

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

14.6.2022

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

HALLITUKSEN ESYTYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VAPAAEHTOISESTA MAANPUOLUSTUKSESTA ANNETUN LAIN SEKÄ AMPUMA-ASELAIN MUUTTAMISESTA (HE 80/2022 vp)

Asia

Hallituksen esityksessä HE 80/2022 vp (jatkossa *esitys*) ehdotetaan muutettavaksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia ja ampuma-aselakia. Muutokset liittyvät turvallisuustilanteen muutoksesta johtuvien kiireellisten vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistarpeiden toimenpanoon. Esityksessä sen suhdetta perustuslakiin ja säättämisjärjestykseen on arvioitu perustuslain 13 (*yhdistymisvapaus*) ja 124 (*hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*) §:n perusteella.

Tausta

Puolustuselonteossa 2021 ja turvallisuusympäristön muutosta koskevassa selonteossa (VNS 1/2022 vp) todetaan, että vapaaehtoista maanpuolustusta kehitetään ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tuottamien koulutuspäivien määrää lisätään. Kyseisten tavoitteiden saavuttamisen on katsottu edellyttävän nyt esitettävien kiireellisten muutosten tekemistä. Eduskunnan puolustusvaliokunta on 31.3.2022 antanut pöytäkirjalausuman koskien vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistä. Valiokunta on toivonut nyt esitettävien lakimuutosten kiireellistä valmistelua.

Perustuslain 13 § (yhdistymisvapaus)

Perustuslaissa turvattu yhdistymisvapauden yhtenä perustana on katsottu olevan yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Siihen on edelleen katsottu kuuluvan 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 yhdistyslailla säänneltävien yhdistysten. Toisaalta lailla järjestettyjen yhdistysten autonomiaa ei valiokunnan aiempien kannanottojen mukaan ole asiallista rajoittaa enempää kuin on niiden lakisääteisten tehtävien kannalta välttämätöntä (PeVL 52/2006 vp, s. 2, PeVL 39/2004 vp, s. 3/II, PeVL 1/1998 vp, s. 4/II).

Esityksessä ehdotetaan esityksen 7 luvun mukaisia määräyksenantovaltuuksia Puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle. Määräyksenantovaltuudet kohdistuvat Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänänsä toimeenpanemaan koulutustoimintaan. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävät liittyvät vapaaehtoiseen maanpuolustukseen ja siihen liittyvään sotilaallisia valmiuksia palvelevaan koulutukseen. Yhdistyksen toimintamenoja katetaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 11 §:n mukaisesti valtion talousarvioon vuosittain otettavalla määrärahalla. Maanpuolustuskoulutusyhdistys ja sen antama ampumakoulutus yhdistetään puolustushallintoon, mistä johtuen puolustushallinnon viranomaisten tulee ohjata ja valvoa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antamaa julkisoikeudellista ampumakoulutusta. Kyseinen ohjaus ja valvonta eivät ole mahdollisia, jos ampumakoulutusta annetaan muuna kuin julkisena hallintotehtävänä.

Näillä perusteilla ehdotus ei muodostu perustuslain 13 §:n osalta ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

14.6.2022

Perustuslain 124 § (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle)

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä on voimassa olevan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 7 §:n perusteella muun ohella järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta. Kyseisestä koulutustoiminnasta säädetään tarkemmin kyseisen lain 2 §:ssä, 20 §:ssä ja 20 a §:ssä. Perustuslakivaliokunta on todennut hallituksen esityksestä HE 172/2006 vp laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi antamassaan lausunnossa 52/2006 vp, että 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.

Nyt esitettävää sääntelyä on näin ollen arvioitava taisteluammuntoja koskevan käsitteen poistamisen sekä toisaalta Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseiden ja patruunoiden koulutukseen antamisen osalta perustuslain 124 §:n kannalta. Kyseisen pykälän 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.

