Janne Salminen 5.12.2018
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta (HE 179/2018 vp)

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus ampuma-aselain ja vapaaehtoisesta maapuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain muutosta koskeva esitys.

Esityksellä on tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin asedirektiivin muutokset. Ampuma-aselaissa ehdotetaan säädettäväksi ampuma-aseluvan haltijoiden seurannasta ja aseluvan säännöllisestä tarkastelusta. Ampuma-aselakiin esitetään lisäyksiä siltä osin kuin on kysymys aseen ostajan henkilöllisyyden ja aseluvan tarkastamisesta etäkaupan yhteydessä. Ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan peruuttamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lupa tulee peruuttaa niissä tapauksissa, joissa luvan myöntämisen edellytyksiä ei enää ole. Lisäksi harkinnanvaraisia ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan peruuttamisperusteita tarkennettaisiin. Muutoksilla edistettäisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä muun muassa parantamalla ampuma-aseiden ja aseen osien jäljitettävyyttä ja tarkentamalla sääntelyä aselupaehtojen seurannasta. Myös asealan elinkeinotoiminnan sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa seurantajärjestelmää kehittämällä. Ampuma-aselain määritelmiä ja luvan myöntämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä koskevissa muutosehdotuksissa on kyse direktiivien muutosten seuraamisesta.

2. Kysymyksessä on siis Euroopan unionin lainsäädäntöä merkittävin osin implementoivasta kansallisesta sääntelystä.

3. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöön-panosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 2/2017 vp ja PeVL 51/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. myös PeVL 44/2016 vp ja PeVL 51/2014 vp ja niissä viitatut lausunnot.

Tämä aspekti taas edellyttää, että hallituksen esityksessä selostetaan asianmukaisesti valtioneuvoston käsitys kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 44/2016 vp).

Nyt arvioitavana oleva lakiesitys sisältää asianmukaista selvitystä kansallisen liikkumatilan alasta.

4. Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysperustelut (s. 84 alkaen), joissa selvitetään ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin etenkin yhdenvertaisuuden, yksityiselämän suojan, yhdistymisvapauden, omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta. Lisäksi arvioidaan ehdotusten suhdetta lainsäädännön taannehtivuutta koskevien oikeusperiaatteiden kannalta. Hallitus on katsonut, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Havaintojeni mukaan hallituksen esityksessä on asianmukaisesti ja itse asiassa laajastikin selvitetty perustuslakivaliokunnan käytäntöä sanotuilta osin. Hallituksen esityksessä esitettyyn voidaan pääasiassa yhtyä. Omalta osaltani teen seuraavassa elinkeinovapauteen ja yhdistymisvapauteen liittyviä tarkentavia huomioita.

Niiden ohella on aiheellista kiinnittää huomiota myös yhdenvertaisuuteen vaikuttavaan sääntelylähtökohtaan, jonka mukaisesti tämäntyyppisessä lupasääntelyssä asetetaan terveys- ja ikäperustaisia edellytyksiä lupien saamiselle. Tältä osin hallituksen esityksessä käsitellään asiaa perustuslain kannalta niukanlaisesti ja puutteellisesti. Käsitykseni mukaan tällä alalla on kuitenkin riittävät, hyväksyttävät perusteet asettaa lupien saamiselle myös ikä- ja terveysperustaisia edellytyksiä. Seikka edellyttänee kuitenkin käsittelyä perustuslain 6 §:n säännöksen kannalta perustuslakivaliokunnan puolelta, kun sitä ei hallituksen esityksessä ole liiemmälti tehty. Tältä osin kuitenkin asian tarkastelu on käsitykseni mukaan tehty aikaisemmassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2010 vp (HE 106/2009 vp johdosta), joka niin ikään koski aselakia, tavalla, jota voidaan seurata nytkin. Seikka olisi kuitenkin nostettava esiin myös tässä yhteydessä, kun hallituksen esityksessä ei sitä käsitellä.

5. Aselaki itsessään on merkittävin osin säädetty vuonna 1998, ja nyt on kysymys muutoksista tähän sääntelyyn. Mainittu vuoden 1998 sääntely ja monet siihen myöhemmin tehdyt muutokset puolestaan on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. (Ks. erit. PeVL 35/1997 vp annettu HE 183/1997 vp johdosta.) Siten vaikka kysymys onkin ennen nykyistä perustuslakia säädetystä perustasta, se on kuitenkin arvioitu perusoikeusuudistuksen jälkeisten perustuslain säädösten valossa.

