

U 21/2015 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen med förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv om kontroll av förvärv och innehav av vapen (ändring av vapendirektivet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 november 2015 till Europaparlamentets och rådets direktiv 91/477/EEG om ändring av rådets direktiv om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

Helsingfors den 3 december 2015

Inrikesminister Petteri Orpo

Specialsakkunnig Johanna Puiro

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV RÅDETS DIREKTIV 91/477/EEG OM KONTROLL AV FÖRVÄRV OCH INNEHAV AV VAPEN

1 Förslagets bakgrund och målsättning

Kommissionen gav den 18 november 2015 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (COM(2015) 750). Bakgrunden till förslaget är terrorattacker under de senaste åren och särskilt detta år i Frankrike och annanstans i Mellaneuropa. Kommissionen anser att de här händelserna är ett tydligt tecken på det mycket mångfasetterade säkerhetshot som den organiserade brottsligheten och terrorismen medför. Som en reaktion på detta bör åtgärderna för att försvåra smugglingen av skjutvapen ytterligare stärkas. Kommissionen anser att EU med avseende på skjutvapen behöver ett mera samordnat och enhetligare grepp än hittills.

Syftet med rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (nedan kallat vapendirektivet) är att se till att den inre marknaden fungerar med avseende på skjutvapen och att medborgarna i EU samtidigt garanteras en hög säkerhetsnivå.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Det föreslås en del ändringar i vapendirektivets definitioner (artikel 1). Till definitionerna som gäller skjutvapens väsentliga delar fogas ljuddämpare. I direktivets tillämpningsområde inkluderas ytterligare mäklare (brokers), dvs. den yrkeskår som är specialiserad i att förvärva, sälja och arrangera överföring av skjutvapen och som bistår köpare och säljare med handeln men som inte nödvändigtvis själv lagrar eller hanterar vapen. Också nya definitioner föreslås. För det första larmvapen som avger ljud och/eller ljus, exempelvis ljuspistoler som används inom båtlivet, startvapen och gasvapen som används vid idrottstävlingar samt ceremoniella vapen och ljudvapen, dvs. vapen med lösa patroner som används i olika ceremonier, filmer, teaterföreställningar eller i televisionen. För det andra replikvapen som är minutiösa kopior av förlagan, men framställda så att de inte kan byggas om till patronvapen. Den tredje definitionen som föreslås gäller deaktiverade skjutvapen, som alltså genom tekniska åtgärder har gjorts definitivt oanvändbara. Också dessa ska enligt förslaget alltså framöver omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Det föreslås en utvidgning av vapendirektivets tillämpningsområde också så att direktivet framöver också ska tillämpas på vapensamlare och institutioner som anlägger kulturella och historiska aspekter på vapen (artikel 2).

Beträffande artikel 4 föreslås att bestämmelserna om märkningar av skjutvapen och skjutvapendelar ska skärpas. Ytterligare föreslås ett omnämnande i artikeln om att medlemsstaterna ska lagstifta om krav på tillstånd för vapenmäklare (broker) på samma sätt som för handel med eller tillverkning av skjutvapen (dealer). Vidare föreslås det preciseringar i artikeln vad avser arkiveringssystemen för uppgifter om skjutvapen och skyldigheten för vapenmäklare att föra likadant register som vapenhandlare redan har idag. Genomgående i hela direktivförslaget åläggs överlag vapenmäklare samma skyldigheter som vapenhandlare.

I artikel 5 föreskrivs det om villkoren som den som ansöker om tillstånd ska uppfylla för att få tillstånd att inneha vapen. En ny skyldighet som föreslås är standardiserade medicinska tester

U 21/2015 rd

vid ansökan om och förnyande av vapenlicens. Det sägs ingenting närmare om vad testerna avses innehålla.

I artikel 6 föreskrivs det om förbud mot förvärv och innehav av skjutvapen i kategori A (förbjudna skjutvapen). En ny skyldighet som föreslås för medlemsstaterna är att beslagtagna vapen i ovan nämnda kategori och ammunitionen för dem ska förstöras. Avvikande från detta får medlemsstaterna emellertid bemyndiga vissa institutioner inom deras territorium som anlägger kulturella och historiska aspekter på vapen att inneha sådana skjutvapen i kategori A som har förvärvats före det datum som specifikt avtalats i direktivet under förutsättning att vapnen i fråga har deaktiverats på separat avtalat sätt. Skillnaden till nuläget är att samlare enligt förslaget framöver inte får inneha skjutvapen i kategori A ens om de har deaktiverats. Distanshandel (distance communication) med skjutvapen i kategorierna A, B och C, delar av och ammunition för sådana vapen ska framöver vara möjligt endast för vapenhandlare och vapenmäklare. Medlemsstaterna ska nogsamt övervaka verksamheten.

Till artikel 7 föreslås en ny bestämmelse, enligt vilken det får utfärdas mångåriga tillstånd för förvärv och innehav av tillståndspliktiga skjutvapen endast för en period på fem år. Tillståndet kan förnyas om förutsättningarna för innehav fortfarande föreligger. Det är oklart huruvida bestämmelsen enbart avses gälla nya tillstånd eller om även gamla bör ändras så att de blir tidsbestämda. Även i övrigt behövs det större klarhet i vad förslaget innehåller.

Till vapendirektivet föreslås en ny artikel 10a, enligt vilken medlemsstaterna bör säkerställa att larmvapen som avger ljud och/eller ljus och ceremoniella vapen och ljudvapen inte kan modifieras till skjutvapen. Kommissionen kommer att ge de tekniska definitionerna om detta.

Vidare föreslås en ny artikel 10b till vapendirektivet, enligt vilken medlemsstaternas behöriga nationella myndigheter ska säkerställa att deaktiverade vapen inte kan återförsättas i brukbart skick. Medlemsstaterna ska ge intyg över deaktiveringen eller kräva en klart framträdande märkning på vapnet om att det har gjorts obrukbart. Kommissionen kommer att ange standarder och teknik för deaktiveringen, för att säkerställa att det deaktiverade vapnet inte längre ska gå att återställa i brukbart skick.

Till artikel 13 fogas en skyldighet för medlemsstaternas behöriga myndigheter att utbyta information med de andra medlemsstaternas myndigheter om överföringar av vapen och om avslag på ansökan om vapentillstånd. Vidare föreslås att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i dessa frågor.

I artikel 13a föreskrivs om förutsättningarna med stöd av vilka kommissionen får anta delegerade akter. Det föreslås en ny artikel 13b till direktivet som föreskriver om en kommitté som ska bistå kommissionen.

Enligt artikel 17 ska kommissionen vart femte år lämna rapport om tillämpningen av direktivet till Europaparlamentet och rådet. Den första rapporten ska dock lämnas redan inom två år från direktivets ikraftträdande.

Det föreslås att bilaga II till vapendirektivet ändras så att det till kategori A (förbjudna skjutvapen) läggs till

- 1) automatvapen som har modifierats att avfyra självladdande enkelskott
- 2) magasinvapen som avfyrrar självladdande enkelskott tillverkade för civilt bruk, som liknar militära automatvapen

3) vapen i kategori A även efter deaktivering

Från kategori B (skjutvapen för vilka det krävs tillstånd) stryks magasinvapen som avfyrar självladdande enkelskott tillverkade för civilt bruk, som liknar militära automatvapen, eftersom de enligt förslaget flyttas till kategori A.

Till kategori C (skjutvapen som ska anmälas) läggs till larmvapen som avger ljud och/eller ljus, ceremoniella vapen och ljudvapen samt replikvapen. Till denna kategori hör enligt förslaget ytterligare alla vapen i kategori B och C som nämns i punkterna 1–5 efter att de har deaktiverats.

Medlemsstaterna ska genomföra direktivet nationellt efter en tidpunkt som avtalas senare. Som tidpunkt föreslår kommissionen tre månader efter det att förslaget har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Direktivet träder i kraft 20 dagar efter att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

3 Förslagets konsekvenser

Undantagsvis innehåller kommissionens förslag inte någon konsekvensbedömning.

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Vapendirektivet har genomförts nationellt genom att nödvändiga bestämmelser har införts i skjutvapenlagen (1/1998). Följaktligen bör skjutvapenlagen ändras till den del direktivet ändras.

Om bland annat vissa typer av vapen eller funktionssätt för vapen förbjuds, eller om tillstånden för innehav på det föreslagna sättet blir tidsbundna, bör skjutvapenlagen ändras så att den är förenlig med direktivet.

3.2 Ekonomiska konsekvenser

Direktivet medför ekonomiska konsekvenser såväl för konsumenterna, näringslivet som för myndigheterna.

Ett skjutvapens värde består av flera faktorer och kan vara en rätt subjektiv uppfattning. Värdet på en del vapen som har gjorts för hand i toppmaterial av trä eller metall håller eller stiger rentav, medan priset på ett vanligt bruksvapen i allmänhet sjunker på grund av förslitning som inverkar på den tekniska funktionen och på utseendet. Vapnets pris påverkas av hur allmän vapenmodellen och kalibern är samt av hur lätt det är att få tillstånd för innehav av vapnet. Värdet är ofta mycket lågt på ett sådant gammalt vapen till vilket det inte går att få fabriksgjorda patroner eller för vilket det inte finns vilt att jaga eller något annat godtagbart användningsändamål och därmed dåliga förutsättningar att få tillstånd till förvärv och innehav.

