Tuomas Ojanen

15.6.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 80/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetuttua lakia ja ampuma-aselakia. Muutosten tarkoituksena on mahdollistaa nykyistä laajemmin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseiden käyttäminen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisena hallintotehtävänään järjestämässä ampumakoulutuksessa. Lisäksi tarkoituksena on mahdollistaa monipuolisemman ampumakoulutuksen järjestäminen kyseisessä toiminnassa. Edelleen tarkoituksena on mahdollistaa Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle osallistujien lähettäminen ulkomaisten asevoimien ja kansainvälisten organisaatioiden järjestämään sotilaalliseen koulutukseen sekä tarkentaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ulkomailla järjestämän koulutuksen sääntelyä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan heinäkuussa 2022.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä yhtäältä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. Toisaalta ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden näkökulmasta.
3. Perustuslain 124 §:n ja 13 §:n 2 momentin ohella on syytä huomauttaa lainsäädäntövallan siirtämisestä säätävän perustuslain 80 §:n 2 momentin merkityksestä siltä osin kuin ampuma-aseiden, patruunoiden ja harjoitusampumatarvikkeiden käytöstä ja niillä annettavasta koulutuksesta säädeltäisiin tarkemmin Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskevilla määräyksenantovaltuuksilla.
4. Ehdotetut muutokset kohdistuvat pääosin lakiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007), joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 52/2006 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta arvioi verraten seikkaperäisesti voimassa olevaa sääntelyä sekä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistysvapauden että hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta.
5. Koska ehdotettava sääntely tuo esiin ennen muuta perustuslain 124 §:ään liittyviä kysymyksiä jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla, on syytä tehdä selkoa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 52/2006 vp linjauksista vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta perustuslain 124 §:n kannalta.
6. Ensinnäkin perustuslakivaliokunta linjasi tuolloin, että koulutuksen antaminen valtion sotavoiman käyttöön ”on epäilemättä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä”, ja että siksi tällaisen koulutuksen tulee ”olennaisilta osiltaan …pysyä viranomaisten käsissä.” Edelleen valiokunta linjasi, että

vapaaehtoisessa 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).

7. Toisaalta perustuslakivaliokunta piti perustuslain 124 §:ssä säädettyjen vaatimusten kannalta merkityksellisenä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei ollut tuolloin ehdotettujen ja siis nykyään voimassa olevien säännösten perusteella oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Valiokunta piti merkittävänä rajauksena ensinnäkin sitä, että joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla, samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus oli edelleen säännösperusteisesti rajattu yksinomaan puolustusvoimille. Edelleen valiokunta piti tärkeänä rajauksena perustuslain 124 §:n kannalta sitä, että vapaaehtoisille annettavaa sellaista, ehdotuksessa varsinaiseksi kutsuttua sotilaallista koulutusta, johon liittyy puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voidaan järjestää ainoastaan sotilasviranomaisten johdon alaisena ja puolustusvoimien ohjauksessa. Kun lisäksi kysymys on puolustusvoimien tilaamasta sotilaallisesta koulutuksesta ja kun tilattua koulutusta voi järjestää vain lailla julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi muodostettava Maanpuolustuskoulutusyhdistys, sääntely ei merkinnyt valiokunnan mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Mahdollisuus järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää, edellä kuvatusti rajattua sotilaallista koulutusta puolustusvoimien johdolla ja ohjauksessa ei myöskään muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 52/2006 vp).

Arvio

8. Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään siltä osin kuin on kysymys nyt ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun yhdistysvapauteen.
9. Sitä vastoin perustuslain 124 §:n kannalta ehdotetut muutokset eivät ole varsinkaan kokonaisuutena arvioiden vähäisinä pidettäviä voimassa olevaan ja siis perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin verrattuna.
10. Muutokset kohdistuisivat myös juuri sellaisiin maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämän sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen ja ampumakoulutuksen rajauksiin, joita perustuslakivaliokunta piti vuonna 2006 tärkeinä sääntelyn perustuslainmukaisuuden kannalta. Ensinnäkin nyt ehdotettava sääntely laajentaisi merkittävästi vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta mahdollistamalla Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen aseiden ja patruunoiden käyttämisen sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen antamisessa siten kuin lakiehdotuksen 2, 20 ja 20 a §:ssä tarkemmin säädettäisiin. Edelleen 1. lakiehdotuksella kumottaisiin voimassa olevaan lakiin sisältyvä kielto järjestää sotilaallisia valmiuksia palvelevan

koulutuksen antaminen *taisteluammuntana* (ks. 20 § 1 mom. 5 kohta ja 20 a § 1 mom.). Taisteluammuntojen kielto esitetään korvattavaksi sotilaallisia valmiuksia palvelevien ammuntojen tietyillä aineellisilla rajoituksilla, jotka ilmenisivät pääosin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 20 §:stä ja 20 a §:stä. Lisäksi sotilaallisia valmiuksia palvelevassa ampumakoulutuksessa sallittaisiin ampumakoulutus, jossa ”kehitetään yksilön tai enintään kolmen henkilön muodostaman partion teknistä, taktista ja tilanteenmukaista ampumataitoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa (lakiehdotuksen 20 a § 1 mom.). Voimassa olevassa laissa on sitä vastoin sallittu vain ampumakoulutus, jossa ”kehitetään yksilön ampumataitoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa” (20 § 1 mom.).