Taisteluammunnat

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 52/2006 vp todennut, että taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla kuuluu yksinomaan Puolustusvoimille. Kysymystä on käsitelty ensijaisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole tarkemmin määritelty taisteluammuntojen sisältöä. Puolustushallinnossa on lainsäädännön toimeenpanon osalta pidetty taisteluammuntoina sellaisia ammuntoja, jotka Puolustusvoimien varomääräysten mukaan toteutetaan taisteluammuntojen varomääräyksillä. Kyseiset varomääräykset ovat siten tiukat, että monet yksityisten ampumaseurojen harjoittamat ammunnat, kuten sovellettu reserviläisammunta, toimeenpantaisiin Puolustusvoimissa toteutettuina taisteluammuntojen varomääräyksiä käyttäen. Näin ollen tätä ei voitane pitää perustuslakivaliokunnan tarkoittamana taisteluammunnan määritelmänä. Koska taisteluammunnoille ei ole ollut valmistelussa saatavissa yksiselitteistä määritelmää, esitetään tässä hallituksen esityksessä kyseisen käsitteen poistamista vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetusta laista. Kyseinen määritelmä esitetään korvattavaksi sotilaallisia valmiuksia palvelevien ammuntojen aineellisoikeudellisilla rajoituksilla, jotka ilmenevät pääosin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 20 §:stä ja 20 a §:stä. Keskeisimmät rajoitukset liittyvät ammunnoissa käytettävien ampuma-aseiden ja patruunoiden tyyppin ja käytön rajoittamiseen. Esimerkiksi käytettävän kaliiperin rajoittaminen enintään .338/8,6 mm kaliiperiin ja sarjatulitoiminnon käyttökielto ovat sellaisia rajoituksia, joilla arvioidaan lausunnossa 52/2006 esitettyjen rajoitusten täyttyvän. Esityksen katsotaan näin ollen olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen enintään .338/8,6 mm kaliiperisten patruunoiden luovuttamista Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämistä varten sekä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseiden käyttämistä ammunassa voidaan arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Kyseiset patruunat ja ampuma-aseet eivät teknisen toteutuksensa ja tyyppinsä perusteella eroa olennaisesti siviilimarkkinoilla saatavilla olevista versioista. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitosten ampuma-aseet ovat pääosin toimintatavaltaan sarjatulitoimintoisia. Tässä esityksessä ampuma-aseiden käyttäminen on rajattu siten, että sarjatulitoiminnon käyttäminen on kiellettyä. Tämän lisäksi näiden ampuma-aseiden käyttäminen tapahtuu aseet koulutukseen luovuttavan viranomaisen valvonnassa, eivätkä ne jää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen haltuun koulutuksen loputtua.

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

14.6.2022

Esityksen katsotaan näin ollen olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen aseiden käyttäminen sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen antamiseen

Voimassa olevassa laissa on Puolustusvoimien ampuma-aseiden käyttöä koskeva raja, jonka mukaan Puolustusvoimien ampuma-aseita ei ole sallittua käyttää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämään ampumakoulutukseen. Tältä osin ehdotuksessa esitetään muutosta, jonka mukaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseita ja patruunoita voitaisiin näiden viranomaisten valvonnassa antaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevaan ampumakoulutukseen. Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sellaista koulutuskapasiteettia, joka välittömästi tukee Puolustusvoimien reservin koulutusta ja toisaalta asepalvelusta käymättömien henkilöiden mahdollisuutta saada sotilaan perustaitoja koskevaa koulutusta. Tähän kokonaisuuteen voidaan osaltaan myös nähdä liittyvän Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen harjoitusampumatarvikkeiden käsittelyn salliminen sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa.

Ehdotuksen 2, 20 ja 20 a §:ssä säädettäisiin tarkkarajaisesti Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseiden, patruunoiden ja harjoitusampumatarvikkeiden käytöstä ja valvonnasta. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseita ja patruunoita saataisiin käsitellä ainoastaan näiden viranomaisten hallinnassa olevilla alueilla. Näiden välineiden käyttöä ja niillä annettavaa koulutusta säädettäisiin tarkemmin Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskevien määräyksenantovaltuuksien nojalla annettavilla määräyksillä. Määräyksenantovaltuudet varmistaisivat omalta osaltaan, että näiden välineiden käyttäminen ja niillä annettava koulutus tapahtuvat viranomaisen määrittämällä tavalla. Kokonaisuutta täydentää myös voimassa olevan lain 3 §:n sisältämät ohjaus- ja valvontasäännökset. Sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta, jossa edellä kuvattuja välineitä käytettäisiin, voisi ylipäänsä antaa ainoastaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys julkisena hallintotehtävänä.

