Olli Mäenpää
30.11.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta (HE 179/2018 vp)

Ampuma-aselakiin ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksen sisältämillä ampuma-aselain muutosehdotuksilla on tarkoitus saattaa asedirektiiviin tehdyt muutokset osaksi voimassa olevaa lainsäädäntöä. Keskeiset muutosehdotukset koskevat ampuma-aseluvan haltijoiden seurantaa ja etäkauppaa koskevia täsmennyksiä, aseluvan myöntämisen ja peruuttamisen edellytyksiä sekä ampuma-aselain määritelmiä.

Ampuma-aselaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/1997 vp). Lakiin sisältyvän sääntelyn yleisenä lähtökohtana on lupasääntely, jonka kohteena ovat aseiden hankkiminen ja hallussapito sekä niihin liittyvä elinkeinotoiminta. Estyksellä lähinnä täsmennettäisiin ja tiukennettaisiin asedirektiivin muutosten edellyttämällä tavalla voimassa olevaa valvonnallista sääntelyä. Laissa muun muassa säädettäisiin direktiivin edellyttämällä tavalla nykyistä laajemmin perusteista, joiden nojalla poliisin tulee peruttaa lupa ilman harkintaa. Lisäksi tietyt ampuma-aseen ja latauslaitteen yhdistelmät tulisivat kiellettyjen aseiden luokkaan.

Tiukentuvien rajoitusten voimaantuloa koskevaa sääntelyä ei voida pitää taannehtivana oikeusvaikutuksiltaan. Ehdotettuun sääntelyyn ei muutenkaan liity ongelmia perustuslain näkökulmasta.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämä sotilaallisia valmiuksia palveleva ampumakoulutus

Maanpuolustuskoulutusyhdistys, joka ei ole viranomainen, voisi 2. lakiehdotuksen 20 a §:n mukaan sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena järjestää ampumakoulutusta, jossa kehitetään yksilön ampumataitoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa. Sääntelyä on aiheellista arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Hallituksen esityksen perusteluihin ei sisälly tällaista arviointia eikä ehdotuksen tavoitteita myöskään perustella esityksessä perustuslain 124 §:n kriteerien kannalta.

Perustuslain 124 §:n 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.

Julkinen hallintotehtävä

Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle ehdotetaan annettavaksi uutena tehtävänä sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena järjestää ampumakoulutusta, jossa kehitetään yksilön ampumataitoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan uusi hallintotehtävä sisältää sen, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi a) itsenäisesti hankkia ja pitää hallussa erityisen vaarallisiksi ampuma-aseiksi luokiteltuja aseita ja b) järjestää tällaisilla aseilla sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta (s. 17). Molemmat tehtävät yhdistys voisi hoitaa Puolustusvoimista riippumatta.

Arvioidessaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 172/2006 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että koulutuksen antaminen valtion sotavoiman käyttöön on epäilemättä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 52/2006 vp, s. 3). Vastaava arvio voidaan esittää hallituksen esityksen mukaisesta sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena järjestettävästä ampumakoulutuksesta, vaikka sitä ei ehdotetun sääntelyn mukaan annettaisi valtion sotavoiman käyttöön ja se tapahtuisi Puolustusvoimista riippumatta.

Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan mahdollisuus järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää, aikaisemmassa hallituksen esityksessä säännellyllä tavalla rajattua sotilaallista koulutusta puolustusvoimien johdolla ja ohjauksessa ei muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 52/2006 vp).

Voimassa olevan lain säätämisen yhteydessä sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella ymmärrettiin puolustusvaliokunnan mietinnön mukaan esimerkiksi suunnistus- ja karttaharjoituksia (PuVM 3/2006 vp). Perustuslakivaliokunta otti tässä arviossaan huomioon hallituksen esitykseen sisältyneen tarkentavan sääntelyn, koulutuksen sisällön sekä sen, että ehdotetussa sääntelyssä oli kysymys puolustusvoimien tilaamasta sotilaallisesta koulutuksesta.

Nyt arvioitavaan hallituksen esitykseen sisältyy varsin niukasti perusteluja sille, miksi 20 a §:ssä tarkoitettu sotilaallisia valmiuksia palveleva ampumakoulutus ja siihen liittyvä vaarallisten aseiden hankintatehtävä olisi perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen antaa yhdistysmuotoiselle toimijalle ampumakoulu-

tuksen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi Puolustusvoimista riippumatta. Tällaisen uuden koulutustehtävän tarpeellisuutta ei poikkeuksellisesti käsitellä lainkaan hallituksen esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevassa luvussa.

Nykytilan arvioinnin yhteydessä (s. 8) todetaan, että nykytilassa on haastavaa, ettei voimassa olevasta lainsäädännöstä voida suoraan todeta, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä olisi oikeus järjestää ammuntaa sisältäviä kursseja sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena. Ehdotetun sääntelyn keskeisenä tarkoituksena näyttäisi siis olevan mahdollistaa se, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi järjestää ampumakoulutusta muilla kuin Puolustusvoimien aseilla. Tällaisen Puolustusvoimista itsenäisen ampumakoulutuksen järjestämistarvetta ja siihen liittyvää yhdistyksen itsenäisen asehankintaoikeuden perusteluja ei kuitenkaan selvitetä.

Toisaalta perusteluissa mainitun asedirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetyn kansallisen puolustuksen poikkeuksen luonne on mahdollistava. Kyseisen artiklan ei voida katsoa edellyttävän tällaisten aseiden hankkimista ja niitä käyttävien kurssien järjestämistä (vrt. HE s. 15). Tämä käy ilmi myös ehdotetusta aselain 44 b §:n 2 momentin säännöksestä.

Ehdotetun tehtävän antamisen tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnille ei niukkojen perustelujen mukaan ole riittäviä edellytyksiä perustuslain 124 §:ssä määriteltyjen edellytysten kannalta. Tarkoituksenmukaisuusarviointiin vaikuttaa kuitenkin osaltaan se, että ehdotetun sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen järjestäisi Maanpuolustuskoulutusyhdistys ilman, että koulutus ainakaan välttämättä olisi puolustusvoimien tilaamaa. Ampumakoulutus myös annettaisiin muilla kuin Puolustusvoimien aseilla ja ampumatarvikkeilla (2 §). Uudella koulutustehtävällä, jota ilmeisesti toteutettaisiin erityisen vaarallisilla tai niitä vastaavilla ampuma-aseilla, ei siten olisi välitöntä ja kiinteää yhteyttä Puolustusvoimien koulutustarpeeseen, vaan se olisi ilmeisesti siitä selvästi irrallinen. Nämä näkökohdat eivät ainakaan ilman muuta vahvista arviota, jonka mukaan tällaisen koulutustehtävän antaminen yhdistykselle olisi tarpeen julkisen hallintotehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Lailla tai lain nojalla

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179).

Tältä osin voidaan todeta, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen uutta tehtävää koskevassa 2. lakiehdotuksen 20 a §:n säännöksessä ei tarkemmin määritellä, minkälaista sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi järjestää. Ampumakoulutuksen sisältö määräytyisi sen sijaan valtioneuvoston asetuksella, jolla säädettäisiin 20 a §:n mukaan kaikista koulutuksen luonteen kannalta olennaisista seikoista, kuten ampumakoulutuksessa käytettävien ampuma-aseiden tyypeistä, toimintatavoista ja käytöstä sekä koulutettavien lukumäärästä ja koulutusohjelmasta. Julkinen hallintotehtävä annettaisiin siten Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle sekä lailla että keskeisesti lain nojalla asetuksella.

Ehdotettua uutta hallintotehtävää koskevaa laintasoista sääntelyä voidaan pitää varsin väljänä, kun myös otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisempi arvio, jonka mukaan ”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.” (PeVL 52/2006 vp, s. 3) Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antaman ampumakoulutuksen sisältöä, laajuutta ja sen puitteita olisi tämän vuoksi paikallaan täsmentää laissa erityisesti suhteessa viranomaisten järjestämään koulutukseen ja merkittävän julkisen vallan käyttöön.

Perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset

Julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa on varmistuttava siitä, että tehtävän siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Voimassa olevaan lain 13 §:ään sisältyvät hallinnon yleislakien soveltamista koskeva säännös ja 30 §:n 3 momenttiin oikeusturvaa koskeva perussäännös. Niitä täydennettäisin virkavastuun osalta lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentissa. Sääntelyä voidaan pitää riittävänä perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 §:ssä edellytetyn perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta sekä hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuus ja pätevyys (esim. PeVL 33/2018 vp, s. 4; PeVL 26/2017 vp, s. 49—50; PeVL 62/2014 vp, s. 3).

Näiden vaatimusten kannalta on merkityksellistä, että ehdotetun 20 b §:n 1 momentin mukaan ammunnan johtajana Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampumakoulutuksessa voisi toimia vain Puolustusvoimien ammunnan johtajaksi hyväksymä henkilö, jonka pätevyysvaatimuksista säädetään samassa yhteydessä. Koulutuksessa olisi 20 a §:n mukaan noudatettava voimassa olevia Puolustusvoimien ammuntojen järjestämistä koskevia ja ampumasuoritusten valvonnasta annettuja ohjesääntöjä, varomääräyksiä ja muita pysyväismääräyksiä, minkä lisäksi ampumakoulutus tapahtuisi ammunnan johtajan läsnä ollessa, johdolla ja ohjauksessa.

Ammunnan johtajan valvontatehtävät määritellään yksityiskohtaisesti ehdotetussa 20 c §:ssä ja rikosoikeudellinen virkavastuu 13 §:ssä. Ehdotettuja ampumakoulutuksen valvontajärjestelyjä voidaan pitää riittävinä.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Muulle kuin viranomaiselle ei voida antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle voimassa olevalla lailla annettujen tehtävien sisältöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti perustuslain 124 §:ssä säädettyjen vaatimusten kannalta merkityksellisenä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei lakiehdotuksen mukaan ole oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämässä sotilaallisessa koulutuksessa valmentaudutaan merkittävimmän valtion käytettävissä olevan voiman ja siinä mielessä julkisen vallan käyttöön, vaikka itse koulutuksessa ei merkittävää julkista valtaa käytettäisikään. Valiokunnan mielestä oli siten selvää, että perustuslaki estää esimerkiksi varusmiespalveluksessa olevien sotilaskoulutuksen yksityistämisen (PeVL 52/2006 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta piti merkittävän julkisen vallan ulkoistamiskiellon kannalta tärkeänä rajoituksena myös sitä, että joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus olisi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin perusteella kuulunut yksinomaan puolustusvoimille. Sitä koskevan säännösehdotuksen mukaan: ”Merkittävä sotilaallinen koulutus, kuten joukkojen operaatioihin valmentaminen ja raskailla aseilla tapahtuvien taisteluammuntojen järjestäminen, kuuluu kuitenkin yksinomaan puolustusvoimille.” Puolustusvaliokunnan mietinnön (PuVM 3/2006 vp) perusteella tämä aikaisemman lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin säännös kuitenkin poistettiin lakiehdotuksesta ”epäselvyyttä aiheuttavana”. Tällaista rajoitusta ei tämän vuoksi sisälly voimassa olevaan lakiin.

Koulutuksen sisältöä ei nyt arvioitavassa lakiesityksessä määritellä tarkemmin, mutta ampuma-aselakia koskevien muutosehdotusten perusteluista käy ilmi, että ”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” (s. 17). Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toteuttamaa ampumakoulutusta olisi siten tarkoitus antaa yhdistyksen hankkimilla erityisen vaarallisilla tai niitä vastaavilla ampuma-aseilla.

Ilman tarkempaa informaatiota ehdotetun koulutuksen sisällöstä ja laajuudesta on vaikea arvioida, voisiko tällainen koulutus sisältää sellaista merkittävää sotilaallista koulutusta, kuten joukkojen operaatioihin valmentaminen ja raskailla aseilla ta-

pahtuvien taisteluammuntojen järjestäminen, joka perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä ja kuuluu siten yksinomaan puolustusvoimille. Asian selventämiseksi ja ottaen myös huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion, perustuslakivaliokunnan tärkeänä pitämän rajoituksen sisällyttäminen lakiin vaikuttaa välttämättömältä, ellei laissa muuten määritellä tarkemmin, minkälaista sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi järjestää.