

Teuvo Pohjolainen
7.10.2009

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle 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)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ampuma-aselakia sekä eräitä siihen liittyviä lakeja. Lisäksi ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan (ampuma-asepöytäkirja) siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Ampuma-aselain uudistaminen liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2008 aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin (91/477/ETY) muuttamisesta annetun direktiivin (2008/51/EY, asedirektiivin muuttamisesta annettu direktiivi) kansalliseen täy-

täntöönpanoon. Samassa yhteydessä on tarkoitus toteuttaa sekä kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvät muutokset että kansallisiin tarpeisiin liittyvät muutokset.

Keskeisiä ehdotuksia ovat käsiasekuvan myöntämisen edellytysten tarkentaminen ja tiukentaminen, henkilön soveltuvuuden arvioinnin kehittämiseen ja viranomaisten tietojenvaihtoon liittyvien uusien menetelmien käyttöönotto sekä eräät muutokset aseiden osien, merkintöjen ja deaktivoinnin määräyksiin sekä ampuma-asepöytäkirjan Suomen toimivaltaan kuuluvien velvoitteiden hyväksyminen.

Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen on perusteltu syy. Myös ampuma-aselainsäädännön tarkistuksiin muilta osin liittyy painava yhteiskunnallinen tarve sekä tarve edistää PeL 7 §:ssä säännellyn turvallisuuden perusoikeuden toteutumista. Esityksiä on kuitenkin perusteltua arvioida suhteessa perustuslain asettamiin määräyksiin. Merkityksellisiä ovat ainakin perustuslain 10 §:n yksityiselämän suoja samassa pykälässä turvattu kotirauha, perustuslain 13 §:ssä turvattu yhdistymisvapaus, perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sekä perustuslain 94 §:n sääntelemä eduskunnan oikeus hyväksyä valtiosopimuksia.

Lähtökohtaisesti voidaan sanoa, ettei oikeus hankkia ampuma-asetta tai hallussapitää sellaista ole perusoikeus, eikä sitä voida johtaa muistakaan perusoikeuksista. Päinvastoin ihmisten turvallisuus, joka on perusoikeutena turvattu PeL 7.1 §:n mukaan, edellyttää, että julkisen vallan on PeL 21 §:n mukaisesti säänneltävä ampuma-aseiden hankintaa ja niiden käyttöä.

2 Terveystilaan perustuva ilmoitus ja yksityiselämän suoja

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lääkärille ja muulle terveydenhuollon ammattihenkilölle oikeutta perustellusta syystä tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, joka saattaa olla sopimaton pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseiden osia, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia (1. lakiehdotuksen 114 §). Voimassa olevan lain mukaan ampuma-aseiden hankkimislupa voidaan antaa sellaiselle ... henkilölle, jota terveydentilansa ... perusteella on pidettävä sopivana pitämään hallussa ampuma-aseita ja aseiden osia. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sopivuuden tarkistamiseksi lupa voidaan antaa vain, jos luvanhakija on antanut suostumuksensa siihen, että poliisilla on oikeus saa-

da hänestä sellainen lääketieteellinen arvio, jonka perusteella lupaviranomainen voi arvioida hakijan sopivuutta ampuma-aseen hallussapitoon.

Poliisilla on voimassa olevan lainsäädännönkin perusteella oikeus saada luvanhakijasta perustellusta pyynnöstä hänen terveydentilaansa koskevia tietoja (PoL 35 §). Tällä ei voida kuitenkaan samassa laajuudessa selvittää hakemuksen hyväksymiseen vaikuttavia terveydentilaa koskevia seikkoja kuin sillä, että oikeus tietojen antamiseen poliisille olisi perustellusta syystä myös terveydenhuollon ammattihenkilöillä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että terveydentilaa koskevien tietojen saantioikeus on ongelmaton siltä osin kuin tietojensaantioikeus on säännöksessä rajattu asian ratkaisemista varten välttämättömiin tietoihin. Muilta osin tietojensaantioikeus kohdistuu tehtävien toimeenpanossa tarpeellisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisessa hyvin väljässä ja ulottuvuudeltaan laajassa sääntely-yhteydessä erityisen tärkeänä, että tietojensaantioikeutta ei erikseen sanonnallisesti venytetä ja että tietojensaantioikeus rajataan koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja.

