

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20
00023 VALTIONEUVOSTO

KANTELU VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERILLE

1 Kantelijat

Asealan Elinkeinonharjoittajat r.y.
Asehistorian Liitto r.y.
Asekauppiaiden Liitto r.y.
Aseseppien yhdistys r.y.
Helsingfors Svenska Reservofficersklubb r.f.
NRA Kansallinen Kivääriyhdistys r.y.
Suomen Asehistoriallinen Seura r.y.
Suomen Ilma-Aseharrastajat r.y.

2 Kantelun kohteena olevat viranomaiset ja virkamiehet

Sisäasiainministeriön hallinnonala ja erityisesti
sisäasiainministeri Anne Holmlund
valtiosihteeri Antti Pelttari
poliisiylijohtaja Mikko Paatero
kansliapäällikkö Ritva Viljanen
hallitusneuvos Jouni Laiho
projektipäällikkö Mika Lehtonen

3 Kantelun kohteena olevat asiat

Kysymys on edelleen eduskuntakäsittelyssä parhaillaan olevasta hallituksen esityksestä ampuma-aselain ja siihen liittyvien muiden lakien muuttamisesta, HE 106/2009.

Oikeuskanslerinvirasto antoi 21.1.2010 vastauksen allekirjoittaneiden kantelijoiden 28.10.2009 päivättyyn kantelukirjelmään.

Haluamme kiinnittää oikeuskanslerinviraston huomiota kahteen kirjelmässä mainittuun seikkaan, jotka jäivät meille edelleen epäselviksi:

3.1 Hyvän hallintotavan ja hyvän hallinnon noudattamisen valvonta

Kiinnitimme kantelussa oikeuskanslerinviraston huomiota hyvän hallinnon noudattamiseen ampuma-aselain lainvalmistelutyössä. Hyvän hallinnon sisällöstä esiintyy viranomaisittain erilaisia tulkintoja, sillä hallintolaki on väljä yleislaki. Väljä sääntely mahdollistaa sen vuoksi erilaisia menettelytapavaihtoehtoja. Oikeuskirjallisuuden mukaan hyvän hallinnon määrittely saa tuekseen viranomaisen itse laatimia ohjeita. Erilaiset hallinnolliset ohjeet ovat oikeuskirjallisuuden mukaan hallintoelinten ohjauksen tärkeimpiä muotoja¹. Käsityksemme mukaan Hallituksen esityksen laatimisohteet vuodelta 2004 –asiakirja sekä Säädösehdotusten vaikutusten arviointi –ohje ovat tällaisten viranomaisten laatimien ohjeiden ilmentymiä.

Lakiesityksen laatiminen poikkesi täysin näistä ohjeista. Meille valittajille jäi epäselväksi, kuuluuko sanottujen ohjeiden noudattaminen hallintolain ja hyvän hallinnon piiriin?

Hallintolakia sovelletaan viranomaisen ja hallintokoneiston sisäiseen toimintaan, muun muassa sisäisiin määräyksiin ja ohjeisiin. Hallintolaki myös kattaa kaikki hallintotoimintaan osallistuvat ja julkista tehtävää hoitavat tahot riippumatta niiden organisatorisesta asemasta.

Jos ohjeiden noudattaminen ylipäätään, siis ei ainoastaan tässä tapauksessa vaan yleisesti, ei riko hyvää hallintoa ja sitä kautta hallintolakia, niin miksi se ei riko sitä? Miksi ohjeet on ylipäätään laadittu asianomaisille viranomaisille, mikäli niitä ei noudateta? Etenkin kun niitä lukemalla saa sen käsityksen, että niitä on tarkoitus noudattaa. Kyse on lisäksi lainsäädäntötyöstä, jota ei voi pitää vähämerkityksisenä työskentelynä ja jonka heikkoon tasoon oikeuskanslerikin on kiinnittänyt huomioita.

Palaamme tähän kysymykseen, koska oikeuskanslerinviraston tehtävänä on valvoa, että muun muassa viranomaiset ja virkamiehet sekä muutkin julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Hyvän hallinnon vastainen toiminta on oikeuskirjallisuuden valossa itsenäinen oikeusperuste.

