

11.12.2009

Dnro 4564/2/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki**

Sisäasiainministeriön poliisiosasto

## **POLIISIN ANTAMIEN OHJEIDEN TULEE PYSYÄ LAIN PUITTEISSA**

### **1 KANTELUT**

Oikeusasiamiehelle tehtiin lokakuussa 2008 useita kanteluita, joissa arvosteltiin sisäasiainministeriön poliisiosaston aiemmin samana syksynä antamia ampuma-aselupia koskevia ohjeita. Lisäksi apulaisoikeuskansleri siirsi yhden samaa asiaa koskevan kantelun oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Kanteluissa arvosteltiin ensinnäkin sitä, että pistoolin, pienoispistoolin, revolverin ja pienoisrevolverin hallussapitoluvat tulisi ohjeen mukaan antaa aina määräaikaisina. Kantelijat viittasivat siihen, että ampuma-aselain mukaan hallussapitolupa myönnetään toistaiseksi, jollei sitä erityisestä syystä ole annettava määräajaksi. Kantelijat arvostelivat myös vaatimusta lääkärintodistuksen esittämisestä. Samoin pidettiin kohtuuttomina niitä vaatimuksia, joita ohjeet asettavat ampumaharrastuksen osoittamiselle. Lisäksi kantelijat olivat huolissaan aseharrastajien tasapuolisesta kohtelusta.

### **2 SELVITYS**

Kantelujen johdosta hankittiin sisäasiainministeriön poliisiosaston selvitys. Lisäksi olen tutustunut arvosteltuihin sisäasiainministeriön ampuma-aselupien hakemista koskeviin ohjeisiin (mukaan lukien 16.11.2009 poliisilaitoksille lähetettyyn ohjeiden muutokseen, josta ei sinänsä ole kanneltu), ampuma-aselain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen 106/2009 ja eräisiin eri hallinto-oikeuksien ratkaisuihin ampuma-aselupa-asioissa kesä-syyskuulta 2009.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Taustaa**

Sisäasiainministeriön poliisiosasto antoi 16.10.2007 ohjeen aselupakäytäntöjen yhtenäistämistä (yhtenäistämishoje). Tämän laajan ja yksityiskohtaisen ohjeen tavoitteena oli, että aselupia myönnettäisiin yhdenmukaisin perustein ja aselupien haltijoita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti koko maassa. Lisäksi pyrittiin siihen, että jo lupaharkintavaiheessa voitaisiin ennalta estää ampuma-aseen väärinkäyttöä ja ampuma-aserikoksia. Tarkoituksena oli, että lupa- ja peruutusharkinnassa arvioitaisiin entistä tarkemmin luvan antamisen ja peruuttamisen edellytykset (sisäasiainministeriön tiedote 18.10.2007). Ohjeessa todetaan, että lupaviranomaisen har-

kintavaltaa ohjaavat lakiin sisällytetyt luvan myöntämistä ja peruuttamista koskevat oikeusohjeet eikä mainittu ohje rajoita lupaviranomaisen lakiin perustuvaa harkintavaltaa "eikä siten ole oikeudellisesti sitova".

Marraskuussa 2007 lukiolainen surmasi ampumalla kahdeksan ihmistä ja itsensä Jokelassa. Syyskuussa 2008 puolestaan opiskelija ampui kymmenen ihmistä ja itsensä Kauhajoella. Molemmissa tapauksissa tekoväline oli pienoispistooli.

Tämän jälkeen sisäasiainministeriön poliisiosasto antoi 29.9.2008 ohjeen "Ampuma-aseiden hallussapitolupien antaminen ja peruuttaminen", jonka tarkoituksena oli täydentää edellisenä syksynä annettua yhtenäistämishojetta. Uutta ohjetta vielä täydennettiin 14.10.2008 lähetetyllä kirjeellä. Kanteluissa arvostellaan erityisesti näitä syksyllä 2008 annettuja ohjeita.

Kesäkuussa 2009 hallitus antoi eduskunnalle esityksen 106/2009 ampuma-aselain muuttamisesta. Tämän lakiesityksen käsittely eduskunnassa on kesken.

Poliisiosasto muutti 16.11.2009 ohjeistustaan lääkärintodistuksen esittämisen osalta.

## 3.2

### Kannanotto

#### Lähtökohtia

Kanteluissa arvostellaan ampuma-aselupien myöntämiskäytännön muuttamista pelkillä ministeriön ohjeilla ja kantelijoiden mielestä laki ohittaen. Poliisiosaston selvityksessä on vedottu siihen, että alle vuoden sisällä tapahtui kaksi kouluampumista, joissa käytettiin pienoispistoolia. Olosuhteet olivat muuttuneet ja jotain oli tehtävä. Ohjeet oli tarkoitettu väliaikaisiksi, kunnes samaan aikaan käynnistetty aselainsäädännön uudistaminen saataisiin voimaan.

Korostan, että tehtäviini laillisuusvalvojana ei kuulu ottaa kantaa siihen, kuinka tehokkaita tai tarkoituksenmukaisia puheena olevissa ohjeissa esitetyt toimenpiteet ovat esimerkiksi aseiden väärinkäyttämisen estämisessä tai millaisia vaatimuksia aselupien myöntämiselle tulisi jatkossa asettaa. Arvioitavanaani ei siis ole se, kuinka helppoa tai vaikeaa ampuma-aseiden hallussapitolupien myöntämisen tulisi olla. Ampuma-aselupien sääntelyyn ottaa pian kantaa eduskunta käsitellessään hallituksen esityksestä 106/2009, jossa useat ohjeiden menettelytavat on nostettu lain tasolle.

Nyt on kysymys kanteluissa esiin tuoduista kysymyksistä, ei ohjeiden kaikkien yksityiskohtien läpikäymisestä. Korostan myös, että arvioin asiaa nykyisen lainsäädännön ja sen esitöiden perusteella, enkä ota kantaa siihen, miten lupakysymyksiä tulisi tai voidaan jatkossa säännellä.

Lähtökohtana on, että nykyinen ampuma-aselaki antaa soveltajalleen varsin paljon harkintavaltaa. Monissa tilanteissa on mahdollista perustella useita hyvinkin erilaisia ratkaisuja, jotka sinällään mahtuvat lain suoman harkintavallan piiriin. Sen, mitä on kussakin yksittäistapauksessa pidettävä oikeana ampuma-aselain tulkintana, ratkaisevat tuomioistuimet, viime kädessä korkein hallinto-oikeus. On myös pidettävä mielessä, että vaikka tuomioistuin harkinnassaan päätyisi toiseen lopputulokseen kuin poliisilaitos, ei pelkästään tästä voida vielä päätellä, että poliisilaitoksen ratkaisu olisi ollut lainvastainen. Ampuma-aselaki jättää tilaa tulkinnalle, ja eri ratkaisijat voivat sinänsä lain puitteissa ja perustellusti päätyä erilaisiin lopputuloksiin.

Olen tutustunut muutamiin eri hallinto-oikeuksien ratkaisuihin, joissa on muun muassa ollut kysymys nyt käsiteltävänä olevissa kanteluissa arvostelluista ohjeista ja joissa poliisilaitoksen päätös on kumottu. Tapauksia on varmasti muitakin. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa tuomioistuimissa vireillä oleviin asioihin. Kuitenkin katson voivani lausua seuraavaa ilman, että sitä voitaisiin pitää puuttumisena riippumattomien tuomioistuinten toimintaan. Tuomioistuimet eivät luonnollisesti ole millään tavalla sidottuja minun esittämiini näkemyksiin.

Viranomaisen voi antaa oikeusnormeja - materiaalisia, oikeuksia tai velvollisuuksia määritteleviä oikeussääntöjä - vain, jos sille on laissa nimenomaisesti määritelty tällaista norminantovaltaa. Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä seuraavaa.

"Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu."

Ampuma-aselain 119 §:ssä onkin säädetty, mistä asioista voidaan valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön asetuksella antaa tarkempia määräyksiä. Nyt arvostelluissa ohjeissa ei kuitenkaan ole kysymys tällaisista tarkemmista määräyksistä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto nimittäin toteaa selvityksessään, että ohjeiden antaminen on perustunut poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:ään. Sen mukaan sisäasiainministeriön poliisiosasto toimii poliisin ylijohtona, jonka tehtävänä on muun muassa suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja koko maassa sekä vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa.

Arvostelluissa ohjeissa on kysymys sinänsä yleisestä ilmiöstä. Erilaisilla yleiskirjeillä, ohjeilla tai määräyksillä voidaan toteuttaa hallinnon ohjausta, joka voi koskea myös lainsäädännön soveltamista. Tätä kutsutaan hallinnolliseksi norminannoksi tai normiohjaukseksi (ks. esim. Mäenpää: Hallinto-oikeus s. 142). Tämä on sinänsä sallittua ja esimerkiksi käytäntöjen yhtenäistämiseksi toivottavaakin. Tällaisella norminannolla on kuitenkin rajansa. Vain lailla voidaan säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Muutoinkin kaikessa viranomaisen norminannossa on otettava huomioon oikeusnormien hierarkia. Viranomaisten päättämien oikeusnormien on sopeutettava ylemmänasteisiin normeihin ja asiaa koskevan lainsäädännön tavoitteisiin (Näin Mäenpää emt. s. 135).

Käsitykseni mukaan kanteluissa arvostellut ohjeet eivät sido yksittäistä ampuma-aseasian ratkaisijaa. Poliisin ylijohto ei yleisen johto- ja ohjausvaltansa perusteella voi oikeudellisesti sitovasti määrätä, miten sen alaisen hallinnon tulisi yksittäistapauksessa soveltaa ampuma-aselupien edellytyksiä koskevia säännöksiä. Puheena olevat ohjeet eivät luonnollisesti voi syrjäyttää lakia. Tämä on sinänsä selvää jo perustuslain 107 §:nkin nojalla, jossa säädetään, että jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa.

Vaikka ohjeet eivätkään sido lainsoveltajaa, ne eivät ole missään nimessä olleet vaikutuksettomia. On riidatonta, että ohjeet ovat eräiltä osin muuttaneet ampuma-aselupien myöntämiskäytäntöä merkittävästi. Varsinkin käsiaseilupien saaminen on selvästi aiempaa vaikeampaa.

Seuraavaksi käsittelen eräitä yksittäisiä kysymyksiä.

### Luottamuksensuoja

Käytännön äkillinen muutos herättää kysymyksen siitä, onko tämä hallintolain 6 §:n luottamuksensuojan mukaista. Sen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallinnon asiakas on oikeutettu luottamaan siihen, että viranomainen noudattaa omaksumaansa tulkintaa tai soveltamiskäytäntöä. Näin on kuitenkin vain, elleivät olosuhteet ole olennaisesti muuttuneet tai aiempi käytäntö ole selvästi lainvastainen (Mäenpää emt. s.394). Selvää onkin, ettei lain soveltamiskäytäntö voi olla täysin muuttumaton, vaan sen on voitava kehittyä, jos olosuhteet muuttuvat. Juuri tähän poliisiosasto vetoaa ja tälle käsitykselle on mielestäni nähtävissä perusteita. Jos katsotaan, että aiemmin voimassa ollut käytäntö on johtanut lain tavoitteiden (esimerkiksi aseiden väärinkäytön estäminen) kannalta huonoihin tuloksiin, käytäntöä voidaan muuttaa, toki lain puitteissa.

En pidä käytännön muutosta yksittäisen ampuma-aseluvanhakijan (joka on kanteluissa esiin tuotujen näkökulma) kannalta luottamuksensuojan vastaisena. Kenelläkään ei ole ehdotonta subjektiivista oikeutta saada asetta itselleen.

Sen sijaan asekauppaa elinkeinonaan harjoittavien näkökulmasta käytännön äkillinen muuttuminen on ongelmallisempaa. He ovat rakentaneet ja mitoittaneet toimintansa tietyn viranomaiskäytännön pohjalta. Jos käytäntöä olisi muutettu lailla, elinkeinonharjoittajilla olisi ollut paremmin aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen. Nyt käytäntö muuttui erittäin nopeasti käsiaseiden osalta. En kuitenkaan katso, että tältä osinkaan olisi jäljempänäkin esitetty huomiota ottaen aihetta epäillä sellaista menettelyä, joka antaisi aiheen käsitellä tätä kysymystä enemmälti luottamuksensuojan kannalta.

### Hallussapitoluvan voimassaolo

Vaikka ohjeet eivät olisikaan sitovia, eivät ne tietenkään saa ohjata viranomaisia lainvastaisiin päätöksiin. Kanteluissa on yksittäisistä ohjeiden kohdista tuotu esiin ensinnäkin se, että ohje olisi ampuma-aselain 53§:n 1 momentin vastainen. Lain mukaan hallussapitolupa annetaan toistaiseksi, jollei sitä erityisestä syystä ole annettava määräajaksi. Ohjeessa on todettu, että "hallussapitolupalupa pistooliin, pienoispistooliin, revolveriin ja pienoisrevolveriin tulisi aina myöntää määräaikaisena".

Lain esitöissä (hallituksen esitys 183/1997) todetaan muun muassa seuraavaa:

"Ampuma-aseen pysyvään hallussapitoon oikeuttava hallussapitolupa annettaisiin tavallisesti luvan voimassaoloaikaa rajoittamatta. Hallussapitolupa olisi siten pääsääntöisesti annettava toistaiseksi voimassa olevana. Erityisestä syystä hallussapitoluvan voisi kuitenkin antaa määräaikaisena. Tämä voisi olla perusteltua muun ohella silloin, kun kyseessä on luvansaajan ensimmäinen ampuma-ase. Jos luvan hakija ei kykene tarkoin selvittämään aseharrastuksensa laatua ja aktiivisuutta, lupahakemus tulisi yleensä hylätä, koska lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentissa tarkoitetut lupaedellytykset eivät tuolloin täytyisi. Tapauksissa, joissa luvan hakijan antama selvitys aseharrastuksestaan ei täysin tyydytä lupaviranomaista, luvan antaminen määräaikaisena voisi olla kuitenkin perusteltua."

Kantelijoiden mielestä ohje on ristiriidassa lain kanssa. En kuitenkaan katso, että ohje olisi lainvastainen. Lain ilmaisu "erityinen syy" jättää tilaa tulkinnalle. Korostan, että tästä erillinen

kysymys on se, mikä tulkinta on perustelluin; viime kädessä jää tuomioistuinten ratkaistavaksi, onko luvan määräaikaaisuudelle "erityistä syytä". Lain esitöissä annetut esimerkit eivät ole tyhjentävä luettelo "erityisistä syistä".

Joka tapauksessa olisi käsitykseni mukaan ollut perusteltua korostaa ohjeessa, että kysymys on tältäkin osin lopulta yksittäistapauksellisesta harkinnasta. Tiettyjen asetyyppien lupien kategorinen ohjaaminen määräaikaiseksi ilman lainmuutosta on nykyisin voimassa olevan lain sanamuodon ja sen esitöiden valossa ongelmallista. Sitä näkemystä, että tältä osin on kysymys lainsäädännön alaan kuuluvista kysymyksistä, puoltaa se, että hallituksen esityksessä 106/2009 esitetään laissa säädettäväksi, että ensimmäinen hallussapitolupalupa (muun muassa) pistooliin, pienoispistooliin, revolveriin ja pienoisrevolveriin annetaan enintään viiden vuoden määräajaksi (ja alle 20-vuotiaille näiden aseiden hallussapitolupia ei myönnettäisi).

Oma kysymyksensä on se, onko nykyisen lain ilmaisu "erityinen syy" avoimuudessaan liian tulkinnanvarainen. Tähän ottanee lainsäätäjä piakkoin kantaa.

### Lääkärintodistuksen vaatiminen

Ampuma-aselain 45 §:n mukaan hankkimislupa voidaan antaa sellaiselle 18 vuotta täyttäneelle henkilölle, jota terveydentilansa ja käyttäytymisensä perusteella on pidettävä sopivana pitämään hallussa ampuma-aseita ja aseiden osia.

Poliisiosasto toteaa selvityksessään, että lupaviranomaisella on tarve saada asiantuntijan arvio siitä, onko luvanhakijalla sellainen psyykinen sairaus tai mielenterveyden ongelma, jonka vuoksi hän on itselleen tai toisille vaarallinen. Ampuma-aseasetuksen 43 §:n 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi vaatia hakijaa esittämään (muitakin kuin asetuksessa erikseen mainittuja) luvan antamisen edellytyksiä koskevia selvityksiä. Lääkärintodistuksen esittämismuutoksen oli selvityksen mukaan käytetty jo ennen Jokelan ja Kauhajoen tapahtumiakin, mutta niiden jälkeen sen käyttö laajeni merkittävästi.

Poliisiosasto on ohjeessaan 29.9.2008 painottanut, että lupaviranomainen voi tarvittaessa pyytää luvanhakijaa toimittamaan lääkärintodistuksen terveydentilastaan. Lisäksi todetaan, että harkittaessa luvan antamista pistooliin, pienoispistooliin, revolverin ja pienoisrevolverin hallussapitoon, on lupaviranomaisen aina pyydettävä tätä esittämään itseään koskeva lääkärintodistus, josta käy ilmi, onko hänellä sellainen psyykinen sairaus tai mielenterveyden ongelma, jonka vuoksi hän on itselleen tai toisille vaarallinen. Kirjeessään 14.10.2008 poliisiosasto totesi, että lääkärintodistuksen esittämismuutoksen velvollisuus koskee kaikkia pistooliin, pienoispistooliin, revolverin ja pienoisrevolverin hankkimisluvan ja rinnakkaisluvan hakijoita, ei pelkästään ensimmäisen luvan hakijoita.

Totean, että 16.11.2009 poliisiosasto on muuttanut ohjeistustaan siten, että lääkärintodistuksen esittämismuutoksen velvollisuus koskee vain ensimmäistä käsiaseilupaa hakevia.

Ampuma-aselain esitöissä (HE 183/1997) todetaan lääkärintodistuksesta seuraavaa:

"Poliisilla on poliisilain 35 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada ampuma-aseluvan voimassaolon harkitsemiseksi perustellusta pyynnöstä salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja luvanhaltijan terveydentilasta sekä päihteen käyttöön tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyvistä seikoista. Edellytyksenä tietojen saamiselle on syy epäillä, ettei luvanhaltija enää täytä luvan saamisen edellytyksiä. Momentin sanamuodon ja poliisilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 57/1994) perustelujen mukaan poliisilla ei ole oikeutta saada momentissa tarkoitettuja tietoja harkittaessa uuden luvan antamista.

Momentin perustelujen mukaan poliisin on kulloinkin kyseessä olevan luvan osalta arvioitava, millaista selvitystä luvan hakijalta edellytetään.

Esityksen mukaan lupaviranomaisella olisi oikeus edellyttää, että luvan hakija esittää lupaviranomaisen tarpeelliseksi katsoman selvityksen myös terveydentilastaan tai päihteiden käyttöön liittyvistä seikoista. Edellytyksenä tämän kaltaisten lisäselvitysten pyytämiseksi olisi, että henkilön sopivuutta ampuma-aseen hankkimiseen on syytä epäillä. Edellä tarkoitetulla menettelyllä, jonka käytännön toteuttamisesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella, ei loukattaisi luvan hakijan yksityisyyden suojaa, sillä poliisille ei annettaisi oikeutta saada ja hankkia luvan hakijan terveydentilaa koskevia tietoja ilman hänen suostumustaan. Luvan hakijan olisi itse esitettävä pyydetty selvitys. Jos pyydettyä selvitystä ei esitettäisi, ei haettua lupaa myöskään annettaisi."

Lääkärintodistuksen vaatiminen hakijalta on sinänsä täysin mahdollista lain mukaan. Varsin ongelmallisena pidän ampuma-aselain esitöiden valossa kuitenkin sitä, että arvosteltujen ohjeiden mukaan eräiden asetyyppien hakijoilta aina vaaditaan lääkärintodistus. Tätä ongelmallisuutta on sinänsä lieventänyt 16.11.2009 ohjeistukseen tehty muutos. Puheena olevan lainkohdan perusteluissa todetaan, että lääkärintodistuksen vaatiminen hakijalta edellyttäisi, että on syytä epäillä henkilön sopivuutta ampuma-aseen hankkimiseen. Pelkkä luvan hakeminen tietyn tyyppiseen aseeseen ei ole syy epäillä henkilön sopivuutta. Eri asia on, tulisiko laissa säätää lääkärintodistuksen esittämismuutoksesta tai vastaavasta - tämä on kuitenkin kysymys, joka kuuluu lainsäätäjälle. Todettakoon kuitenkin, että ampuma-aselain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 106/2009 lakia esitetään muutettavaksi niin, että hakijan tulee antaa suostumus siihen, että poliisi hankkii hakijan sopivuudesta lääketieteellisen arvion. Perusteluissa todetaan, että " tarkoituksenmukaista kuitenkin olisi, että lääketieteellistä arviota ei pyydettäisi säännönmukaisesti, vaan ainoastaan silloin, kun saatujen tietojen tai haastattelun perusteella olisi syytä epäillä luvanhakijan henkilökohtaista sopivuutta." Tässäkään ei siis lähdetä siitä, että arvio edellytettäisiin automaattisesti tiettyihin asetyyppeihin lupaa hakevilta.

