

29.05.2015

POL-2015-4259

Esitys lainsäädäntöhankkeen käynnistämiseksi koskien nykyisten ampumaselupakäytäntöjen selkiyttämistä

1 Aselupamenettelyn kehittämistyöryhmä

Poliisihallitus asetti 1.4.2015 työryhmän pohtimaan aselupamenettelyn kehittämistarpeita ja suunnittelemaan tavoitetilan aselupamenettelyn. Asettamiskirjeen mukaisesti työryhmän tehtävänä on kartoittaa aselupamenettelyn kehittämistarpeet, laatia esitys perusteluineen tavoitetilan lupamenettelystä, ottaa huomioon sähköisen asiointin mahdollisuudet sekä varmistaa, että aseturvallisuus säilyy hyvänä tavoitetilan menettelyssä

Työryhmän puheenjohtajana toimi poliisijohtaja Seppo Kolehmainen, ja muut jäsenet Poliisihallituksesta olivat lupahallintopäällikkö Minna Gråsten, asehallintopäällikkö Mika Lehtonen ja ylitarkastaja Tarja Ranta, joka toimi työryhmän sihteerinä. Lisäksi jäseniksi kutsuttiin edustajat Helsingin poliisilaitoksesta (ylikomisario Vesa Hietala), Suomen Ampumaurheiluliitto ry:stä (Curt Sjöblom) ja Suomen Metsästäjäliitosta (Lauri Kontro). Työryhmä on kokoontunut tähän mennessä kolme kertaa.

2 Esityksen taustaa

Poliisin ampuma-aselupa-asioissa nykyisin noudattamat, voimassa olevan ampuma-aselain mukaiset käytännöt ovat saaneet osakseen kritiikkiä. Eriyisesti hankkimis- ja hallussapitolupa-asioissa asiointin on katsottu olevan monimutkaista ja useine henkilökohtaisine käynteineen hankalaa. Asiakkaiden lisäksi poliisin oma henkilöstökään ei pidä nykykäytäntöjä kaikilta osin tarkoituksenmukaisina. Koetaan myös, että lupavalvonta ei kohdistu tehokkaasti oikeisiin henkilöihin.

Poliisihallitus asetti maaliskuussa 2014 työryhmän pohtimaan ja kehittämään ampuma-aselupa-asioiden laatua sekä sujuvuutta erityisesti lupa-asioiden kokonaiskäsittelyajan ja asiakasrajapinnassa tapahtuvan prosessin kannalta. Työryhmä luovutti raporttinsa joulukuussa 2014, ja tämän työn johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia on hyödynnetty tämän esityksen pohjana.

Nykyinen ampuma-aselaki kaipaa kokonaisuudistusta. Akuuteimmat lupaprosessiin liittyvät modernisoinnit on mahdollista saavuttaa pienemmilläkin lakimuutoksilla. Jatkossa on kuitenkin syytä tarkastella prosessin eri toimijoiden rooleja (lupaviranomainen, luvansaaja / -haltija, aseelinkeinonharjoittaja tai yksityinen aseiden myyjä) ja kokonaisprosessin sujuvoittamismahdollisuuksia teknisiä ratkaisuja käyttäen (sähköinen asiointi, asiankäsittely ja tiedonvaihto kaikissa prosessin osissa). Aseturvallisuus ei kuitenkaan saa heiketä uudistusten myötä.

Tässä esityksessä keskitytään hankkimis- ja hallussapitolupaprosessiin esteettömän hakijan kannalta. Sekä tämä työryhmä että aikaisempi menettelyn laatua pohtinut työryhmä pitävät tärkeänä sitä, että aktiivisten, asiansa huolellisesti hoitavien harrastajien lupa-asiat kulkevat sujuvasti ja joutuisasti ilman aseturvallisuuden kannalta tarpeettomia, useita asiointikertoja. Työ-

ryhmä katsoo, että tämä esitys tukee osaltaan pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman toteuttamista erityisesti ehdotuksilla, jotka koskevat sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn nykyistä laajempaa käyttöönottoa sekä kansalaisen sujuvampaa asiointia lupaviranomaisessa.

3 Kansainvälisiä käytäntöjä

3.1 Yleisiä kansainvälisiä trendejä

Euroopan Unionin tasolla komissio antoi 2011 tiedonannon liittyen sisäiseen turvallisuuteen ja laittoman asekaupan ehkäisemiseen. Tarvetta puoliautomaattiaseiden rajoittamiseen ja muuhun tarkasteluun selvitetään. Liipaskapasiteettirajoituksia tai aseiden sähköisiä tunnistimia on myös esitetty. Euroopan Unionin tuliasedirektiivin avaaminen lienee myös tulossa ajankohtaiseksi, ja sen suhteen tehtävät päätökset saattavat vaikuttaa Suomen lainsäädäntöön.

3.2 Ruotsi

Ruotsin lupamenettely on yksivaiheinen. Myyjä ja ostaja sopivat kaupasta ehdollisesti, minkä jälkeen lupa myönnetään tiettyyn aseeseen. Aseen myyjä joutuu säilyttämään tätä yksilöityä asetta luvan saamiseen saakka, mutta lupaviranomaisessa asiointi on helppoa.

3.3 Norja

Pääpiirteissään Norjan käytäntö on lähellä suomalaista. Aseen hankkimisen edellytykset ovat varsin yhteneväiset, samoin lupien peruutusmenettely. Metsästysperusteella voi pitää hallussa enintään kuutta asetta, mutta lupa useampaankin voidaan myöntää, jos hakijalla on osoittaa riittävät perusteet. Norjassa lupa puoliautomaattiselle käsiaseelle myönnetään vain ampumaurheiluun, ja luvan saadakseen tulee hakijan harrastaa ammuntaa aktiivisesti ampumaseurassa. Metsästysperusteella ei lupaa käsiaseelle voi saada.

3.4 Saksa

Saksassa on käytössä asepassityyppinen oikeus hankkia useita aseita yhdellä luvalla. Aseen hankkiminen kirjataan lupaan, ja asiasta tehdään jälkikäteen ilmoitus poliisille. Tässä mallissa keskitytään henkilön sopivuuteen hankkia ja pitää hallussaan ampuma-aseita ja hyväksytään henkilö aseiden hallussapitäjäksi niillä reunaehdoilla, joille on lupa myönnetty (aseiden määrä, käyttötarkoitus ja kaliiperi tms.).

4 Nykyisessä ampuma-aselupamenettelyssä havaittuja puutteita ja eräitä aselupaprosessin parannusehdotuksia

4.1 Otetaan käyttöön sähköinen asian vireillepano ja asiankäsittely

Nykyinen asetietojärjestelmä tullaan päivittämään sellaiseksi, että siihen voidaan liittää täysin sähköinen vireillepano ja maksaminen. Sähköinen asiointi vapauttaa poliisin asiakaspalveluresurssia ja mahdollistaa asiakkaalle ajasta ja paikasta riippumattoman asioinnin.

Vireillepanotoimenpiteeseen liitetään toiminto, jossa poliisin ajanvarausjärjestelmä tarjoaa sopivaa asiointiaikaa asiakkaan osoitteen mukaiseen lähimpään toimipisteeseen. Asiakas voi myös itse valita ajan ja paikan henkilökohtaiselle käynnilleen, jonka aikana hänen henkilöllisyytensä todetaan ja hänet haastatellaan. Vireillepanon ja käynnin välinen aika sovitaan sellaiseksi, että sen kuluessa asiakkaan hakemus on käsitelty päätösvalmiiksi, jolloin edellytykset täyttävä ja esteetön hakija saa hankkimisluvan mukansa henkilökohtaisen käyntinsä yhteydessä.

Sähköinen vireillepano on ollut mahdollista useissa poliisin myöntämässä luvissa ja ilmoituksissa jo pitkään. Viimeisimpänä sähköinen vireillepano on otettu käyttöön passi- ja henkilökorttihakemuksissa siten, että tietyin edellytyksin jopa täysin sähköinen asiointi ilman henkilökohtaista käyntiä on mahdollinen. Kokemukset tästä ovat hyviä, ja palvelun käyttöaste on noussut jatkuvasti joulukuussa 2014 tapahtuneesta käyttöönotosta lähtien. Myös ampuma-aselupa-asioissa voisi asian vireillepano ja käsittely tapahtua joissain tapauksissa kokonaan ilman henkilökohtaisen asioinnin tarvetta. Esimerkiksi kadonneen, anastetun tai turmeltuneen asiakirjan tilalle hankittavan kaksoiskappaleen tai Euroopan ampuma-asepassia koskeva hakemus olisi mahdollista käsitellä ilman henkilökohtaista asiointia.

Sähköinen asiointi edellyttää tietokonetta ja valmiuksia sen käyttöön sekä luotettavaan sähköiseen tunnistautumiseen tarvittavia välineitä (pankkitunnisteet, hst-kortti, mobiilitunnistautuminen). Oman tietokoneen tai tietokoneiden valmiuksien puuttuminen ei kuitenkaan ole este sähköiselle asiointille, sillä kunnissa toimivissa yhteispalvelupisteissä ja julkisen palvelun asiointipisteissä on saatavissa sähköisen asioinnin tukea. Vain siinä tapauksessa, että asiakkaalla ei ole mitään edellä mainituista sähköiseen tunnistautumiseen tarvittavista välineistä, on henkilökohtainen asiointi ainut vaihtoehto.

Työryhmä toteaa sähköisen asioinnin käyttöönotossa saavutettavan parhaita, nopeita hyötyjä sähköistämällä ensi vaiheessa ampuma-aseen yksityinen tuonti ja siirto tarkemmin määriteltävissä tapauksissa sekä kaikkien kaksoiskappaleiden ja Euroopan ampuma-asepassin lupaprosessit.

4.2 Luovutaan kotipaikkasidonnaisuudesta

Kotipaikkasidonnaisuus on ollut perusteltu periaate aikana, jolloin poliisilaitosten alueet olivat pieniä ja kotipaikalla tehtävällä päätöksenteolla oli todellinen valvonnallinen funktio. Nykyään ihmisten lisääntynyt liikkuvuus, luvanhakijoiden suuri määrä ja poliisilaitosten suuri koko ovat syinä siihen, ettei valmistelijoilla ja päätöksentekijöillä ole entisenlaista paikallistuntemusta alueensa henkilöistä. Kotipaikkasidonnaisuuden poistaminen lisäisi joustoa prosessissa vaadittavan henkilökohtaisen käynnin suhteen ja tekisi siten asiakkaan prosessin sujuvammaksi.

4.3 Luovutaan soveltuvuustestistä

Nykyisen ampuma-aselain mukaan luvanhakijan tulee tehdä soveltuvuustesti ensimmäistä lupaa hakiessaan sekä sen jälkeen määrävälein. Poliisilaitoksille tehdyn kyselyn perusteella soveltuvuustestin tuloksella ei ole ollut merkitystä lupahakemuksen menestymisen kannalta, vaan päätökset ovat

perustuneet puhtaasti muuta kautta esiin tulleisiin seikkoihin (pääasiassa poliisi-asiain tietojärjestelmän tiedot). Soveltuvuustestissä saatu hylkäävä tulos ei yksin riitä kielteisen päätöksen perusteeksi, mutta koska poliisi-asiain tietojärjestelmästä tehtävä kysely on kaikkien hakemusten yhteydessä tehtävä rutiinotoimenpide, kielteiseen päätökseen johtaneet syyt ovat tulleet esiin testituloksesta huolimatta.

Soveltuvuustestin hyödynnettävyys on huono. Hylätty/hyväksytyt -tulos ei yksityisyyden suojan vuoksi anna päätöksentekijälle mitään viitteitä siitä, onko henkilö mahdollinen riski väkivaltaisen käyttäytymisen, itsetuhoisuuden vai muiden syiden perusteella. Siten esimerkiksi testiä seuraava haastattelu jää pintapuoliseksi, kun kysymyksiä ei voi suunnata tuloksen perusteella.

Hyötyynsä nähden testaaminen on kallista. Testaustilaisuudelle on varattava oma, rauhallinen tilansa, jossa testi suoritetaan valvotusti. Lisäksi testissä käytettävä työasema on oltava varattuna pelkästään testikäyttöön, sillä se ei saa sisältää mitään poliisin prosessoimaa tietoa tai olla yhteydessä testitilan ulkopuolelle. Työryhmä katsoikin, että soveltuvuustesti on korvattavissa lupahakemusprosessiin liitettävällä, huolellisesti valmistellulla henkilökohtaisella haastattelulla.

4.4 Luovutaan "yksi lupa, yksi ase" -periaatteesta

Aselupakäytäntöjen lähtökohtana on tällä hetkellä aseiden omistajaperustainen hallussapito. Työryhmä katsoo, että aseturvallisuus ei vaarantuisi, vaikka prosessin lopputuloksena myönnettyä lupaa / lupakorttia ei yksilöitäisi "yksi lupa, yksi ase" -periaatteella, vaan luvasta ilmenee, minkä tyyppisiä aseita henkilöllä on oikeus pitää hallussaan. Tällainen menettely on tosiasiallisesti jo olemassa silloin, kun henkilö pitää hallussaan toisen omistamia ampuma-aseita Ampuma-aselain 87 § mukaisen lainaussäännön perusteella. Lupaa aseiden hankkimiseen myönnettäessä ensisijainen huomio kiinnitettäisiin siihen, että tarkistetaan henkilön soveltuvuus sekä hankittavan aseiden soveltuvuus esitettyyn käyttötarkoitukseen.

Työryhmän mukaan olisi mahdollista luopua nykyisestä hankkimislupa - hallussapitolupa -vaiheistuksesta ja myöntää suoraan aselupa, joka oikeuttaa hankkimaan ja pitämään hallussa määrätyn määrän määrätynlaisia aseita. Hankkimisesta tehtäisiin ilmoitus poliisille, joka kirjaisi hankitun ampuma-aseiden asetietojärjestelmään henkilöllä olevan hallussapitoluvan yhteyteen.

Henkilön hallussa olevaan fyysiseen hallussapitolupaan ei olisi yksilöity ampuma-aseita, vaan ne olisi valvonnallisissa tarkoituksissa tarvittaessa tarkistettavissa asetietojärjestelmästä.

Lupamenettelyn uudistamisen yhteydessä tulee selvittää ja varmistaa se, että prosessin muuttaminen ei vaaranna aseturvallisuutta ja että asianmukainen ja toimiva valvonta voidaan toteuttaa.

4.5 Ampuma-aseet viedään rekisteriin jo ennen niiden luvittamista

Maahan tuotavat ja täällä valmistettavat, kotimaan markkinoille jäävät ampuma-aseet viedään rekisteriin silloin, kun ne siirtyvät aseelinkeinoharjoittajan haltuun. Tämä mahdollistaa ampuma-aseiden koko elinkaaren aikaisen valvonnan ja on edellytys sille, että uusien ampuma-aseiden hankkimistapahtumaan ja siinä tapahtuvaan tiedonvaihtoon aseelinkeinoharjoittajan ja lupaviranomaisen välillä voidaan ottaa mukaan sähköisen asioinnin elementtejä.

Tiedonvaihdosta yksityisen tahon ja viranomaisen välillä on saatu hyviä kokemuksia passi-prosessista, jossa poliisin kuvapalveluun rekisteröitynyt yksityishenkilö tai valokuvaamo välittää passikuvan poliisin palvelimelle sähköisesti.

Työryhmä katsoo, että tällainen kirjaaminen hyödyttäisi myös aseelinkeinoharjoittajia, jotka ovat jo nyt velvollisia pitämään kirjaa myynnissä olevista luvanvaraisista aseista ja aseiden osista. Kirjaaminen korvaisi ja yhdenmukaistaisi nämä nyt pidettävät, monin eri tavoin toteutetut tiedostot.

5 Työryhmän esitys

Työryhmä esittää, että sisäministeriö käynnistäisi lainsäädäntöhankkeen, jonka tavoitteena olisi nykyisen ampuma-aselain aseiden hankkimis- ja hallussapitolupaprosessin kehittäminen edellä kuvattujen epäkohtien korjaamiseksi. Työryhmän kantana on, että valmistelutyössä tulee käyttää laajaa alaista työryhmää ja kuulla sen lisäksi eri intressitahoja ja asiantuntijoita.

Poliisijohtaja

Seppo Kolehmainen

Lupahallintopäällikkö

Minna Gråsten

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 29.05.2015 klo 13.57. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.