

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 52/2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 172/2006 vp) valmistelevalle käsittelyksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on säännellä vapaaehtoisille annettavaa sotilaallista koulutusta puolustusvoimissa ja puolustusvoimien ohjauksessa. Lakiehdotus sisältää säännöksiä myös muusta vapaaehtoisesta maanpuolustustoiminnasta sekä nykyisen Maanpuolustuskoulutus ry:n toimintaa jatkamaan järjestettävästä julkisoikeudellisesta yhdistyksestä. Laissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi vapaaehtoisten mahdollisuudesta sitoutua koulutukseen ja olemaan käytettävissä laissa säädettäviin erinäisiin puolustusvoimien tehtäviin samoin kuin sitoumuksen antaneiden henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Esitys sisältää ehdotuksia myös uudistukseen liittyvien useiden muiden lakien muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan ennen muuta perustuslain 124 §:n säännösten kannalta julkisten hallinto tehtävien siirtämisestä samoin kuin perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden näkökulmasta. Tarkastelussa otetaan huomioon myös perustuslain 127 §:n 1 momentin säännös maanpuolustusvelvollisuudesta ja perustuslain 21 §:n säännökset oikeusturvasta samoin kuin perustuslain 80 §:n säännökset lainsäädäntövallan siirtämisestä. Lisäksi perusteluissa esitetään arvio perustuslain 119 §:n 2 momentin sen säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan julkista valtaa käyttävän valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä taval-

lisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä, koska joi-

denkin säännösehdotusten suhdetta perustuslakiin on hallituksen mielestä syytä vielä tarkastella.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yhdistymisvapaus

Jäsenyys julkisoikeudellisessa yhdistyksessä.

Maanpuolustuskoulutusyhdistys on 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen valtakunnallisena yhteistyöjärjestönä toimiva julkisoikeudellinen yhdistys. Sen jäseneksi voidaan 8 §:n perusteella hyväksyä sellaisia valtakunnallisia yhdistyksiä, joiden toimialaan tai tehtäviin maanpuolustuksen edistäminen kuuluu tai läheisesti liittyy. Maanpuolustuskoulutusyhdistys jatkaa 45 §:ään sisältyvien siirtymäsäännösten perusteella nykyisen Maanpuolustuskoulutus ry:n toimintaa. Sen jäseninä nykyisin olevat yhdistykset voivat ilman eri hakemusta siirtyä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen jäseniksi.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattu yhdistymisvapaus koskee sen esitöiden mukaan ensisijaisesti niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Säännös ei kuitenkaan estä perustamasta lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voidaan niin ikään säätää laissa. Yhdistymisvapautta turvaava perustuslain säännös toisaalta puoltaa tällöinkin pidättävää suhtautumista pakkojäsenyyteen (HE 309/1993 vp, s. 60/I).

Sääntelyssä on kysymys nykyisen kattojärjestön jäsenyhdistysten mahdollisuudesta siirtyä lailla perustettavaan uuteen julkisoikeudelliseen yhdistykseen kevennetyssä menettelyssä. Siirtyminen uuden kattojärjestön jäseneksi edellyttää jäsenyhdistyksen nimenomaista toimenpidettä. Kysymys ei siten ole pakko- tai automaattijäsenyydestä yhdistyksessä (vrt. PeVL 39/2004 vp, s. 2—3) eikä sääntely näiltä osin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Yhdistyksen itsemääräämisoikeus. Perustuslaissa turvattu yhdistymisvapauden yhtenä perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Niihin kuuluu muun ohella yhdistysten oikeus vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt (HE 309/1993 vp, s. 60/I). Perustuslakivaliokunta on käytännössään lähtenyt kuitenkin siitä, ettei lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten tarvitse nauttia samanlaista itsemääräämisoikeutta kuin tavallisten yhdistyslaililla säänneltävien yhdistysten. Toisaalta lailla järjestettyjen yhdistysten autonomiaa ei valiokunnan aiempien kannanottojen mukaan ole asiallista rajoittaa enempää kuin on niiden lakisääteisten tehtävien kannalta välttämätöntä (PeVL 39/2004 vp, s. 3/II, PeVL 1/1998 vp, s. 4/II).

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävät liittyvät 1. lakiehdotuksen 7 §:n perusteella vapaaehtoiseen maanpuolustukseen ja siihen liittyvään sotilaalliseen koulutukseen. Yhdistyksen toimintamenoja katetaan 11 §:n mukaisesti valtion talousarvioon vuosittain otettavalla määrärahalta. Nämä seikat ja ennen muuta Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen hallintotehtävien erityinen luonne huomioon ottaen lailla voidaan valiokunnan mielestä säätää verraten pitkällekin menevistä yhdistyksen autonomiaan puuttuvista rajoituksista. Ehdotetut säännökset valtioneuvoston toimivallasta antaa säännöksiä yhdistyksen muista kuin laissa säädetyistä toimielimistä ja määrätä enemmistö yhdistyksen hallituksen jäsenistä (9 §) samoin kuin säännökset yhdistyksen taloudenpidon valvonnasta (16 §) ja sotilaallista koulutustoimintaa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta (22 §) eivät tämän vuoksi ole valiokunnan mielestä perustuslain kannalta ongelmallisia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 1. lakiehdotuksen 14 §:n nojalla säätää asioista,

joista yhdistyslain mukaan määrätään yhdistyksen säännöissä. Avoin asetuksenantovaltuus ei ole käsillä olevassakaan sääntely-yhteydessä yhdistysautonomian näkökulmasta aivan ongelmaton. Avoimuudessaan valtuus ei sovi hyvin yhteen myöskään perustuslain 13 §:n 3 momentissa olevan sen nimenomaisen lakivarauksen kanssa, jonka mukaan tarkemmat säännökset yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Asetuksenantovaltuutta tulee siksi rajata. Asianmukaisinta on kuitenkin poistaa valtuus 14 §:stä ja sisällyttää sen nojalla annettaviksi mahdollisesti suunnitellut Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toiminnan ohjaamiseksi tarpeelliset säännökset ehdotettuun lakiin.

Yhdistyksen varat ja velat. Maanpuolustuskoulutus ry:n varat ja velat samoin kuin sopimukset ja sitoumukset sekä muut oikeudet ja veloitteet siirtyvät 1. lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentin perusteella Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle.

Muodollisesti ehdotus merkitsee olemassa olevan oikeushenkilön varojen ja velkojen sekä ehdotuksessa tarkoitettujen muiden oikeuksien ja velvollisuuksien pois ottamista ja siirtämistä toiselle oikeushenkilölle. Asiallisesti sääntelyssä on kuitenkin kaiken kaikkiaan kysymys vapaaehtoisen maanpuolustuksen alalla toimivan nykyisen kattojärjestön muuntamisesta julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi ja toiminnan jatkamisesta muodollisesti uuden yhdistyksen puitteissa. Lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentin mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys jatkaa Maanpuolustuskoulutus ry:n toimintaa. Nykyisen kattojärjestön jäsenyhdistykset voivat pykälän 1 momentin nojalla "siirtyä" uuden katto-organisaation jäseniksi. Tämä viittaa esityksen perusteluista ilmenevään tarkoitukseen Maanpuolustuskoulutus ry:n lakkaamisesta ja muuntumisesta uudeksi yhdistykseksi. Myös Maanpuolustuskoulutus ry:n palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy 45 §:n 3 momentin perusteella Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen henkilöstöksi entisiin etuuksiin ja velvoittein. Säännös nykyisen yhdistyksen varojen, velkojen ja vastaavien siirtymisestä uudelle yhdistykselle ei tässä

vapaaehtoisen maanpuolustustoiminnan erityislaatuudessa sääntely-yhteydessä muodostu valiokunnan mielestä ongelmalliseksi perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden tai 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta eikä siten vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Vapaaehtoisten sotilaallinen koulutus

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä on esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n perusteella muun ohella järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvaa sotilaallista koulutusta.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen 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.

Sotilaallisella koulutuksella tarkoitetaan lakiehdotuksessa sen 2 §:n mukaan puolustusvoimien kalustolla ja välineillä puolustusvoimien itse järjestämää taikka sen johtamana tai ohjauksessa tapahtuvaa sotilaallisten taitojen sekä joukon yhteistoiminnan kehittämistä sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten. Sotilaallisessa koulutuksessa on siten kysymys valmentautumisesta käyttämään puolustusvoimille kuuluvaa sotavoimaa.

Koulutuksen antaminen valtion sotavoiman käyttöön on epäilemättä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Olennaisilta osiltaan tällaisen koulutuksen tulee pysyä viranomaisten käsissä. Koulutuksessa valmentaudutaan merkittävimmän valtion käytettävissä olevan voiman ja siinä mielessä julkisen vallan käyttöön, vaikka itse koulutuksessa ei merkittävää julkista valtaa käytettäisikään. Valiokunnan mielestä on siten selvää, että perustuslaki estää esimerkiksi varusmiespalveluksessa olevien sotilaskoulutuksen yksityistämisen.

Ehdotuksessa on kysymys viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa järjestettävään vapaa-

ehtoiseen maanpuolustukseen liittyvän sotilaallisen koulustoiminnan sääntelystä. Perustuslain 124 §:ssä säädettyjen vaatimusten kannalta on merkityksellistä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei ole ehdotettujen säännösten perusteella oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus kuuluu lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin perusteella yksinomaan puolustusvoimille. Tärkeä rajausta sisältyy myös 17 §:n 2 momenttiin. Vapaaehtoisille annettavaa sellaista, ehdotuksessa varsinaiseksi kutsuttua sotilaallista koulutusta, johon liittyy puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voidaan ehdotuksen mukaan järjestää ainoastaan sotilasviranomaisen johdon alaisena (17 §:n 2 mom.) ja puolustusvoimien ohjauksessa (20 §:n 2 mom.). Kun lisäksi otetaan huomioon, että ehdotetussa sääntelyssä on 17 §:n 1 momentin ja 20 §:n 1 momentin perusteella kysymys puolustusvoimien tilaamasta sotilaallisesta koulutuksesta ja että näin tilattua koulutusta voi järjestää vain lailla julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi muodostettava Maanpuolustuskoulutusyhdistys — mutta eivät esimerkiksi yhdistyksen jäsenjärjestöt — ei sääntely valiokunnan arvion mukaan merkitse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Mahdollisuus järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää, ehdotetulla tavalla rajattua sotilaallista koulutusta puolustusvoimien johdolla ja ohjauksessa ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 12 ja 13 §:ssä ovat asianmukaiset säännökset Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toiminnassa sovellettavista hallinnon yleislaeista samoin kuin yhdistyksen henkilöstön vahingonkorvausvastuusta ja rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Sotilaallisessa koulutuksessa on perustuslain kannalta kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (ks. esim. PeVL 10/2006 vp, s. 2/II).

Lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa tarkoitettujen aseiden ja ampumatarvikkeiden käyttöharjoitukset järjestetään esityksen perustelujen mukaan vastaisuudessakin puolustusvoimien käytössä olevilla harjoitusalueilla. Tästä harjoitukseen osallistuvien ja harjoituksen ulkopuolisten henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta tärkeästä seikasta on syytä lisätä lakiin nimenomainen maininta siitä huolimatta, että harjoitusalueerajaus ehkä tulkinnallisesti sisältyykin 17 §:n 2 momentissa olevaan vaatimukseen noudattaa voimassa olevia ohjesääntöjä ja varomääräyksiä.

Puolustusvoimat voi 17 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen perusteella erityisestä syystä oikeuttaa palveluksessaan olleen henkilön toimimaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämien kouluammuntojen johtajana. Edellytyksenä on, että henkilöllä on virassaan ollut pätevyys ammuntojen johtamiseen. Esityksen 9. lakiehdotuksen perusteella tällaiseen ammuntojen johtajaan sovelletaan sotilasrikoksista rikoslaisissa annettuja säännöksiä. Ehdotus sinänsä ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n vaatimusten kannalta. Sääntelyn ei kuitenkaan pidä tulkita merkitsevän sellaista poikkeusta lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa mainittuun edellytykseen sotilaallisten harjoitusten järjestämisestä sotilasviranomaisen johdon alaisena, että ammunnat olisi mahdollista järjestää pelkästään puheena olevan erityisluvan saaneen henkilön johdolla tai toimesta.

Puolustusvoimat voi lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin perusteella oikeuttaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämiin tilaisuuksiin kouluttajiksi henkilöitä, joilla on riittävä koulutus ja kokemus ammuntojen ja vastaavien harjoitusten järjestämisestä ja jotka katsotaan

tehtävään muutoin sopiviksi. Heihin sovelletaan 9. lakiehdotuksen perusteella sotilasrikoksista annettuja rikoslain säännöksiä.

Tarkoitus lienee säätää siitä, että tilaisuuksissa voivat kouluttajina toimia vain puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvat tai puolustusvoimien kouluttajiksi hyväksymät henkilöt. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi puolustusvoimien hyväksymismahdollisuutta koskevasta säännöksestä eikä muualtakaan laista. Säännös on syytä täydentää sen tarkoitusta vastaavaksi. Vaatimus koulutuksen ja kokemuksen "riittävydestä" on sääntely-yhteys huomioon ottaen varsin väljä. Säännöstä on valiokunnan mielestä tältä osin aiheellista täsmentää.

Kouluttajaksi hyväksytyille henkilöille voidaan 21 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen nojalla myöntää lupa harjoituksissa tarvittavien puolustusvoimien taisteluvälineiden käyttöön. Säännös on syytä muotoilla niin, että lupa voi koskea taisteluvälineiden käyttöä vain puheena olevissa harjoituksissa. Kysymykseen tulevia taisteluvälineitä on niin ikään syytä säännökseen lisättävin esimerkein tai muulla tavoin rajata.

Virka-aputehtäviin osallistuminen

Puolustusvoimat voi 1. lakiehdotuksen 23 §:n perusteella käyttää lakiehdotuksessa tarkoitettua sitoumuksen antaneita vapaaehtoisia pykälässä mainittuihin pelastus- ja virka-aputehtäviin. Virka-apuosaston johtajana toimii puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö. Vapaaehtoisia ei kuitenkaan saa käyttää tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Virka-apuosastolla ei lakiehdotuksen perusteella ole erityisiä toimivaltuuksia. Valtuudet voivat siten käytännössä perustua vain ehdotetussa säännöksessä viitattuun lakiin puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Sen 4 §:n mukaisia voimakeinoja saavat pykälän 5 momentin perusteella käyttää vain momentissa tarkoitettut, puolustusvoimien palveluksessa olevat henkilöt. Virka-apuosastoon kuuluvaan vapaaehtoiseen tulevat näin ollen sovellettaviksi mainitun lain 6—8 §:n säännökset henkilön kiinni ottamisesta ja hätävarjelusta sekä voimakeinojen käyt-

töstä poliisin valtuutuksella. Tällaisissa toimivaltuuksissa ei valiokunnan aiemman käytännön valossa ole kysymys merkittävän julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 20/2002 vp, s. 4—5, PeVL 21/2006 vp, s. 7). Ehdotus virka-apuosaston johdon kuulumisesta sotilasvirassa olevalle henkilölle on tästä huolimatta asianmukainen. Kun lisäksi otetaan huomioon, että sääntelyssä on lähtökohtaisesti kysymys avun antamisesta pelastus- tai poliisiviranomaisille ja että vapaaehtoisia voidaan esityksen 5. lakiehdotuksen 3 §:n perusteella käyttää virka-aputehtävissä vain puolustusvoimien apuna, ei sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 24/2001 vp, s. 4, PeVL 11/2005 vp, s. 9/II). Asianmukaisinta sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta kuitenkin on mainita laissa ne tehtävät, joihin vapaaehtoisia ei voida käyttää (PeVL 11/2005 vp, s. 9/II).

Valituskiellot

Valittamalla ei 1. lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentin mukaan saa hakea muutosta viranomaisen päätökseen pykälässä tarkoitettua sitoumuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Lisäksi 30 §:n 3 momentissa on kielto hakea muutosta päätökseen sitoumuksen hyväksymisen peruuttamisesta.

Valituskiellot ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 1 momentissa olevan sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

Sitoumuksen hyväksyminen tai hylkääminen on 29 §:n perusteella viranomaisen vapaasti harkittavissa. Henkilöllä ei siten ole ns. subjektiivista oikeutta saada hyväksytyksi sitoumustaan osallistua sotilaalliseen koulutukseen ja olla käytettävissä lakiehdotuksessa tarkoitettuihin puolustusvoimien tehtäviin. Laajan harkintavallan jättäminen viranomaisille on kysymyksessä olevan koulutuksen ja tehtävien luonteen vuoksi valiokunnan mielestä perusteltua. Valituskielto 29 §:n 3 momentissa ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Sitoumuksen hyväksymisen peruuttamisen edellytyksistä on verraten tarkat säännökset 30 §:n 2 momentissa. Sitoumuksen hyväksymisen voidaan momentin nojalla peruuttaa, jos asianomainen henkilö ei ole täyttänyt hänelle kuuluvia velvollisuuksia tai toimii olennaisesti vastoin niitä taikka häneltä havaitaan puuttuvan toimintaan osallistumiseen vaadittavat keskeiset edellytykset. Viranomaisen päätöksenteko on näiden säännösten perusteella oikeusharkintaista. Sääntely peruuttamisen edellytyksistä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä (PeVL 18/2005 vp, s. 2—3, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Oikeusturvan kannalta on lisäksi tärkeää, että henkilöllä on mahdollisuus saattaa peruuttamispäätöksen edellytyksiin liittyvät kysymykset esimerkiksi mahdollisista laiminlyönneistään tai rikkomuksistaan tuomioistuimen tutkittaviksi. Valituskielto on siten poistettava 30 §:n 3 momentista, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Vapaaehtoisten palvelusalue. Hyväksytyt sitoumuksen antaneiden vapaaehtoisten palvelusvelvollisuus koskee 1. lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin perusteella vain toimintaa Suomen alueella, jollei puolustusvoimien virka-aputehtävä muuta edellytä.

