

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av skjutvapenlagen, 41 kap. 1 § i strafflagen och 2 kap. 6 § i polislagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av skjutvapenlagen, 41 kap. 1 § i strafflagen och 2 kap. 6 § i polislagen (RP 266/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- polisinspektör Seppo Sivula, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Heli Heikkola, inrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i skjutvapenlagen, polislagen och strafflagen. Syftet med propositionen är att reformera förfarandet angående tillstånd att inneha vapen utan att äventyra säkerheten i fråga om hantering av vapen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. När det gäller de reformer som föresätter elektroniska tjänster, såsom skyldigheten att anmäla identifieringsuppgifter om ett skjutvapen eller en vapendel som innehas av en vapennäringsidkare samt de elektroniska tillståndstjänsterna och begränsningen av uppvisande av vapen, träder ändringarna dock i kraft först i december 2018.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på egendomsskyddet och den straffrättsliga legalitetsprincipen. Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 11/2017 rd

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Riksdagen har beslutat att grundlagsutskottet ska lämna ett utlåtande till förvaltningsutskottet i ärendet. I enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning begär förvaltningsutskottet dessutom ett utlåtande av grundlagsutskottet om huruvida det med hänsyn till bestämmelserna i grundlagen är möjligt att ändra propositionens lagförslag 3 på så sätt att den i propositionen föreslagna ändringen av 2 kap. 6 § 1 mom. i polislagen (872/2011) stryks och det i stället till 2 kap. fogas en ny 6 a §, där det föreskrivs om en polismans rätt att få tillträde till lokaler som omfattas av hemfrid och i nödvändig omfattning företa genomsökning för att säkerställa verkställigheten av sådant temporärt omhändertagande av ett skjutvapen, en vapendel, patroner eller särskilt farliga projektiler som avses i 92 § i skjutvapenlagen (1/1998), i det fall att de förutsättningar som anges i lagen uppfylls. Åtgärden kräver enligt förslaget ett förordnande av en polisman som hör till befälet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Skydd för hemfriden

Regeringen föreslår att det till 2 kap. 6 § i polislagen fogas en bestämmelse om en polismans rätt att få tillträde till bland annat ett utrymme eller en annan plats som omfattas av hemfrid och där vid behov företa genomsökning, om det finns grundad anledning att befara att ett skjutvapen, en vapendel, patroner eller särskilt farliga projektiler missbrukas eller om ett ärende som gäller återkallelse av det tillstånd som gäller dem har inletts.

I ett utkast som bifogades i samband med förvaltningsutskottets begäran om utlåtande föreslås det att det i stället för en ändring av 2 kap. 6 § i polislagen infogas en ny 6 a § i samma kapitel. Enligt förslaget har en polisman rätt att få tillträde till sådana hemfridsskyddade platser som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen och där i nödvändig omfattning företa genomsökning för att säkerställa verkställigheten av ett beslut om temporärt omhändertagande av ett skjutvapen, en vapendel, patroner eller särskilt farliga projektiler, om det finns anledning att befara att den person som innehar föremålen inte överlämnar dem till polisen i enlighet med beslutet och åtgärden är nödvändig för att polisen ska få föremålen i sin besittning och omhändertagandet inte tål uppskov. Åtgärden kräver ett förordnande av en polisman som hör till befälet.

Såväl förslaget i propositionen som den föreslagna bestämmelsen i begäran om utlåtande är relevanta med avseende på skyddet för hemfriden i 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

Åtgärder som sträcker sig till hemfridsskyddade lokaler förutsätter enligt förslaget i propositionen antingen misstanke om att ett skjutvapen, en vapendel, patroner eller särskilt farliga projektiler missbrukas eller att ett ärende som gäller återkallelse av det tillstånd som gäller dem har inletts. I det förslag till bestämmelse som finns i bilagan till begäran om utlåtande har genomsökandet i stället kopplats till säkerställandet av verkställigheten av ett beslut om temporärt omhän-

Utlåtande GrUU 11/2017 rd

dertagande. Det är alltså inte i något av förslagen frågan om en åtgärd som vidtas för att brott ska kunna utredas på det sätt som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen.

