

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/1997 vp

Hallituksen esitys ampuma-aseiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä lokakuuta 1997 lähettäessään hallituksen esityksen 183/1997 vp ampuma-aseiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- tietohallintopäällikkö Aulis Gerlander ja ylitarkastaja Tomi Vuori, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ampuma-aselaki, jolla kumottaisiin ampuma-aseista ja ampumatarpeista vuonna 1933 annettu laki. Esityksellä pantaisiin täytäntöön aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annettu neuvoston direktiivi (91/477/ETY). Ampuma-aseisiin ja patruunoihin liittyvä toiminta olisi nykyiseen tapaan sallittua vain viranomaisen luvalla. Ehdotuksen mukaan myös aseiden osien ja eräiden ammusten hankkiminen ja hallussapito tulisi luvanvaraiseksi. Ampuma-aseiden ja niiden osien kauppa, valmistus, korjaaminen ja muuntaminen kaupallisessa tarkoituksessa säilyisivät luvanvaraisina.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1998.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan asealan elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta, kriminalisointisäännöksiä, ampuma-aseiden ja niihin liittyvien tarvikkeiden hankkimisen ja hallussapidon luvanvaraisuutta, poliisin ampuma-aseista ja niihin liittyvistä tarvikkeista pitämien tiedostojen salassapitoa sekä poliisin oikeutta päästä ase-elinkeinonharjoittajan tiloihin. Monista esitykseen sisältyvistä asioista säädetään nykyisin asetuksella, mitä on erityisesti perusoikeusuudistuksen valossa pidettävä vääranä. Useimmista nykyisin asetuksessa

säädetyistä kysymyksistä ehdotetaankin säädettäväksi lailla.

Luvanvaraisuuden voidaan katsoa rajoittavan ainakin hallitusmuodon 12 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa ja 15 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta. Rajoitusten voidaan kuitenkin katsoa olevan välttämättömiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisin pitämien tiedostojen salassa pitäminen, joka on vastoin hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin pääsääntöä viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta, on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä myös kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisin oikeus päästä elinkei-

nonharjoittajan tiloihin loukkaa hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin mukaista kotirauhaa, mutta on välttämätön suurten asevarastojen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle muodostaman uhan vuoksi. Ampuma-aseisiin liittyvän väkivallan ja tapaturman vaaran takia niihin liittyviä rajoituksia voidaan perustella myös hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin nojalla jokaiselle turvatulla oikeudella elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Näin ollen lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on rajoittaa ampuma-aseisiin liittyvää väkivallan ja tapaturman vaaraa ylläpitämällä ja parantamalla aseiden käyttöön liittyvää turvallisuutta. Keskeisenä pyrkimyksenä ei ole aseiden hankkimisen, hallussapidon ja käytön merkittävä rajoittaminen vaan aseiden ja aseosien sekä ammusten vienti- ja tuontikaupan, valmistuksen, kaupan, hankkimisen ja hallussapidon pitäminen luvanvaraisina.

Esityksen perusoikeustarkastelussa on merkitystä hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin elinkeinovapaussäännöksillä. Esityksen säännökset viranomaisvalvonnasta puolestaan ovat merkittäviä hallitusmuodon 8 ja 10 §:n kannalta. Ampuma-aseisiin liittyvän väkivallan ja tapaturman uhkan takia huomioon on otettava myös hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin säännökset jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Hallitusmuodon 12 §:ssä turvatun omaisuuden suojan osalta valiokunta viittaa yleisesti lausuntoonsa 15/1996 vp. Valiokunta katsoi siinä, että ehdotetun kaltaisten sääntelyjen taustalla vaikuttavat sellaiset tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, jotka huomioon ottaen omai-

suden perustuslainsuojan ei ole katsottu asettavan yleisiä esteitä esimerkiksi luvanvaraistamiselle.

Asealan elinkeinon harjoittaminen

Hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa 15/1996 vp, että hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin mukainen pääsääntö on elinkeinovapaus ja että poikkeuksellisesti luvanvaraisuuskin on mahdollinen, mutta siitä on aina säädettävä lailla (ks. myös PeVL 40 ja 47/1996 vp). Laissa säädettävien perusoikeusrajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällössä valiokunta piti hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin kannalta tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa on merkitystä muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.

