Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

11.2.2019

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.

Tässä lausunnossa on käsitelty esitystä perustuslain 124 §:n *(hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle)* näkökulmasta. Tämä lausunto täydentää puolustusministeriön aiemmin valiokunnalle antamaa lausuntoa.

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

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

11.2.2019

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 124 § (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle)

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänä olisi voimassa olevan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 7 §:n ja esityksen 2. lakiehdotuksen 2 ja 20 a §:n perusteella muun ohella järjestää sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen 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. Käytännössä ehdotusta on arvioitava juuri merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevan rajoitussäännöksen näkökulmasta.

Julkisena hallintotehtävänä annetun sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi pääasiallisesti lakiehdotuksen 20 a §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena järjestää 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. Ampumakoulutuksen tulisi tapahtua kyseisen lakiehdotuksen 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.

Lisäksi esityksen 20 a §:n mukaan ampumakoulutuksessa käytettäisiin Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen omistamia tai hallussa pitämiä ampuma-aseita. Koulutukseen osallistuva saisi kuitenkin käyttää koulutuksessa omalla vastuullaan myös koulutusohjelman mukaista ampuma-asetta, jonka hallussapitoon hänellä on oikeus ampuma-aselain (1/1998) mukaan. Ampumakoulutuksessa saataisiin käyttää koulutusohjelman edellyttämällä tavalla ampuma-aseita. Muita ampuma-aseita sekä erityisen vaarallisia ammuksia ei olisi sallittua käyttää kyseisessä ampumakoulutuksessa.

Erityisesti pykälän sisältämillä säännöksillä, jotka koskevat varsinaisen ampumasuorituksen toteuttamista, on pyritty rajaamaan yksiselitteisesti Puolustusvoimissa taisteluammunnoiksi määritellyt ammunnat pois Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevasta ampumakoulutuksesta. Näiden

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

11.2.2019

laintasoisten rajoitusten lisäksi ampumakoulutuksen tulee perustua esitetyn 20 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettävään koulutusohjelmaan. Kyseinen koulutusohjelma on konkreettinen esitys niistä ammunnoista, joita tässä koulutuksessa on sallittua kouluttaa. Edelleen ammuntojen toteuttamisesta ja lain noudattamisesta kyseisten ammuntojen läpiviennissä vastaa ammunnan johtaja, johon sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi ampumakoulutus tapahtuu Puolustusvoimien ja puolustusministeriön ohjauksessa ja valvonnassa.

Arvioitaessa Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettavien julkisten hallintotehtävien rajoja perustuslain 124 §:n näkökulmasta, on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, millaisen koulutuksen antaminen on sallittua voimassa olevan oikeuden näkökulmasta yksityisille toimijoille. Tältä osin esimerkiksi rekisteröityjen yhdistysten mahdollisuuksia antaa sotilaallisena pidettävää koulutusta, mukaan luettuna ampumakoulutus, rajoittaa rikoslain 13 luvun 4 §:n laitonta sotilaallista toimintaa koskeva kriminalisointi ja toisaalta yhdistyslain 4 §, joka koskee luvanvaraisia yhdistyksiä. Myös rikoslain 12 luvun 7 §:n turvallisuussalaisuuden paljastamista koskevalla kriminalisoinnilla voidaan nähdä olevan jossain määrin vaikutusta siihen, mitä koulutusta erityisesti Puolustusvoimien menetelmiä koskien yksityiset toimijat voivat antaa. Edelleen ampuma-aselainsäädännön ampuma-aseiden turvallista käsittelyä koskevat säännökset ja ampumaratojen johtosäännöt rajoittavat omalta osaltaan yksityistä ammunnan harjoittelua.

Rikoslain 13 luvun 4 §:n mukaan joka laittomasti perustaa, organisoi tai varustaa sotilaallisesti järjestäytyneen yhteenliittymän, jonka tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin asioihin, toimii sellaisessa yhteenliittymässä johtavassa asemassa, taloudellisesti tai muutoin merkittävällä tavalla tukee sitä tai siinä toimeenpanee tai antaa sotilaallista koulutusta, on tuomittava laittomasta sotilaallisesta toiminnasta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Kyseistä pykälää koskevan hallituksen esityksessä (HE 94/1993 vp., s. 72-74) on arvioitu kriminalisoinnin täyttävää menettelyä. Tällaisia tekotavan arviointia koskevia luonnehdintoja ovat muun muassa selkeät muodolliseen asemaan perustuvat käskyvaltasuhteet sekä yhteenliittymän harjaantuminen käyttämään kurinalaisesti aseita ja muita vakavan väkivallan käyttöön soveliaita välineitä taistelussa tai siihen rinnastettavissa tilanteissa. Rangaistavana ei kuitenkaan ole pidetty toimintaa esimerkiksi ampumaurheilua tai muuta sotilaallista merkitystä omaavaa urheilulajia harjoittavassa aatteellisessa yhdistyksessä, vaikka yhdistyksen järjestäytymisessä olisikin sotilasorganisaatiota muistuttavia piirteitä.

Rangaistavana on kuitenkin pidetty sotilaallisen koulutuksen toimeenpaneminen tai antaminen yhteenliittymässä. Sotilaallisella koulutuksella tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan harjaannuttamista joukko-osastoina käyttämään aseita ja muita vakavan väkivallan käyttöön soveliaita välineitä taistelussa tai siihen rinnastettavissa tilanteissa sekä muun sellaisen tiedon ja taidon välittämistä, joka on tarpeellista sotilastoiminnassa. Aseiden käytön opettaminen sinänsä esimerkiksi ampumaseurassa ei ole sotilaallista koulutusta eikä muidenkaan urheilulajien opettaminen, vaikka kyseisellä urheilulla saattaisikin olla sotilaallista merkitystä.

Kyseistä kriminalisointia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan myös nimenomaisesti, että lainkohdan soveltaminen edellyttää, että harjoituksia järjestävä organisaatio on sotilaallisesti järjestäytynyt ja että sen tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin asioihin.

Yhdistyslain 4 §:n mukaan yhdistystä, jonka toimintaan kuuluu harjoituttaminen ampuma-aseiden käyttöön ja joka ei ole yksinomaan metsästystä varten, ei saa perustaa ilman aluehallintoviraston lupaa.

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

11.2.2019

Rikoslain 12 luvun 7 §:n mukaan joka oikeudettomasti julkistaa tai toiselle välittää, luovuttaa tai ilmaisee taikka tällaista tarkoitusta varten oikeudettomasti hankkii tiedon seikasta, joka Suomen ulkoisen turvallisuuden vuoksi on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi on tuomittava turvallisuussalaisuuden paljastamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Kyseinen kriminalisointi rajaa esimerkiksi rekisteröidyissä yhdistyksissä annettavaa maanpuolustuskoulutusta siten, ettei kyseisessä koulutuksessa voida kouluttaa sellaisia Puolustusvoimien menetelmiä, jotka ovat lain mukaan salassa pidettäviä.

Edellä mainituista lainkohdista voidaan päätellä, että rekisteröityjen yhdistysten alla annettava ampumatoiminta voi olla hyvinkin sotilaallista tai sotilaallisessa mielessä merkityksellistä, jos kyseinen yhdistys on saanut ampumatoiminnalleen aluehallintoviraston luvan, eikä sotilaallista koulutusta anna sotilaallisesti järjestäytynyt yhteenliittymä, jonka tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan valtiollisiin asioihin. Yksityisten antaman sotilaallisesti merkityksellisen ampumakoulutuksen rajoja voidaan pitää näin ollen verrattain väljinä.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen antaminen tapahtuu Puolustusvoimien ja puolustusministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 c kohdan mukaan Puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu sotilaskoulutuksen antaminen. Näin ollen Puolustusvoimien puolustustehtävään kuuluvan sotilaskoulutuksen antaminen on selkeästi Puolustusvoimien julkinen hallintotehtävä. Puolustusvoimien ohjaukseen ja tarpeeseen perustuvaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämistä voidaan pitää nimenomaan Puolustusvoimien määrittelemän koulutuksen järjestämisen näkökulmasta selkeästi julkisena hallintotehtävänä. Arvioitaessa sitä, miltä osin tällaista julkista hallintotehtävää voidaan pitää merkittävänä, tulee ottaa huomioon se, miltä osin yksityiset toimijat voivat antaa vastaavanlaista koulutusta.

Taisteluammuntojen järjestäminen ja joukon yhteistoiminnan kehittäminen on voimassa olevassa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa katsottu perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti kuuluvan sellaiseksi koulutustoiminnaksi, jota Puolustusvoimat voi antaa vain itse tai Maanpuolustuskoulutusyhdistys Puolustusvoimien tilauksesta. Taisteluammunnoilla pyritään kouluttamaan erityisesti joukon tehokasta tulenkäyttöä haastavassa taistelutilanteessa. Taisteluammuntojen järjestäminen kuuluu myös jatkossa yksin Puolustusvoimien järjestämisvastuulle. Yksilön perusampumataidon kehittäminen on toimintaa, jota voivat edellä mainitut lainkohdat huomioiden järjestää myös yksityiset ampumaseurat. Näin ollen tällaisen perusampumataidon kouluttamisen, jonka koulutussisällöt määrittää valtioneuvosta Puolustusvoimien koulutustarpeet huomioiden, ei voida katsoa olevan merkittävän julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa annettavan ampumakoulutuksen tarkoituksena on osaltaan korvata Puolustusvoimien kertausharjoitusten vähäisen määrän aiheuttamaa koulutusvajetta kustannustehokkaasti. Esityksen tavoitteena on ollut, että erityisesti reserviläiset voisivat saada ajanmukaisiin oppeihin ja Puolustusvoimien menetelmiin perustuvaa lisäkoulutusta vähäisin lisäkustannuksin. Reserviläisten ampumataidon ylläpito ja kehittäminen tapahtuvat jo tällä hetkellä pääosin muualla, kuin Puolustusvoimien kertausharjoituksissa. Tällaista reserviläisten omaan aktiivisuuteen perustuvaa ammunnan harjoittelua ovat esimerkiksi erilaiset urheiluammunnan muodot. Tällöin harjoittelu perustuu kyseisen kilpaurheilulajin sääntöihin ja menetelmiin, jotka voivat poiketa

Hallitussihteeri, varatuomari
Timo Tuurihalme

11.2.2019

Puolustusvoimien menetelmistä. Tästä johtuen Puolustusvoimien menetelmiin perustuvan perusampumataidon kouluttamisen voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukaista reserviläisten kouluttamisen näkökulmasta. Koulutusta saavien reserviläisten lisäksi koulutusta antavien reserviläisten osaamisen arvioidaan kasvavan kouluttajatehtävissä. Kustannusnäkökohtien, reserviläisten osaamisen hyödyntämisen ja kehittämisen näkökulmasta esitystä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Edellä mainituilla perusteilla sääntelyn ei voida arvioida merkitsevän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Ehdotus ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n vaatimusten kannalta.