



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
11 päivänä huhtikuuta 2019¹

Asia C-482/17

**Tšekin tasavalta
vastaan
Euroopan parlamentti ja**

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne – Aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/853 – Annetun toimivallan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen, oikeusvarmuuden periaatteen ja syrjäntäkiellon periaatteen loukkaaminen – Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä – Vaikutustenarvioinnit

1. Useiden traagisten tapahtumien, joihin kuuluivat Pariisissa ja Kööpenhaminassa tapahtuneet terrori-iskut,² seurauksena Euroopan komissio hyväksyi ehdotuksen³ aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun unionin lainsäädännön muuttamiseksi.⁴ SEUT 263 artiklan nojalla 9.8.2017 nostamallaan kanteella⁵ Tšekin tasavalta vaatii kumoamaan 17.5.2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/853,⁶ johon sisältyvät asiaa koskevat unionin oikeussäännöt.

2. Tšekin tasavalta esittää kanteensa tueksi neljä kanneperustetta. Se väittää, että antaessaan direktiivin 2017/853 parlamentti ja neuvosto (jäljempänä unionin lainsäätäjä) loukkasivat seuraavia unionin oikeuden periaatteita: annetun toimivallan periaatetta siltä osin kuin kyseisessä direktiivissä käytetään SEUT 114 artiklaa sellaisen toimenpiteen oikeusperustana, jolla todellisuudessa pyritään ehkäisemään rikoksia ja erityisesti terrorismia (ensimmäinen kanneperuste), suhteellisuusperiaatetta (toinen kanneperuste), oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita (kolmas kanneperuste) ja syrjäntäkiellon periaatetta (neljäs kanneperuste).

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Kööpenhaminassa, Tanskassa, tapahtui 14. ja 15.2.2015 kolme erillistä ampumavälikohtausta. Niissä sai surmansa kaksi uhria ja tekijä ja viisi poliisia loukkaantui. Pariisissa, Ranskassa, 13.11.2015 tehdyissä useissa koordinoituissa terrori-iskuissa kuoli 120 ihmistä.

3 COM(2015) 750 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta, 18.11.2015 (COM(2015) 750).

4 18.6.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/477/ETY (EYVL 1991, L 256, s. 51), sellaisena kuin se on muutettuna 21.5.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/51/EY (EUVL 2008, L 179, s. 5).

5 Samana päivänä Tšekin tasavalta myös jätti SEUT 278 artiklan nojalla välimiihakemuksen, jossa vaadittiin direktiivin 2017/853 täytäntöönpanon lykkäämistä. Unionin tuomioistuimen varapresidentti hylkäsi välimiihakemuksen 27.2.2018 antamallaan määräyksellä Tšekin tasavalta v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17 R, ei julkaistu, EU:C:2018:119.

6 Aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annettu direktiivi (EUVL 2017, L 137, s. 22).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Sopimus Euroopan unionista

3. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa. Se myös kunnioittaa ”keskeisiä valtion tehtäviä”, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

4. SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätään, että annetun toimivallan periaatteen mukaisesti Euroopan unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

5. Saman artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminta ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

6. SEUT 18 artiklassa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä perussopimusten soveltamisalalla.

7. On hyvin tiedossa, että Euroopan unioni hyväksyy SEUT 26 artiklan nojalla perussopimusten mukaisesti toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat (jotka käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja) tai varmistaa niiden toiminta.

8. SEUT 84 artiklassa määrätään, että vaikka unionin lainsäätäjä voi säätää toimenpiteistä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa rikollisuuden torjunnan alalla, jäsenvaltioiden kyseistä alaa koskevien lakien ja asetusten yhdenmukaistaminen on nimenomaisesti jätetty pois Euroopan unionin toiminnan alasta.

9. SEUT 114 artiklan 1 kohtaan sisältyvät yksityiskohtaiset määräykset SEUT 26 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Unionin lainsäätäjä voi kyseisen kohdan mukaan toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien lähentämiseksi. SEUT 114 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komissio perustaa terveyttä, turvallisuutta, ympäristönsuojelua tai kuluttajansuojaa koskevat ehdotuksensa ja parlamentti ja neuvosto pyrkivät kumpikin toimivaltansa rajoissa suojelun korkeaan tasoon ottaen erityisesti huomioon kaiken tieteelliseen tietoon perustuvan uuden kehityksen.

Euroopan unionin perusoikeuskirja

10. Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁷ 17 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Tätä oikeutta rajoitetaan siten, että yksilöltä voidaan riistää hänen omaisuuttaan yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti. Omaisuuden käyttöä voidaan myös säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

⁷ EUVL 2010, C 83, s. 391.

Direktiivi 91/477

11. Direktiivin 91/477 johdanto-osan perustelukappaleissa esitetään seuraavat toteamukset.⁸ Sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla muun muassa tavaroiden vapaa liikkuvuus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti. Aseiden hallussapidon kaiken valvonnan ja kaikkien muodollisuuksien poistaminen jäsenvaltioiden rajoilta edellyttää tiettyjen perusedellytysten täyttymistä, muun muassa aseita koskevien lainsäädäntöjen lähentämistä.⁹ Jäsenvaltioiden välinen keskinäinen luottamus henkilöiden turvallisuuden takaamisen alalla lisääntyä yhdemmukaistamalla lainsäädäntöä, jossa säädetään luokituksesta niiden tuliaseiden osalta, joiden hankinta ja hallussapito on kielletty yksityishenkilöiltä tai edellyttää lupaa tai ilmoitusta.¹⁰

12. Direktiivin 91/477 I luku koskee direktiivin soveltamisalaa. Siihen sisältyvän 1 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan määritelmän mukaan tuliaseella tai ampuma-aseella tarkoitetaan ”kannettavaa piipulla varustettua asetta, jolla voidaan palavan ajoineen avulla ampua hauleja, luoteja tai muita ammuksia taikka joka on tarkoitettu niiden ampumiseen tai joka voidaan muuntaa ampumakelpoiseksi, jollei sitä ole jätetty – – ulkopuolelle jollakin liitteessä I olevassa III osassa mainitulla perusteella”. Ampuma-aseet jaetaan liitteessä I olevassa II osassa neljään ryhmään: kielletyt ampuma-aseet (A luokka), luvanvaraiset ampuma-aseet (B luokka), ampuma-aseet, joista on tehtävä ilmoitus, (C luokka) ja muut ampuma-aseet (D luokka).

13. Direktiivin 91/477 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa tiukempia säännöksiä kuin direktiivissä 91/477 säädetyt.

14. Direktiivin 91/477 2 lukuun sisältyvät säännökset ampuma-aseita koskevien lainsäädäntöjen yhdemmukaistamisesta, mukaan luettuina säännökset siviilikäyttöön Euroopan unionissa tarkoitettujen, eri luokkiin kuuluvien ampuma-aseiden hankinnasta, hallussapidosta, liikkuvuudesta ja siirtämisestä,¹¹ samalla kun siinä vahvistetaan lyhemmät säännökset metsästys- tai urheiluammuntaan käytettäville aseille.¹² Direktiiviä 91/477 ei sovelleta puolustusvoimien, poliisin tai julkisten palvelujen taikka keräilijöiden ja aseiden alalla toimivien sivistyksellisten ja historiallisten järjestöjen aseiden ja ampumatarvikkeiden hankintaan ja hallussapitoon eikä myöskään sota-aseiden ja -ampumatarvikkeiden kaupallisiin siirtoihin.¹³

15. Direktiivin 91/477 3 luvussa säädetään aseiden liikkuvuutta unionissa koskevista säännöistä. Siihen sisältyvän 11 artiklan mukaan ampuma-aseita saa siirtää jäsenvaltiosta toiseen ainoastaan kyseisessä artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Nämä edellytykset käsittävät tietojen, kuten ampuma-aseiden myyjän ja ostajan nimen ja osoitteen, ilmoittamisen ja sen, että siirron salliva jäsenvaltio antaa lupakirjan, jossa on kaikki tarvittavat tiedot. Direktiivin 91/477 12 artiklassa

8 Direktiivin 2008/51 johdanto-osassa (toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa) myös viitataan nimenomaisesti direktiiviin 91/477, jota muutettiin sen jälkeen, kun Euroopan unioni päätti 16.10.2001 tehdyn neuvoston päätöksen 2001/748/EY (EYVL 2001, L 280, s. 5) mukaisesti allekirjoittaa ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan pöytäkirjan, jäljempänä ampuma-aseiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskeva YK:n pöytäkirja; ks. direktiivin 2008/51 1 artikla ja edellä alaviite 2.

9 Direktiivin 91/477 johdanto-osan ensimmäisestä kolmanteen perustelukappale.

10 Direktiivin 91/477 johdanto-osan viides perustelukappale.

11 Nämä säännökset ovat ensisijaisesti: 4 artikla (ampuma-aseiden markkinoille saattamista koskevat säännökset); 5 artikla (lupaa ampuma-aseen hankintaan ja hallussapitoon koskevat säännökset); 6 artikla (A luokan tuliaseiden hankintaa ja hallussapitoa koskeva kielto); 7 artikla (B luokan tuliaseiden hankintaa koskevat säännökset) ja 8 artikla (C luokan tuliaseiden hallussapitoa koskevat säännökset). D luokan tuliaseet mainitaan 4 artiklan 5 kohdassa (ennen direktiivillä 2017/853 tehtyä muutosta; ks. jäljempänä 24 kohta), jossa säädetään, että 28.7.2010 alkaen jäsenvaltioiden on otettava käyttöön asianmukaisia jäljittämistoimenpiteitä, joiden avulla ne voivat yhdistää tällaiset tuotteet milloin tahansa niiden omistajaan.

12 2 artiklan 1 kohta.

13 2 artiklan 2 kohta.

säädetään, että jollei 11 artiklassa säädettyä menettelyä noudateta, ampuma-aseen hallussapito matkalla kahden tai useamman jäsenvaltion läpi sallitaan ainoastaan, jos se, jota asia koskee, on saanut luvan mainituilta jäsenvaltioilta. Lupa on merkittävä Euroopan ampuma-asepassiin, joka matkustajan on esitettävä aina pyynnöstä.

16. Direktiivin 91/477 (4 lukuun sisältyvän) 17 artiklan mukaan komission oli annettava parlamentille ja neuvostolle: i) 28.7.2015 mennessä kertomus direktiivin 91/477 soveltamisesta seuraavasta tilanteesta; ii) 28.7.2012 mennessä selvityksiä ja kertomus mahdollisista eduista ja haitoista, joita aiheutuu ampuma-aseluokkien vähentämisestä kahteen (A luokan kielletyt aseet ja B luokan luvanvaraiset aseet), millä pyritään parantamaan kyseisten tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa, ja iii) 28.7.2010 mennessä kertomus asejäljennösten saattamisesta markkinoille sen ratkaisemiseksi, oliko tällaisten tuotteiden sisällyttäminen direktiivin 91/477 soveltamisalaan mahdollista ja suotavaa.

Direktiivi 2017/853

17. Direktiivin 2017/853 johdanto-osan perustelukappaleissa esitetään seuraavat toteamukset:

- Direktiivissä 91/477 vahvistettiin sisämarkkinoita koskeva liitännäistoimenpide. Sillä saatiin keskenään tasapainoon yhtäältä sitoumus taata tietynasteinen liikkumisvapaus Euroopan unionin sisällä joillekin ampuma-aseille ja niiden olennaisille osille sekä toisaalta tarve säännellä tätä vapautta kyseisiin tuotteisiin mukautettujen turvallisuustakeiden avulla.¹⁴
- Tiettyjä direktiivin 91/477 osa-alueita on parannettava edelleen oikeasuhtaisella tavalla, jotta voidaan torjua ampuma-aseiden väärinkäyttö rikollisiin tarkoituksiin ottaen huomioon äskettäiset terroriteot.¹⁵
- Jotta voidaan parantaa kaikkien ampuma-aseiden ja olennaisten osien jäljitettävyyttä sekä edistää niiden vapaata liikkuvuutta, nämä tuotteet olisi varustettava selkeällä, pysyvällä ja yksilöivällä merkinnällä sekä kirjattava jäsenvaltioiden arkistointijärjestelmiin.¹⁶
- Koska ampuma-aseet (ja olennaiset osat) ovat luonteeltaan vaarallisia ja kestäviä, on tarpeen säilyttää arkistointijärjestelmiin tallennetut tiedot, jotta varmistetaan, että toimivaltaiset viranomaiset voivat jäljittää nämä tuotteet hallinnollisia ja rikosoikeudellisia menettelyjä varten.¹⁷
- Kaikkein vaarallisimmista ampuma-aseista olisi direktiivissä 91/477 annettava tiukempia sääntöjä sen varmistamiseksi, että näiden ampuma-aseiden hankinta tai hallussapito taikka niillä käytävä kauppa on joitakin rajoitettuja ja asianmukaisesti perusteltuja poikkeustapauksia lukuun ottamatta kielletty.¹⁸
- Koska riskiä ääniaseiden ja muuntyyppisten paukkupanoksia ampuvien aseiden muuntamisesta varsinaisiksi ampuma-aseiksi pidettiin suurena, tällaiset aseet sisällytettiin direktiivin 91/477 soveltamisalaan.¹⁹

14 Johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

15 Johdanto-osan toinen perustelukappale; ks. myös edellä alaviite 2.

16 Johdanto-osan kuudes perustelukappale.

17 Johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

18 Johdanto-osan 15 perustelukappale.

19 Johdanto-osan 20 perustelukappale.

- Kun otetaan huomioon suuri riski siitä, että puutteellisesti deaktivoitujen ampuma-aseiden uudelleen ampumakelpoisiksi, ja jotta vahvistetaan turvallisuutta kaikkialla unionissa, tällaisten ampuma-aseiden olisi kuuluttava direktiivin 91/477 soveltamisalaan.²⁰
- Jotkin itselataavat kertatuliaseet voidaan helposti muuntaa sarjatuliaseiksi, jolloin ne ovat turvallisuusuhka. Tietyt itselataavat kertatuliaseet saattavat olla patruunakapasiteettinsa vuoksi erittäin vaarallisia, vaikkei niitä muunnettaisikaan tällä tavoin. Tämän vuoksi olisi kiellettävä siviilikäytössä sellaiset itselataavat kertatuliaseet, joissa on suuren patruunamäärän ampumisen mahdollistava kiinteä latauslaite.²¹
- Direktiivissä 2017/853 kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.²²
- Sveitsin osalta direktiivillä 2017/853 ja direktiivillä 91/477 kehitetään Schengenin säännösten määräyksiä.²³

18. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 3 alakohdassa säädetään, että kun kyse on ampuma-aseista, jotka on valmistettu unionin alueella tai tuotu sinne 14.9.2018 tai sen jälkeen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tällaiset tuotteet on varustettu selkeällä, pysyvällä ja yksilöivällä merkinnällä ja rekisteröity direktiivin 91/477 mukaisesti. Kyseisen direktiivin 4 artiklaan lisättiin uusi 2 a kohta. Tämän säännöksen mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan ampuma-aseiden merkintöjen tekniset eritelmit. Direktiivin 91/477 4 artiklan 4 kohta koskee tietokoneistetun tietojen arkistointijärjestelmän perustamista ja ylläpitämistä. Sen muutetussa tekstissä säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset säilyttävät ampuma-aseiden rekisteritiedot, joita tarvitaan näiden tuotteiden jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi, arkistointijärjestelmissä 30 vuoden ajan kyseisten ampuma-aseiden hävittämisen jälkeen.

19. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 6 alakohdalla korvataan direktiivin 91/477 5 ja 6 artiklan aiempi teksti. Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisin osin 5 artiklan 1 kohdan muutetussa tekstissä säädetään, että jäsenvaltiot voivat sallia ampuma-aseiden hankinnan ja hallussapidon ainoastaan henkilöille, joilla on siihen hyväksyttävä peruste ja jotka ovat täyttäneet 18 vuotta. Alle 18-vuotiaat voivat hankkia ampuma-aseita metsästyksen ja urheiluammunnan harjoittamiseen tietyin edellytyksin; näihin kuuluu muun muassa se, että he harjoittavat ammuntaa vanhempiensa luvalla taikka vanhempiensa tai sellaisen aikuisen ohjauksen alaisina, jolla on voimassa oleva aseenkantolupa tai metsästyslupa. Saman 5 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on oltava käytössään seurantajärjestelmä, jolla varmistetaan, että kansallisen lainsäädännön mukaiset luvan saannin edellytykset täyttyvät luvan koko voimassaolon ajan ja muun muassa asian kannalta merkityksellisiä lääketieteellisiä ja psykologisia tietoja arvioidaan. Saman 5 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että B luokkaan kuuluvan ampuma-aseen hankinta- ja hallussapitolupa peruutetaan, jos havaitaan, että henkilöllä, jolle mainittu lupa on myönnetty, on hallussaan latauslaite, joka sopii asennettavaksi keskisytytteisiin itselataaviin kertatuliaseisiin tai lippaallisiin kertatuliaseisiin ja jonka

a) kapasiteetti on yli 20 patruunaa; tai

20 Johdanto-osan 21 perustelukappale.

21 Johdanto-osan 23 perustelukappale.

22 Johdanto-osan 31 perustelukappale.

23 Johdanto-osan 36 perustelukappale; ks. lisäksi Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välinen sopimus Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen; tässä tarkoitetaan niitä Schengenin säännösten määräyksiä, jotka kuuluvat neuvoston päätöksen 1999/437/EY (EYVL 1999, L 176, s. 31) 1 artiklassa, luettuna yhdessä neuvoston päätöksen 2008/146/EY (EUVL 2008, L 53, s. 1) 3 artiklan kanssa, tarkoitettuihin aloihin. Liechtenstein, Islanti ja Norja osallistuvat myös (yhdessä Sveitsin kanssa) Schengenin säännösten kehittämiseen Euroopan unionin kanssa tehtyjen kahdenvälisen sopimusten nojalla (jäljempänä neljä Schengen-valtiota).

b) kapasiteetti on yli kymmenen patruunaa, jos kyse on pitkistä ampuma-aseista;

paitsi jos kyseiselle henkilölle on myönnetty lupa 6 artiklan mukaisesti tai hänelle on myönnetty lupa, joka on vahvistettu tai uudistettu taikka jota on jatkettu 7 artiklan 4 a kohdan mukaisesti.”

20. Direktiivin 91/477 6 artiklaan tehdyt muutokset, jotka ovat erityisen merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta, ovat seuraavat:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kieltääkseen A luokkaan kuuluvien ampuma-aseiden, olennaisten osien ja ampumatarvikkeiden hankinnan ja hallussapidon, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 artiklan 2 kohdan soveltamista. Niiden on varmistettava, että kyseisen kiellon vastaisesti laittomasti hallussa pidetyt ampuma-aseet, olennaiset osat ja ampumatarvikkeet takavarikoidaan.

2. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat kriittisen infrastruktuurin, kauppamerenkulun, arvokuljetusten ja arkaluonteisten kohteiden turvallisuuden suojelemiseksi sekä kansalliseen puolustukseen, koulutukseen, kulttuuriin, tutkimukseen ja historiaan liittyvissä tarkoituksissa ja rajoittamatta 1 kohdan soveltamista myöntää poikkeuksellisesti ja asianmukaisesti perustellulla tavalla yksittäistapauksissa lupia A luokkaan kuuluville ampuma-aseille, olennaisille osille ja ampumatarvikkeille, jos yleinen turvallisuus ja yleinen järjestys eivät vaarannu.

--

6. Jäsenvaltiot voivat antaa urheiluampujille luvan hankkia ja pitää hallussaan A luokan 6 tai 7 kohtaan kuuluvia itselataavia kertatuliaseita seuraavin edellytyksin:--

A luokan 6 kohtaan kuuluvien ampuma-aseiden osalta jäsenvaltiot, joissa on yleiseen asevelvollisuuteen perustuva sotilasjärjestelmä ja joissa on 50 viime vuoden ajan ollut käytössä järjestelmä, jossa sotilasampuma-aseita siirretään armeijasta sotilaalliset velvoitteensa täytettyään poistuville henkilöille, voivat myöntää kyseisille henkilöille luvan pitää urheiluampujan ominaisuudessa hallussaan yksi pakollisen asepalveluksen aikana käytetty ampuma-ase. Asianomaisen julkisen viranomaisen on muunnettava kyseiset ampuma-aseet itselataaviksi kertatuliaseiksi ja säännöllisesti tarkastettava, että tällaisia ampuma-aseita käyttävät henkilöt eivät aiheuta vaaraa yleiselle turvallisuudelle. Tällöin sovelletaan ensimmäisen alakohdan a, b ja c kohdassa annettuja säännöksiä.²⁴

--”

21. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 7 alakohdalla lisätään direktiivin 91/477 7 artiklaan seuraava kohta: ”4 a. Jäsenvaltiot voivat päättää vahvistaa tai uudistaa A luokan 6, 7 tai 8 kohtaan kuuluvia itselataavia kertatuliaseita koskevat luvat taikka jatkaa niitä sellaisten ampuma-aseiden osalta, jotka kuuluivat B luokkaan ja jotka on hankittu ja rekisteröity laillisesti ennen 13 päivää kesäkuuta 2017, tässä direktiivissä säädettyjen muiden edellytysten mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat lisäksi sallia tämän direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna -- direktiivillä (EU) 2017/853 --, mukaisesti jäsenvaltioissa luvan saaneiden muiden henkilöiden hankkia tällaisia ampuma-aseita.”

22. Direktiivin 91/477 8 artiklassa kiellettiin ennen sen muuttamista C luokan tuliaseen hallussapito ilman, että haltija oli tehnyt siitä ilmoituksen toimivaltaisille viranomaisille.²⁵ Direktiivin 2017/853 1 artiklan 8 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 8 artiklaa lisäämällä siihen uusi 3 kohta, jossa säädetään, että jos jäsenvaltio kieltää tai tekee luvanvaraiseksi alueellaan B tai C luokkaan kuuluvan ampuma-aseen hankinnan ja hallussapidon, sen on ilmoitettava siitä muille

²⁴ Käytän 6 artiklan 6 kohdan toisesta alakohdasta tässä ratkaisuehdotuksessa nimitystä ”Sveitsiä koskeva poikkeus”.

²⁵ Ks. edellä alaviite 11.

jäsenvaltioille, joiden on sisällytettävä asiaa koskeva nimenomainen maininta tällaiselle aseelle myönnettävään Euroopan ampuma-asepassiin. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 12 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 11 artiklaa. Siinä säädetään ampuma-aseiden siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen koskevista menettelyistä. Saman artiklan 13 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 12 artiklaa säätämällä uusista järjestelyistä, kun metsästäjät ja historiallisten tapahtumien uudelleenlavastuksiin osallistujat liikkuvat jäsenvaltiosta toiseen harjoittaakseen toimintaansa tietyillä ampuma-aseilla. Saman artiklan 14 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 13 artiklaa ja annetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus vaihtaa sähköisesti tietoja luvista, joita on myönnetty ampuma-aseiden siirtämiseksi toiseen jäsenvaltioon.

23. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 18 alakohdan (joka korvaa direktiivin 91/477 17 artiklan) mukaan komissio antaa viimeistään 14.9.2020 ja joka viides vuosi sen jälkeen parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin 91/477 soveltamisesta, etenkin eri ampuma-aseiden luokista, Euroopan ampuma-asepassijärjestelmästä, tuotteiden merkinnöistä ja uusien tekniikoiden, kuten 3D-tulostuksen, vaikutuksista.²⁶

24. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 19 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 liitettä I. Tehtyjen muutosten seurauksena ampuma-aseiden neljä luokkaa (A–D) vähennettiin kolmeen. Erityisen merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta ovat seuraavat direktiivin 91/477 liitteessä I olevaan II osaan direktiivin 2017/853 1 artiklan 19 alakohdalla tehdyt muutokset, siltä osin kuin kyseessä olevien säännösten soveltamisalaa laajennetaan koskemaan useita aseita:

- A luokkaan (kielletyt ampuma-aseet) lisätään uudet 6, 7 ja 8 kohta. Kyseiseen luokkaan kuuluvat siten seuraavat aseet: sarjatuliaseet, jotka on muunnettu itselataaviksi kertatuliaseiksi; tietyt lyhyet ja pitkät ampuma-aseet ilman uudelleenlatausta, joihin on lisätty irrotettava latauslaite, jonka kapasiteetti on yli 10 patruunaa; ja pitkät itselataavat kertatuliaseet (eli ampuma-aseet, jotka on alun perin tarkoitettu laukaistavaksi olkapäältä), joiden pituutta voidaan lyhentää alle 60 senttimetriin toimivuutta menettämättä taitto- tai teleskooppitukilla tai tukilla, joka voidaan irrottaa käyttämättä työkaluja;
- B luokkaan (luvanvaraiset ampuma-aseet) kuuluvat nyt lyhyet itselataavat kertatuliaseet ja kaikki B luokkaan kuuluvat ampuma-aseet, jotka on muunnettu ampumaan paukkupatruunoita, ärsytystä aiheuttavia aineita, muita tehoaineita tai pyroteknisiä patruunoita tai kun ne on muutettu kunnialaukauksiin käytettäviksi aseiksi tai ääniaseiksi;
- C luokkaan (ampuma-aseet, joista on tehtävä ilmoitus) sisältyvät nyt A, B tai C luokan ampuma-aseet, jotka on deaktivoitu asetuksen (EU) 2015/2403²⁷ mukaisesti; ja
- Direktiivin 91/477 liitteessä I olevan III osan sanamuoto korvattiin seuraavalla tekstillä: ”– ampuma-aseina ei pidetä esineitä, jotka vastaavat ampuma-aseen määritelmää mutta jotka a) on tarkoitettu hälytykseen, merkinantoon, pelastukseen, teurastukseen, harppuunakalastukseen taikka teollisiin tai teknisiin tarkoituksiin, edellyttäen, että niitä voidaan käyttää ainoastaan tähän määrättyyn tarkoitukseen; b) katsotaan antiikkiaseiksi, jos ne eivät sisälly II osaan kuuluviin luokkiin ja niihin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. –”

²⁶ Ks. lisäksi 1 artiklan 15 kohta sekä muutettu 13 a artikla ja lisätty 13 b artikla.

²⁷ Deaktivoitintstandardeja ja -tekniikoita koskevien yhteisten suuntaviivojen vahvistamisesta sen varmistamiseksi, että deaktivoitujen ampuma-aseiden tehdään pysyvästi ampumakelvottomiksi, 15.12.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/2403 (EUVL 2015, L 333, s. 62).

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä

25. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio tekivät 13.4.2016 toimielinten sopimuksen paremmasta lainsäädännöstä SEUT 295 artiklan nojalla.²⁸ Sopimuksen mukaan nämä kolme toimielintä ovat sitoutuneita vilpittömään ja avoimeen yhteistyöhön lainsäädäntömenettelyn kaikissa vaiheissa.²⁹ Ne palauttavat mieliin, että unionilla on velvollisuus antaa säädöksiä etenkin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.³⁰ Toimielinten välisen sopimuksen I osassa (jonka otsikko on ”Yhteinen sitoutuminen ja yhteiset tavoitteet”) nämä kolme toimielintä sopivat pyrkivänsä ”parempaan lainsäädäntöön” sopimuksen mukaisesti ja noudattavansa toimivaltaansa käyttäessään perussopimuksia ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta.³¹ Toimielinten välisen sopimuksen III osassa (jonka otsikko on ”Paremmän lainsäädännön välineet”) esitetään toteamuksia vaikutustenarvioinnista lainsäädäntöprosessissa. Sen 12 kohdan mukaan vaikutustenarviointit auttavat toimielimiä tekemään tietoon perustuvia päätöksiä. Ne eivät kuitenkaan saa johtaa perusteettomiin viivästyksiin lainsäädäntöprosessissa eivätkä rajoittaa lainsäädäntövallan käyttäjien mahdollisuuksia ehdottaa muutoksia. Komissio tekee vaikutustenarviointeja muun muassa sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Euroopan parlamentti ja neuvosto ottavat komission vaikutustenarviointit täysimääräisesti huomioon, kun ne käsittelevät komission säädösehdotuksia. Parlamentti ja neuvosto tekevät vaikutustenarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista, jos ne katsovat sen lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi.³² Toimielinten välisen sopimuksen 18 kohdan mukaan ”komission ensimmäinen vaikutustenarviointi ja toimielinten lainsäädäntöprosessin aikana tekemä mahdollinen muu vaikutustenarviointityö julkistetaan viimeistään lainsäädäntöprosessin loppuun mennessä, ja niitä voidaan yhdessä käyttää arvioinnin perustana”.

Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

26. Tšekin tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa direktiivin 2017/853
- velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Toissijaisesti Tšekin tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa direktiivin 2017/853 1 artiklan 6 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään direktiiviin 91/477 5 artiklan 3 kohta ja 6 artiklan 6 kohdan toinen alakohta
- kumoaa direktiivin 2017/853 1 artiklan 7 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään direktiiviin 91/477/ETY 7 artiklan 4 a kohta
- kumoaa direktiivin 2017/853 1 artiklan 19 alakohdan siltä osin kuin sillä
 - lisätään direktiiviin 91/477 liitteessä I olevan II osan A luokkaan 6, 7 ja 8 kohta
 - muutetaan direktiiviin 91/477 liitteessä I olevan II osan B luokkaa

28 EUVL 2016, L 123, s. 1 (jäljempänä toimielinten välinen sopimus).

29 Johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

30 Johdanto-osan kolmas perustelukappale.

31 1 ja 2 kohta.

