Valtioneuvoston kanslia LAUSUNTO
EU-asioiden osasto/lsn Heidi Kaila 8.12.2015

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys asedirektiivin muuttamista koskevasta ennakkovaikuttamismuistiosta (E 60/2015 vp)

Sisäasiainministeriö on toimittanut 27.10.2015 eduskunnalle E-kirjeen (E 60/2015 vp) EU:n asedirektiivin (91/477/ETY) mahdollisesta muuttamisesta. Ministeriön poliisiosasto on täydentänyt selvitystä 1.12.2015 päivätyllä EU:n päätöksentekoa koskevalla muistiolla. Puolustusvaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta selvitystä muistion viimeisestä kappaleesta. Kappaleen mukaan Suomi voi yrittää saada direktiiviin yleisen poikkeuksen esimerkiksi maanpuolustustarkoituksessa. Poikkeus koskisi kaikkia jäsenvaltioita. Suomi-spesifiä poikkeusta direktiiviin ei voitaisi saada. Direktiivi velvoittaa kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti toteuttamaan sen edellyttämät muutokset kansallisessa lainsäädännössä.

Puolustusvaliokunta tiedustelee, mitkä ovat Suomen vaihtoehdot saada erivapaus asedirektiivin osalta, jos se tulee voimaan. Onko mahdollista saada 1) vain Suomea koskeva erivapaus maanpuolustuksellisin perustein vai 2) koskeeko tällainen erivapaus automaattisesti kaikkia maita. Lisäksi valiokunta pyytää selvitystä siitä, miten Suomi on hakenut ja saanut näitä erivapauksia sekä kuinka realistisena valtioneuvoston kanslia näkee mahdollisuuden minkäänlaisen erivapauden saamiseen.

EU-oikeuden soveltamista koskevat poikkeukset

EU-oikeus soveltuu yhtäläisesti kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin. Taustalla on ajatus, jonka mukaan EU:n toiminta on yhteistä ja yhtenäistä. EU-oikeuden soveltamista koskevat poikkeukset ovat kuitenkin mahdollisia siltä osin, kuin niistä määrätään EU:n perussopimuksissa tai säädetään EU:n lainsäädännössä.

EU:n perussopimuksiin sisältyy soveltamisalaltaan sekä yleisiä että erityisiä poikkeus- ja rajoitusperusteita. Näistä on erotettava tiettyjä jäsenvaltioita koskevat pysyvät tai tilapäiset poikkeus- ja erityisjärjestelyt (esimerkiksi EMU ja Schengenin säännöstö).

EU:n lainsäädännössä voidaan tiettyjen ehtojen täyttyessä säätää poikkeuksista. Poikkeukset eivät voi olla ristiriidassa EU:n perussopimusten kanssa eivätkä ne saa vaarantaa EU-oikeuden mukaisten tavoitteiden toteutumista. Lähtökohtana on, että poikkeusten tulee perustua objektiivisiin seikkoihin ja olla syrjimättömiä. Jäsenvaltiokohtaiset poikkeukset ovatkin hyvin harvinaisia. Käytännössä EU:n lainsäädäntö kirjoitetaan siten, että se koskee näennäisesti kaikkia jäsenvaltioita, vaikka se ei tosiasiassa tulisi sisältönsä puolesta sovellettaviksi koko unionin alueella. Tämä on tyypillistä esimerkiksi eräiden maataloutta koskevien säädösten osalta. Jos soveltamisalaa koskeviin rajauksiin kuitenkin päädytään, pyritään ne tekemään muutoin kuin viittaamalla tiettyihin jäsenvaltioihin tai niiden erityisolosuhteisiin. Rajauksia on mahdollista tehdä esimerkiksi erilaisten maantieteellisten seikkojen pohjalta (tietty leveyspiiri, tietyntyyppisen vesistön esiintyminen tms).

EU:n perussopimuksissa säädetään nimenomaisesti kahdentyyppisistä tilanteista, joissa jäsenvaltioiden voidaan sallia poikkeavan sisämarkkinasääntelystä. Yhtäältä jäsenvaltioille, joiden tulee ponnistella saavuttaakseen muiden jäsenvaltioiden kehitystaso, voidaan antaa väliaikainen poikkeus, jotta ne ehtivät kiriä kehitystasoeron umpeen. Tällaisten toimien tulee aiheuttaa mahdollisimman vähän häiriötä sisämarkkinoiden toiminnalle. Toisaalta yksittäiset jäsenvaltiot voivat eräissä tiukasti rajatuissa tapauksissa pyytää komissiolta EU-säädöksen hyväksymisen jälkeen, että ne saavat pitää tietyt kansalliset säädökset ja määräykset voimassa tai säätää uusia. Komissio voi joko hyväksyä tai hylätä tällaiset toimet osana notifikaatiomenettelyä. Sitä ennen sen tulee varmistaa, etteivät ne ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Ne eivät myöskään saa muodostaa estettä sisämarkkinoiden toiminnalle.

EU:n tuomioistuin arvioi erilaisten poikkeusten ja rajoitusten yhdenmukaisuutta EU-oikeuden kanssa asiayhteyden mukaan soveltaen ns. suppean tulkinnan periaatetta. Poikkeuksia toisin sanoen tulkintaan rajoittavasti. Suurin osa tuomioistuimen ratkaisuista on koskenut tilanteita, joissa EU:n lainsäädäntöä ei ole ollut ja joissa tiettyä kansallista toimenpidettä on arvioitu suoraan suhteessa EU:n perussopimuksiin. Tavoiteltavan päämäärän tulee olla hyväksyttävä. EU:n perussopimusten eri artikloissa ja EU:n lainsäädännössä määritellään useita tällaisia perusteita. Toimenpiteen, jolla asetettuun päämäärään pyritään, on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Sen on oltava omiaan takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen. Tuomioistuin on täsmentänyt tältä osin, että tavoitteeseen on päästävä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Toimenpiteen on myös oltava oikeasuhtainen. Sillä ei saa ylittää sitä, mikä on tosiasiassa tarpeen. Suhteellisuusperiaatteeseen viitataan sekä useissa EU:n perussopimuksen artikloissa että EU-säädöksissä.

Kansallinen turvallisuus ja yleinen järjestys poikkeusperusteina

Euroopan unioni ei ole puolustusyhteisö. Jäsenvaltioiden tehtävänä ja oikeutena on suojella keskeisiä turvallisuusetujaan, mukaan lukien maanpuolustuksesta huolehtiminen. Osana turvallisuusetujensa suojaamista jäsenvaltiot toteuttavat sisäisen ja ulkoisen turvallisuutensa edellyttämiä toimenpiteitä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen mainitaan nimenomaisesti useissa EU:n perussopimuksen artikloissa. Vastaavia viittauksia on myös EU:n lainsäädännössä. Tehtäviin liittyy tyypillisesti julkisen vallan käyttämistä.

Edellä esitetystä ei kuitenkaan seuraa, että toimenpiteet jäisivät EU-oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. EU:n tuomioistuimen mukaan tällaisen varauksen tunnustaminen voisi vaarantaa EU-oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen. Tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansallisten tarpeet voivat näissä kysymyksissä vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Samalla se on korostanut suhteellisuusperiaatteen noudattamisen merkitystä.

EU:n asedirektiivi (91/477/ETY) sääntelee aseiden hankintaa ja hallussapitoa. Sen tavoitteena on varmistaa, että sisämarkkinat toimivat ampuma-aseiden osalta sekä taata korkea turvallisuustaso EU:n kansalaisille. Direktiiviin sisältyy tiettyä joustoa. Sen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kieltääkseen A luokan tuliaseiden ja ampumatarvikkeiden hankinta ja hallussapito. Erityistilanteissa toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää lupia näille tuliaseille ja ampumatarvikkeille, jos yleinen turvallisuus ja järjestys ei vaarannu. Sisäministeriö on toimivaltainen viranomainen arvioimaan, olisiko vastaavantyyppinen, riittävän selkeästi rajattu poikkeus tarkoituksenmukainen ja säädösteknisesti toteutettavissa myös asedirektiivin korvaavassa uudessa EU-säädöksessä. Olennaista on kuitenkin muistaa, että EU:n neuvosto tekee päätöksenä määräenemmistöllä ja että säädös muotoutuu oikeudellisten ja poliittisten kompromissien tuloksena.