Veli-Pekka Viljanen

HE 179/2018 vp LAEIKSI AMPUMA-ASELAIN, VAPAAEHTOISESTA MAANPUOLUSTUKSESTA ANNETUN LAIN SEKÄ ASEVELVOLLISUUSLAIN 97 a §:n MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.2.2019

Hallituksen esitykseen sisältyy asianmukainen esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso (HE, s. 84-89), jonka päätelmiin voin pitkälti yhtyä. Rajoitun omassa lausunnossani kahteen erilliskysymykseen: asealan elinkeinolupaa koskevan sääntelyn suhteeseen perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen (PL 18 § 1 mom.) sekä aselupaa koskevien säännösten suhteeseen yhdistymisvapauteen (PL 13 § 2 mom.).

1. Asealan elinkeinolupa

Ampuma-aselain säännöksiä asealan elinkeinoluvasta ehdotetaan täsmennettäviksi. Ehdotetun 20 §:n mukaan Poliisihallitus antaa ja peruuttaa luvan asealan elinkeinon harjoittamiseen. Asealan elinkeinolupa ”voidaan antaa” 20 a §:ssä säädetyt edellytykset täyttävälle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jos tämän elinkeinotoiminta koostuu kokonaan tai osittain yhdestä tai useammasta asealan elinkeinosta. Asealan elinkeinoluvan myöntämisen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 20 a §:ssä, joka on nykyistä vastaavaa sääntelyä yksityiskohtaisemmin kirjoitettu. Tältäkin osin laissa käytetään ilmaisua, jonka mukaan elinkeinolupa ”voidaan myöntää”, mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Luvan myöntämiseen liittyy siten yhtäältä vaatimus laissa säädettyjen edellytysten täyttymiseen, mutta laki jättää tämän jälkeen lupaviranomaiselle harkintavaltaa luvan myöntämisen suhteen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vakiintuneesti elinkeinon luvanvaraisuutta perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden rajoituksena. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinovapauden luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Tällöin luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka tulee

täyttää perusoikeuden rajoittamiselta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Sen lisäksi rajoitusten olennainen sisältö, kuten rajoitusten laajuus ja edellytykset, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta on merkitystä muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (esim. PeVL 8/2006 vp, s, 3, PeVL 33/2005 vp, s. 2).

Voimassa olevan ampuma-aselain asealan elinkeinon harjoittamisoikeutta rajoittavat lupasäännökset on alun perin säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/1997 vp, s. 2-3). Valiokunta katsoi tuolloin, että luvanvaraisuudesta seuraavia elinkeinovapauden rajoituksia puoltavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, joiden huomioon ottamiseksi rajoituksia voi pitää välttämättöminä. Nykysääntely perustui vastaavalla tavalla siihen, että kyseessä olivat vapaaharkintaiseen viranomaispäätökseen perustuvat luvanvaraiset elinkeinot. Valiokunnan mielestä elinkeinoluvan myöntämisen tuli pääsääntöisesti perustua laillisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Valiokunta antoi kuitenkin lausunnossaan painoa asealan elinkeinotoiminnan erityisluonteeseen todeten, että tässä tapauksessa voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan ase-alan valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä harkintaa.

Ehdotettu lupasääntely määrittää sinänsä varsin ennakoitavasti ja täsmällisesti edellytykset elinkeinoluvan myöntämiselle ja sen peruuttamiselle. Toisaalta sääntely jättää lupaviranomaiselle mahdollisuuden luvan myöntämistä koskevaan harkintaan siinäkin tapauksessa, että luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Elinkeinovapauden näkökulmasta tällainen menettely on selvästi poikkeuksellinen. Toisaalta asealan elinkeinoihin liittyy poikkeuksellisen voimakas tehokkaan julkisen valvonnan ja julkisen sääntelyn tarve. Vapaan harkinnan alueellakin lupaviranomaisen tulee noudattaa yleisiä hallinnon oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, puolueettomuus- ja suhteellisuusperiaatteita (ks. hallintolain 6 §). Siten lupaviranomaiselle jätetty harkintavalta ei oikeuta mielivaltaiseen päätöksentekoon lupa-asiassa. Näin ollen ehdotetut asealan elinkeinolupaa koskevat säännökset eivät muodostu ongelmallisiksi perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta, kun otetaan huomioon myös perustuslakivaliokunnan edellä selostettu lausunto PeVL 35/1997 vp, jonka uudelleen arviointi ei tässä yhteydessä ole nähdäkseni tarpeellista.

2. Negatiivinen yhdistymisvapaus

Ehdotetun ampuma-aselain 44 b §:n 3 momentin mukaan aselupa voidaan antaa lainkohdassa täsmennettyä erityisen vaarallista ampuma-asetta tai sen osaa varten luonnolliselle henkilölle ampumaurheilua varten, jos henkilö on ja on ollut luvan hakemista edeltäneen 12 kuukauden ajan yhdistyslain 4 §:ssä tarkoitetun luvan saaneen yhdistyksen (= yhdistys, jonka toimintaan kuuluu harjoituttaminen ampuma-aseiden käyttöön ja joka ei ole yksinomaan metsästystä varten) jäsen. Lakiehdotuksen 45 § edellyttää tältä osin, että lupaa haettaessa esitetään todistus jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä.

Käsillä olevassa ehdotuksessa henkilön oikeus saada lupa tietyntyyppisen erityisen vaarallisen ampuma-aseen tai sen osan hankkimiseen on kiinnitetty suoraan jäsenyyteen ampumaseurassa. Jos henkilö ei kuulu tällaiseen seuraan, hänelle ei voida myöntää lupaa tällaisen aseen hallussapitoon ampumaurheilua varten. Ehdotus ei sellaisenaan merkitse pakkoa kuulua yhdistykseen, mutta yhdistyksen kuulumatta jäämisestä seuraa luvan epääminen eli negatiivinen seuraus. Ehdotusta on sen vuoksi arvioitava perustuslain 13 §:n yhdistymisvapautta koskevan sääntelyn valossa, johon sisältyy myös negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen.

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2010 valtiopäivillä arvioinut ampuma-aselain muutosehdotusta, jossa käsiaseen hankkimislupa ampumaurheilussa ja –harrastuksessa olisi suoraan laissa sidottu jäsenyyteen ampumaseurassa. Valiokunnan mielestä yhdistymisvapauden rajoittamiselle oli olemassa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Ampumaurheilussa ja -harrastuksessa käytettävän käsiaseen hankkimisluvan hakijalta voitiin edellyttää, että hän osoittaa luvan saamisen edellytyksenä olevan aktiivisen harrastuksensa jatkuvuuden. Sääntelyn perimmäisenä tavoitteena oli vähentää sitä, että ampuma-aseita on henkilöillä, jotka voivat aiheuttaa itselleen tai toiselle hengen- ja terveydenvaaraa. Ampumaseuran pakollista jäsenyyttä hankkimisluvan edellytyksenä oli kuitenkin 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. Ampumaseuran jäsenyys hankkimisluvan ehtona merkitsisi käytännössä sitä, että yhdistyksen päätös olla ottamatta henkilöä yhdistyksen jäse-

neksi 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. Perustuslakivaliokunta päätyi kokonaisarviossaan pitämään ehdotettua ampumaseuran jäsenyyteen liittyvää sääntelytapaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevana. Ampumaseuran ampuma-asekouluttajan antamalla todistuksella voitiin riittävän luotettavasti osoittaa hakijan ampumaurheilun ja -harrastuksen aktiivisuus ja vakiintuneisuus, eikä ampumaseuran jäsenyyttä ollut syytä säätää hankkimisluvan edellytykseksi. Tämän tarkistuksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 18/2010 vp, s. 6).

Nyt käsillä oleva arviointitilanne muistuttaa valiokunnan aikaisempaa arviointitilannetta. Merkittävä ero on kuitenkin siinä, että vuoden 2010 valtiopäivillä arvioitavana oli ehdotus, joka olisi koskenut ylipäätään ampumaurheilussa ja ampumaharrastuksessa käytettävää käsiasetta (pistooli, pienoispistooli, revolveri, pienoisrevolveri). Nyt sen sijaan aseluvan saaminen ampumaurheilutarkoitusta varten koskien laissa täsmällisemmin määriteltyä erityisen vaarallista ampuma-asetta (keskisytytteinen itselataava kertatuliase) tai sen osaa varten olisi sidottu ampumaseuran jäsenyyteen. Huomionarvoista on myös, että vaatimus ampumaseuran jäsenyydestä johtuu nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa suoraan täytäntöön pantavana olevan ampuma-asedirektiivin (2017/853) 6 artiklasta.

Pidän käsiteltävänä olevasta ehdotuksesta seuraavaa negatiivisen yhdistymisvapauden rajoituksesta suhteellisen vähäisenä. Ampumaseuran jäsenyysvaatimuksella pyritään varmistamaan se, että henkilö on ampuma-aseharrastaja, jonka harrastuksen intensiteetti perustelee luvan myöntämistä. Toisaalta aseharrastuksen kanavoituminen ampumaseuroihin, jotka toimivat julkisessa kontrollissa, mahdollistaa myös ampuma-aseiden käytön paremman kontrolloitavuuden. Luvanhakijan kannalta ei mielestäni voida pitää kohtuuttomana sitä, että hän hakeutuu harrastamaan lajiaan julkisessa valvonnassa olevan yhdistyksen puitteissa. Käytännössä lähes kaikelle nykyaikaiselle kilpaurheilutoiminnalle on ominaista, että sen harjoittaminen edellyttää jäsenyyttä urheiluseurassa, tosin ilman suoranaista lainsäädännöllistä perustaa jäsenyysvelvoitteelle. Verrattuna vuoden 2010 valtiopäivillä esillä olleeseen tilanteeseen vaatimus ampumaseuran jäsenyydestä on rajattu merkittävästi ahtaammin eli negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus on olennaisesti vähäisempi kuin aikanaan hallituksen esityksessä 106/2009 vp.

Edellä olevin perustein katson, ettei ehdotettu sääntely puutu niin syvällisesti perustuslain 13 §:ssä turvattuun yhdistymisvapauteen, että se muodostuisi tämän johdosta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Tämän johdosta ei ole mielestäni tarpeen tässä yhteydessä ottaa kantaa siihen, mikä merkitys asian arvioinnissa on sillä, että Euroopan unionin direktiivi edellyttää kytkentää luvan myöntämisen ja ampumaseuran jäsenyyden välillä.