Förbud av en särskild vapentyp leder i allmänhet till att värdet rasar på vapen av den typen på den lagliga marknaden, eftersom det är svårt eller omöjligt att få innehavstillstånd. Så har det gått också i Finland för pistoler och revolverar, för vilka handeln i praktiken har stannat av och försäljningspriserna och -mängderna för använda vapen är ytterst små. Därmed är det klart att värdet på vapen som genom godkännande av direktivet blir förbjudna skulle rasa, och de eko-

U 21/2015 rd

nomiska förlusterna för privatpersoner och vapenhandeln bli betydande (det finns ca 21 000 stycken sådana vapen bland dem som har det som hobby).

Deaktivering förstör i allmänhet ett vapens museala eller samlarvärde, men vapnet kan trots det ha annat värde för ägaren. Enbart deaktiveringen i sig kostar minst 100–150 euro, men ett skickligt deaktiverat vapen kan bli ett önskat prydnadsobjekt med ett anskaffningspris på flera hundra eller tusen euro. Det är svårt att bedöma antalet deaktiverade vapen i Finland, eftersom det inte har behövts registrering för största delen av dem. En smärre mängd vapen som har deaktiverats efter ändringen av skjutvapenlagen finns upptagna i vapenregistersystemet. Hur som helst så talar vi om tusentals deaktiverade skjutvapen som man inte vet var de finns.

Det är mycket svårt att uppskatta hur mycket ett sådant förfarande skulle kosta, där staten av ägarna löser in vapen som genom en lagändring har gjorts olagliga. Vapnen har inget försäljningsvärde i Finland och i det här fallet inte heller i de övriga länderna i Europa, eftersom ingen längre kan få förvärvstillstånd. Om tillstånd för skjutvapen fortfarande kunde utfärdas, skulle vapnen ha ett marknadspris utgående från dess kondition, utrustning, förekomst, hur eftertraktat det är, tillgång, tillståndspraxis osv. I Finland finns det ca 21 000 licenserade själv-laddande gevär som avfyrar enkelskott. Om regleringen utsträcks också till självladdande hagelgevär som avfyrar enkelskott, finns det ytterligare 50 000 stycken. Anskaffningspriset för ett typiskt gevär som används t.ex. i reservistaktiviteter varierar mellan 500 och 3500 euro, men kan vara avsevärt högre.

Om en vapentyp förbjuds, blir i praktiken all tilläggsutrustning till skjutvapnet som inte kräver tillstånd värdelöst, olika sikten, utrustningsskenor, justeringskolvar, tilläggsfästen, belysning, hölster, bär- och transportanordningar samt rengörings- och underhållsverktyg. Det sammanlagda anskaffningspriset för sådan tilläggsutrustning överstiger lätt anskaffningspriset för själva vapnet. Ett kikarsikte av kvalitet som används i aktivt skytte kostar mellan 2000 och 3000 euro och är inte nödvändigtvis lämpligt för t.ex. jakt.

Konsumenterna orsakas tilläggskostnader för läkarundersökningen som tillståndsförfarandet kräver. Även förbudet för distanshandel med skjutvapen, delar av vapen och ammunition orsakar konsumenterna kostnader och ställer dem i ojämlig ställning beroende på bostadsort.

Vapenhandlare och mäklare orsakas inkomstbortfall, när vissa förbjudna vapen inte längre skulle kunna säljas. Deras inkomster minskar ytterligare av att deaktiverade vapen blir tillståndspliktiga, eftersom det kan förväntas att efterfrågan minskar på grund av tillståndsförfarandet. Mäklare orsakas extra kostnader och administrativa bördor också på grund av skyldigheten att föra register.

Myndigheterna orsakas kostnader på grund av den utvidgade registreringsskyldigheten, vilket förutsätter att informationssystemen uppdateras och nya system eventuellt måste införskaffas.

3.3 Konsekvenser för försvarsförmågan

Direktivet inverkar på Finlands försvarsförmåga.

Finlands militära försvar bygger på allmän värnplikt och en kompetent reserv. Reservens frivilligverksamhet är nu och i framtiden en av grundpelarna i vårt försvar. Det frivilliga försvaret har central betydelse för försvarsviljan och upprätthållandet av försvarsfärdigheter. Det frivilliga försvaret i dess olika former är ett kostnadseffektivt sätt att bygga upp den militära prestandan och totalsäkerheten. Den frivilliga försvarsverksamheten är ett viktigt stöd för upprätthållandet av en prestationsduglig reserv. Försvarsutbildningsföreningen ger 2015 i denna

verksamhet militär utbildning i ca 80 000 dygn till ca 28 000 reservister. Denna utbildning är ett direkt stöd till landets försvar och utbildar en reserv som har avgörande betydelse i krigstida trupper. Kommissionens förslag påverkar märkbart förutsättningarna för den frivilliga försvarsverksamheten, vilket inte är direktivets yttersta syfte. Reservistskyttet är en viktig del av reservisternas frivilliga verksamhet och i värsta fall skulle direktivet helt och hållet innebära slutet på reservistskyttet i den form den har idag. Detta inverkar direkt på reservens kompetens, men också på försvarsviljan.

