

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till skjutvapenlag och lagar om ändring av 23 § polislagen samt av 19 och 20 § lagen om polisens personregister

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 oktober 1997 proposition 183/1997 rd med förslag till skjutvapenlag och lagar om ändring av 23 § polislagen samt av 19 och 20 § lagen om polisens personregister till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- dataförvaltningschef Aulis Gerlander och överinspektör Tomi Vuori, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Martti Simola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det skall stiftas en skjutvapenlag som upphäver 1933 års lag angående skjutvapen och skjutförnödenheter. Genom den föreslagna lagen genomförs rådets direktiv om kontroll av förvärv och innehav av vapen (91/477/EEG). Hantering av skjutvapen och patroner skall som nu endast vara tillåten med tillstånd av myndigheterna. Enligt förslaget krävs tillstånd också för förvärv och innehav av vapendelar och vissa projektiler. För handel, tillverkning, reparation och modifiering av skjutvapen och vapendelar i kommersiellt syfte kommer också i fortsättningen att krävas tillstånd.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas skyldigheten att begära tillstånd till nä-

ringsutövning inom vapenbranschen, kriminaliseringsbestämmelserna, skyldigheten att begära tillstånd för förvärv och innehav av skjutvapen och därtill hörande förnödenheter, sekretessen i fråga om polisens register över skjutvapen och anknytande förnödenheter samt polisens rätt att få tillträde till lokaler där näringsidkare i vapenbranschen förvarar skjutvapen. Många av frågorna i propositionen regleras för närvarande genom förordning, vilket i synnerhet i ljuset av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna måste anses vara fel. Regeringen föreslår därför att största delen av de frågor som nu regleras genom förordning skall regleras genom lag.

Tillståndsplikten kan anses inskränka åtmin-

stone egendomsskyddet enligt 12 § och näringsfriheten enligt 15 § regeringsformen. Inskränkningarna kan dock anses vara nödvändiga för att allmän ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas. Polisens register är sekretessbelagda, vilket strider mot huvudregeln i 10 § 2 mom. regeringsformen om att handlingar som innehas av en myndighet är offentliga, men är nödvändigt inte bara med tanke på den allmänna ordningen och säkerheten utan också på medborgarnas säkerhet. Polisens rätt att få tillträde till näringsidkarens lokaler kränker hemfriden enligt 8 § 1

mom. regeringsformen men är nödvändig mot bakgrund av det hot som stora vapenlager utgör för den allmänna ordningen och säkerheten. Med hänsyn till risken för våld och olyckshändelser i samband med skjutvapen kan inskränkningar i hanteringen av dem också motiveras med 6 § 1 mom. regeringsformen som bestämmer att var och en har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och säkerhet. Under dessa förhållanden anser regeringen att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att minska risken för våld och olyckshändelser i samband med skjutvapen genom att upprätthålla och förbättra säkerheten vid vapenanvändning. Det viktigaste målet för propositionen är inte att klart begränsa förvärv, innehav och användning av skjutvapen utan att föreskriva tillståndsplikt för export och import, tillverkning, förvärv och innehav av vapen, vapendelar och projektiler samt för handel med dem.

När propositionen granskas utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna är bestämmelserna om näringsfrihet i 15 § 1 mom. regeringsformen av betydelse. Propositionens bestämmelser om myndighetstillsyn är å sin sida viktiga utifrån 8 och 10 § regeringsformen. På grund av risken för våld och olyckshändelser i samband med skjutvapen måste även bestämmelserna i 6 § 1 mom. regeringsformen om vars och ens rätt till liv, personlig integritet och säkerhet beaktas.

Vad gäller regeringsformens 12 § om tryggad egendom hänvisar utskottet till sitt utlåtande 15/1996 rd. Utskottet gav där uttryck för uppfattningen att bakom regleringar av den föreslagna typen ligger så viktiga och starka samhälleliga intressen att det grundlagsfästa skyddet för egendom inte anses utgöra något allmänt hinder för exempelvis tillståndsplikten.

Näringsutövning i vapenbranschen

Enligt 15 § 1 mom. regeringsformen har var och en enligt lag rätt att skaffa sin utkomst genom näring som han fritt valt. I sitt utlåtande 15/1996 rd ansåg grundlagsutskottet att huvudregeln enligt 15 § 1 mom. regeringsformen är näringsfrihet och att det i undantagsfall får krävas tillstånd men det skall då alltid regleras genom lag (se även GrUU 40 och 47/1996 rd). Lagstadgade inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter måste vara exakta och noga avgränsade och deras substans, såsom omfattning och förutsättningar, skall framgå av lagen. Vad gäller själva innehållet i regleringen ansåg utskottet det viktigt med tanke på 15 § 1 mom. regeringsformen att bestämmelserna om tillståndskriterier och tillståndets varaktighet ger tillräckligt tydlig information om vilka åtgärder myndigheterna kommer att vidta. I detta sammanhang är det också viktigt i hur hög grad myndigheternas befogenheter bestäms enligt så kallad bunden prövning eller lämplighetsprövning.