11. Koska nyt ehdotettava sääntely poikkeaa edellä kuvatulla tavalla merkittävästi voimassa olevasta sääntelystä, ja koska se muutokset kohdistuvat suurelta osin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 52/2006 vp tärkeinä pidettyihin rajauksiin perustuslain 124 §:n kannalta, ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta varsinkin siltä osin kuin kyse on yhtäältä perustuslain 124 §:ään sisältyvästä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta ja toisaalta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta kiellosta antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle.
12. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut (ks. kootusti tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta esim. PeVL 26/2017 vp), että perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitatut lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5).
13. Nyt arvioitavaa esitystä voidaan kritisoida siitä, ettei siinä ole tehty selkoa ehdotetusta sääntelystä perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisen arviointi on näin ollen hankalaa. Nähdäkseni tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä kuitenkin puoltavat yhtäältä ehdotetun sääntelyn sinällään hyväksyttävinä pidettävät tavoitteet (ks. esim. esityksen jakso 3), jotka viime kädessä pyrkivät edistämään maanpuolustuskykyä sekä kansalaisten ja viranomaisten valmiuksia osallistua yhteiskunnan tukemiseen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toisaalta tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen arvioinnissa voidaan antaa osittain merkitystä muun muassa esityksen jaksolle 4.3, jossa on lyhyesti tarkasteltu ehdotetulle sääntelylle vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.
14. Kaiken kaikkiaan perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta ei nähdäkseni muodostu ehdotonta estettä sääntelylle, vaikka ehdotettavan sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta voidaan jossain määrin esittää perusteltuja epäilyjä tai ainakin kysymyksiä.
15. Toinen ehdotetun sääntelyn esille tuoma keskeinen kysymyksenasettelu on perustuslain 124 §:n kannalta siinä, merkitseekö ehdotettu sääntely perustuslain

124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

16. Selvää lähtökohtaisesti on jo perustuslakivaliokunnan aiemman linjauksen valossa se, että vapaaehtoisessa sotilaallisessa 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).
17. Vaikka Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämä sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus luo siten edellytyksiä merkittävän julkisen vallan käytölle, perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan katsonut vuoden 2006 lausunnossaan tuolloin ehdotetun sääntelyn tarkoittavan merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle, koska Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei ollut tuolloin ehdotettujen säännösten perusteella oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Viittaan edellä kappaleessa 6 erilaisista rajauksista ja kielloista esitettyyn.
18. Nyt ehdotettava sääntely muuttaisi kuitenkin juuri sellaisia rajauksia ja kieltoja, joita perustuslakivaliokunta piti keskeisinä vuonna 2006 sen loppupäätelmän kannalta, ettei tuolloin ehdotettu – ja nyt siis voimassa oleva - sääntely merkinnyt perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle.
19. Nähdäkseni nyt ehdotettava sääntely ei sovi hyvin yhteen niiden linjausten kanssa, joita perustuslakivaliokunta teki vuoden 2006 lausunnossaan.
20. Perustuslakivaliokunta on näin ollen nyt ehdottavan sääntelyn suhteen tilanteessa, jossa valiokunnan tulisi tarkistaa omia aiempia linjauksiaan niistä perustuslaillisista edellytyksistä, joiden käsillä ollessa maanpuolustusyhdistyksen oikeus antaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n sen vaatimuksen kannalta, ettei merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.
21. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa perusteista, joiden takia ehdotetun sääntelyn ei arvioida merkitsevän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Keskeiset perustelut liittyvät muun muassa niihin rajoituksiin, joita ehdotettava sääntely asettaisi ammunnoissa käytettävien ampuma-aseiden ja patruunoiden tyypille ja käytölle: Käytettävä kaliiperi olisi rajoitettu enintään .338/8,6 mm kaliiperiin ja tähän liittyen .338/8,6 mm kaliiperisiin patruunoihin, joita on sinänsä saatavilla siviilimarkkinoillakin. Lisäksi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen määräyksenantovaltuudet varmistaisivat esityksen mukaan osaltaan sitä, ettei sääntely merkitse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle.
22. Esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneville perusteille voidaan nähdäkseni antaa merkitystä arvioitaessa ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun merkittävän julkisen vallan käytön kannalta, vaikkeivat ne edellä selostetut perustuslakivaliokunnan aiemmat linjaukset huomioiden mitenkään selvästi ja riidattomasti perustele ehdotetun sääntelyn ongelmattomuutta

perustuslain 124 §:n kannalta. Toistan tässä yhteydessä sen, että perustuslakivaliokunnan tulisi ensin katsoa tarpeelliseksi tarkistaa omia aiempia linjauksiaan ennen kuin se voi yhtyä säätämisjärjestysperusteluiden johtopäätelmään siitä, ettei ehdotettava sääntely merkitse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Seuranta

23. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi korostaa painokkaasti, että lain toimeenpanoa ja muutosten toimivuutta ja varsinkin sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen turvallisuutta tulee tarkoin seurata, ja että havaittuihin epäkohtiin ja ongelmiin puututaan viipymättä.