

Mikael Koillinen

28.4.2014

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle ampumaratalaiksi sekä laeiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 20/2014 vp).

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ampumaratalaki. Lisäksi muutettaisiin ampuma-aselakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annettua lakia, järjestyslakia ja rikoslakia. Perustelujen mukaan tsaarinaikainen armollinen asetus ampumaratojen laittamisesta ja kunnossapidosta ehdotetaan korvattavaksi ampumaratalailla. Ehdotuksen tarkoituksena on edistää turvallista ampumaharrastusta ja parantaa aseturvallisuutta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §), yksityiselämän suojan (PL 10 §), elinkeinovapauden (PL 18 §) ja omaisuudensuojan (PL 15 §) näkökulmasta. Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat verraten laajat, ja niissä esitettyihin kantoihin voidaan pääsääntöisesti yhtyä. Lisäksi on syytä huomioida erityisesti omaisuudensuojanäkökohdista otsikon ”*Voimaantulo*” alla esitetyt varsin perustellut näkökohdat siirtymäajoista ja olemassa olevien lupien tai omaisuuspositioiden suojaamisesta. Valtiosääntöisessä arvioissa on syytä kuitenkin kiinnittää edelleen huomiota seuraava

Sääntelyn tavoite

Sääntelyn taustalla olevia tavoitteita on arvioitu perustuslakivaliokunnan käytännössä jo muutamaan otteeseen. Ampuma-aselaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/1997 vp). Kuten 2011 voimaan tulleella ampumaa-aselain muutoksen arvion (PeVL 18/2010 vp) yhteydessä viitattiin, on ampuma-aseita, aseiden osia ja patruunoita koskevan sääntelyn lähtökohdaksi niiden hankkimisen ja hallussapidon ja myös *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. Mainitun sääntelykokonaisuuden perussäännös ampuma-aselaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/1997 vp). Tuolloin viitattiin myös siihen, että jo lausunnossa PeVL 15/1996 vp oli arvioitu, että ampuma-aseiden hallussapitoon ja kauppaan ja vastaaviin toimintoihin kohdistuvat sääntelyt, kuten luvanvaraistaminen, rajoittavat ampuma-aseiden vapaata käyttöoikeutta ja asianomaisten luovutuskompetenssia omaisuuteensa nähden. Valiokunta kuitenkin katsoi jo tuolloin, että tällaisten sääntelyjen taustalla vaikuttavat kuitenkin sellaiset tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, jotka huomioon ottaen esimerkiksi omaisuuden perustuslainsuojan ei ole katsottu asettavan yleisiä esteitä esimerkiksi luvanvaraistamiselle.

Elinkeinovapaus

1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan ampumaradan perustaminen ja ylläpitäminen on luvanvaraista. Vähäisen ampumaradan perustaminen ja ylläpitäminen on ilmoituksenvaraista.

PL 18 § 1 mom.:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Luvanvaraisuussääntely on siis merkityksellistä PL 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti (ks. esim. PeVL 34/2012 vp ja PeVL 17/2012 vp ja niissä viitattut). Poikkeuksellisuus yhdessä hyväksyttävyyysvaatimuksen perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä merkitsee sitä, että luvanvaraistamisen on perustuttava hyväksyttävään perusteeseen (ks. esim. PeVL 32/2010 vp). Kuten yllä sääntelyn tarkoituksen arvioinnista ilmenee, sellainen lienee nyt käsillä.

Tällaisen sääntelyn tulee kuitenkin täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat muutkin yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 34/2012 vp ja PeVL 17/2012 vp ja niissä viitatus). Kuten kaivoslain arvion yhteydessä viitattiin (PeVL 32/2010 vp), laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Nyt arvioitavana lain säännökset koskien 4 §:n tarkoittamia lupia täyttävät lähtökohtaisesti ennustettavuuden edellytykset.

Valiokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä kuitenkin *nykyisin* pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin *sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen*. Vaatimusta on pidetty jopa säätämisympäyksenä (ks. PeVL 8/2006 vp ja siinä viitatus.)

Nyt arvioitavana oleva lakiehdotus poikkeaa tästä mallista asettamalla ainakin sanamuodossa pääsäännöksi ja ensisijaiseksi reaktiokeinoksi peruuttamisen, 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan poliisihallitus ”voi” peruuttamisedellytysten täytyessä luvan peruuttamisen sijasta antaa luvanhaltijalle varoituksen, ”jos luvan peruuttaminen olisi kohtuutonta”. 1. lakiehdotus on tältä osin ristiriidassa PL 18 §:n alalla nykyisin vallitsevan suhteellisuusperiaatteen kanssa, vaikka samastuukin voimassa olevaan ja valiokunnan myötävaikutuksella (joskin tältä osin hiljaisella myötävaikutuksella) 1990-luvulla säädettyyn ampuma-aselain sääntelyyn.

