

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 254/2018 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja, prikaatikenraali Antti Lehtisalo, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Timo Tuurihalme, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Jyri Kopare, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Tom Smeds, oikeuskanslerinvirasto
- yleissihteeri Jari Kielenniva, Turvallisuuskomitea
- koulutuspäällikkö, prikaatikenraali Jukka Sonninen, Pääesikunta
- komentaja Johan Tillander, Pääesikunta
- HR-lakiasiainpäällikkö Mika Saarinen, Rajavartiolaitos
- toiminnanjohtaja Pertti Laatikainen, Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- puheenjohtaja Ville Viita, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Jyrki Surkka, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Jyrki Lukkarinen, Päälystöliitto ry
- puheenjohtaja Mikko Halkilahti, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- varapuheenjohtaja Ismo Nöjd, Reserviläisliitto ry
- pääsihteeri Kaarina Suhonen, Naisten Valmiusliitto ry
- toiminnanjohtaja Laura Lodenius, Suomen Rauhanliitto ry
- edustaja Esa Noresvuo, Aseistakieltäytyjäliitto - AKL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- Suomen Punainen Risti

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia, ampuma-aselakia, työturvallisuuslakia ja rikoslakia.

Muutoksilla pannaan täytäntöön valtioneuvoston puolustusselonteossa asetettu tavoite vapaaehtoisen maanpuolustuksen aseman vahvistamisesta paikallispuolustuksessa.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetusta laista poistetaan Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta mahdollisuus tilata sotilaallista koulutusta Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä. Laissa määritellään entistä tarkemmin Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä järjestämisen sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sisältö ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen uudeksi julkiseksi hallintotehtäväksi säädetään erityisesti nuorille ja naisille suunnatun tutustumistoiminnan järjestäminen. Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa säädetään myös entistä tarkemmin eri viranomaisten tehtävistä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ohjaamisessa ja valvonnassa. Myös Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen antaman tuen sisällöstä sekä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kansainvälisestä koulutuksesta säädetään tarkemmin.

Ampuma-aselakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseita voidaan hyödyntää entistä laajemmin muussa kuin ammuntaa sisältävässä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa.

Työturvallisuuslakiin ja rikoslakiin tehdään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin tehtävien muutosten johdosta tarpeelliset säädöstekniset muutokset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Taustaa

Vuonna 1947 solmitun Pariisin rauhansopimuksen mukaan Suomessa ei voinut antaa minkäänlaista sotilaallista koulutusta Puolustusvoimiin tai rajavartiostoon kuulumattomille tahoille. Rauhansopimuksen rajoitusmääräykset lakkasivat vuonna 1990, ja jo samana vuonna käynnistettiin maanpuolustusjärjestöissä kansalaisten vapaaehtoiseen toimintaan perustuvaa maanpuolustuskoulutusta.

Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen antamista varten perustettiin vuonna 1993 usean järjestön toimesta Maanpuolustuskoulutus ry., ja Puolustusvoimien tehtäväksi säädettiin vuonna 1994 vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen tukeminen. Puolustushallinnon vetämien työryh-

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

mien avulla selvitettiin 1990-luvulla ja 2000-luvun alkuvuosina vapaaehtoisen maanpuolustustyön kenttää.

Vapaaehtoinen maanpuolustus nousi esiin myös vuosien 1997, 2001 ja 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa. Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan sotilaallista maanpuolustusta tukeva vapaaehtoinen maanpuolustus tulee organisoida uudelleen siten, että se voi tukea viranomaisten toimintaa kaikilla tasoilla. Selonteossa todettiin lisäksi, että valtioneuvosto harkitsisi vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain tarpeellisuutta.

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa käsittelevässä mietinnössään (PuVM 1/2004 vp) puolustusvaliokunta näki selkeän tarpeen säätää erillinen laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja vakiinnuttaa Maanpuolustuskoulutus ry:n asema julkisoikeudellisena yhteisönä, jonka hallinto- ja toimintaperiaatteet määritellään lainsäädännössä. Valiokunta toi mietinnössään esiin myös sen, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämisen yhteydessä luodaan riittävän parlamentaarisen valvonnan takaavat rakenteet. Lisäksi valiokunta halusi kehittää ja laajentaa naisten asemaa ja mahdollisuuksia vapaaehtoisessa maanpuolustustyössä.

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007) astui voimaan 1.1.2008 puolustusvaliokunnan antamaan mietintöön perustuen (PuVM 3/2006 vp). Puolustusvaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota hallituksen esityksen (HE 172/2006 vp) keskeisiin käsitteisiin tuoden esiin, että määritelmät *vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta* ja *maanpuolustuskoulutuksesta* olivat esityksessä jossain määrin tulkinnanvaraisia. Myös lain soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet *koskien sotilaallista koulutusta* ja *sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta* vaativat valiokunnan mielestä selventämistä.

Puolustusvaliokunta määritteli mietinnössään sotilaallisen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen seuraavasti. Sotilaallisella koulutuksella tarkoitetaan Puolustusvoimien aseilla, ampuatarvikkeilla tai räjähteillä tapahtuvaa sotilaallisten taitojen sekä joukon yhteistoiminnan kehittämistä sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa. Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus on muuta vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta.

Myös perustuslakivaliokunnalla oli merkittävä määrä tarkennusehdotuksia hallituksen esitykseen (PeVL 52/2006 vp). Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan, ettei Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ole oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus kuuluu yksinomaan puolustusvoimille. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon perustuen puolustusvaliokunta rajasi sotilaallisen koulutuksen osalta, että perusyksikköä suurempien joukkokokonaisuuksien sotilaallinen koulutus, joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen kuuluu yksinomaan Puolustusvoimille. Perusyksiköllä tarkoitetaan enintään komppanian suuruista joukkoa.

Puolustusselonteko 2017 ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittäminen

Esityksen tavoitteena on kehittää vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta puolustusselonteon linjausten mukaisesti. Selonteossa todetaan, että maanpuolustustahtoa ylläpidetään asevelvollisten

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

laadukkaalla koulutuksella ja tukemalla vapaaehtoista maanpuolustustyötä. Maanpuolustuskoulutusyhdistystä kehitetään Puolustusvoimien strategisena kumppanina pohjoismaisten toiminta-periaatteiden mukaisesti. Myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintaedellytykset varmistetaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusministeriö on tarkastellut erilaisia ratkaisumalleja selonteon asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Aikataulusyistä vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain kokonaisuudistusta ei ole mahdollista toteuttaa. Valmistelussa päädyttiin lopulta kehittämismalliin, jossa vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvan sotilaallisen koulutuksen järjestäminen siirretään kokonaan Puolustusvoimille. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtäviksi jäävät tällöin *sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen* antaminen (SOTVA), *tutustumistoiminta* sekä *varautumis- ja turvallisuuskoulutus* (VARTU). Esityksen mukaan (1. lakiehdotus, 7 §) sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus ja tutustumistoiminta ovat julkisia hallintotehtäviä. Näihin tehtäviin MPK saa valtiontukea.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kehittämismalli edellyttää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämän sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen kehittämistä nousujohteisemmaksi kokonaisuudeksi, jotta kyseinen koulutus tuottaa entistä paremmin suoria hyötyjä Puolustusvoimien sotilaalliselle koulutukselle. Tästä johtuen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Maanpuolustusyhdistyksen järjestämästä sotilaallisia valmiuksia palvelevasta koulutuksesta nykyistä täsmällisemmin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan MPK antaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta vuosittain noin 25 000 henkilölle.

Puolustusvaliokunta huomauttaa, että valiokunnan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta antamassa mietinnössä vuodelta 2006 sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen ajateltiin tarkoittavan esimerkiksi suunnistus- ja karttatarjoituksia. Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena annetaan nykyisin koulutusta, joka on sisällöltään puolustusvaliokunnan mietintöönsä kirjaamaa esimerkkiä selvästi laaja-alaisempaa. Puolustusvaliokunta toteaa, että sotilaallista valmiuksia palvelevan koulutuksen käsitteen alla järjestettävä toiminta on 10 vuoden kuluessa muuttunut tavalla, joka selvästi vaatii käsitteen sisällön tarkempaa ja selvempää määrittelyä.

Sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen säännöksen sisältö on määritelty 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitetaan muuta kuin sotilaallista koulutusta. Sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa koulutetaan Puolustusvoimien menetelmiä tai välineitä koskevaa yksilön sotilaallista osaamista ja toimintakykyä sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten. Valiokunta toteaa, että säännökseen kirjattu määritelmä on varsin yleinen, mutta säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 22—23) on sen sijaan kuvattu perusteellisesti sitä, mitä toiminta on käytännössä.

Sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa voidaan esityksen mukaan käyttää myös Puolustusvoimien omistamia ampuma-aseita ja kalustoa muuhun kuin ampumiseen (1. lakiehdotus, 20 §, 2 momentti). Puolustusvoimien tuesta Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle säädetään tarkemmin 1. lakiehdotuksen 22 g §:ssä.

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

Puolustusvaliokunta toteaa, että tämän esityksen ja hallituksen esityksen HE 179/2018 vp liittymäpinnat ovat ilmeiset. Tämä tuodaan esiin myös esityksen perusteluissa, joissa todetaan, että esityksellä asedirektiivin voimaansaattamiseksi on merkittävä vaikutus MPK:n sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestelyille: MPK:n *sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampu-makoulutusta* koskevat uudet säännösehdotukset sisältyvät kyseiseen esitykseen. Puolustusvaliokunta on antanut tästä esityksestä lausunnon hallintovaliokunnalle (PuVL 19/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan huomioita näiden esitysten liittymäpinnoista on kuvattu tässä mietinnössä jäljempänä. Puolustusvaliokunta toteaa, että esitykseen HE 179/2018 vp sisältyvien lakien on määrä astua voimaan mahdollisimman pian. Vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaan hallituksen esitykseen HE 254/2018 vp sisältyvien lakien on taas määrä astua voimaan 1.1.2020.

Esityksen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävien muuttaminen vaikuttaa myös Puolustusvoimien tehtäviin ja organisaatioon. Vapaaehtoisten koulutuksen organisointi Puolustusvoimissa voi jatkossa tapahtua uudessa hallintoyksikössä tai koulutuksen järjestäminen voidaan jollain muulla tavalla sulauttaa osaksi Puolustusvoimien nykyistä organisaatiota. Vapaaehtoisten tehtävät osana Puolustusvoimien suorituskykyä voivat laajentua esimerkiksi koulutus- ja valmiusasioissa.

Yhteenvetona edellä kuvatusta puolustusvaliokunta toteaa, että esityksessä pyritään selkeyttämään voimassa olevaa lainsäädäntöä säätämällä nykyistä täsmällisemmin muun muassa sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sisällöstä, Puolustusvoimien ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvistä tehtävistä sekä toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Sotilaallisen koulutuksen antaminen siirretään ainoastaan Puolustusvoimien tehtäväksi. Esityksen mukaan Puolustusvoimat hyödyntää MPK:n kouluttajia järjestämässään sotilaallisessa koulutuksessa. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että Puolustusvoimat voi esityksessä todetulla tavalla järjestää kaikkea tarpeelliseksi katsomaansa vapaaehtoista sotilaallista koulutusta (1. lakiehdotus, 17 §).

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomioin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut esitystä lausunnossaan (PeVL 68/2018 vp) ja todennut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan huomioita esityksestä

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että perustuslain kannalta merkittävimmät muutokset koskevat sääntelyä MPK:n julkisista hallintotehtävistä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely merkitsee sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen käsitteen ja siihen kiinnittyvien toimivaltuuksien laajentumista ja myös lähentymistä voimassa olevassa laissa säädettyyn sotilaalliseen koulutukseen. Valiokunta ei kuitenkaan pidä ehdotettua sääntelyä laajenuksena niihin Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle nykylainsäädännön mukaan kuuluviin sotilaallisen koulutuksen tehtäviin, joita on pidetty tietyin täsmällisin reunaehdoin hyväksyttävänä perustuslain 124 §:n kannalta. Ehdotuksen mukaiset Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkiset hallintotehtävät ovat sen laatuista ja sillä tavoin rajattuja, että ne ovat perustuslain 124 §:n estämättä annettavissa Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisten hallinto-

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

tehtävien valvonta tulee perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä järjestää asianmukaisesti. Tältä kannalta merkityksellistä sääntelyä ehdotetaan otettavaksi muun muassa lain 3, 3 a ja 20 §:ään.

Puolustusvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen tärkeydestä ohjata ja valvoa vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa asianmukaisella tavalla puolustusministeriön, pääesikunnan ja Puolustusvoimien toimesta. Puolustusvaliokunta korostaa myös toiminnan parlamentaarisen ohjaamisen merkitystä, josta on säädetty vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 4 §:ssä (Neuvottelukunta).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että esityksen perusteluista (s. 19) käy ilmi, että hallituksen esityksessä HE 179/2018 vp ehdotetut 20 a—20 c § ehdotetaan sijoitettavaksi esityksessä HE 254/2018 vp säädettäväksi ehdotettavaan 4 a lukuun. Perustuslakivaliokunta kiinnittää sen vuoksi puolustusvaliokunnan huomiota 20 a §:stä esitettyyn säätämisyhteistyshuomautukseen (PeVL 67/2018 vp). Kyseisessä huomautuksessa perustuslakivaliokunta toteaa, että sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta koskevan laintasaisen sääntelyn perusteella jää epäselväksi sääntelyn suhde niihin rajoituksiin, joita perustuslakivaliokunta on asettanut vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen sisällölle (PeVL 52/2006 vp). Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antaman ampumakoulutuksen sisältöä, laajuutta ja sen puitteita tulee sekä tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisen että merkittävän julkisen vallan käytön rajauksen vuoksi rajata ja täsmentää laissa merkittävästi. Tällainen muutos on edellytys 2. lakiehdotuksen (HE 179/2018 vp) käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteistyksessä.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Saadun selvityksen mukaan valitun kehittämismallin toimeenpanon katsotaan edellyttävän taloudellisesti merkittäviä lisäpanostuksia vapaaehtoiseen maanpuolustukseen sekä Puolustusvoimien että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen osalta.

Nykytilassa Puolustusvoimat tilaa sotilaallista koulutusta Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä noin 1,3 miljoonalla eurolla vuosittain. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen valtionavustuksen määrä on ollut viime vuosina noin 1,8 miljoonaa euroa vuodessa. Näin ollen kustannukset vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ovat olleet valtiolle noin 3,1 miljoonaa euroa vuosittain.

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämismallin toteuttamisen jälkeen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta syntyvä kokonaiskustannus Puolustusvoimille on noin 4 miljoonaa euroa vuodessa. Lisähenkilöstöä arvioidaan tarvittavan 42 henkilöä, kustannusvaikutus tästä on noin 2,9 miljoonaa euroa vuodessa. Toimintamenojen osuus on taas noin 1,1 miljoonaa euroa. Uuden mallin tosiasiallinen lisäkustannus Puolustusvoimille on siis — Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä tilatun sotilaallisen koulutuksen loppuessa — noin 2,7 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä lisämääräraharahatarve kohdistuu valtion talousarvion momentille 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintameno).

Esityksessä arvioidaan, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toimintameno julkisten hallintotehtävien osalta ovat uudessa mallissa vuositasona noin 5,6 miljoonaa euroa jakautuen seuraavasti: henkilömenot 3,9 miljoonaa euroa (lisäystä nykytasoon 23 henkilötyövuotta), kurssien osallistumismaksujen alentaminen 700 000 euroa ja miljoona euroa muihin kuluihin (tilavuokrat,

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

laitehankinnat, lisenssimaksut, markkinointi- ja hallintokulut). Kun kokonaissummasta vähennetään nykyinen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen valtionavustusosuus (1,8 miljoonaa euroa), lisärahoituksen tarve on siis noin 3,8 miljoonaa euroa, joka kohdistuu valtion talousarvion momentille 27.10.50 (Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen).

Yhteensä Puolustusvoimien ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen lisärahoitustarve on siis noin 6,5 miljoonaa euroa vuodessa. Esityksen perusteluissa todetaan (s. 14), että hallitus on neuvotteiluissaan 10.—11.4.2018 koskien vuosien 2019—2022 julkisen talouden suunnitelmaa varautunut mainitun vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lisämäärärahan kohdentamiseen. Lisämääräraha on tarkoitettu kohdentaa puolustusministeriön hallinnonalan määrärahoista sisäisiin uudelleenkohdennuksiin Puolustusvoimien toimintamenoista.

Puolustusvaliokunta toteaa, että uudistuksessa on erittäin suurena riskinä se, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen uudelleen järjestely ajaa Puolustusvoimat toiminnallisesti hyvin vaikeaan rahoitustilanteeseen. Valiokunta tiedostaa hyvin, ettei Puolustusvoimien toimintameno budjetissa ole juuri liikkumavaraa. Määrällisesti 6,5 miljoonan euron uusi, jokavuotinen lisämäärärahatarve voi valiokunnan näkemyksen mukaan johtaa tilanteeseen, jossa Puolustusvoimat on pakotettu leikkaamaan kertausharjoitustoimintaansa ja/tai varusmiesten sotaharjoitus- tai muita maastovuorokausia vapaaehtoisen maanpuolustuksen uudistuksen rahoittamiseksi. Valiokunta pitää tätä asetelmaa täysin kestävättömänä.

Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut budjettikannanotoissaan (ks. esim. PuVL 9/2017 vp, PuVL 14/2018 vp) ja myös puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp), että jo nykyinen noin 18 000 reserviläisen vuosittainen kertausharjoitusmäärä on riittämätön. Myöskään varusmiesten maastovuorokausista (35 vrk/varusmies) ei ole varaa tinkiä. Valiokunta edellyttää, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen uudelleenjärjestely ei saa vaarantaa näitä Suomen puolustuskyvyn ylläpitämisen kannalta kriittisen tärkeitä kertausharjoituksiin ja varusmieskoulutukseen liittyviä tulostavoitteita.

Naisten osallistuminen vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, ettei vapaaehtoisuuteen perustuva naisten maanpuolustustyö ja aktiivisuus kokonaisturvallisuuden tehtävissä saa esityksessä riittävää huomiota. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja huomauttaa, että puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä valiokunta korosti sitä näkökulmaa, että kaikille kansalaisille tulee tarjota riittävän kattavat valmiudet kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa toimimiseen.

Hallituksen esityksessä arvioidaan (s. 6), että kokonaisuutena vapaaehtoisen maanpuolustuksen kattokäsitteen alla annettavaan MPK:n koulutukseen osallistuu vuosittain noin 50 000—53 000 henkilöä, joista naisia on noin 10 000. Valiokunta huomauttaa, että varautumis- ja turvallisuuskoulutus on monelle naiselle ensisijainen väylä osallistua MPK:n järjestämään koulutustoimintaan. Varautumis- ja turvallisuuskoulutusta voidaan järjestää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen koulutuksena, mutta koulutus rahoitetaan osallistumismaksuilla ja muulla yksityisellä rahoituksella. Ainoastaan ne MPK:n kurssit, jotka sisältävät sotilaallisia osuuksia naisille, kuten Intti tutuksi -kurssit, mahdollistavat valtiontuen käytön.

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan varautumis- ja turvallisuuskoulutuksen sisältävän pääosin sellaista koulutusta, jota voidaan antaa kilpailluilla markkinoilla yritysten tai muiden yhteisöjen toimesta. Tästä näkökulmasta varautumis- ja turvallisuuskoulutuksen järjestäminen MPK:n toimesta julkisin varoin voi perustelujen mukaan aiheuttaa häiriöitä kilpailtujen markkinoiden markkinamekanismille, ja siksi sitä ei voi säätää julkiseksi hallintotehtäväksi.

Valiokunta toteaa, että tasa-arvonäkökulmasta voidaan pitää kyseenalaisena sitä, ettei VARTU-toimintaan saada valtiontukea. Valiokunta huomauttaa, että koulutukseen osallistumisesta perittävät kurssimaksut saattavat olla monelle pienituloiselle naiselle kynnyksikysymys koko toimintaan osallistumiselle. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että puolustusministeriö, valtiovarainministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö selvittävät, millä edellytyksin varautumis- ja turvallisuuskoulutus voisi saada valtiontukea. Valiokunta ei pidä markkinoiden toiminnan kannalta merkittävänä häiriötekijänä sitä, että MPK järjestäisi naisille valtiontukea saavaa VARTU-koulutusta.

Muuta

Esityksen 1. lakiehdotuksen 22 a §:n mukaan MPK voi järjestää 16 vuotta täyttäneille henkilöille toimintaa, jonka tarkoituksena on tutustuttaa osallistujat varusmiespalveluksen sisältöön. Säännöksen mukaan tutustumistoiminnassa ei ole sallittua käyttää Puolustusvoimien ampuma-aseita, ampumatarvikkeita, räjähteitä tai taisteluvälineitä tai näiden harjoitusmalleja. Alle 18-vuotiaan osallistumiselle tutustumistoimintaan on saatava myös huoltajien kirjallinen suostumus (22 b §).

Perustelujen mukaan varusmiespalvelukseen tutustuttamiseksi osallistujille voidaan esimerkiksi pitää luentoja tai viedä heidät tutustumaan kasarmeille. Toiminnan sisältöjen suunnittelussa on otettava huomioon 20 §:n yhteydessä todettu alaikäisille annettavaa sotilaskoulutusta ja sotilailaisia valmiuksia palvelevaa koulutusta koskeva kieltö. Perusteluissa todetaan edelleen, että säännökseen kirjoitetut rajoitukset ovat tarpeellisia myös erityisesti Suomea velvoittavan lasten oikeuksien yleissopimuksen lisäpöytäkirjan näkökulmasta. Valiokunta pitää edellä kuvattua sääntelyä ja säännöksiin kirjattuja rajoituksia tarpeellisina sen selventämiseksi, millaista toimintaa MPK voi järjestää alle 18-vuotiaille henkilöille.

Valiokunta pitää hyvänä, että MPK:n kansainvälisestä koulutustoiminnasta tulee ensimmäistä kertaa omat säännökset lakiin (1. lakiehdotus, 22 c ja d §). Kansainvälistä yhteistyötä kuvataan tarkemmin 22 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 31—32). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälistä yhteistyötä tehdään erityisesti Ruotsin sekä Viron kanssa.

Yhteenveto

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mielipiteet vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan uudistustyön tarpeesta jakaantuivat. Merkille pantavia olivat valiokunnan mielestä MPK:n ja sen jäsenjärjestöjen eriävät näkemykset uudistuksen tavoitteista. MPK:n jäsenjärjestöissä saa merkittävästi kannatusta nykyisen toimintamallin edelleen kehittäminen Puolustusvoimien ja MPK:n strategista kumppanuutta syventämällä. Toisaalta valiokunnan kuulemat vapaaehtoisen maanpuolustuskentän toimijat ovat yhtä mieltä siitä, että uudistus parantaa onnistuessaan etenkin paikallisjoukkojen koulutusta. Valiokunta korostaa, että uudistus ei saa vaarantaa MPK:n jäsenjär-

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

jestöjen laajaa ja monipuolista toimintaa tai johtaa järjestöihin kertyneen tärkeän osaamisen näivettymiseen.

Myös valiokunta arvioi, että esityksellä on myönteinen vaikutus paikallisjoukkojen kehittämiseen. Valiokunta toteaa, että paikallisjoukkojen sodan ajan tehtäviin kuuluu strategisten kohteiden suojaaminen, alueen valvonta ja vihollisten erikoisjoukkoja vastaan toimiminen. Normaalioloissa paikallisjoukkoja voidaan käyttää rajoitetusti muiden viranomaisten apuna sekä virkaaputehtävissä. Paikallisjoukot muodostuvat paikallispataljoonista, joiden vastuualue on pääsääntöisesti yksi maakunta. Pataljoonissa on useita komppanioita, muun muassa maakuntakomppanioita.

Valiokunnan saaman asiantuntijapalautteen mukaan hyvää esityksessä on myös se, että se huomioi aiempaa paremmin sekä Puolustusvoimien että yksittäisen reserviläisen tarpeet. Valiokunta yhtyy sen ajatuksen tärkeyteen, että reserviläisille annetaan mahdollisuus nousujohteiseen tehtäväkohtaiseen koulutukseen, jonka kautta reserviläinen voi saada sijoituksen Puolustusvoimien sodan ajan joukoissa tai edetä entistä haastavampaan tehtävään sodan ajan kokoonpanossa.

Valiokunta toteaa, että sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus on sijoittamattomalle reserviläiselle käytännössä ainoa mahdollisuus saada sotilaallisten valmiuksien ylläpitoa tukevaa koulutusta Puolustusvoimien ulkopuolella. Valiokunta painottaa, että sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen osalta on tämän esityksen mukaista uudistusta toimeenpantaessa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että koulutusta kyetään myös jatkossa järjestämään koko maan laajuisesti.

Suomen varuskuntaverkko on 2000-luvulla harventunut merkittävästi, mikä vaikeuttaa merkittävästi esimerkiksi Puolustusvoimien aseilla suoritettavaa kylmäharjoittelua erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Valiokunta huomauttaa, että Puolustusvoimien aseilla suoritettavan harjoittelun on 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin mukaan tapahduttava Puolustusvoimien alueella tai aluksella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kylmäharjoittelua Puolustusvoimien aseilla voidaan tehdä myös Puolustusvoimien tilapäisessä käytössä olevilla harjoitusalueilla, mikä jossain määrin vähentää sitä ongelmaa, ettei varuskuntaverkosto kata koko maata.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin (s. 5), että Puolustusvoimien järjestämiin vapaaehtoiisiin harjoituksiin osallistuu vuosittain noin 3 700 reserviläistä, minkä lisäksi Puolustusvoimat tilaa vapaaehtoista sotilaallista koulutusta MPK:lta. Puolustusvoimien nykyisen tilaussopimuksen perusteella MPK on vuosittain antanut sotilaallista koulutusta noin 10 000:lle sodan ajan kokoonpanoon kuuluvalle reserviläiselle, ja MPK:n toiminnan kokonaistasosta noin 30 prosenttia on ollut sotilaallista koulutusta. Valiokunta toteaa, että esityksessä on kyse siis varsinkin merkittävästä muutoksesta MPK:n toiminnan kannalta.

Valiokunnan mielestä vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen siirtäminen jatkossa kokonaan Puolustusvoimien vastuulle selventää nykyistä sääntelytilaa, jossa sekä Puolustusvoimat että MPK järjestävät tämän määritelmän alle kuuluvaa koulutustoimintaa. Valiokunta pitää valvontaja vastuukysymysten näkökulmasta — sotilaallisessa koulutuksessa ammutaan Puolustusvoimien aseilla — selkeänä ratkaisuna sitä, että Puolustusvoimat ottaa kokonaisvastuun tästä toiminnasta.

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen siirtyessä kokonaan Puolustusvoimien vastuulle myös toiminnan laajuus säilyy vähintään edellä kuvatulla tasolla. Käytännössä Puolustusvoimien tulee jatkossa siis kouluttaa vuosittain noin 14 000 reserviläistä vapaaehtoisten harjoitusten kautta. Kertausharjoitusten kautta koulutetaan 18 000 reserviläistä vuosittain, ja lisäksi MPK antaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta vuosittain noin 25 000 henkilölle. Edellä todettuun viitaten valiokunta korostaa, että vapaaehtoinen maanpuolustus on — kertausharjoitusten riittämätön taso huomioiden — tärkeässä roolissa sen varmistamisessa, että sodan ajan joukkojen osaamistaso ja koulutus pohja ovat hyvällä tasolla.

Valiokunta pitää naisten osallistumismahdollisuuksia vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön riittämättöminä. Valiokunta huomauttaa, että sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta annetaan lähtökohtaisesti vain asevelvollisuuden suorittaneille miehille sekä naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneille naisille. Ne naiset, jotka eivät ole asevelvollisuutta suorittaneet, voivat käytännössä osallistua vain MPK:n järjestämään varautumis- ja turvallisuuskoulutukseen. VARTU-koulutus ei ole uudessakaan sääntelytilanteessa julkinen hallintotehtävä, johon voi saada valtiontukea.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uudistuksen jälkeen SOTVA- ja VARTU-koulutuksen rajapintatarkastelua on tarkoitus tehdä tavalla, joka mahdollistaa tiettyjen kurssien toimeenpanon valtiontukea nauttivana SOTVA-koulutuksena. Valiokunta pitää tervetulleena tällaista tarkastelutapaa, mutta toteaa perusongelman pysyvän muuttumattomana: naisille on kysyntään nähden tarjolla aivan liian vähän vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön liittyviä kursseja, joihin he voivat osallistua. Valiokunta pitää välttämättömänä, että puolustusministeriö vapaaehtoisen maanpuolustuksen yleisenä ohjaajana ja valvojana (1. lakiehdotus, 3 §:n 1 momentti) kehittää toimintaa siten, että naisten osallistumismahdollisuuksia lisätään merkittävästi nykyisestä tasosta.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämiseen esityksellä kuvatulla tavalla on perusteita vain, mikäli vuosittainen 6,5 miljoonan euron lisärahoitus saadaan varmistettua tavalla, joka ei vaaranna nykyisiä Puolustusvoimien koulutuksellisia tulostavoitteita. Valiokunta painottaa, että Suomen puolustusjärjestelmän uskottavuus perustuu pitkälti tasokkaaseen varusmies- ja reserviläiskoulutukseen. Nykyistä kertausharjoitustasoa samoin kuin varusmiesten maastovuorokausien määrää on pidettävä minimitasona, josta ei ole varaa tinkiä missään olosuhteissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 254/2018 vp sisältyvät 1.—4. lakiehdotuksen.

Helsingissä 28.2.2019

Valiokunnan mietintö PuVM 8/2018 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk (osittain)
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
varajäsen Eero Reijonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola