

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 18/2010 vp**

Hallituksen esitys laiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 106/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- projektipäällikkö Mika Lehtonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- tutkija, oikeudellinen neuvonantaja Pertti Eilavaara
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- kansleri, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistynei-

den Kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja

kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Pöytäkirjan velvoitteet liittyvät ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumiseen. Pöytäkirja sisältää pääosin määräyksiä, jotka parantavat sopimusvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä asettavat vähimmäisvaatimukset ampuma-aseiden vientiä ja tuontia koskevalle kansalliselle sääntelylle. Pöytäkirja sisältää myös määräyksiä ampuma-aseiden merkitsemisestä tunnisteilla ja asevälitystä koskevan toiminnan luvanvaraistamisesta. Eräät pöytäkirjan määräykset kuuluvat Euroopan yhteisön toimivaltaan. Suomi, samoin kuin Euroopan yhteisö, allekirjoitti lisäpöytäkirjan vuonna 2002. Pöytäkirja tuli voimaan vuonna 2005.

Suomen ampuma-aseita koskeva lainsäädäntö täyttää pääosin pöytäkirjassa asetetut velvoitteet. Pöytäkirjan voimaansaattaminen edellyttää rikoslain 41 luvun 1 §:n muuttamista. Pöytäkirja ehdotetaan saatettavaksi voimaan blankettimuotoisella lailla. Lain voimaantulosta säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista. Ampuma-aselain uudistaminen liittyy osin Euroopan parlamentin ja neuvoston 21 päivänä toukokuuta 2008 aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta annetun direktiivin 2008/51/EY kansalliseen täytäntöönpanoon. Direktiivillä on pantu täytäntöön yllä mainitun pöytäkirjan yhteisölainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

Ampuma-aselain uudistamisen tavoitteena on toisaalta kansallisista lähtökohdista johtuva aseturvallisuuden lisääminen. Ampuma-aseen

hankkimisluvan saamisen yleiseksi alaikärajaksi ehdotetaan 18 vuotta. Luvan käsiaseisiin saa jatkossa vain 20 vuotta täyttänyt henkilö. Ampu-aurheilun ja -harrastuksen perusteella hankkimisluvan voi saada vain yhdistyksen jäsen. Luvan hakijan ja -haltijan henkilökohtaisen sopivuuden valvontaa ehdotetaan tehostettavaksi. Lupaviranomainen oikeutetaan saamaan puolustusvoimilta luvanhaltijasta palveluksen suorittamista ja palveluskelpoisuuden arviointia koskevia tietoja. Asevelvollisen luvanhakijan on lupaa hakiessaan esitettävä selvitys suoritettusta palveluksesta taikka sen lykkäyksen tai keskeytyksen syystä. Luvanhakija veloitetaan suorittamaan hänen henkilökohtaista sopivuuttaan mittaavan soveltuvuustestin. Lupaviranomaiselle ehdotetaan oikeutta saada luvanhakijasta ja -haltijasta terveystietoja hänen suostumuksellaan. Terveystietojen ammattihenkilölle ehdotetaan oikeutta tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, joka ei olisi sopiva aseluvan haltijaksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lisäpöytäkirjan voimaansaattamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin lisäpöytäkirja tulee kansallisesti voimaan.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa tehdään selkoa lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä sekä arvioidaan ampuma-aselakiehdotusta perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityisyyden suojan ja kotirauhan sekä 13 §:n yhdistymisvapauden näkökulmasta.

Perustelujen mukaan lisäpöytäkirja voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja lakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväk-

syy vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä am-

pumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan sisältyy useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty selkoa. Eduskunnan suostumus lisäpöytäkirjan hyväksymiseen on tarpeen.

Hyväksymispäätöksen ala

Ampuma-aseita koskeva lisäpöytäkirja on esityksen perusteluista ilmenevin tavoin ns. sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus, jonka määräykset kuuluvat osin Euroopan unionin ja osin jäsenvaltion toimivaltaan. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi lisäpöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Ehdotus eduskunnan hyväksymispäätöksen muotoilusta vastaa vakiintunutta käytäntöä (esim. PeVL 20/2009 vp, s. 3/I).

Suhde perustuslakiin

Suomen toimivaltaan kuuluvat lisäpöytäkirjan määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä. Niiden hyväksymisestä päätetään siten äänten enemmistöllä.

Voimaansaattamislakiehdotus

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on hyväksyttävä ehdotus sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Hallituksen esitykseen sisältyvä 5. lakiehdotus sisältää tavanomaisen blankettilain, jolla lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat

määräykset saatetaan voimaan. Koska lisäpöytäkirjan määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta eikä lakiehdotuksesta ole muutoinkaan huomautettavaa perustuslain näkökulmasta, voidaan 5. lakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotus ampuma-aselain muuttamisesta

Ampuma-aselaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/1997 vp). Ampuma-aseita, aseiden osia ja patruunoita koskevan sääntelyn lähtökohtana on niiden hankkimisen ja hallussapidon ja niihin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus. Lupa voidaan antaa, jos luvan antamiselle on hyväksyttävä peruste eikä ole syytä epäillä, että lupaa tai sen nojalla hankittuja tai hallussapidettyjä esineitä käytetään väärin.

Hankkimisluvan saajan ikäraja

Esityksessä ehdotetaan, että ampuma-aseen hankkimisluvan antamisen edellytyksenä olevia ikärajoja nostetaan ja eriytetään. Ehdotuksen mukaan hankkimislupa käsiaseeseen voidaan antaa 20 vuotta täyttäneelle henkilölle ja muuhun ampuma-aseeseen 18 vuotta täyttäneelle. Alaikärajan nostaminen 18 vuoteen johtuu ase-direktiivin muuttamisesta annetun direktiivin täytäntöönpanosta.

Täysi-ikäisten henkilöiden asettaminen keskenään erilaiseen asemaan tiettyjen ampuma-aseiden hankinnan ja hallussapidon suhteen, on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeusuudistuksen esitöihin (HE 309/1993 vp, s. 42—43) samoin kuin omaan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöönsä viitaten, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyritäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 37/1997 vp, s. 2/II). Valiokunta on lisäksi käytännössään pitänyt olennaisena, voidaanko kulloinenkin sääntely henkilöiden asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä

tavalla (ks. PeVL 46/2006 vp, s. 2/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Korkeampi, 20 vuoden, ikäraja koskee helposti kätettäviä ampuma-aseita. Ehdotuksen perusteluissa viitataan vuonna 2007 Jokelan koulukeskuksessa 18-vuotiaan tekemiin henkiriikoksiin. Uusi ikäraja on asetettu siten, että siinä iässä opiskelu toisen asteen oppilaitoksissa on säännönmukaisesti päättynyt ja miehet ovat käyneet kutsunnoissa ja saattaneet jo suorittaa asevelvollisuuden. Tällöin luvanhakijasta on usein mahdollista saada enemmän tietoa, jota voidaan käyttää hyväksi arvioitaessa hänen sopivuuttaan ampuma-aseen hallussapitoon. Ikärajan nostamiselle käsiaseiden osalta 20 vuoteen on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Lääketieteellinen arvio ampuma-aseen hankkimisen ja hallussapidon edellytyksenä

Ampuma-aseen hankkimislupa voidaan ampuma-aselain 45 §:n 1 momentin mukaan antaa henkilölle, jota on terveydentilansa ja käyttäytymisensä perusteella pidettävä sopivana pitämään hallussaan ampuma-asetta. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hankkimislupa voidaan antaa vain, jos luvanhakija on antanut suostumuksensa siihen, että poliisilla on oikeus saada hänestä sellainen lääketieteellinen arvio, jonka avulla lupaviranomainen voi arvioida hänen sopivuuttaan ampuma-aseen hallussapitoon.

Esityksen perusteluista ilmenee, että luvanhakijan suostumus pyydetäisiin säännönmukaisesti lupahakemuksen jättämisen yhteydessä. Lääketieteellinen arvio pyydetäisiin perustelujen mukaan kuitenkin ainoastaan silloin, kun saatujen tietojen tai haastattelun perusteella olisi syytä epäillä luvanhakijan henkilökohtaista sopivuutta. Tämä perusteluista ilmenevä seikka on syytä lisätä lakiin tietojen arkaluontoisuuden vuoksi.

