Utlåtande FsUU 19/2018 rd─ RP 179/2018 rd

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av skjutvapenlagen, lagen om frivilligt försvar samt 97 a § i värnpliktslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av skjutvapenlagen, lagen om frivilligt försvar samt 97 a § i värnpliktslagen (RP 179/2018 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- enhetschef, brigadgeneral Antti Lehtisalo, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Timo Tuurihalme, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Jyri Kopare, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Elina Rantakokko, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Ari Lehmuslehti, Huvudstaben
- sektorchef, militärjurist Laura Ruotsalainen, Huvudstaben
- chef för vapenförvaltningen Mika Lehtonen, Polisstyrelsen
- beredskaps- och säkerhetschef Mika Peltoniemi, Försvarsutbildningsföreningen
- verksamhetsledare Olli Nyberg, Reservistförbundet
- ordförande Mikko Halkilahti, Finlands Reservofficersförbund rf
- vice ordförande Marko Patrakka, Reserviläisurheiluliitto ry
- vice ordförande Mikko Taussi, Suomen Ampumaurheiluliitto ry
- verksamhetsledare Laura Lodenius, Finlands Fredsförbund
- ordförande Timo Mielonen, De Hundras Kommitté i Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Asealan Elinkeinonharjoittajat ry
- Asehistorian Liitto ry
- Suomen Asehistoriallinen Seura ry.

Klart
5.0

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen (RP 179/2018 rd) föreslår regeringen ändringar i skjutvapenlagen, lagen om frivilligt försvar och 97 a § i värnpliktslagen. Ändringarna beror på att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853, det så kallade vapendirektivet, ska genomföras nationellt. Försvarsutskottet framhåller att terrordådet i Paris i november 2015 var en av de främsta drivkrafterna till ändringarna i vapendirektivet.

Tidigare tillämpades inte vapendirektivet på de nationella bestämmelserna om förvärv och innehav av vapen och ammunition när de gäller väpnade styrkor, polisen, offentliga myndigheter eller samlare och institutioner som anlägger kulturella och historiska aspekter på vapen. Direktivet tillämpades inte heller på kommersiell överlåtelse av krigsvapen och ammunition till dem. I direktivändringen är tillämpningsområdet i övrigt oförändrat utom att samlare, kulturella och historiska organisationer och museer inkluderades. Direktivet kan alltså också tillämpas på de nya kategorierna av vapeninnehavare.

Utskottet fokuserar här på att ta ställning till direktivet inom sitt ansvarsområde och bedömer då undantaget för nationellt försvar och Försvarsutbildningsföreningens roll i den nya situationen. Inom försvarsförvaltningen är det i första hand det frivilliga försvaret som berörs av ändringarna i vapendirektivet och i skjutvapenlagstiftningen.

För närvarande behandlar riksdagen en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om frivilligt försvar (RP 254/2018 rd) och den har betydande beröringspunkter med propositionen om det nationella genomförandet av vapendirektivet. I propositionen föreslår regeringen att militär utbildning lyfts över till Försvarsmakten. Därefter kommer Försvarsutbildningsföreningens viktigaste offentliga förvaltningsuppgift i fortsättningen att bestå i att ge utbildning som främjar den militära förmågan (RP 254/2018 rd, 20 § i lagförslag 1). Skjutövningar för reservister är en av de viktigaste verksamhetsformerna i utbildningen.

Kategorisering av vapen i det nya direktivet

Tidigare indelades skjutvapen i fyra kategorier i vapendirektivet. Kategori A omfattade förbjudna vapen, kategori B vapen för vilka det krävs tillstånd, kategori C vapen som ska anmälas och kategori D andra vapen. Det ändrade direktivet har en ny kategorisering, som innebär att en del av de vapen som kräver tillstånd flyttats till kategorin förbjudna vapen och att kategori D slopats. I kategori A (förbjudna skjutvapen) placeras vissa halvautomatiska skjutvapen som avfyrar patroner med centralantändning i kombination med laddningsanordningar med hög kapacitet, automatiska skjutvapen som omvandlats till halvautomatiska skjutvapen, halvautomatiska långa skjutvapen vars längd lätt kan minskas och skjutvapen som omvandlats från skjutvapen i kategori A. Med kort skjutvapen avses ett skjutvapen vars totala längd är högst 600 millimeter eller där pipans längd är högst 300 millimeter. Med långt skjutvapen avses alla andra skjutvapen än korta skjutvapen.

