

Teuvo Pohjolainen

22.3.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, rikoslain 41 luvun 1 §:n ja poliisilain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 266/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ampuma-aselain ampuma-aseen hankkimista ja hallussapitoa koskevia säännöksiä, poliisilakia ja rikoslakia. Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on aselupamenettelyn uudistaminen ja joustavoittaminen aseturvallisuutta vaarantamatta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ase-elinkeinonharjoittajalle velvollisuus ilmoittaa maahantuomansa, siirtämänsä, hankkimansa, valmistamansa tai muuntamansa ampuma-aseen ja aseosien osan yksilöintitiedot poliisin asetietojärjestelmään. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös ase-elinkeinonharjoittajalla säilytettävänä tai korjattavana olevia ampuma-aseita ja aseosia sekä ase-

elinkeinonharjoittajan patruunavarastoja. Yksilöintitietojen ilmoittaminen poliisin asetietojärjestelmään korvaisi ase-elinkeinonharjoittajan oman tiedostonpitovelvoitteen.

Hankkimis- ja hallussapitolupamenettely sekä yksityistä valmistamislupaa koskeva lupamenettely esitetään yhdistettäväksi aselupamenettelyksi. Aselupa olisi ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen ja aseiden osan hallussapitoon oikeuttava lupa, johon voitaisiin liittää oikeus aseiden ja aseiden osien hankkimiseen, valmistamiseen tai muuntamiseen yksityistä tarkoitusta varten. Aselupaa voisi hakea sähköisesti. Sähköisen menettelyn rinnalla säilyisi mahdollisuus hakea lupaa poliisilaitoksella asioiden. Aseluvan hakemista ei olisi sidottu hakijan kotikuntaan tai kotipaikkaan, vaan lupahakemuksen voisi jättää haluamalleen poliisilaitokselle.

Aseluvan hakijan soveltuvuuden arviointi uudessa lupamenettelyssä on tarkoitus toteuttaa yksilöllisellä haastattelulla sekä poliisilla jo olevan tiedon hyödyntämisellä lupaharkinnassa esimerkiksi tietojärjestelmien automaattista tiedonvaihtoa kehittämällä.

Velvollisuutta hankitun ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen ja aseiden osien esittämiseen tarkastettavaksi poliisille esitetään rajoitettavaksi. Asealan elinkeinonharjoittajalta hankittua ampuma-asetta, tehokasta ilma-asetta ja aseiden osia ei pääsääntöisesti tarvitsisi esittää poliisilaitoksella. Ase-elinkeinonharjoittaja ilmoittaisi hankitun ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen ja aseiden osien luovutuksesta poliisin asetietojärjestelmään ja lupaviranomainen tarkistaisi tiedot. Yksityisten välisellä luovutuksella siirtynyt ampuma-ase, tehokas ilma-ase ja aseiden osa tulisi esittää poliisille, jos luovuttajan hallussapitoon oikeuttava lupa olisi myönnetty ennen vuotta 2000. Lisäksi poliisi voisi aina pyytää esittämistä.

Asekeräilijän oikeudesta pitää tiedostoa hankkimistaan ampuma-aseista ja aseiden osista hallussapitoluvan hakemisen sijasta luovuttaisiin. Keräilijän tulisi hakea aselupaa hankkimilleen, myös keräilysuunnitelmaan kuuluville ampuma-aseille, tehokkaille ilma-aseille ja aseiden osille. Keräilijän tulisi tehdä ilmoitus poliisille hankkimistaan aseiden osista, jos niiden hallussapito perustuu siihen, että keräilijällä on oikeus vastaavista osista kootun ampuma-aseen hallussapitoon.

Ampuma-aselaissa säädettäisiin ampuma-aseiden, aseiden osien, tehokkaan ilma-aseiden ja patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten hankkimiseen tai hallussapitoon oikeuttavan luvan peruuttamisen vireillepanosta. Säättämällä luvan peruuttamisen vireillepanosta selvennettäisiin nykyistä tilannetta, sillä ampuma-aselaissa ei ole säädetty siitä, millä perusteella luvan peruuttamisen menettely voidaan

panna tai on pantava vireille. Luvan peruuttamisen vireillepanosta seuraa kuitenkin velvoite tehdä päätös aseiden väliaikaisesta haltuunotosta.