Ks. PeVL 19/2008 vp: ”Tutkintalautakunnalla on saman pykälän 2 momentin nojalla oikeus salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömiä tietoja tekijän terveydentilasta ja henkilökohtaisista oloista tapahtumiin liittyvien psykososiaalisten tekijöiden sekä tiedotusvälineiden, internetin ja tietokonepelien mahdollisten vaikutusten selvittämiseksi. Tätä tiedonsaantioikeutta rajoittaa lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan tekijään liittyviä seikkoja selvitetään vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä vastaavankaltaisten väkivaltaisten tekojen ennalta ehkäisemiseksi tarvittavan tiedon hankkimiseksi.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään momentin toisen virkkeen mukaan tarkemmin lailla. Perustuslain sääntely antaa mahdollisuuden tavallisella lailla rajoittaa jonkin verran yksityiselämän suojaa ja toteuttaa rajoituksia henkilötietojen suojaan, jos laissa otetaan asianmukaisesti huomioon ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamiseen yleisesti liittyy (PeVL 23/2006 vp , s. 2/II).

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 tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 14/2002 vp , s. 2/II).”

Esillä olevassa tiedonsaanti- ja ilmoitusmenettelylle on painava yhteiskunnallinen tarve. Lisäksi menettelyn voidaan katsoa turvaavan PeL 7 §:n sääntelemää oikeutta elämään, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Siitä huolimatta on huolehdittava siitä, että sääntely täyttää – yksityiselämän suojaa rajoittavana – perustuslain rajoitusedellytykset, ja että sääntelytekniikka on perustuslain kannalta moitteeton.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 114 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä ilmoitusmenettelystä, ilmoitusten sisällöstä sekä ilmoitusten käsittelyyn oikeutetusta poliisin henkilöstöstä. Asiallisesti tämä merkitsee, että tietojen luovutus- ja saantioikeus jäisi sisällöltään osittain asetuksen varaan. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu, mitä ilmoitus voisi sisältää. Pidän tätä sääntelytekniikkaa perustuslain kannalta ongelmallisena. Sen vuoksi tulisi harkita, olisiko lain tasolla tekstissä tarkemmin määriteltävä, mitä ilmoituksen tulisi asiallisesti sisältää.

3 Soveltuvuuskoe ja henkilökohtainen koskemattomuus

Ensimmäisen lakiehdotuksen 45 c §:n nojalla hankkimislupaa koskevan hakemuksen käsittelyn edellytyksenä on, että luvanhakija suorittaa lupaviranomaisen järjestämän hänen henkilökohtaista sopivuuttaan ampuma-aseen, aseiden osan, patruunoiden tai erityisen vaarallisten ammusten hallussapitoon selvittävän soveltuvuustestin.

Tällaiset sääntely mahdollistaa puuttumisen hankkimislupaa hakevan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Lisäksi se rajoittaa asianomaisen itsemääräämisoikeutta, joka valtiosääntöoikeudellisesti kiinnittyy perustuslain säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja yksityiselämän suojasta (PeVL 39/2001 vp , s. 2/I, PeVL 59/2006 vp , s. 8). Ehdotetulle sääntelylle on kuitenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetyn turvallisuutta koskevan perusoikeuden sääntelyyn tukeutuvat painavat perusteet. Sääntely ei näiltä osin muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (Ks. PeVL 9/2007 vp).

Lakiehdotuksessa jää epäselväksi se, kenellä on oikeus testin tekemiseen ja sen tuloksen tulkitsemiseen. Säännöstekstissä todetaan, että lupaviranomainen ”järjestää” testin. Perusteluissa viitataan

siihen, että testi olisi tietokonepohjainen ja se perustuisi puolustusvoimien käyttämään testiin, jota on tarkoitus edelleen muokata. Edelleen perustelujen mukaan (s. 44) ”testi laadittaisiin sellaiseksi, että sen tuloksen tulkinta ei edellyttäisi lääketieteellistä koulutusta”. Perustuslakivaliokunta puolestaan on asevelvollisuuslakiehdotusta käsitellessään (PeVL 9/2007 vp - HE 37/2007 vp) viitannut siihen, että asevelvollisuuslain mukaisiin soveltuvuuskokeisiin perustuvan arvioinnin tekee terveydenhuollon ammattihenkilö.

