

14.6.2022

EOAK/3312/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI VAPAAEHTOISESTA MAANPUOLUSTUKSESTA ANNETUN LAIN SEKÄ AMPUMA-ASELAIN 17 §:N MUUTTAMISESTA, HE 80/2022 VP

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kuulemista sekä kirjallista lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esityksen tavoitteena on sallia Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseiden, aseiden osien ja patruunoiden käyttäminen tietyin rajoituksin Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutustoiminnassa. Esityksen tavoitteena on myös kehittää sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen sisältöä. Edelleen esityksen tavoitteena on selkeyttää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ulkomailta annettavan koulutuksen sääntelyä.

Esitän eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksen säätämisympäristöperusteluissa keskitytään perustuslain 124 §:n säännökseen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta ja merkittävän julkisen vallan käyttämisestä sekä PL 13 §:n yhdistymisvapauteen. Keskityn seuraavassa ensiksi mainittuun.

TAUSTAA

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen on vakiintuneesti katsottu olevan perustuslain 124 §:n tarkoittama julkinen hallintotehtävä (PeVL 52/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on linjannut, että koulutuksen antamisen valtion sotavoiman käyttöön tulee ”olennaisilta osiltaan” pysyä viranomaisten käsissä. Olennaista on, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä voi olla vain siten rajattuja koulutusmahdollisuuksia, että ”taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla” samoin kuin ”muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus” kuuluu yksin puolustusvoimille.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt keskeisenä myös sitä, että ”varsinainen sotilaallinen koulutus”, johon voi liittyä puolustusvoimien aseiden käyttöä, voidaan järjestää vain sotilasviranomaisten johdon alaisena. Kun näin rajatun sotilaallisen koulutuksen antaminen rajataan vielä vain Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle, eikä esimerkiksi sen jäsenjärjestöille, on asiantila mahtunut perustuslain 124 §:n puitteisiin.

Tähän asti käsitellyissä aikaisemmissa ehdotuksissa on operoitu taisteluammuntojen käsitteellä ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä on ollut julkisena tehtävänä myös (kuvatulla tavalla rajatun) sotilaallisen koulutuksen antaminen.

Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä on sittemmin poistettu sillä ollut oikeus sotilaallisen koulutuksen antamiseen (HE 254/2018 vp) samalla kun sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen käsite ja siihen kiinnittyvät toimivaltuudet ovat laajentuneet ja osin lähentyneet sotilaallista koulutusta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt sääntelyä laajenuksena niihin Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle jo oleviin sotilaallisen koulutuksen tehtäviin, joita on pidetty tietyin täsmällisin reunaehdoin hyväksyttävänä perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 68/2018 vp).

Samanaikaisesti käsittelyssä oli myös HE 179/2018 vp (ampumasevelin, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta). Ehdotukset sotilaallisia valmiuksia palvelevasta koulutuksesta olivat näissä kahdessa esityksessä osin keskenään ristiriitaisia. HE 179/2018 vp:n asiayhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus näytti irtautuvan ja laajentuvan osin merkittävästi siitä, mitä sillä oli tarkoitettu voimassa ollutta lakia säädettäessä; se oli esitöissä liitetty lähinnä suunnistukseen ja karttakoulutukseen (PuVM 3/2006 vp; sittemmin sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen käsitteistöön on liitetty mm. perusampumataito, suunnistus, ensiapu, yhteisten välineiden käytön koulutus, vartiotoiminta, tarkka-ampujakurssit, tulenjohtokurssit, sotilaspoliisitehtävät (ml. voimankäyttö), fyysinen toimintakunto, koulutus taistelustressistä ja koulutus kykyyn toimia osana ryhmää).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”Sääntely sotilaallisia valmiuksia palvelevasta ampumakoulutuksesta jää laissa varsin täsmentymättömäksi. Ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemaan sotilaalliseen koulutukseen ja perustuslain 124 §:ssä asetettuihin vaatimuksiin ei siten voida sääntelyn perusteella arvioida asianmukaisesti. Hallituksen esityksessä lakiehdotusta ei lisäksi lainkaan ole käsitelty perustuslain 124 §:n kannalta.”