I kategori B ingår skjutvapen för vilka det krävs tillstånd. Till dessa vapen hör bland annat repeterande korta skjutvapen, korta skjutvapen med enkelskott med centralantändning och korta skjutvapen med enkelskott med kantantändning, vars totala längd är mindre än 28 cm. Till kategori B hör repeterande och halvautomatiska långa skjutvapen med slätborrade lopp som inte överstiger 60 cm i längd. Tillstånd krävs också för alla skjutvapen i kategori B som har omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen samt halvautomatiska skjutvapen för civilt bruk som liknar vapen med automatisk mekanism andra än de som står upptagna i kategori A.

I vapendirektivet omfattar kategori C skjutvapen och vapen som ska anmälas. I kategori C ingår repeterande långa skjutvapen andra än de som står upptagna i kategori B, långa skjutvapen med räfflade lopp för enkelskott, halvautomatiska långa skjutvapen andra än de som står upptagna i kategori A eller B och korta vapen för enkelskott med kantantändning vars totala längd inte är mindre än 28 cm. Till kategorin vapen som ska anmälas hör också alla skjutvapen i denna kategori som har omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen. Till vapen som ska anmälas hör dessutom vapen som har deaktiverats i enlighet med deaktiveringsförordningen och långa skjutvapen med slätborrade lopp och enkelskott som släpps ut på marknaden 15 månader efter det att ändringen av vapendirektivet trätt i kraft eller senare.

Förhandlingsprocessen kring det nya vapendirektivet

Innan det ändrade direktivet kom kunde, enligt information till utskottet, undantag i särskilda fall beviljas för förvärv och innehav av skjutvapen i kategori A. Det ändrade direktivet föreskrivet mer exakt om undantag och medlemsstaterna har därför mindre prövningsrätt. Följaktligen föreslår regeringen preciseringar i kriterierna för dispens.

Det finns ingen heltäckande statistik över antalet skjutvapen enligt vapentyp och vapenfunktioner. Enligt vissa uppgifter finns det för närvarande cirka 8 500 tillståndshavare som innehar knappa 10 000 skjutvapen som i och med vapendirektivet flyttas över till kategori A. Reservist- och sportskytteföreningarna innehar omkring 500 av vapnen. Det är enligt utskottet inga stora mängder, om man beaktar att det finns omkring en och en halv miljon tillåtna skjutvapen och cirka 600 000 tillståndshavare i vårt land.

I kommissionens ursprungliga förslag till ändring av skjutvapendirektivet omfattade kategorin förbjudna skjutvapen halvautomatiska skjutvapen som omvandlats från automatiska skjutvapen, halvautomatiska skjutvapen för civilt bruk som liknar vapen med automatisk mekanism och tidigare förbjudna vapen som deaktiverats, sägs det i propositionen. I förslaget kunde skjutvapen som ingick i kategori A under inga omständigheter beviljas tillstånd, och det fanns inga övergångsbestämmelser för de som hade rätt att inneha vapen som fördes över till kategori A. Enligt uppgifter till utskottet underströk Finland vid förhandlingarna om direktivet att ett totalförbud av halvautomatiska skjutvapen för civilt bruk som liknar vapen med automatisk mekanism skulle ha negativa effekter för vårt nationella försvar. Under förhandlingarna ändrades kommissionens ursprungliga förslag med resultatet att bara en begränsad grupp vapen placerades i kategorin förbjudna skjutvapen. Dessutom innehåller vapendirektivet en samling bestämmelser som gör det möjligt att i undantagsfall bevilja tillstånd för förbjudna skjutvapen.

Automatiska skjutvapen som omvandlats till halvautomatiska skjutvapen är dock förbjudna i det slutliga vapendirektivet. Den typen av automatiska skjutvapen har vanligen ursprungligen tillverkats för militärt bruk; i civilt bruk utgör de en risk för allmän ordning och säkerhet. För civilt hobbybruk behövs ingen sådan automatfunktion. De vapen som används i tävlingsidrott är som regel tillverkade som halvautomatiska skjutvapen. Det är osäkert om en omvandling av automatiska skjutvapen till halvautomatiska skjutvapen är bestående och pålitlig. Dessutom är det omöjligt för myndigheterna att övervaka omvandling av vapnen, sägs det i propositionen. Försvarsutskottet omfattar denna syn.

Vapnen i kategori A är i första hand förbjudna för civilt bruk, men direktivet innehåller exakta villkor för när medlemsstaterna nationellt kan föreskriva om möjligheter att ansöka om tillstånd för att förvärva och inneha vissa skjutvapen i kategori A. Undantag kan beviljas exempelvis för ändamål som avser det nationella försvaret i vissa begränsade fall om det inte kan antas göra en fara för allmän ordning och säkerhet. Det måste dock vara enskilda vederbörligen motiverade undantagsfall. Vidare kan museer och samlare i enskilda och vederbörligen motiverade undantagsfall beviljas tillstånd för skjutvapen i kategori A. Också sportskyttar kan beviljas tillstånd för vissa skjutvapen i kategori A, om det uppfyller de stränga kriterierna för skyttesport. Tillstånd för vapen i kategori A får också beviljas för utbildningsändamål.

Enligt vapendirektivet får medlemsstaterna förlänga gällande tillstånd för vapen som flyttas över till kategori A efter att direktivet har trätt i kraft. Det betyder att man med en övergångsbestämmelse kan föreskriva att ett tillstånd som ger rätt att inneha ett skjutvapen fortsätter att gälla efter att vapendirektivet har trätt i kraft fram till den tidpunkt som det är beviljat, när tillståndsvillkoren var uppfyllda. Utskottet anser att övergångsbestämmelsen är motiverad.

Särdrag i Finlands försvarssystem

Utskottet konstaterar att Finlands värnpliktssystem i många avseenden är unikt i europeisk jämförelse. Värnplikt i stor skala har så gott som försvunnit i Europa efter det kalla kriget. Bland EU-länderna är det bara Grekland och Cypern utöver Finland som har värnplikt som gäller merparten av män. Danmark, Estland och Österrike har värnplikt men i avsevärt mindre skala. Till exempel i Estland utbildas bara ungefär en tredjedel av årskontingenten. Sverige har återinfört värnplikt, men av hela årskullen på 100 000 personer (könsneutral värnplikt) kommer bara mellan 4 000 och 5 000 personer att utbildas. För jämförelsens skull: I Finland fullgör årligen drygt 20 000 personer värnplikt och frivillig värnplikt för kvinnor.

Den allmänna värnplikten är en väsentlig del av Finlands försvarsstrategi, påpekar försvarsutskottet. Den allmänna värnplikten har ett starkt stöd bland statsledningen, folket och de värnpliktiga. Truppstyrkan vid krig är 280 000 personer och av dem är mer än 95 procent reservister. Den placerade reserven utbildas vid Försvarsmaktens repetitionsövningar (cirka 18 000 personer om året), frivilliga övningar (försvarsmakten – frivilliga övningar, Försvarsutbildningsföreningen – frivilliga övningar) och vid skjutverksamhet på hobbybasis bland reservister. Vid kurser inom den frivilliga försvarsutbildningen utbildas reservister både med och utan krigstida placering. Enligt utskottet är det viktigt att också utbilda reservister utan placering för att garantera att Försvarsmakten får en placeringsbas av så hög kvalitet som möjligt. Med tanke på att det ordnas alltför få repetitionsövningar är det nödvändigt att komplettera försvarsmaktens utbildning med

den utbildningsverksamhet som bedrivs av Försvarsutbildningsföreningen och med frivilliga övningar bland reservister.

Det militära försvaret har ett bred förankring i frivillighet i Finland. Försvarsutbildningsföreningen svarar för all frivillig försvarsutbildning och verkar som samordnande centralorganisation. I föreningen ingår reservistorganisationerna och övriga ideella försvarsorganisationer. Utöver Försvarsutbildningsföreningen ordnar också andra organisationer för frivilligt försvar för sina medlemmar utbildning och verksamhet som stöder försvaret och den övergripande säkerheten. De ordnar tusentals evenemang i hela Finland. De är framför allt till för att upprätthålla och utveckla skjutskickligheten. Skytte är den mest omfattande verksamhetsformen exempelvis i reservisternas idrottsförening Reserviläisurheiluliitto och dess organisationer.

Undantag för det nationella försvaret

Ett av målen med propositionen är att införa det undantag för det nationella försvaret som föreskrivs i artikel 6.2 i vapendirektivet. Samtidigt ska det föreskrivas om närmare avgränsningar i innehållet i den skytteutbildning som Försvarsutbildningsföreningen ger i form av utbildning som främjar den militära förmågan. Vidare föreslår regeringen nya bestämmelser om utlåtanden om vapentillstånd från militära myndigheter. Utskottet noterar att vapendirektivet inte innehåller någon närmare förklaring av vad som avses med att tillstånd kan beviljas för förbjudna skjutvapen undantagsvis och i enskilda fall samt för vederbörligen motiverade undantag. I stället måste medlemsstaterna föreskriva om det nationellt när direktivet genomförs.

Vår gällande lagstiftning möjliggör skjutövningar inom det frivilliga försvaret utifrån hobbyskytte. I sådana fall kan vapentillstånd för hobbyskytte beviljas för långa halvautomatiska skjutvapen med centralantändning, med vilka högst 11 patroner kan avfyras utan omladdning, om en laddningsanordning med kapacitet för högst 10 patroner utgör en del av skjutvapnet, eller en motsvarande löstagbar laddningsanordning läggs in i vapnet. När direktivet utarbetades utgick Finland från att det väsentliga för skjutövningar inom det frivilliga försvaret är att övningarna utförs med skjutvapen som är snarlika Försvarsmaktens vapen eller motsvarar dem så långt som möjligt. Utskottet framhåller att propositionen i allt väsentligt uppfyller det målet.

Regeringen föreslår att reservister under vissa förutsättningar ska ha möjlighet att ansöka om vapentillstånd för övningar inom ramen för Försvarsutbildningsföreningens skytteutbildning och annan reservistverksamhet som främjar den militära förmågan. För att få tillstånd enligt 45 § i den föreslagna skjutvapenlagen för ett skjutvapen som avses i 9 § 5 b punkten ska den sökande först fullgöra värnplikt, avlägga ett godkänt skjutprov hos Försvarsutbildningsföreningen, öva aktivt inom Försvarsutbildningsföreningen med den typ av skjutvapen som ansökan gäller och få ett tillstyrkande utlåtande från Försvarsmakten om sitt behov av att öva med vapnet. Enligt propositionen kan aktivitet i Försvarsutbildningsföreningen kompletteras, men inte helt och hållet ersättas med annan tillförlitlig utredning av aktiv skytteträning som reservist. Dessutom ska polisen göra en bedömning av om den sökande har ett uppförande och ett hälsotillstånd som gör honom eller henne lämplig som innehavare av vapentillstånd och att ett vapentillstånd för personen inte äventyrar allmän ordning och säkerhet. Den sökande får således inte själv bestämma om han eller hon har behov av ett extra farligt skjutvapen eller en del av ett sådant vapen för ett syfte som rör det nationella försvaret. Enligt propositionen är det nämligen Försvarsmaktens sak att bedöma när en

person har ett behov av att öva med den skjutvapentyp som uppges i ansökan för syften som rör det nationella försvaret.

