

31.01.2020

POL-2020-4057

Hallintovaliokunta

Asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle ampuma-aselain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta sekä siihen liittyvien muiden lakien muuttamisesta**1 Lausuntopyyntö**

Hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta annetun lain kumoamisesta, ampuma-aselain muuttamisesta, ampuma-aselain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta sekä ampumaratalain 2 §:n muuttamisesta.

Asiantuntijalausuntotoni totean seuraavaa:

2 Siirtymäsäännös

Ampuma-aselakia (1/1998) muutettiin lailla 623/2017. Lain muutos tuli voimaan 1.12.2017. Lailla lisättiin ampuma-aselakiin muun muassa sähköistä asiointia koskevat säännökset. Asetietojärjestelmän kehittämishankkeen suunniteltu toteutusaikataulu muuttui kuitenkin mainitun ampuma-aselain muuttamisesta annetun lain hyväksymisen jälkeen. Sähköistä asiointia ei voitu ottaa käyttöön suunnitellusti 1.12.2018. Voimaantulosäännöstä jouduttiin muuttamaan lailla (896/2018) siten, että siirtymäaika sähköistä asiointia koskeville säännöksille on 1.3.2020.

Ampuma-aselakia muutettiin vuonna 2019 aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä (EU) 2017/853, jäljempänä asedirektiivin muuttamisesta annettu direktiivi, johtuvista syistä lailla 724/2019. Lain muutos tuli voimaan 15.7.2019. Samalla osaa sähköistä asiointia koskeneista säännöksistä muutettiin.

Ampuma-aselain muuttamisesta annetun lain 724/2019 voimaantulosäännöksessä säädettiin vain yhdelle sähköistä asiointia koskevalle säännökselle siirtymäaika. Lain voimaantulosäännöstä jouduttiin muuttamaan lailla 867/2019 siten, että voimaantulosäännökseen lisättiin ne sähköistä asiointia koskevat säännökset, jotka olivat jääneet puuttamaan lain 724/2019 voimaantulosäännöksestä. Siirtymäaika säädettiin samaksi kuin lain 623/2017 voimaantulosäännöksessä. Voimaantulosäännöstä muutettiin

myös siten, että voimaantulosäännöksessä säädettiin menettelystä ennen sähköisen asioinnin soveltamisen alkamista.

Poliisihallituksessa on käynnissä Askel-hanke, jonka tehtävänä on toteuttaa asetietojärjestelmän kokonaisteknologiauudistus. Uusi asetietojärjestelmä toteutetaan siten, että se mahdollistaa mm. sähköisen asioinnin aselupa-asioissa ja elinkeinonharjoittajien sähköisen asioinnin ilmoitusasioissa poliisin kanssa. Ase-elinkeinoonharjoittajien ilmoituksia varten rakennetaan kokonaan sähköinen käsittely. Lisäksi ase-elinkeinoonharjoittajat pystyvät sähköisen asioinnin kautta katselemaan omia aserekisterin tietojaan. Vastavaa toiminnallisuutta, jossa yksityinen taho ilmoittaa tietoja suoraan Turvaverkossa olevaan poliisin tietojärjestelmään, ei ole toteutettu koskaan aikaisemmin. Lisäksi uuteen asetietojärjestelmään toteutetaan rajapintoja muihin viranomaisten järjestelmiin, jotta asiankäsittelyä voidaan tehostaa ja erityisesti saada lisähyötyjä lupavalvontaan ja muuhun viranomaistoimintaan.

Uusia toiminnallisuuksia, kuten sähköistä asiointia, ei ole ollut mahdollista toteuttaa nyt käytössä olevaan asetietojärjestelmään, joka sekin on sähköisen aseluparekisteri.

Askel-hanke ei ole edennyt suunnitellulla tavalla lainsäädännössä vahvistetussa aikataulussa. Poliisihallitus on joutunut päättämään uuden asetietojärjestelmän toteuttamista koskevan toimitussopimuksen kesällä 2019. Tästä syystä myös sähköistä asiointia koskevien ampuma-aselain säännösten voimaantuloa täytyy siirtää.

Poliisihallituksessa on käynnistetty kesällä 2019 heti toimitussopimuksen päättämisen jälkeen Askel-hankkeen uudelleenorganisointi. Hankkeen työt on organisoitu uudelleen viiteen aliprojektiin, joita edistetään osin yhtäaikaaisesti. Hankkeella tehdään etupainotteisesti mm. määrittelytyötä, jota aikaisemmassa sopimuksessa oli tarkoitettu teetetäväksi sovellustoimittajalla. Näin ollen Poliisihallitus pyrkii käyttämään mahdollisimman paljon hyvään aikaa, joka väistämättä kuluu uuden toimittajan kilpailutukseen. Aikaisemman toimittajan tekemää määrittelytyötä käytetään hyväksi niin paljon kuin mahdollista.

Uuden asetietojärjestelmän kehittäminen on osoittautunut ennakoitua laajemmaksi työksi. Tähän vaikuttaa osaltaan myös uudet vaatimukset, joita tulee mm. tiedonhallintalain vaatimuksista sekä uusista tietosuojan ja tietoturvaan liittyvistä vaatimuksista, jotka eivät ole hankkeen asettamisen hetkellä olleet tiedossa.

Siltä osin kun sähköistä asiointia koskevien säännösten on tarkoitus tulla voimaan 1.3.2024, ei Poliisihallituksella ole huomautettavaa.

3 Ase-elinkeinoonharjoittajien väliaikaisratkaisu

Ehdotettu ampuma-aselain 25 §:ää koskeva voimaantulosäännös koskee ase-elinkeinoonharjoittajan velvollisuutta ilmoittaa asetietojärjestelmään säännöksessä mainittuja tietoja siinä luetelluissa tilanteissa.

Uusi asetietojärjestelmä ei ole ehdotettuna voimaantuloajankohtana 1.6.2020 käytössä. Tällä hetkellä ei ole olemassa sähköiseen asiointiin perustuvaa järjestelyä, jolla yksilöintitietoilmoituksiin perustuvia tietoja voitaisiin automatisoidusti syöttää ase-elinkeinonharjoittajan nimiin nyt käytössä olevaan asetietojärjestelmään. Ase-elinkeinonharjoittajalla ei ole 1.6.2020 mahdollisuutta tehdä ilmoitusta asetietojärjestelmään eikä siten toimia laissa säädetyllä tavalla ilman, että Poliisihallitus rakentaa jonkin teknisen väliaikaisratkaisun ilmoitusten tekemiseksi ennen uuden asetietojärjestelmän valmistumista.

Poliisihallitus on selvittänyt teknisiä vaihtoehtoja väliaikaisratkaisun toteuttamiseksi. Toteutukseen sisältyy useita riskejä.

Sekä poliisin että elinkeinonharjoittajien toiminnallisten tarpeiden turvaamiseksi ihanteellista olisi, että myös ase-elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset tulisivat voimaan 1.3.2024. Mikäli tämä ei ole mahdollista, *aseturvallisuus, elinkeinonharjoittajien tarpeet, rekrytointi ja tietojärjestelmien kehitystyö huomioiden tulisi lakiesityksen voimaantuloa 25 §: elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuuden osalta siirtää ajankohtaan 1.11.2020.*

Väliaikaisratkaisun toteuttamista koskeva selvitystyö on Poliisihallituksessa vielä kesken, eikä kaikkia kustannus- tai toiminnallisia vaikutuksia pystytä täsmällisesti tässä vaiheessa ilmoittamaan. Poliisihallituksessa on päädytty tekemään jatkovalmistelua ratkaisun pohjalta, jossa ilmoitukset tehdään salatun sähköpostin määrämuotoisella liitetiedostolla poliisille. Tämän jälkeen tiedot siirretään osin automaattisesti ja osin manuaalisesti nykyiseen asetietojärjestelmään. Manuaalinen työ vaatii henkilöstöä. Kokonaan automaattiseen tietojen käsittelyyn ei Poliisihallituksessa tehdyn arvion perusteella ole mahdollista päästä, sillä nykyinen asetietojärjestelmä ei tue kaikkia niitä toiminnallisuuksia, joita automaatio edellyttäisi.

Kokonaan automaattinen elinkeinonharjoittajien ilmoitusten käsittely tullaan toteuttamaan uuteen asetietojärjestelmään.

Nykyisessä ampuma-aselaissa ase-elinkeinonharjoittajalla on velvollisuus pitää tiedostoa, josta edellä mainitut seikat ovat viranomaisen tarkastettavissa pyydettyäessä. Lakiesitys poistaisi ase-elinkeinonharjoittajien velvollisuuden pitää tällaista tiedostoa ja siirtäisi tietojen säilytysvelvollisuuden poliisille.

Muutos tulee sekä ase-elinkeinonharjoittajille että poliisihallinnolle nopeasti. Elinkeinonharjoittajien kouluttamiseksi, tietojärjestelmien riittävän kehitystyön turvaamiseksi ja teknisestä kehityksestä riippuvan henkilöstötarpeen täyttämiseksi olisi tarkoituksenmukaista siirtää lain voimaantuloa ajankohtaan 1.11.2020.

Jos prosessin on oltava valmis 1.11.2020 mennessä, seuraa tästä muita aikamääreitä. Mahdollisen lisähenkilöstön tulisi olla rekrytoitu ja päästävä aloittamaan tehtävissään viimeistään 15.10.2020. Asealan elinkeinonharjoittajien koulutukset on aloitettava viimeistään 1.10.2020. Asetietojärjestelmän kehitystyö sekä salatun sähköpostin ja liitetiedoston käyttämiseen

liittyvä toteutus on oltava valmiina viimeistään 1.9.2020 niin, että järjestelmän toimivuus on testattu. Työtä varten on ensivaiheessa tärkeää määritellä, millaisissa tilanteissa elinkeinonharjoittajilla on ilmoitusvelvollisuus, mitä tietoja tulee ilmoittaa ja kuinka paljon tällaisia ilmoituksia arvioidaan tehtävän. Näillä perusteilla voidaan suunnitella asetietojärjestelmään tarvittavat muutostyöt ja manuaaliseksi jäävien työvaiheiden määrä. Jos voimaantulo siirtyy ajankohtaan 1.11.2020, tulisi määrittelytyön olla valmis viimeistään 1.3.2020.

Väliaikaisratkaisun toteuttamisvaihtoehtoja on selvitetty Poliisihallituksessa. Koska väliaikaisratkaisu tulee toteuttaa erillään uuden asetietojärjestelmän kehityshankkeesta, eikä poliisilla nyt käytössä oleva teknologia suoraan mahdollista sähköisten ilmoitusten tekemistä, on väliaikaisratkaisua koskevan suunnitelman tekeminen ollut haastavaa. Poliisihallituksessa on luotu yhteistä tilannekuvaa mm. asedirektiivin ja lakiesityksen vaatimuksista, nykyisistä viranomaisille saatavista tiedoista, erilaisista ilmoittamisvaihtoehdoista sekä ilmoitettujen tietojen tallentamisvaihtoehdoista.

Selvitystyö on edelleen monelta osin keskeneräinen. Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyy riskejä, jotka on syytä huomioida. Aseturvallisuus, annettu aikataulu ja käytettävissä olevat resurssit huomioiden tarkoituksenmukaisimmalta vaihtoehdolta vaikuttaa menetelmä, jossa asealan elinkeinonharjoittajat toimittavat vaaditut ilmoitukset salatun sähköpostin määrämuotoisella liitetiedostolla, josta toimitetut tiedot siirretään nykyiseen asetietojärjestelmään. Tarkoituksenmukaista on myös selvittää, millaista teknistä kehittämistä ehditään tehdä lain voimaantuloon mennessä ja onko sellaista kehittämistyötä, jota kannattaa aseturvallisuuden parantamiseksi tai taloudellisista syistä tehdä myös lain voimaantulon jälkeen.

Alustavien arvioiden mukaan ilmoitusten vastaanottamiseen ja tietojen tallentamiseen asetietojärjestelmään tarvitaan kuitenkin myös manuaalista työtä. Tarvittavan henkilöstön määrä ja tehtävät tarkentuvat selvitettäessä kuinka automaattista ilmoitettavien tietojen käsittely ja vieminen nykyiseen tietojärjestelmään voi parhaimmillaan olla.

Alustavan arvion mukaan ilmoituksia tulisi olemaan noin 200 000 vuosittain. Manuaalisen työn määrään vaikuttaa suoraan se, miten paljon järjestelmään vietyjen aseiden jatkokäsittelyä pystytään automatisoimaan. Mikäli poliisi saa toimeenpanolle lisää aikaa ehdotetusta kesäkuusta, on manuaalisen työn määrää mahdollista vähentää merkittävästi.

Asealan elinkeinonharjoittajille muutos tulee väistämättä nopealla aikataululla. Laki on tarkoitus hyväksyä eduskunnassa 1.3.2020, josta jää vain kolme kuukautta ennen suunniteltua lain voimaantuloa. Elinkeinonharjoittajien tiedottaminen, kouluttaminen ja alkuvaiheen tuki tulee työllistämään Poliisihallituksen asehallintoa merkittävästi. Huomioon tulee ottaa, että lain voimaantulon jälkeen ase-elinkeinonharjoittajien tulee alkuvaiheessa ilmoittaa koko varastoaan koskevien aseiden tiedot poliisille.

Elo-syyskuu on perinteisesti asealan elinkeinonharjoittajille myynnin kiireisintä aikaa. Tätä metsästyskauden alkua varten elinkeinonharjoittajat hankkivat varastoihinsa myytäviä tuotteita kesä-heinäkuussa. Sekä varastomäärien vuoksi että elinkeinonharjoittajien toimeentulon hankkimismah-

dollisuuksiin liittyvistä syistä olisi erittäin perusteltua, että tiedostonpito-velvollisuudesta ilmoitusvelvollisuuteen ei siirryttäisi juuri suurimpien varastojen aikaan tai kiireisimmän liikevaihtokauden alla 1.6.2020. Ase-elinkeinonharjoittajat ovat poliisille erittäin tärkeä sidosryhmä aseturvallisuuden turvaamisessa. Lainsäädännön sisällön ja voimaantuloajanakohdan määrittelemisessä tulee turvata ase-elinkeinonharjoittajien mahdollisuudet toteuttaa ilmoitusvelvollisuutensa.

Rahoitusta tarvitaan tietojärjestelmien teknisiin muutoksiin ennen lain voimaantuloa ja mahdollisesti myös voimaantulon jälkeen. Prosessiin jäävien manuaalisten työvaiheiden suorittamiseen tarvitaan todennäköisesti henkilöstöä, henkilömäärä täsmentyy sitä mukaa kun suunnittelussa pystytään täsmentämään automatisoitavan työn määrä. Henkilöstötarve jatkuu, kunnes uuden asetietojärjestelmän kehittämishankkeen mukainen uusi prosessi ilmoitusten vastaanottamiselle ja säilyttämiselle voidaan ottaa käyttöön. Elinkeinonharjoittajien koulutusmateriaalin suunnitteluun ja toteutukseen voi olla tarkoituksenmukaista hankkia ulkopuolista työtä. Lakiesityksen toimeenpanoon voi liittyä myös muuta rahoitustarvetta, jota ei ole vielä tunnistettu.

Selvityksen mukaan elinkeinonharjoittajien toimittamien ilmoitusten perusteella tehtävä aseiden ensirekisteröinti nykyiseen asetietojärjestelmään ei ole tämänhetkisen arvion mukaan sellaista lupa-asioihin liittyvää maksullista toimintaa, jonka perusteella maksuasetuksen mukaisten lupien hintoja voitaisiin muuttaa. Toisaalta elinkeinonharjoittajien tiedostonpitovelvollisuuden poistuessa ja vastaavien tietojen säilytysvelvollisuuden siirtyessä poliisille tulee viranomaisen työ lisääntymään. Tämä johtanee elinkeinonharjoittajilta perittävän valvontamaksun korottamiseen, mikä osin kattaa kehittämis- ja ylläpitovaiheen kuluja. Elinkeinoluvan sisällöstä riippuen valvontamaksu vuonna 2020 on 85 eurosta enintään 170 euroon. Lakiesityksen vaikutuksia maksulliseen toimintaan selvitetään edelleen ja tiedot tarkentuvat.

Jos lakiesitys tulisi voimaan 1.6.2020, voitaisiin vuoden 2020 maksuasetusta joutua avaamaan ja muuttamaan. Voimaantulo 1.11.2020 voisi tarkoittaa, että tarvittavat muutokset lupa- ja valvontahintoihin toteutettaisiin normaalissa suunnittelurytmissä vuoden 2021 maksuasetukseen.

4 Hallintovaliokunnan etukäteen esittämät lisäkysymykset

4.1 Asetietojärjestelmän kehitys ja kustannukset

Nykyisen asetietojärjestelmän historia sekä uuden hankkeen käynnistäminen:

Nykyinen asetietojärjestelmä toteutettiin osana Turva-Ase-Rabita (TAR) -hanketta ja on otettu käyttöä marraskuussa 2012. Hankkeen alussa tehtiin kaikkien kolmen järjestelmän määrittelyjä samaan aikaan. Erityisesti vuosina 2010 - 2012 hankkeessa keskityttiin asetietojärjestelmän toteuttamiseen, johon hankkeessa käytettiin 9,4 miljoonaa euroa, joka ei todennäköi-

sesti täysin kata kaikkia järjestelmän kehityskustannuksia, mutta on suuntaa antava.

Poliisin asetietojärjestelmän kokonaisteknologiauudistuksen kehittämishanke (Askel-hanke) on käynnistynyt vuonna 2017 ja on tähän mennessä maksanut 2,8 miljoonaa euroa.

Uuden suunnitelman mukaiset kustannukset:

Uuden asetietojärjestelmän kehittämishankkeen (Askel-hanke) budjettiarvio vuosille 2020-2024 on 6,7 miljoonaa euroa. Näin ollen uuden asetietojärjestelmän kokonaiskustannus tulee olemaan noin 9,5 miljoonaa euroa.

Budjettiarvio täsmentyy suunnittelun edetessä ja toteutuksen kilpailutuksen jälkeen.

4.2 Millainen uusi asetietojärjestelmä on

Nykyinen käytössä oleva asetietojärjestelmä on otettu käyttöön marraskuussa 2012. Nykyinen järjestelmä koostuu asetiedoista, lupatiedoista sekä niihin liittyvien asioiden käsittelystä, mutta järjestelmällä tuotettavat päätökset arkistoidaan paperisessa muodossa.

Suunnitteilla oleva uusi asetietojärjestelmä sisältää lain velvoittamat asealaan liittyvät tiedot, jotka siirretään sinne nykyisestä järjestelmästä, lupa-asioiden käsittelyn sekä päätösten sähköisen arkistoinnin. Valvontatoimintaa tuetaan toteuttamalla automaattista tiedonvaihtoa muihin viranomaisjärjestelmiin. Lisäksi uusi järjestelmä liitetään poliisin sähköiseen asiointiin, joka mahdollistaa luvanhakijoille lupa-asioiden hoitamisen myös sen kautta. Sähköisen asiointin avulla toteutetaan ratkaisu, jonka kautta aseelinkeinonharjoittajat tekevät lain mukaiset ilmoitukset asetietojärjestelmään.

Jakelu

Hallintovaliokunta

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Tietohallintopäällikkö Janne Suuriniemi
Erityisasiantuntija Marja-Leena Härkönen, sisäministeriö