6. Käsitykseni mukaan elinkeinovapauden käsittely hallituksen esityksessä esittämän perusteella edellyttää lisätarkasteluja perustuslakivaliokunnan puolelta.

Perustuslain 18.1 §:n turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä vahvistetaan jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena

pääsääntönä. Elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Vakiintuneen käytännön mukaisesti laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Tästä on runsaasti perustuslakivaliokunnan täysin vakiintunutta käytäntöä.

Käsillä olevan sääntelyn arvioinnissa on huomattava, että siinä elinkeinolle asetettava luvanvaisuus ei ole yksinomaan oikeusharkintaan vaan myös tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa. Lupa ei siis säädösehdotusten sanamuodon mukaan ole myönnettävä tiettyjen edellytysten täyttyessä vaan se voidaan myöntää tiettyjen edellytysten täyttyessä. Nykyisin elinkeinolupien sääntelyssä on voimakkaasti siirrytty sidotun harkinnan suuntaan, osin perustuslain elinkeinovapautta koskevan sääntelyn ja sen tulkinnan kehityksen myötä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa, tosin varsin vanhassa aselakia koskevassa lausunnossaan PeVL 35/1997 vp käsitellyt juuri kyseistä aspektia

> ”Hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa 15/1996 vp, että hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin mukainen pääsääntö on elinkeinovapaus ja että poikkeuksellisesti luvanvaraisuuskin on mahdollinen, mutta siitä on aina säädettävä lailla (ks. myös PeVL 40 ja 47/1996 vp). Laissa säädettävien perusoikeusrajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällössä valiokunta piti hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin kannalta tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa on merkitystä muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.
>
> Asealan elinkeinon harjoittamisoikeutta rajoittavat lupasäännökset sisältyvät lähinnä 1. lakiehdotuksen 2-4 lukuun. Luvanvaraisuudesta seuraavia elinkeinovapauden rajoituksia puoltavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, joiden huomioon ottamiseksi rajoituksia voi myös pitää välttämättöminä. Ehdotetuissa säännöksissä on niin ikään otettu huomioon ne vaatimukset, joita edellä mainitussa valiokunnan lausunnossa asetettiin lakitasoiselle sääntelylle. Lakiehdotuksen 20 §:n perusteluissa todetaan, että kysymyksessä ovat vapaaharkintaiseen viranomaispäätökseen perustuvat luvanvaraiset elinkeinot.
>
> Valiokunnan mielestä elinkeinoluvan myöntämisen tulee pääsääntöisesti perustua laillisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tässä tapauksessa voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan asealan valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä harkintaa.”

Lainaus osoittaa, että perustuslain tulkinnan peruslähtökohdat ja tulkinnan linjat ovat samat kuin nykyisin. Tähän samaan perustuslakivaliokunta on merkittävästi myöhemmin antamassaan lausunnossaan PeVL 18/2010 vp viitannut nimenomaan aselain perustuslakimukaisuuden tarkastelun yhteydessä. Nyt lupien edellytyksiä täsmennetään edelleen, mutta myös nykyisessä lainsäädännössä esitetään säilytettäväksi tarkoituksenmukaisuusharkinta. Perustuslakivaliokunta on sen kyseisen lainsäädännön osalta aikaisemmin hyväksynyt yllä lainaamillani perusteilla. Ne ovat edelleen relevantteja, mutta elinkeinolupien sääntelyssä on selkeästi liikuttu sidotun harkinnan suuntaan. Vaikka sääntely ehdotetussa muodossa hyväksyttäisiin, on syytä korostaa, että myös tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta on pitäydyttävä harkinnassa, jossa on otettava huomioon ainakin hallinto-oikeudelliset yleiset oikeusperiaatteet perusoikeusmyönteisesti tulkittuna. Kuitenkin ehdotettua sääntelyä voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin antamien lausuntojen valossa pitää hyväksyttävänä. (Ks. lisäksi PeVL 13/2014 vp)

Kuitenkin erityisesti siltä osin kuin on kysymys aselain 23a §:n tarkoittamasta väliaikaisesta peruuttamisesta olisi harkittava lisäksi, tulisiko säännöksessä tarkemmin rajata edellytysten osalta esimerkiksi viittauksilla peruuttamisen todennäköisyyteen, koska 23a §:n 2 momentin viimeisen virkkeen osalta väliaikainen peruuttaminen voisi periaatteessa olla pitkäkestoistakin.

7. Toinen seikka, joka havaintoni mukaan edellyttää perustuslakivaliokunnan lähempää tarkastelua, liittyy yhdistymisvapauteen.

