

Asia: VN/10777/2022

## **Vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön kiireellinen kehittämishanke**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Puolustusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esityksen muotoon laaditusta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön kiireellisestä kehityshankkeesta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia sekä ampuma-aselakia. Tavoitteena on sallia Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampumaaseiden, 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 ulkomailla annettavan koulutuksen sääntelyä.

Voimassa oleva vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettu laki rajoittaa sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa annettavan ampumakoulutuksen sisältöä siten, ettei tilanteenmukaisen ja taktisen ammunnan kouluttaminen ole mahdollista. Kyseistä rajoitusta ei voida pitää tässä turvallisuustilanteessa tarkoituksenmukaisena. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ulkomailla annettavaa koulutusta koskeva sääntely on jäänyt edellisessä lakiuudistuksessa epäselväksi ja osin puutteelliseksi.

Esitys on valmisteltu kiireellisellä aikataululla. Lausuntopyyntöön taustatietojen mukaan keskeisenä syynä tälle on eduskunnan puolustusvaliokunnan 31.3.2022 antama pöytäkirjalausuma koskien vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistä johtuen Venäjän sodan aloittaman sodan seurauksena Suomen turvallisuusympäristön huonontumisesta. Valiokunta on katsonut, että

vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön tiettyjä säännöksiä tulisi kiireellisesti tarkistaa.

Totean lausuntonani seuraavan.

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta on aikanaan säädetty tavallisen lain säätämisympäristössä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 52/2006 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle annettuja julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaisille koskevan säännöksen valossa. Valiokunta päätyi siihen, etteivät yhdistykselle annetut julkiset hallintotehtävät sisältäneet sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, joka voitiin antaa vain viranomaisille.

Myös nyt ehdotettua sääntelyä on perusteltua arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Säännöksen 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.

Sotilaallisen koulutuksen määritelmä (2 §)

Jatkossa sotilaallisena koulutuksena ei enää pidettäisi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen patruunoilla annettavaa koulutusta, kun käytettävien ampumatarvikkeiden kaliiperi on enintään .338/8,6 mm. Muutos mahdollistaisi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen niin sanottujen käsiaseampumatarvikkeiden käyttämisen. Pykälässä ilmaisu Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla ja räjähteillä esitetään muutettavaksi muotoon Puolustusvoimien ampumatarvikkeilla tai räjähteillä. Tarkoituksena esityksen mukaan on, että Puolustusvoimien räjähteillä annettava koulutus olisi aina sotilaallista koulutusta.

Säännöksen 2 momentin perusteella sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella tarkoitetaan tässä laissa muuta kuin 1 momentissa tarkoitettua koulutusta, jossa koulutetaan Puolustusvoimien menetelmiä tai välineitä koskevaa yksilön sotilaallista osaamista ja toimintakykyä sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten.

Esitetty muutos tarkoittaisi käsitykseni mukaan näin ollen sitä, että .338/8,6 mm ja sitä pienempikaliiperisilla ampumatarvikkeilla annettava koulutus olisi vastedes mahdollista määritellä sotilaallisia valmiuksia palvelevaksi koulutukseksi sotilaallisen koulutuksen sijaan. Näin olisi myös

ilmeisesti tilanne räjähteillä annettavan koulutuksen osalta silloin kun räjähteet eivät ole Puolustusvoimien räjähteitä.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan sotilaallisen koulutuksen antaminen ei ole lainkaan kuulunut Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle. Nyt esitetyn perusteella sotilaallisen koulutuksen määritelmää on jossain määrin pääosin aseteknisin kriteerein supistettu, ja vastaavasti sen seurauksena sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmä on laajentunut ja lähentynyt suhteessa sotilaalliseen koulutukseen.

Katson, että esitetty muutos merkitsee edellä mainittujen määritelmien osalta vallitsevaan sääntelyn verrattuna jossain määrin epätäsmällisempää sisältöä. Ymmärrän sinänsä, että sääntelyllä pyritään korvaavin tavoin tarkkarajaisuuteen huomioiden perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (PeVL 52/2006 vp) omaksumat linjaukset suhteessa julkisiin hallintotehtäviin. Eesityksen säätämisyjärjestyksestä koskevassa osuudessa ei ole kuitenkaan arvioitu asiaa tältä osin.

Pidän jossain määrin kysymyksenalaisena ilmaista esityksessä säännöksessä esitettyjen määritelmien välinen ero käyttäen teknistä asekaliperia. Esimerkiksi eduskunnassa käsiteltävänä olevassa 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.

Siltä osin kuin kysymys on räjähteiden käytöstä, ei esityksessä esitetyn muutoksen (ja-sana muutetaan tai-sanaksi) perusteella yksiselitteisesti ilmene, onko vastaisuudessa tarkoitus, että sotilaallisia valmiuksia palvelevassa koulutuksessa olisi mahdollista käyttää muiden kuin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen omistamia räjähteitä.

Taisteluammunnoista (20 § ja 20 a §)

Voimassa olevan lain mukaan Maanpuolustusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta ei ole ollut sallittua järjestää taisteluammuntana. Esityksessä tämä esitetään kumottavaksi. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 9) mukaan ”Taisteluammuntojen järjestämistä koskeva kielto on otettu lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon 52/2006 vp ja puolustusvaliokunnan mietinnön 3/2006 vp perusteella. Taisteluammuntojen käsite on kuitenkin jäänyt jokseenkin avoimeksi. Taisteluammuntojen käsitteen on katsottu lain toimeenpanossa käsittävän sellaisten ammuntojen järjestämisen, jotka Puolustusvoimissa toimeenpantaisiin taisteluammuntojen varomääräyksiä noudattaen. Tämä tulkinta rajaa taisteluammuntoihin paljon myös sellaisia ammuntoja, joita on mahdollista järjestää yksityisten, kuten ampumaseurojen, toimesta. - - -. Tästä johtuen taisteluammuntoja koskeva kielto pyritään korvaamaan tarkkarajaisilla aineellisilla säännöksillä, jotka rajoittavat esimerkiksi ammunassa käytettävien aseiden kaliiperia tai maalien ja ampujan etäisyyttä”.