Kysymme oikeuskanslerinvirastolta, miksi yllä sanottujen ohjeiden vastainen toiminta on hyvän hallinnon ja hallintolain mukaista, jos se sitä on. Miksi ohjeita intressiryhmien osallistumisesta komiteatyöskentelyyn ja vastaavaan ylipäätään laaditaan, mikäli ne eivät ole tarkoitettu noudatettaviksi? Lakiesityksen HE 106/2009 perusteluissa ei ole mitään mainintaa siitä, miksi laatimisohteita poikkeuksellisesti ei tässä tapauksessa tarvinnut noudattaa.

Edelleen:

- Rikkooko intressiryhmien (muun muassa metsästäjät, urheiluammunnan harrastajat, asekeräilijät ja reserviläistoimintaa harrastavat) sulkeminen lainvalmistelutyöstä

¹ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus 2003: s. 182.

objektiviteettiperiaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta² ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta? Nämä oikeusperiaatteet ulottuvat myös sellaiseen julkishallinnon toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai riittävän laajasti sääntelevä. Voitaneen perustellusti katsoa, että oikeusperiaatteet ulottuvat myös lakiesitysten laatimistilanteisiin.

Viranomaisen toiminnalta edellytetään objektiivisuutta ja tasapuolisuutta.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää johdonmukaisuutta, samanlaisissa asioissa on yleensä noudatettava samanlaista menettelyä³ ja vakiintunutta käytäntöä. Onko intressiryhmien perusteeton poissulkeminen lainvalmistelutyöstä vastoin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta? Myöhempi intressiryhmien kuuleminen, kun lakiesitys oli jo valmis, ei lainvalmistelutyöhön osallistumista korvaa, etenkin kun sisäasiainministeri totesi (Holmlundin sähköpostiviesti 7.9.2009, ensimmäisen kantelukirjelmämme liite 4), ettei lakiesityksestä poikkeavia lausuntoja oteta huomioon.

- Onko hyvän hallinnon mukaista, jos asiantuntijajärjestöiltä pyydetään lausuntoja, vaikka ei ole tarkoituskaan, että järjestöjen mielipiteillä tai kansalaismielipiteillä olisi vaikutusta lakiesityksen sisältöön?

- Onko lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva puutteellinen, harhaanjohtava tai virheellinen viittaus hyvän hallinnon mukainen?

- Onko sisäasiainministeriö menetellyt hyvän hallinnon vastaisesti nimitessään ampuma-aselautakunnassa järjestön edustajaksi virkamiehen ilman asianomaisen järjestön kuulemista, suostumuksesta puhumattakaan?

- Tuoko samojen keskeisessä asemassa olevien virkamiesten olemassaolo ampuma-aselautakunnassa ja lakiesityksen valmistelussa mukanaan hyvän hallinnon vastaisen jääviysongelman? Lautakunnan tehtävänä on antaa lausuntoja ampuma-aselain soveltamisalaan kuuluvista asioista. Ampuma-aselakiesityksestä lautakunta ei ole antanut yhtään lausuntoa.

Jos sanottujen ohjeiden vastainen toiminta on hyvän hallinnon vastaista, niin kysymme oikeuskanslerinvirastolta, miksi hyvän hallinnon vastaiseen toimintaan ei oteta kantaa, vaikka oikeuskanslerinviraston tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia?

Jos oikeuskanslerinvirasto ei katso voivansa ottaa kantaa hyvän hallinnon noudattamisesta aselakiesitystä laadittaessa, niin kysymme, että kenen tehtävänä on siinä tapauksessa valvoa tällaista toimintaa? Kuka Suomessa ottaa kantaa tällaisen toiminnan lainmukaisuuteen? Vai kuuluuko tällaisen toiminnan valvonta kenellekään?

3.2 Aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohje

Kiinnitimme oikeuskanslerinviraston huomiota myös 16.10.2007 voimaan tulleeseen Aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohjeeseen (AYO) (Liite1-2), joka sisältää käytännössä kategorisen kiellon myöntää hallussapitolupia alle 84 cm:n pituisille kivääreille (muu ase). Todettakoon selvyden vuoksi, että useat lupaviranomaiset noudattavat ohjetta sataprosenttisesti, joten ohjeessa olevilla varaumilla ei ole edes teoreettista merkitystä. Viitaten 28.10.2009 päivättyyn kantelukirjelmäämme niin käsityksemme mukaan muu ase-kielto on lainvastainen.

Oikeuskanslerinviraston 21.1.2010 vastauksen mukaan eduskunnan oikeusasiamies on ratkaissut samaa asiaa koskevan kantelun ratkaisussaan Dnro 4564/2/09 (Liite 3). Käsityksemme mukaan näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Oikeusasiamies otti ratkaisussaan kantaa sisäasiainministeriön syksyllä 2008 antamiin ampuma-aselupia koskeviin ohjeisiin, jotka käsittelivät määräaikaista hallussapitolupia, lääkärintodistuksen vaatimista, ampumaharrastuksen osoittamista sekä luottamuksensuojaa.

² KHO:n ratkaisu 1992 A 57: Kaupunginhallitus nimesi yhteistyötoimikunnan siten, että sen ulkopuolelle jätettiin kolme valtuustoryhmää. Nimeämispäätös kumottiin, koska kaupunginhallituksen katsottiin ilman asianmukaisia perusteita syrjäyttäneen kolmen valtuustoryhmän edustajat perustetun toimikunnan työskentelystä.

³ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus 2003: s. 166.

Sen sijaan AYO:een, sen määräämään käytännössä kategoriseen lupakieltoon muu ase –kivääreille, ja lupakiellon lainmukaisuuteen oikeusasiamies ei ottanut kantaa. Oikeusasiamies viittasi ratkaisunsa Taustaa-osiossa AYO:een, mutta varsinaisessa Kannanotto-osiossa oikeusasiamies ei AYO:ta käsitellyt. Uudistamme täten kantelumme tältä osin ja pyydämme että oikeuskanslerinvirasto ottaa selkeästi kantaa sanottuun asiaan. Onko käytännössä kategorinen lupakiellon määrääminen lainmukaista vai ei?

4 Lisäys

Kantelukirjelmässämme 28.10.2009 sanotun lisäksi toteamme, että sisäasiainministeriön poliisiosaston 16.10.2007 antama AYO on käsityksemme mukaan annettu lainvastaisessa järjestyksessä. Viitaten:

- ampuma-aselain 119 §:ään, jossa määritellään eräiden lähinnä teknisiä seikkoja tai menettelytapoja koskevien asioiden säätämistä asetuksella, sekä
- sisäasiainministeriölle 2.11.2009 päivätyn kirjeen (Liite 4) sisältöön, AYO olisi tullut antaa vähintään sisäasiainministeriön asetuksena, eikä sisäasiainministeriön ohjeena.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö vastasi sanottuun kirjeeseen 24.11.2009 päivätyllä kirjeellä. Kirjeen mukaan oikeusyksikkö ei ottanut kantaa kirjeeseen tarkemmin, mutta viittasi kirjeessään poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:ään (Liite 5). Perusteluna kantaa ottamattomuudelle oli se, että asiakokonaisuus oli tuolloin vireillä sekä oikeuskanslerin virastossa että oikeusasiamiehellä. Oliko oikeusyksikön perustelu asian vireilläolosta oikeuskanslerin virastossa ja oikeusasiamiehellä asianmukainen? Eikö viranomaisen pitäisi hyvän hallinnon mukaan antaa asiallinen ja selkeä vastaus kysymykseen, kysehän oli ministeriön omista ohjeista?

Käsityksemme mukaan oikeusyksikön viittaus poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:ään on virheellinen ja rikkoo selkeästi laintulkinnan yleisiä periaatteita. Poliisin hallinnosta annettu laki on selvästi yleislain asemassa verrattuna ampuma-aselakiin, joka sääntelee yksityiskohtaisesti muun muassa hallussapitoluvan myöntämisperusteista. Lupaperusteista ei määrätä poliisilaissa, vaan yksityiskohtaisesti ampuma-aseissa. Sisäasiainministeriön perustelu rikkoo täten *lex specialis* –periaatetta.

Oikeusyksikön toteamus, jonka mukaan asiakokonaisuus oli vireillä sekä oikeuskanslerin virastossa että oikeusasiamiehellä, oli osin virheellinen. Kuten yllä on jo todettu, niin oikeusasiamies ei ottanut lainkaan ratkaisussaan kantaa AYO:hon, puhumattakaan siitä, onko AYO annettu lain mukaisessa järjestyksessä. Toistettakoon tässä vielä, että ratkaisussa otettiin kantaa sisäasiainministeriön syksyllä 2008 antamiin ohjeisiin, voidaanko näiden ohjeiden perusteella määrätä käsiaseisiin määräaikaista hallussapitolupia, vaatia käsiaselupaa haettaessa aina lääkärintodistuksia, ja millaista ampumaharrastenyttöä viranomainen voi vaatia. Lisäksi oikeusasiamies otti kantaa hallintolain luottamuksensuojaproblematiikkaan. Ratkaisun Taustaa-osiossa mainitaan AYO (yhtenäistämisoheje), mutta se mainitaan ainoastaan tausta-aineistona ja ilman että sitä olisi ratkaisussa muuten käsitelty.