Ehdotettua lakia olisi nähdäkseni syytä täsmentää säätämällä siitä, kuka testin voi tehdä ja kuka tulkitsee sen tulokset.

4 Hankkimislupa ja yhdistymisvapaus

Hallituksen esityksen mukaan hankkimisluvan myöntämisen edellytyksenä on kaikissa tapauksissa se, että hakija voi esittää luotettavan selvityksen ampumaharrastuksestaan tai että hakijalla on hyväksyttävä peruste ampuma-aseen kantamiseen työssään. Ensimmäisen lakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin mukaan hankkimislupa ampumaurheilussa ja –harrastuksessa käytettävää 6 §:n 2 momentin 4-7 kohdassa tarkoitettua ampuma-asetta (pistooli- ja revolverityyppiset aseet) varten voidaan antaa luonnolliselle henkilölle vain, jos tämä on yhdistyksen 4 §:ssä tarkoitettuna luvan saaneen yhdistyksen jäsen.

Ehdotettua sääntelyä voidaan arvioida yhdistymisvapauden kannalta. Hallituksen esitykseen sisältyy laaja tähän kysymykseen liittyvä perusteluosa (s. 81-84). Toistamatta tässä perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa koskien velvollisuutta kuulua yhdistykseen (pakkojäsenyys), päädyn hallituksen esityksen säätämisyjärjestyksen perusteluissa esitetyle kannalle, jonka mukaan kysymyksessä ei ole pakkojäsenyys, vaan yhdistykseen kuulumisen tai kuulumattomuuden aiheuttama seuraamus, jota ei ole pidettävä sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen kohtuuttomana.

*En pidä ehdotettua sääntelyä sillä tavalla yhdistymisvapautta loukkaavana, että asi-
alla olisi merkitystä säätämisyjärjestyksen kannalta.*

5 Ampuma-aseen säilytyksen tarkastusoikeus ja kotirauha

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 106 b §:ssä ehdotetaan, että poliisilla on oikeus tarkastaa, noudattaako ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan haltija laissa olevia ja sen nojalla an-

nettuja säännöksiä ampuma-aseen säilyttämisestä. Tarkastus voidaan tehdä myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, jos se on tarkastuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi välttämätöntä. Tarkastuksen tekemiseksi ei saa käyttää voimakeinoja.

Ehdotettu säännös merkitsee puuttumista PeL 10 §:ssä turvattuun kotirauhaan. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kotirauhan piiriin ulottuva toimi on hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (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).

Esillä oleva lakiehdotuksen valtuuttama tarkastusoikeus ei kytkeydy rikosepäilyyn – lisäksi ampu-ma-aselain vastainen aseiden säilytys on säädetty vain sakolla rangaistavaksi -, vaan tarkastuksia on tarkoitus tehdä pistokoeluoontoisesti tai poliisin tekemän riskiarvion perusteella (pykäläkohtaiset perustelut, s. 52). Sen vuoksi ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi".

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan tarkastusoikeudella pyritään turvaamaan PeL 7 §:ssä tarkoitettua jokaisen oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Käytännössä aseiden huolimattomasta ja lain vastaisesta säilytyksestä saattaa aiheutua merkittävää vaaraa esimerkiksi lapsille. Lisäksi tällaisia aseita päätyy tavanomaista helpommin myös rikollisten käsiin. On siis tulkittavissa, että tarkastukselle on PeL 10 §:n 3 momentissa tarkoitettu perusoikeuksien turvaamisen peruste.

Vrt. PeVL 39/2005 vp: ”Lakiehdotuksessa tarkoitettuja avustuksia voidaan 1 §:n perusteella myöntää asuntojen korjaamiseen ja niiden kunnossapidon edistämiseen samoin kuin energiataloutta edistäviin toimiin sekä asuntojen terveyshaittojen vuoksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille. Avustusten myöntäminen toteuttaa omalta osaltaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyjä tehtäviä edistää

jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä. Tehtäviä hoidettaessa on perusoikeussäännöksen esitöiden mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisyyteen (HE 309/1993 vp , s. 72/II). Avustussääntelyllä on lisäksi yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä samoin kuin perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Sääntelyssä on näin ollen perimmiltään kysymys perusoikeuksien turvaamisesta. Tällaisessa sääntely-yhteydessä on valiokunnan mielestä sinänsä hyväksyttävää säätää mahdollisuudesta tehdä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että avustukset myös tosiasiallisesti käytetään perusoikeuksien toteutumisen edistämiseen.”

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että tarkastukset on sidottu välttämättömyysvaatimukseen¹ ja ne voidaan ehdotetun 106 b §:n perusteella tehdä vain ennako-ilmoituksen perusteella, joka on tehtävä vähintään kaksi viikkoa ennen tarkastusta. Lisäksi luvanhaltijalla on oikeus siirtää tarkastusta enintään kahdella viikolla ilmoittamalla siitä kirjallisesti ennen poliisin ilmoittamaa ajankohtaa. Näin ollen lakiehdotuksen sallima tarkastus voidaan katsoa verraten vähäiseksi kotirauhan piiriin ulottuvaksi toimenpiteeksi (vrt. PeVL 39/2005 vp).

En pidä hallituksen esitykseen sisältyvää tarkastusoikeutta säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisenä.

6 Säädösvallan delegointi

Olen edellä jaksossa 2 viitannut ongelmaan, joka koskee asetuksenantovaltuutta koskien terveystietojen ilmoitusmenettelyä. Lakiehdotuksiin sisältyy lukuisia muitakin asetuksenantovaltuuksia, joita on perusteltua tarkastella valtiosäännön näkökulmasta. Perustuslain 80 §, joka sisältää valtuutuksen lainsäädäntövallan siirtämiseen, määrää, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Perustuslakivaliokunta on monessa yhteydessä arvioinut lailla säätämisen vaatimusta sekä lainsäädäntövallan delegointia, laajemmin mm. lausunnossaan 43/2000 vp. Tuolloin valiokunta korosti mm. sitä, että jos laissa on säädetty ”riittävän täsmällisesti” ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet, asetuksella voidaan valtuuttaa antamaan täsmälliset teknisluonteisemmat säännökset.

¹ Tällainen maininta korostaa samalla asuntoon ulottuvan tarkastuksen poikkeuksellisuutta (PeVL 46/2001 vp , s. 3/II, PeVL 48/2001 vp , s. 2-3).

Siitä, milloin delegoidun säädösvallan rajat ovat ”riittävän” täsmälliset, ei voida antaa yleisiä sääntöjä. Perustuslakivaliokunta on lukuisissa tulkintatapauksissa edellyttänyt hallituksen esityksiin liittyviin lakiehdotuksiin täsmennyksiä juuri tässä katsannossa.

Esimerkiksi lausunnossaan (PeVL 11/1999 vp) vuodelta 1999 perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältynyt ilmaisu ”asetuksella voidaan rajoittaa aineen, valmisteen tai tuotteen valmistusta, maahantuontia, markkinoille luovuttamista, maastavientiä, luovuttamista tai käyttöä taikka kieltää ne” oli liian avoin, vaikka asetuksenantovaltuus oli kytketty erityiseen terveys- tai ympäristöhaittaedellytykseen. Valiokunta edellytti, että säännöstä täsmennetään siten, että lakitekstissä luetellaan sellaiset tyypilliset aineet, valmisteet ja tuotteet, joita säännös koskee, minkä lisäksi säännöksessä tuli mainita, että valtuutta voidaan laajentaa koskemaan muita aineita, valmisteita ja tuotteita kuvaamalla niiden käytöstä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan (1. lakiehdotuksen 45 c § 3 momentti) ”valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin soveltuvuustestin sisällöstä sekä soveltuvuustestin suorittamisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista tapauksissa, joissa testin suorittaminen ei ole tarpeen aiemmas- ta testistä kuluneen lyhyen ajan vuoksi tai joissa luvanhakijan henkilökohtainen soveltuvuus on muulla tavoin tullut luotettavasti selvitettyksi”. Viittaus ”tarkemmin soveltuvuustestin sisällöstä” on ongelmallinen myös sen vuoksi, ettei laissa ole säädetty käytännössä mitään soveltuvuustestin sisäl- löstä.

Perustuslain näkökulmasta pitäisin suotavana harkita, tulisiko lakitekstissä säätää yleiset periaatteet soveltuvuustestistä ja siitä vapauttamisesta, sillä testaus liittyy läheisesti hakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.