Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

29.11.2018

SM1835628
00.00.01.00.00
SMDno-2017-700

Erityisasiantuntija Elina Rantakokko

Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 30.11.2018 klo 9.00

HE 179/2018 vp eduskunnalle ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen HE 179/2018 vp, joka koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/853 aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin (91/477/ETY) muuttamisen (jäljempänä *asedirektiivi)* antamisen johdosta tarpeellisia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Hallitus on esityksessään katsonut, että se voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Omaisuuden suoja

Asedirektiivissä tietyt ampuma-aseen ja latauslaitteen yhdistelmät, eli pitkä keskisytytteistä patruunaa ampuva itselataava ampuma-ase ja yli 10 patruunan latauslaite ja lyhyt keskisytytteistä patruunaa ampuva itselataava ampuma-ase sekä yli 20 patruunan latauslaite ovat jatkossa kiellettyjen aseiden A-luokassa ja niiden hallussapito on sallittua enää joko siirtymäsäännöksen nojalla, jos ne on hankittu ja rekisteröity ennen asedirektiivin voimaantuloa tai asedirektiivin mukaisilla poikkeusluvilla. Asedirektiivin mukaisia poikkeuslupia on mahdollista myöntää esimerkiksi kansallisen puolustuksen tarkoituksessa, ampumaurheilijoille, koulutukseen ja asekeräilijöille.

Esityksessä ehdotetaan, että edellä mainitut ampuma-aseen ja latauslaitteen yhdistelmät olisivat ampuma-aselaissa erityisen vaarallisia ampuma-aseita ja niitä koskisivat aikaisempaa tiukemmat luvanmyöntämisen edellytykset. Asedirektiivin muutokset koskevat ainoastaan 12.6.2017 jälkeen rekisteröityjä ampuma aseita, eli tätä ennen hankitun ja rekisteröidyn ampuma-aseen haltija, jolla on siihen voimassa oleva lupa, voisi pitää hallussaan aseen ja ison latauslaitteen luvan voimassaoloajan.

Asedirektiivin mukaan kapasiteetiltaan isojen latauslaitteiden hankinta on sallittu ainoastaan henkilöille, joilla on siihen lupa. Lisäksi asedirektiivi edellyttää, että jos henkilöllä on asedirektiivissä luvanvaraisten aseiden B-luokkaan luokiteltuun ampuma-aseeseen aselupa ja hänen hallussaan on tällainen kapasiteetiltaan iso latauslaite, häneltä tulee peruuttaa aseluvat

kaikkiin B-luokan ampuma-aseisiin, riippumatta siitä, sopiiko latauslaite asennettavaksi hänellä olevaan ampuma-aseeseen. Asedirektiivin muutos tarkoittaa sitä, että latauslaitteiden kauppaa ja niiden hallussapitoa tulee voida valvoa ja säännellä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ampuma-aselaissa aseen osaksi määritellään kapasiteetiltaan isot latauslaitteet ja ne olisivat luvanvaraisia. Lakiehdotukseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka nojalla sen, joka on asedirektiivin voimaantulon jälkeen hankkinut ampuma-aseen ja tällaisen kapasiteetiltaan ison latauslaitteen, olisi kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta hankittava lupa ampuma-aseen tai sen osan hallussapitoon. Luvan hankkimisen sijasta henkilö voisi luovuttaa latauslaitteen sille, jolla on ampuma-aselain nojalla oikeus sen hankkimiseen tai luovuttaa latauslaitteen poliisille, jolloin latauslaite siirtyisi korvauksetta valtion omistukseen. Esitetyn säännösmuutoksen vaikutuksia rajaisi se, että ampuma-aseen osana ei kuitenkaan pidettäisi sellaista latauslaitetta, joka on valmistettu sellaiseen sarjatuliasemalliin, jonka valmistus on alkanut ennen vuotta 1946 ja joka ei sovi asennettavaksi keskisytytteiseen itselataavaan kertatuliaseeseen tai lippaalliseen kertatuliaseeseen. Asedirektiivin latauslaitteita koskevat säännökset koskevat itselataavaan kertatuliaseeseen asennettavaksi sopivia latauslaitteita ja hallituksen esityksen valmistelussa on katsottu, että esimerkiksi vanhojen Suomi-konepistoolien latauslaitteet eivät sovellu asennettavaksi itselataaviin kertatuliaseisiin, joten ne voitaisiin jättää luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Myöskään pysyvästi toimintakelvottomiksi tehtyjä latauslaitteita ei katsottaisi aseen osiksi, pysyvästi toimintakelvottomaksi tekemisestä on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä sisäministeriön asetuksella.

