

Pia-Liisa Heiliö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sosiaali- ja terveysterveyspalveluosasto
Asiakkaat ja henkilöstö -ryhmä

Eduskunnan hallintovaliokunta

PeVL 18/2010 - HE /2009 vp

AMPUMA-ASELAIN SEKÄ POLIISILAIN MUUTTAMISEEN LIITTYVIÄ KOMMENTTEJA JA EHDOTUKSIA

Kommenttien ja ehdotusten perusteet

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut hallintovaliokunnalle viitteessä mainitun lausuntonsa. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää, että hallintovaliokunta ottaisi asian jatkokäsittelyssä huomioon kommentit ja ehdotukset, joita esitetään jäljempänä liittyen luvanhakijan tai -haltijan suostumukseen ja perustuslakivaliokunnan siihen liittyviin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin. Samoin kommentit liittyen lääketieteelliseen asiantuntija-arvioon.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin liittyy sellaisia ratkaisuehdotuksia, jotka saattavat vakavalla tavoin kyseenalaisiksi luottamuksensuojan terveydenhuollossa. Perustuslakivaliokunnan havaitsemat, terveydenhuoltoa koskevat ongelmakohdat voitaneen ratkaista toisinkin - tavalla, joka suojaisi merkittävästi paremmin terveydenhuollon luottamuksellisuutta ja samalla paitsi perusoikeutena turvattua yksityiselämän suojaa, myös muita perustuslaissa turvattuja oikeuksia

Suostumus lääketieteelliseen arvioon

Perustuslakivaliokunta käsittelee erikseen ehdotettuja ampuma-aselain 45 §:n 1 momenttia ja poliisilain 35 §:n 3 momenttia, mutta esittää niihin liittyvän yhteisen kannanoton. Ensimmäisen säännöksen mukaan ampuma-aseen hankkimisluvan ehtona olisi hakijan suostumus siihen, että poliisilla on oikeus saada hänestä sellainen lääketieteellinen arvio, jonka avulla lupaviranomainen voi arvioida hänen sopivuuttaan ampuma-aseen hallussapitoon. Jälkimmäinen koskee vastaavasti luvanhaltijan tai -hakijan suostumusta antaa poliisille terveystietojaan lupaharkintaa varten.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lain perusteluihin, joiden mukaan suostumus lääketieteelliseen arvioon pyydetäisiin säännönmukaisesti lupahakemuksen jättämisen yhteydessä, mutta arvio pyydetäisiin vain tilanteissa, joissa muiden saatujen tietojen perusteella olisi syytä epäillä hakijan henkilö-

kohtaista sopivuutta. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tämä seikka tulisi lisätä lakiin tietojen arkaluonteisuuden vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriössä pidetään esitettyä huomautusta perusteltuna. Asiaan ehdotetaan kuitenkin toisenlaista ratkaisua:

Luvanhakijan tai -haltijan mahdollisuudet arvioida itse suostumuksensa merkitystä kasvaisivat merkittävästi, jos suostumus lääketieteelliseen arvioon pyydetäisiin tapauskohtaisesti vain niiltä, joista arvio katsottaisiin välttämättömäksi. Tätä mahdollisuutta lisäisi edelleen se, että hänelle samalla annettaisiin tieto siitä, minkä jo poliisin hallussa olevan aineiston ja tietojen nojalla se katsottaisiin välttämättömäksi.

Näin pyydettyä turvattaisiin parhaiten sekä luvanhakijan tai -haltijan yksityiselämän suojaa että yleisemmin terveydenhuollon luottamuksensuojaa, jolla on olennainen merkitys koko terveydenhuollon uskottavuuden ja toimintamahdollisuuksien kannalta - erityisesti päihde- ja mielenterveysongelmien hoidossa. Samalla turvattaisiin luvanhakijan tai -haltijan mahdollisuutta tulla kuulluksi, ottaa kantaa ja toimittaa lisänäyttöä hallintolain edellyttämin tavoin aineistoon, jonka pohjalta häntä koskeva lupa-asia ratkaistaan.

Lääketieteellisen arvon sisältö ja merkitys väkivaltakäyttötymisen ehkäisyssä

Lääketieteelliseen arvioon liittyy myös muita kuin suostumusta koskevia pulmakysymyksiä. Ministeriö on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa sekä hallintovaliokunnassa pyrkinyt kiinnittämään asiaan huomiota. Ministeriö on muun muassa todennut, että lupaviranomaiselle annettavan lääketieteellisen arvon tulisi perustua moniammatillisen tiimin tutkimukseen sekä luvanhakijan tai -haltijan useaan henkilökohtaiseen käyntikertaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan on arvioitavissa, että jos tällaisia tutkimuksia alettaisiin toteuttaa terveydenhuollossa aselupahallintoa varten, se vaatisi merkittävästi psykiatriseen hoitoon ja tutkimukseen osoitettuja voimavaroja. Nuo voimavarat ovat nykyisinkin hyvin niukat suhteessa niiden henkilöiden määrään, jotka tarvitsevat lääketieteellistä tutkimusta ja hoitoa mielenterveys- ja päihdeongelmiensa vuoksi.

Ministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota myös seikkaan, ettei ole tieteellistä näyttöä, joka osoittaisi, että moniammatillisen tiimin tuottama lääketieteellinen arvio lisäisi merkittävästi aseturvallisuutta. Jäljempänä myös perustellaan, miksi väkivalta eri muodoissaan todennäköisesti lisääntyy, jos aseturvallisuutta korostetaan suhteettomasti verrattuna muun väkivaltakäyttötymisen ehkäisyyn.

Jos lääketieteellinen arvio kaikesta huolimatta säädetään aseluvan harkinnanvaraiseksi perusteeksi, esitän että lakitekstiä muutetaan. Luvanhakijan tai -haltijan suostumus arvioon tulisi pyytää lupahakemusprosessissa vasta, jos lupaviranomainen on todennut perustellun tarpeen tällaiselle arviolle muiden, jo tiedossaan olevien seikkojen perusteella. Asiaa koskevat myös jäljempänä olevat perustelut, jotka liittyvät poliisilain 35 §:n 3 momentissa tarkoitettuun, terveystietoja koskevaan suostumukseen.

Tärkeimpinä lääketieteellisinä syinä, joiden perusteella aselupa saattaisi muodostaa vaaran luvanhaltijalle itselleen tai muille, ovat seuraavat sairaudet:

- toistuva vaikea tai psykoottinen masennus
- itsemurhayritys
- vaikea persoonallisuus- tai käytöshäiriö
- neurologiset sairaudet, erityisesti muistisairaudet
- heikentynyt näkö

Lisäksi lupaharkinnassa voisi antaa merkitystä erityisesti seuraaville sairauksille, jos ne ovat ajankohtaisia lääketieteellisen arvioon laatimishetkellä:

- ajankohtainen vaikea tai psykoottinen masennus
- kaksisuuntaiseen mielialahäiriöön liittyvä vaikea tai psykoottinen masennus taikka sekamuotoinen jakso
- psykoottinen sairaus
- ajankohtainen vakava itsetuhoisuus, esimerkiksi itsemurhasuunnitelma
- päihderiippuvuus.

Edellä mainitut arviointiperusteet voisivat olla myös perusteita, joiden vallitessa lääkäri ja muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä olisi oikeus tehdä ilmoitus poliisille ehdotetun aselupalain 114 :n mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että säännöstä olennaisesti täsmennetään, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Valiokunnan lausunnon mukaan ”säännöksestä on käytävä ilmi ilmoitusoikeuden edellytykset, ilmoituksen sisältö ja muutettava ilmaisu ”saattaa olla sopimaton” HEn perusteluissa esitettyyn muotoon ”perusteltua syytä katsoa olevan sopimaton”.

