

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skjutbanor samt till lagar om ändring av skjutvapenlagen och vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 april 2014 regeringens proposition med förslag till lag om skjutbanor samt till lagar om ändring av skjutvapenlagen och vissa lagar som har samband med den (RP 20/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisinspektör Seppo Sivula och lagstiftningsråd Timo Kerttula, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- juris doktor Mikael Koillinen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av
— professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om skjutbanor. Enligt förslaget krävs det skjutbanetillstånd för att anlägga och driva skjutbanor. Detta ska inte gälla skjutbanor som är avsedda för småskalig anläggning, där det i stället ska lämnas en anmälan till Polisstyrelsen. Det ska fastställas en ordningsstadga för skjutbanan och dessutom ska det utses en banansvarig, som ska övervaka att banan är säker.

Det föreslås att de effektivaste luftvapnen ska omfattas av tillämpningsområdet för skjutvapenlagen. Det föreslås att bestämmelserna om förvaring av skjutvapen ska preciseras och skärpas. Det föreslås att godtagbara platser för förvaring av skjutvapen ska fastställas i lag.

De bestämmelser i skjutvapenlagen som gäller läkares anmälningsskyldighet ska ändras. Enligt förslaget ska anmälningsskyldigheten begränsas till två situationer, av vilka den ena gäller rättsmedicinska undersökningar och den andra beslut om vård oberoende av patientens vilja efter ett självmordsförsök. På samma sätt som andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ska en läkare i fortsättningen ha rätt att anmäla en person som läkaren utifrån journalhandlingar och efter att ha träffat personen anser vara olämplig att inneha skjutvapen, vapendelar, patroner eller särskilt farliga projektiler. Det föreslås dessutom att polisen ska få bevara anmälan i högst tre år.

Dessutom föreslås ändringar i skjutvapenlagen, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, ordningslagen och strafflagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft under året 2014.

I motiven till lagstiftningsordning behandlar regeringen lagförslagen med avseende på följande

bestämmelser i grundlagen: 7 § 1 mom. om rätten till liv och trygghet, 10 § om skydd för privatlivet och hemfriden, 15 § 1 mom. om egendomsskydd och 18 § 1 mom. om näringsfrihet. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är önskvärt att utlåtande om lagförslagen begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfriheten

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om skjutbanor. I lagen ska det bestämmas att det krävs tillstånd för att anlägga och driva skjutbanor. I fråga om banor för småskalig användning föreslås anläggning och drift bli beroende av anmälan. En skjutbana eller småskalig skjutbana kan också drivas i kommersiellt syfte. Den föreslagna regleringen har därför betydelse med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Även de föreslagna bestämmelserna i vapenlagen om näringstillstånd i vapenbranschen måste bedömas ur detta perspektiv. Det föreslås att kommersiellt innehav och kommersiell tillverkning, reparation, modifiering och förvaring av samt handel med luftvapen som har en effekt som motsvarar effekten hos skjutvapen ska bli beroende av tillstånd.

Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet. En reglering där näringsverksamhet blir beroende av tillstånd måste ske genom lag, och lagen måste också uppfylla övriga allmänna krav på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningar i näringsfriheten ska vara exakta och noga avgränsade, och begränsningarnas omfattning och förutsättningarna för dem ska framgå av lagen. När det gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelse-

fullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning. Dessutom ska myndighetens befogenhet att förena tillstånd med villkor grunda sig på exakta bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 32/2010 rd, s. 7—8).

Utskottet menar att det med utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna, och i synnerhet med hänsyn till den personliga säkerheten och skyddet för hälsan, finns godtagbara och vägande skäl till att det ska krävas tillstånd för att anlägga och driva skjutbanor och att anläggning och drift av banor för småskalig användning ska bli beroende av anmälan. Med tanke på verksamhetens art har lagförslaget motiverade och tillräckligt exakta bestämmelser om villkoren för beviljande av skjutbanetillstånd. Myndigheternas tillståndsprövning är bunden till bestämmelserna i 5 §. Regleringen är alltså inte problematisk i fråga om den i grundlagen skyddade näringsfriheten.

Förslaget att göra näringsverksamhet som anknyter till effektiva luftvapen tillståndspliktig går i linje med den reglering av vapenbranschen som med grundlagsutskottets medverkan gjorts i fråga om egentliga skjutvapen. Utskottet menar att samma skäl som motiverar den regleringen också gäller näringsverksamhet som anknyter till effektiva luftvapen. I ljuset av ett tidigare utlåtande finns det ingenting att anmärka mot detta (se GrUU 35/1997 rd).