Ampuma-aseissa tai -asetuksessa selvitysten vaatiminen on joka tapauksessa jätetty asian ratkaisijan harkintaan. Katson, ettei ohjeistusta ole ongelmallisuudesta huolimatta pidettävä lainvastaisena. Ohjeiden kategorisuus ei kuitenkaan ole sopusoinnussa lähtökohtana mielestäni pidettävän yksittäistapauksellisen harkinnan ja edellä siteerattujen lain esitöiden kanssa.

### Ampumaharrastuksen osoittaminen

Ampuma-aselain 45 §:n 2 momentin mukaan haettaessa lupaa ampumaurheilua tai -harrastusta varten hakijan on esitettävä harrastuksestaan luotettava selvitys. Lain esitöissä (HE 183/1997) todetaan tältä osin muun muassa seuraavaa:

"Esityksen tarkoituksena lisäksi on parantaa ampuma-aseiden käyttöön liittyvää turvallisuutta täsmentämällä luvan antamisen edellytyksiä. Luvan hakija veloitettaisiin esittämään ennen luvan saamista ampuma-harrastuksestaan perusteellinen selvitys. ---

Säännöksessä ei edellytettäisi, että luvan saaminen olisi mahdollista vain varsinaisen kilpa-ammunnan perusteella. Riittävänä olisi pidettävä myös jonkin kilpa-ammunnan lajin aktiivista harrastamista, vaikkei luvan hakijalla olisikaan tarkoitusta osallistua varsinaisiin kilpailuihin. Satunnaista maaliin ampumista ei kuitenkaan voitaisi pitää momentissa tarkoitettuna ampumaurheiluna ja -harrastuksena, vaan ampuma-urheilun ja -harrastuksen tulisi käsittää jonkin sellaisen ammunnan lajin aktiivista harrastamista, jossa järjestetään kilpailuja.

Merkitystä voidaan sen sijaan antaa sille seikalle, harrastaako luvan hakija aktiivisesti sel- laista ampumaharrastuksen muotoa, jonka perusteella hän hakee lupaa aseiden hankkimi- seen. Luvan hakija voisi ehdotuksen mukaan osoittaa tämän useilla vapaamuotoisilla keinoilla. Käytännössä eräs kelvollinen tapa olisi osoittaa kuuluvansa yhdistykseen, jossa kyseistä ampumaharrastuksen muotoa harjoitetaan. Yksistään yhdistykseen kuuluminen ei kuitenkaan olisi riittävä näyttö aktiivisesta harrastustoiminnasta.

---

Lupaviranomaisen olisi kaikin käytettävissä olevin keinoin pyrittävä selvittämään erityises- ti kaikkein tulivoimaisimpien ja tehokkaimpien aseiden osalta luvan hakijan harrastustoi- minnan laatu ja aktiivisuus. Merkkejä vakavasta harrastuksesta on ainakin osallistuminen kilpailuihin. Aloittelevien ampujien osalta selvitys voisi kuitenkin olla vapaamuotoisempi. Eräissä uusissa ammunnan lajeissa, muun muassa practical-ammunnassa ja sovel- letuissa reserviläisammunnoissa, järjestetään turvatestien kaltaisia turvallisen aseenkäsit- telyn kurssseja. Tämän tyyppisen kurssin läpäiseminen muodostaisi ainakin hyvän lähtö- kohdan lupaharkinnalle.

"Poliisiosaston ohjeessa 29.9.2008 korostetaan, että hakijan on nimettävä harrastettava laji ja osoitettava harrastavansa tätä lajia ja että lupaviranomaisen on huolellisesti arvioitava harras- tuksesta esitettävä näyttö. Kirjeessä 14.10.2008 todetaan, että aina tulisi osoittaa yhden vuo- den pituinen aktiivinen harrastus ampumaseuran ohjauksessa kyseisellä asetyypillä. Tämä harrastus ampumaseuran aseella tulisi tapahtua pistooli-, pienoispistooli-, revolveri- tai pie- noisrevolveri-tyyppisellä aseella. Aktiivista harrastamista osoittaa noin kaksi kertaa kuukau- dessa tapahtunut harrastaminen, joka on jatkunut suhteellisen tasaisesti läpi vuoden.

En katso, että ohje olisi tältäkin osin lainvastainen. Lain ilmaisu "luotettava selvitys" jättää paljon tilaa tulkinnalle. Lain esityöt näyttävät edellyttävän aktiivista harrastamista. Totean myös, että poissuljettua ei ole sekään, että aiempi käytäntö harrastuksen osoittamisessa on osin voinut olla lain esitöissä tarkoitettua vapaampi.

Tässäkin kohtaa korostan, että viime kädessä tuomioistuimet ratkaisevat, onko luvanhakija esittänyt luotettavan selvityksen harrastuksestaan. Joka tapauksessa olisi käsitykseni mukaan ollut perusteltua painottaa ohjeessa, että kysymys on tältäkin osin yksittäistapauksellisesta harkinnasta. On myös ongelmallista, jos vaadittavan selvityksen taso nostetaan ilman lain- muutosta selvästi aiempaa käytäntöä korkeammalle, vaikka laki jättääkin soveltajalleen laajan harkintavallan. Totean myös, että hallituksen esityksessä 106/2009 on katsottu olevan tarpeen nostaa lain tasolle vaatimuksia sille selvitykselle, jota on esitettävä, jos aseiden hallussapitolu- paa haetaan ampumaurheilun ja -harrastuksen perusteella.

### Yhteenveto

Sen jälkeen kun alle vuoden sisään oli sattunut kaksi kouluampumistapausta, oli luonnollista, että arvioitiin myös ampuma-aselupien myöntämiskäytäntöjä. Lupakäytäntöjen yht- enäistämiseen ja "terävöittämiseen" oli pyritty jo syksyllä 2007 annetulla yhtenäistämiso- hjeella. Yhtenäiseen käytäntöön pyrkiminen on toivottavaa eikä se sinällään tietenkään ole moitittavaa. Nyt onkin kysymys nimenomaan siitä, millä keinoilla tähän osin jyrkkään muutok- seen ja yhtenäiseen käytäntöön pyrittiin.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto päätyi syyskuussa 2008 siihen, että lupakäytäntöjä edel- leen tiukentamalla voitaisiin vähentää aseiden väärinkäyttöä. Minulla ei ole oikeudellisia pe- rusteita kyseenalaistaa tätä arviota. Lisäksi poliisin lupahallinto oli selvityksen mukaan epätie- toisessa tilassa Kauhajoen tapahtumien jälkeen. Muutos yritettiin toteuttaa hallitusti valtakun-

nallisella ohjeistuksella kohdassa 3.1 kerrotulla tavalla.

Totean ensiksikin, että tämä ohjeistus ei käsitykseni mukaan ole sitovaa. Silti se ei ole ollut merkityksetöntä. Varsinkin käsiaseiden osalta lupakäytännöt muuttuivat hyvin merkittävästi.

Keskeistä tässä osin jyrkässä käytännön muutoksessa on se, että se tapahtui ilman lainmuutosta. Tämä on herättänyt kysymyksiä siitä, onko lainsäätäjät ohitettu. Edellä esitetyillä perusteilla olen kuitenkin katsonut, että ohjeita ei voida pitää nykyisen ampuma-aselain vastaisina. Laki jättää soveltajalleen varsin paljon harkintavaltaa. Mielestäni on myös nähtävissä perusteita sille näkemykselle, että aselupien myöntämiskäytäntö oli osin ollut lain esitöissä esitettyä löyhempi.

Kuten edellä on todettu, poliisin ylijohdon pyrkimys yhtenäisiin käytäntöihin valtakunnallisella ohjauksella on sinänsä ollut perusteltua. Ohjeiden tulee kuitenkin perustua lakiin ja pysyä sen puitteissa. Kanteluissa arvosteltu ohjeistus on osin ollut hyvin pitkälle menevää ja osin olisi mielestäni ollut perustellumpaa katsoa, että kysymys on pikemminkin lainsäädännön alaan kuuluvista kysymyksistä ja että näin merkittävä vaatimusten kiristäminen edellyttäisi lain muuttamista. Tämä koskee erityisesti syksyllä 2008 annettujen ohjeiden määräävää ja vaihtoehdotonta muotoilua. Poliisin ylijohdo ei voi yleisen johto- ja ohjausvaltansa perusteella oikeudellisesti sitovasti määrätä, miten ampuma-aselakia tulee yksittäistapauksessa soveltaa. Selvyyden vuoksi totean, että yksittäistapauksissa voi toki esimerkiksi olla erityinen syy määrätä ampuma-aselupa määräaikaiseksi ja voi olla aiheita vaatia hakijalta lääkärintodistusta. Arvioitavanani ei ole ollut – eikä voisi olla - se, miten yksittäisiä lupa-asioita tulisi ratkaista.

Edellä esittämäni nähden pidän erittäin perusteltuna, että ampuma-aselain muutos on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä lainsäätäjät voi ottaa kantaa muun muassa edellä arvioimiini kysymyksiin.

Asia ei anna minulle aiheita muuhun kuin, että saatan edellä esittämäni käsitykset ampuma-aselupia koskevasta ohjeistuksesta sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.





# SISÄASIAINMINISTERIÖ

Poliisiosasto  
Arpajais- ja asehallinto

Halitusneuvos Jouni Laiho

15.1.2009

SMDno/2008/1480

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

00102 EDUSKUNTA

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN

KANSLIA

Dnro 3160, 3161, 3382, 3447, 3537/4/09

Saapui 19.1.2009

postissa  jätti itse  telefax

ADAR/SPT

Selvityspyyntö 3.11.2008

## SELVITYS POLIISIOSASTON ANTAMIEN AMPUMA-ASEIDEN HALLUSSAPITOLUPIEN ANTAMISTA JA PERUUTTAMISTA KOSKEVISTA OHJEISTA

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 3.11.2008 päivätyllä kirjeellään pyytänyt sisäasiainministeriön poliisiosastolta selvitystä poliisiosaston antamien ampuma-aseiden hallussapitolupien antamista ja peruuttamista koskevista ohjeista. Sisäasiainministeriön poliisiosasto palauttaen asiakirjat antaa seuraavan selvityksen.

