

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta (HE 80/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Timo Tuurihalme, puolustusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetuttua lakia ja ampuma-aselakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan heinäkuussa 2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n ja perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden kannalta.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksestä on hallituksen mukaan kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia ja ampuma-aselakia. Perustuslain kannalta merkityksellisimmät muutokset kohdistuvat sääntelyyn, joka koskee muun muassa mahdollisuutta käyttää Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampuma-aseita Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämässä ampumakoulutuksessa ja mahdollisuutta nykyistä monipuolisemman ampumakoulutuksen järjestämiseen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toiminnassa.

(2) Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 52/2006 vp), ja sitä on myös muutettu valiokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2018 vp, PeVL 68/2018 vp).

(3) Perustuslakivaliokunta on vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia arvioidessaan todennut, 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. Valiokunnan mukaan on siten selvää, että perustuslaki estää esimerkiksi varusmiespalveluksessa olevien sotilaskoulutuksen yksityistämisen (PeVL 52/2006 vp, s. 3/II).

(4) Perustuslakivaliokunta piti tuolloin perustuslain 124 §:ssä säädettyjen vaatimusten kannalta merkityksellisenä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei ehdotettujen säännösten perusteella ollut oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskeilla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus kuului silloisen lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin perusteella yksinomaan Puolustusvoimille. Lisäksi vapaaehtoisille annettavaa sellaista, ehdotuksessa varsinaiseksi kutsuttua sotilaallista koulutusta, johon liittyy Puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voitiin ehdotuksen mukaan järjestää ainoastaan sotilasviranomaisten johdon alaisena ja Puolustusvoimien ohjauksessa. Kun lisäksi otettiin huomioon, että ehdotetussa sääntelyssä oli kysymys Puolustusvoimien tilaamasta sotilaallisesta koulutuksesta ja että näin tilattua koulutusta voi järjestää vain lailla julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi muodostettava Maanpuolustuskoulutusyhdistys, ei sääntely valiokunnan arvion mukaan merkinnyt perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Mahdollisuus järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää, tuolloin ehdotetulla tavalla rajattua sotilaallista koulutusta Puolustusvoimien johdolla ja ohjauksessa ei valiokunnan mukaan muodostunut ongelmalliseksi myöskään perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 52/2006 vp, s. 4/I).

(5) Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämää koulutusta koskevaa sääntelykokonaisuutta on muutettu osin merkittävästikin vuosina 2019 ja 2020 voimaan tulleilla laeilla. Sotilaallisen koulutuksen järjestämismahdollisuus poistettiin yhdistykseltä, mutta samalla laajennettiin merkittävästi yhdistyksen järjestämän sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sisältöä. Laisista kumottiin säännökset siitä, että Puolustusvoimat tilaa koulutusta Maanpuolustuskoulutusyh-

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2022 vp

distykseltä. Yhdistyksen ei muutosten myötä ole ollut sallittua järjestää koulutusta Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla tai räjähteillä eikä Puolustusvoimien aseilla ole saanut ampua yhdistyksen järjestämässä koulutuksessa.

(6) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämää sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta on toiminnan muuttuneen luonteen vuoksi syytä arvioida pääosin samojen arviointiperusteiden mukaan kuin millä valiokunta aikaisemmin (PeVL 52/2006 vp) arvioi yhdistyksen järjestämää sotilaallista koulutusta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan olennaisia muutoksia muun muassa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämää ampumakoulutusta koskevaan 20 a §:ään. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan kyseisen lainkohdan säätämiseen johdanutta hallituksen esitystä todennut, että silloin ehdotettu sääntely sotilaallisia valmiuksia palvelevasta ampumakoulutuksesta jäi laissa varsin täsmentymättömäksi ja että laintasaisen sääntelyn perusteella epäselväksi jäi sääntelyn suhde niihin rajoituksiin, joita perustuslakivaliokunta on asettanut vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen sisällölle. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antaman ampumakoulutuksen sisältöä, laajuutta ja sen puitteita tuli sekä perustuslain 124 §:ään sisältyvän tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisen että merkittävän julkisen vallan käytön rajauksen vuoksi rajata ja täsmentää laissa merkittävästi. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 67/2018 vp, s. 5). Hallintovaliokunta teki perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta säännökseen merkittäviä muutoksia (HaVM 37/2018 vp).