Esityksen 3. lakiehdotuksessa poliisilain 35 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla poliisilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ampuma-aselain mukaisen luvanhakijan tai -haltijan taikka

hyväksynnän saajaksi haettavan tai hyväksynnän saaneen henkilön henkilökohtaisen sopivuuden arviointia varten välttämättömiä tietoja asevelvollisen palveluksesta ja palveluskelpoisuudesta sekä tietoja hänen päihteiden käytöstään ja väkivaltaisesta käyttäytymisestäään. Poliisilla on lisäksi oikeus mainitun henkilön suostumuksella saada tätä koskevia terveystietoja. Pykälän 5 momentista ilmenee, että tietoja saa käyttää vain ampuma-aselain mukaisessa lupaharkinnassa. Kieltäytyminen suostumuksen antamisesta voi johtaa ehdotetun 67 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan asean hallussapitoluvan peruuttamiseen.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatuksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään momentin toisen virkkeen mukaan tarkemmin lailla. Terveystiedot ovat lähtökohtaisesti sellaisia arkaluonteisia henkilötietoja, joiden luovuttaminen ulkopuoliselle edellyttää perustuslain yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä. Ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen painavia, viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen palautuvia perusteita. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että henkilö on sopiva pitämään hallussaan ampuma-asetta, eikä aiheuta sillä itselleen tai toiselle hengen- tai terveydenvaaraa.

Säännösehdotukset perustuvat siihen, että henkilö antaa suostumuksensa terveystietojensa luovuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisissa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeusuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeusuoja ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta

on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II).

Tässä yhteydessä ei ole kysymys aidosta suostumuksesta, koska sen antamatta jättäminen estäisi hankkimisluvan saamisen tai voisi olla syynä hallussapitoluvan peruuttamiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan lupaviranomaisten tiedonsaantioikeutta ampuma-asetta koskevan luvanhakijasta tai -haltijasta, hyväksynnänhakijasta taikka -saajasta ei ole syytä perustaa henkilön suostumuksen varaan.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 23/2006 vp, s. 3/I). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 14/2002 vp, s. 2/II).

Valiokunta katsoo, että ampuma-aselakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin ja poliisilakiehdotuksen 35 §:n 3 momentin säännöksiä on aiheellista muuttaa siten, että poliisilla on oikeus saada ampuma-aselain mukaisen luvan hakijasta ja haltijasta sekä hyväksynnän hakijasta ja hyväksynnän saaneesta henkilöstä terveystiedot, jotka ovat välttämättömiä lupaviranomaisen arvioidessa hänen sopivuuttaan ampuma-aseen hallussapitoon tai toimimista hyväksymistä edellyttävässä tehtävässä. Lisäksi on syytä tarkistaa, mikä ampuma-aselain 45 §:n 1 momentin ja po-

liisilain 35 §:n 3 momentin keskinäinen suhde on, kun niissä säädetään osittain samoista asioista.

Ilmoitusoikeus

Lääkärillä ja muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ampuma-aselakiehdotuksen 114 §:n 1 momentin mukaan perustellusta syytä oikeus salassapitosäännösten estämättä tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, joka saattaa olla sopimaton pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseensa osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia.

Asevelvollisuuslakiin ehdotetaan 4. lakiehdotuksessa lisättäväksi 97 a §, jonka mukaan asevelvollisuusrekisteristä voidaan salassapitovelvollisuuden estämättä antaa välttämättömiä tietoja ampuma-aselain mukaisen luvanhakijan ja -haltijan sekä hyväksynnän saajaksi haettavan ja hyväksynnän saaneen henkilökohtaisen sopivuuden arviointia varten asevelvollisen palveluksesta ja palveluskelpoisuudesta. Lisäksi ehdotetaan, että sotilasviranomaisen saa antaa myös oma-aloitteisesti tiedon poliisille, jos sotilasviranomaisen arvion mukaan on perusteltua syytä epäillä, että asevelvollinen on sopimaton pitämään hallussa ampuma-asetta, aseensa osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia.

Lääkärin ja muun terveydenhuollon ammattihenkilön ja sotilasviranomaisen ilmoitusoikeudella pyritään varmistamaan, ettei ampuma-asetta ole henkilöllä, jotka voivat niillä aiheuttaa itselleen tai toisten hengelle ja terveydelle vaaraa. Ilmoitusoikeudelle on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Lääkärin ja muun terveydenhuollon ammattihenkilön ilmoitusoikeutta koskeva 114 §:n 1 momentti on muotoilultaan varsin epätasainen. Säännöksestä ei ilmene, mitä "sopimattomuudella" tarkoitetaan ja miten sitä arvioidaan. Lain 45 §:n 1 momentin perusteella voi päätellä, että arvioinnin lähtökohtina on henkilön terveydentila ja käyttäytyminen. Säännöksen perusteista ilmenee, että lääkäri ja muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ilmoitus-

oikeus, kun heillä on potilastietojen ja henkilön tapaamisen perusteella perusteltu syy arvioida henkilön saattavan olla itselleen tai toiselle vaarallinen. Myös sotilasviranomaisen ilmoitus-oikeutta koskeva säännösehdotus on epätasällinen, sillä säännöksestä ei miltään osin ilmene, mitä "sopimattomuudella" tarkoitetaan, mihin arvio sopimattomuudesta perustuu ja mitä tietoa ja ilmoitus sisältää. Koska kysymys on yksityiselämän suojaan kuuluvista tiedoista, on ehdotettuja säännöksiä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi olennaisesti täsmennettävä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännöksestä on käytävä ilmi ilmoitusoikeuden edellytykset, ilmoituksen sisältö ja ilmaisu "saattaa olla sopimaton" on muutettava perusteluissa käytettyyn muotoiluun "perusteltua syytä katsoa olevan sopimaton".

Ampumaseuran jäsenyys

Hankkimislupa ampumaurheilussa ja -harrastuksessa käytettävää käsiaseita varten voidaan ampumaselakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin mukaan antaa luonnolliselle henkilölle vain, jos hän on jäsen yhdistyksen 4 §:ssä tarkoitettua luvan saaneessa yhdistyksessä, jonka toimintaan kuuluu harjoituttaminen ampumaseiden käyttöön ja joka ei ole yksinomaan metsästystä varten (ampumaseura). Lisäksi hakijan on esitettävä yhdistyksen ampumakouluttajan antama todistus ampumaharrastuksensa jatkumisesta aktiivisena vähintään kaksi vuotta.

Ampumaurheilu ja -harrastus ovat ampumaselain 43 §:n mukaisia hyväksyttäviä käyttötarkoituksia ampumaseiden hankkimisluvan myöntämiseksi. Ampumaseuran jäsenyys ei ole nykyisin hankintaluvan saamisen edellytyksenä.

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapautteen sisältyy oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen. Valiokunnan tulkintakäytännössä (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) yhdistymisvapauden lähtökohtana on vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Ehdotettu sääntely ei merkitse yhdistyksen pakkojäsenyyttä: jäsenyyttä yhdistyksessä suoraan lain säännösten perusteel-

la. Koska yhdistyksen jäsenyys on hankkimisluvan saamisen edellytys, aiheutuu yhdistykseen kuulumattomuudesta hakijalle kuitenkin kielteinen seuraus ja siten tosiasiallinen, olennainen rajoitus yhdistymisvapaudelle. Yhdistymisvapauden rajoittamiselle on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Ampumaurheilussa ja -harrastuksessa käytettävän käsiaseen hankkimisluvan hakijalta voidaan edellyttää, että hän osoittaa luvan saamisen edellytyksenä olevan aktiivisen harrastuksensa jatkuvuuden. Sääntelyn perimmäisenä tavoitteena on vähentää sitä, että ampumaseita on henkilöillä, jotka voivat aiheuttaa itselleen tai toiselle hengen- ja terveydenvaaraa.

