

Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta (HE 80/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 52/2006 vp mukaan vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvaa sotilaallisen koulutuksen järjestämistä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Tämän pykälän viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Valiokunta totesi, että sotilaallisessa koulutuksessa on kysymys valmentautumisesta käyttämään puolustusvoimille kuuluvaa sotavoimaa ja että ”olennaisilta osiltaan tällaisen koulutuksen tulee pysyä viranomaisten käsissä”. Valiokunnan mukaan ”koulutuksessa valmentaudutaan merkittävimmän valtion käytettävissä olevan voiman ja siinä mielessä julkisen vallan käyttöön, vaikka itse koulutuksessa ei merkittävää julkista valtaa käytettäisikään”. Valiokunta kiinnitti huomiota sellaisiin lakiehdotuksen piirteisiin, joiden vuoksi voitiin katsoa, että ehdotuksen tarkoittamassa vapaaehtoiseen maanpuolustuksessa kuuluvassa sotilaallisessa koulutuksessa ei ollut kysymys merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Ensinnäkin kyse oli viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa järjestettävästä koulutustoiminnasta. Toiseksi merkitystä oli sillä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei ollut ehdotuksen perusteella oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Niinpä joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus kuului lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin perusteella yksinomaan puolustusvoimille. Sellaista, varsinaiseksi kutsuttua sotilaallista koulutusta, johon liittyi puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voitiin ehdotuksen mukaan

järjestää ainoastaan sotilasviranomaisten johdon alaisena (17 §:n 2 mom.) ja puolustusvoimien ohjauksessa (20 §:n 2 mom.). Kolmanneksi ehdotetussa sääntelyssä oli 17 §:n 1 momentin ja 20 §:n 1 momentin perusteella kysymys puolustusvoimien tilaamasta sotilaallisesta koulutuksesta, jota voi järjestää vain lailla julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi muodostettava Maanpuolustuskoulutusyhdistys.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antamaa koulutusta koskevaa sääntelyä on muutettu kahden vuonna 2018 annetun lakiesityksen perusteella. Perustuslakivaliokunta antoi kummastakin esityksestä lausuntonsa (PeVL 67-68/2018 vp). Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisyhdistysperusteluissa näihin lausuntoihin ei kuitenkaan syystä tai toisesta viitata.

Lausunnossaan 67/2018 vp perustuslakivaliokunta totesi, että vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin ehdotetut muutokset eivät koskeneet sotilaallista koulutusta vaan sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta. Valiokunta kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että ”ehdotettujen 2 §:n 2 momentin ja 20 a §:n myötä sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus ... irtautuisi osin merkittävästi siitä, mitä sillä nykyisen lain säätämisen yhteydessä tarkoitettiin”.

Valiokunnan arvioiman esityksen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi ehdotetun 20 a §:n perusteella järjestää sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena ampumakoulutusta, jossa kehitetään yksilön ampumataitoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin ampumakoulutuksessa käytettävien ampuma-aseiden tyypeistä, toimintatavoista ja käytöstä, koulutettavien lukumäärästä koulutustapahtumassa, asetyyppikohtaisista turvallista aseenkäsittely- ja ampumataitoa mittaavista ampumakokeista ja niiden hyväksyttävästä suorittamisesta sekä koulutusohjelmasta. Koulutuksessa olisi noudatettava voimassa olevia Puolustusvoimien ammuntojen järjestämistä koskevia ja ampumasuoritusten valvonnasta annettuja ohjesääntöjä, varomääräyksiä ja muita pysyväismääräyksiä. Ampumakoulutuksessa saataisiin käyttää koulutusohjelman edellyttämällä tavalla ampuma-aseita. Muita ampuma-aseita sekä erityisen vaarallisia ammuksia ei saisi käyttää ampumakoulutuksessa. Laissa ehdotettaisiin säädettäväksi ammunnan johtajasta sekä ammuntojen järjestämispaikoista.

Valiokunnan mukaan sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen sääntely jäi lakiehdotuksessa varsin täsmentymättömäksi. Ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemaan sotilaalliseen koulutukseen ja perustuslain 124 §:ssä asetettuihin vaatimuksiin ei siten voitu sääntelyn perusteella arvioida asianmukaisesti. Esityksen perusteella

avoimiksi jäivät siten kysymykset julkisen hallintotehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta ja sääntelyn suhteesta merkittävään julkisen vallan käyttöön.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että 20 a §:n perusteella ampumakoulutuksen sisältö määräytyisi valtioneuvoston asetuksella, jolla säädettäisiin 20 a §:n mukaan oikeastaan kaikista koulutuksen luonteen kannalta olennaisista seikoista, kuten ampumakoulutuksessa käytettävien ampuma-aseiden tyypeistä, toimintatavoista ja käytöstä sekä koulutettavien lukumäärästä ja koulutusohjelmasta. Koulutuksen sisällöstä kävi esityksen perusteluista ilmi, että ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin se, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi jatkossa hankkia erityisen vaaralliseksi ampuma-aseiksi luokiteltuja pitkiä itselataavia keskisytytteistä patruunaa ampuvia kertatuliaseita ja kapasiteetiltaan yli 10 patruunan latauslaitteen yhdistelmiä järjestääkseen sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena annettavaa ampumakoulutusta.

Ehdotus jätti perustuslakivaliokunnan mukaan myös epäselväksi sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen sääntelyn suhteen niihin rajoituksiin, joita perustuslakivaliokunta oli vuonna 2006 antamassaan lausunnossa asettanut vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen sisällölle. Valiokunta katsoi, että ”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 oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunnossaan 68/2018 vp perustuslakivaliokunta niin ikään totesi, että sotilaallinen koulutus ja sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus ehdotettiin tuolloin käsiteltävänä olleessa esityksessä määriteltäväksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 2 §:ssä toisin kuin tuolloin voimassa olleessa laissa. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisiin hallintotehtäviin kuului ehdotuksen mukaan aiemmasta sääntelystä poiketen sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus mutta ei sen sijaan sotilaallisen koulutuksen järjestäminen. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että uudella sääntelyllä laajennettiin sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen käsitettä ja sitä käytäviä toimivaltuuksia ja lähennettiin niitä aiemman sääntelyn mukaiseen sotilaalliseen koulutukseen. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt ehdotettua sääntelyä laajenuksena niihin Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle aiempien säännösten mukaan kuuluviin sotilaallisen koulutuksen tehtäviin, joita valiokunta oli pitänyt ”tietyin täsmällisin reunaehdoin” hyväksyttävänä perustuslain 124 §:n kannalta. Ehdotuksen mukaiset Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkiset hallintotehtävät olivat valiokunnan mielestä ”sen laatuista ja sillä tavoin rajattuja, että ne ovat perustuslain 124 §:n estämättä annettavissa Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle”. Lopuksi

perustuslakivaliokunta kiinnitti puolustusvaliokunnan huomiota 20 a §:stä lausunnossaan 67/2018 vp esittämään säätämisjärjestysluomautukseen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antamasta ampumakoulutuksesta. - Ampumakoulutusta koskevat muutokset jäivät puolustusvaliokunnan tehtäväksi, eivätkä ne enää tulleet perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi.

Lakiin vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksesta tuotiin v. 2018 sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen käsite, ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkinen hallintotehtävä rajattiin tällaiseen koulutukseen. Niitä ehtoja, joiden vuoksi perustuslakivaliokunta lausunnossaan 52/2006 vp katsoi, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämässä sotilaallisessa koulutuksessa ei ollut kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä, on nykyisessä oikeustilassa sovellettava sotilaallisia valmiuksia palvelevaan koulutukseen. Kysymyksenä on, lievennetäänkö näitä ehtoja siten, että merkittävän julkisen vallan käytön raja ylittyy.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan taisteluammuntojen järjestämistä koskevan rajoitussäännöksen kumoamista ja sen korvaamista lähinnä ammunnoissa käytettävien ampumaseiden ja patruunoiden tyyppiä ja käyttöä koskevalla sääntelyllä. Esityksen säätämisperusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa 52/2006 vp ei määritelty taisteluammuntojen sisältöä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin viittasi lausunnossaan tuolloin käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen 17.3 §:ään, jonka mukaan ”merkittävä sotilaallinen koulutus, kuten joukkojen operaatioihin valmentaminen ja raskailla aseilla tapahtuvien taisteluammuntojen järjestäminen, kuuluu kuitenkin yksinomaan puolustusvoimille”. Vuoden 2018 lainmuutoksessa taisteluammuntoja koskeva rajoitus siirtyi lain 20.2 §:n 5 kohtaan ja 20a.1 §:ään, kuitenkin ilman määrettä ”raskailla aseilla tapahtuva”. Toisin kuin säätämisperusteluissa annetaan ymmärtää, taisteluammuntojen käsite ei ole perustuslakivaliokunnan kehittänyt käsite, vaan se on omaksuttu puolustusministeriön lainvalmistelussa.

En ole sotilasterminologian asiantuntija, mutta käsitykseni on, että ”taisteluammunnat” viittaa johonkin muuhun kuin lain 2.2 §:ssä tarkoitettuun ”yksilön sotilaallisen osaamista ja toimintakyvyn” kouluttamiseen ja että käsitteeseen liittyy sellainen kollektiivinen, ryhmässä toimimisen aspekti, joka sisältyi perustuslakivaliokunnan vuonna 2006 Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämälle sotilaalliselle koulutukselle asettamaan rajoittavaan ehtoon. Kollektiiviseen aspektiin viittaa myös se, että alkuperäisessä lain 17.3 §:n säännöksessä ”taisteluammunnat” liitettiin ”joukkojen operaatioihin valmentamiseen” ja esitettiin esimerkkeinä puolustusvoimille pidätetystä ”merkittävästä sotilaallisesta koulutuksesta”. Taisteluammuntojen kieltä kumottaisiin hallituksen ehdotuksen

mukaan sekä muuta kuin ampumakoulutusta sääntelevästä lain 20 §:stä että ampumakoulutusta koskevasta 20a §:stä. Koulutus, jota säännellään 20 §:ssä, sisältää jo nykyisellään implisiittisesti kollektiivisen aspektin, mikä ilmenee tässä pykälässä tarkoitettulle koulutukselle 2 momentissa asetetuista rajoituksista, joihin kuuluu myös taisteluammuntojen kieltö.

Nykyisessä 20a.1 §:ssä taisteluammuntojen kieltö puolestaan seuraa sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen yksilön taitoihin kytkevää ensimmäistä virkettä: ”Maanpuolustuskoulutusyhdistys voi sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena järjestää ampumakoulutusta, jossa kehitetään *yksilön* ampumataitoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa” (kurs. KT). Taisteluammuntojen kiellon kumoamisen lisäksi hallitus esittää 20a.1 §:ään toistakin muutosta, joka laajentaisi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämää ampumakoulutusta kollektiiviseen suuntaan. Yllä lainaamaani pykälän ensimmäistä virkettä ehdotetaan muutettavaksi kuulumaan seuraavasti: ”Maanpuolustuskoulutusyhdistys voi sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena järjestää ampumakoulutusta, jossa kehitetään yksilön *tai enintään kolmen henkilön muodostaman partion teknistä, taktista ja tilanteenmukaista ampumataitoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa*” (kurs. KT). Lisäksi sekä lain 20 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa että 20a §:ssä säännellyssä ampumakoulutuksessa laajennettaisiin mahdollisuutta käyttää Puolustusvoimien aseita ja muita välineitä. Hallituksen 20 ja 20a §:ään ehdottamat muutokset lähentävät Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämää koulutusta sellaiseen merkittävään sotilaalliseen koulutukseen, joka perustuslakivaliokunnan lausunnon 52/2006 vp mukaan saattoi perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen nojalla kuulua ainoastaan Puolustusvoimille.

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnossaan 52/2006 vp merkitystä myös sille seikalle, että sotilaallista koulutusta, johon liittyi puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voitiin järjestää ainoastaan sotilasviranomaisten johdon alaisena ja puolustusvoimien ohjauksessa. Vastaavia säännöksiä ei sisälly voimassa olevaan lakiin tai nyt käsiteltävään lakiesitykseen. Sisällöltään aiempaa sotilaallista koulutusta vastaavassa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämässä sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa ei myöskään ole enää kyse pelkästään Puolustusvoimien tilaamasta koulutuksesta.

Johtopäätöksenäni totean, että on lähellä katsoa, että lakiehdotuksen mahdollistama Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämä sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus ei täytä niitä ehtoja, joiden vuoksi perustuslakivaliokunta lausunnossaan 52/2006 katsoi, että yhdistyksen järjestämässä sotilaallisessa koulutuksessa ei ollut kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusedellytys on luonteeltaan oikeudellinen. Kun sotilaallislousteista koulutusta ehdotetaan uskottavaksi Puolustusvoimien ulkopuoliselle yhdistykselle, tähän edellytykseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Sekä sotilaallisen voiman käyttö että siihen valmentaminen kuuluvat valtion ydintehtäviin, ja tarkoituksenmukaisuusedellytyksen rima tulisi asettaa erityisen korkealle, myös silloin, kun muun kuin viranomaisen antaman koulutuksen ei katsota sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Hallituksen esityksen säätämijärjestysperusteluissa tätä edellytystä ei tarkastella lainkaan.

Hallituksen esityksen säätämijärjestysperustelut eivät nähdäkseni yllä tasolle, jota hyvältä lainvalmistelulta on syytä edellyttää.

Sysmässä 14.6.2022

Kaarlo Tuori