintaan, vaan tältä osin valintapäätös on jätetty lakiehdotuksessa kokonaisuudessaan riippuvaksi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen suorittamasta vapaasta harkinnasta, jota täydentää Puolustusvoimien oikeus kieltää henkilön osallistuminen tässä tarkoitettuun toimintaan ja koulutukseen. Koulutuksen ja toiminnan järjestäminen on riippuvainen erityisesti koulutukseen käytettävissä olevista resursseista ja Puolustusvoimien tarpeesta. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa valintapäätös tai Puolustusvoimien kieltopäätös eivät tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvina ole sellaisia yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä, jotka tulisi perustuslain 21 §:n 1 momentin perustella voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotettu 22 e §:n 3 momentin valituskielto ei näin ollen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Eri asia on, että valintaa koskevan päätöksenteon ennakoitavuutta lisäisi, jos Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen valintapäätöksen perusteita ohjattaisiin luettelemalla laissa niitä tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon koulutuksen osallistujia valittaessa (esim. koulutusresurssi, soveltuvuus koulutukseen ja Puolustusvoimien tarve, ks. HE, s. 39). Sama koskee kysymystä siitä, millä perusteella Puolustusvoimat voisi kieltää henkilöä osallistumasta koulutukseen ja toimintaan (esim. henkilön soveltumattomuus koulutukseen).