

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta (HE 179/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- hallitussihteeri Timo Tuurihalme, puolustusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ampuma-aselakia, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia ja asevelvollisuuslakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan yhdenvertaisuuden, yksityiselämän suojan, yhdistymisvapauden, omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2018 vp

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ampuma-aselakia, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia ja asevelvollisuuslakia. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin esityksen perustelujen mukaan täytäntöön asedirektiiviin tehdyt muutokset.

Aselaki

Ehdotetun ampuma-aselain 44 b §:n 3 momentin mukaan aselupa voidaan antaa lainkohdassa tarkemmin määriteltyä erityisen vaarallista ampuma-asetta tai sen osaa varten luonnolliselle henkilölle ampumaurheilua varten, jos henkilö on ja on ollut luvan hakemista edeltäneen 12 kuukauden ajan jäsen yhdistyksen 4 §:ssä tarkoitettussa luvan saaneessa yhdistyksessä. Yhdistyksen 4 § koskee yhdistyksiä, joiden toimintaan kuuluu harjoittaminen ampuma-aseiden käyttöön ja joka ei ole yksinomaan metsästystä varten. Ampuma-aselain 45 §:ssä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi tältä osin, että lupaa haettaessa esitetään todistus jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä.

Lakiehdotuksen mukaan henkilön oikeus saada lupa tietyntyyppisen erityisen vaarallisen ampuma-aseen tai sen osan hankkimiseen kiinnittyy suoraan jäsenyyteen ampumaseurassa. Ellei henkilö kuulu tällaiseen seuraan, hänelle ei voida myöntää lupaa tällaisen aseiden hallussapitoon ampumaurheilua varten. Ehdotus ei sellaisenaan merkitse pakkoa kuulua yhdistykseen, mutta yhdistykseen kuulumatta jäämisestä seuraa luvan epääminen eli negatiivinen seuraus. Ehdotusta on sen vuoksi arvioitava perustuslain 13 §:n yhdistymisvapautta koskevan sääntelyn valossa. Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapautta sisältyy oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen. Valiokunnan tulkintakäytännössä (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) yhdistymisvapauden lähtökohtana on vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut samankaltaista sääntelyasetelmaa. Tuolloin ehdotettiin muun muassa, että edellytyksenä hankkimislupalle ampumaurheilussa ja -harrastuksessa käytettävää käsiasetta varten olisi jäsenyys yhdistyksen 4 §:ssä tarkoitettussa luvan saaneessa yhdistyksessä. Perustuslakivaliokunta totesi, että yhdistymisvapauden rajoittamiselle oli valtiösääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Tarkastellessaan pakollista jäsenyyttä luvan edellytyksenä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunta kuitenkin totesi, että ampumaseuran ampuma-asekouluttajan antamalla todistuksella voidaan riittävän luotettavasti osoittaa hakijan ampumaurheilun ja -harrastuksen aktiivisuus ja vakiintuneisuus, eikä ampumaseuran jäsenyyttä ole syytä säätää hankkimisluvan edellytykseksi. Tällaisen tarkistuksen tekeminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä (PeVL 18/2010 vp, s. 6).

Nyt arvioitavan sääntelyn merkittävin ero vuonna 2010 tarkasteltuun verrattuna on sääntelyn soveltamisalassa. Aikaisemmin arvioitavana oli ehdotus, joka olisi koskenut ylipäättään ampumaurheilussa ja ampumaharrastuksessa käytettävää käsiasetta (pistooli, pienoispistooli, revolveri, pie-

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2018 vp

noisrevolveri). Nyt ampumaseuran jäsenyyttä edellytettäisiin luvan saamiseen ampumaurheilu-tarkoitusta varten laissa täsmällisemmin määritellylle erityisen vaaralliselle ampuma-aseelle tai sen osalle. Huomionarvoista on myös, että vaatimus ampumaseuran jäsenyydestä johtuu nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa suoraan täytäntöön pantavana olevan ampuma-asedirektiivin 6 artiklasta.