Esityksen katsotaan näin ollen olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Ampumakoulutuksen sisällön määrittäminen määräyksellä

Perustuslaki valiokunta on lausunnossaan PeVL 67/2018 vp arvioinut tuolloin käsittelyssä olleen hallituksen esityksen sisältämän vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 20 a §:n muutosehdotusta. Valiokunta katsoi tuolloin, että esityksen 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. Valiokunta totesi, että koulutuksen sisällöstä käy ilmi esityksen perusteluista, että esityksessä ehdotetuilla muutoksilla mahdollistetaan se, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi jatkossa hankkia erityisen vaarallisiksi ampuma-aseiksi luokiteltuja pitkiä itselataavia keskisytytteistä patruunaa ampuvia kertatuliaseita ja kapasiteetiltaan yli 10 patruunan latauslaitteen yhdistelmiä järjestääkseen sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena annettavaa ampumakoulutusta. Valiokunta katsoi edelleen, että sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta koskevan lainsäätelyn perusteella epäselväksi jää myös sääntelyn suhde niihin rajoituksiin, joita perustuslakivaliokunta on asettanut vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksen sisällölle (PeVL 52/2006 vp). Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antaman ampumakoulutuksen sisältöä, laajuutta ja sen puitteita sekä tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisen, että merkittävän julkisen vallan käytön rajauksen vuoksi tuli valiokunnan kannan mukaan rajata ja täsmentää laissa merkittävästi. Valiokunta piti muutosten tekemistä edellytyksenä sille, että laki voitiin säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä. Puolustusvaliokunnan jatkovalmistelun jälkeen laki voitiin säätää kyseisessä järjestyksessä.

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

14.6.2022

Nyt laaditussa hallituksen esityksessä esitetään, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen tai sitä koskevan niin sanotun ampumaohjelmiston sisällöstä määrää Puolustusvoimat. Esityksessä esitetään siis säädöstason muuttamista valtioneuvoston asetuksista määräystasolle. Kyseistä muutosta on pidetty tarpeellisena ammuntojen asianmukaisen kehittämisen näkökulmasta. Näin menettely vastaisi Puolustusvoimissa tapahtuvaa ammuntojen suunnittelun prosessia, jossa Puolustusvoimien turvallisiksi ja tarkoituksenmukaiseksi varmistetut ammunnat toimeenpannaan määräystasoisella ampumaohjelmistolla. Vuoden 2020 lakimuutoksia koskevan lainvalmisteluhankkeen aikana todettiin, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisoikeudellisen toiminnan ampumakoulutuksen ammunnat suunniteltaisiin samaa Puolustusvoimien ammuntojen kehittämistä ja hyväksymistä koskevaa prosessia käyttäen, kuin mitä Puolustusvoimien sisäisten ammuntojen suunnittelussa käytetään. Tässä voimaansaattaminen valtioneuvoston asetuksella on koettu epätarkoituksenmukaiseksi, kun otetaan huomioon ampumaohjelmiston tarkkuus ja teknisyyt. Puolustusvoimien ammuntojen vahvistamista koskeva prosessi ja valmiin ammunnan voimaansaattaminen määräystasoisilla säännöksillä on näin ollen katsottu nyt laaditussa hallituksen esityksessä asianmukaiseksi. On myös syytä huomata, että nyt arvioitavana olevan ampumaohjelmiston suhde Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä julkisena hallintotehtävänä toimeenpantavan sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen järjestämistä varten hankittavien ampuma-aseiden lupaprosessiin on sellainen, ettei siitä arvioida syntyvän ongelmia. Ampumaohjelmiston sisällön määrittää Puolustusvoimat oman reservin koulutustarpeensa mukaisesti ja poliisi toimii lupaviranomaisena. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä olisi näin ollen mahdollisuus hankkia vain sellaisia ammuntoja varten aseita, jotka viranomaisen eli Puolustusvoimat olisi hyväksynyt. Edelleen itse hankittavan ampuma-aseen soveltuvuutta kyseiseen koulutukseen arvioisi vielä toinen viranomaisen eli poliisi. Maanpuolustuskoulutusyhdistys ei myöskään ole tältä osin yksityinen toimija, vaan julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii puolustusministeriön toimialalla.

Esityksen katsotaan näin ollen olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Esityksen katsotaan edellä mainituilla perusteilla olevan kokonaisuudessaan sopusoinnussa perustuslain kanssa.