Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 266/2016 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, rikoslain 41 luvun 1 §:n ja poliisilain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ampuma-aselain ampuma-aseen hankkimista ja hallussapitoa koskevia säännöksiä, poliisilakia ja rikoslakia. Siinä ehdotetaan säädettäväksi ase-elinkeinonharjoittajalle velvollisuus ilmoittaa maa- hantuomansa, siirtämänsä, hankkimansa, valmistamansa tai muuntamansa ampuma-aseen ja aseen osan yksilöintitiedot poliisin asetietojärjestelmään. Hankkimis- ja hallussapitolupamenettely sekä yksityistä valmistamislupaa koskeva lupamenettely ehdotetaan yhdistettävän aselupamenettelyksi. Aselupa olisi ampuma-aseen, tehokkaan ilma- aseen ja aseen osan hallussapitoon oikeuttava lupa, johon voitaisiin liittää oikeus aseen ja aseen osan hankkimiseen, valmistamiseen tai muuntamiseen yksityistä tarkoitusta varten.

Velvollisuutta hankitun ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen ja aseen osan esittämiseen tarkastettavaksi poliisille rajoitettaisiin. Asekeräilijän oikeudesta pitää tiedostoa hankkimistaan ampuma-aseista ja aseen osista hallussapitoluvan hakemisen sijasta luovuttaisiin.

Ampuma-aselaissa säädettäisiin ampuma-aseen, aseen osan, tehokkaan ilma-aseen ja patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten hankkimiseen tai hallussapitoon oikeuttavan luvan peruuttamisen vireillepanosta. Säätämällä luvan peruuttamisen vireillepanosta selvennettäisiin nykyistä tilannetta, sillä ampuma-aselaissa ei ole säädetty siitä, millä perusteella luvan peruuttamismenettely voidaan panna tai on pantava vireille. Luvan peruuttamisen vireillepanosta seuraa kuitenkin velvoite tehdä päätös aseiden väliaikaisesta haltuunotosta.

Luonnos poliisilain (872/2011) 2 luvun uudeksi 6 a §:ksi

Poliisilakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2. luvun 6 a §, joka koskisi sisäänpääsyä ja etsintää ampuma-aseiden väliaikaista haltuunottoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Säännöksen taustalla on tarve turvata ampuma-aselaissa säädetty ampuma-aseiden väliaikaista haltuunottoa koskevan päätöksen täytäntöönpano. Haltuunottoa ei voida kaikissa tapauksissa toteuttaa voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on käsitelty lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin useamman eri seikan osalta (s.52-53). Esityksessä nostetaan erikseen esiin esityksen suhde omaisuudensuojaan ja toisaalta rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. Esitykseen myöhemmin liitettyyn luonnokseen poliisilain (872/2011) 2 luvun uudeksi 6 a §:ksi sisältyy arvio sen suhteesta perustuslakiin ja erityisesti 10 §:ssä suojattuun kotirauhan suojaan (s.4-5).

Käsittelen edellä lyhyesti esitykseen sisältyviä tiettyjä omaisuudensuojaan liittyviä näkökohtia, ampuma-aseen ja aseen osan yksilöintitietojen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisen kriminalisoinnin suhdetta rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sekä sisäänpääsyä ja etsintää ampuma-aseiden väliaikaista haltuunottoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi suhdetta kotirauhan suojaan.

Omaisuudensuoja

Yleisesti voidaan todeta, että ampuma-aseiden hallussapitoon ja kauppaan ja vastaaviin toimintoihin kohdistuvan sääntelyn, kuten luvanvaraistamisen, voidaan tietyssä määrin katsoa rajoittavan asianomaisten oikeuksia omaisuuteensa nähden. Tällaisten sääntelyjen taustalla vaikuttavat kuitenkin sellaiset tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, jotka huomioon ottaen omaisuuden perustuslainsuojan ei ole perinteisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu asettavan yleisiä esteitä esimerkiksi luvanvaraistamiselle (PeVL 15/1996 vp, PeVL 35/1997 vp).

Ehdotuksen mukaan asekeräilijän oikeudesta pitää tiedostoa hankkimistaan ampuma-aseista ja aseen osista hallussapitoon oikeuttavan luvan hakemisen sijasta luovuttaisiin. Keräilijän tulisi hakea aselupaa hankkimilleen, myös keräilysuunnitelmaan kuuluville ampumaaseille, tehokkaille ilma-aseille ja aseen osille.

Ampuma-aseita, aseen 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 (PeVL 18/2010 vp). Ampuma-aseen hankkiminen ja hallussapito eivät ole perusoikeuksia, eikä kenelläkään ole ehdotonta oikeutta ampuma-aseen hankkimiseen ja hallussapitoon oikeuttavan luvan saamiseen. Keräiltävien aseiden siirtyminen aiempaa selvemmin lupajärjestelmän piirin ei tässä suhteessa muodosta ongelmaa omaisuudensuojan kannalta.

Poliisin tulee esityksen mukaan ottaa väliaikaisesti haltuun ampuma-ase, aseen osa, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten, jos näiden hankkimiseen tai hallussapitoon oikeuttavan luvan peruuttaminen tulee vireille. Tällainen haltuunotto merkitsee myös osaltaan puuttumista perustuslailla turvattuun omaisuudensuojaan. Tämän puuttumisen perusteet vastaavat niitä samoja, jotka kiinnittyvät ylipäätään lupajärjestelmään ja sen hyväksyttävyyteen valtiosääntöiseltä kannalta. Jos aseluvan myöntämisen edellytysten ei katsota enää täyttyvän, voidaan hallussapitoon puuttumista haltuunotolla pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena keinona niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joita myös hankkimista ja hallussapitoa rajoittavalla lupajärjestelmällä ylipäätään tavoitellaan.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Esitys sisältää ehdotuksen liittyen ampuma-aseen ja aseen osan yksilöintitietojen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisen kriminalisointiin. Rikoslain 41 luvun ampuma-aserikoksia koskevan 1 §:n 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus muutettavaksi ehdotettavaan ampumaaselain 25 §:ään. Ampuma-aserikokseen syyllistyisi, jos kokonaan tai osittain laiminlöisi ase-elinkeinonharjoittajalle 25 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen, kaasusumuttimen tai aseen osan yksilöintitiedot tai patruunavarastot asetietojärjestelmään. Laiminlyöntiin syyllistyisi, jos jättäisi yksilöintitiedot tai patruunavarastot kokonaan tai osittain ilmoittamatta ampuma-aselaissa säädetyssä määräajassa.

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, jonka mukaan rikoksina rangaistavat teot ja niistä seuraavat rangaistukset tulee määritellä laissa. Nyt ehdotettu kriminalisointi toteutettaisiin säätämällä rikoslakiin viittaussännös ampuma-aselain uuteen 25 §:ään. Näin se korvaisi rikoslaissa on jo nykyisellään 41 luvun 1 § 1 momentin 4 kohdasssa säädetyn ase-elinkeinonharjoittajalle tiedostonpitämisvelvollisuuden kriminalisoinnin.

Viittaussäännöksellä toteutettua ns. blankorangaistukseen perustuvaa kriminalisointia voidaan pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena, ja sen käyttäminen edellyttää rikoslakiin otettavalta säännökseltä tiettyjä lisävaatimuksia. Käsillä oleva säännösehdotus täyttää tämän tyyppiselle kriminalisoinnille asettuvat vaatimukset, kun siinä viittauksella konkretisoidaan, minkä säännöksen tai säännösten rikkomisesta rankaistaan, viittausketju on täsmällinen ja rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Myös itse rangaistussäännöksessä on säännösviittauksen kuvattu varsin selvästi rangaistava teko, sekä se tekijäpiiri johon rangaistavuus ulottuu (ase-elinkeinonharjoittaja).

Ehdotettu aseen, aseen osan, kaasusumuttimen ja tehokkaan ilma-aseen yksilöintitietojen ilmoittamisen laiminlyönnin kriminalisointi täyttää nähdäkseni rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen perustuslaissa asettamat vaatimukset.

Ampuma-aseiden haltuunotto kotirauhan suojaamassa piirissä

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi poliisimiehen oikeudesta päästä rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuihin kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin ja suorittaa siellä välttämättömässä laajuudessa etsintä ampuma-aselain (1/1998) 92 §:ssä tarkoitetun ampuma-aseen, aseen osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten väliaikaista haltuunottoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi, jos on syytä epäillä, ettei henkilö, jonka hallussa esineet ovat, päätöksen mukaisesti toimita asetta, aseen osaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia poliisin haltuun, ja toimenpide on välttämätön esineiden haltuun saamiseksi eikä haltuunotto siedä viivytystä.

Säädettäväksi ehdotettu toimivaltuus puuttuu perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaiseen jokaisen kotirauhan suojaan. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä joko perusoikeuksien

turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ollut esillä monenlaisia sääntelyehdotuksia kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä eri perusoikeuksien turvaamiseksi (viimeisimpinä PeVL 62/2010 vp, PeVL 61/2010 vp, PeVL 43/2010 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 18/2010 vp).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp, s. 8) perustuslakivaliokunta tähdensi kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden välttämättömyyttä sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla. Ehdotus kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskevaksi sääntelyksi on siten ehdotusta valmisteltaessa arvioitava (yleisesti) välttämättömäksi (PeVL 49/2014 vp, s. 5, PeVL 33/2013 vp, s. 4/II, PeVL 32/2013 vp, s. 4/II). Toimenpidevaltuuksia pidetään välttämättöminä, jos toimenpiteillä tavoiteltavia tietoja tai asiantiloja ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (PeVL 6/1998 vp).