För en konstitutionell bedömning är det därför av betydelse om inspektionerna kan anses vara nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas i den mening som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 39/2016 rd, s. 4—5, GrUU 54/2014 rd, s. 2—3, och GrUU 18/2010 rd, s. 7—8 samt de utlåtanden som nämns i dem). Utskottet anser att åtgärder som begränsar skyddet för hemfriden bör vara tydligt och tillräckligt nära kopplade till någon grundlagsbestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter för att åtgärderna ska kunna betraktas som nödvändiga i syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 39/2016 rd, s. 4). Utskottet har till exempel ansett att en brandinspektion är det slag av ingrepp i skyddet för hemfriden som är nödvändigt för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till liv och säkerhet och skyddet för egendom, på det sätt som avses i grundlagen. Olycksfallsutredningar kan likaså göras inom hemfridens gränser, trots att kopplingen till syftet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna kanske är mer avlägsen, om man generellt kan bedöma att utredningen förebygger framtida hot mot rättigheterna (GrUU 62/2010 rd, s. 5/I, GrUU 31/1998 rd, s. 2/I). Utskottet har likaså ansett det nödvändigt att vid misstanke om störningar förorsakade av elektriska apparater och anordningar göra inspektioner för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till liv och säkerhet (GrUU 39/2016 rd, s. 4—5).

På grund av riskerna med användningen av skjutvapen behövs det tillstånd för att förvärva och inneha dem, och bland annat förvaringen av dem är noga reglerad (se t.ex. GrUU 18/2010 rd). Bakgrunden till den nu föreslagna regleringen är strävan att minska hoten mot människors liv och hälsa. Bestämmelserna anknyter därmed till skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland rätten till liv och till personlig säkerhet.

Syftet med 10 § 3 mom. i grundlagen är att det genom vanlig lag ska bestämmas om de åtgärder som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas och som avses i grundlagsbestämmelsen (se även GrUU 39/2016 rd, s. 5, GrUU 54/2014 rd, s. 3/I–II, och GrUU 37/2005 rd, s. 4/I). Av propositionens förslag till 2 kap. 6 § i polislagen framgår inte vilka de omständigheter är som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och motiverar att polisen ska ha rätt att få tillträde till hemfridsskyddade lokaler. Bestämmelsen måste ändras på så sätt att det tillräckligt exakt sägs ut vilka de omständigheter med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna är som nödvändigtvis kräver befogenheter som utsträcker sig till hemfridsskyddade lokaler (till exempel skydd av människors liv och säkerhet). Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Samma anmärkning gäller också det förslag till 2 kap. 6 a § i polislagen som finns i bilagan till förvaltningsutskottets begäran om utlåtande.

Grundlagsutskottet har ofta framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i det avseendet att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. I den meningen är grundlagsutskottets yttrandepraxis etablerad. Utskottet har upprepade gånger förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i till exempel bostäder bara får förrättas om det är nödvändigt för att utreda de frågor som inspektionen avser (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 3 och de utlåtanden som nämns där).

Utlåtande GrUU 11/2017 rd

I propositionens förslag till 2 kap. 6 § i polislagen har rätten att få tillträde och företa genomsökning inte bundits till något nödvändighetsvillkor. Av skäl som följer av 10 § 3 mom. i grundlagen måste bestämmelsen kompletteras med ett krav på att åtgärderna måste vara nödvändiga. Det är ett villkor för att lagförslaget i propositionen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har också lyft upp proportionalitetsfrågor som gäller inspektionsbefogenheterna. Vid sin bedömning av lagstiftningen om elsäkerhet konstaterade utskottet att tröskeln för att utöva inspektionsrätten måste höjas till exempel genom ett krav på att det ska finnas sannolika skäl att misstänka att elektrisk utrustning eller en elanläggning i lokalerna alstrar allvarliga störningar på det sätt som avses i bestämmelsen (GrUU 39/2016 rd, s. 5). Med hänsyn till de viktiga och starka samhällseliga intressen som ligger bakom lagstiftningen om skjutvapen (se t.ex. GrUU 13/2014 rd, s. 3/II), menar utskottet att det i det nu aktuella sammanhanget inte finns anledning att fastställa en lika hög tröskel för åtgärder som utsträcker sig till hemfriden. Grundlagsutskottet föreslår likväl att förvaltningsutskottet överväger huruvida tillträde till lokalerna och företagande av genomsökning bör förutsätta grundad misstanke om de missförhållanden som nämns i bestämmelsen.

Det förslag till 2 kap. 6 a § i polislagen som finns i bilaga till förvaltningsutskottets begäran om utlåtande är med hänsyn till 10 § i grundlagen mer ändamålsenligt än förslaget i propositionen. Den ovan nämnda anmärkningen om ändring av bestämmelsen så att det framgår vad som avses med tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna måste dock beaktas för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övrigt

I detaljmotiven till 2 kap. 6 § i polislagen konstateras att det i bestämmelsen är fråga om ingripande i den hemfrid som skyddas i grundlagen. Trots det behandlas förslaget inte alls ur den aspekten i propositionens motiv till lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet vill fästa statsrådets uppmärksamhet vid att bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna ska behandlas som sig bör i motiven till lagstiftningsordning (se också GrUU 38/2016 rd, s. 3, och GrUU 19/2016 rd, s. 2—3).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till det beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 29.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent

Utlåtande GrUU 11/2017 rd

medlem Simon Elo saf
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.