

3.11.2009  
Tuomas Ojanen

### *Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 106/2009vp 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**

#### *Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita*

Esityksen antamisessa on kysymys paitsi kv. velvoitteiden ja EY-direktiivin valtiosisäisestä voimaansaattamisesta ja implementoinnista myös ns. kouluampumisiin liittyvistä kansallisista muutostarpeista. Koska en näe esityksessä merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia siltä osin kuin kyse on kv. velvoitteiden tai EY-direktiivin implementointiin ja voimaansaattamiseen liittyvistä kohdista, keskityn seuraavassa arvioimaan kansallisista muutostarpeista seuraavia sääntelyehdotuksia.

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen pääosin syistä, joita esityksen varsin seikkaperäisessä säätämisyjärjestysjaksossa (s. 79-86) tuodaan esiin. Yleisellä tasolla ei ole erityisempää lisäämisen tarvetta niihin syihin, joihin esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys perustuu.

On sinänsä selvää, että ehdotetulla sääntelyllä on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät erityisesti aseturvallisuuden lisäämiseen ja sitä kautta turvallisuuteen, elämän ja terveyden suojaan ja muihin perus- ja ihmisoikeuksiin kytkeytyviin seikkoihin. Tästä syystä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodostuvat keskeisiksi varsinkin ehdotetun sääntelyn *välttämättömyyteen* ja *oikeasuhtaisuuteen* liittyvät kysymykset. Samoin tärkeitä ovat ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvät seikat.

Ampuma-aselain muuttamisen kansalliset muutostarpeet juontuvat olennaisesti ns. kouluampumisista. Tähän liittyen esityksessä painottuvat ehdotukset, joissa on kyse ampuma-aseiden, erityisesti käsiaseiden, saatavuuden rajoittamisesta alle 20-vuotiaitten henkilöiden suhteen. Voi kuitenkin yleisellä tasolla kysyä, olisiko nyt käsillä olevaa esitystä koskaan nähty ainakaan nyt ehdotetun muotoisena, jos kouluampumisissa olisi käytetty muita kuin luvallisia ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti

hankittuja käsiaseita ja jos kyseessä olisivat olleet muut kuin alle 20-vuotiaat henkilöt.

### *Yhdistymisvapaus*

*Ehdotus.* Ampuma-aselain käsiaseita eli pistooleita, pienoispistooleita, revolvereja ja pienoisrevolvereja koskevia säännöksiä ehdotetaan uudistettaviksi. Luvan näihin asetyyppeihin saisi jatkossa vain 20 vuotta täyttänyt henkilö. Ampumaurheilu ja -harrastus -perusteella hankkimisluvan voisi saada vain henkilö, joka olisi yhdistyslain 4 §:n mukaisen luvan saaneen yhdistyksen jäsen.

*Arvio.* Ehdotuksella rajoitetaan perustuslain 13 §:ssä suojattua yhdistymisvapautta, johon sisältyy oikeus olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan (ns. negatiivinen yhdistymisvapaus). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena ei voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuuun perustuva liittyminen yhdistykseen. On myös huomioitava, että yhdistymisvapauden kuuluu yhdistyksen oikeus päättää yhdistykseen otettavista jäsenistä. Yhdistyksellä ei siten ole velvollisuutta ottaa "ketä tahansa" yhdistyksen jäseneksi. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten.

Nähdäkseni ehdotukselle on sinänsä esitettävissä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. On perusteltua edellyttää luvan hakijalta selvitystä ampuma-aseharrastuksesta etenkin, kun ampuma-aseen yksi hyväksyttävä lakisääteinen käyttötarkoitus on juuri ampumaurheilu ja -harrastus. Näin ollen ehdotuksen arvioinnissa keskeisiksi muodostuvat välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät seikat. Kyse on erityisesti siitä, voitaisiinko sinänsä hyväksyttäviin tavoitteisiin päästä toisenlaisin, yhdistymisvapautta vähemmin rajoittavin keinoin.

Sääntelyssä ei tarkkaan ottaen ole kyse pakkojäsenyydestä, vaan yhdistyksen jäsenyys on edellytyksenä luvan saamiselle tietynlaisen aseiden hankintaan. Luvan hakeminen tai ampumaharrastuksen aloittaminen ei sellaisenaan merkitse automaattista jäsenyyttä yhdistyksessä.

Silti selvää on, että ehdotettu sääntely vaikuttaa vähintään välillisesti suuresti perustuslain 13 §:ssä turvattuun yhdistymisvapauteen. Tällöin on erityisesti kysymys yhdistykseen kuulumattomuuteen liittyvistä välillisistä ja nimenomaan epäedullisista seuraamuksista (luvan saamatta jääminen).

Yhdistyksellä on oikeus päättää siitä, keitä se ottaa jäsenikseen. Ehdotuksen sisältämä vaatimus yhdistyslain 4 §:n mukaisen luvan saaneen seuran jäsenyydestä tarkoittaisikin käytännössä sitä, että yhdistyksen päätös ottaa tai olla ottamatta henkilö yhdistyksen jäseneksi muodostuisi ratkaisevaksi luvan saamista koskevassa päätöksenteossa. Kyse olisi lupapäätöksenteon eräänlaisesta siirtämisestä viranomaiselta yhdistykselle, mikä ei ole myöskään merkityksetön seikka perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon takeiden ja hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Nähdäkseni lakiehdotusta olisi syytä muuttaa siten, että yhdistyksen jäsenyys ei ole ehdottomana edellytyksenä ampuma-aseluvan saamiselle. Mielestäni osoitukseksi riittävän aktiivisesta ampumaharrastuksesta pitäisi riittää muunlainenkin selvitys, kuten esimerkiksi yhdistykseltä tai muulta luotettavalta taholta saatava ”pelkkä” todistus aktiivisesta ampumisharrastuksesta.

*Lakiehdotuksen tarkistaminen tällä tavoin on mielestäni ehto sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

#### *Kotirauhan suoja*

*Ehdotus.* Ampuma-aselain 106 b §:ssä ehdotettaisiin poliisille oikeutta tarkastaa ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan haltijan ampuma-aseiden säilytys. Ehdotuksen perusteita aseturvallisuuden kannalta on tuotu yksityiskohtaisesti esiin kyseistä pykäläehdotusta koskevissa perusteluissa.

*Arvio.* Ehdotus tarkoittaisi puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun kotirauhan suojaan, josta voidaan saman pykälän 3 momentin mukaan lailla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettut tilat (PeVL 16/2004 vp, PeVL 39/2005 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lailla voidaan säätää kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jos tarkastuksia voidaan pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteillä on voitu turvata esimerkiksi oikeutta elämään ja turvallisuuteen (PeVL 31/1998 vp, PeVL 42/2005 vp), oikeutta omaisuuden suojaan (PeVL 31/1998 vp) ja oikeutta terveelliseen ympäristöön (PeVL 39/2005 vp). Sääntelyssä on tällöinkin otettava huomioon vaatimukset sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 39/2005 vp).

Koska ampuma-aseen lain vastaisesta säilyttämisestä voidaan määrätä rangaistuksena vain sakko, tällaisen rikkomuksen selvittämiseksi ei voida puuttua kotirauhan suojaan. Keskeiseksi kysymykseksi tulee näin ollen se, voidaanko 106 b §:ään perustuvia tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä *välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi*.

Ampuma-aseiden säilyttämistä koskevan tarkastuksen tarkoitusta on selostettu yksityiskohtaisesti esityksen s. 84-85. Pidän esityksessä ilmenevin perustein ampuma-aseiden säilyttämisen tarkastamista ilman muuta valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, vaikka tällainen tarkastus sinänsä puuttuisi perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan suojaan.

Ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista s. 52 on edelleen luettavissa, että säilytyksen tarkastuksessa olisi kyse ”pistokokeista” tai poliisin tekemän riskiarvion perusteella tehtävistä tarkastuksista. Tarkastuksen tekeminen edellyttäisi aina ennakoilmoitusta ja ensisijaisesti tarkastuksen tekemisen sopimista poliisin kanssa tavalla. Tarkastuksen tekeminen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa on sidottu myös välttämättömyyden vaatimukseen. Kaikki nämä vaatimukset ovat perusteltuja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ja merkittävästi vähentävät tarkastusten ongelmallisuutta perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

Päädyn kantaan, jonka mukaan tarkastusten tekeminen ehdotetuin edellytyksin kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa ei ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n näkökulmasta ainakaan tavalla, joka vaikuttaisi ehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Oikeasuhtaisuuden sekä kotirauhan suojan perustavan laatuisuuden takia olisi kuitenkin syytä harkita, että tarkastuksen toimittaminen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa koetettaisiin sitoa laissa nyt ehdotettua paremmin sellaisiin tilanteisiin, joissa se on poliisin tekemän riskiarvioinnin perusteella välttämätöntä. Tämä olisi omiaan parantamaan sääntelyä perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

#### *Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja*

*Ehdotus.* Lupaviranomaiselle ehdotetaan oikeutta saada luvanhakijasta ja -haltijasta terveystietoja hänen suostumuksellaan, koska ehdotuksen mukaan hankkimislupa voidaan antaa sellaiselle 18 vuotta täyttäneelle henkilölle, jota terveydentilansa ja käyttäytymisensä perusteella on pidettävä sopivana pitämään hallussaan ampuma-aseita ja aseiden osia. Lupa 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-aseiden hallussapitoon. Suostumuksen antamatta jättäminen olisi siis peruste olla antamatta lupaa tai peruste peruuttaa voimassa oleva lupa.

Terveydenhuollon ammattihenkilölle ehdotetaan myös oikeutta tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, joka ei olisi sopiva aseluvan haltijaksi.

*Arvio.* Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Tältä osin on myös erityinen merkitys henkilötietojen suojan eurooppalaisilla takeilla, joita tuovat esiin yhtäältä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskeva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja toisaalta Euroopan neuvostossa vuonna 1981 laadittu yleissopimus nro 108 yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (jäljempänä *tietosuojayleissopimus*), jota täydentää Euroopan neuvoston ministerikomitean 1987 antama *suositus* henkilötietojen käytöstä poliisitoimessa.<sup>1</sup>

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös pantava erityistä painoa sille, että terveydentilaa koskevat tiedot ovat ns. *arkaluontoisia tietoja*. Tällaisten tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä, ja kiellosta voidaan poiketa vain hyvin tiukoin edellytyksin, kuten nimenomaisesti todetaan tietosuojayleissopimuksen 6 artiklassa ja varsinkin Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 1987 antamassa suosituksessa henkilötietojen käytöstä poliisitoiminnassa.<sup>2</sup>

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä lain tasolla säänneltäviä asioita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika. Tämän ohella kysymys on suostumukselle annettavasta merkityksestä perusoikeusrajoituksen perusteena. Perustuslakivaliokunnan suostumusta koskevan käytännön (ks. esim. PeVL 31/2005vp ja siinä viitatu lausunnot) valossa tärkeä merkitys on tällöin seikoilla, jotka liittyvät suostumuksen antamisen nimenomaisuuteen sekä siihen, että suostumuksen antaja varmasti tietää ja ymmärtää suostumuksen antamisen – tai sen antamatta jättämisen – merkityksen. Käytännössä tämä tarkoittaa käsillä olevan lakiehdotuksen suhteen, että luvanhakijalle tai -haltijalle on riittävän tarkasti selostettava suostumuksen antamisen merkitys ja että laissa olisi riittävän selvät säännökset tavasta, jolla suostumus annetaan. Samoin suostumuksen

---

<sup>1</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, RECOMMENDATION No. R (87) 15 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES REGULATING THE USE OF PERSONAL DATA IN THE POLICE SECTOR, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/Rec\\_1987\\_15.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/Rec_1987_15.pdf) (22.12.2008).

<sup>2</sup> Suosituksen 2 kohdan (Principles 2 – Collection of Data) 4 alakohdassa todetaan seuraavaa: “The collection of data on individuals solely on the basis that they have a particular racial origin, particular religious convictions, sexual behaviour or political opinions or belong to particular movements or organisations which are not proscribed by law should be prohibited. The collection of data concerning these factors may only be carried out if absolutely necessary for the purposes of a particular inquiry.”

peruuttamisesta pitäisi säätää laissa. Tältä osin on myös kiinnitettävä huomiota oikeusturvatakeisiin, joita ehdotukseen liittyy.

Nähdäkseni ehdotukselle on esitettävissä hyväksyttäviä syitä. Katson myös, että lupaviranomaisen terveystietojen saamisoikeuden sitominen luvanhakijan tai -haltijan suostumukseen on sinällään valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista. Mielestäni ehdotus myös täyttää ne vaatimukset, joita perustuslakivaliokunnan käytännöstä voidaan johtaa suostumuksen antamiselle. Samoin henkilötietojen suojan kannalta tärkeät lain tasolla säänneltävät asiat on ainakin pääosin huomioitu.

Lakiehdotuksen 45 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee (s. 41), että poliisin tiedonsaantioikeutta ei käytettäisi jokaisessa tapauksessa vaan ainoastaan silloin, kun saatujen tietojen tai haastattelun perusteella olisi syytä epäillä luvanhakijan henkilökohtaista sopivuutta. Nähdäkseni olisi syytä harkita näiden seikkojen nostamista itse lakiin, koska tämä osaltaan loisi *lakisääteisiä takeita* poliisin tiedonsaantioikeuden harkitulle ja valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiselle käytölle.

Esityksen perusteella jäävät epäselväksi tiettyjen henkilötietojen suojaan liittyvien oikeusturvatakeiden täytyminen. Nähdäkseni henkilöllä on oikeus saada tieto hänestä hankitusta lääketieteellisestä arviosta, samoin kuin oikeus tarkistaa ja tarvittaessa oikaista tai korjata häntä koskevat tiedot. Tällaisista asioista pitäisi säätää laissa.

#### *Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö*

*Ehdotus.* Lakiehdotuksessa on useita muita kohtia, jotka asettavat alle 20-vuotiaat täysi-ikäiset henkilöt eri asemaan muihin täysi-ikäisiin henkilöihin verrattuna.

*Arvio.* Ehdotuksen merkitsemälle erottelulle alle 20-vuotiaitten täysi-ikäisten ja yli 20-vuotiaitten täysi-ikäisten välillä on nähdäkseni kokonaisuutena arvioiden esitettävissä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä syitä. Sitä vastoin kysymys erottelun välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta on vaikeampi kysymys – ja oikeastaan ainakin ensisijaisesti muu kuin valtiosääntöoikeudellisin perustein arvioitava kysymys. Kun otan huomioon perustuslakivaliokunnan käytännön yhdenvertaisuuskysymyksissä, katson, että on olemassa riittävästi ”valtiosääntöoikeudellisesta liikkumavaraa” nyt ehdotettuun sääntelyyn perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

#### *Muita seikkoja*

Lakiehdotuksessa ei havaitakseni tehdä mitään eroa sen välillä, hakeeko henkilö ensimmäistä kertaa lupaa esimerkiksi metsästysaseen hallussapitoon

vai onko hänellä jo niitä ennestään yksi tai useampia. Nähdäkseni on kuitenkin ehdotetun lupasääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta eri asia, onko kysymys aivan ensimmäistä kertaa haettavasta hankkimislupasta käsi- tai metsästysaseelle vai onko henkilöllä jo aikaisempia lupia ja sitä kautta käsi- tai metsästysaseita hallussa. Siinä missä hankkimislupaa ensimmäiselle aseelle hakevalle henkilölle voidaan asettaa tiukkojakin edellytyksiä, yhden tai varsinkin useamman luvan haltijalle ei voi enää olla välttämätöntä asettaa yhtä tiukkoja edellytyksiä etenkin, jos henkilön aikaisempi "asehistoria" tai muu luvan saamisen kannalta merkityksellinen "henkilöhistoria" on moitteeton. Lakiehdotusta olisi oikeasuhtaisuuden takia paikallaan kehittää tältä pohjalta, vaikka kyse ei ole sääntämisympäristöstä ongelmasta lakiehdotuksessa.

Helsingissä 3. päivänä marraskuuta 2009

*Tuomas Ojanen*  
OTT, professori  
Helsinki