32 Kolmen unionin toimielimen (parlamentti, neuvosto ja komissio) tehtävät esitetään 13–17 kohdassa.

- lisätään direktiivin 91/477 liitteessä I olevan II osan C luokkaan 6 kohta
- muutetaan direktiivin 91/477 liitteessä I olevaa III osaa
- velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää kanteen ja
- velvoittaa Tšekin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja
- velvoittaa Tšekin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- pelkästään toissijaisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, että direktiivi 2017/853 on kumottava, määrää, että direktiivin vaikutukset pysytetään voimassa riittävän pitkän ajan tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

29. Unionin tuomioistuimen presidentin 5.1.2018 antamalla määräyksellä Unkari ja Puola hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Tšekin tasavallan vaatimuksia. Samana päivänä annetulla määräyksellä Ranska hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia. Komissio hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan vastaajien vaatimuksia kirjaamon 10.11.2017 päivätyllä päätöksellä.

30. Kirjallisia huomautuksia esittivät Tšekin tasavallan, Ranskan, Unkarin ja Puolan hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio.

31. Kaikki osapuolet esittivät suullisia lausumia 5.3.2019 pidetyssä istunnossa.

Ensimmäinen kanneperuste: annetun toimivallan periaate ja oikeusperusta

Lausumat

32. Ensimmäisellä kanneperusteellaan Tšekin tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjä loukkasi SEU 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettua annetun toimivallan periaatetta, koska SEUT 114 artikla ei ole pätevä oikeusperusta direktiiville 2017/853. Tšekin tasavallan mukaan direktiivillä 2017/853 ei pyritä poistamaan esteitä sisämarkkinoilta. Sen sijaan sillä pyritään yksinomaan ehkäisemään rikoksia ja terrorismia ja näin lisäämään yleistä turvallisuutta. SEUT 84 artiklasta seuraa, että vaikka unionin lainsäätäjä voi säätää toimenpiteistä, joilla tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa rikollisuuden torjunnan alalla, perussopimuksissa ei anneta Euroopan unionille itselleen toimivaltaa toteuttaa yhdenmukaistamistoimenpiteitä tältä osin.

33. Tšekin tasavalta toteaa, että toimenpiteen oikeusperustan valinnan on määrädyttävä sellaisten objektiivisten tekijöiden perusteella, jotka voidaan saattaa tuomioistuinvalvonnan kohteeksi ja joihin kuuluvat kyseessä olevan toimenpiteen tavoite ja sisältö. Vaikka direktiivi 2017/853 annettiin SEUT 114 artiklan (ETY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan, johon direktiivi 91/477 perustui, seuraaja oikeusperustana) perusteella, direktiivin 2017/853 antamiseen liittyneet olosuhteet ja sen tavoitteet eroavat huomattavasti direktiivin 91/477 vastaavista. Se, että direktiivi 91/477 annettiin

sisämarkkinoita koskevan oikeusperustan nojalla, ei myöskään oikeuta valitsemaan samaa oikeusperustaa direktiiville 2017/853, koska viimeksi mainitulla on hyvin erilaiset tavoitteet. Vaikka onkin niin, että direktiivillä 2008/51 muutettiin direktiiviä 91/477 yleisen turvallisuuden parantamiseksi, direktiivillä 2008/51 tehtiin siihen lähinnä teknisiä muutoksia niiden unionin kansainvälisten velvoitteiden vuoksi, jotka johtuvat ampuma-aseiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevasta YK:n pöytäkirjasta. Direktiivin 2017/853 vaikutus on kuitenkin paljon tällaisia pelkästään teknisiä muutoksia laajempi.

34. Euroopan parlamentti ja neuvosto kiistävät nämä väitteet ja katsovat, että Tšekin tasavallan näkemys on oikeudellisesti virheellinen ja että se tulkitsee virheellisesti SEUT 114 artiklaa ja direktiiviä 2017/853. Yleisen turvallisuuden (ja samoin kansanterveyden) takaaminen on yleinen etu, joka tunnustetaan unionin oikeudessa ja joka muodostaa pätevän perusteen tällaisen toimenpiteen toteuttamiselle. Sen arvioimiseksi, sovellettiinko oikeaa oikeusperustaa, on tutkittava direktiiviä 91/477 samoin kuin direktiiviä 2017/853. Vaikka direktiiviä 2017/853 tarkasteltaisiin irrallaan direktiivistä 91/477, unionin lainsäätäjät ei kuitenkaan ollut velvollinen vetoamaan syihin, jotka liittyvät sisämarkkinoiden esteiden poistamiseen, voidakseen antaa pätevästi ensiksi mainitun direktiivin. Direktiivillä 2017/853 ei muuteta direktiivin 91/477 tavoitteita. Sillä pyritään yksinkertaisesti mukauttamaan vapaan liikkuvuuden ja yleisen turvallisuuden välistä tasapainoa (direktiivin antamisajankohtana) äskettäisten terrori-iskujen huomioon ottamiseksi, samalla kun sillä pyritään edelleen varmistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Neuvosto väittää lisäksi, että yleisen turvallisuuden tavoite ei ole direktiivin 2017/853 toissijainen tavoite.

35. Tšekin tasavaltaa tukeakseen Unkari ja Puola väittävät, että direktiivillä 2017/853 pyritään yksinomaan ehkäisemään rikoksia. Molemmat jäsenvaltiot katsovat, että tutkittaessa muutospäätöksen, kuten direktiivin 2017/853, laillisuutta on tarkasteltava kyseistä säädöstä kokonaisuudessaan, mutta tästä ei seuraa, että on tarpeen ottaa huomioon myös muutettavan toimen (tässä direktiivin 91/477) tarkoitukset. Tällainen lähestymistapa muodostaisi huolestuttavan ennakkotapauksen, joka voisi laajentaa unionin lainsäätäjän harkintavaltaa. Unkari toteaa, että direktiivin 2017/853 oikea tulkintatapa on se, että todellisuudessa sisämarkkinoiden toiminnan varmistamista koskeva tavoite on liitännäinen rikosten ehkäisyä koskevaan pääasialliseen tavoitteeseen. Puola väittää, ettei direktiivin 2017/853 tavoitteiden ja sisämarkkinoiden toiminnan välillä ole oikeasti yhteyttä. Direktiivillä 2017/853 luodaan pikemminkin esteitä, jotka ovat kyseisen tarkoituksen vastaisia, koska sillä vaikeutetaan sellaisten ampuma-aseiden vapaata liikkumista, jotka eivät ole unionin oikeudessa tarkoitettuja vaarallisia tavaroita.

36. Parlamenttia ja neuvostoa tukeva Ranska väittää, että lainsäädännön valmisteluasiakirjoista päinvastoin ilmenee, että direktiivillä 2017/853 pyritään poistamaan perusvapauksien esteet, jotka vaikuttavat suoraan sisämarkkinoiden toimintaan. Se, että direktiivillä 2017/853 pyritään myös lisäämään yleistä turvallisuutta, ei heikennä sen sisämarkkinatavoitteita. Tämä lähestymistapa on nähtävissä muissa SEUT 114 artiklan perusteella toteutetuissa toimenpiteissä.

37. Komissio, joka myös tukee vastaajien vaatimuksia, väittää ensinnäkin, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavaltaa niiden toimenpiteiden suhteen, joita se voi toteuttaa SEUT 114 artiklan nojalla. Toiseksi tehtäviään hoitaessaan unionin lainsäätäjää ei voida estää käyttämästä sisämarkkinoita koskevaa oikeusperustaa pelkästään siksi, että kyseessä olevalla toimenpiteellä pyritään myös suojelemaan yleistä turvallisuutta. Kolmanneksi useat selvitykset ja kertomukset osoittavat, että direktiivi 2017/853 annettiin sisämarkkinoihin liittyvistä syistä.

Arviointi

38. Tšekin tasavallan ensimmäinen kanneperuste perustuu nähdäkseni SEUT 114 artiklan ja direktiivin 2017/853 virheelliseen tulkintaan. Se on näin ollen perusteeton.

Alustavat huomautukset

39. Tässä menettelyssä esille nousevat kysymykset, jotka koskevat SEUT 114 artiklan soveltamisalaa ja lainsäätäjän toimivaltaa toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia yhdenmukaistamistoimia, eivät ole täysin uusia.³³ Yleisen turvallisuuden (ja esimerkiksi ympäristön ja kuluttajansuojan) kaltaisilla näkökohdilla on itsestään selvästi jonkinlaista vaikutusta sisämarkkinoiden toimintaan. Mihin raja pitäisi kuitenkin vetää, kun käytetään perussopimuksissa käytettävissä olevia eri oikeusperustoja, sisämarkkinatoimenpiteiden ja sellaisten toimenpiteiden välillä, joilla edistetään jotain muuta (suotavaa) tavoitetta? Käsittääkö SEUT 114 artikla asianmukaisesti lainsäädännön, joka on annettu yleisen turvallisuuden parantamiseksi heti jäsenvaltioiden alueella vuonna 2015 tehtyjen terrori-iskujen jälkimainingeissa?³⁴

40. Toimivalta säännellä sisämarkkinoita koskettaa suunnatonta määrää muita asioita. SEUT 114 artiklan soveltamisala on siten erityisen merkityksellinen jäsenvaltioille kahdesta pääasiallisesta syystä. Ensinnäkin on arkaluonteinen kysymys, puututaanko kyseisen määräyksen nojalla annetuissa toimissa asioihin, joiden osalta perussopimuksissa *ei* anneta toimivaltaa unionin lainsäätäjälle (kuten Tšekin tasavalta väittää). Toiseksi unionin toimet annetaan kyseisen määräyksen nojalla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (eli äänestyksessä tarvitaan määränemmistö), mikä tarkoittaa, ettei yksikään jäsenvaltio voi yksin estää ehdotettua säädöstä.

41. Asiassa on riidatonta, että SEUT 84 artikla ei olisi ollut asianmukainen oikeusperusta direktiiville 2017/853. Kyseisessä perussopimuksen määräyksessä ei annettu unionin lainsäätäjälle toimivaltaa antaa yhdenmukaistamislainsäädäntöä rikosten ehkäisemisen alalla. Se kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan. Siten, jos SEUT 114 artikla *ei* ole asianmukainen oikeusperusta direktiiville 2017/853, kyseinen toimenpide on kumottava.

42. Samoin on riidatonta, että oikeusperustaa direktiivin 91/477 (joka on alkuperäinen toimenpide tällä alalla) antamiselle ei kyseenalaisteta.³⁵ Direktiivi 91/477 on lisäksi vähimmäistason yhdenmukaistamistoimi, jossa vahvistetaan aseiden valvontaa, hankintaa ja hallussapitoa koskevat säännöt.³⁶ Jäsenvaltioilla oli siten jonkinasteista harkintavaltaa antaa tällä alalla poikkeavia sääntöjä niiden seikkojen osalta, joista ei säädetty direktiivissä 91/477 ennen sen muuttamista,³⁷ kuten deaktivoituja ampuma-aseita koskevista toimenpiteistä.

SEUT 114 artikla

43. SEUT 114 artiklan 1 kohdan perusteella annettuja lainsäädäntötoimia koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan seuraavat seikat. Ensinnäkin on todettava, että vaikka se, että kansallisissa lainsäädännöissä todetaan olevan eroja, ei yksinään riitä perustelemaan turvautumista SEUT 114 artiklaan, asia on toisin silloin, kun on kyse jäsenvaltioiden sellaisista lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välisistä eroista, jotka ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan. Toiseksi SEUT 114 artiklan käyttö oikeusperustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytymisestä (tällaisten esteiden syntymisen

33 Ks. tältä osin tupakkatuotteita ja tällaisten tuotteiden mainontaa koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntölinja. Tuomion 5.10.2000, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-376/98, EU:C:2000:544, 82 kohdassa todettiin, että sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, ihmisten, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti, ja että sisämarkkinoille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä.

34 Ks. edellä alaviite 2.

35 Ks. lisäksi tuomio 23.1.2018, Buhagiar ym., C-267/16, EU:C:2018:26, 60 kohta.

36 Ks. direktiivin 91/477 3 artikla ja edellä 13 kohta.

37 Ks. analogisesti tuomio 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 66 kohta.

on oltava todennäköistä, ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on oltava niiden ehkäiseminen). Kolmanneksi on niin, että jos ne edellytykset, jotka koskevat SEUT 114 artiklan käyttöä oikeusperustana, täyttyvät, unionin lainsäätäjä voi käyttää kyseistä oikeusperustaa siitä huolimatta, että muut asiat, kuten kansanterveyden suojeleminen, ovat ratkaisevia tehtävien valintojen kannalta.³⁸

44. SEUT 114 artiklan mukaan lainsäätäjällä on toimivalta poistaa vapaan liikkuvuuden esteet ja parantaa sisämarkkinoiden toimintaa. Jälkimmäisellä viitataan lähinnä kilpailun vääristymien, joista ei ole kyse käsiteltävässä asiassa, poistamiseen. Tšekin tasavallan ensimmäisen kanneperusteen ytimen muodostaa pikemminkin ensimmäinen osatekijä, nimittäin se, poistetaanko direktiivillä 2017/853 vapaan liikkuvuuden esteitä ja/tai ehkäistäkö sillä uusien esteiden syntymistä.

45. Perussopimuksen laatijat ovat halunneet SEUT 114 artiklassa käytetyllä ilmauksella ”toimenpiteet – lähentämiseksi” antaa lainsäätäjälle yhdenmukaistettavan alan yleisen kontekstin ja erityisten olosuhteiden mukaan harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tuloksen saavuttamiseksi. Kyseiset toimenpiteet voivat olosuhteista riippuen merkitä sitä, että kaikki jäsenvaltiot veloitetaan nyt tarkasteltavassa tapauksessa varmistamaan, että tavarat, jotka ovat luontaisesti vaarallisia (ampuma-aseet), varustetaan merkinnällä jäljitettävyyden varmistamiseksi, sääntelemään tällaisten tavaroiden hankintaa tai jopa tiukentamaan sellaisten aseiden valvontaa, joita pidetään erityisen vaarallisina.³⁹

46. Muut SEUT 114 artiklan perusteella hyväksytyt toimenpiteet, joiden tavoitteet liittyvät erottamattomasti sisämarkkinoiden toimintaan, luetellaan niin sanotussa uusi lähestymistapa -lainsäädännössä.⁴⁰ Näihin toimenpiteisiin kuuluu useita toimia, jotka koskevat niin lelujen turvallisuutta,⁴¹ siviilikäyttöön tarkoitettuja räjähdystarvikkeita⁴² kuin henkilönsuojaimiakin.⁴³ SEUT 114 artikla (tai perustamissopimuksen aiempiin versioihin sisältyvä vastaava määräys) mainitaan järjestelmällisesti niissä oikeusperustana. Kussakin näistä toimenpiteistä edellytetään, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden tasapainottamiseksi ja täydentämiseksi otetaan huomioon muitakin näkökohtia, kuten kuluttajansuoja ja yleinen turvallisuus tai työterveys ja -turvallisuus. Vaikka tällaisten toimenpiteiden tarkastelu ei välttämättä osoita, että direktiivin 2017/853 tavoitteet kuuluvat samoin SEUT 114 artiklan soveltamisalaan, tämän unionin lainsäädännön olemassaolo havainnollistaa sitä laajaa liikkumavaraa, joka unionin lainsäätäjällä on perussopimuksen kyseisen määräyksen nojalla.

47. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota myös SEUT 114 artiklan 3 kohtaan, jossa määrätään, että yhdenmukaistamista koskevissa ehdotuksissaan komission olisi otettava huomioon muun muassa turvallisuus.

48. Siten silloin, kun on olemassa kaupan esteitä tai on todennäköistä, että tällaisia esteitä ilmenee tulevaisuudessa, sen takia, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttamassa saman tuotteen tai tuoteryhmän osalta toisistaan eriäviä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan erilaisen suojelun tason ja estämään näin ollen asianomaisen tuotteen tai asianomaisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden

38 Tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 57–60 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin.

39 Ks. analogisesti tuomio 12.12.2006, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 42 ja 43 kohta ja tuomio 4.5.2016, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-358/14, EU:C:2016:323, 37 ja 38 kohta.

40 ”Uusi lähestymistapa” käsitti noin 22 unionin toimenpidettä, joilla pyritään parantamaan sisämarkkinoita ja vahvistamaan edellytyksiä hyvin monenlaisten tuotteiden saattamiselle unionin markkinoille. Euroopan unioni antaa lähinnä lainsäädäntöä, jossa määritellään olennaiset vaatimukset turvallisuuden ja muiden sellaisten yleistä etua koskevien näkökohtien osalta, jotka sisämarkkinoilla myytävien tuotteiden olisi täytettävä: ks. esim. KOM(2003) 240 lopullinen, ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Uuden lähestymistavan mukaisten direktiivien täytäntöönpanon tehostamisesta”. Nämä direktiivit kuuluvat nyt ”Uuden lainsäädäntökehyksen”, jota säännellään mm. tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista ja päätöksen 93/465/ETY kumoamisesta 9.7.2008 tehdyllä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 768/2008/EY (EUVL 2008, L 218, s. 82), alaan.

41 Lelujen turvallisuudesta 18.6.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/48/EY (EUVL 2009, L 170, s. 1).

42 Siviilikäyttöön tarkoitettujen räjähdystarvikkeiden asettamista saataville markkinoilla ja valvontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/28/EU (EUVL 2014, L 96, s. 1).

43 Henkilönsuojaimista ja neuvoston direktiivin 89/686/ETY kumoamisesta 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/425 (EUVL 2016, L 81, s. 51).

unionissa, SEUT 114 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle toimivalta toimia siten, että se toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet noudattaen yhtäältä kyseisen artiklan 3 kohtaa ja toisaalta oikeusperiaatteita, jotka mainitaan EUT-sopimuksessa (tai jotka on johdettu oikeuskäytännöstä), säännelläkseen sisämarkkinoita.⁴⁴

49. Tupakkatuotteita koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa SEUT 114 artiklan soveltamisalasta erityisen hyödyllisiä ohjeita, joita voidaan soveltaa analogisesti käsiteltävässä asiassa, koska sisämarkkinatavoitteen lisäksi kyseisellä lainsäädännöllä pyritään myös suojelemaan kansanterveyttä ja kuluttajia.⁴⁵ On tietystikin niin, että tuomiossa Saksa v. parlamentti ja neuvosto⁴⁶ selvennettiin, että SEUT 114 artiklan mukainen lainsäädäntötoimivalta ei ole rajaton.⁴⁷ Kyseinen asia koski lainsäädäntöä, joka oli annettu aiemman EY 95 artiklan (nykyisin SEUT 114 artikla) nojalla ja jossa kiellettiin kaikenlainen tupakkamainonta. Siinä annetussa tuomiossa todettiin, ettei tällaisen ehdottoman kiellon voitu katsoa helpottavan kauppaa ja että näin ollen siinä kyseessä olleella direktiivillä ylitettiin se, mikä oli tarpeen kansanterveyden suojelemiseksi.⁴⁸ Käsiteltävässä asiassa tilanne on selkeästi erilainen, sillä direktiivillä 2017/853 ei oteta käyttöön tällaista ampuma-aseiden vapaan liikkuvuuden ehdotonta kieltoa.⁴⁹

50. Näin ollen direktiiviä 2017/853 on arvioitava sen perusteella, poistetaanko kyseisellä direktiivillä, kun otetaan huomioon sen sisältö ja kun sitä tarkastellaan kokonaisuudessaan, vapaan liikkuvuuden esteitä ja/tai ehkäistäänkö sillä tulevien esteiden syntymistä.

Direktiivi 2017/853

51. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Jos kyseessä olevaa tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävässä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.⁵⁰ Siten on yksilöitävä direktiivin 2017/853 pääasiallinen tarkoitus ja tutkittava sen sisältö.⁵¹

52. Kuten Tšekin tasavalta, Unkari ja Puola huomauttavat, etenkin direktiivin 2017/853 johdanto-osan 2 ja 23 perustelukappaleessa painotetaan direktiivin yleistä turvallisuutta koskevia tavoitteita ottaen huomioon ”ampuma-aseiden väärinkäyttö rikollisiin tarkoituksiin” ja vuoden 2015 terrori-iskut.⁵²

53. Seuraako tästä, että pyrkiessään näihin tavoitteisiin unionin lainsäätäjä ylitti toimivaltansa antamalla lainsäädäntöä, jolla yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä rikosten ehkäisemisen alalla?

44 Tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2016:325, 62 kohta). Oikeusperiaatteita, joita kyseinen lainaus koskee, ovat muun muassa suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuuden periaate ja syrjintäkiellon periaate.

45 Ks. edellä alaviite 38.

46 Tuomio 5.10.2000, C-376/98, EU:C:2000:544.

47 Tuomiossa 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, omaksuttiin toisenlainen lähestymistapa. Kyseisessä tuomiossa hylättiin väite siitä, että kaikkia suussa käytettäviksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, joihin kuului nuuska (Ruotsissa suosittu ikenen ja huulen väliin asetettava tupakkatuote), koskeva kielto ei myötävaikuttanut sisämarkkinoiden toimintaan. Tuomiossa katsottiin, että tällaisia tupakkatuotteita koskevat kansalliset lainsäädännöt kehittyivät eri suuntiin, mistä aiheutui kaupan esteitä. Tällaisessa tilanteessa oli lähtökohtaisesti laillista käyttää oikeusperustana EY 95 artiklaa (SEUT 114 artiklan edeltäjää) (ks. 37–42 kohta).

48 Tuomio 5.10.2000, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-376/98, EU:C:2000:544, 99–105 kohta.

49 Ks. edellä 18–21 kohta.

50 Tuomio 23.1.2018, Buhagiar ym., C-267/16, EU:C:2018:26, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

51 Ks. tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 49 kohta.

52 Tšekin tasavalta viittaa useisiin ennen direktiivin 2017/853 antamista laadittuihin asiakirjoihin, joissa mainitaan tavoitteina rikosten ehkäisy ja turvallisuus. Niihin kuuluvat Technopolisin komissiolle laatima, 11.12.2014 päivätty asiakirja ”Ampuma-asedirektiivin arviointi” (Evaluation of the Firearms Directive) ja komission ehdotus COM(2015) 750 final.

54. Mielestäni ei.

55. Direktiivin 2017/853 pääasiallisen tarkoituksen määrittämiseksi on ensinnäkin tarpeen tulkita sen johdanto-osaa ja säännöksiä kokonaisuutena.⁵³

56. Tietyissä johdanto-osan perustelukappaleissa esitetään tavoitteita, jotka on helppo yhdistää sisämarkkinoihin. Siten johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa muistutetaan, että ”– direktiivissä [91/477] vahvistettiin sisämarkkinoita koskeva liittäminen”. Näin direktiivillä ”saatettiin keskenään *tasapainoon* yhtäältä *sitoumus taata tietynasteinen liikkumisvapaus* unionin sisällä joillekin ampuma-aseille ja niiden olennaisille osille sekä toisaalta *tarve säännellä tätä vapautta kyseisiin tuotteisiin mukautettujen turvallisuustakeiden avulla*” (kursivointi tässä). Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa selitetään, että kaikki ampuma-aseet tai niiden olennaiset osat olisi varustettava ”selkeällä, pysyvällä ja yksilöivällä merkinnällä” sekä kirjattava jäsenvaltioiden arkistointijärjestelmiin, ”jotta voidaan parantaa kaikkien ampuma-aseiden ja olennaisten osien jäljitettävyyttä sekä edistää niiden vapaata liikkuvuutta”.

57. Tiettyihin johdanto-osan perustelukappaleisiin sisältyy kuitenkin kiistatta turvallisuuteen liittyvä tavoite. Siten johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, että ”kaikkein vaarallisimmista ampuma-aseista olisi direktiivissä [91/477] annettava tiukempia sääntöjä sen varmistamiseksi, että näiden ampuma-aseiden hankinta tai hallussapito taikka niillä käytävä kauppa on joitakin rajoitettuja ja asianmukaisesti perusteltuja poikkeustapauksia lukuun ottamatta kielletty”. Johdanto-osan 16–18 perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat säätää tiukempaa ampuma-aseiden valvontaa koskevista poikkeuksista keräilijöiden ja asevälittäjien ja -kauppiainden osalta. Johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan, että direktiivin 91/477 soveltamisalan olisi käsitettävä paukkupanoksia ampuvat aseet, jotka voidaan muuntaa varsinaisiksi ampuma-aseiksi. Lisäksi johdanto-osan 21 perustelukappaleessa tunnustetaan suuri riski siitä, että puutteellisesti deaktivoitujen ampuma-aseiden tehdään uudelleen ampumakelpoisiksi, ja tarve ottaa huomioon ampuma-aseiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskeva YK:n pöytäkirja.⁵⁴

58. Mitä direktiivin 2017/853 aineellisilla säännöksillä sitten tosiasiallisesti tehdään?

59. Sen 1 artiklan 1 alakohdalla sisällytetään direktiivin 91/477 1 artiklan tekstiin useita uusia määritelmiä, kuten ”deaktivoituidut ampuma-aseet”, ”keräilijä”, ”asevälittäjä”, ”asekauppias” ja ”laiton valmistus”.⁵⁵ Direktiivin 2017/853 1 artiklan 3 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 4 artiklaa yhdenmukaistamalla markkinoille saatettujen ampuma-aseiden merkintöjä koskevia säännöksiä. Komissiolle asetetaan velvoite antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan ampuma-aseiden merkintöjen tekniset eritelmät.⁵⁶

60. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 6 alakohdan säännöksillä korvataan kokonaisuudessaan direktiivin 91/477 aiempi 5 artikla (ampuma-aseiden hankinta ja hallussapito) ja 6 artikla (A luokkaan kuuluvien ampuma-aseiden kieltö). Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön seurantajärjestelmä, jolla varmistetaan, että kansallisen lainsäädännön mukaiset luvan saannin edellytykset täyttyvät, ja peruutettava lupa, jos nämä edellytykset eivät enää täyty. Kun A, B tai C luokkaan kuuluvien ampuma-aseiden hankkiminen toteutetaan etäsopimuksen perusteella, on tarkistettava ostajan henkilöllisyys ja lupa. Uudessa

53 Tuomio 27.1.2000, DIR International Film ym. v. komissio, C-164/98 P, EU:C:2000:48, 26 kohta.

54 Tähän liittyen on laadittu useita kertomuksia ja selvityksiä, joihin kuuluvat COM(2013) 716 final, Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Ampuma-aseet ja EU:n sisäinen turvallisuus: kansalaisten suojeleminen ja laittoman kaupan estäminen”, 21.10.2013; Euroopan komissiolle kesäkuussa 2014 laadittu ”Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU as well as alarm weapons and replicas” ja COM(2015) 751 final, Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”REFIT-arviointi aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta 18 päivänä kesäkuuta 1991 annetusta neuvoston direktiivistä 91/477/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 21 päivänä toukokuuta 2008 annetulla neuvoston direktiivillä 2008/51/EY” (jäljempänä COM(2015) 751), 18.11.2015.

55 Ks. direktiivin 2017/853 1 artiklan 1, 6, 8, 9, 10 ja 11 alakohta.

56 Direktiivin 91/477 4 artiklan 2 a kohta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2017/853.

6 artiklassa otetaan käyttöön A luokkaan kuuluvien ampuma-aseiden, olennaisten osien ja ampumatarvikkeiden hankinnan ja hallussapidon yleinen kieltö. Jäsenvaltiot voivat myös myöntää useita rajattuja poikkeuksia (yksittäisissä erityistapauksissa, poikkeuksellisesti ja asianmukaisesti perustellulla tavalla). Nämä uudet järjestelyt kattavat kriittisen infrastruktuurin, kauppamerenkulun, arvokuljetusten ja arkaluonteisten kohteiden turvallisuuden suojelemisen (jos yleinen turvallisuus ja yleinen järjestys eivät vaarannu), keräilijöille ja asekauppiaille tai -välittäjille näiden ammatillista toimintaa varten myönnettävät erityisluvat, museoille annettavat luvat ja urheiluampujille annettavat luvat. Urheiluampujille annettaviin lupiin sovelletaan tiettyjä edellytyksiä.⁵⁷

61. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 7 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 7 artiklaa, jossa kielletään B luokan ampuma-aseiden hankinta ilman ennakkolupaa. Direktiivin 2017/853 antamisen jälkeen itselataavia kertatuliaseita ei luokitella enää B luokkaan: ne kuuluvat nyt A luokkaan. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 7 alakohdan b alakohdalla lisätään direktiiviin 91/477 uusi 7 artiklan 4 a kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat päättää vahvistaa tai uudistaa itselataavia kertatuliaseita koskevat luvat taikka jatkaa niitä sellaisten ampuma-aseiden osalta, jotka kuuluvat B luokkaan ja jotka on hankittu ja rekisteröity laillisesti ennen 13.6.2017 (direktiivin 2017/853 voimaantuloajankohta).

62. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 8 alakohdalla muutetaan C luokkaan kuuluvia ampuma-aseita koskevia direktiivin 91/477 säännöksiä. Saman artiklan 12 alakohdassa vahvistetaan säännöt ampuma-aseiden siirtämiselle jäsenvaltiosta toiseen. Saman artiklan 13 alakohdassa määritetään edellytykset, joiden täytyessä yksityishenkilöt, kuten metsästäjät, voivat ”pitää hallussaan yhtä tai useampaa – ampuma-asetta – matkalla kahden tai useamman jäsenvaltion läpi harjoittaakseen toimintaansa”.⁵⁸ Direktiivin 2017/853 1 artiklan 14 alakohdassa säädetään jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä.⁵⁹ Direktiivin 2017/853 1 artiklan 18 alakohdan mukaan komissio antaa direktiivin 2017/853 soveltamisesta kertomuksen, jossa tarkastellaan sen säännöksiä tekniikan, kuten 3D-tulostuksen, kehityksen valossa.

63. Vaikuttaa siltä, että 1 artiklan 3, 6, 7, 8, 12–14 ja 18 alakohdan lainsäädännölliset vaikutukset koostuvat *enimmäkseen* yhdenmukaistettujen sääntöjen käyttöön ottamisesta sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden ei tarvitse toteuttaa erillisiä (ja siten mahdollisesti eriäviä) toimia. Niillä nähdäkseni pyritään näin ollen ensisijaisesti varmistamaan sisämarkkinoiden toiminta.

64. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 19 alakohdalla tehdään muutoksia direktiivin 91/477 liitteeseen I. Käsiteltävän asian kannalta merkittävä muutos on se, että A luokkaan lisätään sarjatuliaseet, jotka on muunnettu itselataaviksi kertatuliaseiksi, keskisytytteiset itselataavat kertatuliaseet ja pitkät itselataavat kertatuliaseet. Kuten edellä mainittiin, tietyt itselataavat aseet siirtyvät B luokasta A luokkaan, deaktivoitujen ampuma-aseiden luokitellaan nyt C luokkaan, ja direktiivin 91/477 soveltamisalan ulkopuolelle jäävien ampuma-aseiden määritelmää muutetaan.⁶⁰

65. Näiden säännösten ja direktiivin 2017/853 yleisen sisällön arvioinnista seuraa nähdäkseni, että direktiivissä 91/477 aikaansaatu *kokonaistasapaino* yhtäältä sisämarkkinoiden toiminnan varmistamisen ja toisaalta yleisen turvallisuuden suojelemisen välillä ei ole perustavasti muuttunut. Tätä päätelmää ei heikennä se, että komissio toteaa ehdotuksessaan, että kansalaisten ja yritysten turvallisuus on keskeisellä sijalla, ja viittaa Pariisissa 13.11.2015 tehtyjen terrori-iskujen kuolonuhreihin, ja että ehdotuksen tietyissä johdanto-osan perustelukappaleissa painotetaan yleistä turvallisuutta koskevaa tavoitetta. Viime kädessä merkityksellisiä ovat vain direktiivin 2017/853 oikeusvaikutukset.

57 Näihin edellytyksiin kuuluvat seuraavat: todistus siitä, että kyseisen henkilön lääketieteellinen ja psykologinen tila on arvioitu direktiivin 91/477 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti, todiste siitä, että kyseinen henkilö osallistuu virallisesti tunnustetun urheilujärjestön tunnustamiin ampumakilpailuihin, ja todistus siitä, että hän on ampumaseuran jäsen, on harjoitellut säännöllisesti urheiluammuntaa seurassa vähintään 12 kuukauden ajan ja että kyseinen ampuma-ase on ampumalajin harjoittamiseen liittyvien vaatimusten mukainen.

58 Ks. edellä 22 kohta.

59 Muissa direktiivin 2017/853 säännöksissä tehdään muodollisia muutoksia. Siten komissiolle esimerkiksi annetaan toimivalta antaa delegoituja säädöksiä (1 artiklan 14 alakohta), ja sana ”yhteisön” korvataan sanalla ”unionin” (1 artiklan 17 alakohta).

60 Ks. edellä 24 kohta.

66. Lisään, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansainvälisen terrorismin torjuminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on unionin yleisen edun mukainen tavoite. Sama koskee vakavan rikollisuuden torjuntaa yleisen turvallisuuden takaamiseksi.⁶¹ Nämä molemmat tekijät kuuluvat suoraan SEUT 114 artiklan soveltamisalaan.

67. Ensinnäkin (itsestään selvä seikka): ampuma-aseet ovat luonnostaan vaarallisia tavaroita. Niiden käyttöön liittyy turvallisuusongelmia paitsi käyttäjilleen myös suurelle yleisölle. Tämän vuoksi lainsäätäjä on ottanut käyttöön merkintöjä ja lupia koskevia velvoitteita sekä säännöksiä, joilla rajoitetaan tällaisten aseiden hallussapitoa ja hankintaa.⁶² Direktiiviin 2017/853 sisältyy ensisijaisesti perinteisiä toimenpiteitä, joita käytetään sisämarkkinoiden toteuttamisen edistämiseksi tilanteissa, joissa tuotteelle on välttämätöntä asettaa rajoituksia (turvallisuusnäkökohtien vuoksi), jotta vältetään rajatarkastusten käyttöönotto ja edistetään tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta.⁶³ Tästä seuraa, että torjun painokkaasti Puolan väitteen, jonka mukaan ampuma-aseet eivät ole unionin oikeudessa tarkoitettuja vaarallisia tavaroita.

68. Toiseksi sisämarkkinoiden toteuttamisen keskeinen näkökohta on ollut tavaroiden vapaan liikkuvuuden fyysisten esteiden, joista näkyvin esimerkki olivat rajoilla sijaitsevat tullitarkastuspisteet, poistaminen.⁶⁴ Kansainvälisen terrorismin uhalle altistuvien unionin kansalaisten turvallisuus liittyy erottamattomasti ampuma-aseiden kaltaisten luontaisesti vaarallisten tavaroiden liikkuvuuteen 28 jäsenvaltion alueella (jolla asuu 512,6 miljoonaa ihmistä). Pariisissa tammikuussa 2015 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen unionin sisä- ja/tai oikeusministerit antoivat ”Pariisin julistuksen”, jossa ne toistivat sitoumuksensa vähentää laittomien aseiden tarjontaa kaikkialla Euroopassa. Komissio puolestaan hyväksyi Euroopan turvallisuusagendan sen varmistamiseksi, että turvallisuusuhkiin löydetään tehokkaita ja koordinoituja ratkaisuja Euroopan tasolla.⁶⁵ Euroopan turvallisuusagendassa korostettiin myös, että kansallisten lainsäädäntöjen eroavuudet vaikeuttavat tehokasta valvontaa ja poliisiyhteistyötä koko Euroopan unionissa. Vaikuttaa siltä, että tämä asiayhteys huomioon ottaen eriävät kansalliset toimenpiteet olisivat vaikeuttaneet tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Unionin lainsäätäjän oli ryhdyttävä toimiin mukauttaakseen unionin tasolla tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja yleisen turvallisuuden välistä tasapainoa.⁶⁶ Lisäksi juuri siksi, että direktiivillä 2017/853 yhdenmukaistetaan entisestään ampuma-aseiden valvontaa, sillä täydennetään direktiiviin 91/477 sisältyviä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen lisäämistä koskevia säännöksiä ja vähennetään näin jäsenvaltioiden tarvetta ryhtyä itse toimiin.⁶⁷

61 Tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

62 Tuomio 23.1.2018, Buhagiar ym., C-267/16, EU:C:2018:26, 54 kohta.

63 Ks. edellä 60 ja 61 kohta.

64 Ks. Valkoinen kirja sisämarkkinoiden loppuunsaattamisesta (”White Paper on the completion of the internal market”), 14.6.1985, COM(85) 310, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

65 COM(2015) 185 final, ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan turvallisuusagenda”, 28.4.2015.

66 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2016, L 77, s. 1) mukaan jäsenvaltiot voivat palauttaa sisärajavalvonnan väliaikaisesti, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka. Vaikka sitä ei mainitakaan direktiivin 2017/853 johdanto-osassa, on myös mahdollista, että unionin lainsäätäjä oli tietoinen siitä, että tietyt jäsenvaltiot (Ranska ja Malta) olivat palauttaneet sisärajavalvonnan vuonna 2015 sillä perusteella, että niiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistui uhka, joka Ranskan tapauksessa koostui uusien terrori-iskujen uhasta ja Maltan tapauksessa tällaisten iskujen uhasta (ks. Jäsenvaltioiden ilmoitukset sisärajavalvonnan väliaikaisesti palauttamisesta Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti (”Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code”), 54 ja 48 kohta.

67 Ks. edellä 11 kohta sekä direktiivin 91/477 johdanto-osan viides perustelukappale ja direktiivin 2017/853 1 artiklan 14 alakohta.

69. Kolmanneksi komissiolle direktiivin 2017/853 1 artiklan 3 alakohdassa asetettu velvollisuus hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan tekniset eritelmät, on yksi tällainen luottamusta edistävä toimenpide. Kaupan teknisten esteiden (joihin kuuluvat tekniset eritelmät) yhdenmukaistaminen on ollut jo pitkään sisämarkkinoiden vakiintunut tavoite.⁶⁸ Sellaisen uuden säännöksen sisällyttäminen direktiiviin 91/477, jolla säännellään etäsopimuksia, on samoin esimerkki siitä tavasta, jolla direktiivissä 2017/853 säännellään sisämarkkinoilla käytävää kauppaa.⁶⁹

70. Neljänneksi direktiivissä 2017/853 säädetään jäsenvaltioiden paremmasta yhteistyöstä ampuma-aseiden jäsenvaltiosta toiseen sisämarkkinoilla tapahtuvan siirtämisen valvomiseksi ja sitä koskevien tietojen vaihtamiseksi.⁷⁰

71. Lisäksi oikeudenmukaisen tulkinnan perusteella ei voida sanoa, että direktiivin 2017/853 konkreettisella sisällöllä yhdenmukaistettaisiin rikosten ehkäisyä aineellisessa mielessä.

72. Parlamentti ja neuvosto totesivat istunnossa (minkä tarkastelu myös vahvistaa), että unionin lainsäädäntökäytännössä on vakiintunut tapa, että muutostoimen teksti laaditaan tavalla, josta ilmenee, että se on tarkoitus sisällyttää muutettavan toimen säännöksiin tai että sillä on tarkoitus korvata ne.⁷¹ Tästä syystä aiemman toimen (direktiivin 91/477) johdanto-osan perustelukappaleisiin sisältyviä toteamuksia ei toisteta direktiivin 2017/853 perusteluissa, vaikka nämä toteamukset pätevät yhtä lailla kyseiseen toimeen. Huomautan sivumennen, että muutoslainsäädäntöä tarkasteleville saattaisi olla apua siitä, jos johdanto-osaan sisällytettäisiin kuitenkin jokin lyhyt toteamus, jossa vahvistetaan, että alkuperäisen toimen perustelut säilyvät muuttumattomina ja että niitä sovelletaan yhtä lailla muutostoimeen, koska tämä ei käy helposti ilmi nykyisestä käytännöstä.

73. Unkari ja Puola väittävät, ettei ole tarpeen tarkastella direktiivin 91/477 tavoitteita, kun arvioidaan direktiivin 2017/853 laillisuutta. Niiden pelkona on, että tällainen lähestymistapa voisi johtaa lainsäätäjän SEUT 114 artiklan mukaisen harkintavallan tarpeettomaan laajentumiseen.

74. Direktiivi 2017/853 on käsiteltävässä asiassa riidanalainen toimi. Tästä seuraa, että arvioitaessa sitä, annettiinko kyseinen toimenpide ultra vires (ilman toimivaltaa), tuomioistuINVALVONNASSA on keskityttävä direktiiviin 2017/853 ja sen oikeusvaikutuksiin. Samoin on kuitenkin selvää, että direktiivillä 2017/853 muutetaan direktiiviä 91/477; sen johdanto-osan perustelukappaleissa ei ole viitteitä siitä, että sillä pyritäisiin poistamaan aiemman direktiivin sisämarkkinoita koskevat tavoitteet. Näin ollen olisi nähdäkseni keinotekoista arvioida muutospäätöksiä ikään kuin muutettavaa toimea ei olisi olemassa.⁷²

75. Yhteenvetona on todettava, että unionin lainsäätäjä on säätänyt direktiivissä 2017/853 toimenpiteistä, joilla tasapainoisesti edistetään sisämarkkinatavoitteita samalla kun niissä otetaan huomioon tarve lisätä yleistä turvallisuutta.

76. Katson näin ollen, että ensimmäinen kanneperuste on perusteeton ja että se on hylättävä.

68 Ks. Valkoinen kirja sisämarkkinoiden loppuunsaattamisesta ("White Paper on the completion of the internal market"), 14.6.1985, COM(85) 310, 57–59 kohta.

69 Ks. direktiivin 2017/853 1 artiklan 6 alakohta, jolla lisätään direktiiviin 91/477 uusi säännös, 5 b artikla.

70 Ks. edellä 62 kohta.

71 Ks. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen käytännön opas Euroopan unionissa säädöstekstien laatimiseen osallistuville, erityisesti 18.12 kohta.

72 Ks. tuomio 10.2.2009, Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, C-301/06, EU:C:2009:68, 65–72 kohta.

Toinen kanneperuste: oikeasuhteisuus

77. Tšekin tasavallan toinen kanneperuste jakautuu kahteen osaan. Tšekin tasavalta ensinnäkin väittää, että antaessaan direktiivin 2017/853 unionin lainsäätäjää ei ole tutkinut lainkaan kysymystä asianomaisten toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta eikä se ole tietoisesti pyrkinyt saamaan riittävästi tietoja (esimerkiksi vaikutuksia koskevalla analyysillä) voidakseen arvioida asiantuntevasti kyseisen unionin oikeuden periaatteen noudattamista. Tšekin tasavalta väittää toiseksi, että unionin lainsäätäjää on toteuttanut ilmeisen suhteettomia toimenpiteitä, joilla i) kielletään tietyn tyyppiset itselataavat aseet, joita ei käytetty terroritekojen toteuttamiseen vuonna 2015, ii) tiukennetaan tiettyjen, vähimmäisvaaraa merkitsevien aseiden (historialliset jäljennökset tai aseet, joiden osalta on osoitettu, että ne ovat pysyvästi ampumakelvottomia) sääntelyä ja iii) asetetaan rajoituksia tiettyjen lippaiden hallussapidolle.

Ensimmäinen osa

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

78. Tšekin tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjällä oleva laaja harkintavalta ei ole rajaton. Unionin lainsäätäjällä ei ollut lainsäädäntömenettelyn aikana käytettävissään tarvittavia tietoja direktiivin 2017/853 oikeasuhteisuuden arvioimiseksi. Lainsäätäjää on lähtökohtaisesti velvollinen tekemään vaikutustenarvioinnin (tai vastaavan selvityksen). Tällaisen arvioinnin puuttuminen tarkoitti, ettei arvioitu sitä, miten direktiivillä 2017/853 kajottaisiin ampuma-aseita omistavien ja hallussa pitävien omistusoikeuteen. Komission ehdotuksessaan mainitsemien eri selvitysten ja kertomusten tiedot eivät riittäneet osoittamaan, että aseiden laillisen hallussapidon ja sen välillä, että tällaisia aseita käytetään väärin rikollisiin tarkoituksiin tai terrorismiin, on yhteys.

79. Unkari väittää, että toimielinten välinen sopimus sitoo oikeudellisesti kyseisiä kolmea unionin toimielintä. Komissio ei sen mukaan täyttänyt velvoitettaan tehdä vaikutustenarviointi ehdotuksestaan direktiiviksi 2017/853. Tietty kyseisen direktiivin säännökset ovat myös suhteettomia. Näihin kuuluu 1 artiklan 3 alakohta, jolla muutetaan direktiivin 91/477 4 artiklan 4 kohtaa ottamalla käyttöön vaatimuksia tallentaa kaikki sellaiset ampuma-aseita koskevat tiedot, joita tarvitaan näiden ampuma-aseiden jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi. Tämän muutoksen jälkeen toimivaltaiset viranomaiset voivat säilyttää ampuma-aseiden ja olennaisten osien rekisteritiedot, mukaan lukien niihin liittyvät henkilötiedot, 30 vuoden ajan. Nämä tiedot voidaan saada kyseisten ampuma-aseiden tai olennaisten osien hävittämisen jälkeen 10 vuoden ajan tai 30 vuoden ajan tapauksissa, joissa on kyse rikosten ennalta estämisestä tai paljastamisesta tai niihin liittyvistä syytetoimista tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta. Direktiivin 91/477 aiempaan 4 artiklan 4 kohtaan ei sisältynyt tällaista säännöstä: siinä pelkästään annettiin toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus tallentaa arkistointijärjestelmään ja säilyttää siinä tietoja vähintään 20 vuoden ajan.

80. Puola lisää, että toimielinten välisessä sopimuksessa on sekä sitovia määräyksiä että määräyksiä, jotka eivät ole sitovia. Vaikutustenarviointi olisi yleisesti tehtävä, jollei muuta johdu kyseisessä sopimuksessa määrätystä poikkeuksesta, jota sovelletaan kiireellisissä tapauksissa.

81. Parlamentti, neuvosto ja komissio kaikki väittävät, että toimielinten välisessä sopimuksessa ei aseteta oikeudellista velvoitetta tehdä vaikutustenarviointi unionin lainsäädäntöprosessin aikana. Direktiivin 2017/853 tavoite on luoda asianmukainen uusi tasapaino tiettyjen ampuma-aseiden vapaan liikkuvuuden ja yleisen turvallisuuden säilyttämisen välillä. Unionin tuomioistuimen olisi määritettävä, onko direktiivi 2017/853 suhteellisuusperiaatteen mukainen, sen perusteella, ovatko siinä käyttöön otetut rajoitukset ilmeisen soveltumattomia tavoitellun päämäärän saavuttamiseen.

Tutkittavaksi ottaminen

82. Olen samaa mieltä parlamentin ja neuvoston kanssa siitä, että Unkarin väitettä, jonka mukaan direktiivi 2017/853 on suhteeton siltä osin kuin 1 artiklan 3 alakohdalla muutetaan direktiivin 91/477 4 artiklaa, ei voida ottaa tutkittavaksi. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 129 artiklan 1 kohdan mukaan väliintulon tarkoituksena voi olla ainoastaan jonkin asianosaisen vaatimusten tukeminen kokonaan tai osittain. Saman artiklan 3 kohdassa määrätään, että väliintulijan on hyväksyttävä asia sellaisena kuin se on väliintulohetkellä.

83. Tšekin tasavalta *ei* ole sisällyttänyt direktiivin 2017/853 1 artiklan 3 alakohtaa vaatimuksiinsa.⁷³ Katson näin ollen, että Unkarin väitteitä, jotka koskevat direktiivin 2017/853 1 artiklan 3 alakohtaa ja suhteellisuusperiaatetta, ei voida ottaa tutkittaviksi, enkä tarkastele niitä lähemmin.

Asiakysymys

84. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate (joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin) edellyttää, että legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden lainsäädännössä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin on katsonut perussopimuksissa sille annettua tuomiovaltaa käyttäessään, että unionin lainsäätäjälle on jätettävä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen monitahoista arviointia.⁷⁴ Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaiseen alaan kuuluva toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen.⁷⁵

85. Vaikka unionin lainsäätäjällä onkin laaja harkintavalta, sen on perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi sen on mahdollisiin eri toimenpiteisiin liittyvien vaatimusten arvioinnissa tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen yksityisten osalta sen, että niille koituu toteutetuista toimenpiteistä jopa epäedullisia henkilökohtaisia, sosiaalisia tai taloudellisia seurauksia.⁷⁶

86. Ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esittämistäni näkemyksistä seuraa, että direktiivillä 2017/853 pyritään nähdäkseni legitimeihin tavoitteisiin.⁷⁷ Varsinainen kysymys oikeasuhteisuuden osalta on siten se, ovatko toteutetut toimenpiteet asianmukaisia ja tarpeen sisämarkkinoiden toiminnan varmistamisen kannalta, samalla kun niillä pyritään yleisesti tunnustettuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen (tässä terrorismin torjunta rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi).

87. Ampuma-aseet ovat luonnostaan vaarallisia. Unionin lainsäätäjä päättikin säännellä ampuma-aseen koko elinkaarta (tuotannosta kauppaan, omistukseen, hallussapitoon, deaktivointiin ja hävittämiseen).⁷⁸

73 Ks. edellä 26 kohta.

74 Tuomio 8.6.2010, Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 51 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

75 Tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 150 kohta.

76 Tuomio 8.6.2010, Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

77 Ks. edellä 75 ja 76 kohta.

78 COM(2015) 750, s. 2.

88. Tšekin tasavalta on oikeassa väittäessään, että vaikka tuomioistuINVALVONTA on tässä tapauksessa rajoitettua, unionin toimielinten on pystyttävä osoittamaan, että ne todellakin käyttivät harkintavaltaansa antaessaan direktiivin 2017/853. Tämä puolestaan edellyttää, että niiden olisi pitänyt ottaa huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset tekijät ja olosuhteet, jota liittyvät siihen tilanteeseen, jota uudella lainsäädäntötoimenpiteellä oli tarkoitus säännellä. Tästä seuraa, että toimielinten on vähintäänkin pystyttävä esittämään ja määrittämään selkeästi ja yksiselitteisesti ne olennaiset tosiseikat, jotka oli otettava huomioon direktiivin 2017/853 perustana.

89. Katson, ettei unionin tuomioistuimen ole valvontaansa harjoittaessaan välttämätöntä arvioida itse sitä, käytettiinkö tiettyjä ampuma-aseita, joiden valvontaa direktiivissä 2017/853 tiukennetaan, tosiasiallisesti vuoden 2015 terrori-iskuissa tai ovatko tällaiset aseet juuri niin vaarallisia kuin kyseiset kolme toimielintä väittävät. Arviointiperusteena on pikemminkin käytettävä direktiivin 2017/853 eli toimen, jonka pätevyys on kyseenalaistettu, (eikä direktiivin 91/477) julkituotuja tavoitteita.

90. Käsiteltävässä asiassa uutta on se, että antaessaan direktiivin 2017/853 unionin lainsäätävä jätti tekemättä vaikutustenarviointia. Unionin toimielimet voisivat tavallisesti vedota tällaiseen arviointiin sen osoittamiseksi, että toteutetut toimenpiteet ovat sekä soveltuvia että tarpeellisia. Ne eivät lähtökohtaisesti voi tehdä niin käsiteltävässä asiassa.

91. Seuraako tästä automaattisesti, että direktiivillä 2017/853 käyttöön otetut toimenpiteet olisi kumottava, koska kyseiset kolme toimielintä eivät tehneet vaikutustenarviointia toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti?

92. Mielestäni ei.

93. Toimielinten välinen sopimus hyväksyttiin SEUT 295 artiklan perusteella, jossa määrätään, että kyseiset kolme toimielintä neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia.⁷⁹ Se, onko käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva toimielinten välinen sopimus sitova, on määritettävä ottaen huomioon kyseisen sopimuksen sanamuoto ja asiayhteys. Unionin tuomioistuin on tosin katsonut, että neuvoston ja komission aiemmin tekemät yhteistyöjärjestelyt ovat synnyttäneet sitovia sitoumuksia.⁸⁰ Vaikuttaa siltä, että kyseisten kolmen toimielimen tarkoituksena oli tehdä keskinäisiä sitovia sitoumuksia parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen osalta.⁸¹ Tästä ei kuitenkaan nähdäkseen seuraa väistämättä, että toimielinten välisessä sopimuksessa otetaan käyttöön sitova velvoite tehdä vaikutustenarviointi jokaisessa tapauksessa.

94. Vaikutustenarviointia koskevat säännöt esitetään toimielinten välisen sopimuksen III osassa ("Paremmen lainsäädännön välineet"). Sopimuksen 12 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että "vaikutustenarvioinnit auttavat toimielimiä tekemään tietoon perustuvia päätöksiä, mutta ne eivät korvaa poliittisia päätöksiä demokraattisessa päätöksenteossa. Vaikutustenarvioinnit eivät saa johtaa perusteettomiin viivästyksiin lainsäädäntöprosessissa eivätkä rajoittaa lainsäädäntövallan käyttäjien mahdollisuuksia ehdottaa muutoksia." Toimielinten välisen sopimuksen 13 kohdan mukaan "komissio tekee vaikutustenarviointeja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Pääsääntöisesti komission työohjelmaan tai yhteiseen julistukseen sisältyviin

79 Ks. esim. talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta 2.12.2013 tehty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus (EUVL 2013, C 373, s. 1).

80 Ks. analogisesti tuomio 19.3.1996, komissio v. neuvosto, C-25/94, EU:C:1996:114, 49 kohta. Tapauksista, joissa toimielinten väliset yhteistyöjärjestelyt eivät välttämättä ole sitovia, ks. ratkaisuehdotukseni VG Wort, C-457/11–C-460/11, EU:C:2013:34, 32 kohta, joka koskee yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22.12.1998 tehtyä toimielinten välistä sopimusta (EYVL 1999, C 73, s. 1).

81 Ks. johdanto-osan ensimmäinen ja toinen perustelukappale sekä edellä 25 kohdassa mainitut 1 ja 2 kohta.

aloitteisiin liitetään vaikutustenarviointi.” (Tästä ilmeisestikin seuraa käänteisesti, että lainsäädäntöaloitteisiin, joilla *ei* ”odoteta olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia”, ei tarvitse liittää vaikutustenarviointia – voidaan tietysti keskustella siitä, missä näiden kahden ryhmän välinen raja tarkasti ottaen kulkee).

95. Toimielinten välisen sopimuksen 14 kohdassa määrätään, että ”Euroopan parlamentti ja neuvosto ottavat komission vaikutustenarvioinnit täysimääräisesti huomioon, kun ne käsittelevät komission säädösehdotuksia. Vaikutustenarvioinnit on sen vuoksi esitettävä tavalla, joka helpottaa komission tekemien valintojen tarkastelua Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.” Parlamentti ja neuvosto voivat tehdä vaikutustenarviointeja, jos ne tekevät olennaisia muutoksia komission ehdotukseen ja jos ne katsovat sen asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi (15 kohta).⁸²

96. Vaikutustenarviointia koskevan toimielinten välisen sopimuksen määräyksissä ei käytetä sitovaa sanamuotoa. Siinä ei käytetä ilmaisuja ”on [tehtävä jotakin]” tai ”täytyy” – jotka synnyttäisivät velvoitteen tehdä vaikutustenarviointi jokaisessa tapauksessa. On tietenkin täysin totta, että vaikutustenarvioinnit ovat tärkeä ja hyödyllinen väline sääntelyn parantamista koskevassa prosessissa. Ne helpottavat perusteltua ja avointa lainsäädäntömenettelyä. Toimielinten välisessä sopimuksessa *ei* kuitenkaan aseteta niitä ennakoedellytykseksi lainsäädännön ehdottamiselle tai antamiselle *kaikissa* tilanteissa.

97. Näin ollen ei voi olla niin, että unionin lainsäätäjät ei voi toimia, ellei vaikutustenarviointia tehdä. Tällainen toimielinten välisen sopimuksen ehdoton tulkinta kahlitsisi perusteettomasti unionin lainsäätäjälle perussopimuksissa annettua harkintavaltaa. Se tekisi mahdottomaksi antaa lainsäädäntöä, vaikka olosuhteet selvästi osoittavat kiireellisten toimien tarpeellisuuden.⁸³ Lisäksi pantakoon merkille, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että vaikutustenarviointi ei sido sen enempää parlamenttia kuin neuvostoakaan.⁸⁴

98. Tästä seuraa, ettei vaikutustenarvioinnin puuttuminen nähdäkseni tee myöhemmin annettua unionin lainsäädäntöä automaattisesti pätemättömäksi.

99. Pikemminkin toimielinten välisen sopimuksen mukaan kyseiset kolme toimielintä sopivat, että ehdotettaessa ja/tai annettaessa unionin lainsäädäntöä vaikutustenarvioinnin tekeminen on odotettavissa oleva (tai tavanomainen) vaihe prosessissa. Jos tämä vaihe jää välistä, herää kaksi kysymystä menettelyllisistä ja aineellisista seurauksista, koska vaikutustenarvioinnin puuttuminen tekee unionin toimielinten tehtävästä huomattavasti vaikeamman, jos toimi riitautetaan. Ensinnäkin niiden on osoitettava, että oli hyvä syy olla noudattamatta tavanomaisia sääntöjä ja tekemättä vaikutustenarviointia. Toiseksi niiden on turvauduttava muuhun aineistoon läpäistääkseen unionin tuomioistuimen tuomioistuinvalvonnan.⁸⁵

100. Ensimmäisen edellytyksen osalta on todettava, että toimielinten välisen sopimuksen 12 kohdan toisen alakohdan mukaan toimielimet voivat luopua vaikutustenarvioinnista kiireellisissä tapauksissa. Komissio totesi direktiiviä 2017/853 koskevan ehdotuksensa perusteluissa nimenomaisesti, että ”kun otetaan huomioon ehdotuksen kiireellisyys hiljattaisten tapahtumien valossa, se esitetään ilman vaikutustenarviointia”.⁸⁶ Unionin tuomioistuimelle esitetyn aineiston perusteella en näe syytä olla eri mieltä tästä toteamuksesta. Katson näin ollen, että ensimmäinen edellytys täyttyy.

82 Vuoden 2016 toimielinten välisen sopimuksen teksti korvasi aiemman, vuoden 2003 sopimuksen ja vaikutustenarvioinnista vuonna 2005 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen. Viimeksi mainitun tekstissä ei myöskään käytettyä sitovaa sanamuotoa.

83 Ks. analogisesti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2015:854, 72 kohta.

84 Tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 159 kohta.

85 Ellei vaikutustenarviointia ole tehty, unionin toimielimet eivät tietenkään voi vedota tällaiseen asiakirjaan, joka muodostaisi unionin tuomioistuimelle riidanalaisen toimen arvioinnin perustan, kuten toimielinten välisen sopimuksen 18 kohdassa todetaan.

86 COM(2015) 750, s. 7. Vaikutustenarvioinnin tärkeys mainitaan nimenomaisesti Euroopan parlamentin komission ehdotuksesta laatimassa mietinnössä: sen esittelijä pahoittelee vaikutustenarvioinnin puuttumista ja toteaa (lisään kunnioittavasti, täysin perustellusti), että jos tällainen vaikutustenarviointi olisi ollut käytettävissä, se olisi helpottanut parlamentin tehtävää.

101. Toisen edellytyksen osalta on todettava, että kyseiset kolme toimielintä viittaavat eri kertomuksiin ja selvityksiin, jotka niiden mukaan osoittavat, että direktiivi 2017/853 on sekä soveltuva että tarpeellinen.⁸⁷ Direktiivin 91/477 17 artiklassa oli jo asetettu komissiolle velvollisuus laatia säännöllisesti kertomuksia kyseisen direktiivin soveltamisesta.⁸⁸ Tiedetyt kyseisten toimielinten mainitsevat kertomukset laadittiin näiden velvoitteiden mukaisesti. Koska direktiivi 2017/853 on muutostoimi, se kuuluu ”parempaa lainsäädäntöä” koskevan aloitteen, josta käytetään nimitystä ”REFIT” (Regulatory fitness and performance programme, sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva komission ohjelma, jossa selvitetään parasta tapaa muuttaa unionin lainsäädäntöä), piiriin. Ennen direktiivin 2017/853 antamista laadittiin siten useita kertomuksia direktiivin 91/477 soveltamisesta.⁸⁹

102. Direktiivin 2017/853 johdanto-osan perustelukappaleissa viitataan yleiseen tavoitteeseen saattaa tasapainoon vapaa liikkuvuus ja tarve valvoa tätä vapautta käyttämällä turvallisuustakeita, jotka soveltuvat näihin vaarallisiin ja kestäviin tuotteisiin, joita voidaan käyttää väärin rikollisiin tarkoituksiin.⁹⁰ Kun otetaan huomioon nämä tavoitteet, vaikuttaa siltä, että siltä osin kuin direktiivillä 2017/853 tiukennetaan valvontaa, joka koskee ampuma-aseiden saattamista markkinoille, ampuma-aseiden hankintaa ja hallussapitoa, merkintöjä ja jäljitettävyyttä koskevia sääntöjä, ampuma-aseiden luokittelua koskevia järjestelyjä sekä ampuma-aseiden deaktivoimista ja siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen koskevia järjestelyjä, toteutetut toimenpiteet ovat soveltuvia eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen. Unionin lainsäätävä ei ole kieltänyt kokonaan mitään ampuma-aseiden luokkaa. Jopa A luokan ampuma-aseita (joita unionin lainsäätävä pitää kaikkein vaarallisimpina) koskevaan yleiseen kieltoon on säädetty poikkeuksia. Lisäksi valmisteluasiakirjoista ilmenee, että ehdotustaan valmistellessaan komissio otti huomioon sisämarkkinatavoitteet samoin kuin turvallisuutta koskevat vaatimukset kyseisten toimenpiteiden suunnittelussa.⁹¹

103. Hylkään näin ollen väitteen siitä, ettei unionin lainsäätävä arvioinut direktiivin 2017/853 oikeasuhteisuutta lainsäädäntömenettelyn aikana. Tätä päätelmää ei muuta väite, jonka mukaan direktiivillä 2017/853 puututaan perusteettomasti ampuma-aseita omistavien henkilöiden omistusoikeuteen.

104. Direktiivillä 2017/853 ei ensinnäkään takavarikoida kaikkia laillisesti hallussa pidettäviä siviiliaseita. Sillä pelkästään tiukennetaan tällaisten aseiden valvontaa. Direktiivillä 2017/853 ei siten pyritä riistämään yksityisiltä heidän omistusoikeuttaan (tässä ampuma-aseiden osalta). Huomautan sivumennen, että perusoikeus omistaa aseita ei esiinny unionin oikeudessa sellaisenaan eikä se kuulu ”jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen”. Toiseksi perusoikeuskirjan 17 artiklassa vahvistettu omistusoikeus on oikeus, johon liittyy ehtoja.⁹² Omistusoikeuden suojelemisen lisäksi kyseisessä artiklassa myös määrätään, että yksilöltä voidaan riistää hänen omaisuuttaan yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti. Siltä osin kuin direktiivissä 2017/853 säädetään, että sen tiettyjen säännösten vastaisesti hallussa pidetyt ampuma-aseet on takavarikoitava, tämä täyttää nähdäkseni täysin kyseiset edellytykset. Tarkastelen Tšekin tasavallan riitauttamia yksittäisiä säännöksiä jäljempänä.⁹³

105. Katson näin ollen, että toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

87 Ks. esim. COM(2015) 750, s. 5.

88 Ks. edellä 16 kohta.

89 Ks. esim. COM(2015) 751 ja edellä alaviitteessä 52 mainittu Technopolisin komissiolle laatima, 11.12.2014 laadittu kertomus ”Ampuma-asedirektiivin arviointi” (Evaluation of the Firearms Directive).

90 Ks. johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja yhdeksäs perustelukappale.

91 Ks. COM(2015) 751, erityisesti sen 20, 27 ja 34 kohta.

92 Tuomio 13.6.2017, Florescu ym., C-258/14, EU:C:2017:448, 49–51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Perusoikeuskirjan 17 artiklaan sisältyvä omistusoikeus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklalla suojattua oikeutta.

93 Ks. jäljempänä 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

Toinen osa

106. Toissijaisesti Tšekin tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa tiettyjä direktiivin 2017/853 1 artiklan 6, 7 ja 19 alakohdassa annettuja säännöksiä.⁹⁴

107. Tšekin tasavalta väittää, että 1 artiklan 6 alakohta on pätemätön siltä osin kuin sillä lisätään direktiiviin 91/477 5 artiklan 3 kohta ja 6 artiklan 6 kohdan toinen alakohta. Mainitussa 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan säännöt B luokan ampuma-aseen hankinta- ja hallussapitoluvan peruuttamiselle, jos havaitaan, että asianomaisella henkilöllä on hallussaan latauslaite, joka sopii asennettavaksi keskisytytteisiin itselataaviin kertatuliaseisiin tai lippaallisiin kertatuliaseisiin ja jonka kapasiteetti on yli 20 patruunaa (tai yli kymmenen patruunaa, jos kyse on pitkistä ampuma-aseista). Kyseiseen säännökseen sovelletaan direktiivin 91/477, sellaisena kuin se on muutettuna, 6 artiklan ja 7 artiklan 4 a kohtaan sisältyviä poikkeuksia.

108. Kyseisen 5 artiklan 3 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna, tarkoitus selitetään direktiivin 2017/853 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa. Mainitun johdanto-osan perustelukappaleen mukaan ”tetyt itselataavat kertatuliaseet saattavat olla patruunakapasiteettinsa vuoksi erittäin vaarallisia”. Parlamentin ensimmäisen käsittelyn kuluessa komission ehdotukseen lisättiin uusi teksti, jonka mukaan ampuma-aseen hankinta- ja hallussapitolupa oli peruutettava, jos 5 artiklan edellytykset eivät täyttyneet (nämä edellytykset ovat lähinnä se, että aseiden haltijan oli oltava 18-vuotias ja osoitettava, ettei hän aiheuta vaaraa itselleen tai suurelle yleisölle). Kyseistä tekstiä muutettiin neuvostossa käytyjen neuvottelujen kuluessa komission ehdotuksessa havaitun aukon korjaamiseksi.⁹⁵ Johdanto-osan 23 perustelukappaleen sanamuoto otettiin käyttöön kyseisten kolmen toimielimen sovittelumenettelyn seurauksena. Vaikka johdanto-osan 23 perustelukappaleessa kiistatta viitataan turvallisuuteen liittyviin huolenaiheisiin, nämä kysymykset ovat poikkeusta sidoksissa sisämarkkinoiden toimintaa koskeviin näkökohtiin,⁹⁶ kuten tarpeeseen tämentää direktiiviä 91/477 sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot eivät sovello toisistaan poikkeavia sääntöjä. Tällaiset tekijät huomioon ottaen B luokan ampuma-aseita koskevien säännösten tiukentaminen soveltui tämän tavoitteen saavuttamiseen.

109. Direktiivin 91/477 6 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2017/853 1 artiklan 6 alakohdalla, säädetään, että jäsenvaltiot voivat antaa urheiluampujille luvan hankkia ja pitää hallussaan tiettyjä itselataavia kertatuliaseita. Saman artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa säädetään erityisesti poikkeuksesta jäsenvaltioille, joissa on yleiseen asevelvollisuuteen perustuva sotilasjärjestelmä ja joissa on 50 viime vuoden ajan ollut käytössä järjestelmä, jossa sotilasampuma-aseita siirretään armeijasta poistuville henkilöille. Näissä olosuhteissa kyseinen jäsenvaltio voi myöntää tällaisille henkilöille, jos he ovat myös ”urheiluampujia”, luvan pitää hallussaan yksi pakollisen asepalveluksen aikana käytetty ampuma-ase. Asiassa on riidatonta, että ainoa nämä edellytykset täyttävä maa on Sveitsi.⁹⁷

110. Kyseinen säännös lisättiin neuvostossa käytyjen neuvottelujen kuluessa. Sitä on tulkittava sen direktiivin 91/477 6 artiklan 2 kohtaan (sellaisena kuin se on muutettuna) sisältyvän A luokan ampuma-aseita koskevaan kieltoon sovellettavan yleisemmän poikkeuksen valossa, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää lupia siinä määritellyissä tapauksissa, ”jos yleinen turvallisuus ja yleinen järjestys eivät vaarannu”. Katsottiin, että armeijan reserviläisiä varten olisi myös annettava erityinen säännös, koska tällaisilla mailla olisi olemassa oleva järjestelmä sen tarkastamiseksi, että A luokan ampuma-aseita hallussa pitävät henkilöt eivät aiheuta vaaraa yleiselle turvallisuudelle.⁹⁸

94 Ks. edellä 18, 19, 20 ja 23 kohta.

95 Ks. toimielinten välinen asia: 2015/0269 (COD), 8.6.2016, 9841/16.

96 Ks. COM(751) 2015, s. 11 ja 13.

97 Ks. edellä 17 kohta ja alaviite 23.

98 Ks. toimielinten välinen asia: 2015/0269 (COD), 8.6.2016, 9841/16.

111. Vaikuttaa näin ollen siltä, että unionin lainsäätäjät otti huomioon asian kannalta merkitykselliset tosiasialliset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökohdat määrittäessään, annetaanko armeijan reserviläisiä varten erityinen säännös, ja että se näin ollen toteutti soveltuvia toimenpiteitä varmistamaan sisämarkkinoiden toiminnan helpottamista ja yleisen turvallisuuden korkean tason takaamista koskevien tavoitteiden välisen tasapainon.

112. Direktiivin 91/477 7 artiklan mukaan B luokan ampuma-asetta ei saa hankkia ilman asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten antamaa lupaa. Ennen direktiivillä 2017/853 tehtyjä muutoksia B luokan ampuma-aseisiin kuuluivat itselataavat aseet. Kyseisellä direktiivillä muutettiin tätä tilannetta. Itselataavat aseet luokiteltiin uudelleen kielletyiksi ampuma-aseiksi, ja ne kuuluvat nyt A luokkaan (johon kuuluvat myös sarjatuliaseet, jotka on muunnettu itselataaviksi kertatuliaseiksi).

113. Neuvostossa käytyjen neuvottelujen kuluessa puheenjohtajavaltio otti huomioon sen, että monet jäsenvaltiot vastustivat itselataavia kertatuliaseita koskevan luokan muuttamista.⁹⁹ Neuvosto ehdotti näin ollen 8.6.2016 muutettua tekstiä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat uusia aiemmin B luokkaan ja nyt A luokkaan kuuluvaksi luokiteltua ampuma-asetta koskevan luvan. Kyseistä tekstiä tarkistettiin vielä ennen kuin se sisällytettiin direktiiviin 2017/853. Direktiivin 2017/853 1 artiklan 7 alakohdalla, sellaisena kuin se annettiin, muutetaan siten direktiivin 91/477 7 artiklaa muun muassa lisäämällä 7 artiklaan 4 a kohta, jossa lähinnä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus vahvistaa tai uudistaa sellaisia itselataavia kertatuliaseita koskevat luvat taikka jatkaa niitä, jotka kuuluivat B luokkaan ja jotka on hankittu ja rekisteröity laillisesti ennen 13.6.2017.

114. Tätä taustaa vasten vaikuttaa siltä, että unionin lainsäätäjät otti asianmukaisesti huomioon asian kannalta merkitykselliset tosiseikat siltä osin kuin se otti käyttöön nykyisen 7 artiklan 4 a kohdan. Toteuttamalla kyseisen toimenpiteen unionin lainsäätäjät *lievensi* niiden seurausten vakavuutta, joita siviilikäyttöön tarkoitettuja aseita koskevan kiellon laajentamisella itselataaviin kertatuliaseisiin oli. Sen ansiosta tällaisten aseiden lailliset omistajat, jotka olivat lähinnä hankkineet ne ennen direktiivin 2017/853 voimaantuloa, pystyivät pitämään ne, jollei muuta johdu jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suorittamasta valvonnasta. Tämä ratkaisu on nähdäkseni paitsi suhteellisuusperiaatteen myös toissijaisuusperiaatteen mukainen.

115. Tšekin tasavalta vaatii myös kumoamaan direktiivin 2017/853 1 artiklan 19 alakohdan siltä osin kuin sillä tiukennetaan tiettyjen ampuma-aseiden valvontaa. Riitautetut järjestelyt ovat seuraavat: i) tietyt itselataavat kertatuliaseet sisällytetään kiellettyjen aseiden luokkaan; ii) B luokkaan kuuluvat nyt lyhyet lippaalliset kertatuliaseet, tietyt pitkät ja lyhyet itselataavat kertatuliaseet ja kaikki C luokkaan kuuluvat ampuma-aseet, jotka on muunnettu ampumaan paukkupatruunoita, ärsytystä aiheuttavia aineita, muita tehoaineita tai pyroteknisiä patruunoita tai kun ne on muutettu kunnialaukauksiin käytettäviksi aseiksi tai ääniaseiksi; iii) deaktivoituista ampuma-aseista on nyt tehtävä ilmoitus (C luokka) ja iv) deaktivoitujen ampuma-aseiden ei enää jää direktiivissä 91/477 tarkoitettujen ampuma-aseiden määritelmän ulkopuolelle.¹⁰⁰

116. Itselataaviin kertatuliaseisiin liittyvät huolenaiheet esitetään yksityiskohtaisesti valmisteluasiakirjoissa.¹⁰¹ Puheenjohtajavaltio totesi, että itselataavien kertatuliaseiden osalta ehdotus oli kiistanalainen. Yhtäältä tällaiset aseet voivat olla erittäin vaarallisia, jos niiden ammuskapasiteetti (patruunakapasiteetti) on suuri ja ne voidaan helposti muuntaa automaattiseiksi. Toisaalta monet jäsenvaltiot katsoivat, että tällaisten aseiden olisi kuuluttava edelleen B luokkaan. Puheenjohtajavaltio

⁹⁹ Ks. toimielinten välinen asia: 2015/0269 (COD), 8.6.2016, 9841/16.