Övrigt

Utskottet har informerats om att innehav av så kallade långa magasin i fortsättningen kräver tillstånd för ett vapen där ett sådant magasin får användas. Vad beträffar långa vapen typ gevär betyder det att magasin för fler än 10 patroner och vad beträffar korta vapen magasin för fler än 20 patroner. Om någon innehar ett sådant magasin utan tillstånd för ett tillhörande vapen, måste personens alla vapentillstånd återkallas automatiskt enligt ändringsförslaget. Enligt utskottet är detta en mycket problematisk punkt i propositionen, eftersom det finns ett stort antal magasin som innehas av privatpersoner och de inte är registrerade i polisens elektroniska tillståndssystem. Orsaken till detta är att de för närvarande inte berörs av något förfarande för tillstånd, anmälan eller anteckning. Enligt försvarsutskottet är det viktigt att förvaltningsutskottet i sitt betänkande tar ställning till hur frågan kan lösas.

Samtidigt påpekar utskottet att proposition RP 179/2018 rd och proposition RP 254/2018 rd har olika definitioner på utbildning som främjar den militära förmågan. Enligt uppgifter till utskottet är definitionen i 2 § i proposition RP 254/2018 rd avsedd att vara preliminär i förhållande till den nu aktuella propositionen RP 179/2018 rd. Utskottet föreslår att förvaltningsutskottet formulerar om definitionen för att den ska motsvara definitionen i RP 254/2018 rd.

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom propositionen om anpassning av lagstiftningen till vapendirektivet. Med avseende på försvarsutskottets ansvarsområde intar det så kallade reservistundantaget, det vill säga möjligheter för aktiva reservister att få tillstånd för skjutvapen i kategori A på grundval av skjutövningar i reserven, en viktig roll i propositionen. Utskottet understryker att regeringen inte föreslår att tillstånd för skjutvapen i kategori A ska beviljas reservister i stor skala. Den grupp som kan få tillstånd är begränsad eftersom det krävs att de ska kunna placeras, att de övar aktivt under en föreskriven tid och att de får ett positivt utlåtande från Försvarsmakten. Det betyder således att Försvarsmakten med sina utlåtanden bland de 900 000 reservisterna screenar fram de som behöver upprätthålla sin skjutskicklighet för ändamål som avser det nationella försvaret. Med kravet på utlåtande uppfyller Finland den skyldighet att bevilja tillstånd i enskilda fall och undantagsvis som ingår i vapendirektivet.

I Finland hänger det i hög grad på reservisterna själva att utföra skjutövningar och upprätthålla sin skicklighet. Detta gäller både reservister med placering och reservister utan placering. Skjutverksamhet och skjutövningar av olika slag bedrivs i stor skala inom Försvarsutbildningsföreningen och en rad försvarsorganisationer. Den frivilliga försvarsverksamheten är ingen sedvanlig frivilligverksamhet utan verksamhet som är förankrad i lag (556/2007). Utskottet välkomnar att propositionen ger möjligheter att mer resultatinriktat utveckla den utbildning för att främja den militära förmågan som Försvarsutbildningsföreningen tillhandahåller och att reservisterna får fortsätta med sina aktiva skjutövningar. I det fortsatta arbetet är det viktigt att förordningarna om hur lagen ska tillämpas och andra regelverk garanterar att reservisterna får fortsätta med sina skjutövningar.

Försvarsutskottets förslag till förvaltningsutskottet att det två år efter att ändringarna har trätt i kraft görs en genomgripande bedömning av hur den nya skjutvapenlagen fungerar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 5.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
ersättare Reijo Hongisto blå.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.