Hallituksen esityksen mukaan esityksen tavoitteena on uudistaa ampuma-aseen ja aseiden osan hankkimis- ja hallussapitolupamenettelyä joustavammaksi ja selkeämmäksi aseturvallisuudesta tinkimättä. Tätä tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu erityisesti esityksen suhdetta omaisuuden suojan perusoikeussäännökseen sekä rikosoikeudelliseen laillisuusperusteeseen. Lyhyesti on arvioitu myös esitykseen liittyvien sähköistä asiointia koskevien säännösten merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Esityksellä voi olla merkitystä myös kotirauhan perusoikeusturvan kannalta. Viimeksi sanottu kysymys onkin noussut esille lakivaliokunnan myöhemmin esittämän lausuntopyynnön yhteydessä.

2 Esityksen suhde omaisuudensuojaan

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.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia asekeräilijöiden oikeuteen hallussapitää ja hankkia aseita tai niiden osia. Ehdotuksen mukaan (poistettava 19 §:n 3 kohta) asekeräilijän tulisi hankkia aselupa hankkimilleen, myös keräilysuunnitelmaan kuuluville ampuma-aseille, tehokkaille ilma-aseille ja aseiden osille. Ehdotus tarkoittaa siten lupamenettelyä myös keräilijän jo omistamiin aseisiin nähden.

Ehdotettu aikaisemman poikkeussäännöksen poistaminen laajentaa lupamenettelyn alaa. Lupamenettely on kuitenkin säännelty täsmällisesti ja yhtenäisesti. Sille on turvallisuuden takaamisesta (PeL 7.1 §) johtuva perusteltu syy. Asekeräilijöille on tarkoitus antaa vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa lupa- ja ilmoitusasiat tulisi hoitaa kuntoon. Lain muutos ei aiheuta

kustannuksia keräilijöille niiden aseiden, tehokkaiden ilma-aseiden ja aseiden osien osalta, jotka keräilijät ovat hankkineet ennen lainmuutoksen voimaantuloa. Ehdotettu muutos ei puutu perustuslain takaamaan omaisuuden suojaan, mutta saattaa myös keräilijöiden aseet paremmin lupavalvonnan piiriin.

Edellä sanotun vuoksi en pidä ehdotettua muutosta valtiosäännön kannalta ongelmallisena. Ongelmallista ei tässä suhteessa ole myöskään ehdotettu täsmennys luvan peruuttamisen vireille tuloon (66 a §), päinvastoin ehdotettu säännös lisää sääntelyn täsmällisyyttä, ja on siten sopusoinnussa perusoikeusrajoitusten yleisten oppien kanssa.

3 Esityksen suhde rikosoikeudelliseen laillisuusperusteeseen

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus, jonka mukaan Rikoslain 41 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi nykyisen ase-elinkeinonharjoittajien tiedostonpitoon liittyvän velvollisuuden sijaan viittaus muutettavaksi ehdotettavaan ampumaaselain 25 §:ään, joka koskisi ase-elinkeinonharjoittajan ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen, kaasusumuttimen tai aseiden osien yksilöintitietojen ilmoittamista asetietojärjestelmään. Ampuma-aserikokseen syyllistyisi, jos kokonaan tai osittain laiminlöisi ase-elinkeinonharjoittajalle 25 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen, kaasusumuttimen tai aseiden osien yksilöintitiedot tai patruunavarastot asetietojärjestelmään.

Ehdotetulle rangaistussäännökselle on turvallisuuden takaamisesta (PeL 7.1 §) johtuva hyväksyttävä peruste ja kriminalisointi on täsmällisesti määritelty. Ehdotus on siten tältä osin perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukainen.

4 Esityksen suhde kotirauhan perusoikeussäätelyyn

Kolmanteen lakiehdotukseen (L poliisilain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta) sisältyy säännös (6 §:n 4 kohta), jonka mukaan poliisimiehellä on oikeus päästä mm. kotirauhan suojaamaan tilaan ja suorittaa siellä etsintä, jos on perusteltua syytä olettaa, että ampuma-asetta, aseiden osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia käytetään väärin taikka niitä koskevan luvan peruuttaminen on pantu vireille.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu tämän ehdotuksen suhdetta perusoikeussäätelyyn.

Eitetty muutos perustuu ampuma-asetlain 97 §:ään, jossa todetaan, että oikeudesta päästä kotirauhan suojaamaan paikkaan ampuma-aseen, aseiden osan, patruunoiden tai erityisen vaarallisten ammusten haltuun ottamiseksi epäillyn rikoksen johdosta taikka varallisen teon tai tapahtuman estämiseksi säädetään pakkokeinolaissa ja poliisilaissa. Poliisilla on epäillyn rikoksen perusteella pakkokeinolaissa (806/2011) tarkemmin säädetyin edellytyksin oikeus kotietsintään ja takavarikkoa koskevien säännösten perusteella oikeus takavarikoida esimerkiksi aseita. Poliisilain (872/2011) vaaratilannetta koskeva 2 luvun 6 § koskee kuitenkin vain välittömästi uhkaavaa tai tapahtumassa olevaa tekoa. Ampuma-asetlain haltuunottoa koskeva 91 § ja väliaikaista haltuunottoa koskeva 92 § koskevat kuitenkin myös muuta kuin välittömästi uhkaavaa tai tapahtumassa olevaa aseiden väärinkäyttöepäilyä. Lisäksi on otettava huomioon luvan peruuttamiseen liittyvät haltuunotot. Laissa on siten säädetty aseiden yms. haltuunotosta, mutta ei oikeudesta kotietsintään tällä perusteella. Koska kysymyksessä on perustuslain suojaamaan kotirauhaan puuttuminen, on perusteltua tarkentaa säätelyä tältä osin.

Kotirauha on PeL 10 §:n suojaama perusoikeus, joka on osa saman säännöksen sisältämää yksityisyyden suojaa. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kotirauhan merkitystä eri lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä usein. Laaja ja perusteellinen yhteenveto perustuslakivaliokunnan tulkintalinjasta on esitetty valiokunnan tuoreessa lausunnossa (PeVL 36/2016 vp). Säätelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 32/2010 vp). Sen sijaan tarkastuksen perusteeksi on hyväksytty muiden perusoikeuksien turvaaminen:

PeVL 36/2016 vp (Sähköturvallisuuslaki):

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on

määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 54/ 2014 vp, s. 2/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 rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. 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 (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on siis merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja PeVL 18/2010 vp, s. 7/II—8/I sekä niissä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mielestä kotirauhan suoja rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Valiokunta on esimerkiksi katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Samoin onnettomuustutkintaa voidaan valiokunnan mukaan 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).

Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu

välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta. Valiokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa ja 91 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään ehdotetulle kotirauhan piiriin ulottuvalle tarkastusvaltuudelle riittävästi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Tarkastuksia voidaan pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi. Valiokunnan mielestä sähköturvallisuuslakiehdotuksen 91 §:n 2 momentti ei kuitenkaan riittävästi vastaa perusteluissa esitettyä. Perustuslain säännöksen tarkoituksena on, että tavallisen lain tasolla täsmennetään niitä perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä, joihin perustuslain säännös viittaa. Laista tulee käydä ilmi, mitä perusoikeuksien turvaamisella kulloisessakin sääntely-yhteydessä tarkoitetaan (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2005 vp, s. 4/I).

Tämän johdosta sähköturvallisuuslakiehdotuksen 91 §:n 2 momenttia on muutettava siten, että siitä käyvät riittävän täsmällisesti ilmi ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan perustelujen mukaan toimittaa (esimerkiksi ihmisten elämän ja turvallisuuden suojaaminen). Perustuslakivaliokunta on korostanut myös tarkastusvaltuuksien oikeasuhtaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Valiokunnan mielestä oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää lisäksi, että sääntelyä täsmennetään koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily toisten ihmisten perusoikeuksien vaarantumisesta. Tarkastusoikeuden käyttämisen kynnystä on korotettava esimerkiksi vaatimuksella siitä, että on todennäköisiä syitä epäillä tiloissa olevan sähkölaitteen tai -laitteiston aiheuttavan vakavaa häiriötä säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärestyksessä.