Esitys vaikuttaa mahdollisuuteen pitää hallussa isoja latauslaitteita ja sitä kautta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Ampuma-aseen tai sen osan hallussapito ei kuitenkaan ole perusoikeus. Voimassa oleva ampuma-aselaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/1997 vp). Ampuma-aseita, aseen osia ja patruunoita koskevan sääntelyn lähtökohtana on niiden hankkimisen ja hallussapidon ja niihin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus. Lupa voidaan antaa, jos luvan antamiselle on hyväksyttävä peruste eikä ole syytä epäillä, että lupaa tai sen nojalla hankittuja tai hallussa pidettyjä esineitä käytetään väärin. Lisäksi on huomioitava, että isot latauslaitteet eivät ole myyntiarvoltaan yleisesti ottaen arvokkaita ja Puolustusvoimat on myynyt niitä muutaman euron kappalehinnalla.

Omaisuudensuojan taannehtivuutta koskeva ulottuvuus liittyy perinteisesti ennen kaikkea yksityisoikeudellisten sopimussuhteiden pysyvyyteen eikä hallintopäätösten, kuten esimerkiksi aseluvan myöntämisen, pysyvyyteen. Tällaisiin hallinnollisiin päätöksiin liittyviä oikeutettuja odotuksia suojaa kyllä hallinto-oikeudellinen luottamuksensuoja, mutta tämän ei taas ole perinteisesti ajateltu asettavan ehdottomia rajoitteita lainsäätäjälle. Aseiden omistamisen luvanvaraistaminen ja tästä johtuvat esimerkiksi luovuttamista koskevat rajoitukset ovat sinällään perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisessa käytännössään hyväksymiä (esim. PeVL 15/1996 vp). Näin ollen omaisuudensuojasta ei sinänsä johdu esteitä tämän kaltaiselle ”taannehtivalle” puuttumiselle omaisuudensuojan kannalta merkitykselliseen lupalainsäädäntöön.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aseluvan peruuttamista koskevaa säännöstä niin, että niitä syitä, joiden perusteella poliisin tulee peruttaa lupa ilman harkintaa, olisi nykyistä enemmän. Ehdotuksen mukaan lupa tulisi aina peruuttaa, kun luvan myöntämisen edellytyksiä ei enää olisi, kun nykyisin peruuttaminen on näissäkin tapauksissa ollut harkinnanvaraista. Lisäksi esityksellä tarkennettaisiin harkinnanvaraisia peruuttamisperusteita. Muutoksella pantaisiin täytäntöön asedirektiivin jäsenvaltioille asettama vaatimus perua ampuma-aseen hankkimiseen tai hallussapitoon annettu lupa, jos luvan myöntämisen edellytyksiä ei enää ole.

Ampuma-aselain 67 §:n muutoksen johdosta lupa peruutettaisiin ilman harkintaa käytännössä vain niissä tapauksissa, joissa luvan myöntämisen edellytyksiä ei yksiselitteisesti enää olisi. Poliisilta saatujen tietojen mukaan lupa on peruutettu tapauksissa, joissa luvanhaltijaa ei ole käyttäytymisensä tai terveydentilansa perusteella katsottu ampuma-aselain tarkoittamalla tavalla sopivaksi hankkimaan tai pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseen osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia aseita, johdonmukaisesti myös nykykäytännön mukaan, vaikka ampuma-aselain 67 §:n nykyisen muotoilun mukaan peruuttaminen onkin ollut harkinnanvaraista, joten käytännön ei arvioida muuttuvan ehdotetun muutoksen johdosta.

Lisäksi peruuttamisperusteeksi lisättäisiin se, että henkilöllä on asedirektiivissä B-luokkaan luokiteltuun ampuma-aseeseen aselupa ja hänen hallussaan on kapasiteetiltaan iso latauslaite ilman sen hallussapitoon oikeuttavaa lupaa, koska muutetun asedirektiivin mukaan tällaisessa tilanteessa aseluvat kaikkiin B-luokan ampuma-aseisiin tulee peruuttaa. Poikkeuksena lupien peruuttamiseen olisi kuitenkin se, jos henkilö luovuttaisi itse luvattoman latauslaitteen poliisille.

Asedirektiivi edellyttää jäsenvaltioita peruuttamaan ampuma-aseiden hankkimiseen ja hallussapitoon myönnetyt luvat, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty. Toisaalta ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan peruuttamisella puututaan luvanhaltijan oikeuteen käyttää omaisuuttaan, itse omistusoikeus säilyy edelleen luvanhaltijalla.

Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että ehdotus on sopusoinnussa omaisuudensuojan kanssa.

Lainsäädännön taannehtivuus

Perustuslain 8 §:n mukainen taannehtivan lain säätämisen kielto koskee taannehtivia kriminalisointeja. Asedirektiivissä siirtymäsäännös kiellettyyn luokkaan siirrettyihin ampuma-aseisiin on sidottu ennen direktiivin voimaantuloa hankittuihin ja rekisteröityihin aseisiin.

