

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 15/1996 rd

Regeringens proposition 81/1996 rd

Till Förvaltningsutskottet

Riksdagen remitterade den 21 maj 1996 regeringens proposition 81/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen angående skjutvapen och skjutförnödenheter till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört konsultative tjänstemannen Jouni Laiho vid inrikesministeriet samt professorerna Antero Jyränki, Olli Mäenpää och Ilkka Saraviita.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagen angående skjutvapen och skjutförnödenheter ändras. Ändringen syftar till att införa behövliga nationella bestämmelser för att genomföra rådets direktiv.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen sägs att syftet med 15 § 1 mom. regeringsformen är att stadganden om rättsliga begränsningar av idkande av näring skall utfärdas genom lag. Enligt lagförslaget krävs det tillstånd för kommersiella transaktioner med skjutvapen, skjutförnödenheter och vapendelar. Bestämmelser om de allmänna villkoren för att få meddela tillstånd utfärdas genom förordning. Föreslagna 1 och 9 §§ utgör tillsammans en grundläggande regel på lagnivå för rättslig begränsning av idkande av näring i fråga om skjutvapen.

I 9 § stadgas också om andra befogenheter. Den innehåller enligt propositionen en uttömmande förteckning över omständigheter som kan regleras genom förordning.

Eftersom det är fråga om en befogenhetsreglering som går ut på att en del av de rättsliga begränsningarna av näringsverksamheten får regleras på förordningsnivå är det enligt reger-

ingen önskvärt att utlåtande om lagförslaget begärs av grundlagsutskottet.

Utskottets ställningstaganden

Regleringen av innehav av skjutvapen, handel med dem och liknande, till exempel kravet på tillstånd, begränsar rätten att fritt använda skjutvapen och överlåta egen egendom. Bakom en sådan reglering ligger emellertid viktiga och starka samhällseliga intressen som med hänsyn till det grundlagsfästa skyddet för egendom inte har ansetts utgöra något allmänt hinder för exempelvis kravet på tillstånd.

Det är därför viktigare att granska lagförslaget utifrån nya 15 § 1 mom. regeringsformen, i synnerhet som detta lagrum anger att var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom näring som han fritt valt. Enligt motiveringen till den regeringsproposition som ledde till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, sid. 71/II) torde den mest problematiska begränsningen av rätten att idka näring vara att näringsidkande förutsätter tillstånd. I motiveringen konstaterades att kravet på tillstånd i vissa delar bygger på förordningar, och följaktligen har revideringen av lagstiftningen haft som mål att minska antalet näringar som förutsätter tillstånd och i hierarkin föra över regleringen av näringsverksamhet från förordningsnivå till lagnivå. På grundval av detta kan det anses att huvudregeln enligt 15 § 1 mom. regeringsformen är näringsfrihet och att det i undantagsfall får krävas tillstånd men det bör alltid vara reglerat genom lag.

Sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft måste de krav som följer av revideringen iaktas i all lagstiftning som påverkar idkande av näring. Kravet på att tillstånd skall regleras på lagnivå innebär att rätten att inskränka näringsfriheten inte får delegeras till lägre nivå än en lag. I detta hänseende är det viktigt att lagstadgade inskränkningar i grund-

läggande fri- och rättigheter är exakta och noga avgränsade och att deras substans, såsom omfattning och förutsättningar, framgår av lagen.

Kriterierna för tillstånd, det vill säga de tillståndspliktiga funktionerna framgår av 1 § 19 § 1 mom. ingår befogenhetsbestämmelser i sju punkter till förmån för den som utfärdar förordning. Momentet måste bedömas punkt för punkt utifrån 15 § 1 mom. regeringsformen.

Befogenheterna i 9 § 1 mom. 1—3 punkten gäller främst tekniska omständigheter och definitionsfrågor. Statsförfattningsrättsligt sett medför befogenheterna inga problem.

Det s.k. europeiska skjutvapenpasset som 4 punkten gäller är enligt behörigt direktiv inget självständigt tillstånd utan utfärdas bara som bevis på att innehavaren har rätt att inneha och använda ett skjutvapen. Passet kan regleras genom förordning, vilket betyder att inte heller denna befogenhet är något konstitutionellt problem.

I flera hänseenden är 5 punkten i befogenhetsparagrafen mycket omfattande och allmänt formulerad när det gäller delegering till förordningsnivå. Det skall stadgas genom förordning om tillståndsförfarande, förutsättningar för utfärdande, återkallelse och upphörande av tillstånd, åtgärder vid upphörande och återkallelse, liksom om förfarandet vid inlösen av skjutvapen, skjutförnödenheter och vapendelar som tillfaller staten samt om behörig myndighet enligt 1 § för de ändamål som nämns helt allmänt i lagen. Sådana befogenheter kan bara införas i grundlagsordning, om en så här omfattande befogenhet över huvud taget anses behövlig och tillbörlig. Om lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning måste det finnas grundläggande bestämmelser i lagen om alla de nämnda omständigheterna, eventuellt med undantag för vissa procedurfrågor. Vad gäller själva innehållet i regleringen är det viktigt med tanke på 15 § 1 mom. regeringsformen att bestämmelserna om tillståndskriterier och till-

ståndets 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.

Befogenheten i 6 punkten ingriper i den grad i angelägenheter hänförliga till grunderna för rättsstatus att kriterierna för skyldigheterna måste skrivas in i bemyndigandet. Bara under denna förutsättning kan bemyndigandet utfärdas genom en vanlig lag.

Punkt 7 medger öppet ytterligare inskränkningar med stöd av en generalklausul om "så skilt farliga skjutvapen m.m.". På denna punkt i bemyndigandet så omfattande att förslaget strider mot grundlagen. Om lagen skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning måste det stadgas om extra restriktioner, framför allt om innehåll och kriterier, lika exakt som det ovan krävs för punkten.

Straffparagraferna 5 och 5 a kriminaliserar gärningar som också gäller förfaranden som strider mot stadganden som utfärdas med stöd av lagen. När det gäller de öppna befogenhetsbestämmelserna är straffstadganden av denna typ en aning problematiska med beaktande av 6 a regeringsformen. Men de problematiska punkterna uttunnas om lagen kompletteras i betydande omfattning för att göra befogenheterna i 9 mindre öppna.

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar i fråga om 9 § 1 mom. 5—7 punkten inte beaktas på tillbörlig sätt.

Helsingfors den 29 maj 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaioja /cent,

Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /grön, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr och Jorma Rantanen /sd.