Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
11.02.2019

SM193812
00.00.01.00.00
SMDno-2017-700

Erityisasiantuntija Elina Rantakokko, SM/PO

Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 12.2.2019 klo 10.00

Lausunto perustuslakivaliokunnalle ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 179/2018 vp)

Sisäministeriö on ollut kuultavana hallituksen esityksestä ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta (HE 179/2018 vp) perustuslakivaliokunnassa 30.11.2018 ja toimittanut kuulemista varten valiokuntaan kirjallisen asiantuntijalausunnon. Sisäministeriöllä ei ole tietoa siitä, mitkä ovat ne perustuslailliset kysymykset, joiden vuoksi valiokunta on kutsunut ministeriön uudestaan hallituksen esityksen osalta kuultavaksi.

Esityksen mietintövaliokuntana toimivassa hallintovaliokunnassa sekä lausunnon esityksestä hallintovaliokunnalle antaneessa puolustusvaliokunnassa suurinta huomiota ovat herättäneet ehdotus tiettyjen ampuma-aseiden latauslaitteiden säätämisestä luvanvaraisiksi, niin kutsutun reserviläispoikkeuksen sisältö ja sen laajuus sekä sotilaallisia valmiuksia palvelevaan koulutukseen liittyvät kysymykset. Isoja latauslaitteita koskevat kysymykset ovat merkityksellisiä perustuslain (731/1999) 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta ja reserviläispoikkeuksen sisältö sekä laajuus ovat merkityksellisiä asedirektiivin oikeasisältöisen täytäntöönpanon kannalta. Sisäministeriö keskittyy lausunnossaan näihin kysymyksiin. Sotilaallisia valmiuksia palvelevaan koulutukseen liittyviltä osilta esityksellä on liittymäkohta hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään. Asiaa käsitellään puolustusministeriön asiantuntijalausunnossa perustuslakivaliokunnalle.

Perustuslain 15 § Omaisuudensuoja

Voimassa olevassa ampuma-aselaissa (1/1998) latauslaitteita ei ole määritelty aseen osaksi, eivätkä ne ole luvanvaraisia. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/853 aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin (91/477/ETY) muuttamisesta (jäljempänä *asedirektiivi)* itselataavat keskisytytteistä patruunaa ampuvat kertatuliaseet sijoitettiin kiellettyjen ampuma-aseiden luokkaan siinä tapauksessa, että niiden osana on kapasiteetiltaan iso latauslaite tai vastaava irrotettava

latauslaite on lisätty ampuma-aseeseen. Kiellettyjen ampuma-aseiden A-luokkaan siirtyivät pitkät itselataavat ampuma-aseet, joilla voidaan laukaista yli 11 patruunaa ilman uudelleenlatausta, jos latauslaite, jonka kapasiteetti on yli 10 patruunaa, on kyseisen ampuma-aseen osa, tai ampuma-aseeseen on lisätty irrotettava latauslaite, jonka kapasiteetti on yli 10 patruunaa ja lyhyet ampuma-aseet, joilla voidaan laukaista yli 21 patruunaa ilman uudelleenlatausta, jos latauslaite, jonka kapasiteetti on yli 20 patruunaa, on kyseisen ampuma-aseen osa, tai ampuma-aseeseen on lisätty irrotettava latauslaite, jonka kapasiteetti on yli 20 patruunaa. Asedirektiivin johdantokappaleessa 23 todetaan, että jotkin itselataavat kertatuliaseet voidaan helposti muuntaa sarjatuliaseiksi, jolloin ne ovat turvallisuusuhka. Lisäksi edellä mainitussa kappaleessa todetaan, että tietyt itselataavat kertatuliaseet saattavat olla patruunakapasiteettinsa vuoksi erittäin vaarallisia, vaikkei niitä muutettaisikaan tällä tavoin. Asedirektiivin johdantokappaleessa todetaan, että tämän vuoksi olisi kiellettävä siviilikäytössä sellaiset itselataavat kertatuliaseet, joissa on suuren patruunamäärän ampumisen mahdollistava latauslaite, sekä itselataavien kertatuliaseiden ja irrotettavan, kapasiteetiltaan suuren latauslaitteen yhdistelmä. Asedirektiiviä muutettaessa on siis katsottu, että jo pelkkä patruunakapasiteetti tekee tietyistä itselataavista kertatuliaseista lähtökohtaisesti siviilikäyttöön sopimattomia ja näihin aseisiin saisi myöntää lupia enää poikkeuksellisesti.

Asedirektiivissä isokapasiteettisia latauslaitteita ei ole määritelty aseen osaksi, mutta asedirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita tietyissä tilanteissa peruuttamaan luvatta isoa latauslaitetta hallussaan pitävältä aseluvat ja sisältää säännöksen koskien ison latauslaitteen hankintaa. Asedirektiivin mukaan tiettyjen kapasiteetiltaan isojen latauslaitteiden hankinta on sallittu ainoastaan henkilöille, joilla on siihen lupa joko asedirektiivin mukaisen siirtymäsäännöksen perusteella tai direktiivin 6 artiklan mukaisten poikkeuslupaperusteiden perusteella. Se, että ison latauslaitteen hankinta on sallittua ainoastaan asedirektiivin mukaisten lupien haltijoille tarkoittaa sisäministeriön näkemyksen mukaan käytännössä sitä, että viranomaisen tulee pystyä valvomaan latauslaitteen luovutuksia. 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. Asedirektiivi ei tältä osin jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on katsottu, että asedirektiivin muutos tarkoittaa sitä, että latauslaitteiden luovutuksia ja niiden hallussapitoa tulee voida valvoa ja säännellä, jotta direktiivi voidaan panna täytäntöön tehokkaasti ja oikeasisältöisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että tietyt asedirektiivissä kiellettyjen ampuma-aseiden luokkaan siirretyt ampuma-aseen ja latauslaitteen yhdistelmät olisivat ampuma-aselain 9 §:n mukaisesti erityisen vaarallisia ampuma-aseita ja niitä koskisivat aikaisempaa tiukemmat luvanmyöntämisen edellytykset. Isot latauslaitteet määriteltäisiin ampuma-aselain 3 §:ssä aseen osaksi, niitä koskisivat aseen osia koskevat merkintävaatimukset ja ne olisivat luvanvaraisia. 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 siirtymäsäännös direktiivissä kiellettyjen aseiden A-luokkaan siirrettyihin ampuma-aseisiin on mahdollinen, jos ampuma-ase on laillisesti hankittu ja rekisteröity ennen direktiivin voimaantuloa. Asedirektiivi ei jätä liikkumavaraa siirtymäsäännöksen soveltamisesta direktiivin voimaantulon jälkeen hankittuihin ampuma-aseisiin. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on katsottu, etteivät latauslaitteet yksinään, ilman niihin kuuluvaa ampuma-asetta täytä direktiivin siirtymäsäännösluville asetettua vaatimusta rekisteröinnistä ennen direktiivin voimaantuloa, jolloin sellaisen latauslaitteen haltijalle, jolla ei ole latauslaitteeseen sopivaa ampuma-asetta, ei voitaisi myöntää lupaa pitää latauslaitetta hallussaan asedirektiivin siirtymäsäännöksen nojalla.

Lakiehdotukseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka nojalla sen, joka on asedirektiivin voimaantulon jälkeen hankkinut ampuma-aseen ja kapasiteetiltaan ison latauslaitteen, olisi kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta hankittava lupa ampuma-aseen tai sen osan hallussapitoon. Hallituksen esityksen mukaan luvan erityisen vaarallisen ampuma-aseen tai sen osan hallussapitoon voisi saada esimerkiksi reserviläispoikkeusperusteella, ampumaurheiluperusteella tai asekeräilyperusteella. 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. Näitä esineitä on runsaasti muun muassa muistoesineinä. 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 ja valvonnan ulkopuolelle rikkomatta asedirektiivin velvoitteita. Myöskään pysyvästi toimintakelvottomiksi tehtyjä latauslaitteita ei katsottaisi aseen osiksi, joten latauslaitteen voisi halutessaan tehdä pysyvästi toimintakelvottomaksi ja pitää sen hallussaan. Pysyvästi toimintakelvottomaksi tekemisestä annettaisiin tarkempia säännöksiä sisäministeriön asetuksella.