(7) Perustuslain 124 §:ssä asetetaan edellytykseksi julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle muun muassa, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Arvioitaessa, onko julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, on kiinnitettävä huomiota hallintotehtävän luonteeseen (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 52). Sekä sotilaallisen voiman käyttö että siihen valmentaminen kuuluvat valtion ydintehtäviin, mikä korostaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisuusedellytyksen merkitystä nyt käsillä olevassa tilanteessa. Valiokunta pitää tältä kannalta hyvin valitettavana, ettei tarkoituksenmukaisuusedellytystä tarkastella hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteissa. Esityksessä on kuitenkin selostettu sääntelyn hyväksyttäviiä tavoitteita ja sääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja, joiden valossa tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän.

(8) Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävän julkisen vallan käytön kannalta erityisen merkitykselliseksi muodostuvat nyt ehdotetut säännökset siitä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi järjestää myös taisteluammuntoja. Mahdollisuutta taisteluammuntojen järjestämiseen ehdotetaan kuitenkin rajattavan muun muassa säätämällä ammunnan suorittamistavasta, ammunassa käytettävistä aseista ja ammuntaan osallistuvien henkilöiden määrästä. Hallituksen esityksessä ei lisäksi ehdoteta muutettavaksi perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisenä pitämää 17 §:n sääntelyä taisteluammuntojen järjestämisen kuulumisesta yksinomaan Puolustusvoimille.

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2022 vp

(9) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lain 20 ja 20 a §:ään ehdotetut muutokset lähentävät Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämää koulutusta sellaiseen merkittävään sotilaalliseen koulutukseen, joka valiokunnan mukaan (PeVL 52/2006 vp) saattoi perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen nojalla kuulua ainoastaan Puolustusvoimille. Taisteluammuntojen kieltoa koskevan sääntelyn kumoamiselle ei lisäksi ole valiokunnan mielestä esitetty asianmukaisia perusteluja. Ottaen huomioon vielä lakiin aikaisemmin tehdyt, koulutuksen tilaamista ja Puolustusvoimien johtotehtävää koskevat muutokset nyt ehdotettu sääntely ei ole sopuoinnussa perustuslain kanssa. Sääntelyä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämästä ampumakoulutuksesta tulee muuttaa. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(10) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyä voidaan muuttaa esimerkiksi ottamalla lähtökohdaksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 17 §:n sääntely yksinomaan Puolustusvoimille kuuluvista tehtävistä ja säätämällä tämän tehtävänjaon perusteella täsmällisesti siitä, millaista ampumaharjoittelua Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toiminnassa voidaan järjestää.

(11) Hallituksen esityksessä ehdotetaan useita määräyksenantovaltuuksia. Osa niistä koskee seikkoja, joita koskevat lakia alemmanasteiset oikeussäännöt annetaan nykyisen lain mukaan valtioneuvoston asetuksella.

(12) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n kannalta. Muu viranomainen voidaan 80 §:n 2 momentin mukaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

(13) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 20 §:n 4 momentissa Puolustusvoimille osoitettu määräyksenantovaltuus on sanamuodoltaan sillä tavoin laaja ja mahdollisesti myös yksilöiden aseman kannalta merkittäviä kysymyksiä koskeva, ettei valtuus ongelmitta täytä perustuslain 80 §:n 2 momentissa asetettuja edellytyksiä. Puolustusvaliokunnan tulee joko merkittävästi supistaa valtuuden alaa tai muuttaa valtuus koskemaan valtioneuvoston asetuksen antamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan ampumakoulutuksen sääntelystä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2022 vp

Helsingissä 22.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Markus Lohi kesk
varajäsen Iris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala