Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
7 päivänä heinäkuuta 2022 [1]

Asia C-296/21

A

(Ennakkoratkaisupyyntö – Korkein hallinto-oikeus (Suomi))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ampuma-aseiden hankinta ja hallussapito – Deaktivoitujen ampuma-aseiden siirto unionin sisällä – Direktiivi 91/477/ETY – Täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/2403 – 7 artiklan 2 kohta – Vastavuoroinen tunnustaminen – 3 artiklan 1 kohta – Jäsenvaltioiden nimeämä tarkastusyksikkö – 3 artiklan 3 kohta – Tarkastusyksikkö, joka ei sisälly komission julkaisemaan jäsenvaltioiden tarkastuselinten luetteloon

1. Sen jälkeen kun direktiiviä 91/477/ETY [2] muutettiin direktiivillä 2008/51/EY, [3] siinä näkyi unionin lainsäätäjän muiden tavoitteiden lisäksi tahto säännellä ampuma-aseiden deaktivoinnin järjestelmää.

2. Täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2015/2403 [4] pyritään takaamaan se, että ampuma-aseet deaktivoidaan siten, että ne tehdään pysyvästi ampumakelvottomiksi, kuten direktiivissä 2008/51 esitettiin. Siinä vaaditaan tässä tarkoituksessa, että toimivaltainen viranomainen selvittää, että deaktivointi on viety päätökseen tiettyjen (sen liitteessä I vahvistettujen) teknisten eritelmien mukaisesti, ja luovuttaa aseen omistajalle todistuksen, joka osoittaa deaktivoinnin.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on havainnut kaksi ongelmakohtaa direktiivin 91/477 ja täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 tulkinnassa:

– Se haluaa yhtäältä tietää, onko yksityisoikeudellinen yhteisö, joka on perustettu rajavastuuyhtiön muotoon, toimivaltainen toimimaan ”tarkastusyksikkönä” ja myöntämään deaktivointitodistuksen.

– Se tiedustelee toisaalta, onko se, että komissio on sisällyttänyt deaktivointitodistuksen antaneen yksikön täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun luetteloon,

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta 18.6.1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1991, L 256, s. 51). Se on kumottu aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta 24.3.2021 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2021/555 (EUVL 2021, L 115, s. 1).

[3] Aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta 21.5.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 179, s. 5). Tässä ratkaisuehdotuksessa viittauksilla direktiiviin 91/477 tarkoitetaan direktiivillä 2008/51 muutettua versiota, ellei toisin ilmoiteta.

[4] Deaktivointistandardeja ja -tekniikoita koskevien yhteisten suuntaviivojen vahvistamisesta sen varmistamiseksi, että deaktivoidut ampuma-aseet tehdään pysyvästi ampumakelvottomiksi, 15.12.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EUVL 2015, L 333, s. 62).

edellytyksenä sille, että jäsenvaltio tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa myönnetyt aseiden deaktivointitodistukset.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 91/477

4. Direktiivin 1 artiklan (”Soveltamisala”) sanamuoto on seuraava:

”1. Tässä direktiivissä ’tuliaseella’ tai ’ampuma-aseella’ tarkoitetaan kannettavaa piipulla varustettua asetta, jolla voidaan palavan ajoaineen avulla ampua hauleja, luoteja tai muita ammuksia, taikka joka on tarkoitettu niiden ampumiseen tai joka voidaan muuntaa ampumakelpoiseksi, jollei sitä ole jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jollakin liitteessä I olevassa III kohdassa mainitulla perusteella. Ampuma-aseet luokitellaan liitteessä I olevassa II kohdassa.

Tässä direktiivissä katsotaan, että esine voidaan muuntaa ampumaan palavan ajoaineen avulla hauleja, luoteja tai muita ammuksia, jos

– se on ampuma-aseen näköinen, ja

– se on rakenteensa tai valmistusmateriaalinsa puolesta muunnettavissa sellaiseksi.

1 a. Tässä direktiivissä ’osilla’ tarkoitetaan osia tai varaosia, jotka on tarkoitettu nimenomaan ampuma-aseeseen ja jotka ovat oleellisia sen toiminnan kannalta, mukaan lukien piiput, lukon kehykset tai rungot, luistit tai sylinterit, lukot tai sulkukappaleet, sekä laitteita, jotka on tarkoitettu vaimentamaan ampuma-aseen laukaus tai muunnettu vaimentajaksi.

1 b. Tässä direktiivissä ’olennaisilla osilla’ tarkoitetaan sulkijamekanismeja, ampuma-aseiden pesiä ja piippuja, jotka luetaan erillisinä osina kuuluviksi samaan luokkaan kuin ase, jonka osia ne ovat tai jonka osiksi ne on tarkoitettu.

_ _”

5. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että markkinoille saatetut ampuma-aseet ja osat on merkitty ja kirjattu rekisteriin tämän direktiivin mukaisesti tai että ne on deaktivoitu.

_ _”

6. Direktiivin 3 luvussa (”Aseiden liikkuvuutta yhteisössä koskevat säännöt”) olevassa 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava kaikki tarvittavat säännökset, joilla kielletään tuomasta niiden alueelle:

– ampuma-asetta muuten kuin 11 ja 12 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa ja ainoastaan, jos niissä säädettyjä edellytyksiä noudatetaan,

_ –”

7. Liitteen I sanamuoto on seuraava:

”_ _

III. Tässä liitteessä ampuma-aseina ei pidetä esineitä, jotka vastaavat [ampuma-aseen] määritelmää mutta jotka

a) on tehty pysyvästi ampumakelvottomiksi deaktivoimalla ne, varmistaen, että kaikki ampuma-aseen toiminnan kannalta olennaiset osat on tehty pysyvästi toimintakelvottomiksi siten, ettei niitä voida poistaa, asentaa uudelleen tai muuttaa tarkoituksena tehdä ampuma-aseesta uudelleen ampumakelpoinen.

_ –

Jäsenvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin sen järjestämiseksi, että toimivaltainen viranomainen tarkastaa a alakohdassa tarkoitetut deaktivointitoimenpiteet, jotta varmistetaan, että ampuma-aseelle suoritetut muutokset tekevät sen pysyvästi ampumakelvottomaksi. Jäsenvaltiot varmistavat, että mainitun tarkastuksen yhteydessä annetaan todistus tai asiakirja, joka osoittaa ampuma-aseen deaktivoinnin suoritetuksi, tai että ampuma-ase varustetaan tätä tarkoitusta varten selvästi erottuvalla merkinnällä. Komissio antaa direktiivin 13 a artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen deaktivointistandardeja ja -tekniikoita koskevat yhteiset suuntaviivat sen varmistamiseksi, että deaktivoidut ampuma-aseet on tehty pysyvästi ampumakelvottomiksi.

_ –”

2. Täytäntöönpanoasetus 2015/2403

8. Täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan (”Henkilöt ja yksiköt, joilla on lupa ampuma-aseiden deaktivointiin”) sanamuoto on seuraava:

”Ampuma-aseiden deaktivoinnin suorittavat julkiset tai yksityiset yksiköt tai henkilöt, joilla on kansallisen lainsäädännön mukainen lupa siihen.”