Esitys vaikuttaa mahdollisuuteen pitää hallussa isoja latauslaitteita ja sitä kautta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (ks. esim. PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2.) Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62). Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvin erilaisin kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset

edellytykset. Omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, isot latauslaitteet eivät ole olleet myyntiarvoltaan yleisesti arvokkaita ja esimerkiksi Puolustusvoimat on myynyt niitä muutaman euron kappalehinnalla. Toisaalta sisäministeriön tiedossa on, että näitä esineitä on runsaasti yksityishenkilöillä esimerkiksi muisto- ja koriste-esineinä. Esityksen vaikutuksia latauslaitteiden omistajiin on pyritty rajaamaan ehdotuksella, jonka mukaan tiettyjä sarjatuliaseiden latauslaitteita ei katsottaisi aseen osaksi ja lisäksi ehdotuksella, jonka mukaan pysyvästi toimintakelvottomaksi tehtyjä latauslaitteita ei katsottaisi aseen osaksi. Edellä mainituilla keinoilla on pyritty siihen, ettei ehdotettu sääntely muodostuisi kohtuuttomaksi latauslaitteiden haltijoille ja ettei latauslaitteen luovuttaminen korvauksetta valtiolle olisi ainoa vaihtoehto lain voimaantullessa niiden latauslaitteiden haltijoiden osalta, jotka eivät voisi saada lupaa latauslaitteen hallussapitoon siirtymäsäännöksen nojalla.

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). Hallituksen esitystä valmisteltaessa on katsottu, että omaisuudensuojasta ei sinänsä johdu esteitä tämän kaltaiselle ”taannehtivalle” puuttumiselle omaisuudensuojan kannalta merkitykselliseen lupalainsäädäntöön.

Asedirektiivin täytäntöönpanosta reserviläispoikkeuksen osalta

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 7 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II). 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 51/2014 vp, s. 2/II ja siinä viitatut lausunnot).

Asedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset viranomaiset voivat muun muassa kansalliseen puolustukseen liittyvissä tarkoituksissa myöntää poikkeuksellisesti ja asianmukaisesti perustellulla tavalla yksittäistapauksissa lupia A-luokkaan kuuluville ampuma-aseille, jos yleinen turvallisuus ja yleinen järjestys eivät vaarannu. Asedirektiivin 6 artikla sisältää siis mahdollisuuden myöntää aselupia kiellettyjen ampuma-aseiden luokassa oleviin ampuma-aseisiin ja on jäsenvaltion harkinnassa, halutaanko tätä mahdollisuutta käyttää.

Hallituksen esityksen ampuma-aselain 43 ja 45 §:ää koskevilla muutoksilla pantaisiin osaltaan täytäntöön asedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mahdollistama poikkeus myöntää uusia aselupia tiettyihin erityisen vaarallisiin ampuma-aseisiin kansallisen puolustuksen tarkoituksessa poikkeuksellisesti ja asianmukaisesti perustellulla tavalla yksittäistapauksessa niin, että yleinen

järjestys ja turvallisuus eivät vaarannu. Asedirektiivissä ei ole avattu tarkemmin sitä, mitä tarkoitetaan sillä, että lupia kiellettyihin ampuma-aseisiin voidaan myöntää poikkeuksellisesti ja yksittäistapauksessa sekä asianmukaisesti perustellulla tavalla, vaan asia jää direktiivin täytäntöönpanossa määriteltäväksi.

Hallituksen esityksen mukaisesti Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle säädettäisiin mahdollisuus saada aselupia pitkiin itselataaviin kertatuliaseisiin isolla latauslaitteella sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen antamista varten. Lisäksi yksityishenkilöille säädettäisiin tietyin edellytyksin mahdollisuus saada aselupa edellä mainittuihin ampuma-aseisiin sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen järjestämiseen tai siihen osallistumista varten.

Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä on tuotu esiin näkökulmia, joiden mukaan asedirektiivi ei mahdollistaisi yhteisölupia kiellettyihin ampuma-aseisiin. Asedirektiivin johdantokappaleen 16 mukaan jäsenvaltioiden olisi myös voitava antaa yksityishenkilöille lupa hankkia ja pitää hallussaan A luokkaan kuuluvia ampuma-aseita, olennaisia osia ja ampumatarvikkeita maanpuolustusta varten, kuten kansallisen lainsäädännön mukaisen vapaaehtoisen sotilaskoulutuksen yhteydessä. Asedirektiivin johdantokappaleen sanamuodon mukaan kyseessä on esimerkki, jossa viitataan kansallisen lainsäädännön mukaiseen vapaaehtoiseen sotilaskoulutukseen. Yhteisölupia on myönnetty myös voimassaolevan ampuma-aselain mukaan, eikä asedirektiivi sisällä yhteisölupien kieltoa. Sisäministeriön tiedon mukaan myös muut EU-jäsenvaltiot myöntävät yhteisölupia ampuma-aseisiin, vaikka niitä ei asedirektiivissä nimenomaisesti mainita.

Jotta aseluvan voisi saada esitetyn ampuma-aselain 45 §:n mukaisesti ampuma-aselain 9 §:n 5 b alakohdassa tarkoitettuun ampuma-aseeseen, tulisi hakijan ensin suorittaa asepalvelus, suorittaa hyväksytysti Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampumakoe, harjoitella aktiivisesti Maanpuolustuskoulutusyhdistyksessä sillä ampuma-asetyypillä, johon hakee lupaa ja saada Puolustusvoimien puoltava lausunto tarpeesta harjoitella hakemallaan ampuma-aseella. Esityksen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksessä tapahtuvaa aktiivisuutta voisi täydentää, mutta ei siis täysin korvata muulla luotettavalla selvityksellä aktiivisesta reserviläisen ampumaharjoittelusta, kuten harjoittelusta kertausharjoituksissa tai reserviläisjärjestössä. Lisäksi poliisi arvioisi, että hakija on käyttäytymiseltään ja terveydentilaltaan sopiva aseluvan haltijaksi sekä sen, että aseluvan antaminen ei vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta, että kaikki reserviläiset saisivat luvan A-luokan aseeseen, vaan luvanhakijoiden joukkoa on rajattu vaatimuksella sijoituskelpoisuudesta, harjoittelun aktiivisuudesta ja kestosta, sekä Puolustusvoimien puoltavasta lausunnosta. Hallituksen esityksen mukaisesti luvanhakija ei voisi itse määritellä sitä, onko hänellä tarvetta erityisen vaaralliseen ampuma-aseeseen tai aseen osaan kansallisen puolustuksen tarkoituksessa, vaan Puolustusvoimien tehtävänä olisi arvioida sitä, milloin henkilöllä olisi kansallisen puolustuksen tarkoituksessa tarve harjoitella hakemallaan ampuma-asetyypillä. Puolustusvoimat lausunnollaan rajaisi 900 000 reserviläisen joukosta ne henkilöt, joiden ampumataidon ylläpitäminen

nimenomaan kielletyiksi luokitelluilla erityisen vaarallisilla henkilökohtaisessa omistuksessa olevilla ampuma-aseilla olisi tarpeellista kansallisen puolustuksen tarkoituksessa. Esityksen mukaan Puolustusvoimat voisi antaa puoltavan lausunnon esimerkiksi henkilöstä, joka on sijoituskelpoinen sellaiseen sodan ajan tehtävään, jossa tarvitaan ampuma- ja aseenkäsittelytaitoa haetulla ampuma-asetyypillä. Esityksessä ehdotetulla lausuntomenettelyllä täytettäisiin asedirektiivin velvoite myöntää lupia yksittäistapauksessa ja poikkeuksellisesti.

On huomattava, että sijoituskelpoisuuden vaatimus rajoittaisi huomattavasti sitä, kuka voisi hakea lupaa ja että tällaista vastaavaa vaatimusta ei ole esimerkiksi ampumaurheilun tai -harrastuksen perusteella myönnettävissä luvissa. Eli kärjistetysti voidaan todeta, että kun reserviläispoikkeus mahdollistaisi luvan hakemisen 900 000 henkilölle eli asepalveluksen suorittaneille reserviläisille, muut lupaperusteet koskevat noin 5 miljoonaa henkilöä. Hallituksen esityksen mukainen, niin sanottu reserviläislupaperuste on lisäksi kohdistettu ainoastaan itselataaviin kertatulta ampuviin pitkiin aseisiin, jotka on varustettu yli 11 patruunan latauslaitteelta, eikä muihin asedirektiivissä kiellettyjen ampuma-aseiden kategoriaan siirrettyihin ampuma-aseisiin.

Myös reserviläispoikkeusperusteella haettavien lupien osalta poliisi tarkistaisi ampuma-aselain mukaiset yleiset luvan myöntämisen edellytykset, eli sen, että hakija on terveydentilaltaan ja käyttäytymiseltään sopiva aseluvan haltijaksi ja sen, ettei aseluvan myöntäminen vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta, eli tästä luvan myöntämistä koskevasta elementistä ei hallituksen esityksen mukaisesti luovuttaisi. Aseluvan myöntämisharkinta reserviläisperusteella säilyisi siis poliisilla.

Liitteet -

Jakelu perustuslakivaliokunta