

Grundlagsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- specialsakkunnig Elina Rantakokko, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Timo Tuurihalme, försvarsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att skjutvapenlagen, lagen om frivilligt försvar och värnpliktslagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på likabehandling, skydd för privatlivet, föreningsfrihet, egendomsskydd och näringsfrihet.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 67/2018 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att skjutvapenlagen, lagen om frivilligt försvar och värnpliktslagen ändras. Genom de föreslagna ändringarna genomförs enligt propositionsmotiven ändringarna i vapendirektivet.

Vapenlagen

Enlig 44 b § 3 mom. i den föreslagna skjutvapenlagen får vapentillstånd meddelas fysiska personer för sådana särskilt farliga skjutvapen eller vapendelar som närmare definieras i bestämmelsen för sportskytte, förutsatt att sökanden är och under de 12 månader som föregått ansökan har varit medlem i en förening som har ett tillstånd enligt 4 § i föreningslagen. Föreningslagens 4 § gäller föreningar vars verksamhet omfattar övning i bruk av skjutvapen och som inte ska finnas endast för jakt. I 45 § i skjutvapenlagen föreslås dessutom i detta avseende forskrifter om att den som ansöker om tillstånd ska uppvisa ett intyg över medlemskap i en sådan förening.

Enligt lagförslaget binds en persons rätt att få tillstånd till förvärvande av särskilt farliga skjutvapen och delar till dem direkt till medlemskap i en skytteförening. En person som inte hör till en sådan förening kan inte beviljas tillstånd att inneha ett sådant skjutvapen för sportskytte. Förslaget innebär inte som sådant tvång att höra till en förening, men av att inte höra till en förening följer avslag av tillståndsansökan, det vill säga en negativ följd. Förslaget ska därför bedömas i ljuset av regleringen om föreningsfrihet i 13 § i grundlagen. Enligt 13 § 2 mom. i grundlagen har var och en föreningsfrihet. I föreningsfriheten ingår rätten att höra eller inte höra till en förening. I utskottets tolkningspraxis (GrUU 1/1998 rd) har utgångspunkten för föreningsfrihet ansetts vara frivillig och uttryckligen uttalad vilja att ansluta sig till en förening.

Grundlagsutskottet har tidigare behandlat ett snarlikt regleringsupplägg. Då föreslogs bland annat att ett villkor för förvärvstillstånd för handeldvapen som används för sport- och hobbyskytte ska vara medlemskap i en förening som har ett tillstånd enligt 4 § i föreningslagen. Grundlagsutskottet konstaterade att det finns konstitutionellt godtagbara grunder för att begränsa föreningsfriheten. Vid granskningen av obligatoriskt medlemskap som villkor för tillstånd med avseende på nödvändighet och proportionalitet konstaterade utskottet dock att ett intyg från skytteföreningens skytteinstruktör är ett tillräckligt tillförlitligt bevis på sökandens aktiva och fortsatta sport- och hobbyskytte och att det inte finns någon anledning att lagstifta om medlemskap i en skytteförening som villkor för förvärvstillstånd. Justeringen var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 18/2016 rd, s. 6).

Den mest markanta skillnaden i den nu aktuella regleringen jämfört med den som granskades 2010 ligger i regleringens tillämpningsområde. Tidigare bedömdes ett förslag som allmänt skulle ha gällt handeldvapen som används för sport- och hobbyskytte (pistol, miniatyrpistol, revolver och miniatyrrevolver). Nu ska kravet på medlemskap i en skytteförening för tillstånd för sportskytte gälla i lagen mer detaljerat definierade särskilt farliga skjutvapen och delar till dem. Beaktansvärt är också att kravet på medlemskap i skytteförening i det nu aktuella lagförslaget härleds direkt från artikel 6 i skjutvapendirektivet som nu ska genomföras.

Utlåtande GrUU 67/2018 rd

Grundlagsutskottet anser att den negativa begränsning av föreningsfriheten som följer av den föreslagna regleringen är förhållandevis ringa. Genom att kräva medlemskap i en skytteförening vill man säkerställa att intensiteten i tillståndshavarens hobbyutövning talar för att bevilja tillståndet. Att kanalisera en skyttehobby till skytteföreningar möjliggör dessutom en bättre övervakning av användningen av skjutvapen. Det finns därmed godtagbara grunder för regleringen. Relevant med avseende på regleringens proportionalitet är att kravet på medlemskap i en skytteförening är betydligt mer begränsat än förr. De föreslagna bestämmelserna blir således inte problematiska med avseende på 13 § i grundlagen.

