

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av skjutvapenlagen och av vissa andra lagar som har samband med den, till godkännande av tilläggsprotokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 september 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av skjutvapenlagen och av vissa andra lagar som har samband med den, till godkännande av tilläggsprotokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 106/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- projektchef Mika Lehtonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- forskare, juridisk rådgivare Pertti Eilavaara
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- kansler, juris doktor Kauko Sipponen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner tilläggsprotokollet från 2001 mot olaglig tillverk-

ning av och handel med skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition till Förenta natio-

nernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, till den del som protokollet hör till Finlands behörighet.

Åtagandena enligt protokollet har att göra med bekämpning av olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition. Protokollet omfattar i huvudsak bestämmelser som förbättrar samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna i de fördragsslutande staterna. Dessutom innehåller det bestämmelser som ställer minimikrav på den nationella lagstiftningen om införsel och utförsel av skjutvapen. Där finns vidare bestämmelser om att skjutvapen ska märkas med koder och om att all vapenförmedling kräver tillstånd. Vissa bestämmelser hör till Europeiska gemenskapens behörighet. Finland undertecknade i likhet med Europeiska gemenskapen tilläggsprotokollet 2002. Det trädde i kraft 2005.

Finlands lagstiftning om skjutvapen uppfyller i det stora hela åtagandena i protokollet. För att protokollet ska kunna sättas i kraft måste 41 kap. 1 § i strafflagen ändras. Regeringen föreslår att protokollet sätts i kraft genom en blankettlag. Lagens ikraftträdande ska bestämmas genom förordning av republikens president.

Det föreslås dessutom att skjutvapenlagen och vissa lagar som har samband med den ska ändras. Översynen av skjutvapenlagen hör delvis samman med det nationella genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/51/EG av den 21 maj 2008 om ändring av rådets direktiv 91/477/EG om kontroll av förvärv och innehav av vapen. Genom direktivet har de bestämmelser i protokollet genomförts som hör till området för gemenskapslagstiftningen.

Syftet med översynen av skjutvapenlagen är att öka vapensäkerheten av nationella hänsyn. För tillstånd att förvärva ett skjutvapen föreslås

en allmän nedre åldersgräns på 18 år. I framtiden ska bara personer som fyllt 20 år få tillstånd för handeldvapen. Förvärvstillstånd utifrån sport- eller hobbyskytte ska bara kunna meddelas en person som är medlem i en förening med tillstånd enligt 4 § i föreningslagen. Tillsynen över tillståndssökandens och tillståndshavarens personliga lämplighet ska bli effektivare. Tillståndsmyndigheten ska få uppgifter om tillståndshavarens tjänstgöring och bedömningen av hans eller hennes tjänsteduglighet av försvarsmakten. En värnpliktig tillståndssökande ska i samband med ansökan visa upp ett intyg över fullgjord tjänstgöring eller en utredning över orsaken till att tjänstgöringen har skjutits upp eller avbrutits. Tillståndssökanden ska förpliktas att genomgå ett lämplighetstest som prövar dennes personliga lämplighet. Vidare föreslås tillståndsmyndigheten få rätt att med tillståndssökandens eller tillståndshavarens samtycke få uppgifter om dennes hälsa. Yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ska ha rätt att göra en anmälan hos polisen om en person som inte är lämplig att inneha ett vapentillstånd.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen om sättande i kraft av tilläggsprotokollet avses träda i kraft vid samma tidpunkt som tilläggsprotokollet träder i kraft nationellt.

I motiven till lagstiftningsordningen redovisas de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen. Vidare bedöms förslaget om skjutvapenlagen mot grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och hemfriden och 13 § om mötes- och föreningsfriheten.

Enligt motiven kan protokollet godkännas med enkel majoritet och lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen finner det tillrådligt att grundlagsutskottet uttalar sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering**Behov av riksdagens godkännande*

Regeringen föreslår att tilläggsprotokollet från 2001 mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet godkänns till den del som protokollet hör till Finlands behörighet.

Utifrån 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

I tilläggsprotokollet till konventionen ingår en lång rad bestämmelser som enligt redovisningen i propositionens motivering hör till området för lagstiftning. Det betyder att riksdagens godkännande av tilläggsprotokollet är nödvändigt.

Godkännandebeslutets räckvidd

Som framgår av motiven är tilläggsprotokollet ett s.k. blandat avtal, dvs. ett avtal med delad behörighet. En del av bestämmelserna faller därmed inom Europeiska unionens behörighet och andra inom medlemsstaternas behörighet. Därför föreslås riksdagen godkänna tilläggsprotokollet i de delar som faller inom Finlands behörighet. Förslaget till hur riksdagens godkännandebeslut ska formuleras följer hävdvunnen praxis (t.ex. GrUU 20/2009 rd).

Relation till grundlagen

De bestämmelser i tilläggsprotokollet som ingår i Finlands behörighet gäller inte grundlagen på det sätt som avses i 94 § i grundlagen. Beslut om godkännande av dem tas därmed med enkel majoritet av rösterna.

Förslaget till ikraftträdandelag

Ett förslag om ikraftträdande av internationella förpliktelser behandlas enligt 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Lagförslag 5 innehåller en normal blankettlag för att sätta i kraft de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftning. Ur grundlagssynvinkel är de inget problem och ger inte heller anledning till några andra invändningar mot förslaget. Därmed kan lagförslag 5 behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslaget till lag om ändring av skjutvapenlagen

Skjutvapenlagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 35/1997 rd). Utgångspunkten för bestämmelserna om skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition är att det ska krävas tillstånd för att förvärva och inneha dem och för att bedriva vapennäring. Tillstånd kan beviljas om det finns goda grunder för det och det inte finns anledning att misstänka missbruk av tillståndet eller av de föremål som förvärvats eller innehas med stöd av tillståndet.

Åldersgränsen för förvärvstillstånd

Regeringen föreslår höjda och graderade åldersgränser för tillstånd att förvärva skjutvapen. Tillstånd att förvärva handeldvapen ska kunna meddelas den som fyllt 20 år och skjutvapen den som fyllt 18 år. Att den nedre gränsen höjs till 18 år beror på genomförandet av direktivet om ändring av vapendirektivet.

Att myndiga personer särbehandlas sinsemellan när det gäller förvärv och innehav av vissa skjutvapen är betydelsefullt med hänsyn till 6 § 2 mom. i grundlagen, där det sägs att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av ålder. Grundlagsutskottet konstaterar med hänvisning till förarbetena till reformen av de grund-

läggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) och till sin egen hävdvunna tolkningspraxis att den allmänna jämlikhetsprincipen inte ställer några stränga villkor för lagstiftarens prövning när man eftersträvar en lagstiftning som beaktar samhällsutvecklingen vid en viss tid (GrUU 37/1997 rd). Utskottet har dessutom brukat anse att det väsentliga är om det kan motiveras, på ett sätt som är acceptabelt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, att människor särbehandlas i lagstiftning (se GrUU 46/2006 rd och de utlåtanden från utskottet som där nämns).

Den högre åldersgränsen på 20 år gäller lätt-dolda skjutvapen. I motiven hänvisas det till de brott mot liv som en 18-åring begick i skolcentret i Jokela 2007. Den nya åldersgränsen har ställts med tanke på att man i den åldern i regel har slutfört sina studier i läroanstalter på andra stadiet och att man då har deltagit i uppbåd och kanske redan har fullgjort vapentjänst. Då är det i många fall möjligt att få fram fler uppgifter om den tillståndssökande för att kunna bedöma lämpligheten att inneha skjutvapen. Det finns godtagbara grunder med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna för att höja åldersgränsen för handeldvapen till 20 år.

Medicinsk bedömning för tillstånd att förvärva och inneha skjutvapen

Utifrån 45 § 1 mom. i skjutvapenlagen kan förvärvstillstånd meddelas den som på grundval av sitt hälsotillstånd och beteende kan anses vara lämplig att inneha skjutvapen. I momentet föreslås en sådan ändring att förvärvstillstånd kan meddelas bara om den sökande samtycker till att polisen har rätt att få en sådan medicinsk bedömning av sökanden som hjälper tillståndsmyndigheten att bedöma sökandens lämplighet att inneha skjutvapen.

Det framgår av motiven att tillståndssökandens samtycke regelmässigt ska begäras när tillståndsansökan lämnas in. Men en medicinsk bedömning begärs bara när det utifrån tillgänglig information eller en intervju med sökanden finns orsak att ifrågasätta dennes lämplighet. På grund av informationens känslighet bör den omständigheten nämnas i lagen.

Regeringen föreslår att 35 § 3 mom. i lagförslag 3 kompletteras med en bestämmelse om att polisen trots tystnadsplikt har rätt att för bedömningen av den personliga lämpligheten i fråga om en person som söker eller innehar ett tillstånd som avses i skjutvapenlagen och i fråga om en person för vilken ett godkännande som avses i skjutvapenlagen söks eller som har fått ett sådant godkännande få de uppgifter som är nödvändiga om en värnpliktigs tjänstgöring och tjänsteduglighet och bruk av rusmedel och våldssamma beteende. Med personens samtycke har polisen dessutom rätt att få uppgifter om dennes hälsa. Det framgår av paragrafens 5 mom. att uppgifterna bara får användas vid tillståndsprövning enligt skjutvapenlagen. Vägran till samtycke kan enligt 67 § 2 mom. 4 punkten leda till att innehavstillståndet återkallas.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla i relation till grundlagens 10 § 1 mom. som garanterar var och en skydd för privatliv och personuppgifter. Enligt momentets andra mening utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Uppgifter om hälsotillståndet är i princip det slag av känsliga personuppgifter som för att kunna utlämnas till utomstående kräver att de allmänna begränsningsvillkoren i grundlagen är uppfyllda. Det finns särskilt tungt vägande skäl med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna för lagstiftningen som i sista hand går tillbaka till rätten till liv, personlig frihet och integritet, som är trygga-de i 7 § i grundlagen. Syftet är att säkerställa att en person är lämplig att inneha ett skjutvapen och inte orsakar sig själv eller någon annan risk för liv eller hälsa.

De föreslagna bestämmelserna utgår från att sökanden ger sitt samtycke till att uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd lämnas ut. Grundlagsutskottet har ansett att samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning och att det väsentliga i sammanhanget är vad som i en viss situation ska anses som relevant samtycke. Det är å andra sidan klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna inte som juridisk fråga alltid kan

förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att en viss åtgärd kräver att den som utsätts för åtgärden ger sitt samtycke. Skyddet kan inte i vilket som helst slag av ärende vara beroende enbart av den berörda personens samtycke. Utskottet har krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara exakt och noga avgränsad, att den föreskriver hur samtycket ges och hur det återtas, att det säkerställs att samtycket är genuint och ges av fri vilja och att lagstiftningen är nödvändig (GrUU 19/2000 rd, GrUU 27/1998 rd).

I det här sammanhanget är det inte fråga om genuint samtycke, eftersom vägran hindrar att man får förvärvstillstånd eller kan vara en orsak till att innehavstillstånd återkallas. Utskottets uppfattning är att tillståndsmyndighetens rätt att få uppgifter om den som söker eller innehar skjutvapenlicens eller som söker eller meddelas godkännande inte bör bygga på personens samtycke.

I sin bedömning av myndigheternas rätt att få och lämna ut uppgifter mot skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen bland annat tagit fasta på vilka uppgifter och vem rätten till tillgång till uppgifter omfattar och vilken kopplingen är mellan den rätten och uppgifternas nödvändighet (GrUU 23/2006 rd). Myndigheternas rätt att få uppgifter och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över uppgiftsinnehållet. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (GrUU 14/2002 rd).

Utskottet anser att 45 § 1 mom. i förslaget om skjutvapenlagen och 35 § 3 mom. i förslaget om polislagen behöver ändras så att polisen har rätt att få tillgång till uppgifter om en sådan persons hälsa som söker eller innehar ett tillstånd enligt skjutvapenlagen och för vilken ett godkännande söks eller som har fått ett sådant godkännande, om uppgifterna är nödvändiga för myndighetens bedömning av personens lämplighet för innehav av skjutvapen eller för en uppgift som kräver

godkännande. Dessutom finns det anledning att kontrollera hur 45 § 1 mom. i skjutvapenlagen och 35 § 3 mom. i polislagen ställer sig till varandra när det i dem delvis föreskrivs om samma saker.

Anmälningrätt

Läkare och andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården har enligt 114 § 1 mom. i skjutvapenlagen av grundad anledning rätt, trots sekretessbestämmelser, att polisanmäla en person som kan anses vara olämplig att inneha skjutvapen, vapendelar, patroner eller särskilt farliga projektiler.