Säännös on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Kansalaisen oikeutta pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty varsin perustavanlaatuisena oikeutena (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II, PeVL 45/2000 vp, s. 6/I). Virka-aputehtävään Suomen alueen ulkopuolelle ei siksi ole ehdotetun 39 §:n perusteella mahdollista määrätä muita kuin siihen nimenomaisen suostumuksen antaneita vapaaehtoisia. Lakiehdotusta on syytä täydentää tätä seikkaa koskevalla maininnalla.

Maakuntajoukot. Esityksen 2. lakiehdotuksen 4 ja 4 a §:ssä on säännöksiä maakuntajoukoista. Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaavan kaltaista sääntelyä lausunnossaan hallituksen esityksestä puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 51/2006 vp, s. 5/II). Nyt käsiteltävänä oleva 2. lakiehdotus sisältää puolustusvoimalakiehdotuksesta poiketen asianmukaisen säännöksen maakuntajoukkojen kuulumisesta puolustusvoimiin. Muilta osin valiokunta viittaa mainittuun lausuntoonsa ja pitää siinä esitetyistä syistä hyvin tärkeänä sääntelyn selkeyttämistä niin, että puolustusvoimien nykyisiin rakenteisiin nähden aivan uusien maakuntajoukkojen pääasialliset tehtävät samoin kuin joukkojen asema ja käskynalaisuussuhteet puolustusvoimien organisaatiossa sekä toimivaltuuksien mahdolliset erityispiirteet käyvät laista asianmukaisella tavalla ilmi.

Lainsäädäntötekniisiä huomautuksia. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset kaipaavat paikoin vielä kielellistä ja muuta lainsäädäntötekniistä viimeistelyä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentissa on virheellinen viittaus 28 §:n 2 momenttiin. Saman lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa oleva maininta koulutuksen johtamisen sääntelystä 17 §:n 2 momentissa ei tarkkaan ottaen pidä paikkaansa. Esityksen 5. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin maininta puolustusvoimien mahdollisuudesta toimia saman pykälän "1 momentissa mainitulla tavalla" ei ole kyseisen 1 momentin sisällön takia mielekäs.

Sotilaallisen koulutuksen määritelmä 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä on syytä muotoilla vastaamaan esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta niin, että itse määritelmässä ei käytetä määriteltävänä olevaa "sotilaallisen koulutuksen" käsitettä.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 45 §:n 1 momentissa oleva säännös siinä tarkoitettujen ilmoitusten tekemiselle asetettavasta määräajasta on lain aineellinen säännös, jota ei tule jättää ehdotetulla tavalla voimaantulosäännöksen tapaan avoimeksi.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa on viittaus puolustusvoimista vuonna 1974

annettuun lakiin. Viittaussäännöksen mahdollinen tarkistamistarve liittyy siihen, että eduskunnan käsiteltävänä on nyt puheena olevan puolustusvoimista annetun lain muutoslain kanssa samaan aikaan voimaantulevaksi ehdotettu puolustusvoimalaki (HE 264/2006 vp), jolla on tarkoitus kumota 2. lakiehdotuksessa muutettavaksi ehdotettu laki. Puolustusvaliokunnan on syytä ottaa puolustusvoimalakiehdotus huomioon myös tehdessään ehdotusta nyt käsiteltävänä olevan esityksen 2. lakiehdotuksesta.

Maanpuolustuskoulutusyhdistys on 1. lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin perusteella valtiontalouden tarkastusviraston lisäksi valtiontilintarkastajien valvonnan ja tarkastuksen alainen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tämän johdosta puolustusvaliokunnan huomiota siihen, että

eduskunta on vastikään hyväksynyt lepäämään valtiontilintarkastajien lakkauttamista ja tehtävien siirtämistä eduskunnan tarkastusvaliokunnalle merkitsevän lain Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräitä siihen liittyviä muita lakeja (HE 71/2006 vp, EV 202/2006 vp).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 30 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Annika Lapintie /vas
Markku Rossi /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk

Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r (osittain)
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Terhi Peltokorpi /kesk
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.