Kysymys on tarkastelusta hyvin rajatulta osin, ja tätä aspektia on käsitelty myös hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Ehdotuksen 45.8 § 8 momentti 3 kohtaan nimittäin sisältyy edellytys kuulua ampumaurheiluyhdistyksen jäseneksi luvan saannin edellytyksenä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 18/2010 vp (HE 106/2009 vp johdosta käsitellyt tämän tapaista asetelmaa nimenomaisesti aselain yhteydessä ja pitänyt jäsenyysedellytyksen poistamista edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Pidän ongelmallisena, että hallituksen esityksessä ei avoimesti tuoda esiin tätä seikkaa, vaikka siinä esitetään nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta kannasta poikkeavaa sääntelyä ja vaikka tämän nimenomaisesti aselakien yhteydessä annetun kannan on tullut ollut tässä yhteydessä tiedossa.

Tuolloisessa yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että

> Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen 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. Ehdotettu sääntely ei merkitse yhdistyksen pakkojäsenyyttä: jäsenyyttä yhdistyksessä suoraan lain säännösten perusteella. Koska yhdistyksen jäsenyys on hankkimisluvan saamisen edellytys, aiheutuu yhdistykseen kuulumattomuudesta hakijalle kuitenkin kielteinen seuraus ja siten tosiasiallinen, olennainen rajoitus yhdistymisvapaudelle. Yhdistymisvapauden rajoittamiselle on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Ampumaurheilussa ja -harrastuksessa käytettävän käsiaseen hankkimisluvan hakijalta voidaan edellyttää, että hän osoittaa luvan saamisen edel-

lytyksenä olevan aktiivisen harrastuksensa jatkuvuuden. Sääntelyn perimmäisenä tavoitteena on vähentää sitä, että ampuma-aseita on henkilöillä, jotka voivat aiheuttaa itselleen tai toiselle hengen- ja terveydenvaaraa.

Ampumaseuran pakollista jäsenyyttä hankkimisluvan edellytyksenä on arvioitava myös välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Siten yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä. Oikeus kuulua yhdistykseen ei anna yksilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen (HE 309/2003 vp, s. 60/I). Ampumaseuran jäsenyys hankkimisluvan ehtona merkitsisi käytännössä sitä, että yhdistyksen päätös olla ottamatta henkilöä yhdistyksen jäseneksi muodostuisi ratkaisevaksi luvan saamisen kannalta. Ehdotettu sääntely ei siten ole ongelmaton myöskään perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon ja 124 §:n hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle kannalta.

Ampumaseuran ampuma-asekouluttajan antamalla todistuksella voidaan riittävän luotettavasti osoittaa hakijan ampumaurheilun ja -harrastuksen aktiivisuus ja vakiintuneisuus, eikä ampumaseuran jäsenyyttä ole syytä säätää hankkimisluvan edellytykseksi. Tämän tarkistuksen tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä

Hallituksen esityksessä on sinänsä todettu asiamukaisesti ne seikat, joita tämän jäsenyyskriteerin osalta pitää huomioida myös valtiosääntöisessä tarkastelussa. Lisäksi kisoihin osallistumiseen liittyy säännönmukaisesti lisensiointi ja sen edellyttämä jäsenyys, mutta se ei ole valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa asianmukaisesti huomioonotettava peruste jäsenyyskriteerille. Tosiasiassa nämä henkilöt kuitenkin harrastusta harjoittaakseen kuuluvat yhdistyksiin.

Jos asiaa arvioitaisiin puhtaasti kansallisesti, näkemykseni mukaan tässä yhteydessä ei olisi hallituksen esityksessä esitetyistä perusteluista huolimatta perustetta olla seuraamatta perustuslakivaliokunnan aikaisempaa selvää kantaa. Edellytys johtuu kuitenkin suoraan implementoitavasta direktiivistä. Tämä seikka sinänsä tuodaan esiin myös hallituksen esityksessä, mutta siinä ei avata sitä, mitä se tarkoittaa valtiosääntöoikeudellisesti perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan. Oman käsitykseni mukaan myös tältä osin voitaisiin soveltaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 51/2014 vp omaksumaa ja myöhemminkin soveltamaa lähestymistapaa, joka sisällyttää täytäntöönpanosääntelyn arviointikehikkoon yhtenä aspektina sen, että täytäntöönpanosääntely silloin, kun se on mahdollista sisällyttää yhtenä merkittävänä aspektina myös sen, että se on unionisääntelyn mukaista.