¹⁰⁰ Ks. edellä 24 kohta.

¹⁰¹ Ks. COM(2015) 751, s. 13.

kehottikin jäsenvaltioita esittämään asiasta näyttöä, joka otettiin huomioon lainsäädäntömenettelyn kuluessa.¹⁰² B luokan soveltamisalaan tehtyjen muutosten osalta unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään useita kertomuksia ampuma-aseiden luokittelusta direktiivin 91/477 nojalla ja sisämarkkinoiden kitkattomaan toimintaan kohdistuvista riskeistä.

117. Deaktivoitujen ampuma-aseiden sisällyttäminen C luokan 6 kohtaan ja ampuma-aseen määritelmän muuttaminen siten, että siihen sisältyvät kyseiset aseet, ovat saman kolikon kaksi puolta, ja tarkastelen niitä yhdessä. Komissio piti ongelmallisena kysymyksenä deaktivoitujen ampuma-aseiden tekemistä uudelleen ampumakelpoisiksi.¹⁰³ Erityisen ongelman sisämarkkinoiden kitkattomalle toiminnalle muodostaa se, että ampuma-aseiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan YK:n pöytäkirjan osapuolina olevat valtiot (joihin unionin 28 jäsenvaltiota kuuluvat) voivat luokitella deaktivoitujen ampuma-aseiden ampuma-aseeksi kotimaan lainsäädäntönsä mukaisesti ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tällä perusteella. Eri jäsenvaltiot voisivat siten helposti ottaa käyttöön toisistaan poikkeavia säännöksiä vaarantaen näin sisämarkkinoiden tavoitteet.¹⁰⁴ Lisäksi tunnistettiin tiettyjä erityisiä turvallisuusriskejä: hälytysaseiden muuntaminen täysin toimiviksi aseiksi, puoliautomaattisten aseiden muuntaminen automaattiaseiksi, deaktivoitujen aseiden tekeminen uudelleen ampumakelpoisiksi, merkintöjen poistaminen ja perittyjen aseiden laitton käyttö. Kaikki edellä mainitut seikat aiheuttavat turvallisuusongelmia jäsenvaltioiden tasolla.

118. On nähdäkseni selvää, että unionin lainsäätäjä otti todellakin huomioon asian kannalta merkitykselliset tekniset tekijät ja olosuhteet muotoillessaan direktiiviin 2017/853 sisältyviä muutossäännöksiä ja että yhtäkään näistä säännöksistä ei rasita ilmeinen arviointivirhe.

119. Tästä seuraa, että toisen kanneperusteen toinen osa on mielestäni kokonaisuudessaan perusteeton ja että toinen kanneperuste on näin ollen perusteeton.

Kolmas kanneperuste: oikeusvarmuus

120. Tšekin tasavalta väittää, että antamalla tiettyjä direktiivin 2017/853 säännöksiä unionin lainsäätäjä loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta. Tässä yhteydessä Tšekin tasavalta mainitsee seuraavat säännökset: 1 artiklan 6 alakohta (jolla lisätään 5 artiklan 3 kohta), 1 artiklan 7 alakohdan b alakohta (jolla lisätään 7 artiklan 4 a kohta) ja 1 artiklan 19 alakohta (jolla lisätään 7 ja 8 kohta liitteessä I olevaan II osaan sisältyvään A luokkaan).¹⁰⁵ Tšekin tasavalta väittää, että kyseessä olevien säännösten aineelliset vaikutukset ovat sellaisia, että jos unionin tuomioistuimien päätös kumota ne, tästä seuraa väistämättä, että direktiivi 2017/853 olisi kumottava kokonaisuudessaan.

121. Väitteensä tueksi Tšekin tasavalta esittää ensinnäkin, että kyseessä olevat säännökset ovat oikeusvarmuuden kannalta täysin epäselviä. Asianomaiset henkilöt eivät siten voi niiden nojalla saada selkeästi selville oikeuksiaan ja velvoitteitaan. Toiseksi se väittää, että direktiivin 91/477 7 artiklan 4 a kohta, sellaisena kuin se on lisättyinä direktiivillä 2017/853 ("saavutettujen oikeuksien säilymistä koskeva lauseke"), velvoittaa käytännössä jäsenvaltiot antamaan kansallista lainsäädäntöä, jolla on taannehtivia vaikutuksia. Tämä on näin ollen myös ristiriidassa luottamuksensuojan periaatteen kanssa.

102 Ks. toimielinten välinen asia: 2015/0269 (COD), 8.6.2016, 9841/16; ks. lisäksi COM(2012) 415, Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle "Mahdolliset edut ja haitat, joita aiheutuu ampuma-aseiluokkien vähentämisestä kahteen (kielletyt ja luvalliset), millä pyritään parantamaan kyseisten tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa mahdollisen yksinkertaistamisen avulla", 26.7.2012 (jäljempänä COM(2012) 415).

103 Ks. COM(2015) 751, 22 kohta; ks. lisäksi 2.8.2016 hyväksytyyn Euroopan parlamentin mietinnön A8-0251/2016 sivulla 65 olevat esittelijät huomautukset.

104 Ks. COM(2015) 751, 28 ja 30 kohta.

105 Viittaa näihin direktiivin 2017/853 artikloihin kyseessä olevina säännöksinä, ks. 19, 20 ja 24 kohta.

122. Parlamentti ja neuvosto ovat eri mieltä Tšekin tasavallan kyseessä olevista säännöksistä esittämästä tulkinnasta ja vaativat, että kolmas kanneperuste on hylättävä.

123. Olen samaa mieltä.

124. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia niissä tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa, joihin unionin oikeusjärjestystä sovelletaan.¹⁰⁶

125. Direktiivin 91/477 5 artiklan 3 kohtaa on luettava direktiivin 2017/853 johdanto-osan 23 perustelukappaleen valossa. Kyseisessä johdanto-osan perustelukappaleessa todetaan lähinnä, että tietyt itselataavat kertatuliaseet saattavat olla patruunakapasiteettinsa vuoksi erittäin vaarallisia.¹⁰⁷ Unionin lainsäätäjät halusivat varmistaa, että ampuma-aseita, joita ei kielletä, ei muunneta huomattavasti vaarallisemmiksi aseiksi. Direktiivin 91/477 5 artiklan 3 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna, tavoitteena on siten sulkea mahdollinen porsaanreikä säätämällä, että tällaisten ampuma-aseiden lupa on peruutettava, jos henkilö, jolla on lupa hankkia tai pitää hallussa tällaisia aseita, voi kasvattaa patruunakapasiteettia, sellaisena kuin siitä säädetään kyseisessä säännöksessä.¹⁰⁸ Samat huolenaiheet pätevät keskisytytteisiin itselataaviin kertatuliaseisiin ja pitkiin itselataaviin kertatuliaseisiin, sellaisina kuin ne luetellaan direktiivin 2017/853 liitteessä I olevan II osan 7 ja 8 kohdassa.

126. Näiden säännösten sanamuoto yhdessä tarkasteltuina on nähdäkseni riittävän selvä ja täsmällinen, jotta se täyttää oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset.

127. Tšekin tasavalta väittää seuraavaksi lähinnä, että direktiivin 91/477 uusi 7 artiklan 4 a kohta, sellaisena kuin se on lisättyä direktiivin 2017/853 1 artiklan 7 alakohdalla, on luottamuksensuojan periaatteen vastainen. Sen taannehtivat vaikutukset loukkaavat sellaisten yksityisten oikeuksia, jotka laillisesti hankkivat ja pitivät hallussaan siviilikäyttöön tarkoitettuja itselataavia kertatuliaseita direktiivin 91/477 nojalla ennen sen muuttamista direktiivillä 2017/853. Nämä aset ovat nyt kiellettyjä.

128. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaate kuuluu unionin perusperiaatteisiin, ja se perustuu välittömästi oikeusvarmuuden periaatteeseen.¹⁰⁹ Oikeus vedota tähän periaatteeseen on kaikilla yksityisillä, joille unionin toimielimen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia. Vakuutteluja, jotka voivat synnyttää tällaisia odotuksia riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu tiedoksi, ovat täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot, jotka on saatu toimivaltaisista ja luotettavista lähteistä. Henkilö ei sitä vastoin voi vedota tämän periaatteen loukkaamiseen, jollei hallinto ole antanut hänelle tällaisia täsmällisiä vakuutteluja.¹¹⁰

129. Tällaisista vakuutteluista ei nähdäkseni ole näyttöä käsiteltävässä asiassa.

130. Ensinnäkään ei ole esitetty näyttöä siitä, että unionin toimielimet olisivat antaneet aseiden luokittelusta *jonkinlaisia* vakuutteluja, jotka olisivat saattaneet viitata siihen, että itselataavia kertatuliaseita ei luokiteltaisi uudelleen kielletyiksi aseiksi. Direktiivin 2017/853 valmisteluaineisto viittaa pikemminkin päinvastaiseen päätelmään. Ampuma-aseiden luokittelu on asia, jota pohdittiin pitkään ja huomattavan seikkaperäisesti ennen direktiivin 2017/853 antamista.¹¹¹

¹⁰⁶ Tuomio 5.5.2015, Espanja v. neuvosto, C-147/13, EU:C:2015:299, 79 kohta.

¹⁰⁷ Ks. edellä 17 kohta.

¹⁰⁸ 5 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, ellei kyseiselle henkilölle ole annettu 6 artiklan mukaista lupaa tai lupaa, joka on vahvistettu tai uudistettu tai jota on jatkettu direktiivin 91/477, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2017/853, 7 artiklan 4 a kohdan mukaisesti.

¹⁰⁹ Tuomio 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹¹⁰ Tuomio 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, 24 ja 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹¹¹ Ks. COM(2012) 415.

131. Toiseksi 7 artiklan 4 a kohtaa olisi luettava direktiivin 91/477 6 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna, yhteydessä. Viimeksi mainitussa säännöksessä otetaan käyttöön useita poikkeuksia A luokan ampuma-aseita koskevaan kieltoon.¹¹² Kyseisen 7 artiklan 4 a kohdassa säädetään mahdollisesta lisäpoikkeuksesta. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat vahvistaa tai uudistaa sellaisia itselataavia kertatuliaseita, jotka kuuluivat aiemmin (ennen direktiivin muuttamista) B luokkaan, koskevat luvat tai jatkaa niitä. Kyseisellä 7 artiklan 4 a kohdalla siten *lievennetään* kiellon vaikutuksia, jotka johtuvat luokan muutoksesta, antamalla kyseisille yksityisille mahdollisuus pitää aseet edelleen itsellään asianmukaisessa valvonnassa. Tämä on mielestäni juuri lainvastaisten taannehtivien vaikutusten käyttöönoton vastakohta. Totean lisäksi, että 7 artiklan 4 a kohta on joka tapauksessa säännös, johon liittyy harkintavaltaa. Jos jäsenvaltio katsoo, että 7 artiklan 4 a kohdan saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä voi liittyä erityisiä haasteita olemassa olevien kansallisten sääntöjen vuoksi, se ei näin ollen ole velvollinen myöntämään kyseistä poikkeusta yksityisille, joilla on hallussaan aseita, joista on tullut kiellettyjä.

132. Kolmanneksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei saa laajentaa sellaiseksi, että yleisesti estetään uuden säännön soveltuminen aikaisemman oikeussäännön soveltamisaikana syntyneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin.¹¹³

133. Katson näin ollen, että kolmas valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

Neljäs kanneperuste: yhdenvertainen kohtelu

134. Viimeisellä kanneperusteellaan Tšekin tasavalta väittää, että direktiivi 2017/853 on pätemätön sillä perusteella, että sillä loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Tämä väite perustuu siihen, että direktiivin 91/477 6 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa (sellaisena kuin se on muutettuna) säädetään Sveitsin osalta erityisestä poikkeuksesta kieltoon, joka koskee A luokan ampuma-aseiden käyttöä.

135. Parlamentti ja neuvosto väittävät päinvastaista.

136. Olen samaa mieltä parlamentin ja neuvoston kanssa.

137. Yhdenvertaisen kohtelun periaate unionin oikeuden yleisenä periaatteena edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.¹¹⁴

138. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unionin lainsäätäjän on kunnioitettava toimissaan sekä jäsenvaltioiden tasa-arvoa että niiden kansallista identiteettiä. Juuri näin unionin lainsäätäjä mielestäni pyrki tekemään Sveitsiä koskevalla poikkeuksella.

139. Direktiivin 91/477 6 artiklan 6 kohdan ensimmäinen alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2017/853, muodostaa kehyksen yleiselle poikkeukselle, asianmukaisissa olosuhteissa, kieltoon, joka koskee A luokan 6 tai 7 kohtaan kuuluvien ampuma-aseiden hankintaa ja hallussapitoa.¹¹⁵ Saman kohdan toisessa alakohdassa pelkästään säädetään sellaista maata koskevasta

¹¹² Ks. edellä 20 kohta, erityisesti 6 artiklan 2–6 kohtaan sisältyvien poikkeusten osalta.

¹¹³ Tuomio 18.4.2002, Duchon, C-290/00, EU:C:2002:234, 21 kohta ja tuomio 11.12.2008, komissio v. Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹¹⁴ Tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 23 kohta.

¹¹⁵ Ks. edellä 24 kohta.

erityissäännöksestä, jolla on ollut useiden vuosien ajan yleiseen asevelvollisuuteen perustuva reservin armeija. On riidatonta, että ainoastaan Sveitsi täyttää tämän edellytyksen. Poikkeuksen tarkoituksena on ottaa huomioon se seikka, että tällainen valtio pystyy jäljittämään ja valvomaan kyseisiä henkilöitä (ja aseita) yleisen turvallisuuden varmistamiseksi.

140. Kunkin jäsenvaltion asema on erityinen. Se vaihtelee kulttuurin ja perinteiden mukaan. En voi näin ollen olla samaa mieltä siitä, että kaikkien jäsenvaltioiden ja neljän Schengen-valtion (joista Sveitsi on yksi) tilanne on automaattisesti täysin rinnastettavissa toisiinsa kaikissa suhteissa. Katson näin ollen, ettei 6 artiklan 6 kohta ole syrjivä.

141. Yhteenvedon on todettava, että neljäs kanneperuste on perusteeton, ja ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää sen.

Ratkaisuehdotus

142. Edellä esitetyn perusteella ja soveltaen oikeudenkäyntikulujen jakamista koskevia unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohtaa ja 140 artiklan 1 kohtaa ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hylkää Tšekin tasavallan kanteen
- velvoittaa Tšekin tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut
- velvoittaa Ranskan, Unkarin ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.