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotetusta sääntelystä johtuvaa negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitusta suhteellisen vähäisenä. Ampumaseuran jäsenyysvaatimuksella pyritään varmistamaan se, että luvansaajan harrastuksen intensiteetti perustelee luvan myöntämistä. Aseharrastuksen kannavoituminen ampumaseuroihin mahdollistaa lisäksi ampuma-aseiden käytön paremman valvonnan. Sääntelylle on siten osoitettavissa hyväksyttävät perusteet. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että vaatimus ampumaseuran jäsenyydestä on aikaisempaa merkittävästi rajatumpi. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 13 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota huolellisesti laadittujen säätämisyjärjestysperustelujen merkitykseen (PeVL 19/2016 vp, s. 2–3). Säätämisyjärjestysperusteluissa on syytä paitsi tunnistaa relevantit perustuslakikysymykset myös selostaa näitä kysymyksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä sekä nostaa avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohdat. Tältä kannalta valiokunta pitää valitettavana, ettei ehdotuksen perusteluissa ole tehty selkoa valiokunnan lausunnosta PeVL 18/2010 vp eikä siitä, miten nyt arvioitava lakiehdotus poikkeaa tuolloin tarkastellusta.

Ampuma-aselain 2 §:n 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus säätää ampuma-aseen hävittämistä valtioneuvoston asetuksella. Ampuma-aseen hävittämistä koskevaa perussääntelyä ei ehdoteta otettavaksi lakiin. Sääntelyä on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täydentää laintasoisin perussäännöksiin ampuma-aseen hävittämistä.

Vapaaehtoinen maanpuolustus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia (2. lakiehdotus). Lakiehdotuksen arvioimista hankaloittaa se, että samoja säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi myös hallituksen esityksessä HE 254/2018 vp. Ehdotetut säännökset ovat osin keskenään ristiriidassa.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentissa ehdotetaan nyt arvioitavan esityksen mukaan säädettäväksi, että sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitettaisiin ampumakoulutusta, joka annetaan muilla kuin Puolustusvoimien aseilla ja ampumatarvikkeilla. Lisäksi sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitettaisiin muuta vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 254/2018 vp) ehdotetaan myös muutettavaksi 2 §:n 2 momenttia. Esityksen 2 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän sotilaallisia valmiuksia palvelevasta koulutuksesta, jolla tarkoitettaisiin muuta kuin ehdotetun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua sotilaallista koulutus-

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2018 vp

ta, jossa koulutetaan Puolustusvoimien menetelmiä tai välineitä koskevaa yksilön sotilaallista osaamista ja toimintakykyä sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten.

Valtioneuvostolta saadun selvityksen mukaan tarkoituksena on, että vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentti säädetään sellaisena kuin se on ehdotettu säädettäväksi hallituksen esityksessä HE 254/2018 vp.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellessaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia todennut Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtäviä koskevan sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 52/2006 vp, s. 3/II). 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.

Perustuslakivaliokunta totesi, että koulutuksen antaminen valtion sotavoiman käyttöön on epäilemättä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä ja että 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 mielestä oli siten selvää, että perustuslaki estää esimerkiksi varusmiespalveluksessa olevien sotilaskoulutuksen yksityistämisen (PeVL 52/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta piti perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisenä, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ei ollut ehdotettujen säännösten perusteella oikeutta järjestää kaikenlaista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää sotilaallista koulutusta. Valiokunta piti tärkeänä muun muassa ehdotettua rajausta siitä, että joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus kuuluu yksinomaan puolustusvoimille, ja siitä, että vapaaehtoisille annettavaa sellaista, ehdotuksessa varsinaiseksi kutsuttua sotilaallista koulutusta, johon liittyy puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voidaan ehdotuksen mukaan järjestää ainoastaan sotilasviranomaisten johdon alaisena ja puolustusvoimien ohjauksessa (20 §:n 2 mom.). Mahdollisuus järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvää, ehdotetulla tavalla rajattua sotilaallista koulutusta puolustusvoimien johdolla ja ohjauksessa ei valiokunnan mielestä muodostunut ongelmalliseksi myöskään perustuslain 124 §:n näkökulmasta (PeVL 52/2006 vp, s. 4/I).