Se, että lailla rajoitetaan tietyn luvan voimassaoloaikaa tulevaisuudessa olevasta lain voimaantulon ajankohdasta lukien, ei sellaisenaan ole taannehtivan rikoslainsäädännön säätämistä, vaikka luvaton toiminta on säädetty rangaistavaksi. Se, että tällainen siirtymäsäännös on rajoitettu tiettyihin tapauksiin, ei siis myöskään sellaisenaan riko rikosoikeudellista taannehtivuuskieltoa.

Toinen asia on, että jos luvan saaneiden asemaan puututaan lailla, joka tulee hyvin nopeasti voimaan, lainsäätäjällä voi olla aihetta järjestää niin, että luvanhaltijoilla on kohtuullinen tilaisuus ilman sanottavia oikeudenmenetyksiä järjestää asiansa uuden lainsäädännön edellyttämään kuntoon. Tämä ei

sellaisenaan ole taannehtivaa rikoslainsäädäntöä koskeva kysymys. Jos tällaista kohtuullista tilaisuutta ei ole, voisi rangaistavuus uudessa tilanteessa kuitenkin olla epäasianmukainen.

Yhdenvertaisuus

Esityksellä on liittymäkohtia perustuslaissa turvattuun yhdenvertaisuuteen. Sotilaallisia valmiuksia palvelevaan ampumakoulutukseen osallistumista varten, eli niin kutsutulla reserviläispoikkeusperusteella, voitaisiin myöntää lupa asedirektiivissä kiellettyyn aseeseen vain sijoittamiskelpoiselle hakijalle, eli hallituksen esityksen perustelujen mukaan asepalveluksen suorittaneelle henkilölle. Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeusuudistuksen esitöihin (HE 309/1993 vp, s. 42—43) samoin kuin omaan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöönsä viitaten, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 37/1997 vp, s. 2/II). Valiokunta on lisäksi käytännössään pitänyt olennaisena, voidaanko kulloinenkin sääntely henkilöiden asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. PeVL 46/2006 vp, s. 2/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Edellä mainitun aseluvan antamisen sitomisen asepalveluksen suorittamiseen ei voida katsota rikkovan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta, sillä poikkeamiseen on hyväksyttävä peruste. Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että tarve myöntää lupa direktiivissä kiellettyyn ampuma-aseeseen suurella latauslaitteella kansalliseen puolustukseen liittyvässä tarkoituksessa johtuu asepalveluksen suorittaneen henkilön tarpeesta harjoitella mahdollisimman paljon Puolustusvoimilla käytössä olevaa ampuma-asetta muistuttavalla ampuma-aseella. Lisäksi ehdotetun sääntelyn vaikutuksia rajoittaisi se, että henkilö, joka ei olisi suorittanut asepalvelusta, voisi saada aseluvan harjoitteluun ampuma-aseella, jossa on pienempi latauslaite. Lisäksi on huomattava, että hallituksen esityksen mukaan luvan direktiivissä kiellettyjen aseiden luokkaan siirrettyyn aseeseen suurella latauslaitteella voi saada myös ampumaurheilua varten, jolloin vaatimusta asepalveluksen suorittamisesta ei olisi.

Yksityiselämän suoja

Esityksessä ehdotettu lausuntomenettely Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnan johtajaksi harkittavasta henkilöstä liittyy perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan. Esityksen mukaan Puolustusvoimat pyytäisi poliisilta lausunnon Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnan johtajaksi harkittavasta henkilöstä. Esityksen mukaisesti poliisi saisi Puolustusvoimilta tiedon Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnan johtajan hyväksymisestä ja hyväksynnän peruuttamisesta. Menettelyn tarkoituksena on mahdollistaa se, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnan johtajalla ei tarvitsisi olla aselupaa, vaan hän voisi hyväksynnän nojalla käsitellä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampuma-aseita sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämistä varten. Oikeus olisi sidottu sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämiseen, joten se olisi rajatumpi kuin se esityksen valmistelussa esillä ollut vaihtoehto, että ammunnan johtajalta edellytettäisiin rinnakkaislupaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampuma-aseisiin.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 23/2006 vp, s. 3/I).

Koska Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnan johtajalta ei edellytettäisi voimassaolevaa aselupaa, olisi perusteltua, että poliisi tarkastaisi hänen soveltuvuutensa ampuma-aseen tai aseen osan hallussapitoon ja saisi sitä varten tiedon tehtävään harkittavasta henkilöstä Puolustusvoimilta. Poliisi merkitsisi lisäksi tiedon siitä, että henkilö toimii Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnan johtajana, tietojärjestelmäänsä. Olisi tärkeää, että poliisi saisi tiedon myös Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnan johtajan hyväksynnän peruuttamisesta, koska jos henkilö olisi rikkonut velvoitteitaan tai muuten sopimaton toimimaan ammunnan johtajana, voisi tällä olla merkitystä henkilön mahdollisten omien aselupaedellytysten täyttymisen kannalta.

Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että esityksellä ei rikota perustuslain yksityiselämän suojaa koskevaa säännöstä.

Yhdistymisvapaus

Hallituksen esitys liittyy perustuslain 13 §:ssä turvattuun yhdistymisvapauteen. Asedirektiivissä ampuma-aseen hankkimiseen tai hallussapitoon oikeuttavan luvan yhdeksi myöntämisen edellytykseksi ampumaurheilua varten kiellettyihin A-luokan ampuma-aseisiin on lisätty se, että virallisesti tunnustettu ampumaurheilujärjestö on antanut todistuksen siitä, että urheiluampuja on ampumaseuran jäsen ja on harjoitellut säännöllisesti urheiluammuntaa seurassa vähintään vuoden ajan. Hallituksen esityksessä A-luokkaan siirrettyjen ampuma-aseiden osalta aseluvan saamisen edellytyksenä olisi asedirektiivin mukaisesti yhdistyksen jäsenyys. Muutos tarkoittaa käytännössä perustuslain mukaisen negatiivisen yhdistymisvapauden, eli oikeuden olla kuulumatta yhdistykseen, rajoittamista. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) yhdistymisvapauden lähtökohtana on vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Ehdotettu sääntely ei merkitse yhdistyksen pakkojäsenyyttä, eli jäsenyyttä yhdistyksessä suoraan lain säännösten perusteella. Koska yhdistyksen jäsenyys olisi aseluvan saamisen edellytys, aiheutuu yhdistykseen kuulumattomuudesta hakijalle kuitenkin kielteinen seuraus ja siten tosiasiallinen, olennainen rajoitus yhdistymisvapaudelle. Ehdotettu säännös on erittäin rajattu, sillä vaatimus koskee vain kiellettyjä A-luokan aseita, ja vaatimus kohdistuu vain henkilöihin, jotka ottavat osaa kilpailuihin tai valmistautuvat niihin, ja jotka todennäköisesti ovat muutoinkin jonkin ampumaseuran jäseniä, joten voidaan katsoa, että yhdistymisvapauteen liittyvä rajoitus ei muodostu olennaiseksi, minkä lisäksi rajoitus on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti muotoiltu.

Esityksessä ehdotetaan, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys saisi luvan yhteisönä tiettyihin asedirektiivin A-luokan aseisiin sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämistä varten. Maanpuolustuskoulutusyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys ja tämänkin vuoksi sen erityisaseman ei voida

katsoa loukkaavan yhdistysten osalta perustuslaissa säädettyä yhdenvertaisuutta (PeVL 52/2006 vp).

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävät liittyvät vapaaehtoiseen maanpuolustukseen ja siihen liittyvään sotilaalliseen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevaan koulutukseen. Yhdistyksen toimintamenoja katetaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 11 §:n mukaisesti valtion talousarvioon vuosittain otettavalla määrärahalla.

Maanpuolustuskoulutusyhdistys ja sen antama ampumakoulutus yhdistetään puolustushallintoon, mistä johtuen puolustushallinnon viranomaisten tulee ohjata ja valvoa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen antamaa ampumakoulutusta kokonaisuudessaan. Kyseinen ohjaus ja valvonta eivät ole mahdollisia, jos ampumakoulutusta annetaan muuna kuin julkisena hallintotehtävänä. Ampumatoimintaa koskevasta rajoituksesta erityisen vaarallisten ampuma-aseiden osalta ei myöskään voida katsoa olevan merkittävää haittaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toimintaan osallistuville, sillä esimerkiksi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen jäsenjärjestöjen ja näiden järjestöjen jäsenjärjestöjen toiminnassa on mahdollista vapaasti harrastaa ampuma-aselain ja yhdistyslain rajoissa ammuntaa. Nämä seikat ja ennen muuta Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisoikeudellisten hallintotehtävien erityinen luonne ja yhdistyksen yhteys puolustushallintoon huomioon ottaen, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muutosesitys on sopusoinnussa perustuslain kanssa. Lisäksi on huomioitava, että esityksen mukaan muut yhdistykset, kuten reserviläisjärjestöt, voisivat saada aselupia tiettyihin asedirektiivissä kiellettyihin ampuma-aseisiin ampumaurheilukouluttamista varten, kuten sovelletun reserviläisammunnan kouluttamiseen.

Liitteet -

Jakelu Perustuslakivaliokunta