Nyt käsillä olevan ehdotuksen tavoitteet kiinnittyvät muiden perusoikeuksien ja ennen kaikkea perustuslain 7 §:ään kiinnittyviin oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Sen tavoitteena on, ettei ampuma-aseista aiheutuvia henkeen ja terveyteen kohdistuvia vaaratilanteita synny. Säännöksen lopullisen valtiosääntöisen arvion kannalta keskeiseksi muodostuukin se, voidaanko ampuma-aselain 92 §:n mukaisen väliaikaisen haltuunottopäätöksen täytäntöönpanon turvaamista pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättömänä näiden perusoikeuksien turvaamiseksi.

Nyt ehdotettu luonnos laajentaisi poliisin valtuuksia erityisesti niissä tilanteissa, joissa rikos ei ole vielä tapahtunut tai henkilökohtaista vapautta vaarantava tai huomattavaa omaisuus- tai ympäristövahinkoa aiheuttava teko tai tapahtuma ei ole välittömästi uhkaamassa tai käynnissä. Väliaikaisen haltuunoton toimeenpaneminen kotirauhan piirissä olisi mahdollista nykyisen ampuma-aselain mukaan kolmessa tilanteessa: 1) jos aseluvan peruuttaminen on pantu vireille tai 2) jos on syytä epäillä aseluvan mukaisia esineitä käytettävän väärin, mutta luvan peruuttamiseen ei ole vielä ryhdytty tai 3) jos lupaa ei voida peruuttaa, koska väärinkäyttöön syyllistyväksi epäilty ei ole luvanhaltija.

Luvan peruuttaminen tulee nykyistä ampuma-aselakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 183/1997 vp s.123-124) kysymykseen yleensä sellaisissa tilanteissa, joissa luvanhaltija on syyllistynyt rikokseen, rikkonut muuten ampuma-aseita koskevia säännöksiä tai lupaehtoja taikka

muulla tavalla vaarantanut aseiden käyttöön liittyvää turvallisuutta. Samaisen hallituksen esityksen mukaan väärinkäyttönä taas voitaisiin pitää kaikkea sellaista toimintaa, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa, vahinkoa tai ampuma-aseen asianmukaiseen käyttöön liittymätöntä olennaista häiriötä. Väärinkäyttöä olisi esimerkiksi aseen käyttäminen toisen ihmisen tai omaisuuden tahalliseen vahingoittamiseen, uhkaamiseen tai ilkivaltaiseen häiriön tuottamiseen. Myös aseen käyttämistä tahalliseen itsensä vahingoittamiseen voitaisiin pitää riittävänä syynä aseen väliaikaiseen haltuunottoon. Väärinkäytön vaara voisi kohdistua keneen tahansa. Väärinkäytön vaaraa voisi aiheuttaa pelkästään sekin, ettei esineiden haltijalla ole kykyä arvioida esineiden hallussapitoon liittyviä turvallisuusriskejä, kuten esineiden epäasianmukaisen säilyttämisen aiheuttamaa vaaraa.

Edellä kuvatut tilanteet muodostavat niiden perustuslain 7 §:n oikeuksiin kohdistuvien riskien todennäköisyys- ja vakavuusasteen kannalta varsin moninaisen joukon tilanteita. Tämä vaikeuttaa selkeästi turvattavan perusoikeuksiin kiinnittyvän intressin ja kotirauhaan puuttumisen välttämättömyyden arvioimista, vaikkakin ampuma-aseiden osalta riskejä voidaan aina pitää lähtökohtaisesti merkittävinä. Osin myös tämän potentiaalisten soveltamistilanteiden laajuuden kannalta on perusteltua, että säännöksessä on erikseen korostettu sitä, että poliisimiehellä olisi esityksenkin mukaan oikeus sisäänpääsyyn ja etsintään vain siinä tapauksessa, että haltuunotto ei siedä viivytystä. Tämä ilmentää selvästi etsinnän viimekätisyyttä harkittaessa haltuunottopäätöksen täytäntöönpanokeinoja.

Sen lisäksi, että haltuunoton pitää tapahtua tilanteessa, jossa se ei siedä viivästystä, tulee sen myös olla välttämätön esineiden haltuun saamiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että välttämättömyysvaatimus tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös konkreettisissa tilanteissa ja edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 30/2014 vp, s. 3–4, PeVL 42/2013 vp, s. 2–3, PeVL 43/2010 vp, s. 3,) tai välttämätöntä rangaistavaksi säädetyn menettelyn selvittämiseksi (PeVL 6/2010 vp, s. 5). Esitettty säännös täytttää perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti asetetut edellytykset.

Kokonaisuutena arvioiden katson, että esitetyt toimivaltuudet ampuma-aseen, aseen osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten väliaikaista haltuunottoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi ja niistä johtuvat puuttumiset kotirauhan suojaan ovat perustuslain

10 § 3 momentin edellyttämällä tavalla välttämättömiä perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, suojaamiseksi. Esitetyt säännökset ovat säädettävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Johannes Heikkonen
21.3.2017