Valiokunta katsoi tuolloin, 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” (PeVL 67/2018 vp).

Hallintovaliokunta esitti tämän johdosta muutoksia hallituksen esitykseen, nostaan lakitasolle eräitä esityksen mukaan vain asetuksenantovaltuuden tasolla säädettäväksi ehdotettuja asioita, ja katsoi niiden valossa, että ”Taisteluammuntojen järjestäminen kuuluu myös jatkossa yksin Puolustusvoimien järjestämisvastuulle. Ehdotetun 20 a §:n 1 momentin sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa on ... kysymys nimenomaan ja ainoastaan yksilön perusampumataidon kehittämisestä. Yksilön perusampumataidon kehittäminen on toimintaa, jota voivat edellä mainitut lainkohdat huomioiden järjestää myös yksityiset ampumaseurat. Näin ollen tällaisen perusampumataidon kouluttamisen, jonka koulutussisällöt määrittää valtioneuvosto Puolustusvoimien koulutustarpeet huomioiden, ei voida katsoa olevan merkittävän julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle” (HaVM 37/2018 vp).

SOTILAALLISIA VALMIUKSIA PALVELEVA AMPUMAKOULUTUS V. TAISTELUAMMUNNAT

Nyt käsillä olevassa hallituksen ehdotuksessa ehdotetaan taisteluammunnan käsitteestä luopumista ja sen korvaamista nykyistä tarkemmalla ampumakoulutuksen aineellisoikeudellisella sääntelyllä.

Käsitykseni mukaan asian valtiosääntöisessä arvioinnissa keskeistä ei ole itse taisteluammunnan käsite, vaan ylipäättään se, minkä sisältöistä ja luonteista ampumakoulutusta, ja miten organisoituna, Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle voidaan lakitasolla säätää perustuslain 124 §:n valossa.

Nähdäkseni esityksessä on asiamukaisesti lähdetty siitä, ettei taisteluammuntoihin rinnastettavaa koulutustoimintaa voida koko laajuudessaan antaa Puolustusvoimien ulkopuolelle. Esitys mahdollistaisi aiemmin vain sotilaskoulutukseen sisältyneen taisteluammuntoja pitkälti vastaavan toiminnan kouluttamisen sotilaallisia valmiuksia antavassa koulutuksessa tietyin rajoituksin Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämänä. Valtiosääntöisesti kysymys on siitä, katsotaanko esityksestä ilmenevien sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen toteuttamista koskevien rajoitteiden riittävän kokonaisuudessaan sellaisiksi, että koulutusta ei ole pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voitaisi antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi.

Nähdäkseni ehdotus on perustuslain 124 §:n kannalta hyväksyttävä. Pidän varsin selvänä, että ehdotetussa laajuudessa Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle ei oltaisi antamassa koulutustehtäviä valtion sotavoiman käyttöön muuten kuin rajatusti ja siten, että sotilaallinen koulutus jäisi edelleen ”olennaisilta osiltaan viranomaisten käsiin” (PeVL 52/2006 vp).

Esitetyillä rajauksilla kyse ei olisi ”raskailla aseilla” tapahtuvasta koulutuksesta eikä ”muustakaan vastaavasta merkittävästä sotilaallisesta koulutuksesta”, jotka näin jäisivät edelleen yksinomaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vastuulle. Esimerkiksi räjähteillä annettava koulutus olisi aina sotilaallista koulutusta, eikä voisi kuulua sotilaallisia valmiuksia palvelemaan koulutukseen, jossa ei myöskään voitaisi käyttää sarjatulitoimintaa.

Viranomaisten hallussa olevat, koulutuksessa käytettäväksi mahdollistettavaksi esitettävät aseet ja ammukset ja keskeiset ehdot niiden käyttämisestä määritellään lakitasolla nähdäkseni varsin täsmällisesti. Edelleen ehdotetut ampumakoulutukset kytkettäisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen määräysenantovelvollisuuden piiriin, ja toiminta tapahtuisi muutenkin viranomaisten johdon ja valvonnan alaisuudessa.

Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen ja koulutuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Nämä näkökohdat ovat erityisen merkityksellisiä varsinkin sellaisessa koulutuksessa, jossa käytetään aseita ja ampumatarvikkeita ja joka toteuttamistavaltaan on hyvin lähellä sellaista toimintaa ja koulutusta, jonka perustuslakivaliokunnan linjausten perusteella olennaisilta osiltaan tulee pysyä viranomaisten käsissä. Tästä näkökohdasta käsin pidän erityisen merkityksellisenä 20 § a §:n 1 momentista ilmeneviä perustuslain 124 §:n tarkoittamia oikeusturvatakeita koskien Puolustusvoimien määräysenantovaltuutta ammuntojen turvallisuusvaatimuksista ja ampumasuoritusten valvonnasta.

Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat asianmukaiset. Katson, että hallituksen esitys on käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

YKSITYISKOHTAISIA AINEELLISIA HUOMIOITA

Otan seuraavassa esille eräitä yksityiskohtaisempia huomioita, joilla ei kuitenkaan nähdäkseni ole erityistä valtiosääntöistä relevanssia. Huomioiden esittäminen tässä yhteydessä voi kuitenkin olla perusteltua, kun otetaan huomioon se, miten kiireinen käsittely- ja lausuntoaikataulu käsillä olevalla hankkeella on ollut.

Käsiteltävänä olevaa esitystä edeltäneessä esitysluonnoksessa sotilaallisia valmiuksia palveleva ampumakoulutus oli lähtökohtaisesti määritelty suhteessa sotilaalliseen koulutukseen käyttämällä amunnassa käytettävien ampuma-aseiden kaliiperia. Tästä luovuttiin jatkokäsittelyn aikana ja tässä esityksessä on todettu, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että kaliiperin sijasta voisi olla asianmukaisempaa käyttää ”yksittäisen sotilaan henkilökohtainen aseistus”-käsitettä. Kaliiperirajoitus on otettu tarkennetussa muodossa sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen tarkempaa sisältöä määrittävään 20 a §:ään.

Tarkennan tältä osin, että esitysluonnoksen johdosta antamassani lausunnossani otin sinänsä esille kysymyksen teknisen asekaliiperin käyttämistä sotilaallisen koulutuksen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmien välisenä erottajana. En kuitenkaan todennut asianmukaisemmaksi käyttää yksittäisen sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käsitettä, vaan mainitsin esimerkkinä, että eduskunnassa käsiteltävänä olleessa hallituksen esityksessä laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ym. (HE 106/2021 vp) on virka-avussa ja vaativassa virka-avussa käytettävää aseistusta muiden edellytysten ohella konstruoitu yksittäisen sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käsitettä käyttäen. Sittemmin kyseinen laki (342/2022) on hyväksytty ja tulee voimaan 15.6.2022.

Kun tässä esityksessä on päädytty käyttämään sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen määritelmää, nähdäkseni olisi myös perustelua määritellä sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen aineellinen sisältö.

Kiinnitän tässä yhteydessä esimerkinomaisesti huomiota siihen, että edellä mainitun puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 5 §:ssä säädetään muun muassa, että sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvosto on antanut kyseisen asetuksen, joka tulee voimaan samanaikaisesti em. lain kanssa.

Nähdäkseni myös nyt käsillä olevassa esityksessä voisi olla perusteltua olla vastaava asetuksenantovaltuus sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta. Esityksen perusteella voi kuitenkin olla, että juuri 20 a §:stä ilmenevät rajoitukset (pääosin viittauksia ampuma-aselakiin) määrittelevät myös sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen aineellisen sisällön. Asia ei kuitenkaan mielestäni ilmene täysin selkeästi huomioiden säännöksen rakenteessa omaksuttu viittausten käyttäminen sitä täydentävään ampuma-aselakiin.

Yksittäisenä huomiona totean, että esityksen 1. lakiehdotuksessa on 20 a §:n 2 momentissa (s. 23) kirjoitusvirhe (”tehokaita”).