Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

29.11.2018

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI AMPUMA-ASELAIN, VAPAAEHTOISESTA MAANPUOLUSTUKSESTA ANNETUN LAIN SEKÄ ASEVELVOLLISUUSLAIN 97 A §:N MUUTTAMISESTA (HE 179/2018 vp)

Asia

Hallituksen esityksessä HE 179/2018 vp (jatkossa *esitys*) ehdotetaan muutettavaksi ampuma-aselakia, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia sekä asevelvollisuuslain 97 a §:ää. Muutokset liittyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/853 (jatkossa *asedirektiivi*) kansalliseen täytäntöönpanoon. Esityksessä sen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä on arvioitu perustuslain 6 (*yhdenvertaisuus*), 8 (*rikosoikeudellinen laillisuusperiaate*), 10 (*yksityiselämän suoja*), 13 (*yhdistymisvapaus*), 15 (*omaisuuden suoja*) ja 18 §:n (*elinkeinovapaus*) perusteella. Esityksen puolustusministeriön hallinnonalaa koskevat kysymykset liittyvät perustuslain 6 ja 13 §:ään.

Tausta

Puolustushallinnossa on käynnissä vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittäminen, joka perustuu vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämismalliin. Kehittämismallin taustalla on ollut tahtotila tehostaa erityisesti paikallispuolustuksen suorituskykyä kehittävää vapaaehtoista harjoittelua, luoda vapaaehtoiseen maanpuolustukseen nousujohtoisia koulutuspolkuja, antaa vapaaehtoisille reserviläisille vaativampia tehtäviä, mahdollistaa vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen antaminen koko valtakunnan alueella ja edistää koulutuksen maksuttomuutta.

Kehittämismallin tavoitteiden toteuttamisen kannalta ampuma-aseita koskeva olennainen muutos aiempaan on asedirektiivistä johtuva pitkien ampuma-aseiden lippaita koskeva rajoitus. Asedirektiivissä kiellettyjen ampuma-aseiden A-luokkaan siirtyvät pitkät ampuma-aseet, joilla voidaan laukaista yli 11 patruunaa ilman uudelleenlatausta, jos latauslaite, jonka kapasiteetti on yli kymmenen patruunaa, on kyseisen ampuma-aseen osa, tai ampuma-aseeseen on lisätty irrotettava latauslaite, jonka kapasiteetti on yli kymmenen patruunaa. Asedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset viranomaiset voivat muun muassa kansalliseen puolustukseen liittyvissä tarkoituksissa myöntää poikkeuksellisesti ja asianmukaisesti perustellulla tavalla yksittäistapauksissa lupia A luokkaan kuuluville ampuma-aseille, jos yleinen turvallisuus ja yleinen järjestys eivät vaarannu. Kohtaa on kutsuttu yleisessä keskustelussa reserviläispoikkeukseksi.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämää ampumakoulutusta on poliisin aselupakäytännössä pidetty voimassa olevan lain aikana ampumaharrastuksena. Asedirektiivin perusteella aselupia ei jatkossa ole enää mahdollista myöntää edellä mainittuihin A-luokan aseisiin ampumaharrastusperusteella. Tästä johtuen puolustushallinnon kannalta asedirektiivin kansallinen voimaansaattaminen edellyttää reserviläispoikkeuksen voimaansaattamista siten, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voi sen julkisena hallintotehtävänä järjestämässä sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa antaa perusampumataitoa kehittävää

ampumakoulutusta ja hankkia ampuma-aseita tämän koulutuksen antamista varten. Lisäksi yksittäisten aktiivisten reserviläisten mahdollisuuksiin hankkia edellä mainittua harjoittelua varten ampuma-ase tulee turvata. Esityksessä on huomioitu edellä mainitut vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistä koskevat seikat. Näin ollen esityksessä otetaan riittävällä tavalla huomioon kansallisen puolustuksen tarpeet.

Perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus)

Kyseisen pykälän 1 ja 2 momentin perusteella ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Esityksen mukaan aselupa reserviläispoikkeuksen perusteella voitaisiin myöntää ainoastaan sijoituskelpoiselle reserviläiselle, joka osallistuu aktiivisesti Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänään järjestämään sotilaallisia valmiuksia palvelevaan ampumakoulutukseen. Sijoituskelpoisuutta ei ole aiemmin määritelty laintasoisesti, eikä esityskään sisällä sijoituskelpoisuuden tarkkaa laintasoista määritelmää. Käsitteellä viitataan Puolustusvoimien sisäiseen toimintaan, jolla se määrittää asevelvollisille poikkeusolojen sijoituksia. Sijoituskelposuutta koskeva arviointi perustuu henkilön ikään, nuhteettomuuteen ja muuhun sopivuuteen. Asevelvollisuus päättyy 60 vuotiaana, minkä jälkeen henkilö ei voida enää sijoittaa Puolustusvoimien poikkeusolojen joukkoihin. Nuhteettomuusarviointi perustuu sotilasviranomaisella oleviin tietoihin henkilön mahdollisesta syyllistymisestä erilaisiin rikoksiin. Muun sopivuuden arviointi tapahtuu muun muassa henkilön omaaman sotilas- tai siviilikoulutuksen ja varusmiespalveluksessa sekä kertausharjoituksissa saatavan henkilön suoriutumista koskevan arvioinnin perusteella. Perusoikeusarvioinnin näkökulmasta esityksessä näin ollen asetetaan aseluvan saamisen osalta eri asemaan asepalveluksen suorittaneet ja sitä suorittamattomat aseluvan hakijat. Lisäksi eri asemassa ovat hakijat, jotka ovat suorittaneet asepalveluksen ja ovat sijoituskelpoisia suhteessa hakijoihin, jotka ovat suorittaneet asepalveluksen, mutteivat ole sijoituskelpoisia.

Asepalveluksen suorittamista ja sijoituskelpoisuutta koskevat seikat eivät itsessään sisälly perustuslain 6 §:ssä mainittuihin nimenomaisiin kiellettyihin erotteluperusteisiin. Sijoituskelpoisuuden osana oleva ikä on kuitenkin nimenomaisesti mainittu kielletty erotteluperuste. Perusoikeusuudistusta edeltävän hallitusmuodon 5 §:n muutosta koskeneen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp.) sivulla 44 todetulla tavalla pykälä ei toisaalta kieltäisi kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat.

Perusoikeuksia koskevat yleiset rajoitusedellytykset on lueteltu kyseistä hallituksen esitystä koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 vp. sivulla 5. Näitä ovat lailla säätämisen vaatimus, rajoituksen tarkkarajaisuuden ja riittävän täsmällisyyden vaatimus, rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden vaatimus, rajoitusten suhteellisuusvaatimus ja riittävien oikeusturvajärjestelyiden vaatimus. Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi perusoikeuksien ydintä koskevia rajoituksia ei ole sallittua säätää tavallisella lailla.

Perustuslain 6 §:ää on käsitelty useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa vuodesta 1995 lähtien. Kyseisessä lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta ei ole pidetty mahdottomana, että lainsäädännössä asetetaan ikää koskevia rajoituksia. Ikää koskevilla rajoitusperusteilla tulee kuitenkin olla hyväksyttävä syy,

jonka tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 58/2014 vp., s. 6 ja PeVM 8/2010 vp., s. 3). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ikärajaa koskevat perustelut on jaoteltu pääosin kahteen luokkaan. Ensinnäkin jotain etuutta ei haluta ulottaa kuin tiettyyn ryhmään tai jonkin velvollisuuden asettaminen on tarpeen vain suhteessa tietyn ikäisiin. Toinen perustelu on lähinnä ikärajojen mukanaan tuoma hallinnollinen yksinkertaisuus, sillä ikärajan säätäminen laissa saattaa poistaa tarpeen tapauskohtaiseen harkintaan tai ainakin vähentää niitä tapauksia, joissa tällaista harkintaa vaaditaan. (PeVL 44/2010 vp., s. 5).

Nyt käsittelyssä olevassa tapauksessa aselupa olisi asedirektiivin mahdollistaman reserviläispoikkeuksen perusteella mahdollista saada asevelvollisen perusampumataitoa koskevaa ampumaharjoittelua varten. Koska ampumaharjoittelulle ei ole tällä perusteella tarvetta sen jälkeen, kun asevelvollisuus asevelvollisuuslain (1438/2007) 2 §:n nojalla 60 vuoden iässä lakkaa, ei ole perusteltua ulottaa tällä perusteella myönnettävien lupien myöntämistä 60 vuotta täyttäneisiin. Tämän rajoituksen arvioinnissa on lisäksi syytä huomata, että aseluvan hankkiminen esimerkiksi urheiluammuntaa varten on mahdollista ilman yläikärajaa. Edellä mainituilla perusteluilla voidaan katsoa, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta varten hankittujen aselupien edellytyksenä oleva sijoituskelpoisuuden enintään 60 vuoden ikää koskeva vaatimus on asianmukainen ja asevelvollisuuslain näkökulmasta perusteltu.

Sijoituskelpoisuuden toisena osana oleva nuhteettomuusarviointi perustuu edellä todetulla tavalla sotilasviranomaisella oleviin henkilön nuhteettomuutta koskeviin tietoihin. Käytännössä tällöin on kyse henkilön rikosrekisteristä ilmenevistä merkinnöistä. Lähtökohtaisesti nämä tiedot otettaisiin huomioon jo poliisin voimassa olevan ampuma-aselain mukaisen henkilön soveltuvuusarvioinnin perusteella. Tältä osin perusoikeusarviointi tulee tehdä rikosrekisteritietojen käyttöä koskevana perusoikeusarviontina koskien koko aselupamenettelyä. Tältä osin esitys ei sisällä merkittävää sisällöllistä muutosta voimassa olevaan oikeustilaan.

Edelleen henkilön sijoituskelpoisuuteen liittyvän muun sopivuuden arviointi, joka voisi vaikuttaa henkilön aseluvan saamiseen tällä perusteella, perustuu käytännössä varusmiespalveluksessa ja kertausharjoituksissa tehtäviin havaintoihin henkilön toiminnasta ja soveltuvuudesta käsittelemään Puolustusvoimien ampuma-aseita rauhan aikana tai poikkeusoloissa. Puolustusvoimilla on jo voimassa olevan asevelvollisuuslain 97 a §:n perusteella oikeus toimittaa nämä tiedot lupaviranomaisena toimivalle poliisille, joten tältä osin esitys ei sisällä merkittävää sisällöllistä muutosta voimassa olevaan oikeustilaan.

Asevelvollisuuden suorittamista koskeva vaatimus perustuu asedirektiivin reserviläispoikkeusta koskeviin rajoitusedellytyksiin, jotka eivät mahdollista täysin rajoittamatonta lupien myöntämistä tällä perusteella. Lisäksi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen tarkoituksena on kehittää nimenomaan reserviläisten perusampumataitoa. Tältäkin osin tulee arvioinnissa kiinnittää huomioita mahdollisuuteen myöntää aselupa muilla perusteilla, kuten urheiluammuntaperusteella. Näin ollen asevelvollisuuden suorittamista koskevan vaatimuksen asettamista reserviläispoikkeuksen perusteella myönnettävien aselupien myöntämisen edellytykseksi ei ole katsottu muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

PUOLUSTUSMINISTERIÖ **Asiantuntijalausunto** **HE 179/2018 vp**

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

29.11.2018

Perustuslain 13 § (yhdistymisvapaus)

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.

Esityksessä on täsmennetty Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä antaman sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sisältöä ottamalla vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin määritelmäsäännökseen maininta ampumakoulutuksen antamisesta, määritelty tämän ampumakoulutuksen sisällön rajat 20 a §:ssä ja annettu ampumakoulutuksen sisältöä koskeva asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle. Esitetyt säännökset asettavat Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampumatoiminnalle sellaisia rajoja, joita muilla ampumatoimintaa järjestävillä yhdistyksillä ei ole. Rajojen asettamisen lisäksi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisoikeudellinen ampumatoiminta kuuluu esityksen perusteella puolustusministeriön, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen suoraan ohjaukseen ja valvontaan. Näiden esitettyjen muutosten osalta perusoikeusarviointia voidaan tehdä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen yhdistysautonomian näkökulmasta.

Perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden yhtenä perustana on katsottu olevan yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Niihin 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).

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkiset hallintotehtävät liittyvät vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 7 §:n perusteella pääasiallisesti vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutuksen ja siihen liittyvään sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämiseen. Erityisesti sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen luonne Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallista koulutusta tukevana koulutuksena edellyttää, että kyseinen toiminta on näiden viranomaisten tarpeesta lähtevää. Näin ollen kyseisen toiminnan viranomaisohjaus on jo tarkoituksenmukaisuussyistä katsottu jo voimassa olevan lain aikana perustelluksi. Toisaalta toiminnan edellä mainittu luonne ja koulutussisällöt huomioiden viranomaisvalvontaa voidaan pitää omalta osaltaan toiminnan lainmukaisuuden varmistamisen näkökulmasta tarpeellisena. Lisäksi yhdistyksen toimintamenoja katetaan voimassa olevan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 11 §:n mukaisesti valtion talousarvioon vuosittain otettavalla määrärahalla. Nämä seikat ja ennen muuta Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen hallintotehtävien erityinen luonne huomioon ottaen lailla on tarpeen säätää verraten pitkällekin menevistä yhdistyksen autonomiaan puuttuvista rajoituksista, jotka koskevat viranomaisten yhdistystä koskevaa ohjausta ja valvontaa. Näin ollen esityksen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 2 ja 20 a §:n on katsottu olevan yhdenmukaisia perustuslain yhdistysautonomiaa koskevan säännöstön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Edellä mainituilla perusteilla ehdotuksen ei ole katsottu muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Muut huomiot

Puolustusministeriö on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun.