

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 7.10.2009 KELLO 9.30
HE 106/09 vp 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

Esitykseen sisältyy kaksi erillistä, vaikkakin sisällöllisesti yhteen liittyvää elementtiä. Yhtäältä on kansallisista lähtökohdista lähtevä, ampuma-aseiden käytön tehokkaampaan valvontaan tähtäävä uudistus, toisaalta on YK:n yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksyminen ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen. En ole perehtynyt lisäpöytäkirjan sisältöön. Pinnallisen tarkastelun pohjalta näyttäisi kuitenkin oleva syytä yhtyä perustelujen lopussa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan lisäpöytäkirja lainsäädännön alaa koskevana vaatii eduskunnan suostumusta ja voimaansaattamislain säätämistä ja että nämä päätökset voidaan tehdä yksinkertaisella enemmistöllä. Esityksen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Ampuma-aselakiin ja siihen liittyviin lakeihin ehdotettujen muutosten osalta on jaksossa kiinnitetty huomiota kolmeen kohtaan ehdotuksessa : terveydenhuollon ammattihenkilöiden ilmoitusoikeuteen, ampumaseuran jäsenyyteen tiettyjen lupien edellytyksenä ja kotirauhan piiriin ulottuvaan poliisin tarkastusoikeuteen. Nähdäkseni nämä ovatkin valtiosäännön kannalta lähinnä huomiota vaativat kohdat ehdotuksessa. Esitän seuraavassa joitakin näihin kohtiin liittyviä näkökohtia.

Ampuma-aselain muutosehdotuksen (1. lakiehdotus) 114 §:n mukaan lääkäri ja muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä olisi ”oikeus” tietäen edellytyksin tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, ”joka saattaa olla sopimaton” pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseensa osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia. Kyseessä ei siis ole tilanne, jossa ko. ammattihenkilö olisi oikeutettu/velvollinen antamaan jollekin viranomaiselle tämän oman virkatehtävänsä hoitamista varten pyytämän tiedon. Kyseessä ei myöskään ole toimivalta, joka nojaa asianosaisen antamaan suostumukseen. Suostumukseen – ainakin osaksi – näyttää nojaavan henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu vankien terveydenhoidosta vastaavan lääkärin oikeus ilmoittaa vankilan johtajalle vangin terveydentilaan liittyvästä seikasta, jonka ilmoittamista lääkäri pitää tarpeellisenä esim. muiden vankien terveyden suojaamiseksi. (Ko. lakiin on viitattu esityksen perusteluissa, s.80.) Kyseessä ei myöskään ole jokin hyvin rajattu ja konkreettisesti määritelty ilmoittamisoikeus esim. siihen tapaan kuin työterveyshuollosta annetuissa lain 18 §:ssä. (Sanottuun lakiin on viitattu perusteluissa, s. 80.) Kyseessä ei liioin ole sellainen periaatteessa kenelle tahansa kuuluva ilmoittamisoikeus kuin holhustoimesta annetun lain 91 §:ssä tarkoitettu oikeus ilmoittaa edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä holhousviranomaiselle. (Mainittuun lakiin on viitattu perusteluissa, s.80.)

Lainsäädäntökäytännöstä (laeista jo löytyvistä samankaltaisista järjestelyistä) ei nähdäkseni juuri ole saatavissa tukea nyt ehdotetulle järjestelylle. Se, ettei lainsäädännöstä ehkä löydy rinnastuvaa ratkaisua, ei tietysti vielä merkitse sitä, ettei tällaista säännöstä voida (tavalliseen) lakiin ottaa. Perusteluissa viitataan siihen, että valtiosäännön kannalta mahdollisesti ongelmia aiheuttavana tekijänä tässä on erityisesti yksityiselämän suoja. Se, mitä kaikkea terveydenhuollon ammattihenkilö voisi ehdotetun 114 §:n säännöksen nojalla ilmoittaa, jää säännöksen väljyyden vuoksi epäselväksi. On kuitenkin perusteltua lähteä siitä, että jos terveydenhuollon ammattihenkilö ilmoittaa poliisiviranomaiselle jonkun henkilön säännöksessä tarkoitettua sopimattomuudesta, ilmoituksen ainakin katsotaan perustuvan ammatinharjoittamisessa saatuihin sellaisiin tietoihin yksilöstä, jotka kuuluvat PL 10 §:ssä suojatun yksityisyyden piiriin (tai ilmoitukseen itseensä jo mahdollisesti sisältyy tällaisia tietoja). Ilmoittamisvaltuutta on tämän vuoksi väistämättä arvioitava myös rajoituksena yksityisyyden suojaan (tietosuojaan).