Koska taisteluammunnoille ei ole ollut valmistelussa saatavissa yksiselitteistä määritelmää, esitetään tässä hallituksen esityksessä kyseisen käsitteen poistamista laista. Taisteluammunnan määritelmä esitetään korvattavaksi sotilaallisia valmiuksia palvelevien ammuntojen aineellisoikeudellisilla rajoituksilla, jotka ilmenevät pääosin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 20 §:stä ja 20 a §:stä. Keskeisimmät rajoitukset liittyvät ammunnoissa käytettävien ampuma-aseiden ja patruunoiden tyyppin ja käytön rajoittamiseen. Esimerkiksi käytettävän kaliiperin rajoittaminen enintään .338/8,6 mm kaliiperiin ja sarjatulitoiminnon käyttökielto ovat sellaisia rajoituksia, joilla arvioidaan lausunnossa 52/2006 esitettyjen rajoitusten täyttyvän. Esityksen katsotaan näin ollen olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa (esityksen s. 16).

Kuten esityksessä on sääätämisyjärjestystä koskevassa osuudessa osittain mainittu, perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 52/2006 vp, s. 4), että joukkojen operaatioihin valmentaminen ja taisteluammuntojen järjestäminen raskailla aseilla samoin kuin muu vastaava merkittävä sotilaallinen koulutus kuuluu lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin perusteella yksinomaan puolustusvoimille. Tärkeä rajausta sisältyy myös 17 §:n 2 momenttiin. Vapaaehtoisille annettavaa sellaista, ehdotuksessa varsinaiseksi kutsuttua sotilaallista koulutusta, johon liittyy puolustusvoimien aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden käyttöä, voidaan ehdotuksen mukaan järjestää ainoastaan sotilasviranomaisten johdon alaisena (17 §:n 2 mom.) ja puolustusvoimien ohjauksessa (20 §:n 2 mom.). Kun lisäksi otetaan huomioon, että ehdotetussa sääntelyssä on 17 §:n 1 momentin ja 20 §:n 1 momentin perusteella kysymys puolustusvoimien tilaamasta sotilaallisesta koulutuksesta ja että näin tilattua koulutusta voi järjestää vain lailla julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi muodostettava Maanpuolustuskoulutusyhdistys — mutta eivät esimerkiksi yhdistyksen jäsenjärjestöt — 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, ehdotetulla tavalla rajattua sotilaallista koulutusta puolustusvoimien johdolla ja ohjauksessa ei valiokunnan mielestä muodostunut ongelmalliseksi myöskään perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Jos taisteluammuntojen käsite on esityksessä kuvatuin tavoin täsmällisesti määrittämätön, voidaan käsitteen poistamista pitää perusteluna. Sinällään taisteluammuntojen käsitteelle lienee kuitenkin arkikielessä määriteltävissä jonkinlainen vakiintunut sisältö. Maallikkona voisi ajatella, että taisteluammunnoilla tarkoitetaan ainakin ehdotetussa 20 a §:ssä tarkoitettua ”ampumakoulutusta, jossa kehitetään yksilön tai taistelijaparin teknistä, taktista ja tilanteenmukaista ampumataittoa ja turvallista aseenkäsittelytaitoa”. On myös oletettavissa, että taisteluammuntojen käsitettä vastaisuudessakin tullaan käyttämään erilaisten sotilaallisten harjoitusten yhteydessä.

Korostan myös, että perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa lakia koskevassa em. lausunnossaan pitänyt Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tuottamaa koulutusta hyväksyttävänä, jos siinä ei ole elementtejä, jotka voimassa olevan lain 2 §:n 1 momentissa on määritelty sotilaalliseen koulutukseen kuuluviksi. Sotilaallisella koulutuksella tarkoitetaan voimassa olevassa laissa puolustusvoimien aseilla, ampumatarvikkeilla tai räjähteillä tapahtuvaa sotilaallisten taitojen sekä joukon yhteistoiminnan kehittämistä sodassa tai muissa aseellisissa selkkauksissa toimimista varten. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan, 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 (PeVL 52/2006 vp s. 3).

Kun esitys jossain määrin poikkeaa perustuslain aiemmin omaksumasta kannasta suhteessa perustuslain 124 §:ään, pidän hyvin perusteluna esityksessäkin todettua tarvetta pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

Totean myös tältä osin lopuksi yksittäisenä havaintonani, että lakiehdotuksessa (20 a §:n 2 momentti) oleva maininta ”Koulutuksen antaminen sarjatulella on kiellettyä”, ei ehkä ole sanamuodoltaan kaikkein onnistunein. Esimerkiksi ”Sarjatulen käytön kouluttaminen ja käyttäminen koulutuksessa on kiellettyä” saattaisi olla perustellumpi vaihtoehto.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antama koulutus ulkomailla (22 c §)

Esityksessä voidaan mielestäni tältäkin osin pitää relevanttina kysymyksenä sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen suhdetta perustuslain 124 §:ssä säädettyihin julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeviin edellytyksiin. Sääntely on tässä suhteessa merkittävästi riippuvaista 20 §:n määritelmien sisällöstä.

Muilta osin minulla ei ole lausunnonle asiassa lausuttavaa. Tämä lausunto annetaan siirtämällä edellä oleva teksti lausuntopalveluun.

Mäkinen Tiina  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Pasi  
Pölönen; Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman