OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

4.3.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamisesta vastineen johdosta. Oikeusministeriö on lausunnossaan arvioinut sekä hallituksen esitystä, että sisäministeriön 6.2.2019 antamaa vastinetta ja sen 27.2.2019 antamaa lisävastinetta hallintovaliokunnalle.

Oikeusministeriö ei ole varsinaisesti osallistunut esityksen valmisteluun, mutta on käynyt muutamia keskusteluja esityksestä sen valmistelun aikana. Oikeusministeriö on osallistunut vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva hallituksen esityksen (HE 254/2018 vp) valmisteluun, jolla ehdotetaan säädettävän osin samoista seikoista kuin nyt käsillä olevassa esityksessä.

Puolustusvaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet esityksestä lausuntonsa (PuVL 19/2018 vp ja PeVL 67/2018 vp). Oikeusministeriö on lausunut esityksestä perustuslakivaliokunnalle sen käsitellessä asiaa. Lausuntonaan hallintovaliokunnalle oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Esityksen suhde hallituksen esitykseen 254/2018 vp

Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan säädettävän osin samoista säännöksistä kuin hallituksen esityksessä vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain muuttamisesta (HE 254/2018 vp). Kuten puolustusvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on todettu ja kuten sisäministeriö on tuonut esiin sen 6.2.2019 antamassaan vastineessa,

on HE 254/2018 vp:n sisältämä 2 §:n määritelmää koskeva muotoilu tarkoitettu ensisijaiseksi suhteessa käsiteltävänä olevassa HE 179/2018 vp esitettyyn. Sisäministeriö on edelleen 6.2.2019 antamassaan vastineessa katsonut, että HE 179/2018 vp:ssä esitetty uusi 20 a § yhdessä HE 254/2018 vp:ssä säädettäväksi ehdotettavan 2 §:n kanssa muodostavat kokonaisuuden, joiden perusteella sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen sisällöstä on säädetty riittävän tarkkarajaisesti.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 20 a §

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa pitänyt ongelmallisimpana esitykseen sisältyvää vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaa sääntelyä ja erityisesti esityksen 2. lakiehdotukseen sisältyvää ehdotusta vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 20 a §:n muuttamisesta, joka koskee sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta. Perustuslakivaliokunta on 20 a §:n osalta katsonut, että sen esittämän huomion asianmukainen huomioiminen on edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että esitetty sääntely sotilaallisia valmiuksia palvelevasta ampumakoulutuksesta jäi laissa varsin täsmentymättömäksi. Ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemaan sotilaalliseen koulutukseen ja perustuslain 124 §:ssä asetettuihin vaatimuksiin ei siten voitu sääntelyn perusteella arvioida asianmukaisesti. Esityksen perusteella avoimeksi jäivät niin kysymykset julkisen hallintotehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta kuin sääntelyn suhteesta merkittävään julkisen vallan käyttöön.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti edelleen huomiota siihen, että 20 a §:n 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. Sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta koskevan laintasoisen sääntelyn perusteella jäi valiokunnan arvion mukaan epäselväksi myös sääntelyn suhde niihin rajoituksiin, joita perustuslakivaliokunta on asettanut vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen sisällölle (PeVL 52/2006 vp). Tästä johtuen perustuslakivaliokunta edellytti, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antaman ampumakoulutuksen sisältöä, laajuutta ja sen puitteita tulee sekä tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisen, että merkittävän julkisen vallan käytön rajauksen vuoksi rajata ja täsmentää laissa merkittävästi.

Oikeusministeriö pitää sisäministeriön vastineeseen sisältyviä 20 a §:n tarkennuksia hyvinä ja katsoo että ne pääosin täyttävät niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn kannalta olennaisina. Oikeusministeriön arvion mukaan esityksessä on selvästi täsmennetty ampumakoulutuksen sisältöä, laajuutta ja sen puitteitta koskevaa sääntelyä ja myös selvästi arvioitu ja perusteltu kyseisen julkisen hallintotehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuutta. Oikeusministeriön arvion mukaan ampumisharjoitusten järjestämistä koskevassa tehtävässä on perustuslakivaliokunnan voimassa olevasta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevasta laista antamassa lausunnossa tarkoitetulla ta-

valla kyse valmistautumisesta julkisen vallan käyttöön, vaikka siinä ei itsessään ole merkittävän julkisen vallan käytöstä kyse. Tältä osin tehtävän antamiselle ei oikeusministeriön arvion mukaan ole merkittävän julkisen vallan käytön rajaukseen liittyvää estettä.

Sisäministeriön 27.2.2019 antamassa lisävastineessa ei ole käsitelty perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä kysymystä siitä, miten ammuntojen johto, ohjaus ja valvonta tulisi täsmällisesti järjestää. Oikeusministeriö on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt tätä tehtävän antamaisen hyväksyttävyyden kannalta merkityksellisenä seikkana. Oikeusministeriö on tältä osin katsonut, ettei perustuslakivaliokunnan käytännöstä voida suoraan johtaa lähtökohtaa, jonka mukaan myös muilla kuin puolustusvoimien aseilla järjestettävien harjoitusten tulisi tapahtua Puolustusvoimien valvonnassa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään (PeVL 52/2006 vp) 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. 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.

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. Esityksen perustelujen mukaan tämä käytännössä tarkoittaisi Puolustusvoimien henkilökunnan läsnäoloa harjoituksessa, jossa aseita käytettäisiin.

Oikeusministeriön arvion mukaan perustuslain 124 §:n kannalta selvästi ongelmattomimpana ratkaisuna on pidettävä myös nyt käsillä olevassa esityksessä säädettäväksi ehdotettavien ammuntojen järjestämisestä Puolustusvoimien valvonnassa. Perusteltuna voitaisiin pitää myös sen arvioimista, tulisiko ammunnan johtajan alaisuudessa toimivilta ja apukouluttajilta edellyttää samanlaista hyväksyntää kuin ammuntojen johtajilta. Nyt esitettyä järjestelyä, jossa Puolustusvoimien valvontaa ei edellytetä ammuntoja järjestettäessä, olisi tullut esityksessä selvästi perustella perustuslakivaliokunnan aiemman

tulkintakäytännön valossa. Tältä osin on myös huomattava, että arvioitaessa ehdotettavan tehtävän luonnetta ei toimintaa voida arvioida pelkästään suhteessa siihen, mikä mahdollisesti on tai ei ole mahdollista yksityisille toimijoille esimerkiksi rikoslain tai muun lainsäädännön puitteissa. Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettavien julkisten hallintotehtävien valvontaa tarkasteltaessa on olennaista huomioida näiden tehtävien sotilaallisia ulottuvuuksia sisältävä perusluonne, jolla on välitön liittymä merkittävimmän julkisen vallan käyttöön ja joka näin ollen pitää määritelmällisesti sisällään ulottuvuuksia, joita ei voitaisi pitää missään muussa luonteeltaan yksityisessä toiminnassa hyväksyttävinä.