

Olli Mäenpää
29.4.2014

Perustuslakivaliokunnalle

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

Elinkeinovapaus

Ampumaratalupa

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta valiokunta on katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 2 ja PeVL 31/2006 vp, s. 2).

Ampumaratatoimintaa voidaan pitää lähinnä elinkeinotoimintana. Se on jo tällä hetkellä luvanvaraista vuonna 1915 annetun armollisen asetuksen ja vuonna 1916 annetun keisarillisen senaatin päätöksen mukaisesti. Luvanvaraisuudelle on edelleen riittävän vahvat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät myös perusoikeutena turvatus henkilökohtaisen turvallisuuden takaamiseen. Luvanvaraisuuden saattaminen lain tasolle on välttämätöntä sekä perustuslain 18 §:n 1 momentin että perustuslain 80 §:n 1 momentin lailla säätämiseksi asettamien vaatimusten kannalta. Ehdotetun sääntelyn voidaan muutenkin katsoa täyttävän perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Elinkeinoluvan peruuttamista pidetään perustuslakivaliokunnan käytännössä vaikutuksiltaan jyrkempänä toimena kuin haetun luvan epäämistä. Valiokunta on siksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyön-teihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5-6; PeVL 8/2006 vp, s. 3).

Tältä kannalta arvioituna voidaan todeta, että ampumarataluvan peruuttamisen edellytyksenä on 7 §:n 2 momentin mukaan, että luvanhaltija on syyllistynyt olennaisiin tai vakaviin rikkomuksiin tai laiminlyön-teihin tai siihen, että ampurata tai luvanhaltija ei enää täytä laissa säädettyjä edellytyksiä. Luvanhaltijalle on yleensä annettava korjausmahdollisuus ennen peruuttamista, ja poliisihallitus voi peruuttamisen sijasta antaa luvanhaltijalle varoituksen, jos peruuttaminen olisi

kohtuutonta. Myös osittainen luvan peruuttaminen on mahdollista. Luvan peruuttamista koskeva sääntely mukautuu elinkeinovapauden yleisiin edellytyksiin.

Tehokkaiden ilma-aseiden luvanvaraisuus

Ampuma-aselain soveltamisala ulotettaisiin 2. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan myös tehokkaiisiin ilma-aseisiin. Soveltamisalan laajentaminen merkitsee varsinaisia ampuma-aseita vastaavien ilma-aseiden kaupan sekä kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvan valmistamisen, korjaamisen ja muuntamisen luvanvaraisuutta, jota on perusteltua arvioida elinkeinovapautteen kohdistuvana rajoituksena. Ehdotetulle sääntelyn laajentamiselle on vahvat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Sääntelyyn ei muutenkaan liity ongelmia elinkeinovapauden näkökulmasta.

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. Tämnänsältöisestä järjestyssäännöstä päättämiseen liittyy perustuslain 80 §:ään liittyviä näkökohtia.

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 (PeVL 31/2013 vp). Koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei valiokunnan mielestä ole tällöin kysymys perustuslain 80 §:ssä säännelystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan alueellisesti rajattujen yleisluonteisten hallintopäätösten tekemisestä (PeVL 28/2004 vp, s. 5-6; PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Myöskään ampumaradan järjestyssäännön antamisen ei näin ollen voida katsoa sisältävän lainsäädäntövallan delegointia. Sen sijaan järjestyssäännön antaminen merkitsee alueellisesti rajatun yleisluonteisen hallintopäätöksen tekemistä. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan järjestyssäännön vahvistaminen kuuluu poliisihallituksen toimivaltaan, mitä voidaan toimivallan käytön kannalta pitää asianmukaisena.

Järjestyssääntötoimivaltaa arvioidessaan perustuslakivaliokunta on muistuttanut myös perustuslain 2 §:ssä vahvistetusta oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytössä ja muussa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näin ollen järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä myös-

kään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista (PeVL 28/2004 vp, s. 5-6; PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Järjestyssäännön sisältöä on nämä näkökohdat huomioon ottaen määritelty melko väljästi 5 §:n 1 momentissa. Järjestyssäännön soveltaminen rajoittuu kuitenkin ampumaradalle ja se kohdistuu vain ampumaratatoimintaan. Ehdotettua sääntelyä voitaneen tältä osin pitää riittävän rajattuna ja täsmällisenä.

Ratavastaavan tehtävät

Ratavastaavan tehtävänä on 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että ampumarata on turvallinen ja että radalla noudatetaan järjestyssääntöä sekä ampumarataluvassa tai ampumaratailmoituksen perusteella asetettuja ehtoja ja määräyksiä. Ampumaradan käyttäjän on noudatettava ratavastaavan määräystä keskeyttää turvallisuutta vaarantava, ampumarataluvan tai -ilmoituksen perusteella asetettujen ehtojen tai määräysten taikka järjestyssäännön vastainen toiminta ampumaradalla (10.3 §). Ratavastaavalla on lisäksi toimivalta kieltää vaaraa aiheuttava radan käyttö (10.2 §).

Ehdotuksen 5 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan ampumarataluvan hakija nimeää ampumaradalle sen toiminnasta ja turvallisuudesta vastaavan ratavastaavan, joka on suostunut tehtävään ja joka täyttää 4–6 kohdassa säädetyt vaatimukset. Poliisihallitus määrää ratavastaavan ampumarataluvassa (5.2 §).

Ratavastaavan asemaa ja tehtäviä on paikallaan arvioida perustuslain 124 §:n kannalta, sillä ratavastaavan tehtävänä on järjestyssäännön muodossa annetun yleisluonteisen hallintopäätöksen sekä ampumarataluvan noudattamisen valvonta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ratavastaavan nimeäminen on ampumarataluvan hakijan tehtävänä. Ratavastaava toimii siten ensisijaisesti luvanhaltijan edustajana. Vaikka poliisihallitus määrää ratavastaavan, häntä ei voida pitää viranomaisen edustajana. Ratavastaavan tehtäviin kuuluu antaa velvoittavia määräyksiä, joilla voidaan keskeyttää turvallisuutta vaarantava, ampumarataluvan tai -ilmoituksen perusteella asetettujen ehtojen tai määräysten taikka järjestyssäännön vastainen toiminta ampumaradalla. Ratavastaavan toimintaan sisältyy siten julkisen hallintotehtävän luonteisia piirteitä.

Toisaalta kysymys on myös tehtävistä, joiden voidaan katsoa kuuluvan ampumarataluvan haltijan turvaamisvelvollisuuksiin, kun otetaan erityisesti huomioon ampumaratatoiminnan erityispiirteet. Luvanhaltijan tehtävänä on yleensä huolehtia siitä, että lupaa ja sen ehtoja noudatetaan. Tällaisen velvollisuuden nou-

dattaminen ei muodosta julkista hallintotehtävää, vaikka siihen voi sisältyä myös elinkeinotoiminnan asiakkaille annettavaa ohjausta ja rajoituksia. Ehdotetulla tavalla määriteltyjä ratavastaavan tehtäviä voidaan pitää ensisijaisesti ampumarataluvan haltijan lakiin, lupaan ja lupaehtoihin perustuvien velvollisuuksien toteuttamisena. Ne eivät siten muodosta julkista hallintotehtävää, johon perustuslain 124 § tulisi sovellettavaksi.

Terveystieteiden ammattihenkilön ilmoitusoikeus ja –velvollisuus

2. lakiehdotuksen 114 §:ään ehdotetaan useita muutoksia ja lisäyksiä. Niissä on otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan arvio, jonka mukaan ilmoitusoikeuden ja velvollisuuden määrittelevät säännökset kohdistuvat yksityiselämän piiriin suojaan kuuluviin tietoihin. Sääntelyn on siten oltava täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaisia (PeVL 18/2010 vp).

Tarkastusoikeuden laajuus

2. lakiehdotuksen 116 §:ään ehdotetaan eräitä tarkastusoikeuden toteuttamiseen liittyviä muutoksia. Niiden arvioinnissa voidaan lähtökohtana pitää, että tarkastusoikeuden ulottamisella yksityishenkilöiden aseiden säilytystiloihin pyritään varmistamaan ampuma-aseiden säännösten mukainen säilyttäminen, vähentämään ampuma-aseiden joutumista väriin käsiin ja pienentämään ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia riskejä. Ampuma-aseen säilyttämisen tarkastus on kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä valiokunnan mielestä sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, suojaamiseksi, kuin perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetaan (PeVL 18/2010 vp).

Säilytysvelvollisuuden laajentaminen

Mikäli säilytettävänä on enemmän kuin viisi ampuma-asetta, ne tulisi 2. lakiehdotuksen 106 §:n 3 momentin mukaan säilyttää sisäministeriön asetuksen mukaisessa murtoturvallisessa turvakaapissa tai poliisin erikseen hyväksymässä säilytystilassa. Säännös laajentaisi nyt vain erityisen vaarallisia ampuma-aseita koskevan säilytysvelvollisuuden soveltamisalaa siten, että perustelujen mukaan noin 60 000 luvanhaltijan olisi hankittava turvakaappi tai hyväksyttävä säilytystilansa poliisilla.

Ehdotuksella on rajoittavia vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena turvattuun omaisuuden suojaan. Säädettyä ehdotetun rajoituksen tarkoituksena on perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla turvata perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Omaisuuden suojaan kohdistuvilla rajoituksilla on hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät erityisesti toisten perusoikeuksien suojaamiseen. Rajoitukset on lisäksi määritelty riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, eikä niitä voida pitää suhteettomina.