Yksityisyyden suoja - konkreettisesti on tässä kysymys henkilön yksityisyyttä koskevien merkittävien tietojen leviämättömyyden suojasta - ei tietysti ole ehdoton. Kuten perusoikeuksissa yleensäkin, voi tässäkin suojaa koskevien rajoitusten oikeutusperusteena olla toisten perusoikeuksien suojaaminen. Säättämisyjärjestysperusteluissa viitataan (s. 80-81 taitteessa) siihen, että yksityisyyden suojaa rajoitetaan, ” jotta voitaisiin turvata toista perusoikeutta, jokaisen oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen”. Perustelun lähtökohta on sinänsä asiallinen ja tuttu perusoikeusyhteyksissä. Se, mikä perusteluista tässä kohden valitettavasti puuttuu, on kyseeseen tulevien perusoikeuksien punninta. Toisen perusoikeuden merkitystä oikeutusperusteena jonkin perusoikeuden rajoittamiselle ei voida kaavamaisesti niin, että riittävänä pidetään jo toisen perusoikeuden edistämistavoitetta sinänsä, vaan kysymys on aina punninnasta, johon puolestaan välttämättä kuuluu tietty konkreettisuus: punnittavina eivät ole tietyt oikeudet (abstraktiot) sinänsä, vaan yhdelle perusoikeudelle aiheutetun konkreettisen rajoituksen merkitys suhteessa jollekin toiselle perusoikeudelle näin saadun konkreettisen edun merkitykseen.

Perusoikeuksia koskevan punninnan kannalta eivät sen kummemmin säättämisyjärjestysperustelut (s. 80-81) kuin säännöksen yksityiskohtaiset perustelut (s. 56-58) vaikuta oikein avoimilta ja vakuuttavilta. Perusteluissa ei pyritä konkreettisesti arvioimaan sitä, mitä reaalista etua käytännössä voidaan olettaa saavutettavan ulkopuolisten ja myös asianosaisen turvallisuudelle, eikä toisaalta sitä, minkälaisia yksityisyyden suojan rajoituksia ilmoitusoikeus tulisi käytännössä merkitsemään.

Vaikka en pidäkään perustelutapaa esityksessä vakuuttavana, pidän kuitenkin lainsäädännön kehittämisessä aiheellisena tavoitteena sitä, että salassapitosäännökset eivät estä terveydenhuollon ammattihenkilöä, joka työssään on painavin perustein tullut käsitykseen, että tietty henkilö on sopimaton aseiden käsittelyyn, ilmoittamasta tätä käsitystään poliisille. Kun ilmoituksessa kuitenkin on nähtävästi väistämättä kysymys perusoikeuden suojaan puuttuvasta toimenpiteestä, on ilmoitusta koskevassa säätelyssä otettava huomioon perusoikeuksien rajoittamista sisältävälle säätelylle asetettavat vaatimukset. Pidän ehdotettua 114 §:n säännöstä tältä kannalta selvästi liian väljänä ja yleispiirteisenä. Osaksi voidaan kuvata tilannetta niin, että säännöksen yhteydessä on aivan liian paljon nojaututtu ”perusteluilla säätämiseen.”

Säännöstekstissä puhtaan vain siitä, että henkilö ”saattaa olla sopimaton” ko. esineitten ja materiaalin hallussapitoon lausumatta mitään siitä, minkälaisilla perusteilla tai minkä näkökohtien kannalta sopimaton. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 56 ja 81) esitetään ”itselleen tai toiselle vaarallinen” sopimattomuuden (ainakin keskeiseksi) sisällöksi. Säännösteesti sinänsä ei sulje pois muunkinlaista sopimattomuutta. Säännösteksti ei sano mitään siitä, minkälaisiin perusteisiin sopimattomuusarvio voisi perustua. Kun ”perustellusta syystä” on säännöstekstissä liitetty ”oikeus” (tehdä ilmoitus)-sanaan, ei säännöstekstikään varauksitta vaadi, että sopimattomana pitäminen nojaa perusteltuihin syihin. Säännöstekstiä pitäisi mm. näissä suhteissa tarkentaa.

Säännös on mielestäni selvästi puutteellinen myös siinä, mitä ko. ilmoituksen ajatellaan voivan/pitävän/saavan sisältää. Perusteluissa on tästä joitakin näkökohtia. Kun kyseessä on perusoikeussuojaan puuttuminen, on keskeisten piirteiden siitä, mitä ilmoituksessa tulee ja toisaalta saa olla, oltava laissa. Tässä kohden on myös syytä todeta, että, toisin kuin säännöksen viimeisessä momentissa on ajateltu, säännösten antamista ”ilmoitusten sisällöstä” ei voida tällä tavoin jättää asetuksiin. Jos ilmoitusten luvallista/tarpeellista sisältöä koskevat keskeiset seikat ilmenisivät lakitekstistä, voitaisiin yksityiskohtien säätelyä jättää asetuksiin. Lakitekstin täysin vaietessa on tällainen (vapaa) asetuksella säätämisvaltuus kuitenkin ristiriidassa PL 80 §:n kanssa.

Kun kyseessä on yksilön yksityisyyden suoja, on minusta hyvin kyseenalaista myös se, voidaanko kysymys yksilön oikeudesta (oikeuden ehdottomuudesta tai sen puuttumisesta tai sen varauksista) saada tieto ko. ilmoituksesta jättää tällä tavoin kokonaan lakitekstin ulkopuolelle.

- - - - -

Ehdotuksen 45 §:n 1 momentin lopun mukaan hankkimislupa ampumaurheilussa ja -harrastuksessa käytettävää 6 §:n 2 momentin 4 -7 kohdassa tarkoitettua ampuma-asetta varten voidaan antaa luonnolliselle henkilölle vain, jos tämä on yhdistyslain 4 §:ssä tarkoitettun luvan saaneen yhdistyksen jäsen. Ko. ampuma-aseita ovat pistooli, pienoispistooli, revolveri ja pienoisrevolveri. Yhdistyslain 4 § koskee yhdistyksiä, joiden

toimintaan kuuluu harjoittaminen ampuma-aseiden käyttöön ja jotka eivät ole yksinomaan metsästystä varten.

Esityksen perusteluissa on lähdetty siitä, että säännös ei ole ristiriidassa yhdistymisvapauden suojaan sisältyvän negatiivisen yhdistymisvapauden kanssa. Osaperusteena on se, että tässä ei ole kyse pakkojäsenyydestä, koska jokaisella on oikeus jäädä ko. yhdistysten ulkopuolelle. Negatiivisen yhdistymisvapauden voidaan katsoa antavan jonkinlaista suojaa myös sitä vastaan, että yhdistykseen liittymiseen painostettaisiin ulkopuolelle jättäytymisestä seuraavilla edun menetyksillä. Perusteluissa on tähän nähden katsottu, että tässä on kyse vain tietyn rajatun harrastustoiminnan mahdollisuudesta eikä ehdotettu säännös, johon on valvontaan liittyvät perusteet, sen vuoksi edes välillisesti loukkaa negatiivista yhdistymisvapautta.

Esitettyihin perusteluihin voidaan mielestäni pitkälle yhtyä. Kyseessä ovat sellaiset aseet, joihin liittyy huomattava valvonnan tarve. Ko. yhdistyksiin nojaaminen selvästi palvelee valvonnan mahdollisuuksia, yhdistyksen jäsenyyden kautta saatavat seurantamahdollisuudet eivät ole helposti korvattavissa ja negatiivisen yhdistymisvapauden rajoituksen merkitystä tässä voidaan pitää melko vähäisenä. Kaksi pientä varausta tai huomautusta on kuitenkin nähdäkseni syytä esittää. Niitä voidaan pitää substanssivaliokunnan asioina, mutta perusoikeuden säätelyä koskevinä ne kuuluvat myös perustuslakivaliokunnalle.

Pienempi näistä kysymyksistä on tässä tarkoitettuun yhdistykseen kuulumispakon ehdottomuus. Perusoikeuden suoja ei pidä tässäkään rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. En ehkä ole lukenut ehdotusta riittävän tarkasti, mutta ehdotukseen ei näytä sisältyvän mahdollisuutta, että ko. jäsenyysvaatimuksesta voitaisiin missään tilanteessa poiketa. Minusta poikkeamismahdollisuus painavista syistä voisi olla paikallaan jos siihenkin nähden, että ko. yhdistyksiä ei kaikkialla ole yhtä lailla ”saatavilla”. Miten käy esim., jos torniolainen on aktiivisesti mukana haaparantalaisessa ampumaseurassa, mutta ei löydä sopivaa ampumaseuraa Suomen puolelta?

Ehkä äsken mainittua merkittävämpi näkökohta liittyy ko. yhdistysten asemaan yhdistyslain mukaisina yhdistyksinä. Kun esim. oppilaitosten oppilaskuntien yhteydessä puhutaan pakkojäsenyydestä, on lähtökohtana yleensä se, että ko. opiskelijat ovat suoraan

lain nojalla jäseniä ko. opiskelijayhdistyksessä. Jos olen käsittänyt lakiehdotuksen tässä oikein (ja lukenut sen riittävän tarkasti), ei tässä kuitenkaan ole tarkoitettu mitenkään puuttua siihen, että ko. yhdistykset itse päättävät jäseneksi hyväksymisestä. Tilanne, jossa lainsäätävä tekee tietyn sinänsä lailliseksi katsotun toiminnan harjoittamisen mahdolliseksi vain tietynlaisen - ja paikkakunnittain ilmaisesti usein vain tietyn – yhdistyksen jäsenille ja jossa yhdistys saa itse päättää yhdistyslain puitteissa jäseneksi pääsemisestä, on erikoinen ja voi olla esim. yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen. Jos yhdistyksen jäsenyys tehdään ehdotetulla tavalla varauksettomaksi edellytykseksi tietynlaisten aseiden käyttämiselle harrastustoiminnassa, pitäisi samalla olla riittävästi varmistettua, että kaikki, jotka täyttävät asianmukaiset edellytykset, todella pääsevät halutessaan jäseniksi.

Ehdotuksen 106 §:n mukaan poliisilla on aseiden säilyttämisen tarkastamiseksi oikeus tietyin edellytyksin päästä myös kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin. Perustuslain 10 §:n mukaan kotirauha on turvattu, mutta lailla voidaan säätää kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jos ne ovat välttämättömiä ”perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi” ”Rikosten selvittämiseksi ”-kriteeriä on valiokunnan käytännössä tulkittu niin, että se ei koske vain tehdyn rikoksen selvittämistä, vaan se voi kattaa myös tilanteet, joissa on konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 84-85) on ensi sijassa nojaututtu siihen, että tässä olisi kyse toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi. Sääntelyllä pyritään perustelujen mukaan turvaamaan PL 7 §:ssä tarkoitettua jokaisen oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Kuten edellä on jo todettu perusoikeuden rajoituksen oikeutusperusteena voi olla jonkin toisen perusoikeuden suojaaminen. Edellä on samalla kuitenkin todettu, että kyse ei voi olla vain vertailuista ja punninnosta yleisten käsitteiden tasolla, vaan kysymys on perusoikeudelle aiheutettavan konkreettisen rajoituksen ja toiselle perusoikeudelle samalla saatavan konkreettisen edun vertailusta ja tällaisten etujen ja haittojen merkityksen punninnasta. Tällaisen punninnan kannalta säätämisyjärjestysperustelut ovat jääneet kovin yleiselle tasolle.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 52) kyse ei ole mihinkään (väärinkäytös)epäilyihin liittyvät tarkastamisesta tai säännöksenvastaisesti säilytettyjen ampuma-aseiden löytämisestä, vaan ”pistokoeluonteisesti tai poliisin tekemän riskiarvion perusteella” toimitettavista tarkastuksista. Tarkastuksella tavoiteltaisiin ennaltaehkäisevää ja ohjaavaa vaikutusta. Tarkastusten tämänkaltaisia tarkoituksia voidaan tietysti pitää asianmukaisina ja hyvinä. Toinen asia kuitenkin on , kuinka hyvin tällaiset tarkastukset täyttävät PL 10 §:ssä säädetty edellytykset .

Selvää on, että tässä tarkastusoikeutta ei ole rakennettu rikosten selvittämisajatukselle. PL 10 §:ssä säädettyistä toimenpidemahdollisuuksista tulevat siten kyseeseen vain toimenpiteet perusoikeuksien turvaamiseksi. Kun esim. lausunnossa pevl 42/05 vp puhuttiin perusoikeuksien turvaamiseksi tehtävistä tarkastuksista, oli kyse työsuojelun valvonnasta ja ko. tiloissa tehtävän työn tai vallitsevien työolosuhteiden työntekijän hengelle tai terveydelle aiheuttamasta vaarasta. Nyt puheenaolevissa, ennaltaehkäisevää ja ohjaavaa vaikutusta tavoittelevissa tarkastuksissa ollaan hyvin kaukana siitä perusoikeuden suojaamisen konkreettisuudesta, johon valiokunta otti kantaa mainitussa lausunnossaan. Kysymys on tässä paljolti siitä, kuinka etäisiin, välillisiin, yleisellä tasolla tai ehkä vain toiveiden tasolla liikkuviin, jotain perusoikeutta edistäviin vaikutuksiin PL 10 §:ssä tarkoitettu ”perusoikeuksien turvaamiseksi” voidaan venyttää. Minusta sitä ei voida vakuuttavasti ulottaa sellaisiin ja sellaisiin tavoittein toteutettaviin tarkastuksiin, joista tässä on kyse. Vaikka näiden tarkastusten jotenkin katsottaisiinkin sinänsä tapahtuvan perusoikeuksien turvaamiseksi PL 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla, ei minusta voida PL 10 §:n säännöstä vakavasti vesittämättä katsoa, että tässä on kysymys perusoikeuksien turvaamiseksi ”välttämättömistä” toimenpiteistä, kuten PL 10 §:ssä nimenomaisesti edellytetään.