9. Asetuksen 3 artiklassa (”Ampuma-aseiden deaktivoinnin tarkastaminen ja varmentaminen”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltainen viranomainen, jonka tehtävänä on tarkastaa, että ampuma-aseen deaktivointi on suoritettu liitteessä I esitettyjen teknisten eritelmien mukaisesti, jäljempänä ’tarkastusyksikkö’.

2. Jos tarkastusyksiköllä on lupa myös ampuma-aseiden deaktivointiin, jäsenvaltioiden on varmistettava, että nämä tehtävät ja niitä suorittavat henkilöt ovat kyseisessä yksikössä selkeästi erillään.

3. Komissio julkaisee verkkosivustollaan jäsenvaltioiden nimeämistä tarkastusyksiköistä laaditun luettelon, joka sisältää tarkat tiedot tarkastusyksiköstä, sen tunnuksen sekä yhteystiedot.

4. Jos ampuma-aseen deaktivointi on suoritettu liitteessä I esitettyjen teknisten eritelmien mukaisesti, tarkastusyksikkö antaa ampuma-aseen omistajalle liitteessä III esitetyn mallin mukaisen deaktivointitodistuksen. Kaikki deaktivointitodistukseen sisältyvät tiedot on esitettävä sekä sen jäsenvaltion kielellä, jossa deaktivointitodistus annetaan, että englanniksi.

– –”

10. Asetuksen 7 artiklassa (”Deaktivoitujen ampuma-aseiden siirtäminen unionissa”) säädetään seuraavaa:

”1. Deaktivoituja ampuma-aseita saa siirtää toiseen jäsenvaltioon ainoastaan, jos ne on varustettu yhteisellä yksilöivällä merkinnällä ja niiden mukana on tämän asetuksen mukainen deaktivointitodistus.

2. Jäsenvaltioiden on tunnustettava toisen jäsenvaltion antamat deaktivointitodistukset, jos todistus täyttää tässä asetuksessa säädetyt vaatimukset. Jäsenvaltiot, jotka ovat ottaneet käyttöön täydentäviä toimenpiteitä 6 artiklan mukaisesti, voivat kuitenkin vaatia todisteita siitä, että niiden alueelle siirrettävä deaktivoitu ampuma-ase on kyseisten täydentävien toimenpiteiden mukainen.”

11. Asetuksen 8 artiklassa (”Ilmoitusvelvollisuudet”) säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista toimenpiteistä, jotka ne toteuttavat tämän asetuksen soveltamisalalla – –”

12. Liitteessä I (”Ampuma-aseiden deaktivointia koskevat tekniset eritelmät”) määritellään deaktivointitoimet, jotka on suoritettava ampuma-aseiden tekemiseksi pysyvästi ampumakelvottomiksi, kolmen taulukon perusteella:

– Taulukossa I luetellaan ampuma-aseiden eri tyypit,

– Taulukossa II kuvataan toimenpiteet, jotka on suoritettava ampuma-aseiden kunkin olennaisen osan tekemiseksi pysyvästi ampumakelvottomaksi,

– Taulukossa III esitetään eri ampuma-asetyyppien osalta toteutettavat deaktivointitoimet.

13. Liitteen III sisältönä on ”Deaktivoituja ampuma-aseita koskevan todistuksen malli”.

B Suomen lainsäädäntö – Ampuma-aselaki (1/1998)[5]

14. Lain 112 a §:ssä (”Deaktivoidun ampuma-aseen siirto ja tuonti Suomeen”) säädetään seuraavaa:

”Sen, joka siirtää tai tuo Suomeen deaktivoidun ampuma-aseen, on 30 päivän kuluessa siirrosta tai tuonnista esitettävä ampuma-ase poliisilaitokselle tai Poliisihallitukselle tarkastusta varten.”

15. Lain 91 §:n sanamuoto on seuraava:

”Kun asealan elinkeinolupa tai yksityistä käyttöä varten annettu hallussapitoon oikeuttava lupa raukeaa tai se peruutetaan, poliisin on tehtävä päätös ampuma-aseiden, aseen osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten ottamisesta poliisin haltuun, jollei niitä jo ole luovutettu asianmukaisen luvan haltijalle.

Poliisin on tehtävä päätös haltuunotosta myös, jos luvattoman ampuma-aseen tai aseen osan taikka luvattomien patruunoiden tai erityisen vaarallisten ammusten hallussapitäjä oma-aloitteisesti ilmoittaa esineestä poliisille ja luovuttaa sen poliisin haltuun. – –”

16. Lain 112 b §:n (”Ampuma-aseen deaktivointi”) 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Henkilöistä ja yksiköistä, joilla on lupa ampuma-aseiden deaktivointiin, ampuma-aseen deaktivointia koskevista teknisistä eritelmistä, deaktivoidun ampuma-aseen merkitsemisestä, tarkastamisesta ja varmentamisesta, jäsenvaltion avunantopyynnöstä deaktivoinnin suorittamiseksi, täydentävistä deaktivointitoimenpiteistä sekä deaktivoitujen ampuma-aseiden siirtämisestä Euroopan unionissa säädetään [täytäntöönpanoasetuksessa 2015/2403]”.

II Tosiseikat, pääasian kohde ja ennakkoratkaisukysymykset

17. A, joka harjoittaa sotahistoriallisen keräilytavaran myyntiä, osti Itävallasta kolme rynnäkkökivääriä, jotka oli yhtiön B toimittamien 9.10.2017 toimittamien todistusten mukaan deaktivoitu.

18. Yhtiö B on täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklassa tarkoitettu Itävallan viranomaisten nimeämä tarkastusyksikkö, vaikka sitä ei mainita nimeltä kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa luettelossa.

19. A siirsi rynnäkkökiväärit Suomeen 17.10.2017 ja esitti ne 24.10.2017 ampuma-aselain 112 a §:n mukaisesti Helsingin poliisilaitokselle vastaavien deaktivointitodistusten kanssa.[6]

5 Ampuma-aselaki (1/1998).

6 Se esitti ne kyseisen viranomaisen pyynnöstä uudelleen 23.11.2017.

20. Helsingin poliisilaitos teki 15.2.2018 päätöksen nro 2018/8575, jossa se totesi, että rynnäkkökiväärien deaktivointi ei täyttänyt täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 liitteessä I olevia teknisiä vaatimuksia. Sen mielestä aseiden deaktivointitoimet olivat puutteellisia. [7]

21. Helsingin poliisilaitos arvioi, että rynnäkkökiväärejä oli pidettävä ampuma-aselain mukaisina lupaa edellyttävinä ampuma-aseina. Koska A:lla ei ollut kyseisten aseiden hallussapitoon oikeuttavaa lupaa, ne määrättiin otettavaksi haltuun.

22. A valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen (Suomi) ja väitti, että

– poliisi ei ollut toimivaltainen tarkistamaan aseiden deaktivointia

– täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 7 artiklan 2 kohdan nojalla poliisin olisi pitänyt tunnustaa yhtiön B deaktivointitodistus, koska se on Itävallan nimeämä tarkastusyksikkö

– esitetyt todisteet osoittivat, että aseiden deaktivointi täytti täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 liitteessä I mainitut tekniset eritelmät.

23. Sekä Helsingin poliisilaitos että Poliisihallitus antoivat lausunnot tästä valituksesta ja väittivät, että aseita ei voitu pitää deaktivoituina, sillä

– deaktivointia ei ollut suoritettu asianmukaisesti

– yhtiö B ei ollut täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu viranomainen eikä sitä mainittu tämän asetuksen 3 artiklan 3 kohdan luettelossa

– kyseisessä luettelossa todettiin vain, että Itävalta oli nimennyt tarkastusyksiköksi Itävallan sisäministeriön.

24. A antoi vastaselityksen, johon hän liitti Itävallan puolustus- ja urheiluministeriön kanssa käymänsä kirjeenvaihdon, jossa hän vahvisti, että yhtiö B oli Itävallan nimeämä täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tarkastusyksikkö. Hän ilmoitti myös, että Itävalta oli nimennyt yhteensä 16 tarkastusyksikköä. [8]

25. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen 26.6.2019 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että

– yhtiötä B ei mainittu Itävallan tarkastusyksikkönä komission verkkosivustolla, joten deaktivointitodistukset eivät olleet täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 mukaisia, ja

– maahantuodut aseet eivät täyttäneet täytäntöönpanoasetuksessa 2015/2403 säädettyjä deaktivoinnin teknisiä eritelmiä.

[7] Arvioitiin, että deaktivointitoimiin liittyi seuraavia puutteita: 1) aseiden ja sulkujärjestelmän purkamista ei ollut estetty, 2) aseiden liipaisinmekanismia ei ollut hitsattu kiinni aseen runkoon, ja vaikka iskuvasara oli hitsattu kiinni pidättimeen, se ei estänyt liipaisimen liikettä eikä laukaisukoneiston osien poistamista aseesta, 3) aseiden piippuun oli porattu vain viisi kaliiperin kokoista reikää täytäntöönpanoasetuksessa 2015/2403 vaaditun kuuden reiän sijasta, 4) hitsaukset oli suoritettu MIG-hitsillä ja normaaliteräksisellä lisäaineella eikä edellä mainitun täytäntöönpanoasetuksen vaatimalla tavalla TIG-hitsillä ja ER 316L -tyyppisellä ruostumattomalla lisäaineella.

[8] Yhdessä A:n kirjallisten huomautusten kanssa esitetyn liitteen asiakirjat 3 ja 4.

26. A on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Suomi) ja vaatinut mainitun päätöksen ja Helsingin poliisilaitoksen päätöksen kumoamista.[9]

27. Helsingin poliisilaitos ja Poliisihallitus vastustivat valitusta ja korostivat ennakkoratkaisun tarvetta, minkä perusteella korkein hallinto-oikeus päätti esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”Kun kyse on deaktivoitujen ampuma-aseiden siirtämisestä unionissa ja kun otetaan huomioon [direktiivin 91/477/ETY] säännökset sekä [täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 määräykset], ja erityisesti asetuksen 3 artiklan 1 kohta:

a) voidaanko kansallisen viranomaisen vahvistamaa deaktivointitodistuksen antanutta tarkastusyksikköä pitää [direktiivissä 91/477] ja [täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403] 3 ja 7 artiklassa tarkoitettuna yksikkönä, vaikka sitä ei ole mainittu komission 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti julkaisemassa luettelossa, kun mainitun jäsenvaltion eri viranomaiset ovat ilmoittaneet aseiden siirtäjälle todistuksen antaneen GmbH-yhtiömuodossa toimivan tarkastusyksikön olevan asetuksen mukaisesti siihen valtuutettu, ja

b) voidaanko jäsenvaltion aseiden deaktivointia varten nimeämästä tarkastusyksiköstä esittää [täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403] 3 artiklan 3 kohdan mukaisen komission internetsivulla julkaisemassa luettelossa olevan merkinnän sijasta muuta kansallisen viranomaisen antamaa selvitystä siten, että tällaisen tarkastusyksikön antama deaktivointitodistus täyttäisi asetuksessa määrätyt vaatimukset siinä määrin, että jäsenvaltion on tunnustettava tämän asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti toisessa jäsenvaltiossa annettu deaktivointitodistus?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

28. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 7.5.2021.

29. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet A, Poliisihallitus, Suomen hallitus ja Euroopan komissio, jotka osallistuivat 18.5.2022 pidettyyn istuntoon.

30. Itävallan hallitus vastasi kirjallisesti unionin tuomioistuimen sille esittämiin kysymyksiin.

IV Oikeudellinen arviointi

A Johdanto

31. Deaktivoidun ampuma-aseen käsite on kokenut melkoisen normatiivisen kehityksen:

– Direktiivin 91/477 liitteessä I olevan III kohdan alkuperäisessä sanamuodossa tyydyttiin viittaamaan ampuma-aseiden deaktivoinnin osalta vain kansalliseen lainsäädäntöön.

[9] Hän esitti vaatimustensa tueksi Itävallan sisäministeriön 11.3.2020 päivätyn sähköpostiviestin, jonka mukaan Itävallan lainsäädännön mukaisesti Itävallan puolustusministeriö (sotamateriaaliksi luettavien ampuma-aseiden osalta) ja Itävallan sisäministeriö (siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden osalta) valtuuttivat tietyt elinkeinonharjoittajat tarkastamaan ampuma-aseiden deaktivoinnin.

– Direktiivin 91/477 4 artiklaa muutettiin direktiivillä 2008/51, jolla asetettiin jäsenvaltiolle velvollisuus varmistaa, ”että markkinoille saatetut ampuma-aseet ja osat on merkitty ja kirjattu rekisteriin tämän direktiivin mukaisesti tai että ne on deaktivoitu”.

– Direktiivillä 2008/51 velvoitettiin komissio julkaisemaan ”deaktivointistandardeja ja -tekniikoita koskevat yhteiset suuntaviivat sen varmistamiseksi, että deaktivoidut ampuma-aseet on tehty pysyvästi ampumakelvottomiksi”. Tämän tuloksena hyväksyttiin täytäntöönpanoasetus 2015/2403. [10]

– Deaktivoituja aseita ei kuitenkaan edelleenkään sisällytetty ampuma-aseiden määritelmään ennen kuin hyväksyttiin direktiivi (EU) 2017/853, [11] jolla ne otettiin sen soveltamisalaan.

32. Vaikka direktiivi 2017/853 ei ole ajallisesti sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan, se tukee lainsäädännön suuntausta vahvistaa täsmällisiä takeita ampuma-aseiden tekemiseksi pysyvästi toimintakelvottomia siten, että niistä ei voida uudelleen tehdä ampumakelpoisia. [12]

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko deaktivointitodistuksen myöntänyt tarkastusyksikkö ollut nyt käsiteltävään asiaan liittyvässä kansainvälisessä asiayhteydessä toimivaltainen tekemään niin, vaikka sen nimeä ei mainita luettelossa, jonka komissio on julkaissut [13] täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja vaikka se on muodoltaan rajavastuuyhtiö (GmbH).

34. Ennakkoratkaisukysymys, joka koskee deaktivoitujen aseiden liikkuvuuteen liittyviä muodollisia seikkoja, ulottuu siis sovellettavan lainsäädännön kahteen osatekijään:

– ensinnäkin kysymykseen siitä, onko täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 1 kohta esteenä sille, että yksityisoikeudellinen oikeussubjekti voisi olla tarkastusyksikkö

– toiseksi kysymykseen siitä, onko tarkastusyksikköjen, joita kukin jäsenvaltio nimeää, sisällyttävä luetteloon, joka komission on julkaistava täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

[10] Tarve täyttää nämä velvoitteet vastasi unionin hyväksymää kansainvälistä sopimusta, sillä se on sopimuspuolena neuvoston päätöksellä 2014/164/EU hyväksytyssä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevassa pöytäkirjassa (EUVL 2014, L 89, s. 7).

[11] Aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta 17.5.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2017, L 137, s. 22).

[12] ”Komission kuulemat sidosryhmät katsoivat, että deaktivoitujen ampuma-aseiden uudelleenaktivoinnilla saadaan merkittävästi aseita rikolliseen käyttöön, ja pitivät sääntöjen yhdenmukaistamista ensisijaisen tärkeänä tällaisen toiminnan torjumiseksi” (Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta (COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)), 2.7 kohta.

[13] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa (välipäätöksensä 23 kohdassa), että ennakkoratkaisupyynnön esittämishetkellä luettelo ei ollut saatavilla komission verkkosivustolla. Komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto (PO HOME) oli ilmoittanut sille Europe Direct Contact Centerin kautta siitä, että luetteloa tarkistettiin parhaillaan ja että uusi päivitetty versio olisi saatavilla vuoden 2021 loppuun mennessä.

1. Yksityisoikeudelliset oikeussubjektit tarkastusyksikköinä

35. Täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä direktiivin 91/477 liitteessä I olevan III kohdan toisen alakohdan kanssa, säädetään, että jäsenvaltioiden on nimettävä ”toimivaltainen viranomainen”, jonka tehtävänä on tarkastaa, että ampuma-aseen deaktivointi on suoritettu liitteessä I esitettyjen teknisten eritelmien mukaisesti.

36. Tämän säännöksen lopussa lisätään, että ”toimivaltaista viranomaista” kutsutaan myös nimellä ”tarkastusyksikkö”. Näiden kahden ilmaisun (tavanomainen) samamerkityksisyys herättää joitakin tulkintaongelmia, joihin viittaan välittömästi jäljempänä.

37. Osapuolten huomautukset tarkastusyksikköjen luonteesta ovat täysin päinvastaisia:

– Suomen hallitus ja Poliisihallitus puoltavat jäykkää tulkintaa, jonka mukaan ainoastaan *julkiset* elimet voivat hoitaa tarkastustehtäviä.

– Komissio ja A edustavat päinvastaista näkemystä: ei ole esteitä sille, että *yksityiselle* yritykselle annetaan tehtäväksi tarkastaa ja varmentaa ampuma-aseiden deaktivointi.

38. Sanan ”viranomainen” käyttö täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 1 kohdassa viittaisi lähtökohtaisesti tarkastustehtävästä vastaavan tahon ”julkiseen” luonteeseen. Lähtökohtaisesti ”viranomaiselle” on luonteenomaista osallistuminen julkisen vallan käyttöön liittyviin tehtäviin. [14]

39. Tämän näkemyksen vahvistaa täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 johdanto-osan kolmas perustelukappale: jäsenvaltioiden on ”ryhdyttävä toimenpiteisiin sen järjestämiseksi, että toimivaltainen viranomainen tarkastaa nämä deaktivointitoimenpiteet”.

40. Vastaavasti ja tässä tapauksessa systemaattisesta näkökulmasta täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 2 artiklassa erotetaan toisistaan

– ampuma-aseiden *deaktivointi*, jonka voivat aineellisena toimenpiteenä suorittaa yhtä hyvin julkiset ja yksityiset yksiköt

– sen *tarkastaminen*, että aseiden deaktivointi on suoritettu oikein, mikä kuuluu yksinomaan ”toimivaltaiselle viranomaiselle”. Siinä ei mainita tarkastamisen osalta yksityisiä yksikköjä, mikä, toisin kuin aineelliset deaktivointitoimet, näyttäisi tukevan sitä, että vain julkiset yksiköt voivat suorittaa tarkastuksen.

[14] Ks. perinteisestä erosta iure gestionis ja iure imperii toteutettujen toimien välillä tuomio 7.5.2020, Rina (C-641/18, EU:C:2020:349), joka koskee Bryssel I -sopimuksen (tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 22.12.2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001 (EYVL 2001, L 12, s. 1)) 1 artiklan 1 kohtaa.

41. Tässä yhteydessä sovellettavien oikeussääntöjen myöhempi lainsäädännöllinen kehitys on samansuuntainen. Täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/337 [15] annetaan asetuksen 2015/2403 3 artiklan 1 kohdalle uusi sanamuoto, jossa todetaan, että ”jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltainen viranomainen, jonka tehtävänä on tarkastaa, että ampuma-aseen deaktivointi on suoritettu liitteessä I esitettyjen teknisten eritelmien mukaisesti – –”.

42. On siis haluttu ottaa käyttöön *julkinen* valvontajärjestelmä ampuma-aseiden deaktivoinnin tarkastamiseksi ja antaa tämä tehtävä valtion *viranomaisille*.

43. Unionin lainsäädännössä ei ole menty niin pitkälle, että jäsenvaltiot olisi velvoitettu ottamaan välttämättä hallintorakenteisiinsa teknisiä yksiköitä, jotka kykenisivät täyttämään tarkastustehtävän. Yritän selittää, miksi tämä tehtävä voidaan mielestäni antaa yksiköille (kutsuttakoon niitä tällä nimellä tai sen muilla synonyymeillä), [16] jotka perustetaan yksityisen oikeushenkilön muotoon, kunhan noudatetaan tiettyjä takeita.

44. Missään tätä alaa koskevissa unionin oikeussäännöissä ei ole määritetty, millä tavoin viranomaisten on konkreettisesti taattava täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 liitteessä I olevien perusteiden täyttäminen. Näiden jäsenvaltioiden tehtävänä on määritellä, mitkä viranomaiset huolehtivat tarkastustehtävästä ja miten se on suoritettava.

45. Koska unionin oikeudessa ei ole päinvastaista oikeussääntöä, jäsenvaltiot säilyttävät itseorganisointimahdollisuutensa. Yleisesti ilmaistuna mikään ei estä niitä antamasta julkisten tehtävien hoitamista yksityisten yhteisöjen tehtäväksi silloinkaan, kun nämä tehtävät perustuvat unionin oikeussääntöihin, jotka eivät ole esteenä tällaisten tehtävien antamiselle. [17]

46. Jäsenvaltiot voivat samansuuntaisesti antaa viranomaisilleen luvan delegoida tiettyjä valtuuksia yksityisille yksiköille [18] tai ottaa käyttöön yhteistyömekanismeja yksityisen sektorin yritysten kanssa antaakseen näiden valtuuksien käyttämisen niiden tehtäväksi asianmukaisessa valvonnassa. [19]

[15] Deaktivointistandardeja ja -tekniikoita koskevien yhteisten suuntaviivojen vahvistamisesta sen varmistamiseksi, että deaktivoidut ampuma-aseet tehdään pysyvästi ampumakelvottomiksi, annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/2403 muuttamisesta 5.3.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/337 (EUVL 2018, L 65, s. 1). Sen tarkoituksena on, että ”täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2015/2403 säädettyjen, ampuma-aseiden deaktivointia koskevien sääntöjen olisi heijastettava direktiivissä (EU) 2017/853 käyttöönotettuja deaktivointia koskevia uusia sääntöjä ja oltava niiden kanssa yhdenmukaiset” (johdanto-osan viides perustelukappale). Istunnossa korostettiin, että täytäntöönpanoasetuksen 2018/337 joissain kieliversioissa ei ollut lisätty substantiiviin ”viranomainen” adjektiivia ”julkinen” 3 artiklan 1 kohtaa muutettaessa.

[16] Eri kieliversioissa käytetään sekä sanaa ”elin” (ranskaksi ”organisme”, italiaksi ”organismo”) että sanaa ”yksikkö” (espanjaksi ”entidad”, englanniksi ”entity”, portugaliksi ”entidade”, romaniaksi ”entitatea”, hollanniksi ”entiteit”). Saksankielisessä versiossa käytetään käsitettä ”Behörde” (viranomainen).

[17] Unionin tuomioistuin on hyväksynyt sekä yleisessä asiayhteydessä että sellaisten direktiivin säännösten oikeudellisen järjestelmän yhteydessä, joilla on välitön oikeusvaikutus, että niihin voitiin vedota ”yksityisoikeudellistakin yksikköä tai elintä vastaan – –, kun jäsenvaltio on antanut sen hoidettavaksi yleisen edun mukaisen tehtävän ja sillä on tätä varten erityisen laajoja toimivaltuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä” (tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), 35 kohta).

[18] Delegointi ei merkitse automaattisesti sitä, että vastaavia toimintoja hoidetaan ”julkisen vallan käyttämisen” yhteydessä. Tätä seikkaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hylätään se, että avustavia ja valmistelevia tehtäviä pidettäisiin suorana ja erityisenä osallistumisena julkisen vallan käyttöön SEUT 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, sillä tämän määräyksen ulottuvuus on rajoitettava siihen, mikä on täysin välttämätöntä. Toisesta näkökulmasta 7.5.2020 annetun tuomion Rina (C-641/18, EU:C:2020:349) 39 kohdassa todetaan, että ”pelkästään se seikka, että tietty toimivalta on annettu julkisen vallan toimella, ei merkitse sitä, että tällaista toimivaltaa käytettäisiin iure imperii”.

[19] Unionin lainsäädännössä sallitaan nimenomaisesti yksityisten yksikköjen mahdollisuus suorittaa julkisia tehtäviä joillain aloilla. Ks. esim. moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen määräaikaiskatsastuksista sekä direktiivin 2009/40/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/45/EU (EUVL 2014, L 127, s. 51) 4 artiklan 2 kohta: ”Ajoneuvon rekisteröintijäsenvaltion, kyseisen jäsenvaltion tähän tehtävään valtuuttaman julkisen elimen tai kyseisen jäsenvaltion nimeämien ja valvomien elinten tai laitosten, *mukaan lukien hyväksytyt yksityiset elimet*, on suoritettava katsastukset” (kursivointi tässä).

47. Täytäntöönpanoasetuksessa 2015/2403 sallitaan mielestäni näiden samojen tekniikkojen käyttäminen. Ainoa organisatorisen itsehallinnon rajoitus on se, että jäsenvaltiot eivät saa mennä niin pitkälle, että ne *tekisivät tyhjäksi* mallin, jossa viranomainen on ylimpänä vastuussa ampuma-aseiden deaktivoinnin tarkastusmenettelystä.

48. Toisin sanoen tarkastusyksiköiden osalta tämä yleisen edun mukainen tehtävä voidaan antaa yksityiselle yritykselle, kunhan edellytyksillä, joita tehtävän antamiselle asetetaan, ei vääristetä direktiivin 91/477 ja täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 mukaista julkisoikeudellista mallia.

49. Katson siis, että jotkin yksityiset yksiköt voisivat tarkastaa aseiden deaktivoinnin, kunhan ne toimivat *todellisen* viranomaisen toimeksiannon mukaisesti ja sen tosiasiallisen määräysvallan alaisuudessa. Viranomaisella on toimivalta valvoa, miten deaktivointi on suoritettu, mutta se voi delegoida tarkastuksen toteuttamisen yksityisille yksiköille.

50. Vastatessaan unionin tuomioistuimen kysymyksiin 22.4.2022 Itävallan hallitus esitti, että kansallisessa lainsäädännössä sallitaan se, että sisäministeriö ja puolustusministeriö antavat tietyille ammattilaisille luvan tarkastaa, että aseet on deaktivoitu. Tämä tarkastus edellyttää sitä, että tämä tietty luvansaaja hoitaa delegoinnin perusteella kyseisten ministeriöiden johdolla julkiselle vallalle kuuluvaa tehtävää. [20]

51. Suullisessa käsittelyssä sekä Suomen viranomaiset että komissio omaksuivat kriittisen näkemyksen Itävallan mallista ja korostivat tunnustettujen yksityisten tarkastusyksikköjen lukumäärää (16) [21] sekä sitä, että niiden tiedot puuttuivat komissiolle toimitetusta luettelosta, jossa viitataan vain sisäministeriöön.

52. Riippumatta siitä, voidaanko tätä mallia pitää sallittuna vai ei (komissio totesi istunnossa, että se harkitsee tätä kysymystä [22] tehdessään päätöksen siitä, ryhtyykö se siihen liittyviin toimenpiteisiin), ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on muotoiltu abstraktisti, eikä se näin ollen edellytä minkäänlaista unionin tuomioistuimen arviointia, joka koskisi tietyssä jäsenvaltiossa käyttöön otettua järjestelmää.

2. Täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu luettelo

53. Täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 3 kohdan mukaan ”komissio julkaisee verkkosivustollaan jäsenvaltioiden nimeämistä tarkastusyksiköistä laaditun luettelon – –”.

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko sisältyminen tähän luetteloon välttämätön edellytys sille, että kyse on tarkastusyksiköstä, vai onko sillä vain informatiivinen tehtävä eikä minkäänlaista konstitutiivista vaikutusta.

[20] Itävallan hallituksen (sen vastauksen 17 kohta) mukaan delegoinnin perusteella valtuutettu henkilö toimii funktionaalisesti viranomaistehtävän delegoineen valtion viranomaisen erilliselimenä. Viimeksi mainittu on vastuussa ammattilaisen suorittamien yleisen edun mukaisten tehtävien toteuttamisesta. Itävallan valtiosääntöoikeudellisessa oikeuskäytännössä edellytetään, että delegoinnille asetetaan tiukat edellytykset ja että taataan hallintoelimelle (tässä tapauksessa puolustusministeriölle ja sisäministeriölle, jotka käyttävät määräystenantovaltaa ja voivat antaa ohjeita tarkastusyksiköille) kuuluvien tutkinta- ja valvonta- tai seurantavaltuuksien hoitaminen.

[21] Komission antamien tietojen mukaan mikään muu jäsenvaltio ei ole ottanut tätä mallia käyttöön.

[22] Komissio vaikuttaa olevan huolestunut erityisesti yksityisten tarkastusyksikköjen lukumäärästä ja niiden *todellisesta* mahdollisuudesta kuulua viranomaisen valvonnan piiriin.

55. Täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 1 ja 3 kohta tukevat mielestäni jälkimmäistä näistä näkemyksistä: toimivalta nimetä tarkastusyksiköt kuuluu jäsenvaltioille, kun taas luettelo puolestaan kuvastaa (tai sen pitäisi kuvastaa) yksikköjä, jotka ne ovat jo nimenneet, pelkästään informatiivisessa mielessä eikä konstitutiivisesti. [23]

56. Kuten komissio korostaa kirjallisissa huomautuksissaan, direktiivin 91/477 liitteessä I olevassa III kohdassa tai täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 3 kohdassa ei anneta komissiolle toimivaltaa päättää, mitkä yksiköt ovat ”tarkastusyksikköjä”. Niissä ei myöskään edellytetä, että tarkastusyksikköjä olisivat vain ne, jotka kukin jäsenvaltio ensin nimeää ja jotka sen jälkeen sisällytetään komission verkkosivustolla julkaistavaan luetteloon. [24]

57. On varmaa, että rajatylittävässä asiayhteydessä on oikeusvarmuuden nimissä suositeltavaa, että tarkastusyksiköiden nimeäminen perustuu järjestelmään, jonka julkisuus mahdollistaa sen, että tiedetään varmuudella kussakin jäsenvaltiossa tunnustetut tarkastusyksiköt.

58. Tietenkin ”tietystä liikkumisvapaudesta” saatava tuki, johon direktiivin 2008/51 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan, toteutuu paremmin mekanismilla, jolla vähennetään jäsenvaltioiden välisen kaupan esteitä. Arviointi, joka määränpäänä olevan maan viranomaisten, joille deaktivoitu ase esitetään, on tehtävä, on helpompaa, jos deaktivoinnin on tarkastanut ja varmentanut lähtömaassa yksikkö, jonka luonne on kiistaton juuri sen vuoksi, että se on sisällytetty luetteloon.

59. Nämä näkemykset eivät voi kuitenkaan poistaa sitä, mikä on pääteltävissä oikeussäännön sisällöstä tai asiayhteydestä, johon se kuuluu: sisällyttäminen täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun luetteloon ei ole edellytyksenä sille, että yksikkö voisi saada pätevästi tarkastusyksikön aseman.

60. Tätä asemaa ei saada sillä perusteella, että tarkastusyksikkö on sisällytetty luetteloon, vaan sillä perusteella, että jäsenvaltio on antanut vastaavan luvan. Toimivalta nimetä toimivaltaiset yksiköt tarkastamaan ja varmentamaan ampuma-aseiden deaktivointi kuuluu yksinomaan jäsenvaltiolle, ja komission rooli luettelon julkaisemisessa on vain avustava tehtävä.

61. Toistettakoon vielä, että kun jäsenvaltio on antanut tällaisen luvan, luettelo on suositeltava mutta ei ainoa keino osoittaa, että deaktivointitodistuksen on antanut luvan saanut tarkastusyksikkö.

62. Tämän lähtökohdan perusteella mikään ei estä sitä, että jos aseiden maahantuojan nimeä ei mainita luettelossa, se esittää deaktivointitodistuksen ja todistaa muilla oikeudellisesti pätevillä keinoilla, että tarkastusyksiköllä (eli jäsenvaltion tarkastusyksiköksi nimeämällä yksiköllä), joka on antanut sen, on laillisesti tämä asema.

[23] Todellisuudessa sisällyttäminen luetteloon ei tarkkaan sanoen ole edellytyksenä kunkin jäsenvaltion toiminnan mukauttamiselle täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 sisältöön. Minusta vaikuttaa siltä, että perustelut, jotka esitin ratkaisuehdotuksessa Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, 64–66 kohta), ovat analogisesti ulotettavissa koskemaan nyt käsiteltävää asiaa. Tuolloin oli kyseessä ilmoittaminen neuvoston pääsihteeristölle siitä, mitkä olivat jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisia viranomaisia antamaan eurooppalaisia pidätys- ja luovuttamismääräyksiä ja panemaan ne täytäntöön.

[24] Komission kirjalliset huomautukset, 26 kohta; komissio vahvisti tämän seikan istunnossa.

63. Edellä esitettyä ei pitäisi tulkita siten, että sillä *trivialisoitaisiin* täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun luettelon arvo. Tämän säännöksen, kuten minkään muunkaan kyseisen asetuksen säännöksistä, ei pitäisi jäädä ”kuolleeksi kirjaimeksi”. Se, että tiedetään etukäteen varmuudella, mitkä ovat kunkin jäsenvaltion tarkastusyksiköt, parantaa järjestelmän luotettavuutta kokonaisuutena.

64. Muilta osin täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 8 artiklassa asetetaan jäsenvaltiolle velvollisuus tehdä vilpitöntä yhteistyötä komission kanssa ja ilmoittaa sille ”kaikista toimenpiteistä, jotka ne toteuttavat tämän asetuksen soveltamisalalla”. Niihin sisältyy velvollisuus ilmoittaa ”tarkat tiedot tarkastusyksiköstä, sen tunnuksen sekä yhteystiedot” 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

65. Ilmoituksen puuttuminen ei merkitse ainoastaan ylimääräistä vaikeutta sen osoittamisessa, että deaktivointitodistuksen on antanut tarkastusyksikkö, vaan myös sitä, että jäsenvaltio on laiminlyönyt oikeudellisen velvoitteensa. On komission tehtävänä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet lieventääkseen tämän velvoitteen laiminlyönnin vaikutuksia.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

66. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ennakkoratkaisukysymyksellään seuraavaa:

– ”Voidaanko jäsenvaltion – – nimeämästä tarkastusyksiköstä esittää – – muuta kansallisen viranomaisen antamaa selvitystä”?

– Onko tällaisessa tapauksessa tämän tarkastusyksikön myöntämä deaktivointitodistus ”tunnustettava” toisessa jäsenvaltiossa täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti?

1. Tarkastusyksikön hyväksyminen

67. Kun otetaan huomioon se, miten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muotoillut toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osan, tämä osa on pitkälti päällekkäinen ensimmäisen kysymyksen kanssa.

68. Jos, kuten ehdotan, tarkastusyksikön sisällyttäminen komission luetteloon ei ole olennainen edellytys tämän aseman saamiselle, on mielestäni johdonmukaista hyväksyä muita todistuskeinoja, jotka osoittavat sen, että jäsenvaltio on nimennyt tämän yksikön.

69. Mikään ei mielestäni estä sitä, että tämä seikka todetaan virallisilla asiakirjoilla, jotka alkuperävaltion omat viranomaiset ovat antaneet, vaikka tämä nimeäminen ei syystä tai toisesta ilmene komission julkaisemasta luettelosta.

2. Deaktivointitodistuksen tunnustaminen

70. Tämän saman ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa liittyy siihen, että jäsenvaltio on *velvollinen* tunnustamaan deaktivointitodistuksen, jonka on antanut toisen jäsenvaltion tarkastusyksikkö.

71. Yleissääntönä on, että deaktivoidut ampuma-aseet voidaan siirtää toiseen valtioon, jos ne on varustettu yhteisellä yksilöivällä merkinnällä ja niiden mukana on deaktivointitodistus.

72. Täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 7 artiklan 2 kohdan nojalla ”jäsenvaltioiden on tunnustettava toisen jäsenvaltion antamat deaktivointitodistukset, jos todistus täyttää tässä asetuksessa säädetyt vaatimukset”. [25]

73. Edellä mainittu artikla sisältää kylläkin määräävän sanamuodon: ”jäsenvaltioiden *on tunnustettava* – –” (kursivointi tässä). Tätä määräystä kuitenkin lievennetään välittömästi sen jälkeen, kun sille asetetaan se edellytys, että todistusten on täytettävä ”tässä asetuksessa säädetyt vaatimukset”.

74. Todistuksen tunnustaminen muussa kuin sen antaneessa jäsenvaltiossa ei siis ole automaattista eikä ehdotonta. Päinvastoin, näin tapahtuu vain silloin, jos todistus täyttää täytäntöönpanoasetuksessa 2015/2403 vahvistetut edellytykset, jotka voivat koskea sekä muotoa että sisältöä:

– Muotovaatimukset koskevat käytettävää lomakemallia (asetuksen liitteessä III oleva deaktivointitodistus) ja sen antaneen tarkastusyksikön toimivaltaa. Todistus esitetään vastaanottavan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle, jotta tämä voi varmistua siitä, että sen antoi alkuperävaltion nimeämä tarkastusyksikkö.

– Sisältöä koskevat vaatimukset liittyvät deaktivointitoimenpiteisiin, joiden on oltava asetuksen liitteessä I vahvistettujen teknisten eritelmien mukaisia. Se, että määränpäänä olevan valtion viranomaiset varmentavat sen, että nämä eritelmät on otettu huomioon alkuperävaltiossa, aiheuttaa kuitenkin tiettyjä ongelmia. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksissä ei viitata sisältöä koskeviin vaatimuksiin, [26] on mielestäni asianmukaista viitata niihin, jotta voidaan rajata asianmukaisesti periaatteita ja intressejä, jotka on vaarannettu tässä asiassa.

75. Ensi arviolta voitaisiin ajatella, että deaktivoitujen ampuma-aseiden yhteisönsisäinen kauppa kuuluu vastavuoroisen tunnustamisen *perinteiseen* malliin, jota sovelletaan vastaavanlaisiin asiakirjoihin tavaroiden ja palvelujen liikkuvuuden yhteydessä.

76. Tätä rinnastusta on mielestäni kuitenkin lievennettävä.

77. Ensinnäkin direktiivissä 2008/51 korostetaan, että sillä ”saatetaan keskenään tasapainoon sitoumus taata *tietty* liikkumisvapaus yhteisön sisällä eräille ampuma-aseille ja toisaalta tarve *säännellä* mainittua vapautta tietyin – – turvallisuustakein”. [27]

78. Jo direktiivin 91/477 12 artiklan 3 kohdan alkuperäinen sanamuoto kuvasti sitä, että ampuma-aseiden liikkumisvapauden rajoitukset olivat tarkoituksellisia ja että ”kansallisten asiakirjojen vastavuoroista tunnustamista koskevilla sopimuksilla kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio voi säätää tässä artiklassa säädettyä joustavammasta järjestelmästä, joka koskee liikkuvuutta tuliaseen kanssa niiden alueilla”.

[25] Istunnossa kaikki osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että tässä artiklassa vahvistetaan todistusten vastavuoroista tunnustamista koskeva järjestelmä, joka perustuu jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen.

[26] Kuten olen jo esittänyt (alaviite 13), kansallinen tuomioistuin korostaa, että Helsingin poliisilaitos arvioi, että aseiden deaktivointi oli ollut merkittävässä määrin puutteellista.

[27] Direktiivin 2008/51 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Kursivointi tässä.

79. Toiseksi ampuma-aseiden, joiden osalta ”otetaan käyttöön vähimmäisharmonisointia koskevat säännökset”,[28] yhteisönsisäistä kauppaa koskeva sääntely on vastoin kattavaa yhdenmukaistamista koskevia muita sääntöjä, jotka ovat voimassa sellaisten tavaroiden kansainvälisen kaupan alalla, joiden liikkumiseen voi liittyä riskejä.

80. Viimeksi mainituissa tapauksissa ensisijainen periaate on vapaan liikkuvuuden periaate, jonka nojalla estetään se, että jäsenvaltiot kieltävät tai estävät sellaisten tuotteiden pitämisen kaupan tai käyttöönoton, jotka täyttävät vastaavan säännöksen vaatimukset, tai rajoittavat sitä.

81. Myös täysin yhdenmukaistetussa asiayhteydessä kansallisille viranomaisille annetaan tiettyä jälkikäteisvalvontaa koskevaa valtaa järjestelmän puutteiden tai virheiden toteamiseen. Tätä tarkoitusta varten laaditaan useita turvalausekkeita, joilla vältetään tai korjataan unionin tason mittakaavavirheitä ottamalla käyttöön prosessi, johon osallistuvat komissio ja kaikki jäsenvaltiot.[29]

82. Vaikka direktiivillä 91/477, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/51 ja täytäntöönpanoasetuksella 2015/2403, ei anneta tällaisia deaktivoituja aseita koskevia valvontavaltuuksia erityisesti jäsenvaltioille, tämä selittää sen, miksi ne eivät ole olennaisia, kun otetaan erityisesti huomioon rajoitukset, joita asetetaan näiden aseiden *tavanomaiselle* liikkumiselle.

83. Menettely, jossa aseita siirretään jäsenvaltioiden välillä, johtaa siihen, että vastaanottavan valtion viranomainen käyttää täysimääräistä päätösvaltaa aseisiin *ennen* kuin ne hyväksytään lopullisesti sen alueelle. Valtuutus tähän ilmenee direktiivistä 91/477.

84. Direktiivin 91/477 14 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa näet säädetään, että ”jäsenvaltioiden on annettava kaikki tarvittavat säännökset, joilla kielletään tuomasta niiden alueelle ampuma-asetta muuten kuin 11 ja 12 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa ja ainoastaan, jos niissä säädettyjä edellytyksiä noudatetaan”.[30]

85. Näissä kahdessa artiklassa säädetään menettelystä, joka koskee erityyppisten ampuma-aseiden liikkumista unionin sisällä ja joka edellyttää monimutkaista menettelyä (11 artikla),[31] tai, kun kyseessä on sen hallussapito matkalla kahden tai usean jäsenvaltion kautta, kyseisten jäsenvaltioiden lupaa (12 artikla).

[28] Tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto (C-482/17, EU:C:2019:1035, 47 kohta).

[29] Olen käsitellyt ratkaisuehdotuksessani Fédération des entreprises de la beauté (C-4/21, EU:C:2022:221) suojalausekkeiden soveltamista, kun kyseessä on kosmeettisista valmisteista 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1223/2009 (EUVL 2009, L 342, s. 59), jolla pyritään yhdenmukaistamaan unionin oikeussäännöt kokonaan tällä alalla. Vaikka sen mukaan jäsenvaltiot eivät saa estää, kieltää tai rajoittaa minkään tämän asetuksen mukaisen kosmeettisen valmisteen asettamista saataville markkinoilla, ne voivat soveltaa näitä väliaikaisia välineitä, kunhan ne turvaavat näiden tuotteiden sisämarkkinoiden yhtenäisyyden jättämällä viimeisen sanan komissiolle.