Asealan elinkeinon harjoittamisoikeutta rajoittavat lupasäännökset sisältyvät lähinnä 1. la-

kiehdotuksen 2—4 lukuun. Luvanvaraisuudesta seuraavia elinkeinovapauden rajoituksia puoltavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, joiden huomioon ottamiseksi rajoituksia voi myös pitää välttämättöminä. Ehdotetuissa säännöksissä on niin ikään otettu huomioon ne vaatimukset, joita edellä mainitussa valiokunnan lausunnossa asetettiin lakitasoiselle sääntelylle. Lakiehdotuksen 20 §:n perusteluissa todetaan, että kysymyksessä ovat vapaaharkintaiseen viranomaispäätökseen perustuvat luvanvaraiset elinkeinot. Valiokunnan mielestä elinkeinoluvan myöntämisen tulee pääsääntöisesti perustua lailisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tässä tapauksessa voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan asealan valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä harkintaa.

Ampuma-aselakiehdotuksen 97 §

Ampuma-aselakiehdotuksen 97 §:ssä on viittaus-säännös oikeudesta päästä kotirauhan suojaamaan paikkaan. Kotietsintävaltuudet riippuvat ehdotuksen mukaan pakkokeinolain ja poliisilain säännöksistä. Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin mukaan muun muassa jokaisen kotirauha on turvattu. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi.

Pakkokeinolain keskeinen säännös kotirauhan suojan kannalta on 5 luvun 1 §. Siinä kotietsinnän yleiseksi edellytykseksi on asetettu se, että on tehty tietynlainen rikos. Lisäksi luvun 1 ja 2 §:ssä mainitaan eräitä muita yksilöityjä rikoksia ja tilanteita, jolloin kotietsintä voidaan suorittaa epäillyn rikoksen selvittämiseksi. Näissä tapauksissa täyttyy hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin edellytys siitä, että kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide on välttämätön rikoksen selvittämiseksi.

Kotirauhan suojan kannalta keskeinen poliisilain toimivaltasäännös on 16 §. Siinä säädetyt edellytykset kotirauhan suojaamaan paikkaan pääsulle ovat sellaisia, jotka ovat välttämättömiä eri perusoikeuksien, kuten hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin, 12 §:n 1 momentin ja 14 a §:n sään-

nöksissä tarkoitettujen perusoikeuksien turvaamiseksi. Tältäkin osin lakiehdotuksen 97 §:n viittaus-säännös täyttää hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin vaatimukset.

Aseiden säilytystilojen tarkastaminen

Lakiehdotuksen 116 § koskee poliisin tarkastusvaltuuksia. Ehdotuksen mukaan poliisin on tarkastettava asealan elinkeinoluvan hakijan säilytystilat, elinkeinonharjoittajan varastot ja säilytystilat sekä asekeräilijöiden sellaiset tilat, joissa säilytetään aseita tai aseiden osia. Tarkastusvaltuussäännökset ovat tarkastuskohteen osalta rajoituksettomia, joten tarkastukset voivat periaatteessa ulottua tiloihin, jotka ovat hallitusmuodon 8 §:ssä tarkoitettujen kotirauhan suojan piirissä. Siten tältäkin osin merkitystä on sillä, ovatko hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa säädetyt rajoitusperusteet näissä tilanteissa esillä. Valiokunta on aikaisemmin pitänyt hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuna rikoksen selvittämisenä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikos-epäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 2/1996 vp; ks. myös PeVL 47/1996 vp).

Esityksen perusteluissa tähdennetään tarkastusoikeuden välttämättömyyttä. Tarkastusoikeutta pidetään välttämättömänä suurien asevarastojen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle muodostaman uhkan takia. Taustalla on siten hallitusmuodon 6 §:n 1 momenttiin palautuva perusoikeuksien turvaamistarkoitus. Valiokunnan mielestä tämä näkökohta on hyväksyttävissä siltä osin kuin kysymys on asealan elinkeinoluvan hakijan ja elinkeinonharjoittajan tiloissa 116 §:n 1 momentin nojalla toimitettavista tarkastuksista. Tällaisella tarkastusvaltuudella on lisäksi merkittäviä elinkeinon harjoittamiseen liittyviä järjestysluonteisen sääntelyn piirteitä. Lakiehdotuksen 116 §:n 1 momentti ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Asekeräilijän säilytystilojen tarkastus liittyy 45 §:n 3 momentissa säädettyyn lupamenettelyyn ja sitä täydentävään 59 §:ään. Tarkastuksen toimittaminen on tällöin ensi sijassa asekeräilijän intressissä. Esityksen perusteluissa (s. 144/I) mainitaankin, että asekeräilijöiden säilytystilojen

tarkastusta koskevan 116 §:n 2 momentin nojalla poliisilla ei ole oikeutta tunkeutua kotirauhan suojaamaan paikkaan. Näin ymmärrettynä 116 §:n 2 momentti ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Poliisin hallussa olevat esineet

Lakiehdotuksen 91 ja 108 § koskevat tilanteita, joissa poliisi voi tehdä erityisen haltuunotto päätöksen ampuma-aseiden ottamisesta poliisin haltuun silloin, kun kyse ei ole rikosperusteisesta takavarikosta. Poliisin hallussa olevat esineet voidaan 99 §:n mukaan luovuttaa kolmen kuukauden kuluessa omistajan ilmoittamalle asianomaisen luvan haltijalle tai 100 §:n perusteella myydä julkisella huutokaupalla omistajan lukuun. Perusteluissa todetaan, että jos esinettä ei saada myydyksi, se siirtyy lunastuksetta valtiolle. Omaisuudensuojan näkökulmasta on perusteltua täsmentää 2 momentin tekstiä asettamalla esineen valtion omistukseen siirtymisen edellytykseksi, että esine on jäänyt huutokaupassa myymättä.

Poliisin tiedostot

Lakiehdotuksen 113 § koskee poliisin pitämiä tiedostoja. Pykälän 2 momentin mukaan tiedotot ja eräät yksittäiset tiedot ovat salassa pidettäviä. Ehdotusta on arvioitava hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin kannalta, jossa säädetään: ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.”

Ehdotuksessa julkisuuden rajoittaminen pohjautuu lakiin. Valiokunta yhtyy esityksen perusteluista välittyvään käsitykseen, että ampuma-aseiden sijoituspaikkaa koskevien tietojen joutuminen väärin käsiin voi olla hyvin vahingollista yhteiskunnan erilaisille turvallisuusintresseille. Tämä näkökohta oikeuttaa salassapidon ulottamisen myös hakemus- ja päätöstietoihin. Valiokunnan käsityksen mukaan turvallisuusintressien asianmukainen huomioon ottaminen muodostaakin sellaisen välttämättömän syyn ehdotuksen mukaiselle poikkeuksellisen laajalle julkisuuden rajoittamiselle, että 113 §:n 2 momentti

on tältä osin arvioituna säädettävissä tavallisena lakina (vrt. PeVL 9/1995 vp).

Esityksen perusteluista ilmenee, että poliisin 113 §:n nojalla pitämät tiedostot saattavat sisältää arkaluonteisia henkilöä koskevia tietoja muun muassa hänen terveydentilastaan, aikaisemmasta rikoksiin syyllistymisestä ja mahdollisesta päihdyttävien aineiden väärinkäytöstä. Näissä tiedostoissa voi siten ilmeisesti olla kysymys hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuista henkilötiedoista, joiden suojasta on säädettävä lailla.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedostojen pitämiseen, käyttämiseen ja tietojen luovuttamiseen sovelletaan, mitä poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa (509/1995) ja sen nojalla säädetään. Tämä säännös vastaa keskeiseltä sisällöltään hallituksen esitykseen 158/1997 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin viittaussäännöstä, jonka valiokunta katsoi lausunnossaan 30/1997 vp talletettujen tietojen säilytysaikoja koskevan sääntelyn vuoksi johtavan tuon lakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sama valtiosääntöoikeudellinen arviointi on tehtävä ampuma-aselakiehdotuksen 113 §:n 2 momentin tästä osasta. Valiokunta viittaa lähemmin tuohon lausuntoon niistä edellytyksistä, joilla nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Ahvenanmaan maakunta

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 27 kohdan mukaan ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita koskeva lainsäädäntö kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan perusteella poliisitoimi kuuluu maakunnalle. Tästä syystä tulee vielä selvittää, millä tavoin tämä seikka ehkä on otettava huomioon ampuma-aselain 17 §:ssä.

Tarkemmat säännökset

Lakiehdotuksen 119 § koskee asetuksenantovaltuutta ja asianomaisen ministeriön norminantovaltuutta. Hallintovaliokunnan tulisi 2 momentin osalta selvittää, voidaanko ehdotusta täsmentää niin, ettei sen ja 1 momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden välille jää päällekkäisyyttä

(vrt. PeVL 29/1997 vp). Lisäksi 2 momentin 6 kohdan valtuus on muotoiltu väljästi. Yleisten lähtökohtien perusteella on kuitenkin selvää, että ministeriön päätöksellä ei voida asettaa perusoikeusrajoituksia (PeVM 25/1994 vp, s. 5/1).

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 113 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-oja /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok

Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