Ampumaradan järjestyssääntö

1. lakiehdotuksen 9 §:n mukaan ampumaradalla tulee olla järjestyssääntö, jossa on oltava määräykset rata-alueella ja sen välittömässä läheisyydessä oleskelevien turvallisuuden varmistamisesta, radan käyttöön liittyvistä rajoituksista sekä määräyksiä ja rajoituksia koskevasta tiedottamisesta rata-alueella. Järjestyssääntö ja ratavastaavan yhteystiedot on pidettävä

ampumaradalla käyttäjien nähtävinä. 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan luvan antamisen edellytyksenä on [muun ohella se], että hakija esittää ampumaradalle 9 §:n 1 momentin vaatimukset täyttävän järjestyssäännön. Saman säännöksen viimeisen momentin mukaan luvassa on määrättävä ratavastaava ja *vahvistettava radalla noudatettava järjestyssääntö*. Edelleen, 1. lakiehdotuksen 16 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä mm. 9 §:ssä tarkoitetun järjestyssäännön sisällöstä ja esilläpidosta ampumaradalla.

1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan ratavastaava valvoo, että ampumarata on turvallinen ja että radalla noudatetaan järjestyssääntöä sekä ampumarataluvassa tai ampumaratailmoituksen perusteella asetettuja ehtoja ja määräyksiä. Valvonnasta huolimatta, järjestyssääntöä ei yksityisen ampumaradan kohdalla kuitenkaan liene arvioitava voimassa olevaan oikeuteen sisältyväksi normiksi, kuten viranomaisen antaman järjestyssäännön kohdalla on mahdollista (ks. PeVL 38/2004 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole sinänsä pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sitä, että esimerkiksi kouluille ja oppilaitoksille säädetään mahdollisuus antaa määräyksiä esimerkiksi koulutyön käytännön järjestelyihin tai koulun tilojen käyttämiseen liittyvistä seikoista. Koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei valiokunnan mielestä ole tällöin ollut kysymys PL 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan alueellisesti rajattujen yleisluonteisten hallintopäätösten tekemisestä (PeVL 31/2013 vp, PeVL 28/2004 vp , s. 5-6, PeVL 70/2002 vp , s. 5). Nyt arvioitavana olevassa tilanteessa kyse ei liene edes tästä.

Nimittäin silloin kun ampumaradan ylläpitäjä ei ole tässä tehtävässä julkisoikeudellisessa asemassa (ks. PeVL 71/2002 vp *e contrario*) eikä kyseessä ole muutenkaan julkinen tila, on ylläpitäjällä omaisuudensuojaan perustuva oikeus määrätä omaisuutensa käytöstä (ks. PeVL 23/2013 vp). Näin ymmärrettynä 1. lakiehdotuksen sääntely järjestyssäännöstä näyttäytyy yksityisen ampumaradan osalta elinkeinovapauden rajoituksena; *ampumarataluvan ehtona*. Se ilmaisee ja täsmentää perusteluissa viitattua radan ylläpitäjän *omavalvontavelvollisuutta* (HE s. 35). Koska mainittujen järjestyssääntöjen rikkomisesta ei seuraa ampumaradan asiakkaalle *julkisoikeudellista* seuraamusta, ei PL 80.1 §:n näkökulmasta kyse ole siitä, että järjestyssääntöä tulisi arvioida sen toisen momentin mukaisena muun viranomaisen antamana normina, vaan lähinnä siitä, että sitä koskeva asetuksenantovaltuutus on PL 18 §:n lakivaraus ja sen em. soveltamiskäytäntö huomioiden ongelmallinen.

1. lakiehdotuksen 16 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin nimittäin antaa tarkempia säännöksiä mm. 9 §:ssä tarkoitetun järjestyssäännön *sisällöstä*. Perustelulausuman mukaan

- ”Ampumaradan järjestyssääntö sisältäisi määräyksiä muun muassa radan turvarakenteita, varomääräyksistä, rataa koskevien tietojen esilläpidosta sekä tarvittaessa sallituista ampumaseista ja ampumamatkoista”.
- ”Ampumaradalla sekä sen välittömässä läheisyydessä oleskelevien henkilöiden turvallisuus sekä muu ampumarataan liittyvä turvallisuus tulisivat pääsääntöisesti turvatuiksi ampumaradan järjestyssäännöllä”.

Järjestyssääntöjen sisältö ja tarkoitus huomioiden mainituista sisällöstä tulisi säätää laissa mainittu sisältöön kohdistuva asetuksenantovaltuus poistaen tai ainakin sitä perustelulausumissa ilmaistut seikat huomioiden huomattavasti täsmentäen. Lisäksi perustuslakivaliokunnan aiemmin ilmaiseman kannan mukaisesti lakiin olisi asianmukaista ottaa selventävä säännös siitä, että omavalvontaa merkitsevien järjestyssääntöjen olemassaolo ei supista varsinaisen valvontaviranomaisen toimenpidemahdollisuuksia eikä vastuuta (PeVL 38/1998 vp).

Terveysterveysten ammattihenkilön ilmoitusoikeus ja –velvollisuus

2. lakiehdotuksen 114 §:ssä säännellään terveydenhuollon ammattihenkilön ilmoitusoikeudesta ja –velvollisuudesta. Muutoksen kohteena oleva säännös on syntynyt lausunnossa PeVL 18/2010 vp esitettyjen vaatimusten seurauksena. Tuolloin esitettiin säännöstä, jonka mukaan lääkäriillä ja muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä olisi perustellusta syystä oikeus salassapitosäännösten estämättä tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, joka saattaa olla sopimaton pitämään hallussaan ampumasetta, aseita, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia. Tuolloin katsottiin, että ilmoitusoikeudelle oli painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Valiokunnan mukaan kuitenkin

” Lääkäriin ja muun terveydenhuollon ammattihenkilön ilmoitusoikeutta koskeva 114 §:n 1 momentti on muotoilultaan varsin epätasällinen. Säännöksestä ei ilmene, mitä "sopimattomuudella" tarkoitetaan ja miten sitä arvioidaan. Lain 45 §:n 1 momentin perusteella voi päätellä, että arvioinnin lähtökohtina on henkilön terveydentila ja käyttäytyminen. Säännöksen perusteluista ilmenee, että lääkäriillä ja muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ilmoitusoikeus, kun heillä on potilastietojen ja henkilön tapaamisen perusteella perusteltu syy arvioida henkilön saattavan olla itselleen tai toiselle vaarallinen. Myös sotilasviranomaisen ilmoitusoikeutta koskeva säännösehdotus on epätasällinen, sillä säännöksestä ei miltään osin ilmene, mitä "sopimattomuudella" tarkoitetaan, mihin arvio sopimattomuudesta perustuu ja mitä tietoja ilmoitus sisältää. Koska kysymys on yksityiselämän suojaan kuuluvista tiedoista, on ehdotettuja säännöksiä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi olennaisesti täsmennettävä, jotta lakiehdotus

voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännöksestä on käytävä ilmi ilmoitusoikeuden edellytykset, ilmoituksen sisältö ja ilmaisu "saattaa olla sopimaton" on muutettava perusteluissa käytettyyn muotoiluun "perusteltua syytä katsoa olevan sopimaton"."

Säännös kirjattiin voimassaolevaan lakiin muotoon ”Lääkärillä on velvollisuus ja muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, jonka hän potilastietojen ja henkilön tapaamisen perusteella katsoo perustellusta syytä olevan terveydentilansa tai käyttäytymisensä perusteella sopimaton pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseosa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia. Ilmoituksen tulee sisältää sopimattomuutta koskeva kannanotto perusteluineen.” Nyt arvioitavana olevassa lakiehdotuksessa lääkärin ilmoitusvelvollisuutta ehdotetaan edelleen tarkennettavaksi. Tapaukset, joissa ilmoitus olisi tehtävä, ehdotetaan määriteltäviksi tyhjentävästi lakitasolla. 2. lakiehdotuksen 114 §:ään esitetyt täsmennykset ovat yhteensopivia valiokunnan siihen kohdistamien vaatimusten kanssa.

Sääntelyä on tältä osin arvioitava myös PL 10 §:n 1 momentin kannalta (ks. viimeksi summattu PeVL 3/2014 vp). Momentissa turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, perustuslain lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohtat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa lähtökohtaisesti suojatun yksityiselämän piiriin. Lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita valiokunnan tulkintakäytännön mukaan ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuina tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Edelleen on huomattava, että nyt käsillä olevat tiedot ovat henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Tällaisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp).

3. lakiehdotus sisältää henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin tehtäviksi ehdotettuja täsmennyksiä, joiden johdosta poliisi voisi säilyttää em. ilmoitusta enintään kolmen vuoden ajan. Ilmoitusta ei kuitenkaan saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavaa lupaa koskevan asian käsittelyyn. Esitys täyttää – *huomioiden nimenomaan lausunnossa PeVL 18/2010 vp ilmaistu kanta sen perusteiden hyväksyttävyydestä* – PL 10 §:stä seuraavat vaatimukset.

Turussa 28.4.2014

Mikael Koillinen, OTT
Julkisoikeuden yliopistonlehtori
Oik. tdk., TY