Nyt ehdotettua säännöstä ei annettaisi rikosten selvittämiseksi, vaan sen voidaan katsoa tapahtuvan perusoikeuksien turvaamiseksi.

Kun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on selkeästi todettu, että kotirauhan suojaan ei tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi, ampuma-aseluvan peruttamisen vireillepanon ei tulisi olla miltään osin kotietsinnän tekemisen edellytys, vaan sen hyväksyttävyyden tulee perustua yksinomaan muiden perusoikeuksien turvaamisen välttämättömyyteen.

Sinänsä säännös täyttää perusoikeusrajoituksen välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset, ja näin tarkastukset olisivat oikeassa suhteessa niillä suojeltaviin perusoikeuksiin nähden. Olisi kuitenkin syytä harkita, tulisiko lakiin lisätä perustuslakivaliokunnan edellä siteeratussa lausunnossa korostetut viittaukset siihen, että on välttämätöntä hengen ja turvallisuuden suojaamiseksi tehdä kotietsintä.

Esillä oleva sääntely on epäselvä. Nyt ehdotetun 6 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus päästä mm. kotirauhan suojaamaan tilaan ja suorittaa siellä etsintä, jos on perusteltua syytä olettaa, että ampuma-asetta, aseiden osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia koskevan luvan peruuttaminen on pantu vireille. Pykälän alun viittaus ”on perusteltua syytä olettaa” ei sovi tähän peruuttamisen vireillepanoon.

Säännös on siis periaatteessa hyväksyttävä, mutta vain perusoikeuksien turvaamiseksi. Tämä viittaus olisi perusteltua ottaa ehdotettuun 6 §:n 4 kohtaan. Sääntelyn tavoitteena olisi turvata perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja turvallisuuteen. Tarkastusvaltuuksista säädettäisiin ehdotetussa laissa, ja ne olisivat yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, koska ne liittyisivät elämän ja turvallisuuden takaamiseen. Tarkastusvaltuus olisi perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisesti välttämätön.

Ehdotettu yksityiselämän suoja koskeva rajoitusperuste (muiden perusoikeuksien suojaaminen) on edellä sanotun perusteella hyväksyttävä, ja rajoittaminen on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (henkilökohtainen turvallisuus), mutta säännökseen olisi perusteltua ottaa viittaus tähän.

...

Sen jälkeen, kun olin kirjoittanut edellä olevan lausunnon, minulle toimitettiin hallintovaliokunnan uusi lausuntopyyntö (3.3.2017), johon on liitetty ehdotus poliisilain uudeksi 2 luvun 6 a §:ksi, joka korvaisi edellä esitetyn poliisilain 2 luvun 6 §:n 4 kohdan muutosehdotuksen.

Ehdotetussa uudessa poliisilain 2 luvun 6 a §:ssä on korjattu pääosin edellä esitetyt perustuslailliset ongelmat. Ehdotetun uuden säännöksen perusteluissa on asianmukaisesti viitattu siihen, että sääntelyllä pyrittäisiin turvaamaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua jokaisen oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sääntelyssä olisi näin ollen perimmiltään kysymys perusoikeuksien turvaamisesta. Pykäläehdotukseen sisältyvä välttämättömyysvaatimus ottaa huomioon toimenpiteen tavoitteen saavuttamisen ja siihen käytettävän keinon suhteellisuusvaatimukseen. Harkittavaksi kuitenkin edelleen jää, tulisiko myös pykälätekstissä – ei siis pelkästään perusteluissa – viitata siihen, että haltuunotto on tehtävissä kotietsinnän avulla, jos se on välttämätöntä henkilön ja ulkopuolisten turvallisuuden takaamiseksi.