I sin praxis har grundlagsutskottet också lyft fram vikten av att motiveringen till lagstiftningsordning är omsorgsfullt utarbetad (GrUU 19/2016 rd, s. 2—3). Motiven till lagstiftningsordning bör ta fasta på de relevanta grundlagsfrågorna men också redogöra för grundlagsutskottets tolkningspraxis och tydligt lyfta fram eventuella oklara grundlagspunkter. Ur detta perspektiv ser utskottet det som beklagligt att det inte i motiven till förslaget redogörs för utskottets utlåtande GrUU 18/2010 rd eller för hur det nu aktuella lagförslaget avviker från det som granskades den gången.

Skjutvapenlagens 2 § 3 mom. föreslås bli kompletterat med bemyndigande att föreskriva om förstörande av skjutvapen genom förordning av statsrådet. Grundläggande reglering om förstörande av skjutvapen föreslås inte bli inkluderat i lagen. Regleringen måste av orsaker som beror på 80 § i grundlagen kompletteras med grundläggande bestämmelser på lagnivå om förstörande av skjutvapen.

Frivilligt försvar

I propositionen föreslås ändringar också i lagen om frivilligt försvar (lagförslag 2). Bedömningen av lagförslaget försvåras av att samma bestämmelser föreslås bli ändrade också i propositionen RP 254/2018 rd. De föreslagna bestämmelserna är delvis sinsemellan motstridiga.

I 2 § 2 mom. i lagen om frivilligt försvar föreslås enligt den nu aktuella propositionen att utbildning som främjar den militära förmågan ska avse skytteutbildning som meddelas med andra än Försvarsmaktens vapen och ammunition. Dessutom ska med utbildning som främjar den militära förmågan också avses annan frivillig försvarsutbildning.

I propositionen med förslag till ändring av lagen om frivilligt försvar (RP 254/2018 rd) föreslås också ändring av 2 § 2 mom. I propositionens 2 § 2 mom. föreslås bestämmelser om utbildning som främjar den militära förmågan varmed avses annat än den militära utbildning som avses i det föreslagna 2 § 1 mom. där det utbildas i Försvarsmaktens metoder eller utrustning för att uppnå militär kompetens och handlingsförmåga för att agera i krig eller andra väpnade konflikter.

Enligt en utredning från statsrådet är avsikten att 2 § 2 mom. i lagen om frivilligt försvar föreskrivs så som det föreslås i propositionen RP 254/2018 rd.

I granskningen av lagen om frivilligt försvar har grundlagsutskottet kunnat konstatera att bestämmelserna om Försvarsutbildningsföreningen är betydelsefulla med avseende på 124 § i grundlagen (GrUU 52/2006 rd, s. 3). Enligt paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros

Utlåtande GrUU 67/2018 rd

andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får däremot bara anförtros myndigheter.

I utlåtande framhåller utskottet att det utan tvivel är en offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen, om någon ordnar utbildning för statens krigsmakt. Deltagarna får träning i att utöva den viktigaste makt som staten har och i det avseendet också övning i att utöva offentlig makt, även om någon betydande offentlig makt inte utövas i själva utbildningen. Vidare anser utskottet i utlåtandet att grundlagen helt klart förhindrar att exempelvis militärutbildningen för värnpliktiga privatiseras (GrUU 52/2006 rd, s. 3).

Med hänsyn till kraven i grundlagens 124 § är det av betydelse att Försvarsutbildningsföreningen enligt de föreslagna bestämmelserna inte ska ha rätt att ordna allt slags militär utbildning som anknyter till frivilligt försvar, påpekar utskottet vidare. Viktiga avgränsningar är enligt utlåtandet dels att det bara är försvarsmakten som får träna trupper för operationer samt ordna stridsskjutning med tunga vapen och annan liknande viktig militär utbildning, dels att så kallad egentlig militär utbildning som ges frivilliga och där det ingår att använda försvarsmaktens vapen, ammunition och explosiva varor enligt förslaget bara kan anordnas så att den är underställd de militära myndigheternas ledning och försvarsmaktens styrning (20 § 2 mom.). Möjligheten att med den föreslagna avgränsningen ordna militär utbildning i frivilligt försvar under försvarsmaktens ledning och styrning är enligt utskottet inte heller problematisk med avseende på grundlagens 124 § (GrUU 52/2006 rd, s. 4).