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin nyt ehdotetut muutokset eivät koske sotilaallista koulutusta vaan sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta. Ehdotettujen 2 §:n 2 momentin ja 20 a §:n myötä sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus kuitenkin irtautuisi osin merkittävästi siitä, mitä sillä nykyisen lain säätämisen yhteydessä tarkoitettiin. Sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitetaan nykyisen lain valmisteluasiakirjojen mukaan esimerkiksi suunnistus- ja karttajarjoituksia (PuVM 3/2006 vp, s. 10/I).

Maanpuolustuskoulutusyhdistys voi ehdotetun 20 a §:n mukaan järjestää sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena ampumakoulutusta, jossa kehitetään yksilön ampumataittoa ja turval-

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2018 vp

lista aseenkäsittelytaitoa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään 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 on noudatettava voimassa olevia Puolustusvoimien amuntojen järjestämistä koskevia ja ampumasuoritusten valvonnasta annettuja ohjesääntöjä, varomääräyksiä ja muita pysyväismääräyksiä. Ampumakoulutuksessa saadaan käyttää koulutusohjelman edellyttämällä tavalla ampuma-aseita. Muita ampuma-aseita sekä erityisen vaarallisia ammuksia ei saa käyttää ampumakoulutuksessa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi ammunnan johtajasta sekä amuntojen järjestämispaikoista.

Sääntely sotilaallisia valmiuksia palvelevasta ampumakoulutuksesta jää laissa varsin täsmennyttömäksi. 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. Esityksen perusteella avoimeksi jäävät siten kysymykset julkisen hallintotehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta ja sääntelyn suhteesta merkittävään julkisen vallan käyttöön.

Hallituksen esityksessä todetaan sääntelyn tarpeellisuudesta muun muassa, että nykytilassa on haastavaa, ettei voimassa olevasta lainsäädännöstä voida suoraan todeta, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä olisi oikeus järjestää ammuntaa sisältäviä kursseja sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena (s. 8). Lisäksi tehdään selkoa asedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti kansallisen puolustuksen poikkeuksesta, johon ehdotettu sääntely liittyy (s. 15). Ehdotetun sääntelyn keskeisenä tarkoituksena näyttäisi siis olevan mahdollistaa se, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi järjestää ampumakoulutusta muilla kuin Puolustusvoimien aseilla.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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. Koulutuksen sisällöstä käy ilmi esityksen perusteluista, että esityksessä ehdotetuilla muutoksilla mahdollistetaan se, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys voisi jatkossa hankkia erityisen vaaralliseksi ampuma-aseiksi luokiteltuja pitkiä itselataavia keskisytytteistä patruunaa ampuvia kertatuliaseita ja kapasiteetiltaan yli 10 patruunan latauslaitteen yhdistelmiä järjestääkseen sotilaallisia valmiuksia palvelevana koulutuksena annettavaa ampumakoulutusta (s. 17).

Sotilaallisia valmiuksia palvelevaa ampumakoulutusta koskevan laintasoisen sääntelyn perusteella epäselväksi jää myös sääntelyn suhde niihin rajoituksiin, joita perustuslakivaliokunta on asettanut vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen sisällölle (PeVL 52/2006 vp). Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antaman ampumakoulutuksen sisältöä, laajuutta ja sen puitteita tulee sekä tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisen että merkittävän julkisen vallan käytön rajauksen vuoksi rajata ja täsmentää laissa merkittävästi. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 20 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala