

Perustuslakivaliokunta 3.11.2009 klo 10.00

Hallituksen esitys 106/2009 vp ampuma-aselain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta sekä YK:n ampuma-aseita, niiden valmistusta ja kauppaa koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä

Lausunto

Pertti Eilavaara

Tutkija, oikeudellinen neuvonantaja

1. Yleisiä huomautuksia

Tekijänoikeus

Laatijalla on tähän tekstiin tekijänoikeus. Lausunto on laadittu Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käyttöön. Tekstiä ei saa laittaa internetiin yleisön saataville ilman tekijän lupaa.

Laatijan sidokset

Laatijalla ei ole sidoksia alan etujärjestöihin tai hallituksen esityksessä mainittuihin seikkoihin tai osapuoliin muultakaan kannalta. Laatija ei ole ase-alan harrastaja tai ammattilainen.

Lukijalle

Lausunnon teksti kokonaisuudessaan on hallituksen esityksen analyysi perustuslain kannalta. Siinä on tuotu esiin myös joitakin oikeudellisia ongelmia, joita ei hallituksen esityksessä käsitellä. Lukija voi perehtyä lausuntoon vain lukemalla sen lopussa olevan johtopäätös- ja pohdintaosan. Se ei tuo esiin kaikkia lausunnon arvioita eikä johtopäätösten perusteluja.

Suullisessa kuulemisessa on tarkoitus käsitellä lausunnosta lähinnä lain säätämisyjärjestystä, asedirektiivin muutosten vaikutusta ja perusoikeusanalyysin johtopäätöksiä. Jaksojen numerot ovat 7, 9, 10 ja 11. Johtopäätöksissä on pääosin tiivistettynä aiemmin lausunnossa todettua.

Hallituksen esityksen yleisarvio on johtanut tämän kirjoituksen laajuuteen.

2. Lausunnon painopisteet ja valinnat

Tehtävä ja hallituksen esityksen tavoitteita. Hallituksen esityksessä muutetaan useita voimassa olevan ampuma-aselain kohtia erityisesti aselupamenettelyjä ja aseiden käyttäjiä koskevia säännöksiä. Siten sen muutosesitykset nostattavat merkittäviä perusoikeuskysymyksiä.

Tämän lausunnon arvioinneissa *painopiste* on ampuma-aselain muutosesityksissä siihen liittyvine perusoikeuskysymyksineen. Tässä tarkoituksessa selvitetään myös asiakohdittain oikeuskysymyksen *kansallista oikeuskäytäntöä*. Lausunnon alussa tuodaan esille kansalaisen aseoroikeuden (termi selitetään erikseen) sisältö kansallisen lain aiemman käytännön pohjalta ja tehdään eräitä vertailuja perustuslain kannalta. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että hallituksen esitys puuttuu tai sivuaa varsin monta perusoikeutta siinä olevien esitysten perusteella niihin riittävästi kantaa ottamatta.

Tarkastelussa tulee esille myös asioita, jotka koskevat *sääntelyn tarpeellisuutta*. Jollei tämä aiheuta perustuslakiin liittyviä huomautuksia, kysymys tältä osin on silloin hallintovaliokunnan koko lakia koskeva arviointikysymys. Osa esille tulevista asioista koskee käytäntöä.

Hallituksen esityksen ampuma-aselain *säätämisyjärjestystä* koskeva osuus muodostuu varsin keskeiseksi tämän lausunnon kannalta yhdessä siinä esille tulevien perustelujen kanssa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa perusoikeuskäytäntö tulee esiin niukalti.

Hallituksen esityksen lähestymis- ja kirjoittamistavan ongelma on siten siinä, että säätämisyjärjestystä koskevat kysymykset otetaan esiin vain pääasiassa hallituksen esityksen yleisperustelujen lopuksi, kuten tavanomaista on. Sen sijaan vastaavia kysymyksiä ei enää systemaattisesti käsitellä säännöskohtaisesti. Lisäksi ongelmana on lain säätämisyjärjestystä koskevan osuuden sisältö ja puutteet.

Lausunnossa valittu tarkastelutapa. Lausunnossa ei ole voitu välttää laajaa tarkastelukulmaa, joka kattaa sekä perusoikeuskysymyksiä että muita perustuslakikysymyksiä. Perussyynä tähän on se, että hallituksen esityksessä on puutteita ja *eräitä näkymättömiä olettamuksia*, jotka koskevat myös perusoikeuksia. Sen vuoksi sekä hallituksen esityksen nimenomaisen tekstin että erityisesti säännösten yksityiskohtaisten perustelujen puutteet ovat korostaneet valittua tarkastelukulmaa.

Mikään laki ei ole vain tietyn hallinnonalan laki. Ampuma-aseissa korostuu ehdottomasti aseluvan haltijoiden asema, oikeudet ja velvollisuudet. Tavallista selvemmin tätä puolta tarkastellaan viranomaisen toimivaltuuksien ja laajuuden määrittämisessä.

Oman lausunnon osalta painavin huomautus koskee sitä, miten kansalaisen aseioikeuden perustuslaillista perustaa on käsitelty. Tässä on kuvattu siihen kuuluvia kansalaisen oikeuksia *termillä aseioikeus*, joka sisältää erityisesti aseiden hankinnan ja hallussapidon. Aseen kantaminen on vieraspohjainen termi kuvaamaan samaa; tätä termiä käytetään asedirektiivin käännoksessä. Aseenkäyttölupaa käytetään laissa kuvaamaan aseiden käsittelyä esimerkiksi kaupallisesti. Siten varsinaista aseiden käyttötermiä ei voida sen kaksinaisen merkityksen vuoksi käyttää.

Lausunnossa on käsitelty perusoikeuspohjaisesti kansalaisen aseioikeutta ilman, että voidaan osoittaa perustuslakivaliokunnan yhtenäistä tulkintalinjaa sen suhteen. Ei voida kuitenkaan vetää johtopäätöstä, että tämän puuttuminen merkitsisi, ettei tätä näkökulmaa ole tai se olisi täsmennettävissä. Se osoitetaan monien perusoikeuksien kautta lausunnossa.

Lausunnossa on otettu huomioon *erityisesti aseluvan hakijan ja haltijan näkökulma*. Valittua tarkastelutapaa puoltaa hallituksen esityksen perustelutapa kokonaisuutena. Mitä vahvemmaksi arviointi osoittaa aseiden hankinnan ja hallussapidon olevan perusoikeussuojan piirissä, sitä vahvempina pitää olla oikeuksien lailla tapahtuvan sääntelyn perustelujen.

Lausunnon johtopäätösten alussa on esitetty päätelmät, jotka tulevat kysymykseen yleisesti.

Lausunnossa on tuotu esiin siten seuraavia asioita:

- *oikeus aselupaan ja hallussapitoon perusoikeuksien kannalta*
- *lain säätämisyjärjestystä*
- *yksittäisten säännösten perusoikeusperusteluja*
- *perustelujen välttämättömyyden ja muiden kriteerien täyttymistä*
- *puuttuvia perusoikeuksia, perusteluja ja sääntelemättä olevia asioita.*

7. Hallituksen esityksen perusoikeustulkinnat ja niiden tarve

Mikä oikeus aseeseen hankintaan ja hallussapitoon on nyt? Tässä jaksossa toistuvat eräät aiemmin todetut seikat. Nämä on esitetty tässä suhteessa lain säätämisyjärjestyksestä alempana todettuun. Tämä osuus on *erikseen luettavissa*.

Hallituksen esityksessä ei ole yleistä kansalaisen aseusoikeuden luonnehdintaa. Aiemman perustuslakivaliokunnan ja muun käytännön puolella sitä voidaan kuvata seuraavalla tavalla. Käsitelmä poikkeaa monin kohdin siitä, mitä olettamuksia ja periaatteita on hallituksen esityksen tekstissä. Näitä on selvitetty lain säätämisyjärjestyksestä ja yksittäisiä perusoikeuksia koskevissa lausunnon kohdissa. Ne koskevat sekä yleisiä hallituksen esityksen lähtökohtia että yksittäisiä perusteluita. Vaikutuksia on myös niin muodoin säädöstehtäviin.

Selvimmän on tunnustettu perustuslakivaliokunnan käytännössä ase-elinkeinon harjoittamisen perusoikeussuoja. Siitä ei voida suoraan päätellä eri säännöksiin perustuvan oikeuden aseiden hankintalupa- ja hallussapitoon vielä mitään, vaikka edellistä on vaikea ymmärtää, ellei jälkimmäisessä ole kyse tietyistä perusoikeussuojasta.

Aseharrastus perustuu jokaisen henkilökohtaiseen vapauteen ja oikeuteen päättää valinnoistaan samalla tavalla kuin kuuluminen harrastusyhdistykseen tai olla kuulumatta. Metsästysoikeus on katsottu lainsäädäntökäytännössä perustuvan omaisuudensuojaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta on suojannut erityisperusteisia oikeuksia osana omaisuudensuojaa ja varallisuusperusteisia oikeuksia. Aseiden hankinnan ja hallussapidon suhdetta näihin oikeuksiin *ei ole käsitelty* erikseen perusoikeuskysymyksenä.

Aseiden hankinta ja hallussapito, ns. kansalaisen aseusoikeus ei ole suoraan tekstissä säädetty perusoikeus mutta viitatulla tavalla selvästi perusoikeuksien sääntelyn alaan kuuluva asia. Aseita ei ole erikseen kielletty eikä yhtään luvanvaraisuuden perustetta erikseen kielletty. Joka tapauksessa perusoikeuksien suoja vaikuttaa kansalaisen aseusoikeuteen ja sen alaan.

Aselupien luvanvaraistaminen on katsottu hyväksytyksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden syistä ja siten säänneltäväksi lailla, kunhan muut perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvät edellytykset täyttyvät sekä säännöskohtaisia lakivarauksia noudatetaan.

Aseenkäyttömuotojen tulee olla oikeusjärjestyksessä hyväksytyitä. Siten avoin kysymys on, missä laajuudessa aselupien saanti hengen ja terveyden suojelemiseen on mahdollista. Selviä kannanottoja ei ole.

Aselainsäädännössä on eri aseenkäyttötarkoituksia käsitelty melko samanlaisina ilman että perusoikeuksilla olisi ollut asiaan vaikutusta. Perusoikeuksien suojalla on luonnollisesti vaikutusta, jos se todetaan. *Se asettaa rajoituksille välttämättömyysvaatimukset ja edellyttää lakivarausten mukaista toimintaa.* Sääntelyn vaatimukset ja tarkoitus ovat perusoikeuksilla määriteltyjä.

Aseen käyttöön liittyvät rajoitukset ovat tulleet käyttötarkoituksen osoittamisesta, osittain aseluvan hakijan iästä ja moitteettomuudesta, jota aseluvan haltijalta edellytetään turvallisuussyistä. Niitä voidaan yleisesti pitää hyväksyttävänä. Aiemmassa ampuma-aseissa perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, ettei sääntelyllä rajoiteta kansalaisen aseusoikeutta sinänsä.

Valtion on huolehdittava lainsäädännöllä säännösten ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuudesta ja johdonmukaisuudesta. Voimassa oleva lainsäädäntö on rajoiltaan määrittelemättömän

harkintavallan vuoksia aiheuttanut valituksia. Poliittisesti on esitetty kritiikkiä aseiden hankinnan liialliseen helppouteen. Eniten julkisuudessa olleissa tapauksissa ei ole ollut kyse kuitenkaan olennaisesta säännösten rikkomisesta aseita ja aselupia käsittelevässä viranomaiskäytännössä; eniten huomautettavaa on ollut viranomaisen selvittämisvelvollisuuden asteessa ja laadussa. Kyse on ollut enimmäksi asioista, joita ei voida varsinaisesti lailla hallita.

Ongelmia ovat aiheuttaneet avoimesti vaihtuneet käytännön tulkinnat, lupaviranomaisen vaihteleva selvittämistoiminta ja sekaannuksia aiheuttaneet, paikoin normit korvanneet poliisin yhtenäistämisohteet, jotka siten ovat olleet kaksiteräinen miekka hyödyn ja vaikutusten kannalta. Viranomaisen laajan harkintavallan voi katsoa olevan yksi osasy syy ongelmille joissakin tapauksissa.

Aseoikeus on liitetty vahvasti kansalaisen oikeuksiin yksilöinä. Se on ollut sellainen oikeus historiallisesti osana elanto-oikeuksia tai niiden edellytyksiä. Sääntely on länsimaissa jossain määrin erilainen, mikä on johtanut aseoikeuden demokratisointiin ja sääntelyn tehostamiseen. Joskin suuria kansallisia eroja on.

Ampumavälikohtaukset nostavat esiin turvallisuusvaatimukset. Jotkut aseet ovat nousseet erityishuomion kohteeksi; ne eivät ole välttämättä tehokkaimpia aseita. Samalla lainsäädännön sääntelyn ongelmat ovat tulleet käsittelyyn ja keskusteluun. Kun eri toimijoita on entistä enemmän, korostuvat kansalaisen oikeusturvavaatimus, päätöksenteon vastuu ja perimmältään se, mitä selvitystä kukin taho antaa ja mikä merkitys sillä on. Tämä on johtamassa yksityisen ja julkisen välisten toimintatapojen sekoittumiseen viranomaisen lupatoiminnassa.

Voidaan sanoa, että aselain ja aselupakäytännön soveltamisohjeiden merkitys, vaikka ne eivät ole oikeudellisesti sitovia, on noussut tosiasialliselta merkitykseltään lain tulkinnan tasolle. Lain harkintavaltaa koskevat säännökset ovat ehkä liian väljiä. Aseluvan hakijan ja haltijan edellytyksiä koskevat seikat on määritelty paikoin liian väljästi ja avoimesti. Aiemmin on jo viitattu siihen, ettei ole perustuslakikannanottoa eräisiin kysymyksiin. Tämä on sidoksissa edellisiin oikeuskysymyksiin.

Käsiteltävässä hallituksen esityksessä on erilaisia tavoitteita käsitelty niin monitahoisesti, ettei siitä voi oikein selvittää, mikä nykykäytännössä sellaisena kuin se on edellä kuvattu, on oikein muutettavaa. Mihin on tarkoitus vaikuttaa demokratian avoimuusperiaatteen mukaan. Missä määrin tiukentaa ja missä määrin parantaa päätöksenteon perusteiden luotettavuutta.

Hallituksen esityksen esittämä lain säätämisyjärjestys. Hallituksen esityksen yleisperustelujen lopuksi on käsitelty *kolme asiaa* lain säätämisyjärjestyksen kannalta:

- terveydenhuollon henkilöstön ilmoitusvaltaa yksityisyyden suojan kannalta
- asealan yhdistyksen pakkojäsenyyttä yhdistysvapauden kannalta aseluvan edellytyksenä
- poliisin täytäntöön panevaa aseiden ja niiden osien sekä tarvikkeiden säilytystilojen tarkastusta kotirauhan kannalta.

Johtopäätös hallituksen esityksessä on, ettei esitys vaadi muutosta tavalliseen säätämisyjärjestykseen, vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetäänkin tarkoituksenmukaisena.

Hallituksen esityksen tekstissä on olennaista myös se, mitä on jätetty *käsittelemättä*. Toisaalta kiinnittää huomiota se, miten selkeästi perustelut esitetään ja mitkä perusoikeudet otetaan huomioon. Arviointi johtaa hämmentäviin johtopäätöksiin. Vielä huomautetaan siitä, ettei yksityiskohtaisissa perusteluissa ole tältä osin eikä muiden perustuslakinäkökohtien osalta juuri arviointia tai perusteluja. Kommentointi etenee alempana eri järjestyksessä kuin yllä mainittu asioiden esittelyjärjestys.

Ampuma-aseharrastusta lähdetään hallituksen esityksessä tarkastelemaan siltä kannalta, ettei siinä ole edellytetty lähtökohtana vain varsinaisen kilpailu-urheilun *harrastamista*. Siten lähtökohta on erityinen: sanamuoto viittaa siten siihen, että kaikki muu harrastaminen olisi kiellettyä. Sen lisäksi aseiden hankinta ja hallussapito sallitaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan aktiiviseen harrastukseen. Siltäkään osin ei nojata mitään harrastustoiminnan perusoikeudenmukaisuuteen. Edelleen todetaan, ettei laissa ole edellytetty ampuma- tai metsästysseuran jäsenyyttä aiemmin voimassa olleen, hallitusmuodossa turvatun yhdistymisvapauden perusteella.

Kenellekään ei ole subjektiivista tai muuta oikeutta saada aselupaa hallituksen esityksen mukaan. Silti mainitaan lupaviranomaisella olevan päätöksen perustelemisvelvollisuus. Asioilla ei ole tällaista yhteyttä. Aktiivisen harrastuksen toteamisen ja valvonnan mahdollistamiseksi esitetään, että se on osoitettava jo aseluvan hankintavaiheessa.

Hallituksen esityksessä todetaan suoraan myös, ettei aseiden hankinta- ja hallussapito ole perusoikeus. Käsitys on kestävä, kun se ymmärretään eri perusoikeuksien vaikutuksen kannalta. Kirjattuna sitä ei ole todettu sananmukaisesti perusoikeussäännöksissä. Silti *ampuma-aseharrastusta pidetään vapaaehtoisena toimintana, jota henkilökohtaisen vapauden perusoikeus suojaa*. Suojan hyväksyttävyyttä määritetään lainsäädännössä. Mitään harrastusta ei ole sinänsä kielletty. Näyttää siltä, että koko hallituksen esityksen laatimisolettamus on virheellinen niin kuin se tässä lausunnossa osoitetaan.

Aseen hankintaluvan edellytykseksi asetettu pakkojäsenyys ei olisi hallituksen esityksen mukaan negatiivisen yhdistymisvapauden rajoittamista. Se ei johtaisi aseluvan hakemisen perusteella automaattiseen jäsenyyteen. Yhdistysvapautta ei loukattaisi sen vuoksi, että voi valita vapaasti *pakkojäsenyyden*, jos tekstiä oikein tulkitsee. Viitataan, ettei syrjäseuduilla ole vaihtoehtoja juurikaan. Kilpailu-urheilun harjoittajan on kuitenkin perustelujen mukaan liityttävä johonkin seuraan. Argumentaatio ei vakuuta.

Hallituksen esityksessä viitataan perusoikeusudistuksen yhteydessä lausuttuun, että pakkojäsenyyksiin on suhtauduttava pidättyvästi. Periaate on lausuttu julkisoikeudellisten yhdistysten yhteydessä. Lopulta puolletaan asealan yhdistysten perustamisen luvanvaraisuudella sitä, että jonkun on kuuluttava niihin pakolla. Kokonaan jätetään mainitsematta, että julkisoikeudellisesta yhdistyksestä säädetään lailla jotakin hallintotehtävää varten. Siitä ei ole kyse tässä tapauksessa. Julkisyhteisöjen jäsenyys ei vaikuta asian tarkasteluun kuten hallituksen esityksessä yritetään esittää.

Pakkojäsenyys ei olisi seurausta siitä, että hakee aselupaa eikä se olisi yleisperustelujen mukaan sen edellytys. Hallituksen esityksen 45 §:n mukaan lupa voidaan antaa kuitenkin vain jäsenyydestä todistuksen antavalle. Herää kysymys, miksi on esitetty väärä tulkinta, *suoranainen valhe* koko asiasta yleisperusteluissa. Silti kyse olisi vain vähäisestä rajoituksesta yhdistymisvapautteen. Nämä perustelut eivät ole yksinkertaisesti ymmärrettävissä. Yhdistymisvapauden ytimeen ei puututtaisi. Sitä ei arvioida, että se olisi välttämätöntä ja miten se suhtautuu yleisiin perusoikeuksien rajoittamisperiaatteisiin. Hallituksen esityksen mukaan rajoituksen pitää olla välttämätön, mikä on sinänsä oikea peruste. Se ei riitä yksin.

Aseluvan haltijoiden yksityisten tilojen, joilla viitataan tarkoitettavan kaikkia pysyväisluonteisia asumistiloja ja joka ei ole riittävä ja oikea tulkinta kotirauhan alasta, tarkastaminen sallittaisiin hallituksen esityksellä. Se olisi yksityiskohtaisten perustelujen mukaan suunnitelmallista, vuotuista ja jopa rangaistavaa, kun ei voi toteuttaa sitä viranomaisen vaatimalla tavalla.

Kotirauhan suojaa koskevista poikkeamisperusteista hallituksen esityksen sääntelyä perustellaan *perusoikeuksien suojalla*. Rikosten selvittäminen ei ole perustelu eikä se ole lainkaan sääntelyn tarkoitus hallituksen esityksen muiden perustelujen mukaan. Käytännössä perusoikeussuojalla tarkoitetaan perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen. Se toimii tietenkin myös niin, että suojataan luvanhaltijan perusoikeuksien antamaa suojaa, joka on muualla kiistetty hallituksen esityksessä. Sen lisäksi *omalaatuisella tavalla väitetään*, että pääasiallinen aseiden säilytystilojen valvonnan riski on siinä, että luvanhaltijat ja muut säilytystiloissa oleskelevat viitaten läheisiin anastavat ja väärinkäyttävät aseita. Siis jokainen aseluvanhaltija anastaa aseitaan ja väärinkäyttää niitä. Koko perustelu on sekava eikä ole validi. Sitten esitetään, että varastetut aseet päätyvät pääsääntöisesti rikolliseen käyttöön. Tämä ei ole oikea eikä välttämätön perustelu tai sen yleistys. Läheisistä lapsiin viittaaminen on jotenkin ymmärrettävissä ja todennettavissa. Sekään ei riipu sinänsä tarkastuksesta yleisemmin vaan muusta järjestelystä. Se ei ole kuitenkaan mittasuhteeseen, miten tarkastus aiotaan saman esityksen mukaan toteuttaa. Kyse on kaiken kaikkiaan *hallinnollisesta tarkastuksesta*, jota voidaan käyttää eri tavoin väärin säännösehdotuksen ollessa niin avoin, että tarkastus mahdollistaa tiedustelun ja yksityisyydensuojaan puuttumiset rajoituksitta. Siten perusoikeuksien suojan välttämättömyyttä ei ole esityksessä kuvatulla tavalla.

Säätämisyjärjestysperustelu vaikenee valtuuksista ja niiden rajoista. Valtuuksien käyttöä muuhun tarkoitukseen ei ole nimenomaisesti rajoitettu. Vastaamatta jäivät vaatimukset, jotka ovat samoissa tiloissa oleskelevilla muilla ihmisillä kuten heidän yksityiselämänsä suoja ja kotirauhansa. Heidän oikeutensa rajoittavat tarkastusvaltuuksia. Viittaukset metsästysoikeuteen tai erityisperusteisiin oikeuksiin on tekemättä.

Lopuksi käsitellään sitten *terveydenhuollon henkilöstön ilmoitusvaltaa* ilmoittaa poliisille aseiden hallussapitoon sopimattomasta henkilöstä. Kyse on tavallisesti tilanteista, jotka voivat vaarantaa luvanhaltijan oman tai toisen henkilön terveyttä tai henkeä ja jotka aiheuttavat näille *vaaraa*. Sama peruste on aseluvan saannin kieltoperuste. Useimmiten ilmoitus koskisi mielenterveysongelmaa. Suojattava intressi olisi siten toisen henki ja terveys ja henkilökohtainen vapaus. Se täyttää sellaisenaan tässä yhteydessä välttämättömyyden perusteen. Kyse olisi perustuslain 10 §:n sääntelemästä yksityiselämän suojasta poikkeamisesta.

Hallituksen esityksessä esitetään eräitä säännöksiä, joiden mukaan tällainen on salassapitovelvollisuudesta poiketen hyväksytty lähinnä terveystietojen antamiseksi muun edun vuoksi. Muutoin ilmoitusvelvollisuutta tarkastellaan pakkotilasäännöksen perusteella. Se edellyttää, että rikoslain 3 luvun 5 §:n mukaan oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi on tietty laista poikkeava, oikeudeton teko hyväksyttävä, jos se on kokonaisuuskin huomioon ottaen puolustettava teko. Kun tämä ei ole yksittäistapauksessa aina mahdollista, on välttämätöntä säätää ilmoitusoikeudesta lailla. Pakkotilakonstruktio ei lainkaan sovellu tarkoitukseen. Kyse ei ole sellaisesta tilanteesta tavallisesti.

Välttämättömyys syntyy hallituksen esityksen mukaan siitä, ettei suojattavia elämän, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden perusoikeuksia voida lailla lainkaan rajoittaa. Käsitys on hämmentävä, sillä niiden rajoittamisesta ei ole lainkaan kyse. Se on käsittämätön myös siitä syystä, ettei toisaalla säätämisyjärjestystä koskevassa perustelutekstissä harrastusta pidetä lainkaan suojattuna saman säännöksen perusteella. Sen sääntelylle ei ole mitään rajoituksia asetettu. Ilmoitettavat tiedot eivät ole yksilöityjä hallituksen esityksen mukaan, vaikka niistä on tarkoitus kaikilta osin säätää asetuksella.

Ilmoitusvaltaa tässä lausunnossa erikseen esitetyllä tavalla voidaan pitää sinänsä perusteltuna, hallituksen esityksen perustelulogiikkaa ei.

Hallituksen esityksen vaikutuksia käytännössä. Hallituksen esitys tavoittelee aseita koskevien käytäntöjen kiristämistä. Se sisältää siten myös aseluvan perusteella tapahtuvan aseiden käytön eräissä tilanteissa. Nuorten 18 – 19-vuotiaiden pistooliaseiden käyttöä on rajoitettu enemmän kuin sitä raskaampien aseiden. Silti hallituksen esityksessä *ei aseteta vaatimuksia* lupaviranomaisen päätöksenteolle ja selvittämisvelvollisuudelle, joka on ollut suurimpia ongelmia yhdessä avoimen harkintavallan kanssa.

Perustuslakivaliokunnan on otettava kantaa aiemmasta poiketen eräisiin peruskysymyksiin, jotta on mahdollista ratkaista eräiden säännösten perusoikeudenmukaisuus.

Perusoikeustilanne on aseiden hankinnan ja hallussapidon osalta tietyllä tavalla auki. *Selkeää kannanottoa ei ole seuraavista perusoikeusanalyysiin vaikuttavista seikoista:*

- mikä on kansalaisen aseiden hankinnan ja hallussapidon perusoikeusluonne
- miten se suhtautuu metsästysoikeuteen, erityisperusteisiin oikeuksiin joihin myös metsästys kuuluu ja sinänsä siihen seikkaan, että ase-elinkeino-oikeus on turvattu laissa hyväksyttävällä tavalla perusoikeutena ja
- niin muodoin perusoikeusanalyysiin ei riitä enää sen selvittäminen, miten jotkut yksittäisten sääntöjen yksittäiset kohdat voidaan säätää säätämisyjärjestyksen kannalta.

Nykyinen tila on ainakin jossain määrin mainituissa suhteissa epäselvä. Sellaiseen asetelmaan ja piilo-olettamuksiin perustuu myös hallituksen esitys. Se on sääntelynsä tiukennusten ja rajoitusten vuoksi nostanut esiin mainittujen kysymysten väistämättömyyden.

Perusteellisuutensa vuoksi kyse on itse asiassa samalla siitä, miten *perusoikeuksia vahvistetaan*. Tämä on osoittautunut tarpeelliseksi jo siitä syystä, että Suomi saa viime vuosien perusteella vuosittain esimerkiksi muihin pohjoismaihin verraten moninkertaisen määrän langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Kyse on siten perusoikeuslinjausten vahvistamisesta. Sen pitäisi linjata perusoikeuksia nykyistä vahvemmin ja täsmällisemmin. Se merkitsisi tietyllä tavalla sitä, että kurotaan tässä suhteessa sitä eroa kiinni, joka on valtiosääntötuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan perusoikeusroolien välillä.

Ampuma-aselaista perusoikeuksia koskevat *linjanvedot puuttuvat*. Ne voivat auttaa myös hakemaan *sellaisia ratkaisuja*, jotka eivät ole perusoikeuksien edistämisen kannalta niin tulkinnallisia. Siten esimerkiksi oman aseiden toimintakelvottomaksi tekemisen rajoittaminen esitetyllä tavalla voitaisiin korvata ilmoitusvelvollisuudella, jolloin omaisuudensuojan kannalta hämmäntävä sääntely kävisi tarpeettomaksi. Tai yhdistyksen pakkajäsenyyden sijasta aseluvan edellytykseksi olisi säädetty riittävä koulutus, jota voivat tarjota eri asealan tahot koulutukselle asetettavien vaatimusten pohjalta sen sijaan, että harrastusyhdistykselle säilytetään rooleja tai tehtäviä, jotka ovat niille sinänsä vapaehtoisuutensa ja kansalaislähtöisyytensä pohjalta vieraita vastuukysymyksistä puhumattakaan.

9. Euroopan unionin ampuma-asedirektiivin 2008/51/EY oikeusvaikutuksista

Tältä osin hallituksen esityksen eräät muutokset perustuvat ampuma-asedirektiivin viimeiseen muutokseen (2008/51/EY; Virallinen lehti L 179, 8.7.2008). Muutos tulee saattaa kansallisessa lainsäädännössä voimaan 28.2.2010 mennessä. Hallituksen esityksessä mainitaan, että sen sisältämät lait on tarkoitus saattaa voimaan 1.3.2010.

Euroopan unionissa on aseita alettu säännellä 1991 osana sisämarkkinoiden tukemista. Myöhemmin siihen mukaan yhtenä elementtinä ihmisten vapaa liikkuminen, jonka osana on myös aseiden kuljetus. Sittemmin ovat korostuneet rikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaiset toimet. Yksi ongelma on laitton asekauppa ja esimerkiksi aseiden muuttaminen. Todettakoon, että sisämarkkinoiden sääntelystä johtuu, että Euroopan unionilla on tietyissä asioissa sääntelyyn yksinomainen oikeus. Tätä koskevaan hallituksen esityksen perustelutapaan on tehty huomautus jäljempänä tämän lausunnon tekstissä.

Muutos koskee pääasiassa seuraavia seikkoja. Alle 18-vuotiaalle voidaan antaa lupa aseeseen vain poikkeustapauksessa. Alle 18-vuotiaalle mutta 15 vuotta täyttäneelle lupa voidaan myöntää rinnakkaislupana metsästyksen ja aseharrastukseen ja vain huoltajan suostumuksella. Direktiivi ei aseta sinänsä alaikäraja, mutta Suomessa on ollut mainittu käytäntö monista vastuusyistä.

Asedirektiivin vaatimukset on pantu kansallisesti täytäntöön eli implementoitu hallituksen esityksellä. Muutoksiin on kansallisen ennakkolausunntovaiheen yhteydessä ottanut kantaa aselain muutoksia käsittelevä hallintovaliokunta lausunnossaan 25/2007 vp.

Hallintovaliokunta korosti Suomen kannalta, että edelleen 15 - 17-vuotiaat voivat harjoittaa metsästystä ja ampuma-aseharrastusta. Metsästysharrastus on valiokunnan kannanoton mukaan ollut ongelmatonta. Erona sen mukaan voimassa olevaan sääntelyyn on se, ettei tällainen nuori henkilö voi enää saada itsenäistä hallussapitolupaa.

Nykyisin (syyskuu 2009) alle 18-vuotiailla on 4860 aselupaa ja 6650 rinnakkaislupaa. Siten itsenäisiä lupia on rinnakkaislupia vähemmän.

Muutosesityksistä mainittakoon muutoin seuraavaa. Aseen määrittelyä on täsmennetty. Sen mukaan myös ampuma-aseen näköinen esine, jos se on muutettavissa ampumaan hauleja luoteja jne. kelpolliseksi ja on rakenteeltaan sellainen. Sen vuoksi hallituksen esityksen perusteluissa mainittu seikka, että kaikki leluaseet ovat ampuma-aseita, ei näytä olevan tarkka määrittely. Muutettavuudesta voidaan toki olla eri mieltä.

Aseiden rekisteröintiä tiukennetaan siten, että sen osalta tietokoneistettu järjestelmä pitää olla valmis 31.12.2014 mennessä. Se edellyttää toimivuutta ja ajanmukaisuutta myös Suomen osalta toisin kuin nyt on tilanne. Tätä koskevia ehdotuksia ei ole hallituksen esityksessä. Rekisteriltä vaaditaan tiettyjä ominaisuuksia aseiden kaikkinaisen myös maasta toiseen, siirtämisen vuoksi. Tässä lausunnossa on aiemmin viitattu siihen, *ettei Suomen aserekisteri ole ajan tasalla* aseita koskevien merkintöjen päällekkäisyyden vuoksi. Se johtuu pääasiassa aluejakojen muutoksesta vuosien kuluessa. Passirekisteri ei ole soveliain peruste aserekisterille, kuten nyt on asianlaita.

Hallituksen esityksessä ei ole mainittu kaikkia ampuma-asedirektiivin säännöksiä tarkoin. Yleinen periaate on, että tietty direktiivin täsmällinen osa on saatettava kansalliseen lakiin sellaisenaan. Siitä on vakiintunut Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintalinja. Se sisältää myös sen periaatteen, ettei kansalliseen implementointiin riitä ohjeet tai käytäntö. Voisi ajatella päinvastoin niiden

käyttöalasta samasta syystä.. Direktiivin muutoksessa mainitaan yhtenä henkilölle myönnettävän aseluvan perusteena se, että hyväksyttävä peruste on se, *ettei henkilö oletettavasti aiheuta vaaraa itselleen tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle*. Lisäksi säädetään, että tahallinen väkivaltarikos katsotaan vaaran aiheuttavaksi. Tämä peruste on aika painava sinänsä. *Periaatetta ei ole kirjattu lakiin luvan hyväksymisedellytyksenä direktiivin edellyttämällä tavalla*.

Tämä sääntely rinnastetaan ampuma-asedirektiivin muutoksessa täysin samanarvoiseksi kuin nuoren henkilön aseiden harkinnan ja hallussapidon sääntely. Koko asiaa ei ole sanatarkasti säännelty hallituksen esityksessä. Tämä on ongelma, jolla voi olla oikeudellisia vaikutuksia. Erityisesti näin on sen suhteen, miten väljästi hyväksyttäviä käyttötarkoituksia käsitellään tämä yleiskriteeri huomioon ottaen. Itse asiassa se määrittelee, miten kansallisesti säänneltyjä kriteereitä on ymmärrettävä tai sovellettava. Siksi sääntelyä on pidettävä puutteellisena direktiivin implementointina. Sama asia vaikuttaa direktiivin mukaan myös luvan peruuttamiseen. Se antaa sisältöä itse asiassa tarkoitussidonnaisuudelle. Joissakin yksittäisissä aseluvan peruuttamista koskevissa oikeustapauksissa tätä perustetta on käytetty päätöksen perusteluna.

Lisäksi säädetään, että valtiot voivat myöntää monivuotisia aselupia. Se ei saa kuitenkaan rajoittaa seuraavia asioita kansallisen lain soveltamisessa ja säätämisessä:

- aseluovutusten ilmoitusvelvollisuutta
- aseiden säännöllistä tarkastamista jotta henkilöt täyttävät edellytykset edelleen
- kansallisen lain aseiden hallussapidon enimmäismääriä.

Nämä seikat johtavat toteamaan seuraavaa. Seikat määrittävät vähimmäisehdot monivuotisille aseluville. Direktiivi asettaa yleisesti sääntelyn valvontakeinoksi *ilmoitusvelvollisuudet*. Direktiivi ei edellytä erityistoimia aseiden säilytyspaikkojen suhteen. Kansallisessa harkinnassa on, montako lupaa voidaan myöntää. Siten enimmäislupien määrä pitää määritellä lailla asetyypeittäin.

Aseiden siirtämistä valtiosta toiseen on täsmennettävä kansallisessa laissa asetyypin mukaan.

10. Järjestäytyneen rikollisuuden vastustamista koskevan lisäpöytäkirjan ratifiointin edellytykset

YK:n alaisuudessa laaditun kansainvälisen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen tuliase-lisäpöytäkirjan voimaan saattaminen on tehtävä lailla. Se liittyy monin tavoin lainsäädännön alaan kuuluvia kansallisia velvoitteita, vaikka se kansainvälisoikeudellisena yleissopimuksena on tulkinnanvarainen säännösten ollessa aika yleisiä. Lisäpöytäkirjan on tarkoitus tulla voimaan samalla kuin hallituksen esityksen muutenkin. Siitä säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Kansallisesti ehkä *kaksi asiaa* nousee esille lisäpöytäkirjan sääntelyn kohteista. Toinen on ampuma-aseen määrittelyä koskevat vähimmäisehdot ja toinen on kriminalisointi, jota vaaditaan erilaisista laittoman asekaupan toimista.

Hallituksen esityksessä on käyty läpi säännökset. Lisäpöytäkirjan pohjalta ampuma-aseen määrittelyä esitetään täsmennettäväksi. Rikoslain katsotaan hallituksen esityksessä täyttävän lisäpöytäkirjan ehdot. Samoin on asianlaita pakkokeinojen käyttämisessä aseisiin ja ampumatarvikkeisiin. Aseiden merkintää koskevat ja rekisteröintiin liittyvät säännökset ovat hallituksen esityksen mukaan pääasiassa ajan tasalla. Deaktivoitujen ja toimintakelvottomaksi tehtyjen velvoitteiden osalta hallituksen esityksessä on tehty täsmennyksiä sekä asedirektiivin että lisäpöytäkirjan pohjalta. Tältä osin ei ole edellytetty niitä järjestelyjä, joihin hallituksen esityksessä on päädytty omaan aseiden toimintakyvyttömäksi saattamiseksi kaikissa tapauksissa.

Tuliasepöytäkirjan aseiden merkitsemistä, ampumakelvottomaksi tekemistä ja vientiä ja tuontia sekä kauttakulkua koskevilta osilta Euroopan unionilla on toimivalta. Hallituksen esityksen mukaan näiden sopimusmääräysten osalta sopimusasiakirjat eivät tule eduskunnan hyväksyttäväksi. Sanonta on hieman harhaanjohtava siinä mielessä, että kansallinen implementointi voi olla aina tarpeen toimivallan yksinomaisuudesta ja jakamisesta huolimatta. Näitä muutostarpeita tuodaan esiin yksityiskohtaisessa artiklojen tarkastelussa. Lisäksi valittu näkökulma sivuuttaa perusoikeusvaatimukset.

Perusoikeuksien kannalta lisäpöytäkirja ei näytä sisältävän sellaisia yhteistyön tai tiedonsiirtojen muotoja, jotka koskevat tietosuojaa tai yksityisyyttä.

11. Analyysin johtopäätöksiä

Johtopäätösten kirjoittamistapa. Seuraavat keskeiset havainnot ja johtopäätökset voidaan tehdä. Osa johtopäätöksistä jää pelkän tekstin varaan. Sellaisia huomautuksia on tehty esimerkiksi asetuksenantovallasta ja siirtymäsäännösten aiheuttamista kysymyksistä. Näissä ja muissa tilanteissa arviointi edellyttää, että säännöksiä täsmennetään tai lausunnotekstissä asetetaan perustelut ja tulkintaohjeet siten, ettei kuvattuja tulkinnallisuuksia ja epätasällisiä ilmaisuja voida tulkita perusoikeuksien vastaisesti.

Johtopäätökset nojautuvat aiempaan tekstiin ja sen analyysiin. Siten moni kohta on aiemman toistoa mutta kokonaisuutena *erikseen luettavissa*.

Perustuslakivaliokunnan yleisiä johtopäätöksiä: yhteenvetoa asioista. Näitä voivat tämän lausunnon mukaan olla yleensä ja asioittain:

- hallituksen esityksen mukaisen ehdotuksen toteaminen hyväksyttäväksi ilman ehtoja tai lisähuomautuksia
- puutteellisten perustelujen täydentäminen ja korjaaminen
- perusoikeuksien rajoittamisen perustelujen riittämättömyys säädettävän lain kannalta
- perusoikeuksia koskevat havainnot yleensä ja yksittäisten säännösten osalta
- aseikeuden eräiden peruslähtökohtien määrittäminen aiempaa selvemmin
- aseikeuden ja eräiden jo perusoikeuksilla suojattujen oikeuksien (metsästys-oikeus, erityisperusteiset oikeudet) yhteen soveltaminen
- eräät yleiset lainsäätämistä koskevat havainnot asetettavista vaatimuksista.

Hallituksen esitys puuttuu eräiltä osin perusoikeuksiin tavalla, joka vaatii perustuslainsäätämistäjärjestystä. Hallituksen esityksen perustana olevaa oikeutta hankkia aseita ja pitää niitä hallussa ei ole arvioitu perustuslain osoittamien perusoikeuksien kannalta. Siinä on kyse siitä, mitkä perusoikeudet voivat suojata tätä kansalaisen aseikeutta ja mitkä perusoikeudet kenties sitä edellyttävät; tällä on suora vaikutus siihen miten lupakäytäntöjä säännellään ja eräitä muita asioita hallituksen esityksessä. Tällainen on esimerkiksi harrastusten perusoikeussuoja.

Kotirauhaa koskevan suojan osalta esitys menee pitemmälle kuin toimivaltuudet edellyttävät välttämättömyyden jäädessä selvittämättä riittävästi.

Oman aseiden tai aseiden osan tekeminen toimintakyvyttömäksi on säädetty aina rangaistavaksi, vaikka muita saman tavoitteen toteuttavia keinoja olisikin. Hallituksen esitys luo myös aseharrastuksen jatkuvuutta ja soveltuvuustestiä koskien eri aseenkäyttäjärühmiä ilman riittäviä perusteita tai rajoituksia tai siirtymäsäännöksiä. Siinä on kyse myös perusoikeuksien kannalta puutteista, minkä vuoksi esityksen perustelut ovat puutteellisia.

Asedirektiivin muutosta ei ole kaikilta osin implementoitu tarkasti.

Perusoikeuksien lisäksi lausunnossa on esitetty eriasteisia huomautuksia asetuksenantovallan eräiden sanamuotojen sisällöstä, siirtymäsäännösten luomasta eriarvoisten aseenkäyttäjärühmien muodostumisesta, ilmeisen hankalasti perusteltavasta julkisen vallan siirtämisestä pakkojäsenyyteen perustuvilla asealan yhdistyksillä eräiden aseluvan vaatimusten osalta sekä ampuma-aseiden soveltamista koskevien yhtenäistämisoheiden lainmukaisuudesta.

Useisiin edellä mainittuihin kysymyksiin voidaan vastata lopullisesti vasta, kun perustuslakivaliokunta on määritellyt lopullisesti tämän esityksen perustana olevan aseiden hankinta- ja hallussapitoluonteen perusoikeusmukaisuuden tai sellaisen oikeusperustan kokonaisuudessaan.

Seuraavat yksityiskohtaiset johtopäätökset voidaan esittää niitä tärkeys- tai painoarvojärjestykseen asettamatta. Yksittäisissä johtopäätöksissä voi olla kohtia, joita ei ole aiemmassa tekstissä todettu, vaikka perustelut sinänsä ovatkin käsiteltyjä. Johtopäätöksissä ei ole kaikkia niiden perusteluja tai tulkinnallisuuksia. Siltä osin viitataan laajemman tekstiversioon analyysiosaan.

1. Perusoikeudet hallituksen esityksessä. Eräät seikat puhuvat sellaisen ratkaisun puolesta, ettei koko hallituksen esitystä tulisi hyväksyä siinä olevien perusoikeuspuutteiden vuoksi. Tällä tarkoitetaan seuraavia asioita. Perustuslakivaliokunnalla on toimivalta arvioida myös lainsäädäntöteorian ja perusoikeuskysymysten käsittelyä hallituksen esityksessä eikä vain teknisiä kysymyksiä, jotka voivat vaikuttaa säättämisen järjestykseen.

Aseoikeudesta ei ole säädetty nimenomaisesti perustuslaissa eikä perusoikeuksissa. Niitä on käsitelty ylipäänsä niukalti aiemmin lainsäädäntö- ja perusoikeuskäytännössä. Siltä osin kuin perusoikeudet vaikuttavat suoraan joihinkin säännöksiin perusoikeuksien rajoittamisperiaatteet ja lakivarauksia koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi. Tämä ei siis edellytä sitä, että aseoikeus katsottaisiin myös tosiasiaa laajemmin perusoikeuksien suojaamaksi. Tätä koskevia perusteluja on koottu seuraavaan.

Aseoikeutta ei ole perusoikeuksilla tai perustuslailla kielletty. Perustuslakivaliokunta on aiemmin voimassa olevan ampuma-aselain käsittelyssä todennut, ettei lailla ole ollut tarkoitus rajoittaa tätä oikeutta. Sen sijaan selvänä voidaan pitää sinänsä oikeutta lailla säätää aseiden hallinta ja käyttö luvanvaraiseksi toiminnaksi tai sinänsä tehdä muutoksia tähän sääntelyyn. Siinä on kuitenkin noudatettava perusoikeussäännöksiä. Tärkein vaatimus on lailla säätämisen vaatimus ja vaatimus lakivarausten edellyttämän välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden osoittaminen säädettävälle rajoituksille.

Kansalaisen aseoikeus on osa muutoin perustuslailla suojattuja oikeuksia. *Tällaisia oikeusperusteita ovat metsästysoikeus ja erityisperusteisten sekä paikallisen väestön oikeuksien suoja muun muassa metsästysoikeuden osalta.* Nämä perusteet näin esitettyinä on sivuutettu hallituksen esityksessä.

Aseoikeuden ala osana vapaata harrastustoimintaa, kilpailua ja urheilua tai reserviläistoimintaa on perusoikeuksilla suojattuja oikeuksia. Ne ovat osa jokaisen oikeutta päättää itsestään, harrastuksistaan ja elämästään muutenkin. Tämä tietenkin tapahtuu säädetyissä rajoissa. Jos lailla kielletään se, mitä ei ole perusoikeuksilla kielletty, vaaditaan painavia erityisperusteluja tässä suhteessa. Tästä johtuu myös se, miten koko lupakäytäntö laissa säädettynä toimintana on ymmärrettävä ja miten sidotusti se on säädettävä.

Kantaa ei ole hallituksen esityksessä otettu siihen, onko aseoikeus miltään osin laissa säädetyllä tavalla osa hengen ja terveyden suojaamista vai ei. Siihen vaikuttavat perusoikeustarkastelut. Hengen ja terveyden suojaaminen on periaatteessa jokaisen oikeus. Aseiden käyttäminen tässä tarkoituksessa vaatii uutta määrittelyä. Se on vielä tekemättä. Ei ole siis kyse siitä, että aseiden käyttö määriteltäisiin eri tavoin kuin nyt. Hyväksyttävissä aseluvan tarkoituksissa voi olla täsmennyksen tarve. Sen sijaan aseiden hankinnalle ja hallussapidolle tehtävät rajoitukset on perusteltava mainittu seikka huomioon ottaen. Aseet eivät voi olla sinänsä peruste sille, että tästä puolesta on vaiettava, kun sillä on perusoikeusvaikutuksia hallituksen esitykseen.

Logiikka on siis lyhyesti seuraava. Jokainen on perusoikeuksien mukaan oikeutettu puolustamaan henkeään ja terveyttään. Sen suhteen ei perusoikeussäännöksessä ole ehdotonta rajoitusta tai kieltoa. Se kattaa periaatteessa myös aseet. Sen sijaan vakiintuneesti kansallisessa lainsäädännössä on turvallisuussyistä ja muiden oikeuksien suojaamiseksi vedetty tiukka raja aseiden käytölle tällaisessa tilanteessa. Perusoikeuden vaikutuksesta johtuu kuitenkin, että aseluvan hyväksyttävyyttä on täsmennettävä vähintään perustelujen tasolla ja perusoikeuden vaikutus on otettava lukuun aseluvan hankintaa ja hallussapitoa määritettäessä.

Erityinen seikka on myös se, että mikä ei ole kaupallisesti kielletty, ei voi olla sitä toimintana kielletty ilman perustuslain asettamaa perustevaativuutta. Näitä asioita ei ole yhdistetty hallituksen esityksessä. Kyse on eri perusoikeussäännösten vaikutuksesta samaan asiakokonaisuuteen. Jos kauppa on sallittu aseilla, on vaikea yhteen sovittaa aseita koskeva sääntely tähän, jos tämä perustuu vailla perusoikeussuojaa olevaan lähtökohtaan. Kyse ei ole tässä siis siitä, voidaanko lailla säätää lupamenettelystä jne.

Mikäli hyväksytään se, että joko kokonaisuutena tai eräiden keskeisten kysymysten osalta kansalaisen aseoroikeutta suojataan, hallituksen esityksen lähtökohta ja sääntely ovat vailla asianmukaista valmistelua. Hallituksen esityksen lähtökohta on, ettei kenellekään ole oikeutta saada aselupia. Sen lähtökohta on, ettei mitään perusoikeussuojaa ole tässä esitetyllä tavalla.

Yleisiä johtopäätöksiä ovat siten mainituilla perusteilla:

- eräissä asioissa puuttuvat perusoikeustarkastelut
- hallituksen esityksestä puuttuvat säännökohtaiset perusoikeustarkastelut suureksi osaksi esitettyjen perusoikeusperustelujen keskittyessä lainsäätämisyjärjestykseen
- yksityiskohtaisissa perusteluissa puuttuvat osittain perusoikeuksia tukevat tarkastelut arvioitaessa rajoitusten ja säännösten rajoitusvaikutusta tai ne ovat virheellisiä
- tärkein puuttuva seikka on arvio siitä, mikä oikeus kansalaisen aseoroikeus on hallituksen esityksen mukaan, kun edellä mainittu otetaan huomioon.

2. Yksityiskohtaista perusoikeuspohdintaa sovellettavista perusoikeuksista hallituksen esityksessä. Keskeinen kysymys on ensin vastattavana eli se, onko *hengen ja terveyden suojele* missään mielessä tai laajuudessa osa henkilökohtaista vapautta ja itsemääräämisoikeutta. Jos se on sitä, se on sitä laissa säädetyllä tavalla. Luvanraisuuden yhteydessä ei ole säännelty kiellettyinä luvan tarkoituksena tätä perustetta. Toisaalta sitä ei ole määritelty suoraan hyväksyttäviin tarkoituksiin millään perusteella.

Tämä vaikuttaa siihen, miten suhtaudutaan yleensä ja laissa hyväksyttävien tarkoitusten määrittelyssä tällaiseen perusteeseen luvanvaraisuuden harkinnassa. Tätä ei ole nykyisessä laissa todettu, vaikka hyväksyttävä peruste on työ, jossa aselupa on välttämätön. Se ei oikeuskäytännön perusteella kata hengen ja terveyden suojeleua sinänsä sanamuodon perusteella.

Tässä suhteessa ollaan erityisessä tilanteessa: muilla perusteilla hankittu aselupa voidaan tulkita myös hengen ja terveyden suojeleutarkoitukseen. Asia on perusoikeuskysymyksenä ratkaisematta.

Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi (309/1993 vp) on käsitelty eräitä asiaan soveltuvia näkökohtia. Siihen perusoikeusuudistusta koskeva perustuslakivaliokunnan mietintö tuo uutta tässä asiassa. Yleisesti voidaan todeta, ettei henkilökohtainen vapauden ym. sääntely osu tarkasti kansalaisen oikeuteen päättää *harrastuksistaan ja muista elämänvalinnoista*, vaikka ne ovat osa laajaa itsemääräämisoikeutta. Harrastusmahdollisuudet edellyttävät usein tosiasiallisesti yhdistysten jäsenyyttä. Nykyinen perustuslain 7 §:n oikeus elämään koskee sanamuotojensa perusteella

enemmän vapauspiiriä. Oikeus elämään on kytketty erityisesti sosiaalisia ja ympäristöoikeuksia koskevaan säännökseen eli huolenpitoon ja toimeentuloon. *Henkilökohtaiseen vapauteen luetaan sekä fyysinen vapaus että oikeus käyttää tahdonvapautta ja päättää itsestään.* Siten kaikki rajoitukset ja kiellot tässä suhteessa on säädettävä täsmällisesti lailla. Sama koskee myös sekä kansalliselta että kansainvälisoikeudelliselta ihmisoikeuspohjalta alistumista lääkärintarkastukseen.

Harrastuksen edellyttämää pakkojäsenyyttä perustellaan hallituksen esityksessä siten, että koska aseharrastuksen luvanvaraisuus on hyväksytty yhdistyslaissa, se ei vaadi erityistä perustetta aseharrastuksen osalta. Kyse on kuitenkin eri perusoikeussäännöksistä.

Mainitut seikat huomioon ottaen hallituksen esityksessä ei ole tätä puolta tarkasteltu riittävästi eikä varsinkaan yksittäisten säännösten yhteydessä. Kaikkinaisen sääntely on lain tasoista. Sen lisäksi lakivarausta ei ole säännöksessä, joten puuttumisen perusoikeuteen pitää olla erityisen perusteltua. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei pohdittu oikeutta hengen ja terveyden suojaamiseen, joka kuuluu osana henkilökohtaiseen vapauteen, kun siitä ei ole muutoin säädetty. Perusoikeussäännöksessä ei ole kielletty tätä, joten rajoitukset vaativat erityisen perusteen. Ehkä tästä syystä asia on jätetty sääntelemättä, kun hyväksyttäviin aseluvan tarkoituksiin ei koko asiaa ole sisällytetty.

Yksi asiaan yleisesti vaikuttava seikka on, mitkä muut perusoikeudet edellyttävät myös kansalaisen aseisuuden kuulumista suojeltaviin oikeuksiin. Jos asekauppa on laissa säädetyllä tavalla mahdollista, voisi olettaa, että myös aseiden hallussapito ja hankinta ovat sitä laissa säädetyllä tavalla. Vielä merkittävimmin *metsästysoikeus* perustuu omistusoikeuteen tai erityisperusteisiin oikeuksiin, joiden perusteella myös laissa hyväksytty aseiden hallussapito ja hankinta ovat välttämättömiä.

Hallituksen esityksessä asetetaan harrastuksille lailla nyt vaatimuksia, jotka koskevat eräiden aseiden osalta ikää, myös täysivaltaisia koskevalla tavalla. Lisäksi edellytetään pakollista, määräajan kestävästä alan yhdistyksen jäsenyyttä ja muutenkin eri yhteyksissä sen todentamista, että harrastustoiminta on ollut aktiivista. Näitä asioita on arvioitava henkilökohtaisen vapauden ja muiden aseiden hankintaa ja hallussapitoa puoltavaa perusoikeussääntelyä vastaan. Henkilön kypsyys ja osin rajoitettu vastuu puoltavat alle täysivaltaisuusiän olevien aseiden hankintaa, kun sitä ei ole kokonaan kielletty. Soveltuvuudesta ulotettaisiin myös tällaiseen henkilöön.

Aseluvan hankkiminen 15 vuotta täyttäneelle mutta alle täysivaltaisuusikärajan olevalle vaikeutuu; uusi sääntely on rinnakkaisluvan yhteydessä hallituksen esityksen 54 §:ssä. Säännös edellyttää hankintalupaa haettaessa todistuksia aktiivisesta harrastuksesta. Sitä vaaditaan myös 15 – 17-vuotiaalta. Tämä vaatimus ulottuu syvälle ampuma-ase- ja metsästysharrastuksen harjoittamiseen.

Vaatus *aktiivisesta harrastuksesta* on ristiriidassa aika kiinnostavalla tavalla perusoikeutena suojatun harrastusmahdollisuuden kanssa. Tarkoituksena on ollut rajoittaa aselupien hankintaa ja estää nuorten aseluvan saajien väärinkäytöksiä. Vaatus harrastuksesta voi olla sinänsä perusteltua varsinkin nuoren henkilön kyseessä ollen. Kun asetetaan vaatimus aktiivisesta harrastuksesta näin laajana, se koskee aseiden hankinnan ja hallussapidon ydintä. Jokaisella on periaatteessa vapaa oikeus päättää, miten paljon tai usein jotakin lajia harrastaa.

Miten perustellaan nuoren henkilön osalta harrastusta koskeva rajoitus. Kaikki käyttötarkoitukset on asetettu samaan asemaan. Tämä sääntely perustuu siihen, etteivät nämä säännökset ole ristiriidassa perusoikeussuojan kanssa siitä syystä, ettei se ulottuisi näihin asioihin. Jos tämä hyväksytään, sääntely voisi olla perusteltua.

Aktiivisen harrastuksen vaatimus johtaa myös siihen, että harrastukselle asetetaan tietynasteinen pakollisuus myös jatkossa. *Se velvoittaa harrastamiseen*, jotta aseluvat säilyisivät.

Tärkeimmät käsiteltävät *aseluvalla edellytyksiä* asettavat ovat sopivuuden harkintaan vaikuttavat seikat:

- sopivuuden harkinta yleensä harkinnan oikeudellinen luonne huomioon ottaen
- soveltuvuustestaus aseluvan hankintavaiheessa
- terveystietojen vaatimiseen ja testaamiseen liittyvät muutokset ja
- aseharrastuksen jatkuvuutta koskevat vaatimukset.

Jos hyväksytään lähtökohta, että ase-oikeuden rajoittamisessa on kyse perusoikeuksien vaikutuksesta ja antamasta suojasta, aselupia koskevat oletukset hallituksen esityksessä ovat virheellisiä. Hallituksen esitys perustuu siihen, ettei kenelläkään ole oikeutta aselupaan edes lain nojalla. Siksi hallituksen esitys voitaisiin hyväksyä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. *Kun kyse on olettamuksen vaikutuksista moneen asiaan, koko hallituksen esitystä ei tulisi tällaisen valmistelun pohjalta hyväksyä. Johtopäätöstä voidaan perustella myös yksittäisten perusoikeuksien kannalta kuten alempana on tehty.*

Jos oletetaan, ettei kansalaisen ase-oikeutta puolla mikään perusoikeussäännös sinänsä, voidaan menetellä siten kuin hallituksen esityksessä on säädetty: kenelläkään ei ole ehdotonta oikeutta saada aselupaa. Hallituksen esityksessä ei väitetä, että kysymys olisi subjektiivisesta oikeudesta, vaan pikemminkin siitä, että voidaan säätää tarvittaessa niin, ettei kukaan voi saada lupaa. *Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeus hankkia ase ja pitää sitä hallussa ei ole perusoikeus, se ei ole ehdoton oikeus eikä se ole subjektiivinen oikeus.* Lähtökohta ei voine olla oikea. Ehdotukset perustuvat tällaiseen lähtökohtaan. Se ilmenee luvan myöntämisestä ja peruuttamisesta koskevassa sääntelyssä tai sen puuttumisessa.

3. Aselupien luvanraisuudesta. Aselupien myöntämismenettely on säädetty pääasiassa muutoin voimassa olevan hallintolain soveltamisella. Ampuma-aselaisissa voidaan antaa täydentäviä tai täsmentäviä menettelysäädöksiä, jos siihen on tarvetta. Näin ei ole tehty lupaviranomaisen toiminnan kannalta. On säännelty toimivaltaa ja luvan edellytyksiä, mutta ei ole säännelty oikeusturvan kannalta erittäin sinänsä mielenkiintoisia kysymyksiä.

Viimeksi mainituissa on kyse siitä, että erittäin tulkintaongelmia voidaan välttää tai oikeusturvaa parantaa perustuslaissa säädetyn oikeusturvan parantamiseksi. Tästä voidaan mainita seuraavaa hallituksen esityksessä säädetyn ja siinä mainitsematta jätettyjen seikkojen perusteella.

Lupamenettely edellyttäisi hallituksen voimaantulon jälkeen aseluvan hakemisessa ja käsittelyssä erittäin *monien selvitysten ja todistusten antamista*. Ottamatta tässä kantaa niiden sisältöön ja muihin vaatimuksiin, voidaan todeta, että *oikeusturva edellyttää* yleisen oikeusturvan vuoksi, että yksityisen tahon antaman selvityksen tai tosiseikan osalta on määritelty, mitä menettelyä käyttäen ne annetaan ja erityisesti miten yhdenvertaisuus ja todistusten todenmukaisuus varmistetaan. Näitä asiakirjoja annetaan siinä laajuudessa, että tämän sääntely on tarpeen. Sitä edellyttää myös oikeusturvaa sääntelevä perusoikeussäännös. *Menettelyt ovat osa päätöksentekoa*. Lupapäätöksestä valittaminen ei tarjoa mahdollisuutta enää oikeusturvaan annetun selvityksen ja sen mukaisen tosiseikan osalta.

Koulusurmia koskevat päätökset ja selvitykset osoittavat kiistattomasti, että keskeisin ongelma päätöksenteossa on *viranomaiselle annetun harkintavallan laajuus ja selvittämisvelvollisuuden vaihtelevuus* ovat olleet merkittävien moitittavuuden syy. Niihin ei esitetä parannuksia.

Erityisesti kun otetaan huomioon se, että hallituksen esitys suorastaan kieltää/torjua vaikutuksen perusoikeusvaikutuksesta aselupakäytäntöön ja menettely on kuvatunkaltaista, toimivallan ja lupaharkinnan vapaaharkintaisuuden aste on epäsuhteessa perusoikeuksien edellyttämään. *Mitä selvemmin on kyse myös perusoikeuksien suojaamasta menettelystä tässä suhteessa, sitä tarkemmin aselupaharkintaa pitää säännellä.* Tämä ei ole käytäntö hallituksen esityksessä.

Aiemmin on viitattu jo siihen, että *hengen ja terveyden suojeleminen* on myös jokaisen oikeutta. Tämä puoli on kokonaan huomioon ottamatta. *Luvanvaraisuuden hyväksyttävyyssperusteista näkökulma puuttuu kokonaan. Sitä ei ole toisaalta kiellettykään.* Millaisena kansalaisen oikeus aseisiin tässä suhteessa voidaan hyväksyä, pitää nyt perustella. Sen tulee sitten myös näkyä kannanottona vaikkapa luvan hyväksyttävissä tarkoituksissa.

Soveltamisohjeiden tosiasiallista merkitystä ja niiden suhdetta perustuslain 80 §:n delegointivaatimukseen käsitellään vielä erikseen. Niiden tosiasiallinen merkitys on suurehko. Niiden toimivaltaperuste on poliisin hallinnosta annetun lain toimialasäännös.

Hallituksen esityksessä muutetaan laajasti hankintaluvan hakijalta vaadittavia *kelpoisuusedellytyksiä*. Hankkimislupa voidaan sen mukaan antaa vain tietyin edellytyksin.

Luvan edellytykset ja peruuttamisedellytykset pitää säätää lailla. Niiden ja varsinkaan peruttamisluvan suhteen hallinto-oikeudessa ei saa olla viranomaisen vapaasta harkintavallasta riippuvaa. Luvan edellytykset harkitaan voimassa olevan käytännön mukaan jo hankintaluvan myöntämisessä.

Peruuttamista koskeva sääntely on jossain määrin väljä nykykäytännössä: kyse on sekä siitä, että tulkinnat ovat kiristyneet ja niitä on voitu kiristää mutta myös siitä, että eräiden aselupien peruuttamisperusteet ovat uusia eikä ole täysin selvää, millä tavoin hyväksyttävät peruuttamisperusteet ovat lakiin perustuvia kussakin tapauksessa.

Perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta on selvää, että peruuttamisen tulee olla kaikissa tilanteissa sidottua, oikeusharkintaista viranomaistoimintaa. Se edellyttää, että kaikki peruuttamisperusteetkin täytyy säännellä riittävän täsmällisesti ja selkeästi kansalaisen oikeusturvan kannalta. *Nykyinen tilanne ei vastaa tätä vaatimusta.* Lisäksi, kuten alla on selostettu, asedirektiivin viimeisiä muutoksia ei ole tässä suhteessa implementoitu oikein.

Erikseen selostettu oikeuskäytäntö kuvastaa sitä, *etteivät peruuttamisperusteet ole riittävän tarkoin säänneltyjä.* Julkisuudessa on käyty myös keskustelua esimerkiksi siitä, onko ylinopeussakko tai riistanhoitomaksun maksamatta jättäminen perustellusta syystä samalla aseluvan peruuttamisperuste. Hallintotoimen tulee perustua tarkoitussidonnaisuuteen eli peruuttamisperusteen ja samoin sinänsä hankintaluvan epäämisperusteen tulee perustua lupaedellytysten oikeudelliseen tulkintaan. Niitä ei voida luoda soveltamisohjeilla kuten nyt näyttää tapahtuneen. Laki ei ole tältä osin riittävän tarkkaa laillisesti luvan saaneen hakijan oikeusturvan kannalta. Kyse on laintasovaatimuksen lisäksi yleensä luvanhaltijan oikeusturvasta (perustuslain 21 §) ja erityisesti perusteluilta vaadittavasta tasosta, hallinnon tarkoitussidonnaisuudesta ja oikeusturvakeinoista. Valittamisen edellytys on, että perustelut ovat tässä suhteessa tarkoin lain säännöksen soveltamista.

Hallituksen esityksen 67 §:ssä säädetään eräistä luvan peruuttamisperusteista. Säännöksen 4) kohdassa säädetään samalla tavalla kuin hankintaluvan myöntämisestä eli vaaditaan henkilöltä sopivuutta. Säännös on avoin jättäen sopivuuden arvioinnissa mainitsematta sen tärkeän seikan, että sopivuuden arvioinnin tulee osoittaa riittävästi sopimattomuutta suhteessa haettuun lupaan. *Ylipäänsä voidaan todeta, että on eroa päätösmenettelyssä sen suhteen, vaaditaanko sopivuutta vai sitä, ettei aselupia myönnetä sopimattomaksi todetulle. Sama arvio tulisi tehdä soveltuvuustestien käytön osalta. Perusoikeuskäsityksellä on vaikutusta asiaan.*

Kun hallussapitoluvan jatkuvuudelle asetetaan hallituksen esityksen 53 a §:ssä edellytys *harrastuksen jatkuvuudelle*. Se on mielenkiintoinen siltä kannalta, ettei missään muussa harrastuksessa ole asetettu tällaista henkilön valinnan vapautteen puuttuvaa rajoitusta. Nyt tämä sama edellytys on asetettu hyväksyttävänä luvan peruuttamisperusteena. Sama kritiikki osuu.

Perustuslakivaliokunnan on otettava tarkemmin kantaa siihen, miten *lupakäytäntö* on oikein ymmärrettävä. Eli mikä on sen oikeusperusta. Aseoikeutta voidaan sinänsä lailla säännellä ja asettaa lupavaatimus aseiden hallussapidolle ja käytölle yhteiskunnan turvallisuustarpeiden ja vastaavien perusteiden nojalla. Mutta kyse on siitä, voidaanko aselupia myöntää sidotulla vai poliisiviranomaisen vapaalla harkinnalla. Nykyinen sekava ja käytännössä alemmanasteiseen normistoon nojaava poliisin aselupien peruuttamiskäytäntö ei anna oikeaa kuvaa aselupien perusoikeusluonteesta. Kyse on useimmiten luvan hakijan tai haltijan henkilökohtaisesta sopivuudesta. Tätä koskevat perusteet on säädettävä lailla siten, ettei käytäntöjä voi vaihdella soveltamisohjeiden perusteella eikä ilman lain perustetta. Aseluvalla on moniin hallintolupiin erityispiirteitä mutta lupina ne eivät poikkea muutoin hallinto-oikeudellisesta sääntelystä. Nämä seikat siis kohdistuvat siihen, mitä luvan myöntämisestä säädetään. Sääntelyn pitää olla yksityiskohtaisempaa ja selkeämpää, *jotta kyse on laajemmin oikeusharkinnasta*. Hallituksen esityksen sanamuodot eivät vastaa vaadittua. Esimerkiksi aseluvan myöntäminen edellyttää sopivuutta terveydentilan ja käyttäytymisen perusteella. Se jättää avoimeksi esimerkiksi sen, että ylinopeussakko voi olla poliisin vapaan harkinnan peruste aseluvan peruuttamiselle. Koko peruuttamista ei ole säännelty tässä yhteydessä, vaikka se on negatiivinen hallinto-toimi kansalaiselle. Sääntely on liian avointen normien varassa ilman riittäviä yksilöintejä.

Soveltuvuustesteihin otetaan kantaa erikseen.

4. Kotirauhan suojaaminen eli aseiden ja osien säilytyksen tarkastustoiminta. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen voi tehdä aseiden ja aseiden osien *valvontatarkastuksia koteihin ja muihin säilytyspaikkoihin*. Sääntely on uutta näin esitettynä ja soveltamisalaltaan laajaa esityksessä. Valtuudet on säädetty laajoiksi ja laiminlyönnit aika ankarasti kriminalisoitu. Samalla on luotu järjestelmä, joka ei salli viranomaisen toimien estymistä edes matkustamisen tai muualla tapahtuvan väliaikaisen asumisen perusteella, jotka perustuvat sinänsä henkilökohtaiseen liikkumisvapautteen ja niiden suojaan.

Säännöksen mukaan poliisi voisi tehdä säilyttämistä koskevia *tarkastuksia asianosaisen läsnä ollessa ja voimakeinoja käyttämättä*. Niitä tehtäisiin vuosittain ja säännöllisesti. Tarkoitus ei olisi perustelujen mukaan aseiden löytäminen, mutta sitäkin ei voida tällaisessa perusteellisessa tarkastuksessa väistää tai välttää. Kyse on nimenomaan asuntoihin tehtävistä hallinnollisista tarkastuksista, sillä hallituksen esityksen perustelujen mukaan aseita säilytetään siellä. Ilman tätä valtuutta sääntely olisi edelleen tekstin mukaan tyhjä säännös. Koko asian osalta vastaavaa arviointia ei tehdä.

Periaatteessa tarkastus kotiin kohdistuu luvanhaltijoihin, mutta se koskee kaikkia tiloja. Vain laillinen este oikeudenkäymiskaaren 12 luvan mukaan voisi olla hyväksyttävä syy toimenpiteestä pääsemiseen. Lisäksi perustelujen mukaan voisi tulla kyseeseen haitanteko viranomaiselle tai niskoittelu rikoslaissa tarkoitetulla tavalla.

Periaatteessa tarkastus koskee kaikkea: aseita, aseiden osia, lupia ja muita asiakirjoja. Hallituksen esityksessä *ei ole rajoitettu muiden havaintojen tekemistä muutoin kuin pöytäkirjan laatimisvelvollisuudella. Sekään ei ole todellinen rajoitus tässä suhteessa välttämättömyyttä arvioitaessa.*

Käsittämätön tulkinta esitetään hallituksen esityksessä, kun väitetään, ettei kyse ole kotietsinnästä vaan tarkastuksesta. Se antaa vaikutelman, ettei kotirauhaa olisi muussa kuin rikoksesta epäillyn vuoksi tehtävässä kotietsinnässä. Kyse ei ole lakiin kirjoitetusta suostumusmenettelystä. Tämä tulkinta ei ole perusoikeuksien suojan mukainen. *Tarkastukset on rinnastettu perusoikeuskäytännössä kotietsintään kotirauhasta poikkeuksia tehtäessä.* Perustuslain kotirauhan suoja koskevassa säännöksessä (10.3 §) poikkeamiselle asetetaan *välttämättömyyshedellytys.*

Kyse on Suomen perustuslain 10 §:n 3 momentin vastaisesta säännöksestä. Siinä turvataan kotirauha. Säännöksen mukaan laissa voidaan *säätää perusoikeuksien turvaamiseksi* tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lisäksi voidaan säätää rajoituksista kotirauhaan turvallisuustarkastuksien, vapaudenmenetysten ja oikeudenkäyntien sekä rikosten selvittämisen yhteydessä. Näistä ei ole kyse.

Tämän vuoksi on katsottava, ettei perustuslain säännös mahdollista esitetyn kaltaista tarkastusta. Tarkastukset ovat niiden yleisyys ja kohdekodit huomioon ottaen niin yleisiä, *ettei kyse ole enää perusoikeuden sääntelyssä ja tulkinnassa vaadittavasta välttämättömyydestä.* Kyse ei ole vain siitä, että asiasta on säädettävä lailla vaan myös sen ehdoista. Viime kädessä valtuus antaisi puuttumismahdollisuuden juuri sitä vastaan, mitä varten kotirauha on turvattu ja suojattu jokaiselle. Perusteen poissaoloa ei korvaa mikään esityksen mukainen menettelyseikka.

Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (25/1994 vp) seuraavaa. ”Kotirauhasäännöksen 3 momentissa tehtäisiin mahdolliseksi säätää lailla kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista. Lainsäädäntökäytäntö osoittaa, että muunkinlaisten toimien kuin tarkastusten osalta on jouduttu rajanvetoihin kotirauhan suojan suhteen. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän tulee näkyä perusoikeussäännöksen tekstistä, minkä vuoksi momentin sanontaa on väljennetty. Väljennyksen vastapainona on tähdennettävä kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden välttämättömyyttä momentissa mainittujen kriteerien kannalta sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla.”

Kotirauhan rikkomista koskevat rikokset on määritelty hallituksen esityksen 184/1999 vp pohjalta säädetyllä rikoslain 24 luvulla yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta. Rikoslaki sääntelee oikeudetonta tunkeutumista kotiin ja eräisiin muihin säilytystiloihin. Valvontatoimivallassa on kyse lain nojalla tapahtuvasta oikeutetusta tunkeutumisesta kotirauhan piiriin aika laajalti. Tällaisten säilytystilojen määrä on suuri. Tarkastuksen luonne on jatkuvaa, toistuvaa ja hallinnollista eikä perustu lainkaan pakkotoimiin. *Siten tarkastus ulottuu kotirauhan ytimeen.*

Säännös mahdollistaa myös *rangaistuksen laiminlyönnistä*, joka voi olla ristiriidassa liikkumisvapauden ja asuinpaikan valinnan kanssa. On tavanomaista, että nykyään asutaan ulkomailla osan vuotta. Aseita ei suinkaan tällöin siirretä mukana. Tällaisia seikkoja ei oteta lainkaan huomioon säännöksessä. Säännös edustaa poliisivaltiota ja puuttuu vastoin

perusoikeussäännöstä sen ytimeen. Rangaistus voi tulla passiivisuudesta toiminnassa, joka perustuu yksinomaan jonkinlaiseen tarkastusintressiin, jonka tarvetta ei ole erikseen perusteltu tai yksilöity.

On otettava huomioon, että säilyttämistä koskeva tarkastus *ulottuu välttämättä myös muihin taloudessa asuviin, heidän oloihinsa ja yksityisyyteensä*. Myös heidän henkilökohtainen vapautensa ja yksityiselämänsä ovat suojeltavia; tälle ei ole esitetty mitään rajoituksia toimivaltuuden asettamisessa. Mitään rajoitusta ei ole asetettu tietojen hankkimiselle tai samassa yhteydessä otettaville valokuville ja muiden teknisten tiedonhankintakeinojen käytölle.

Säännöksen perustelujen mukaan jopa näitä tarkastuksia tehdään vuosittain aina tietty määrä kohteet satunnaisesti määrittäen. Siten sama tarkastus voi kohdistua *samaan kohteeseen vuosittain* lain sanamuotojen perusteella.

Ehdotettu sääntely ilman rajoituksia ja määrittelyjä hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla vaatii *perustuslain mukaisen vaikeutetun säätämisyjärjestyksen*.

5. Yhdistymisvapaus ja hallituksen esityksen mukainen yhdistyksen pakkojäsenyys. Hallituksen esityksen 45 §:n mukaan aseiden hankintaluvan saa eräissä tapauksissa vain, *jos hakija on yhdistyslain mukaisen, luvanvaraisen yhdistyksen jäsen kahden vuoden vähimmäismääräajan*. Tämä koskee pistoolin ja revolverin hankintalupaa harrastusammuntaan, mihin se on rajattu vähintään 20 vuotta täyttäneille hallituksen esityksen mukaan. Lisäksi vaaditaan muut selvitykset ja edellytykset.

Yhdistyslain 4 §:n mukaan vaaditaan lääninhallituksen lupa sellaisen yhdistyksen perustamiseen, jonka tehtävänä on ampuma-aseiden käyttöön harjaannuttaminen eikä kyse ole reserviläisjärjestöstä. Ehdotuksessa on kyse *pakkojäsenyydestä*. Jäsenyys ei perustu hallituksen esityksen mukaan hallintotehtävän hoitamiseen. Kyse olisi sen mukaan vain ampuma-ase- tai metsästysharrastuksesta.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa on puolusteltu ehdotuksen perusoikeuksien mukaisuutta. Yhdistymisvapauden sisältöä on selvitetty tuoreimmin yliopistolain käsittelyn yhteydessä (lausunto 11/2009 vp). Sen ja siinä mainittujen lausuntojen (lausunnot 3/1997 vp, 39/2004 ja 74/2002 vp) pohjalta voidaan todeta seuraavaa.

Perustuslain 13 §:ssä on turvattu yhdistymisvapaus, joka on keskeinen demokratiaperiaate. Se sisältää sekä oikeuden liittyä lailliseen yhdistykseen että olla liittymättä. Lisäksi on katsottu voitavan säätää lailla julkisoikeudellisista yhdistyksistä. Ne perustetaan julkista tehtävää varten. Yhdistymisvapautta koskevan pääperiaatteen mukaan pitää tulkita pidättyvästi pakkojäsenyyttä laissa säädettyinä. Jäsenyys on aina vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja eri tahdonilmaisua edellyttävää. Jos julkinen tarve edellyttää, tästä vaatimuksesta voidaan tehdä poikkeus. Siten ylioppilaskunnan pakkojäsenyys ja muun julkisen yhteisön jäsenyys ovat jossain määrin eri asemassa.

Pakkojäsenyyden erityistä tarvetta selvitettyä on otettava aina huomioon *vaihtoehtoiset järjestelyt*. Koulutukseen ei hallituksen esityksessä nojata. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että poikkeusta hyväksyttäessä lakiin on säädettävä erikseen lailla myös kyseisistä julkisista tehtävistä.

Pakkojäsenyys ei koske vain aseluvan hankkimista, vaan jatkuvan harrastuksen kautta se näyttää koskevan jatkoakin.

Esillä olevassa tapauksessa ampumaharrastukseen perustetun järjestön jäsenyys on vapaata harrastustoimintaa. Kyse ei ole julkisesta tehtävästä eikä erityisestä perusteesta hallituksen esityksen mukaan. *Sen vuoksi kyseinen säännös ei ole perusteltu. Sen sijaan olisi voitu edellyttää muutenkin hallituksen esityksen henkeen ja ehdotuksiin paremmin soveltuvia koulutusedellytyksiä.* Pakkojäsenyys ei takaa vapaaehtoisessa, vaikkakin luvanvaraisessa yhdistyksessä, laissa asetettuja edellytyksiä.

6. Omaisuudensuojakysymyksiä hallituksen esityksessä.

Omaisuudensuoja tulee esille *metsästysoikeuden* ja aseluvan saantia koskevan yhteyden kautta. Muutoin olennaisia omaisuudensuojakysymyksiä ei ole hallituksen esityksessä. Niistä voidaan mainita *seuraavat havainnot* kuitenkin.

Ase-elinkeinon harjoittajaa koskevat useimmat omaisuudensuojaa sivuavat ampuma-aselain säännökset. Näiltä osin merkittävä muutos on ase-elinkeinon harjoittajan työntekijää koskevat muutokset. Ne on käsitelty elinkeinon harjoittamisvapauden yhteydessä. Kauppaan liittyviä uusia omaisuudensuojaa samalla vaikuttavia muutoksia ei näytä ehdotetun.

Yksi osa hallituksen esityksen säännöksiä ovat *luvanvaraisten aseiden siirtoa ja luovutusta koskevat säännökset*. Ne asettavat yleisesti ottaen rajoituksia. Olennaista näiden säännösten kannalta on se, aiheuttavatko ne vaikutuksia esimerkiksi aseomaisuuden arvoon ja siten kauppaan. Sinänsä aseiden ja ampumatarvikkeiden kauppa on säänneltyä samoista syistä kuin aseiden hallussapito ja hankintakin.

Siirtäminen tarkoittaa laajassa merkityksessä kaikkea kuljetusta. Luovutus viittaa myyntiin tai muuhun vastaavaan toimeen. Siirtämisestä säädetään ampuma-aselain 6 luvussa ja luovutuksesta 7 luvussa (84 - 90 §). Aseensa luovuttavan tulee tehdä asianmukainen ilmoitus luovutuksesta viranomaiselle. Äänenvaimentimen osalta ilmoitusvelvollisuus riippuu siitä, onko siihen haettu eri aselupa vai ei. Luovutus ei koske ase-elinkeinon harjoittajan välisiä aseiden ja ampumatarvikkeiden luovutuksia. Valvonnan kannalta tarpeellinen tulee esille rekisteritiedoista, joita on pidettävä.

Hallituksen esityksen rikosoikeudellista normia (103 §) koskeva muutosesitys sisältää erityisyyden. Sen mukaan oman *aseen tekeminen toimintakelvottomaksi*, on kriminalisoitu. Sen voisi tehdä vain asealan ammattilainen. Tarkoitus on ilmiselvästi turvata rekisteritietojen ajanmukaisuus. Oman omaisuuden tuhoamisen rankaiseminen on kuitenkin erityistä. Koko säännös olisi voitu *korvata* velvollisuudella ilmoittaa tällaisesta tiedosta. On varmaa, että jos tällainen säännös säädetään ja joku saa sen perusteella rangaistuksen oman aseensa tai aseensa osan toimintakelvottomaksi saattamisesta ilmoitettuaan siitä viranomaiselle, johtaa se hakemukseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Vaikka asia ei ole ehkä suuri, se on periaatteessa ristiriidassa omasta omaisuudesta päättämistä koskevien periaatteiden kanssa, ja siten se on omaisuudensuojaa koskevan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan vastaista. Kyse ei ole sinänsä vaaraa tai muuta vastaavaa vahinkoa aiheuttavasta toimesta. Sinänsä säännöksen viesti on erityinen: jos teet toimintakelvottomaksi oman omaisuutesi, siitä rangaistaan.

7. Elinkeinon harjoittamisoikeus perusoikeutena hallituksen esityksessä. Pääosin elinkeinovapauden suojaa koskevat kysymykset on käsitelty *jo ampuma-aselakia hyväksyttäessä*. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 35/1997 vp on todettu muun muassa, että lakitasoiselle sääntelylle asetetut perusoikeusvaatimukset täyttyvät. Sen sijaan valiokunta lausui tuolloin, että elinkeinoluvan myöntämisen tulee perustua laillisuus eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Lisäksi voi olla aseala huomioon ottaen perusteltua, että lupien myöntämiseen jää sinänsä harkintaa.

Olellisuudessaan luvat ovat oikeusharkintaisia lupia. Muutoin käsittely oli tämän perusoikeuden osalta yleisluonteista.

Lakiin on esitetty tarkennuksia aseiden osia koskevan sääntelyn täsmentämisen vuoksi. Aseiden tiedostojen pitämiseen on velvollisuus. Se voidaan asettaa lailla. Tiedostojen osalta tietojen luovuttaminen on sallittu hallituksen esityksen 25 §:n mukaan vain valvontaviranomaiselle, nykyisin Poliisihallitukselle. Säännösehdoituksessa ei ole käsitelty lainkaan sitä, *miten tietoja luovutetaan*. Säännöksestä ei ilmene, koskeeko se koko rekisteriä tai sen tietoja. Tämä ongelma on tullut tuoreesti esiin jätelain vuonna 2007 tapahtuneen uudistamisen jälkeen, kun on vaadittu yksityiseltä aiempien asiakasrekisterien luovuttamista pelkän hankintamenettelyn perusteella. Lainkohtaan pitäisi sisällyttää se, *mitä menettelyä noudattaen tietoja luovutetaan*. Sitä ei ole nykyisessä säännöksessä.

Toinen kysymys ehdotuksen lakitekstissä on se, katsotaanko liikkeen lopettamisen yhteydessä syntyneen *rekisterin luovutusvelvollisuuden* sisältävän seikkoja, jotka edellyttäisivät asian arviointia omaisuudensuojan kautta. Rekisterin pitäminen on hyväksyttävää lailla säädettyinä. Samoin pitää lailla säätää perusoikeuksien vuoksi kaikkien tietojen luovutus ja siirtäminen. Säännösehdoituksessa tiedosto on luovutettava viranomaisille. Kun se on syntynyt rekisterinpitämisen yhteydessä osana luvanvaraista elinkeinon, sen luovuttaminen viranomaistarkoitukseen tarkoitettulla tavalla on hyväksyttävää. Säännösehdoituksen viimeinen momentti on kirjoitettu siten, että se viittaa sanamuotojensa puolesta tällaiseen, lopetettujen aseiden liikkeen tiedostoon. Muutoinhan rekisteri täydentyy ja muuttuu koko ajan.

Elinkeinon harjoittajaa koskevia säännöksiä on esitetty muutettavaksi myös *aseenkäsittelylupan* osalta. Tämä ehdotus on kenties merkittävin elinkeinovapauden kannalta. Tämä lupa tarvitaan aseiden elinkeinon harjoittajan palveluksessa toimittaessa. Hallituksen esityksessä esitetty muutos merkitsee sitä, ettei aseenkäsittelylupaa voi saada käytännössä alle 20-vuotias, kun kyse on pistooleista ja revolvereista. Siten kyse on myös ammatin harjoittamisen rajaamisesta perustuslain 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Periaatteellinen vaatimus on, että sen pitää tapahtua lailla. Säännös on poikkeus, muutos nykytilanteeseen. Jokainen täysivaltainen, 18 vuotta täyttänyt voi saada yleisen edellytyksin aseenkäsittelyluvan. Sen mukaan tällainen henkilö voi myydä raskaampiakin aseita kuin mainitut aseet, jotka edellyttävät 20 vuoden ikää. Tämän säännöksen perusteiden mukaista ikäraja ei ole aivan helppo ymmärtää muutoin kuin linjanvedolla sen kanssa, että samat edellytykset on säädetty hallituksen esityksessä aseiden hankinta- ja hallussapitoluvalle. Aseiden myyjän toiminnan rajoittaminen on kuitenkin eri asia: se voi perustua myös vain eri säännökseen. Se ei ole perusteltu perustelunsa vuoksi, minkä vuoksi ikärajoitus *vain tietyissä aseryhmissä* tulee katsoa ikään perustuvaksi, perusteettomaksi aseenkäsittelyluvan rajoitusperusteeksi, joka vaikuttaa myös ammatin harjoittamiseen. Jokainen 18 vuotta täyttänyt vastaa täysin teoistaan. Aseenkäsittelyluvan ja aseiden hankinta- ja hallussapitoluvan tarkoitukset ovat erilaisia. Siten ikärajan asettaminen vaatii erityisen perusteen. Tätä ei ole säädetty kuitenkaan suoraan ammatillista rajoitusta koskevaksi seikkana. *Asia on säädetty osana elinkeinon tai ammatin rajoittamista.*

Huomattakoon vielä, että asevastaavaksi on hyväksytty saman esityksen 45 b §:n mukaan 18 vuotta täyttänyt, edellytykset täyttävä henkilö. Tässäkin tapauksessa pistoolin ja revolverin osalta ikäraja on 20 vuotta.

8. Hieman yhdenvertaisuudesta ja hallituksen esityksen muodostamista ryhmistä. *Yhdenvertaisuutta ei ole hallituksen esityksessä käsitelty erikseen.* Se tulee esille kuitenkin eräissä tilanteissa, jotka muodostuvat säännösten seurauksena.

Aseenkäsitteilyluvan yhteydessä on käsitelty jo asetettua 20 vuoden ikävaatimusta ja sen perusteita vastuun ja täysivaltaisuuden kannalta. Aseiden hankintaluvan ikäraajat perustuvat asedirektiivin viimeiseen muutokseen.

Yksi kysymys on, millä perusteilla asetetaan erilaisia vaatimuksia asetyypeittäin. Turvallisuus ja kouluampumatapausten kaltaisten uhrien välttäminen lienevät perusteluja sille, että eräitä pienaseita käsitellään eri tavalla kuin vastaavia raskaita aseita. Aseiden vaarallisuuden kannalta eroa ei ehkä ole. Toisaalta aseiden vaikuttavuuden ja vaarallisuuden kannalta tällaisia eroja voi olla ja juuri ilman erityissääntelyä olevien kivääri- ja muiden aseiden vaikutuksen vuoksi. Se ei ole ollut sääntelyn peruste. Kyse on kansallisesta 18 - 19-vuotiaisiin kohdistuvasta erityissääntelystä.

Toinen kysymys on, miten eri harrastuksia ja aseiden luvanvaraisuuden muotoja tarkastellaan. Siinä ei näy sinänsä eroa sen suhteen, onko jokin muoto suojatumpi kuin toinen. Viittausta ei ole oman hengen ja terveyden suojaamiseen eikä perusoikeussuojassa olevaan metsästysoikeuteen. Nämä on oletuksen mukaan sivuutettu ja joka tapauksessa jätetty arvioimatta yleensä lähtökohdiana. Yhtä vähän on puututtu niihin aselupien peruuttamisessa. Joka tapauksessa näissä tilanteissa aseoikeus on vahvempi kuin muutoin. Se koskee ainakin niitä aseita, joilla hyväksytysti metsästetään. Samalla on kannanotot jätetty tekemättä aseoikeuden yleisen oikeusperustan osalta perusoikeusnäkökulmasta. Tämän pitäisi kuitenkin vaikuttaa luvanvaraisuuden hyväksyttävyyteen toisin kuin nyt on asianlaita.

Tästä seuraa se, että kaikkia aseiden käyttömuotoja käsitellään yhtä lailla. Tätä kantaa voi edelleen kritisoida mainituista syistä. Jos aseoikeus on perusoikeuksien suojaama oikeus, erolla on vähemmän merkitystä. Jos niin ei katsota, on esimerkiksi metsästyksen asema muita vahvempi, yksityinen käytötarkoitus luvanvaraisuutta arvioitaessa.

Hallituksen esitys luo erityisen tilanteen siinä, että sen tullessa voimaan esitetyllä tavalla, *syntyy eri ryhmiä aseiden hallussapitoluvan haltijoina.* Pienten käsiaseiden hallussapitoon syntyy kaksi pysyvää luokkaa, ne jotka joutuvat käymään soveltuvuustestissä ja ne jotka eivät eli siirtymäsäännöksen mukaan voivat jatkaa entisellä tavalla. Erottava vaatimus tulee siitä, kenen on esitettävä hallituksen esityksen 53 a §:n mukainen todistus harrastamisesta. Hallituksen esityksen soveltuvuudesta 45 c §:n mukaan hankitaan vain asetta hankittaessa. Asialla on merkitystä, jos oletetaan, että testi on merkittävä sopivuuden arvioinnin osalta. Joka tapauksessa se kiristää selvästi nykykäsitteilyluvan mukaista sopivuuden arviointia hankintalupaa haettaessa. Ongelma on erityinen siltä osin, kuin aseluvat ovat määräaikaista. Pääsääntö voimassa olevan ampuma-asetlain 53 §:n mukaan on, että hallussapitoluvat ovat voimassa toistaiseksi. Työtä varten annettu lupa annetaan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Määräajaksi aseluvan saaneet eivät olisi velvollisia alistumaan tai tekemään soveltuvuustestiä eräissä tapauksissa siirtymäsäännöksen mukaan. Menettelyn tarkoitus ei selviä täysin hallituksen esityksestä. Se vaikeuttaa sen arviointia, onko sääntely perusteltua ja tasapuolista.

Yleisesti on todettavissa, ettei luvanhaltijoiden eri ryhmien synty perustu perusoikeuksiin vaan muihin seikkoihin.

9. Asealan harrastus- ja muut yhdistykset julkisen vallan käyttäjinä hallintotehtävää hoitaessaan. *Hallituksen esityksen kannalta* kuvattu lainsäädäntö- ja muu käytäntö ei anna suoranaista vastausta, mutta selittää asetettujen edellytysten soveltamista. Hallituksen esityksessä on jätetty selvittämättä, mitä yleensä vaaditaan luotettavalta selvitykseltä. Harrastusjärjestöjen lausuntojen on todettu muissa maissa johtaneen yhdenvertaisuusongelmaan. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty mitään oikeusturvatakeita todistusten ja luotettavien selvitysten antamiseen. On selvää

ja kiistatonta, että nämä selvitykset ja todistukset koskevat yksilön perusoikeussuojan piiriin kuuluvia asioita. Asiakirjat ovat osa hallinnollista päätöksentekoa ja niiden antaminen on siten ehdoton edellytys aseluvan saannille.

Vaikka näissä asioissa ei tehdä suoraan päätöstä, joka olisi valituskelpoinen, tällaisen menettelyn yleinen käyttö hallituksen esityksen ehdotuksissa poikkeuksellisuutensa vuoksi edellyttää erityisiä takeita suoraan lakiin oikeusturvan takaamiseksi. Muu aiheuttaa oikeudenmenetyksiä ja tarpeettomia tulkinnallisuuksia. Kaikilla vaadituilla todistuksilla ja selvityksillä on välitön vaikutus päätösharkintaan aseluvan saamiseksi. Siten niissä oleva virhe on oikeudellisesti merkittävä, viranomaisellakaan ei ole keinoja näiden seikkojen korjaamiseen tai oikaisemiseen. Näistä syistä perusoikeuksien kannalta on pidettävä *vähimmäisedellytyksenä säännöstä niiden antamisessa noudatettavasta menettelystä ja tasapuolisuusvaatimuksesta.*

10. Tietosuojakysymyksiä hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä esitetään menettelyä, jolla esityksen 45 §:n mukaan lupaviranomainen voisi saadun suostumuksen perusteella hankkia lääketieteellisen arvion luvanhakijan henkilökohtaisesta sopivuudesta aselupaa hankittaessa. Tarkoin lääketieteellisen arvion hankkiminen kohdistetaan aseiden hallussapidon arviointiin. Sen ajankohta on jätetty avoimeksi. Samaisen säännöksen alku on lakiteknisesti vaikea hahmottaa, erilaisten asioiden koonnos.

Säännös on kirjoitettu siten, että lupaviranomainen voi hankkia tällaisen selvityksen, mutta siihen ei ole velvollisuutta. Suostumus on kuitenkin hankintaluvan saamisen edellytys. Vaikka säännös on kirjoitettu kiertotavalla *suostumukseen* nojautuvaksi, varsinainen asia on perusoikeuksien kannalta sama: onko peruste saada lääketieteellinen arvio hakijasta ja miten se on hankittava. Keneltä se voidaan hankkia ja miten sen tarkoitus määritellään, se joka tapauksessa on säännöksen mukaan lupaviranomaisen asia. Nämä seikat ovat tarpeen sen selvittämiseksi, onko yksityisyyttä ja terveydentilaa koskevien tietojen saannille edellytyksiä. *Kun kyse on hakijan läsnäoloa vaativasta toimenpiteestä, suostumusmenettely ei oikein aukea.*

Ei ole säädetty erikseen, miten tällä tavoin hankittuja tietoja säilytetään ja missä laajuudessa niitä saa käyttää. Edelleen ei ole säädetty, mitä tietojen tulisi koskea. Yleisesti viitataan henkilökohtaiseen sopivuuteen.

Hallituksen esityksen 114 §:ään on säädetty lääkärin ja terveydenhuollon henkilöstön *ilmoitusoikeudesta* aseluvan hakijalta lain edellyttämän terveydentilan muutoksista. Näiden tahojen on perustellusta syystä ilmoitettava salassapitosäännösten estämättä henkilöstä, joka saattaa olla sopimaton pitämään hallussaan aseita ja aseiden osaa, patruunoita ja erityisesti vaarallisia ammuksia.

Säännös on mielenkiintoinen jo sen vuoksi, että se koskee asiaa, joka ei ole julkinen tieto aserekisterien salassa pidettävyyden vuoksi. Lisäksi on vain ilmoitettava mahdollisuus tästä sopimattomuudesta ilman perusteluja. Ilmoitus tehtäisiin poliisille. Tieto on annettava sitten lupaviranomaiselle sikäli, kun lupa tai laissa tarkoitettu hyväksyntä on mainitulle henkilölle annettu.. Ilmoitukset on heti hävitettävä, jollei kyse ole aseluvan haltijasta. Ilmoituksen suhteen ei ole mitään oikeusturvakeinoja. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin määräyksiä ilmoituksen sisällöstä: se ei voi koskea perustetta, sillä sitä ei ole laissa säädetty erikseen. Mitä ilmoituksen perusteella tehdään, on sääntelemättä. Asetuksella määrättäisiin ilmoitusta käsittelemään oikeutettu virkamies. *Laissa ei ole tarkoitus säätää siitä, mitä tietoa ja milloin on asiassa annettava aseluvan haltijalle.*

11. Asetuksenantovaltuus hallituksen esityksen ehdotusten pohjalta. Hallituksen esityksen 119 §:n säännös on ongelmallinen seuraavalla, yleisluonteisella tavalla. Ensinnäkin, asetuksella ei voida tehdä poikkeuksia hallintolaisissa ja muualla laissa säädettyjen sinänsä menettelyn perusoikeuksia turvaavien säännösten soveltamisesta. Tämä on oletamus, joka on voimassa myös tässä lain muutoksessa. Lisäksi perusoikeussuojan vaikutuksesta johtuu, että ennen asetuksen sääntelyä tulevat sovellettaviksi eduskunnan asian käsittelyssä esittämät lausumat ja tulkinnallisessa tilanteessa vaatimus perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta. Käytännön kokemus osoittaa, ettei näin käy helposti, ellei sitä nimenomaan edellytetä tai muistuteta perusteluissa. Erityisesti jäljempänä mainittavat ohjeet sivuuttavat monasti käytännössä vaadittavan laintulkinnan.

Aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohje on annettu nojaamalla se poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n 1 momenttiin ja 4 §:ään (muutettu lailla 497/2009). Säännökset määrittävät sisäasiainministeriön ja poliisin keskushallinnon, nyt poliisihallituksen (1.1.2010 lukien) toimivallan ja tehtävät. Tästä on johdettu valta antaa kansalaisten lupa-asioita koskevissa asioissa tulkintaohjeita. Ohjeiden laajuus huomioon ottaen ohjeet ovat varsin yksityiskohtaisia esimerkkeineen. Ohjetta ei ole annettu ampuma-aselain nojalla. *Ohje koskee muuta kuin poliisin sisäistä toimialaa.* Se koskee aselupia, niiden hakijoita ja hakemista.

Ampuma-aselain mukaan kaikki lain sääntelyn on nojaututtava joko valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön säädöstämisvaltaan, joka on asetus. Ampuma-aselaki on erityislaki tässä suhteessa, ja sen tarkoitus on nimenomaan säätää aseluvista, luvan hakemista ja edellytyksistä ja muista vastaavista toimista. Säädöstämisvallan rajat herättävät kysymyksiä. On kaksi täysin erilaista toimivallan perustetta. Poliisin yhtenäistämisohjeet on annettu yleisen toimivallan perusteella; ne eivät koske vain poliisin omaa sisäistä hallintoa. Sen vuoksi olisi vaadittava lisäperustelua tällaisten ohjeiden soveltamiselle.

Asetuksella säädettäisiin muun ohessa *selvityksistä*. Jotta sellaisen voidaan viimeksi mainitulta osin katsoa kuuluvan asetuksen sääntelyn alaan, vaadittujen selvitysten jättäminen avoimeksi on suoraan suhteessa siihen, miten näytetään esimerkiksi aseluvan vaatima kelpoisuus tai tosiseikka. Selvityksen tason asetustasoisella määrittelyllä vaikutetaan siten suoraan siihen, kuinka oikeusharkintainen (sidottua harkintaa) selvityksessä esille tuleva asia on tai voi olla. Samalla ei pitäisi olla ajateltavissa, että hallituksen esityksen ehdotuksen 45 §:ssä ehdoksi asetettu *aktiivinen metsästysharrastus* olisi jokaisen riistanhoitoyhdistyksen antaman todistuksen kulloinkin ilmaisemaa. Aktiivista harrastusta ei ole määritelty mitenkään lailla. Termin voidaan katsoa olevan metsästyksen kausiluontoisuuden vuoksi varsin väljä, lisäksi jokainen tarkastelee tällaista yleistä käsitettä aika subjektiivisesti. Tosiasiassa sääntely tämänkaltaisena siirtää valtaa riistanhoitoyhdistyksille, jotka ovat lähtökohdiltaan yksityisiä yhdistyksiä. Sääntelyä ei voida pitää lakiesitys ja asetusteksti yhdessä kovin onnistuneena puuttuvan täsmällisyytensä vuoksi perusoikeuksien kannalta.

Samankaltainen huomautus voidaan tehdä *soveltuvuustestien* yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi. Luvanhakijan kannalta on olennaista, mitä testataan. Se jää laissa epäselväksi: henkilökohtainen sopivuus on varsin harkinnanvarainen käsite. *Periaatteessa voidaan testata sitä, millaisia luvan hakijoita ei haluta luvanhaltijoiksi, jotta sopimattomat karsiintuisivat*, mutta se voidaan myös kohdistaa luvanhakijaan yleensä sopivuuden arvioimiseksi. Soveltuvuustestaus voi nojata vain siihen, että sillä on suuri todellinen merkitys ensin mainitussa suhteessa. Siitä ei ole selvitystä hallituksen esityksessä. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin testin sisällöstä, tosin sanoen edellisistä asioista ja tarkoituksista. Sisältö koskee nimenomaan sitä, mitä ominaisuuksia testattaisiin.

Testin suorittanut voisi tarkastaa testin tuloksen ja suorittaja voisi saada tietoja testin tuloksesta. Termit suorittaja ja suorittanut eivät ole onnistuneita säännöksessä ja antaa väärän käsityksen. Ehdotuksen mukaan jää terminologisesti epäselväksi, minkä tiedon lupaviranomaisen testistä saa. Suorittaja saisi tiedon testistä, suorittanut vain testin tuloksesta.

Perusoikeustarkastelun kannalta on myös merkittävää, ettei koulutus- ja kvalifikaatiovaatimuksia ole asetettu kaikille aseluvan haltijoille, vaan sääntely keskittyy yksilön soveltuvuuden arviointiin aseluvan hankinnassa. Ajatuksen voisi ymmärtää myös väärin, että soveltuvuus edellyttää, että on tahtoa, motiivia ja taitoa käyttää aseita. *Se ei ole kuitenkaan tarkoitus.* Soveltuvuus on hallituksen esityksessä asetettu aseluvan riskihakijoiden löytämiseksi. Se on tehty sääntelemättä testauksen tarkoitusta. Se on erityistä, kun kyse on kuitenkin vain harrastustoiminnasta. Testaus koskee syvälle yksilön henkilöä. Testauksen hyväksyminen voidaan rinnastaa myöhemmin moneen muuhun asiaan. Se voidaan yleistää moniin riskiä ja häiriötä sisältäviin toimiin yhteiskunnassa. Voisi myös olettaa, että yksilön soveltuvuuden testaaminen vaatii riittävän laajaa, testattua, määriteltävien ominaisuuksien toteamiseen soveltuvaa testausta. Näiden perusteiden sääntely on tarpeen yksilön yksityisyyden vuoksi.

Hallituksen esityksen 119 §:n muutosesityksessä on säädetty, että *ampuma-aseen pysyvästi ampumakelvottomaksi ja aseiden osan vastaavan toimintakelvottomaksi tekemisestä* voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella säännöksiä. Saman hallituksen esityksen 112 b §:ssä on säädetty samasta asiasta se, kuka saa asian päättää tai tehdä ja että siitä on annettava todistus. Se valta olisi vain ase-elinkeinoharjoittajalla, joka on määritelty lain 20 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa. Säännös ei ota lukuun lainkaan, kuka on tällaisen aseiden omistaja eri tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt monta kertaa, että toimivallan delegointia koskevien järjestelyjen tulee olla perustuslain mukaisia. Asetuksella ei voida valtuuttaa poikkeamaan laista (lausunnot 51/2006 vp ja 14/2006 vp) Toimivaltaisen viranomaisen on käytävä aina laista selville yksiselitteisesti ja täsmällisesti. Toimivaltasuhteiden järjestelyjen tulee käydä ilmi laista selvästi ja täsmällisesti lausuntojen mukaan (lausunto 19/2009 vp. ja viitatut lausunnot 51/2006 vp, 24/2006 vp ja 17/2004 vp).

12. Eräitä erityiskysymyksiä: erityisperusteiset oikeudet Pohjois-Suomessa. Metsästysoikeus perustuu maan omistukseen eli sillä perusteella suojattuun omistusoikeuteen. Jokaisella on oikeus käyttää aluettaan hyödyksi. Eräiden henkilöryhmien oikeutta metsästä on laajennettu. Näin on yleisillä vesialueilla ja valtion saarilla, joilla se on kunnan asukkailla. Myös Pohjois-Suomessa on paikallisella väestöllä turvattu metsästysoikeus. Metsästysoikeuden käyttäminen on sidottu metsästyseurojen jäsenyyteen.

Metsästyslain ja aseoikeuden välillä on *yhteys*. Metsästysoikeus edellyttää säänneltyä aseoikeutta. Sinänsä ei voida katsoa, että aseoikeuden tietynlainen rajoittaminen joko alueen tai saalislajin tai saalistamistavan mukaan olisi kielletty. Merkittävää lopulta on, ettei maa- ja metsätalousvaliokunta käsittele mietinnössään lainkaan näiden oikeuksien suhdetta.

Erikseen on tässä lausunnossa käsitelty erityisperusteisia metsästysoikeuksia ja niiden perustuslainsuojaa ja siten tämän perusoikeussuojan ulottumista aseoikeuteen. Nämä erityistilanteet eivät aiheuta yleisesti lain tasoisen sääntelyn vaatimukselle muutosta. Olennaista lappalaisten ja saamelaiden erityisperusteisten oikeuksien suojassa on, että niiden katsotaan perustuslakivaliokunnan käytännössä koskevan myös perinteisten elinkeinojen nykymuotoja. Suojalla on sinänsä jonkinlaista aseoikeutta tukeva merkitys.

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt erityisperusteisille oikeuksille Pohjois-Suomessa vakiintuneesti omaisuudensuojan pitämällä oikeuksia varallisuusarvoisina etuuksina. Ne voivat olla tätäkin suuremmin perusoikeuksien suojaamia oikeuksia. Niihin luetaan myös metsästysoikeus. Se kuuluu saamelaisalueen lappalaisia ja saamelaisia laajemmin myös eräissä tapauksissa paikallisille asukkaille. Todettakoon, että Lapissa on käynnissä myös metsästysoikeuden vahvistaminen valtion alueisiin kiinteistötoimituksessa.

Oikeuksia ei ole nojattu ammatin nauttimaan suojaan vaan niitä on pidetty varallisuusarvoisina etuuksina. Perustuslain suojaa ei ole annettu elinkeinovapauden perusteella, vaikka siitäkin voi olla kyse näiden oikeuksien alkuperän, oikeushistorian antaman selvityksen ja jatkuvuuden perusteella.

Kuvatun oikeuden osa on aseenkäyttöoikeus metsästyksessä säädettyllä tavalla. Ei ole ajateltavissa nykymuotoista metsästystä ilman säänneltyä aseenkäyttöoikeutta. Siten tällä on yhteys arvioitaessa kansalaisen aseoikeuden oikeusperustaa. Siihen liittyy lopulta kysymys siitä, voiko aseoikeus edellyttää omaisuudensuojaa. Sitä edellytystä ei voitane asettaa, vaan metsästysoikeus edellyttää kohtuullista, laissa säänneltyä soveltuvien aseiden hankinnan ja hallussapidon sääntelyä.

13. Hallituksen esityksen kirjoittamattomat vaikutukset perusoikeuksien suojaamiin kansalaisten oikeuksiin. Lain muutos rajoittaisi selvästi nykyistä aseharrastusta. Se vaikuttaisi aseharrastajien asemaan eri tavoin riippuen siitä, ovatko he uusia käsiaseiden luvan hakijoita vai eivät. On vaikea tulkita, miten näin voidaan ratkaista merkittävästi ennakkoehkäisevää aseiden käytön laitonta käyttöä koskevia riskejä.

Hallituksen esitys perustuu aseiden käytön rajoittamiseen. Vain osa erityisesti luvanhaltijalle asetettavista vaatimuksista tukee suorimmin turvallisuustavoitetta. Turvallisuutta käytetään lain perusteluissa niin yleisellä tavalla, ettei se riittäisi hallinnossa päätöksen perustelemiseen yleisyytensä ja paikoin ylimalkaisuutensa vuoksi.

14. Sääntelemätön vastuun jako hallituksen esityksen pohjalta. Hallituksen esitys luo vaikeasti ymmärrettävän ja kohdennettavan vastuun ongelman. Julkiselle hallinnolle asetetaan jo perustuslain organisointia ja vastuuta koskevien säännösten oikeusvaatimusten vuoksi edellytyksiä vastuun järjestämiselle. Viime kädessä täytyy olla yksi taho ja virkavastuullinen subjekti, joka vastaa oikeudellisesti.

Kansallisia kouluampumistapauksia koskeva selvitys on osoittanut selvästi, miten vaikeaa on jälkikäteen selvittää viranomaisvastuita. Nyt hallituksen esitys tuo niin monta uutta tahoja: lääkärit erilaisine velvoitteineen, vaatimuksen erilaisten tietorekisterien oikeellisuudesta ja ajanmukaisuudesta, vaatimukset sopivuusarvioinnista erilaisine testeineen jne, että on todella hankala sanoa, kuka mitä vastaa ja missä laajuudessa. Yleensä hallinnossa on niin, että lausuntoa arvioidaan itsenäisesti seuraavassa, tavallisesti päättävässä portaassa. Se on yksi käsitys tosiseikoista: se ei ole oikeudellisesti sitova, mutta siitä poikkeaminen on perusteltava. Miten tätä aineistoa tulkitaan, kun antajat voivat olla yksityisiä tahoja. Julkisen vallan siirtojärjestelyjen takia harrastusjärjestöille asetetaan uskomatonta vastuuta, joka ei kuulu harrastukseen. Järjestelyjä on pidettävä perustuslain vaatiman selkeyden, vastuun kohdentamisen ja sääntelyn selkeyden kannalta erittäin ongelmallisina.

Voidaan todeta edelleen, että selvitysten esittämisvaatimuksella parannetaan aseluvan harkintaa, mutta se ei korjaa sinänsä muutoin selvittämisvelvollisuuden asteessa ajoittain todettuja lupaviranomaisen toimintavirheitä. Se ei myöskään vaikuta siihen, missä ja missä laajuudessa vapaan harkinnan avoimia normeja on suosittava aseluvan harkinnassa.

15. Hallituksen esitys kokonaisuutena. Lakiesitystä on arvioitava myös kokonaisuutena. Se nojautuu selvästi viranomaiskeskeisyyteen. On ilmeistä, ettei nykyisin aseoiden haltijoita ole otettu lukuun riittävästi tai tavalla, joka selkiyttäisi lakia. Aset ovat erittäin monen suomalaisen perheen elämäntavan, harrastuksen tai reserviläistoiminnan tai urheilun kautta tuttuja. Nämä harrastukset nojaavat perusoikeussuojaan ja sille annettuun kansalliseen sisältöön. Hallituksen esitys ei tue tällaista käsitystä. Aseisiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä ei voida sivuuttaa. Ne on asetettava osaksi ehdotusten tarkastelua hallituksen esitystä valaisevammalla tavalla. Näin on tietenkin turvallisuus- ja muiden vaatimusten huomioon ottamisessakin.

Hallituksen esityksestä puuttuvat kokonaan perusoikeuksia koskevat vertailut, minkä vuoksi maavertailu muilta osin voi olla suorastaan harhaan johtava. Perusoikeuksien tulkinta on määräävä myös Euroopan unionia koskevan asedirektiivin täytäntöönpanossa. Sen vuoksi hallituksen esityksen tasoa voi kritisoida perustellusti.

Siitä puuttuu myös kokonaan se, millaisena aiemmin kansalaisen aseoiden on pidetty perustuslakikäytännössä.

Käytännön esitystekstissä nämä seikat ilmenevät siten, että perusoikeuksien vaikutusta tarkastellaan yleisperusteluissa säätämisyjärjestystä koskevana kysymyksenä. Siitä puuttuvat monet tässä lausunnossa esille nostetut kysymykset.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa esitetään vaan tekstiä toistaen niitä perustavoitteita, joihin on pyritty. Siten jää käsittelemättä kokonaan perusoikeuksien vaikutus sääntelyn laajuuteen.

Lyhyesti voidaan kerraten todeta, että hallituksen esityksestä puuttuvat seuraavat asiat:

- kansalaisen aseoiden koskeva perustuslakipohdinta ja maavertailut
- säännöskohtainen perusoikeuskäsittely perusteluissa
- kansallisen kansalaisen aseoiden sisältö perusoikeuksien kannalta
- kansalaisen aseoiden ja sen yhtenäisyyttä argumentoivat perustelut asiakohdittain tai yleensä ja
- nykykäytännön käytäntöä kuvaavat tapaukset ja hallintokäytännöt. Erityisesti lainsäädännön tarpeet viimeksi mainitulta osin on sivuutettu.

Hallituksen esityksen asedirektiiviä koskevan kansallisen implementoinnin osalta kiinnittää huomiota, että yksi hankintaluvan peruste on jätetty sääntelemättä. Sillä on myös vaikutusta kansalliseen aseluvan peruuttamiseen. Jos lupa aiheuttaisi vaaraa hakijalle tai yleiselle järjestykselle, tämä on asedirektiivin muutoksen perusteella lakiin nimenomaan säädettävä peruste. Hallituksen esityksessä ei asiaa ole säädetty. Implementointi edellyttää täysin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan aina sananmukaista sääntelyä. Sääntelyllä on vaikutuksia myös muutoin.

16. Lainsäätäjän antama legitimitetti hallituksen esitykselle osana perustuslakipohdintaa.

Lain valmistelussa noudatetun menettelyn vuoksi ehdotusten tulkinnasta esitetyt kannanotot eivät ole täysin luotettavia tai täsmällisiä. Edelleen, usein on vaikea päätellä, onko ollut tarkoitus enemmänkin säännellä kuin rajoittaa kansalaisen aseoiden vai päinvastoin. Aiemmassa perustuslakikäytännössä ei ole ollut tarkoitus rajoittaa aseoiden.

Hallituksen esityksen lainsäädännön valmistelulle nykyisin asettavat vaatimukset täytyvät heikosti. Nämä vaatimukset kytkeytyvät demokraattiseen ja avoimeen lainvalmisteluun. Se tarkoittaa myös, että hallituksen esityksestä on tultava esille ne perusoikeuksien tulkinnallisuudet, rajanvedot ja kriittiset sisällöt, joita hallituksen esitys nostaa esiin. Näin ei ole asianlaita tässä esityksessä.

On vaikea saavuttaa *legitimiteettiä*, jos sen edellytyksiä ei ole punnittu. Ne muodostuvat ihmisoikeuksien vaikutuksesta ja korkeasta lakiteknisestä tasosta. Ellei niitä ole, on vaikea saavuttaa legitimiteettiä. Hallituksen esitys rikkoo tässä rajoja tavalla, joka johtaa hallintokäytännön mutkistumiseen etenkin lupakäytännössä.

On mahdollista, että hallituksen esityksessä on haettu tavoitteita lainsäädännöllisin keinoin, vaikka se ei ole käytännössä mahdollista. Esimerkiksi aselupakäytäntöä kiristämällä ei voida estää tai ehkäistä koulusurmien kaltaisia tapahtumia. Se on tehtävä muualla. Kyse on lainvalmistelussa siitä, ettei siitä oikeastaan ilmene, mitä milläkin keinolla ja säännöksellä tavoitellaan tässä suhteessa. Vasta sellainen perusteluteksti tekee mahdolliseksi arvioida esityksen säännöksiä.

Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu myös yleisesti esittää vaatimuksensa modernin lainvalmistelun teorian ja käytännön ottamista huomioon lainvalmistelussa. Hyviä esityksiä tähän ovat esimerkiksi Luc Wittgensin *The Theory and Practice of Legislation* (2005) ja Constantin Stefanoun ja Helen Xanthakin *Drafting Legislation* (2008). Hyvässä lainvalmistelussa on kyse perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien täytäntöönpanosta.