Oikeusasiamiehen viittaus ampuma-aselain 119 §:ään ja poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:ään

Oikeusasiamies viittaa ratkaisussaan Dnro 4564/2/09 sivulla kolme ampuma-aselain 119 §:ään sekä poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:ään. Oikeusasiamies ei kuitenkaan ota selväsanaisesti kantaa siihen, ylittikö sisäasiainministeriö valtuutensa kun se antoi syksyllä 2008 ohjeet määräaikaista hallussapitoluvista, lääkärintodistuksen vaatimisesta käsiaselupaa haettaessa. Vai olisiko ohjeistus pitänyt antaa ampuma-aselain 119 §:n menettelytapoja noudattaen? Selvyiden, kansalaisten oikeusturvan sekä viranomaisten valtuuksien rajojen määrittämisen vuoksi tähän asiaan olisi hyvä saada selvä ja yksiselitteinen vastaus.

Vaikka oikeusasiamies onkin asiaa jo käsitellyt, niin toivomme, että saamme oikeuskanslerinvirastolta selvän vastauksen valtuutuksen ylityskysymykseen. Jos oikeuskanslerinvirasto ei katso voivansa tätä antaa, niin pyydämme että kysymys siirrettäisiin selvän vastauksen saamiseksi oikeusasiamiehen toimistoon.

5 Esitys oikeuskanslerille toimenpiteistä

Esitämme, että oikeuskanslerinvirasto ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin sisäasiainministeriön lainvastaisessa järjestyksessä antaman AYO:n kumoamiseksi. Mikäli AYO tullaan jossain vaiheessa antamaan lainmukaisessa järjestyksessä, sitä tulee ennen voimaan tuloa muuttaa siten, että siitä poistetaan todetut lainvastaisuudet.

Muilta osin uudistamme kantelussamme sanotun. Esitämme, että oikeuskanslerinvirasto ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin

- jotta sisäasiainministeriö ja sen alainen poliisitoimi noudattavat voimassa olevaa ampuma-ase lakia ja asetusta
- aselakiesityksen laatimisprosessissa havaittujen, muun muassa hyvän hallinnon ja siten hallintolain vastaisten puutteiden, ohjeistusten noudattamisen laiminlyöntien ja jäävyksien poistamiseksi
- virkamiesten ohjeistamiseksi noudattaa aselakiesityksen laatimisessa sekä lakiin liittyvien ohjeiden antamisessa lakia ja hyvää hallintoa, sekä
- tarvittavien huomautusten antamiseksi.

Uudistamme oikeuskanslerille ja oikeuskanslerinvirastolle toivomuksemme asian pikaista käsittelyä, koska hallituksen esitys on eduskunnan valiokuntakäsittelyssä ja hallituksen tavoitteena on saada esitys hyväksytyksi eduskunnassa mahdollisimman pikaisesti.

Helsingissä 17.2.2010

Kunnioitavasti

Asealan Elinkeinonharjoittajat r.y. **Asehistorian Liitto r.y.**

Asekauppiaiden Liitto r.y. **Aseseppien yhdistys r.y.**

Helsingfors Svenska Reservofficersklubb r.f.

NRA Kansallinen Kivääriyhdistys r.y.

Suomen Asehistoriallinen Seura r.y.

Suomen Ilma-Aseharrastajat r.y.

TIEDOKSI Eduskunnan oikeusasiamies, Eduskunnan hallintovaliokunta, Eduskunnan eduskuntaryhmät, www.aselaki.info.

LIITTEET

1. Aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohje, päivätty 16.10.2007 (SM-2006-02043/Tu-51)
2. Aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohjeeseen liittyvä ohje, sama päiväys ja numero.
3. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 4564/2/09.
4. Kirje sisäasiainministeriölle 2.11.2009.
5. Sisäasiainministeriön oikeusyksikön kirje 24.11.2009.