

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 15/1996 vp

Hallituksen esitys 81/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 81/1996 vp laiksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvoteleva virkamies Jouni Laiho sisäasiainministeriöstä, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annettua lakia. Muutoksen tarkoituksena on saada aikaan kansalliset säännökset, joita neuvoston direktiivit edellyttävät.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin säännösten tarkoituksena olevan, että elinkeinon harjoittamisen oikeudellisista rajoituksista säädetään lailla. Lakiehdotuksen mukaan ampuma-aseisiin, ampumatarpeisiin ja aseiden osiin liittyvät kaupalliset toiminnot olisivat luvanvaraisia. Lupien antamisen yleisistä edellytyksistä säädettäisiin asetuksella. Esityksen mukaan lakiehdotuksen 1 ja 9 § muodostavat yhdessä lain tasolla ampuma-aseisiin liittyvän elinkeinon harjoittamisen oikeudellisia rajoituksia koskevan perussäännön.

Lakiehdotuksen 9 § sisältäisi muitakin valtuussäännöksiä. Pykälä sisältäisi esityksen mu-

kaan tyhjentävän luettelon seikoista, joista asetuksella voidaan säätää.

Koska esityksessä on kysymys valtuussääntelystä, jonka mukaan osa elinkeinotoiminnan oikeudellisista rajoituksista jäisi säänneltäväksi asetuksen tasolla, olisi hallituksen mukaan suotavaa, että lakiehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Ampuma-aseiden hallussapitoon ja kauppaan ja vastaauiin toimintoihin kohdistuvat sääntelyt, kuten luvanvaraistaminen, rajoittavat ampuma-aseiden vapaata käyttöoikeutta ja asianomaisten luovutuskompetenssia omaisuuteensa nähden. Tällaisten sääntelyjen taustalla vaikuttavat kuitenkin sellaiset tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, jotka huomioon ottaen omaisuuden perustuslainsuojan ei ole katsottu asettavan yleisiä esteitä esimerkiksi luvanvaraistamiselle.

Käsiteltävää lakiehdotusta onkin oleellisempaa arvioida hallitusmuodon uuden 15 §:n 1 momentista käsin, nimenomaan siltä osin kuin tässä perustuslainkohdassa säädetään jokaisella olevan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perusoikeus uudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 309/1993 vp, s. 67/II) elinkeinon harjoittamisen vapautteen kohdistuvista rajoituksista ”ehkä ongelmallisin on elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus”. Perusteluissa todettiin osan luvanvaraisuuksista perustuvan asetuksen tasoiisiin säännöksiin, minkä vuoksi asiaa koskevan lainsäädännön uudistamisen tavoitteena on ollut luvanvaraisuuden vähentäminen ja elinkeinotoiminnan sääntelyn hierarkkisen tason nostaminen asetukselta lain tasolle. Näillä perusteilla on katsottava, että hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin mainitun säännöksen mukainen pääsääntö on elinkeinovapaus

ja että poikkeuksellisesti luvanvaraisuuskin on mahdollinen, mutta siitä on aina säädettävä lailla.

Perusoikeusuudistuksen tultua voimaan elinkeinon harjoittamiseen vaikuttavassa lainsäädännössä on seurattava uudesta perusoikeussääntelystä johtuvia vaatimuksia. Vaatimus luvanvaraisuuden säätämistä lain tasolla tarkoittaa sitä, että elinkeinovapauden rajoittamistoi- mivaltaa ei saa delegoida lakia alemmalle säädös- tasolle. Tältä kannalta on merkittävää, että laissa säädettävät perusoikeusrajoitukset ovat täsmäl- lisiä ja tarkkarajaisia ja että rajoitusten olennai- nen sisältö, kuten rajoittamisen laajuus ja edelly- tykset, ilmenee laista.