Sisäasiainministeriö antoi 29.9.2008 ohjeen "Ampuma-aseiden hallussapitolupien antaminen ja peruuttaminen", diaarinumero SMDno/2008/1009. Ohjeen tarkoituksena on täydentää 16.10.2008 annettuja aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohteja (SM-2006-02043/Tu-51). Sisäasiainministeriö täydensi 29.9.2008 annettua ohjetta 14.10.2008 annetulla kirjeellä.

Ampuma-aselain (1/1998) säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 183/1997 vp) pääasiallista sisältöä koskevan jakson toisessa kappaleessa todetaan, että kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan saamiseen. Ampuma-aseissa on jätetty lupaviranomaiselle laaja harkintavalta luvan antamiseen. Tämä on ilmaistu muun muassa ampuma-aselain 43 §:n 1 momentissa, jossa on todettu, että hankkimislupa "voidaan antaa seuraaviin käyttötarkoituksiin:".

Perustuslakivaliokunta on ampuma-aselain hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PerVL 35/1997 vp) todennut, että asealan elinkeinoluvan myöntämisen tulee pääsääntöisesti perustua laillisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tässä tapauksessa voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan asealan valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä harkintaa. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan harkintaa voi siis jäädä myös siinä tapauksessa, että kyse on elinkeinovapauden rajoittamisesta. Syyskuun 29. päivänä annettujen ohjeiden tarkoituksena on turvata Suomen perustuslain 7 §:ssä suojattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kun ohjeen antamisen tarkoitus on

M:\AMPUMA-A\Selvitys EOA SMDno\_2008\_1480\_150109.doc

Postiosoite  
PL 50  
11101 RIIHIMÄKI

Käyntiosoite  
Konepajankatu 2  
11710 RIIHIMÄKI

Puhelin  
Vaihe (09) 16001  
Sähköposti: etunimi.sukunimi@poliisi.fi

Faksi  
(019) 720 668

turvata keskeisen perusoikeuden toteutuminen, ei siitä mahdollisesti ampuma-aseisiin liittyvälle harrastustoiminnalle aiheutuvaa luvan saamisen hidastumisesta johtuvaa tai siihen verrattavaa haittaa voida pitää suhteettomana toimenpiteenä. Ohjeiden antamista on jäljempänä selostettavista syistä johtuen pidettävä myös välttämättömänä.

Syksyllä 2008 annettujen ohjeiden antamisen tarkoituksena oli täydentää Aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohteita tilanteessa, jossa Suomessa oli tapahtunut toinen kouluampumavälikohtaus vuoden sisällä. Molemmissa tapauksissa oli tekovälineenä käytetty käsiasetta eli 22LR -kaliiperin itselataava kertatuli -toimista pienoispistoolia. Uhkauksia uusista ampumatapauksista kirjattiin satoja ja poliisilla oli tietoa siitä, että jotkut uhkauksista olivat tosissaan tehtyjä. Uhkaukset kohdistuivat siten useiden, jopa joidenkin kymmenien ihmisten henkeen. Tässä tilanteessa oli selvää, että kyse oli ilmiöstä, joka oli välittömästi pysäytettävä. Vallalla oli yleinen järkytys ja pelko uusista tapauksista. Lisäksi poliisin lupahallinto oli epätietoisessa tilassa. Vallitsevissa olosuhteissa ohjeet tuli antaa välittömästi ja niin yksinkertaisessa muodossa, että ne olivat lupaviranomaisissa välittömästi ilman erillistä kouluttamista täytäntöön pantavissa.

Ohjeet on tarkoitettu väliaikaisiksi ja olemaan voimassa siihen saakka, kunnes samana päivänä eli 29.9.2008 asetetun aselainsäädännön ja eräiden siihen liittyvien säädösten uudistamista koskevan hankkeen (SM109:00/2008) ensimmäisessä vaiheessa kiireellisinä toteutettavat säädösmuutokset on saatu voimaan. Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus valmistella käsiaseidenvuoksan luvansaannin edellytysten tiukentamisen, luvanhakijoiden ja haltijoiden terveydentilan valvonnan tehostamisen, YK:n tuliasepöytäkirjan kansallisen voimaansaattamisen sekä asedirektiivin muuttamisesta annetun direktiivin edellyttämät muutokset ampuma-aselainsäädäntöön. Hallituksen esitys on asettamiskirjeen mukaan annettava eduskunnalle viimeistään kevälistuntokaudella 2009.

#### Luvan määräaikaisuus

Ampuma-aselain (1/1998) 53 §:n 1 momentin mukaan hallussapitolupa annetaan toistaiseksi, jollei sitä erityisestä syystä ole annettava määräajaksi. Sellaista työtä varten, jossa ampuma-ase on välttämätön, lupa annetaan kuitenkin enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen esityksen mukaan hallussapitolupa annettaisiin tavallisesti luvan voimassaoloaikaa rajoittamatta. Lupa olisi siten pääsääntöisesti annettava toistaiseksi voimassa olevana. Erityisestä syystä hallussapitoluvan voisi kuitenkin antaa määräaikaisena. Tämä voisi olla perusteltua muun ohella silloin, kun kyseessä on luvansaajan ensimmäinen ampuma-ase. Perusteluissa on edelleen todettu, että tapauksissa, joissa luvan hakijan antama selvitys aseharrastuksestaan ei täysin tyydytä lupaviranomaista, luvan antaminen määräaikaisena voisi kuitenkin olla perusteltua.

Edellä siteeratuista hallituksen esityksen perusteluista voidaan päätellä, että tarkoituksena ei ole ollut, että erityinen syy -kriteeriä sovellettaisiin vain aivan poikkeuksellisesti. Sisäasiainministeriö katsoo, että jos erityisenä syynä voidaan pitää sitä, että kyseessä on luvansaajan ensimmäinen ase tai luvanhakija ei täysin kykene vakuuttamaan lupaviranomaista harrastuksestaan, voidaan erityisenä syynä pitää myös luvan antamista käsiaseseeseen. Näin erityisesti tilanteessa, jossa käsiasetta on käytetty massamurhan tekovälineenä ja on olemassa vakavasti otettavia uhkauksia

uusista tapauksista. Tarkoituksena on siten ollut yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle uhan aiheuttavan, helposti kätkevän asetyyppiryhmän valvonnan tiukentaminen siten, että kyseisiä asetyyppejä olisi vain sellaisten henkilöiden hallussa, joilla on aseiden hallussapitoon ampuma-aselain 43 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä käyttötarkoitus ja jotka käyttävät asetta aktiivisesti tähän tarkoitukseen.

#### Lääkärintodistuksen esittäminen

Ampuma-aselain 45 §:n 1 momentin mukaan hankkimislupa voidaan antaa sellaiselle henkilölle, jota terveydentilansa ja käyttäytymisensä perusteella on pidettävä sopivana pitämään hallussa ampuma-aseita. Aselupaviranomaisella ei ole ammatillista pätevyyttä luvanhakijan terveydentilan arviointiin eikä pääsyä luvanhakijan terveystietoihin. Lupaviranomaisella on siten tarve saada asiantuntijan arvio siitä, onko luvanhakijalla sellainen psyykinen sairaus tai mielenterveyden ongelma, jonka vuoksi hän on itselleen tai toisille vaarallinen. Lupaviranomaisella ei ole tarvetta saada tämän yksityiskohtaisempia tietoja luvanhakijan terveydentilasta. Lainsäädännössä ei ole eksplisiittisesti asetettu luvanhakijalle velvoitetta esittää lääkärintodistusta terveydentilastaan.

Lääkärintodistuksen esittämispyyntö perustuu ampuma-aseasetuksen (145/1998) 43 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lupaviranomainen voi vaatia hakijaa esittämään muitakin luvan antamisen edellytyksiä koskevia selvityksiä. Lääkärintodistuksen esittämisvelvollisuutta on käytetty jo ennen Jokelan ja Kauhajoen tapahtumia, mutta syksyllä 2008 annetulla ohjeistuksella esittämisvelvollisuutta laajennettiin merkittävästi.

#### Vakiintuneen käytännön muuttaminen

Vakiintunutta lupakäytäntöä muutettiin syksyllä 2008 eräiltä osin merkittävästi. Kuten edellä on todettu, muutos tapahtui tilanteessa, jossa olosuhteet muuttuivat merkittävästi. Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo, että vakiintunutta lupakäytäntöä on oltava mahdollista muuttaa lainsäädännön sallimissa rajoissa merkittävästikin, jos muutos johtuu perustellusta syystä. Lupakäytännön muuttaminen on oltava mahdollista etenkin silloin, kun muutos on tarkoitettu väliaikaiseksi ja lainsäädännön muuttaminen on samalla aloitettu. Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo, että ohjeiden mukainen käytäntö ei ole aseluvanhakijan kannalta kohtuuton ottaen huomioon että haitta aiheutuu harrastustoiminnalle sekä tilanteessa, jossa tarkoituksena on turvata Suomen perustuslain 7 §:ssä suojattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.


#### Annettujen ohjeiden oikeudellinen perusta

Lääkärintodistuksen esittämispyyntö perustuu ampuma-aseasetuksen 43 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lupaviranomainen voi vaatia hakijaa esittämään muitakin luvan antamisen edellytyksiä koskevia selvityksiä. Ampuma-aseasetuksen 43 § on annettu ampuma-aselain 119 §:n nojalla. Sisäasiainministeriön kihlakuntien poliisilaitoksille antamat lääkärintodistusten vaatimista koskevat ohjeet, kuten ohjeet kokonaisuudessaankin, perustuvat poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:ään perustuvaan yleistä toimivaltaan. Sen mukaan poliisin ylijhtona toimii sisäasiainministeriön

poliisiosasto ja poliisin ylijohdon tehtävänä on muun muassa suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja koko maassa sekä vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa.

Kokoavasti sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa, että kantelussa tarkoitetut ohjeet on annettu poliisiosastolle poliisin ylijohdona annetun harkintavallan puitteissa, ne ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään ja ne ovat välttämättömiä niillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

Polisiijohdaja



Mikko Paatero

Hallitusneuvos



Jouni Laiho

LIITTEET

Selvityspyyntö