I lagförslag 4 föreslås ett tillägg i 97 a § om att nödvändiga uppgifter om en värnplikts tjänstgöring och tjänsteduglighet trots tystnadsplikt får lämnas ut ur värnpliktsregistret för bedömningen av om den som söker eller innehar ett tillstånd som avses i skjutvapenlagen och den som ett godkännande enligt skjutvapenlagen söks för eller som har fått ett sådant godkännande har personlig lämplighet för det. Vidare föreslås militärmyndigheten få lämna uppgifterna till polisen också på eget initiativ, om det enligt myndighetens bedömning finns grundad anledning att misstänka att den värnpliktige är olämplig att inneha skjutvapen, vapendelar, patroner eller särskilt farliga projektiler.

Genom rätten för läkare och andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården att göra anmälan vill man försäkra sig om att sådana personer inte innehar skjutvapen som med vapnen kan orsaka sig själv fara eller risk för någon annans liv och hälsa. Det finns ett tungt vägande samhälleligt skäl och godtagbara grunder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna för anmälningrätten.

Formuleringen i 114 § 1 mom. om rätt för läkare och andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården att göra anmälan är mycket inexact. Det framgår inte vad som menas med olämplighet och hur den ska bedömas. Utifrån 45 § 1 mom. kan man sluta sig till att bedömningen utgår från personens hälsotillstånd och beteende. Av motiven till bestämmelsen framgår det att en läkare eller yrkesutbildad person

inom hälso- och sjukvården har anmälningsrätt om de utifrån patientuppgifter och efter att ha träffat personen bedömer att han eller hon kan utgöra en fara för sig själv eller andra. Också den föreslagna bestämmelsen om militärmyndighetens anmälningsrätt är inexact, för det framgår inte på något vis vad som avses med "lämpligheten", vad bedömningen av olämplighet grundar sig på och vilka uppgifter anmälan innehåller. Det är fråga om uppgifter som har med skyddet för privatlivet att göra och därför måste bestämmelserna på grund av kravet på exakthet och noggrann avgränsning preciseras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det måste framgå av bestämmelsen vilka villkoren för anmälningsrätt är och vad anmälan får innehålla. Uttrycket "kan anses vara olämplig" måste bytas ut mot motiveringens uttryck "grundad anledning att anse att personen inte är lämplig".

Medlemskap i en skytteförening

Förvärvstillstånd för handeldvapen som används för sport- och hobbyskytte får enligt 45 § 1 mom. meddelas en fysisk person bara om denne är medlem i en förening som har ett tillstånd enligt 4 § i föreningslagen, vars verksamhet omfattar övning i bruk av skjutvapen och som inte finns endast för jakt (skytteförening). Sökanden ska dessutom visa upp ett intyg från föreningens skytteinstruktör över att han eller hon aktivt har utövat sin hobby i minst två år.

Sport- och hobbyskytte anges i 43 § i skjutvapenlagen som godtagbara användningssyften för att förvärvstillstånd ska kunna meddelas. Medlemskap i en skytteförening är inte i dag något villkor för att få förvärvstillstånd.

Grundlagens 13 § 2 mom. föreskriver att var och en har föreningsfrihet. I föreningsfriheten ingår rätten att höra eller inte höra till en förening. I utskottets tolkningspraxis (GrUU 1/1998 rd) har utgångspunkten för föreningsfrihet ansetts vara frivillig och uttryckligen uttalad vilja att ansluta sig till en förening. Den föreslagna bestämmelsen betyder inte tvångsmedlemskap i en förening, alltså medlemskap i en förening direkt på grund av bestämmelser i lag. Men efter-

som medlemskap i en förening är ett villkor för att få förvärvstillstånd, får det negativa konsekvenser för en sökande som inte hör till en förening och därmed begränsar det de facto i väsentlig grad föreningsfriheten. Det finns konstitutionellt godtagbara grunder för att begränsa föreningsfriheten. Man kan kräva av den som ansöker om förvärvstillstånd för ett handeldvapen som används för sport- och hobbyskytte att han eller hon kan bevisa sin fortsatta aktiva hobbyutövning. Det yttersta syftet med bestämmelsen är att minska förekomsten av skjutvapen bland personer som kan orsaka risk för sig själv eller andras liv och hälsa.

Medlemskap i en skytteförening som villkor för förvärvstillstånd måste också bedömas mot frågan om nödvändighet och proportionalitet. Grunden för föreningsfriheten är föreningarnas interna självbestämmanderätt och handlingsfrihet. Det betyder att föreningar fritt får godkänna de stadgar de vill och utifrån dem fritt välja sina medlemmar. Rätten att höra till en förening ger inte den enskilde någon rätt att bli medlem i vilken som helst förening (RP 309/2003 rd). Om medlemskap i en skytteförening ställs som villkor för förvärvstillstånd betyder det i praktiken att föreningens beslut att inte ta upp en person som medlem i föreningen blir en avgörande faktor för möjligheten att förvärva tillstånd. Den föreslagna bestämmelsen är därmed inte heller problemfri med tanke på vad grundlagens 21 § säger om garantierna för en god förvaltning och 124 § om delegering av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter.

Ett intyg från skytteföreningens skytteinstruktör är ett tillräckligt tillförlitligt bevis på sökandens aktiva och fortsatta sport- och hobbyskytte och det finns ingen anledning att lagstifta om medlemskap i en skytteförening som villkor för förvärvstillstånd. Det krävs en sådan justering för att lagförslaget till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lämplighetstest

I 45 c § 1 mom. i skjutvapenlagen föreskrivs att ett villkor för behandling av en ansökan om förvärvstillstånd är att sökanden genomgår ett

lämplighetstest som ordnas av tillståndsmyndigheten. Skyldigheten att genomgå lämplighetstest är betydelsefull med tanke på skyddet för personlig frihet i 7 § 1 mom. och skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen (GrUU 39/2001 rd, GrUU 59/2006 rd, GrUU 9/2007 rd).

Grunderna för den föreslagna bestämmelsen har att göra med lämplighetsbedömningen som villkor för förvärvstillstånd. Utskottet noterar inkonsekvensen i bestämmelsen. Testresultatet ska inte få användas som motiv för ett negativt beslut om tillstånd. Det förefaller emellertid att stå i strid med sista meningen i 1 mom., där det sägs att testresultatet endast får användas för den bedömning som gäller sökandens personliga lämplighet. Det ser alltså ut som om det inte fanns något verkligt behov av testet, men av motiven (s. 46) framgår det att testet inte *ensamt* skulle användas som grund för ett negativt beslut. Bestämmelsen bör kompletteras med detta.

Inspektion som berör hemfriden

Utifrån 106 b § i skjutvapenlagen har polisen rätt att genom inspektion kontrollera att den som har ett tillstånd som berättigar till innehav av skjutvapen iakttar vad som föreskrivs om förvaring av skjutvapen. Inspektion får verkställas också i lokaler som används för permanent boende om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen gäller. Tillståndshavaren ska informeras om inspektionen minst två veckor innan den verkställs.

Förslaget måste bedömas mot grundlagens 10 § om skydd för hemfriden. Utifrån 10 § 3 mom. kan det bestämmas genom lag 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. Den i grundlagen tryggade hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (GrUU 16/2004 rd).

Grundlagsutskottet har brukat anse att en åtgärd som sträcker sig till hemfriden är godtagbar "för att brott ska kunna utredas", om åtgärden kopplas till att det finns ett konkret och specificerat skäl att misstänka att det har eller kom-

mer att ske ett brott mot lagen (GrUU 44/2002 rd). Sett ur proportionalitetssynvinkel har utskottet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (GrUU 40/2002 rd). Utskottet har å andra sidan ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt vis är acceptabelt att inspektioner utförs i lokaler som omfattas av hemfriden, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (GrUU 69/2002 rd). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (Gr 7/2004 rd).

I 106 § föreskrivs om förvaring av skjutvapen och i 103 § föreskrivs det att brott mot bestämmelserna ska straffas som skjutvapenförseelse. Straffet är böter. Men det föreslagna inspektionsbemyndigandet binds inte upp vid misstanke om brott mot bestämmelserna om förvaring, och därmed berättigar bestämmelsen i sin föreslagna form inte myndigheten att utföra inspektion i lokaler som omfattas av hemfriden "för att brott ska kunna utredas". För en konstitutionell bedömning av bestämmelsen är det 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.

Med stöd av 116 § i skjutvapenlagen som kommit till med grundlagsutskottets medverkan ska polisen inspektera en vapennäringsidkares lager och förvaringslokaler för skjutvapen och vapendelar. Inspektionerna kan komma att gälla lokaler som omfattas av skyddet för hemfriden. Utskottet konstaterade att inspektionsrätten anses nödvändig på grund av den risk som stora vapenförråd utgör för den allmänna ordningen och säkerheten (7 § 1 mom. i grundlagen). Detta går tillbaka till syftet i 6 § 1 mom. i regeringsformen (7 § 1 mom. i grundlagen) att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Synpunkten var godtagbar till den del den gällde inspektioner enligt 116 § 1 mom. i skjutvapenlagen i lokaler som tillhör en person som ansöker om

näringstillstånd i vapenbranschen och vapennäringsidkare. Inspektionsbemyndigandet hade dessutom i det sammanhanget betydelsefulla drag av ordningsbestämmelser om utövande av näring (GrUU 35/1997 rd).

Frågan om inspektionsrätt i lokaler som omfattas av skyddet för en enskild persons hemfrid måste delvis bedömas från en annan synpunkt än tillåtelse att göra det inom gränserna för en vapennäringsidkares hemfrid. Grundlagsutskottet har ansett det möjligt att utsträcka myndighetens inspektionsrätt till enskilda personers hemfrid för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 39/2005 rd, GrUU 40/2002 rd, GrUU 31/1998 rd). Det har till exempel ansett att en brandinspektion är det slag av ingrepp i skyddet för hemfriden som är nödvändig för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till liv och säkerhet och skyddet för egendom, som avses i 8 § 3 mom. i regeringformen (10 § 3 mom. 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 31/1998 rd).

På grund av riskerna med användningen av skjutvapen behövs det tillstånd för att förvärva och inneha dem. Förvaringen är också noga reglerad. Genom att utsträcka inspektionsrätten till enskilda personers förvaringslokaler för vapen vill man försäkra sig om att skjutvapen förvaras enligt reglerna, minska risken för att skjutvapen hamnar i fel händer och minska riskerna för människors liv och hälsa. Det finns alltså godtagbara grunder för bestämmelserna med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt motiveringen (s. 54/II) förvarar enskilda personer nästan utan undantag sina skjutvapen hemma. Därför är inspektioner av hur skjutvapen förvaras ett nödvändigt ingrepp i hemfriden med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna enligt vad som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen.

Ur proportionalitetssynvinkel är det betydelsefullt att inspektionsrätten bara sträcker sig till de lokaler där skjutvapen förvaras. Dessutom ska tillståndshavaren informeras skriftligt om inspektionen minst två veckor i förväg. Tillståndshavaren har också möjlighet att skjuta fram inspektionen med högst två veckor. För proportionalitetens skull är det befogat att komplettera bestämmelsen med att polisen inte har inspektionsrätt, om tillståndshavaren på ett tillförlitligt sätt kan bevisa att han eller hon följer bestämmelserna om skjutvapenförvaring. Förvaltningsutskottet bör i motiven till sitt betänkande med hjälp av exempel beskriva hur detta kan bevisas. Inspektionsbemyndigandet inverkar inte på behandlingsordningen för lagen.

Skyldighet att föra register

Regeringen föreslår att 25 § i skjutvapenlagen ska ändras. Paragrafen förpliktar en vapennäringsidkare att föra register för tillsyn över utövande av näring i vapenbranschen enligt lagen. Innehållet i registret är av sådant slag att det måste betraktas som ett personregister. Det betyder att bestämmelserna är betydelsefulla med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen. Där sägs det att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag.

Utskottet har i sin praxis ansett det viktigt att det föreskrivs om registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, de tillåtna användningsändamålen inklusive om uppgifterna kan utlämnas, förvaringstiden och rättssäkerheten för de registrerade. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 19/2009 rd, GrUU 35/2008 rd och GrUU 2/2008 rd).

Utskottet noterar att registret enligt föreslagna 25 § 3 mom. ska förvaras i minst tjugo år efter det den sista anteckningen har gjorts i det. Den exceptionellt långa förvaringstiden är motiverad främst med tanke på kontrollen av näringsutövningen i vapenbranschen. I princip bör en bestämmelse som möjliggör förvaring på obegränsad tid kompletteras med att en sådan anteckning i registret utplånas så fort det inte finns någon lagfäst grund för att behandla uppgiften.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens godkännande behövs för tilläggsprotokollet i regeringens proposition till den del det ingår i Finlands behörighet,

att beslut om detta ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 4 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om medlemskap i en skytteförening i 45 § 1 mom. och om 114 § 1 mom. i lagförslag 1 och om 97 a § 2 mom. i lagförslag 4 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 29 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Elisabeth Naclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Ulla-Maj Widenroos /sv
ers. Juha Hakola /saml
Hannu Hoskonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.