Bestämmelser om tillstånd som innebär en inskränkning av rätten till näringsutövning i vapenbranschen ingår främst i det första lagförslaget 2—4 kap. De inskränkningar i näringsfriheten som följer av kravet på tillstånd försvaras av viktiga och starka samhälleliga intressen. Inskränkningarna kan till och med anses nödvändiga med tanke på dessa intressen. I de föreslagna bestämmelserna har också hänsyn tagits till kra-

ven i utskottets ovan nämnda uttalande på reglering på lagnivå. I motiveringen till 20 § i lagförslaget påpekas att det är fråga om tillståndspliktiga näringar som baserar sig på beslut av en myndighet efter fri prövning. Enligt utskottets uppfattning bör beslut om näringstillstånd i regel fattas efter laglighetsprövning, inte efter lämplighetsprövning. I detta fall kan dock så starka samhällseliga intressen anses tala för en övervakning av vapenbranschen att en viss avvägning kan göras när tillstånd beviljas.

97 § i förslaget till skjutvapenlag

Den föreslagna 97 § innehåller en hänvisningsbestämmelse som gäller rätten att få tillträde till en hemfridsskyddad plats. Bemyndiganden att företa husrannsakan är enligt förslaget beroende av bestämmelserna i tvångsmedelslagen och polislagen. Enligt 8 § 1 mom. regeringsformen är envars hemfrid tryggad. I 3 mom. anges att genom lag kan stadgas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

Den ur hemfridssynpunkt avgörande bestämmelsen i tvångsmedelslagen ingår i 5 kap. 1 §. Som allmän förutsättning för husrannsakan anges där att ett visst slag av brott har begåtts. Dessutom anges i kapitlets 1 och 2 § vissa specificerade brott och situationer där husrannsakan får företas för att ett misstänkt brott skall kunna utredas. I dessa fall uppfylls kriteriet i 8 § 3 mom. regeringsformen att en åtgärd som ingriper i hemfriden skall vara nödvändig för utredningen av ett brott.

Den ur hemfridssynpunkt viktigaste kompetensbestämmelsen i polislagen finns i 16 §. De förutsättningar för tillträde till en hemfridsskyddad plats som där anges är nödvändiga för att olika grundläggande fri- och rättigheter, till exempel rättigheterna enligt 6 § 1 mom., 12 § 1 mom. och 14 a § regeringsformen skall kunna tryggas. Också i detta avseende uppfyller hänvisningsbestämmelsen i lagförslagets 97 § kriterierna i 8 § 3 mom. regeringsformen.

Inspektion av förvaringslokaler för skjutvapen

Lagförslagets 116 § gäller polisens rätt att utföra

inspektioner. Enligt förslaget skall polisen inspektera förvaringslokaler hos dem som ansöker om näringstillstånd i vapenbranschen, vapennäringsidkarnas lager och förvaringslokaler samt de lokaler där vapensamlare förvarar vapen och vapendelar. Inspektionsbemyndigandena är inte på något sätt begränsade vad gäller de lokaler som inspekteras. Också lokaler som omfattas av hemfridsskyddet i 8 § regeringsformen kan därför i princip utsättas för inspektion. Härigenom är det också i detta avseende viktigt att avgöra om inskränkingsgrunder enligt 8 § 3 mom. regeringsformen föreligger i dessa situationer. Utskottet har tidigare betraktat också åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott trots att inget brott ännu har blivit begånget som utredning av brott enligt 8 § 3 mom. regeringsformen (GrUU 2/1996 rd; se även GrUU 47/1996 rd).

I motiveringen till propositionen poängteras nödvändigheten av att polisen har rätt att utföra inspektioner. Inspektionsrätten anses oeftergivlig på grund av det hot stora vapenlager utgör för den allmänna ordningen och säkerheten. I bakgrunden ligger alltså syftet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna som faller tillbaka på 6 § 1 mom. regeringsformen. Enligt utskottets uppfattning kan denna synpunkt godtas i den mån frågan gäller inspektion enligt 116 § 1 mom. av lokaler hos dem som ansöker om näringstillstånd i vapenbranschen och hos vapennäringsidkare. Inspektionsrätten har dessutom i stor utsträckning till näringsidkande anknytande drag av reglering som innebär upprätthållande av ordning. Lagförslagets 116 § 1 mom. påverkar inte behandlingsordningen.

Inspektionen av vapensamlares förvaringslokaler faller inom ramen för tillståndsförfarandet i 45 § 3 mom. och den kompletterande 59 §. Det ligger då i första hand i vapensamlarens intresse att inspektionen utförs. I motiveringen till propositionen (s. 144/I) nämns att polisen inte med stöd av 116 § 2 mom. om inspektion av vapensamlares förvaringslokaler har rätt att göra intrång på en hemfridsskyddad plats. Tolkat på detta sätt påverkar inte 116 § 2 mom. ordningen för behandling av lagförslaget.

Föremål i polisens besittning

Lagförslagets 91 och 108 § gäller situationer där polisen kan fatta ett särskilt beslut om omhändertagande av skjutvapen i annat fall på grund av brott. Enligt 99 § kan föremål i polisens besittning inom tre månader överlämnas till en person som har behörigt tillstånd och som ägaren anger. Enligt 100 § kan föremålen också säljas för ägarens räkning på offentlig auktion. I motiveringen sägs att föremål som inte kan säljas övergår utan lösen i statens ägo. Med tanke på egendomsskyddet är det befogat att precisera 2 mom. genom att ange att förutsättningen för att ett föremål skall övergå i statens ägo är att det inte har kunnat säljas på auktion.

Polisens register

Lagförslagets 113 § gäller polisens register. Enligt 2 mom. är registren och vissa enskilda uppgifter sekretessbelagda. Förslaget måste bedömas utifrån 10 § 2 mom. regeringsformen som lyder: "Handlingar och upptagningar som innehas av en myndighet är offentliga, om deras offentlighet inte av nödvändiga orsaker har begränsats särskilt genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar."

Den föreslagna begränsningen av offentligheten har sin grund i lagen. Utskottet instämmer i motiveringens uppfattning att det kan vara mycket skadligt för samhällets säkerhetsintressen om uppgifter om var skjutvapen förvaras kommer i fel händer. Denna synpunkt gör det berättigat att sekretessbelägga också uppgifter om ansökningar och beslut. Enligt utskottets uppfattning utgör säkerhetsintressena ett sådant motiverat skäl för att begränsa offentligheten i den exceptionellt stora omfattning förslaget anger att 113 § 2 mom. i detta hänseende kan stiftas som en vanlig lag (jfr GrUU 9/1995 rd).

Motiveringen till propositionen visar att polisregistren i 113 § kan innehålla känsliga personuppgifter, bland annat uppgifter om hälsotillstånd, tidigare kriminella beteenden eller eventuellt missbruk av rusmedel. Dessa register kan alltså tydligt innehålla personuppgifter som enligt 8 § 1 mom. regeringsformen skall skyddas genom lag.

På registerföringen, användningen och utlämnandet av uppgifter ur registren tillämpas enligt 2 mom. vad som bestäms i lagen om polisens personregister (509/1995) och med stöd av den. Det centrala innehållet i denna bestämmelse motsvarar hänvisningsbestämmelsen i 13 § 2 mom. i det första lagförslaget i proposition 158/1997 rd. I sitt utlåtande 30/1997 rd ansåg utskottet att regleringen i denna hänvisningsbestämmelse av förvaringstiden för registrerade uppgifter krävde att lagförslaget skulle behandlas i grundlagsordning. Samma författningsrättsliga bedömning måste göras i fråga om denna del av 113 § 2 mom. i förslaget till skjutvapenlag. Utskottet hänvisar till ovan nämnda utlåtande för en närmare angivelse av kriterierna för att det nu aktuella lagförslaget i detta avseende skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Landskapet Åland

Enligt 27 § 27 punkten självstyrelselagen för Åland faller skjutvapen och skjutförnödenheter inom ramen för rikets lagstiftningsbehörighet. Självstyrelselagens 18 § 6 punkt bestämmer att polisväsendet hör till landskapet. Det måste därför ännu utredas på vilket sätt denna omständighet eventuellt bör vägas in i 17 § skjutvapenlagen.

Närmare bestämmelser

Lagförslagets 119 § gäller rätten att utfärda förordning och rätten för vederbörande ministerium att meddela anvisningar. Vad gäller 2 mom. bör förvaltningsutskottet undersöka om förslaget kan preciseras för att undvika att det och rätten att utfärda förordning enligt 1 mom. överlappar varandra (jfr GrUU 29/1997 rd). Dessutom är bemyndigandet i 2 mom. 6 punkten mycket allmänt hållet. Utifrån de allmänna premisserna är det dock klart att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan göras genom ministeriebeslut (GrUB 25/1994 rd, s. 5/1).

Utlåtande

På grund av ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer, det första lagförslaget dock under förut-

sättning att utskottets författningsrättsliga anmärkning om 113 § 2 mom. i förslaget beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 4 december 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson / sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti / saml
Juha Korkeaoja / cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /gröna
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

