OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

11.2.2019

Eduskunnnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö on käynyt joitain epävirallisia keskusteluja esityksestä, mutta ei ole varsinaisesti antanut kirjallista lausuntoa sen sisällöstä. Puolustusvaliokunta on antanut esityksestä lausuntonsa hallintovaliokunnalle. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Esityksen valtiosääntöiset kiinnekohdat

Esityksen perusteluissa on käsitelty varsin laajasti sen suhdetta perustuslakiin. Esityksessä on sen valtiosääntöisesti relevantteina kiinnekohtina perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus, perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädetty yhdistymisvapaus, 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja, 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus.

Laajuudestaan huolimatta esityksen säätämisjärjestystä koskevat perustelut ovat pääosin varsin pintapuoliset, eikä niistä käy ilmi selvästi se, miksi esityksellä katsotaan olevan vaikutuksia tiettyyn perusoikeuteen, eikä siinä toisaalta ole selvästi perusteltu sitä, miksi tiettyä rajoittavaa vaikutusta on kuitenkin pidettävä valtiosääntöisesti ongelmattomana.

Oikeusministeriö on arvioinut esitystä ennen kaikkea siltä osin kuin sen 2. lakiehdotusta pitää tarkastella suhteessa perustuslain 124 §:stä johtuviin julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeviin edellytyksiin.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Yksityiselämän suoja ja tietosuoja

Tietosuojan kannalta merkityksellisenä on pidettävä 45 d §:ssä säädettäväksi ehdotettavaa säännöstä, joka koskee lupaedellytysten jatkuvaa seurantaa. Seurantaa olisi ilmeisesti esityksen perustelujen mukaan tarkoitus tulevaisuudessa tehdä automatisoidusti. Tällöin olisi kyse tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta profiloinnista. Säännöksen täytäntöönpanossa olisi siten huomioitava tietosuoja-asetuksesta seuraavat profilointiin liittyvät velvollisuudet, muun muassa velvollisuus informoida rekisteröityjä profiloinnista ja toteuttaa mahdollinen profilointia koskeva tietosuojavaikutusten arviointi. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen perusteella seurannassa ei kuitenkaan olisi ilmeisesti sinänsä tarkoitus tehdä automatisoituja päätöksiä, joten tietosuoja-asetuksen 22 artikla ei tule sovellettavaksi sääntelyn osalta, eikä säännökselle ole näin ollen myöskään perustuslain 21 §:stä tai 118 §:stä seuraavia esteitä.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkinen hallintotehtävä

Esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 2 §:n 2 momenttia. Säännöksessä tarkennettaisiin esityksen perustelujen mukaan voimassa olevan lain sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta koskevaa säännöstä. Sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus olisi jatkossa ensinnäkin ampumakoulutusta, joka annetaan muilla kuin Puolustusvoimien aseilla ja ampumatarvikkeilla. Lisäksi sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitettaisiin muuta vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta. Muussa vapaaehtoisessa maanpuolustuskoulutuksessa voitaisiin esityksen perustelujen mukaan käsitellä ampuma-aseita, mutta erityisen vaarallisilla ampuma-aseilla ei ammuttaisi.

Pykälän sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta voisi antaa vain Maanpuolustuskoulutusyhdistys osana julkista hallintotehtäväänsä lain 7 §:n ensimmäisen momentin ensimmäisen kohdan mukaisesti. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen jäsenjärjestöille ei ole julkisia hallintotehtäviä laissa säädetty.

Nyt käsillä oleva esitys mahdollistasi ampumakoulutuksen antamisen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä ja tämän tehtävän edellyttämien ampuma-aseiden hankinnan yhdistykselle. Tämän lisäksi esitys mahdollistaisi aktiivisesti puolustushallinnon ohjauksessa harjoitteleville reserviläisille ampuma-aseen hankinnan kyseistä harjoittelua varten. Kuten vapaaehtoista maanpuolustusta koskevassa esityksessä (HE 254/2018 vp) tuodaan esiin, on ampuma-aselakiin liittyvällä sääntelyllä keskeinen merkitys Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toimintojen kannalta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 254/2018 vp) ehdotetaan myös muutettavaksi samaista 2 §:n 2 momenttia. Esityksen 2 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän sotilaallisia valmiuk-

sia palvelevasta koulutuksesta, jolla tarkoitettaisiin muuta kuin tuon ehdotetun lain samaisen pykälän 1 momentissa tarkoitettua sotilaallista koulutusta, ja jossa koulutetaan Puolustusvoimien välineitä tai menetelmiä koskevaa yksilön sotilaallista osaamista ja toimintakykyä sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ole käsitelty kysymystä siitä, mikä tulisi olemaan ehdotettavien säännösten välinen suhde, eli onko tarkoitus, että molemmat vai ainoastaan toinen ehdotetuista säännöksistä tulisi voimaan. Myöskään muuten esityksissä ei ole valtiosääntöisesti varsinaisesti huomioitu tai arvioitu lakiesitysten keskinäistä suhdetta. Puolustusvaliokunnan lausunnossa on tuotu esiin, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan HE 254/2018 vp:n sisältämä 2 §:n määritelmä on tarkoitettu ensisijaiseksi suhteessa HE 179/2018 vp:ssä esitettyyn. Puolustusvaliokunta on lausunnossaan esittänyt hallintovaliokunnalle sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmän muotoilemista yhdenmukaisesti HE 254/2018 vp:ssä esitetyn mukaisesti.

Oikeusministeriö on osallistunut vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 254/2018 vp) valmisteluun niin sen työryhmävaiheessa kuin myöhemmin lausuntovaiheessa ja myös tämän jälkeen, eikä sille ole muodostunut valmistelun aikana selvää kuvaa esitysten välisestä suhteesta ja merkityksestä. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa laiksi vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain muuttamiseksi ei ole lainkaan käsitelty niitä muutoksia, joita ampuma-aselain säätämisen yhteydessä on ollut tarkoitus säätää suhteessa lakiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä (HE 254/2018 vp) asiaa on käsitelty ainoastaan ”riippuvuus muista esityksistä” –osion alla, vaikka kyse on saman voimassa olevan lain säännösten varsin olennaisesta muuttamisesta tai täydentämisestä.

Tätä on pidettävä ongelmallisena ennen kaikkea siksi, että maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettavia julkisia hallintotehtäviä on arvioitava valtiosääntöisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Koska pääosa maanpuolustuskoulutusyhdistystä koskevasta sääntelystä on ehdotettu säädettävän eduskunnan käsiteltävänä olevassa laissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 254/2018 vp) on nyt käsillä olevassa pääosin ampuma-aselain muuttamista koskevassa esityksessä suhteellisen haasteellista arvioida sitä kokonaisuutta, johon ehdotettu 2 §:n 2 momentin sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta koskeva säännös liittyy. Tämä seikka olisi tullut huomattavasti nykyistä selvemmin huomioida esityksen valmistelussa.

Edellä kuvattua ongelmaa korostaa edelleen se, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty säädettäväksi ehdotettavaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta koskevaa säännöstä perustuslain 124 §:n kannalta. Jonkinlainen hyvin suppea tarkastelu tosin sisältyy säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin, mutta siinäkään sääntelyä ei ole asetettu Maanpuolustusyhdistykselle säädettävien tehtävien muodostaman kokonaisuuden kontekstiin. Esityksessä ei näin ollen ole varsinaisesti lainkaan eksplisiittisesti perusteltu sitä, miksi ehdotettua Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle säädettäväksi ehdotettavaa tehtävää olisi pidettävä hyväksyttävänä perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettavien julkisten hallintotehtävien hyväksyttävyyttä ja edellytyksiä voimassa olevasta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevasta laista antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2006 vp). Voimassa olevassa lainsäädännössä keskeisen erottelevan tekijän on muodostanut erottelu sotilaallisen koulutuksen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen välillä. Aiemmassa lainsäädännössä ei ole lainkaan sinänsä määritelty sotilaallista koulutusta, mutta siinä on katsottu säännösten tasolla olevan kyse puolustusvoimien aseilla tapahtuvasta koulutuksesta.

Perustuslakivaliokunta on todennut voimassa olevasta vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 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. Valiokunta on myös lausunnossaan katsonut, että perustuslain 124 §:n näkökulmasta on tärkeää asettaa tiettyjä rajoituksia Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antamalle koulutukselle. Voimassa olevassa laissa säädetään, että vapaaehtoisille annettavaa sotilaallista koulutusta, johon liittyy puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voidaan ehdotuksen mukaan järjestää ainoastaan sotilasviranomaisten johdon alaisena (17 §:n 2 mom.) ja puolustusvoimien ohjauksessa (20 §:n 2 mom.).

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain muuttamisesta (HE 254/2018 vp) ehdotetaan säädettävän, ettei maanpuolustuskoulutusyhdistys enää jatkossa järjestäisi sotilaallista koulutusta, vaan sen tehtävät rajautuisivat sotilaallisia valmiuksia palvelevaan koulutukseen. Esityksen perustelujenkin mukaan säädettäväksi ehdotettava sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus lähestyy merkitykseltään nykyisessä laissa säädettyä sotilaallista koulutusta. Tästä johtuen sitä voidaan ajatella olevan perusteltua arvioida monilta osin samojen kriteerien valossa kuin perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa koskien sotilaallista koulutusta.

Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan säädettävän sellaisesta ampumaharjoittelusta, joka tapahtuisi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen hallussa pitämillä ampumaaseilla. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettävän ampumakoulutukseen osallistuvan oikeudesta käyttää omistamaansa asetta koulutuksessa omalla vastuullaan. Tällainen harjoittelu poikkeaa siitä sotilaallisia valmiuksia palvelevasta koulutuksesta, josta ehdotetaan säädettävän vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (254/2018 vp) siinä, että tuossa laissa ehdotetaan säädettävän harjoittelusta, joka tapahtuisi Puolustusvoimien aseilla ja muilla välineillä, Puolustusvoimien alueella tai aluksella ja puolustusvoimien valvomana. Puolustusvoimien aseilla tai välineille ei saisi myöskään tuossa laissa tarkoitetussa sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa antaa ampumakoulutusta. Perustuslakivaliokunta on voimassa olevasta

laista antamassaan lausunnossa pitänyt edellä kuvatun kaltaisia tekijöitä keskeisinä arvioitaessa Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettavien julkisten hallintotehtävien perustuslainmukaisuutta sotilaallisen koulutuksen osalta.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöstä ei ole suoraan johdettavissa kantaa siihen, miten olisi arvioitava sellaista Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettavaa julkista hallintotehtävää, joka suoritetaan muilla kuin Puolustusvoimien ampuma-aseilla ja muualla kuin Puolustusvoimien alueella. Tällaista arvioita tehtäessä olennaisena voitaneen pitää toisaalta sitä, että tällaiset ampuma-aseet lienevät osin vähemmän vaarallisia kuin ne puolustusvoimien aseet ja välineet joiden kanssa harjoittelusta ehdotetaan säädettävän hallituksen esityksessä 254/2018 vp, ja toisaalta sitä, että aseet ovat silti erityisen vaarallisiksi luokiteltuja, eikä niihin voida myöntää lupaa kuin vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyviin tarkoituksiin. Myös tällaisilla aseilla tapahtuvassa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämässä sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa voitaneen siis katsoa olevan kyse kouluttautumisesta merkittävän julkisen vallan käyttöön, vaikka siinä välttämättä itsessään ei olisi kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Aseiden luonnetta on edelleen osaltaan pidettävä merkityksellisenä arvioitaessa sitä, minkälaista harjoituksen johtoa ja valvontaa on pidettävä hyväksyttävänä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään Puolustusvoimien aseilla tapahtuvan koulutuksen osalta pitänyt erityisen keskeisenä sitä, että tällainen koulutus tapahtuu sotilasviranomaisten johdon alaisena. Voimassa olevan lain mukaan Puolustusvoimat voi 17 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen perusteella erityisestä syystä oikeuttaa palveluksessaan olleen henkilön toimimaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämien kouluammuntojen johtajana.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 20 b §:ssä ehdotetaan säädettävän ammunnan johtajan hyväksymisestä. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampumakoulutuksessa ammuntojen johtajina saisivat toimia ainoastaan Puolustusvoimien kyseisiin tehtäviin hyväksymät ammunnan johtajat. Hyväksynnällä varmistettaisiin, että ammuntojen johtajat omaisivat riittävän osaamisen ammuntojen turvallisesta järjestämisestä ja läpiviennistä, sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumaohjelmiston ampumasuoritteista sekä turvallisen ampumataidon kouluttamisesta. Laissa ehdotetaan myös säädettävän, että Puolustusvoimat pyytäisi ammunnan johtajaksi harkittavan henkilön sopivuudesta lausunnon poliisilta.

Perustuslakivaliokunnan voimassa olevasta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevasta laista antamasta lausunnosta ei voida suoraan johtaa lähtökohtaa, jonka mukaan myös muilla kuin puolustusvoimien aseilla järjestettävissä harjoitusten tulisi tapahtua Puolustusvoimien valvonnassa. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 254/2018vp) ehdotetaan säädettävän, että sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus puolustusvoimien välineillä, vaikka tällaisessa koulutuksessa ei olisi mahdollista ampua, tulisi tapahtua Puolustusvoimien valvonnassa.

Osaltaan asian arvioimisen kannalta merkityksellisenä on pidettävä myös kysymystä nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitetun ampumakoulutuksen tarkemmasta luonteesta. 2. lakiehdotuksen 20 a §:ssä ehdotetaan säädettävän maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämästä sotilaallisia valmiuksia palvelevasta ampumakoulutuksesta. Tällaisen koulutuksen tavoitteena olisi 1 momentin mukaan kehittää yksilön ampumataitoja ja turvallista aseenkäsittelyä. Ammuntojen tarkemmasta luonteesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetun 20 a §:n 3 momentin mukaan ampumakoulutus tapahtuu 20 b §:n 1 momentissa tarkoitetun ammunnan johtajan läsnä ollessa, johdolla ja ohjauksessa yksilön ammuntana ammunnan johtajan ennalta osoittamilta ampumapaikoilta ennalta määriteltyihin maaleihin Puolustusvoimien ampuma-alueella tai ampumaradalla taikka ampumaratalain (763/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla ampumaradalla tai 2 momentissa tarkoitetussa ampumaurheilukeskuksessa.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin johtajan rooli ammunnoissa. Ampumakoulutus tapahtuisi lain 20 b §:ssä tarkoitetun ammunnan johtajan läsnä ollessa, johdolla ja ohjauksessa yksilön ammuntana. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampumakoulutuksessa voisi toimia ammunnan johtajan alaisuudessa kouluttajana tai apukouluttajana myös muu henkilö, kuin ammunnan johtajan hyväksynnän saanut. Ammunnoissa voisi kerrallaan olla vain yksi ammunnan kokonaisuudesta vastuussa oleva ammunnan johtaja. Ampumakoulutus rajattaisiin yksilön Puolustusvoimien ampuma-alueella tai ampumaradalla taikka ampumaratalain (763/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla ampumaradalla tai 2 momentissa tarkoitetussa ampumaurheilukeskuksessa tapahtuvaan ammuntaan.

Asiaa arvioitaessa voitaneen pitää olennaisena huomioida, että eräiden tiettyjen ampuma-aselupien saaminen tiettyihin erityisen vaarallisiin aseisiin, ja näin ollen edellä kuvattuun koulutukseen osallistuminen omilla ampuma-aseilla, on mahdollista vain sellaisille henkilöille, jotka osallistuvat vapaaehtoiseen maanpuolustukseen ja joille Puolustusvoimat ovat puoltaneet aseluvan myöntämistä. Esityksessä esitettävät ampuma-aselupia koskevat säännökset liittyvät keskeisesti Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle säädettäväksi ehdotettavaan julkiseen hallintotehtävään ja lienevät keskeisesti riippuvaisia siitä, että tämä julkinen hallintotehtävä on kokonaisuudessaan järjestetty valtiosääntöisesti hyväksyttävällä tavalla.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä säädettäväksi ehdotettava Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkinen hallintotehtävä poikkeaa niin käytettävien välineiden, koulutuksen luonteen ja valvonnan osalta siitä koulutuksesta, josta säädettäisiin saman säännöksen muuttamista koskevassa esityksessä HE 254/2018 vp. Esityksen arvioimisen kannalta valitettavana on pidettävä ennen kaikkea sitä, ettei esityksessä ole perusteltu nyt esitettävän uuden julkisen hallintotehtävän hyväksyttävyyttä valtiosääntöisesti sen edellyttämässä laajuudessa. Esitetyn tehtävän suhde muihin eduskunnan käsiteltävinä oleviin vapaaehtoiseen maapuolustukseen liittyviin säädettäväksi ehdotettaviin julkisiin hallintotehtäviin ja myös sääntelyn valtiosääntöinen hyväksyttävyys jää tästä johtuen puhtaasti esityksen perusteella varsin epäselväksi ja monin paikoin myös varsin ongelmalliseksi. Valiokunnan arvioitavaksi jää se, minkälaisin edellytyksin säädettäväksi

ehdotettu julkinen hallintotehtävä voidaan mahdollisesti Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle antaa.