När det gäller bestämmelser om näringsverksamhet har utskottet brukat anse att återkallande av tillstånd får mer kännbara följder än avslag på

tillståndsansökan, eftersom återkallandet innebär ett ingrepp i den enskildes rättsliga ställning. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 31/2006 rd, s. 2, GrUU 8/2006 rd, s. 3/II, GrUU 48/2005 rd, s. 2/I)

Bestämmelserna i 7 § i förslaget till lag om skjutbanor motsvarar i huvudsak de krav grundlagsutskottet fört fram i sin praxis. Enligt paragrafens 2 mom. 1 punkt ska skjutbanetillståndet återkallas om tillståndshavaren inte längre uppfyller förutsättningarna enligt lagen och inte har avhjälpt bristerna inom utsatt tid. Enligt momentets 2 punkt kan dock tillståndet återkallas utan att tillståndsinnehavaren först bereds tillfälle att avhjälpa bristerna, om tillståndshavaren "upp-såtligen har förfarit väsentligen felaktigt i sin uppgift att driva skjutbanan". Att driva en skjutbana är enligt utskottet en mycket speciell form av näringsverksamhet. Av säkerhetsskäl krävs att tillståndsinnehavaren är särskilt omsorgsfull och noggrant följer tillståndsvillkoren. I fråga om regleringens proportionalitet har det också betydelse att Polisstyrelsen med stöd av 7 § 3 mom. i stället för att återkalla skjutbanetillståndet kan ge tillståndshavaren en varning, om återkallelse av tillståndet vore oskäligt. Med hänsyn till verksamhetens natur menar utskottet att den föreslagna regleringen inte är problematisk med avseende på näringsfriheten.

Ordningsstadga för skjutbanan

En skjutbana ska enligt 9 § 1 mom. i förslaget till lag om skjutbanor ha en ordningsstadga, där det ska finnas bestämmelser om hur säkerheten för dem som befinner sig på banområdet och i dess omedelbara närhet tryggas, om begränsningar som gäller användningen av banan och om hur det på banområdet ska informeras om bestämmelserna och begränsningarna.

Lagförslagets bestämmelser om ordningsstadga uppfyller de krav som grundlagsutskottet i sin praxis har uppställt för detta slag av reglering. Utskottet har således inget att anmärka mot bestämmelserna, särskilt då tillämpningen av ordningsstadgan är begränsad till skjutbanan och gäller verksamhet som bedrivs där (se GrUU 31/2013 rd, s. 4, GrUU 28/2004 rd, s. 5 och GrUU 70/2002 rd, s. 5).

Förvaring av skjutvapen

Ett skjutvapen ska enligt 106 § i förslaget till lag om ändring av skjutvapenlagen på ett låst ställe eller annars under lås. Om flera än fem skjutvapen ska förvaras, ska vapnen förvaras i ett stölsäkert säkerhetsskåp eller i ett förvaringsutrymme som särskilt har godkänts av polisen. Den föreslagna regleringen utvidgar enligt propositionsmotiven tillämpningsområdet för bestämmelserna om förvaring av särskilt farliga skjutvapen så att cirka 60 000 tillståndshavare antingen ska skaffa sig ett säkerhetsskåp eller låta polisen godkänna deras förvaringslokal (RP s. 61).

Förslaget har konsekvenser med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har tidigare, i samband med stiftandet av skjutvapenlagen, konstaterat att det 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 (GrUU 35/1997 rd, s. 2, GrUU 15/1996 rd, s. 1/II). Det finns utan tvivel godtagbara och tungt vägande skäl för förslaget vilka anknyter till 7 § 1 mom. i grundlagen och bestämmelserna utgör inte heller något problem med avseende på proportionaliteten. Dessutom är de tillräckligt exakta och noga avgränsade.

Läkares anmälningsskyldighet

En läkare är med stöd av 114 § 1 mom. trots sekretessbestämmelserna skyldig att göra en anmälan om en sådan person till polisen som vid en rättspsykiatrisk undersökning har konstaterats vara farlig för sig själv eller för någon annan. En läkare är också skyldig att göra en anmälan om en person som har tagits in för psykiatrisk vård

GrUU 13/2014 rd — RP 20/2014 rd

oberoende av sin vilja och som läkaren utifrån en bedömning anser vara olämplig att inneha skjutvapen, vapendelar, patroner eller särskilt farliga projektiler. Skjutvapenanmälan ska enligt paragrafens 3 mom. innehålla en stånpunkt till olämpligheten och motiveringar till stånpunkten.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har tidigare i samband med behandling av skjutvapenlagen bedömt polisens rätt att få hälsouppgifter om den som ansöker om tillstånd att förvärva skjutvapen och en läkares rätt att polisanmäla en person som kan anses vara olämplig att inneha skjutvapen (GrUU 18/2010 rd, s 4—6). Det finns särskilt tungt vägande skäl med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna för den föreslagna lagstiftningen. Dessa skäl går i sista hand tillbaka till rätten till liv och personlig trygghet, som är tryggade i 7 § 1 mom. i grundlagen. Syftet med lagstiftningen är att säkerställa att en person som är till fara för sig själv eller någon annan inte kommer över skjutvapen. De föreslagna bestämmelserna, som avgränsar och preciserar de gällande reglerna för anmälningsskyldigheten, är inte problematiska med avseende på grundlagen.

gande fri- och rättigheterna för den föreslagna lagstiftningen. Dessa skäl går i sista hand tillbaka till rätten till liv och personlig trygghet, som är tryggade i 7 § 1 mom. i grundlagen. Syftet med lagstiftningen är att säkerställa att en person som är till fara för sig själv eller någon annan inte kommer över skjutvapen. De föreslagna bestämmelserna, som avgränsar och preciserar de gällande reglerna för anmälningsskyldigheten, är inte problematiska med avseende på grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 28 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.