Luvanvaraisuuden perusteet eli luvanvaraiset toiminnot ilmenevät lakiehdotuksen 1 §:stä. La- kiekdotuksen 9 §:n 1 momentti on puolestaan 7- kohtainen valtuussäännös asetuksenantajan hy- väksi. Momenttia on kohta kohdalta arvioitava hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 1—3 koh- dan asetuksenantovaltuudet koskevat lähinnä teknisuonteisia seikkoja ja määrittelykysymyk- siä. Valtuudet eivät ole valtiosääntöoikeudelli- sesti ongelmallisia.

Ns. Euroopan ampuma-asepassi, jota 4 kohta koskee, ei ole asianomaisen direktiivin mukaan itsenäinen lupa, vaan se annetaan lähinnä todis- tukseksi siitä, että haltijalla on oikeus pitää hal- lussaan ja käyttää ampuma-asetta. Tätä passia koskeva sääntely on toteutettavissa asetuksen tasolla, joten tämäkään valtuutus ei ole ongel- mallinen valtiosäännön kannalta.

Valtuussäännöksen 5 kohta sisältää monessa suhteessa hyvin laajan ja väljästi muotoillun dele- goinnin asetuksen tasolle. Asetuksella säädettäi- siin laissa yleisluonteisesti mainituissa tarkoituk- sissa lakiehdotuksen 1 §:n mukaisesta lupame- nettelystä, luvan antamisen ja peruuttamisen sekä raukeamisen edellytyksistä, luvan raukea- misesta ja peruuttamisesta aiheutuvista toimen- piteistä samoin kuin valtiolle tulevien ampuma- aseiden, ampumatarpeiden ja aseiden osien lunas- tusmenettelystä ja toimivaltaisesta viranomaisesta. Tämänkaltainen valtuussäännös voidaan sää- tää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jos näin laaja-alaista valtuuttamista ylipäättään pi- detään tarpeellisenä ja asianmukaisena. Tavalli- sen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edelly-

tyksenä on, että kaikista mainituista seikoista, ehkä joitain menettelykysymyksiä lukuun otta- matta, otetaan keskeiset perussäännökset lakiin. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta pitää halli- tusmuodon 15 §:n 1 momentin kannalta tärkeä- nä, että luvan edellytyksiä ja pysyvyyttä koskevat säännökset antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa on merki- tystä muun muassa sillä, missä määrin viran- omaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sano- tun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukai- suusharkinnan mukaisesti.

6 kohdan valtuussäännös kohdistuu sillä ta- voin oikeusaseman perusteisiin luettaviin asioi- hin, että lain valtuutuksessa tulee määritellä vel- vollisuuksien perusteet. Vain tällä edellytyksellä valtuutus voidaan antaa tavallisella lailla.

7 kohdan valtuussäännös mahdollistaa avoi- mesti lisärajoitukset yleislausekkeen omaisella ”erityisen vaarallinen ampuma-ase tms.” -perus- teella. Ehdotus on tältäkin osin valtuutuksen laa- juuden takia vastoin perustuslakia. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä on sää- tää lisärajoituksista, ennen muuta niiden sisällös- tä ja edellytyksistä, vastaavalla tarkkuudella kuin valtuussäännöksen 5 kohdassa tarkoitetuista seikoista on edellä todettu.

5 ja 5 a §:n rangaistussäännökset sisältävät kriminalisointeja, joiden kohteena on myös lain nojalla annettujen säännösten vastainen menet- tely. Avoimien valtuussäännösten osalta tällaiset rangaistussäännökset ovat jossain määrin ongel- mallisia hallitusmuodon 6 a §:n kannalta. Jos kuitenkin 9 §:n valtuuksien avoimuutta vähennetään täydentämällä lakia merkittävästi, mainitun seikan ongelmallisuuskin pienenee.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivalio- kunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtio- päiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä jär- jestyksessä, jollei valiokunnan sen 9 §:n 1 momentin 5—7 kohdasta tekemiä valtio- sääntöoikeudellisia huomautuksia oteta asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha

Korkeaaja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Jorma Rantanen /sd.