Ampumaseuran pakollista jäsenyyttä hankkimisluvan edellytyksenä on arvioitava myös välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Siten yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä. Oikeus kuulua yhdistykseen ei anna yksilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen (HE 309/2003 vp, s. 60/I). Ampumaseuran jäsenyys hankkimisluvan ehtona merkitsisi käytännössä sitä, että yhdistyksen päätös olla ottamatta henkilöä yhdistyksen jäseneksi muodostuisi ratkaisevaksi luvan saamisen kannalta. Ehdotettu sääntely ei siten ole ongelmaton myöskään perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon ja 124 §:n hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle kannalta.

Ampumaseuran ampumasekouluttajan antamalla todistuksella voidaan riittävän luotettavasti osoittaa hakijan ampumaurheilun ja -harrastuksen aktiivisuus ja vakiintuneisuus eikä ampumaseuran jäsenyyttä ole syytä säätää hankkimisluvan edellytykseksi. Tämän tarkistuksen tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Soveltuvuustesti

Ampumaselakiehdotuksen 45 c §:n 1 momentin mukaan hankkimislupahakemuksen käsitteilyn edellytyksenä on, että luvanhakija suorittaa

lupaviranomaisen järjestämän hakijan henkilökohtaista sopivuutta selvittävän soveltuvuustestin. Velvollisuus suorittaa soveltuvuustesti on merkityksellinen perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden ja 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 39/2001 vp, s. 2/I, PeVL 59/2006 vp, s. 8, PeVL 9/2007 vp, s. 9/I).

Ehdotetulle sääntelylle on hankkimisluvan edellytyksenä olevan sopivuuden arviointiin liittyvät perusteet. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotetun sääntelyn epäjohtomukaisuuteen. Säännösehdotuksen mukaan testin tulosta ei voida käyttää kielteisen lupapäätöksen perusteena. Tämän kanssa ristiriidassa näyttäisi kuitenkin olevan 1 momentin viimeinen virke, jonka mukaan testin tulosta saadaan käyttää vain luvanhakijan henkilökohtaista sopivuutta koskevassa arvioinnissa. Testille ei siis näyttäisi olevan todellista tarvetta, mutta perusteluista (s. 44/I) ilmenee, ettei testiä käytettäisi yksinään kielteisen lupapäätöksen perusteena. Tämä maininta on syytä lisätä säännökseen.

Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus

Ampuma-aselakiehdotuksen 106 b §:n perusteella poliisilla on oikeus tarkastaa, noudattaako ampuma-aseen hallussapitoluvan haltija ampuma-aseen säilyttämisestä annettuja säännöksiä. Tarkastus voidaan tehdä myös pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävissä tiloissa, jos se on tarkastuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi välttämätöntä. Tarkastuksesta on ilmoitettava luvanhaltijalle vähintään kaksi viikkoa ennen sen tekemistä.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteeseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 16/2004 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos

toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotaan tai rikkottavan (PeVL 44/2002 vp, s. 3/II). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 7/2004 vp, s. 2/II).

Ampuma-aseen säilyttämisestä säädetään lain 106 §:ssä ja säännösten rikkominen on säädetty 103 §:ssä ampuma-aserikkomuksena rangaistavaksi. Rangaistus on sakkoa. Ehdotettua tarkastusvaltuutta ei kuitenkaan ole säännöksessä sidottu epäilyyn säilyttämistä koskevien säännösten rikkomisesta eikä säännös siten ehdotetussa muodossaan oikeuta viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja "rikoksen selvittämiseksi". Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi".

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn aselain 116 §:n nojalla poliisiin on tarkastettava ase-elinkeinoharjoittajan varastot ja säilytystilat, joissa säilytetään aseita tai aseosia. Tarkastukset voivat ulottua tiloihin, jotka ovat kotirauhan suojan piirissä. Valiokunta toteasi, että tarkastusoikeutta pidetään välttämättömänä suurien asevarastojen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle muodostaman uhkan takia. Taustalla on siten hallitusmuodon 6 §:n 1 momenttiin (perustuslain 7 §:n 1 momenttiin) palautuva perusoikeuksien turvaamistarkoitus. Valiokunta piti näkökohtaa hyväksyttävissä siltä osin kuin kysymys on asealan elinkeinoluvan

hakijan ja elinkeinonharjoittajan tiloissa 116 §:n 1 momentin nojalla toimitettavista tarkastuksista. Lisäksi tarkastusvaltuudella oli tässä yhteydessä merkittäviä elinkeinon harjoittamiseen liittyviä järjestysluonteisen sääntelyn piirteitä (PeVL 35/1997 vp, s. 3/II).

Tarkastusoikeuden ulottamista yksityishenkilön kotirauhan suojan piirin on arvioitava osin toisesta lähtökohdasta kuin sen sallimista asealan elinkeinonharjoittajan kotirauhan piirissä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että viranomaisten tarkastusoikeudet ulotetaan yksityishenkilöiden kotirauhan piiriin perusoikeuksien turvaamiseksi (esim. PeVL 39/2005 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 31/1998 vp). Esimerkiksi valiokunta on katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa (perustuslain 10 §:n 3 momentti) tarkoitetaan. Samoin onnettomuustutkintaa voidaan tehdä kotirauhan piirissä, vaikka yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattaa olla etäisempi, mutta voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/I).

Ampuma-aseiden käyttöön liittyvien riskien vuoksi niiden hankinta ja hallussapito on luvanvaraista sekä säilyttäminen tarkoin säänneltyä. Tarkastusoikeuden ulottamisella yksityishenkilöiden aseiden säilytystiloihin pyritään varmistamaan ampuma-aseiden säännösten mukainen säilyttäminen, vähentämään ampuma-aseiden joutumisesta väriin käsiin ja pienentämään ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia riskejä. Ehdotetulle sääntelylle on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Eesityksen mukaan (s. 51/I) yksityishenkilöt säilyttävät ampuma-aseitaan lähes poikkeuksetta kotonaan. Tämän vuoksi ampuma-aseen säilyttämisen tarkastus on kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä valiokunnan mielestä sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen suojaamiseksi,

kuin perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetaan.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että tarkastusoikeus ulottuu vain niihin tiloihin, joissa ampuma-aseita säilytetään. Lisäksi tarkastuksesta on ilmoitettava kirjallisesti luvanhaltijalle vähintään kaksi viikkoa ennen sen tekemistä. Luvanhaltija voi myös siirtää tarkastusta enintään kahdella viikolla. Säännökseen on oikeasuhtaisuuden kannalta syytä lisätä, ettei poliisilla ole tarkastusoikeutta, jos luvanhaltija pystyy luotettavasti selvittämään noudattavansa ampuma-aseen säilyttämistä koskevia säännöksiä. Hallintovaliokunnan on syytä mietinnön perusteluissa esimerkein kuvata, miten tämä selvitys voidaan antaa. Tarkastusvaltuus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Velvollisuus tiedoston pitämiseen

Esityksessä ehdotetaan muutoksia ampuma-aseain 25 §:ään, joka velvoittaa asealan elinkeinonharjoittajan pitämään laissa säädettyä asealan harjoittamisen valvontaa varten tiedostoa. Tietosisältönsä perusteella tiedostoa on pidettävä henkilörekisterinä. Tällöin sitä koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 3, PeVL 35/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/II).

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 25 §:n 3 momentin perusteella tiedosto on säilytettävä vähintään kaksikymmentä vuotta siihen viimeksi tehdyn merkinnän jälkeen. Poikkeuksellisen pitkä säilytysaika on perusteltu lähinnä asealan elinkeinonharjoittamisen valvomiseksi. Periaatteessa tie-

doston säilyttämisen rajoittamattomaksi ajaksi mahdollistavaa säännöstä on valiokunnan mielestä syytä täydentää siten, että tällainen tiedoston tehty merkintä poistetaan välittömästi sen jälkeen, kun tiedon käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitettuun lisäpöytäkirjaan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan,

että tästä päätetään äänen enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. ja 4. lakiehdotukset kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin mukaisesta yhdistyksen jäsenyydestä ja 114 §:n 1 momentista sekä 4. lakiehdotuksen 97 a §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd (osittain)
Elisabeth Naclér /r
Ville Niinistö /vihr
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Juha Hakola /kok
Hannu Hoskonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.