De ändringar som nu föreslås i lagen om frivilligt försvar gäller inte militär utbildning utan utbildning som främjar den militära förmågan. I och med de föreslagna 2 § 2 mom. och 20 a § skulle utbildning som främjar den militära förmågan dock delvis lösgöras betydlig från vad som avsågs med den vid stiftandet av den nuvarande lagen. Med utbildning som främjar den militära förmågan avses enligt beredningshandlingarna för den nuvarande lagen exempelvis orienterings- och kartläsningsövningar (FsUB 3/2006 rd, s. 9/II).

Försvarsutbildningsföreningen kan enligt den föreslagna 20 a § som sådan utbildning som främjar den militära förmågan ordna skytteutbildning, i vilken individens skjutskicklighet och färdigheter i säker vapenhantering utvecklas. Bestämmelser om de typer av skjutvapen som får användas vid skytteutbildningen, om funktionsprinciperna för och användningen av dessa skjutvapen, om antalet deltagare vid utbildningsevenemanget, om vapentypsspecifika skjutprov för att mäta färdigheterna i säker vapenhantering och skjutskickligheten, om prestationer som ska godkännas i proven och om utbildningsprogrammet utfärdas genom förordning av statsrådet. Vid utbildningen ska iakttas Försvarsmaktens gällande reglementen om ordnande av skjutningar och övervakning av skytteprestationer, säkerhetsbestämmelser och andra stående order. Vid skytteutbildningen får skjutvapen användas på det sätt som förutsätts i utbildningsprogrammet. Andra skjutvapen samt särskilt farliga projektiler får inte användas vid skytteutbildningen. Lagen föreslås föreskriva om skjutledare och platser för ordnande av skytte.

Regleringen om skytteutbildning som främjar den militära förmågan förblir i lagen relativt oprecis. Den föreslagna regleringens förhållande till den militär utbildning som grundlagsutskottet ti-

Utlåtande GrUU 67/2018 rd

digare granskade och till kraven i 124 § i grundlagen kan således inte vederbörligen bedömas på grundval av regleringen. I propositionen behandlas lagförslaget dessutom inte alls med avseende på 124 § i grundlagen. Propositionen lämnar således öppna frågorna om ändamålsenligheten med anförtroende av en offentlig förvaltningsuppgift och regleringens förhållande till att utöva betydande offentlig makt.

I propositionen konstateras om regleringens behövlighet bland annat att i dagsläget är det en utmaning att den gällande lagstiftningen inte direkt anger huruvida Försvarsutbildningsföreningen har rätt att ordna kurser som inbegriper skytte i form av utbildning som främjar den militära förmågan (s. 8). Vidare redogörs det för det undantag för det nationella försvaret enligt artikel 6.2 i vapendirektivet som den föreslagna regleringen hänför sig till (s. 14—15). Den föreslagna regleringens centrala syfte förefaller således vara att möjliggöra att Försvarsutbildningsföreningen kan anordna skytteutbildning med andra än Försvarsmaktens vapen.

Grundlagsutskottet uppmärksammar att på grundval av 20 a § bestäms innehållet i skytteutbildningen genom förordning av statsrådet med vilket det enligt 20 a § föreskrivs om snart sagt allt som är av betydelse för utbildningens karaktär, såsom de typer av skjutvapen som får användas vid skytteutbildningen, om funktionsprinciperna för och användningen av dessa skjutvapen och om antalet deltagare vid utbildningsevenemanget och utbildningsprogrammet. Om utbildningens innehåll framgår det av propositionsmotiven att de föreslagna ändringarna möjliggör att Försvarsutbildningsföreningen i fortsättningen, i syfte att ordna skytteutbildning inom ramen för utbildning som främjar den militära förmågan, kan förvärva sådana kombinationer av långa skjutvapen för självladdande enkelskott med centralantändning och laddningsanordningar med kapacitet för mer än 10 patroner som kategoriseras som särskilt farliga (s. 16).

På grundval av regleringen på lagnivå av skjututbildning som främjar den militära förmågan blir det också oklart vilket som är regleringens förhållande till de begränsningar som grundlagsutskottet har uppställt för innehållet i frivillig försvarsutbildning (GrUU 52/2006 rd). Innehållet, omfattningen och ramarna för den skjututbildning som meddelas av Försvarsutbildningsföreningen bör avgränsas och preciseras betydligt i lagen, både för att uppfylla kravet på ändamålsenlighet och för att begränsa betydande utövning av offentlig makt. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 20 a § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 67/2018 rd

Helsingfors 26.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.