[30] Direktiivin 91/477 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todettiin, että ”periaatteessa on aiheellista kieltää kulku jäsenvaltiosta toiseen aseistettuna”.

[31] Jos jäsenvaltio, jossa aseet sijaitsivat ennen niiden toimittamista, sallii siirron, sen on toimitettava lupa, jossa mainitaan kaikki tiedot, joista säädetään 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa. Tämän luvan on seurattava ampuma-aseita määränpäähän saakka, ja ne on esitettävä pyynnöstä jäsenvaltioiden viranomaisille.

86. Kuten istunnossa korostettiin, menettely, joka koski deaktivoitujen ampuma-aseiden siirtoa unionin sisällä, merkitsi niiden ja niitä koskevien deaktivointitodistusten esittämistä vastaanottavan valtion viranomaisille, joiden on joka tapauksessa tutkittava aseet ja todistukset arvioidakseen niiden keskinäistä yhteensopivuutta ja säännöksiin sisältyvien vaatimusten täyttymistä. [32]

87. Tässä ilmoitus- ja esittelymenettelyssä (joka ei ole ristiriidassa ampuma-aseiden liikkuvuutta koskevan *suhteellisen* vapauden kanssa, jota rajoitetaan, koska ne ovat ilmeisen vaarallisia), vastaanottavan valtion viranomaiset eivät voi *sulkea silmiään*, kun on olemassa todistuksia, joiden yhteensopimattomuus täytäntöönpanoasetuksessa 2015/2403 vahvistettujen vaatimusten kanssa on ensi silmäyksellä ilmeinen.

88. Jos näillä viranomaisilla on vakavia perusteita epäillä, että alkuperävaltion tarkastusyksikön antamat todistukset eivät liity edellä mainittuihin vaatimuksiin, ne voivat tällaisissa tapauksissa suorittaa asianmukaisia tarkastuksia (mukaan lukien täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 4 artiklassa tarkoitettu avunantopyyntö) ja lopuksi jättää ne huomiotta, jos todetut puutteet osoittautuvat vakaviksi. [33]

89. Voitaisiin ajatella, että koska deaktivoidut aseet eivät kuulu ampuma-aseen käsitteen soveltamisalaan, ne eivät kuuluneet näiden menettelyjen soveltamisalaan, kun niitä siirrettiin jäsenvaltiosta toiseen. Asia ei ole kuitenkaan mielestäni näin useista syistä:

– Mikä tahansa ase sisältää tiettyjä ”olennaisia osia”. Deaktivoinnin tarkoituksena on nimenomaan taata, että ”ampuma-aseen olennaiset osat on tehty pysyvästi toimintakelvottomiksi siten, ettei niitä voida poistaa, asentaa uudelleen tai muuttaa”. [34]

– Jotkin näistä olennaisista osista muodostavat sellaisenaan ampuma-aseen, jota tarkoitetaan direktiivin 91/477 1 artiklan 1 b kohdan määritelmässä, joka sisältää saman säännöksen kuin alun perin liitteessä I olleen II kohdan b alakohta.

– Tässä asiayhteydessä on vaikeaa kyseenalaistaa se, että vastaanottavan valtion toimivaltaiselta viranomaiselta puuttuisi toimivalta tutkia ja luokitella deaktivoidut aseet sellaisiksi, että ne sisältävät ”ampuma-aseiden olennaisia osia”, joiden neutralointi on niin ikään todettava.

90. Kaiken kaikkiaan se, että vastaanottavan valtion viranomaiset tarkastavat, että deaktivoitujen aseiden varmentamista koskeva todistus täyttää sovellettavat muodolliset ja sisältöä koskevat vaatimukset, poistaa riskin ja mahdollistaa yleisen turvallisuuden suojelemisen: aseet eivät ole deaktivoituja aseita sen alueella, kunnes osoitetaan, että ne tosiasiallisesti ovat deaktivoituja aseita.

[32] Vastaanottavan valtion viranomaiset voivat etenkin tutkia, ovatko deaktivoidut aseet sellaisten ”lisätoimenpiteiden” mukaisia, joilla mennään pidemmälle kuin asetuksen 2015/2403 liitteessä I vahvistetuissa teknisissä eritelmissä, joihin sen 6 artiklassa viitataan. Istunnossa esitettiin, että Itävallassa ja Suomessa ei ole otettu käyttöön tällaisia toimenpiteitä.

[33] Tietenkin samaan ratkaisuun voitaisiin päätyä, jos deaktivointitodistukset olisi saatu tai niihin olisi vedottu petoksellisesti. Tämä tunnustetaan unionin tuomioistuimen 6.2.2018 antamassa tuomiossa Altun ym. (C-359/16, EU:C:2018:63) ja sen 2.4.2020 antamassa tuomiossa CRPNPAC ja Vueling Airlines (C-370/17 ja C-37/18, EU:C:2020:260), jotka liittyvät E 101 -todistusten antamiseen sosiaaliturvajärjestelmien soveltamiseksi työntekijöihin, jotka liikkuvat unionin sisällä, kunhan tätä ennen on käyty menettely, joka päättyy vastakkain olevien viranomaisten näkemykset yhteensovittavan hallintokomitean toimiin. Koska täytäntöönpanoasetuksessa 2015/2401 ei ole säädetty tällaisista yhteensovittamismekanismeista, jos kyseessä ovat aseiden deaktivointitodistukset, mahdollisen petoksen arvioinnin voivat tehdä vastaanottavan valtion viranomaiset.

[34] Direktiivin 91/477 liitteessä I olevan III kohdan a alakohta.

V Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle (Suomi) seuraavasti:

1) Aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta 18.6.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY 3 artiklaa ja deaktivointistandardeja ja -tekniikoita koskevien yhteisten suuntaviivojen vahvistamisesta sen varmistamiseksi, että deaktivoidut ampuma-aseet tehdään pysyvästi ampumakelvottomiksi, 15.12.2015 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/2403 3 artiklaa on tulkittava siten, että

   – ne eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio nimeää yksityisoikeudellisen yhtiön, jota viranomainen valvoo ja johtaa, varmentaakseen sen, että ampuma-aseen deaktivointi on suoritettu kyseisen asetuksen liitteessä I vahvistettujen teknisten eritelmien mukaisesti

   – sisällyttäminen jäsenvaltioiden nimeämien tarkastusyksikköjen luetteloon, joka julkaistaan komission verkkosivustolla, ei ole olennainen edellytys tämän nimeämisen osoittamiseksi, vaan se voidaan osoittaa millä tahansa lainsäädännössä hyväksytyllä keinolla.

2) Täytäntöönpanoasetuksen 2015/2403 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että sen jäsenvaltion viranomaiset, johon deaktivoidut aseet aiotaan siirtää, voivat tutkia, täyttävätkö toisen jäsenvaltion tarkastusyksiköiden toimittamat deaktivointitodistukset kyseisessä asetuksessa vahvistetut muodolliset ja sisältöä koskevat edellytykset, mikäli niillä on vakavat perusteet menetellä niin.