Ehdotetussa 114 §:n 1 momentissa edellytykseksi ilmoitukselle on säädetty seuraavat seikat:

Ilmoituksen tekijällä on perusteltu syy arvioida, että henkilö saattaisi olla sopimaton pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseosa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää ilmoitusmenettelyä, ilmoitusten sisällöstä sekä niiden käsittelyyn oikeutetusta poliisin henkilöstöstä. Edellä esitetyt sairaudet voitaisiin ehkä listata asiaa koskevaan asetukseen esimerkkiluettelona, johon viitattaisiin lain säännöksessä. On kuitenkin varottava tilannetta, jossa kasuistinen listaus estäisi jonkin muun niihin rinnastuvan tärkeän syyn ilmoitusperusteena.

Terveystiedot poliisille lupahakemus- tai luvan peruutusprosessiin - asianomaisen suostumuksella vai ilman

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, ettei poliisilain 35 §:n 3 momentissa ehdotetuilla tavoin saatua luvanhakijan tai -haltijan suostumusta terveystietojensa saamiselle voida pitää aitona suostumuksena, koska sen antamatta jättäminen estäisi hankkimisluvan saamisen tai voisi olla syynä hallussapitoluvan peruuttamiseen.

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan aiempaan tulkintakäytäntöönsä. Valiokunta toteaa, että se on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeus-suojaan puuttavalta lailta muun muassa tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä.

Valiokunta toteaa lausunnossaan seuraavan:

Ampuma-asetlain 45 §:n 1 momentin ja poliisilakiehdotuksen 35 §:n 3 momentin säännöksiä tulisi muuttaa siten, että poliisilla on oikeus saada ampuma-asetlain 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-asetlain 45 §:n 1 momentin ja poliisilain 35 §:n 3 momentin keskinäinen suhde on, kun niissä säädetään osittain samoista asioista.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää perusteltuna perustuslakivaliokunnan huolta suostumuksen aitoudesta ja sen antajan vapaasta tahdosta. Ministeriö kuitenkin esittää puoleltaan perustelut sille, että tässä erityisessä tilanteessa vaadittavalle suostumukselle on erittäin vahvoja perusteita. Suostumusta koskevat säännökset ja perustelut tulisi vain tarkentaa ja muotoilla uudelleen siten, että nämä perusteet ilmenevät niistä.

Luottamuksen suoja on aivan olennainen edellytys sille, että terveysongelmista kärsivä rohkenee kääntyä terveydenhuollon ammattilaisten puoleen. Erityisesti tämä koskee arkaluonteisiksi koettuja mielenterveysongelmia ja päihdeongelmia, jotka juuri tulevat kysymykseen ampuma-aseisiin liittyvissä, lupaa ja hyväksyntää koskevissa prosesseissa. Siten terveystietojen luovuttamista koskevan suostumuksen on tässä yhteydessä tarpeen suojata paitsi perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja potilaan yksityiselämää ja henkilötietoja, myös hänen perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuvaa oikeuttaan terveydenhoitoon. Luottamuksellinen hoitosuhde on sille välttämätön edellytys.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että *'ehdotetulle sääntelylle on erityisen painavia, viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuteen elämään henkilökohtaiseen turvallisuuteen palautuvia perusteita'*. Nämä samat oikeudet käytännössä edellyttävät toteutuakseen, että mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät hakeutuvat ja sitoutuvat hoitoon. Hoitamattomina ne johtavat valittavan usein läheisiin, sivullisiin tai itseen kohdistuvaan väkivaltaan - itsemurhat mukaan luettuina.

On pelättävissä, että nuorten poikien ja miesten ennestäänkin korkea kynnys hakea apua psyykkisiin ja päihteistä aiheutuviin ongelmiinsa kasvaa, jos niihin saatu hoito tai lääkitys voivat päätyä aseluvan käsittelyvaiheessa luvasta päätävien tietoon luvanhakijan tai -haltijan voimatta valita, kummastako hän mieluummin luopuu - aseluvasta vai erittäin arkaluonteisiksi kokemiensa terveystietojen luottamuksensuojasta. Tällä on erityistä merkitystä pienillä paikkakunnilla asuville.

Edellä esitetyistä syistä sosiaali- ja terveysministeriö on voimakkaasti korostanut lausunnoissaan sekä asian valmisteluun liittyvissä neuvotteluissa suostu-

muksen merkitystä. Asiakkaalla tulee ministeriön vakaan näkemyksen mukaan säilyä tämä valintaoikeus siihen asti, kun hänen on mahdollista tietää, minkä vaihtoehtojen välillä ja minkä tietojen pohjalta hän käytännössä joutuu valitsemaan.

Todettakoon, että todella vakavakin väkivalta tai sillä uhkailu on täysin mahdollista toteuttaa - ja myös toteutuu useimmiten - ilman ampuma-aseita. Näin tapahtui muun muassa kauppakeskus Myyrmannissa. Sosiaali- ja terveysministeriössä vallitsevan käsityksen mukaan mielenterveysongelmista aiheutuvaa väkivaltaa ei voida merkittävässä määrin ehkäistä luovuttamalla terveystietoja ilman asianomaisen nimenomaista ja tietoista suostumusta ampuma-aseita koskeviin lupaprosesseihin. Päinvastoin, sitä voidaan vähentää tehokkaimmin turvaamalla edellytykset sille, että mielenterveysongelmista kärsivät aktiivisesti hakeutuvat tarvitsemaansa hoitoon ja myös sitoutuvat luottamukselliseen hoitosuhteeseen.

On pelättävissä, että aseturvallisuuden parantaminen hankkimalla luvanhakijasta tai -haltijasta terveystiedot suoraan lain nojalla kääntyy lopulta tarkoitustaan vastaan. Jos kynnys hakeutua ja sitoutua hoitoon kasvaa luottamuksensuojan heiketessä, mielenterveys- ja päihdeongelmista aiheutuva väkivalta lisääntyy - ei vähene.

On myös huomattava, että vakavistakin mielenterveysongelmista voi parantua. Erityisesti lapsuus- ja nuoruusiässä psykiatriassa saavutetaan usein hyviä hoitotuloksia. Myös esimerkiksi avioeron tai läheisen henkilön kuoleman jälkeisestä syvästäkin masennuksesta voi kuntoutua hoidon ja terapian avulla. Täten on mahdollista että henkilö, jonka olisi aiemmin ollut vaarallista pitää asetta hallussaan, voi myöhemmin täyttää luvan edellytykset. Näissä tilanteissa luvanhakijan ja -haltijan terveystiedot tai mahdollinen lääketieteellinen arvio voisivat olla peruste myös myönteiselle lupapäätökselle. Tämäkin olisi syytä ilmaista pyydetessä suostumusta lupaprosessin kuluessa.

Säännösten tarkentaminen

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös perusoikeuksien rajoituksia koskevien säännösten tarkkarajaisuuteen. Tätä voitaisiin terveystietojen osalta lisätä rajoittamalla terveydenhuollosta saatavat tiedot mielenterveyttä, itsetuhoisuutta, päihteidenkäyttöä sekä väkivaltaisuutta koskeviin tietoihin. Muita terveystietoja ei sosiaali- ja terveysministeriön saaman tiedon mukaan ole tähän mennessä aselupaharkinnassa käytetty. Mahdollisista muista terveystiedoista erityisesti näkökykyyn ja muistisairauksiin liittyvät tiedot saataisivat ministeriössä esitetyn käsityksen mukaan olla välttämättömiä arvioitaessa luvanhakijan tai -haltijan sopivuutta aseiden hallussapitoon.

TIEDOKSI

Paula Risikko, peruspalveluministeri, STM
Anna Manner-Raappana, erityisavustaja, STM
Kari Välimäki, kansliapäällikkö, STM
Päivi Sillanaukee, osastopäällikkö, ylijohdaja, STM
Eija Koivuranta, johtaja, STM
Liisa-Maria Voipio-Pulkki, STM
Maria Vuorilehto, lääkintöneuvos, STM
Mika Lehtonen, projektipäällikkö, sisäasiainministeriö