4 Ålands ställning

Enligt 27 § 27 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skjutvapen och skjutförnödenheter.

5 Rättslig grund och beslutsordning samt subsidiaritetsprincipen enligt Europeiska unionens rätt

Direktivförslaget har antagits med stöd av artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Också det ursprungliga vapendirektivet har antagits med stöd av samma rättsgrund.

Förslaget syftar till att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet samt terrorism, där det är allmänt att använda skjutvapen. Den allvarliga och organiserade brottsligheten samt terrorismen är till sin natur gränsöverskridande och påverkar flera än en medlemsstat i Europeiska unionen. Därför kan en medlemsstat inte ensam avvärja dem tillräckligt effektivt. Ett samarbete som omfattar hela Europeiska unionen ger effektiva resultat. Vapendirektivet syftar till att i medlemsstaterna åstadkomma en viss enhetlig ram vad avser skjutvapen, därför att kriminella då inte kan utnyttja medlemsstaternas olika nationella lagstiftningar i förvärvet av vapen.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Direktivförslaget har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (sektion 7) och i sektionen för den inre marknaden (sektion 8).

Direktivförslaget togs kort upp på det inofficiella rådet för rättsliga och inrikes frågor den 20 november. Förslaget behandlas i rådets arbetsgrupp för allmänna frågor, inkl. utvärdering (GENVAL). Det första mötet hölls den 26 november 2015.

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till Europeiska unionens gemensamma insatser i bekämpningen av den allvarliga organiserade brottsligheten och terrorismen. Statsrådet anser det viktigt med effektiva ingripanden i de olagliga vapenströmmarna i Europa och stödjer målen om att minska hotet från olagliga skjutvapen som härrör från tredjeländer och överlag att vapen ham-

nar i kriminella händer. Statsrådet stödjer strävanden att stärka övervakningen av vapenhandeln och att harmonisera skjutvapenlagstiftningen i EU, vilket i sig stärker medborgarnas säkerhet. Förslaget innehåller flera förbättringar jämfört med det gällande vapendirektivet. I nuläget är det viktigt att kommissionens förslag ges understöd, men samtidigt borde Finlands särdrag uppmärksammas.

Statsrådet anser kommissionens förslag om effektivare informationsutbyte vad avser skjutvapen mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter värt understöd. Det är viktigt med informationsutbyte också om avslag på ansökan om vapentillstånd. Detta informationsutbyte ska fullt ut iakttas data- och integritetsskyddet, liksom även de övriga grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Enligt förslaget ska förvärv och innehav av magasinvapen som avfyraer självladdande enkel-skott tillverkade för civilt bruk, som liknar vapen med automatisk mekanism, förbjudas för privatpersoner också deaktiverade. Om ett förbud av det slaget träder i kraft, innebär det att reservistverksamheten i Finland i den form den har idag med upprätthållande av försvarsförmågan på frivillig bas och på egen bekostnad upphör helt, eftersom färdighet i skytte är en betydande del av reservens prestationsförmåga. Förbudet har följaktligen stor betydelse för försvaret. I Finland finns det ca 21 000 självladdande gevär som avfyraer enkelskott och en del av dem används i tillämpat reservistskytte (SRA-skytte) och en del för andra ändamål, däribland jakt. Däremot finns det ca 50 000 självladdande hagelgevär som avfyraer enkelskott. Dessa vapen kan endast i ytterst ringa mån utnyttjas i tillämpat reservistskytte. Till reservistföreningarna hör för närvarande i Finland ca 90 000 personer, av vilka en del har tillämpat reservistskytte och tjänsteskytte som hobby. Om dessa vapen förbjuds, innebär det också slutet för practicalskytten som hobby i dagens form, vilket påverkar flera tusen personer. Statsrådet anser att denna punkt bör strykas från direktivet eller att det åtminstone bör finnas en möjlighet till nationellt undantag för att möjliggöra skjutvapenverksamhet som upprätthåller medlemsstatens nationella säkerhet, såsom reservistverksamheten.

Statsrådet anser också de administrativa påföljderna av förbudet problematiska, eftersom skjutvapnen i fråga i så fall bör samlas in, även deaktiverade. Eftersom deaktiverade skjutvapen inte finns i registret, tar det flera år att samla in dem och helt lyckas det inte nödvändigtvis ens då. Vapentillstånd och vapenanmälningar finansieras med avgiftsintäkterna. Under förhandlingarnas gång bör enligt statsrådets uppfattning betydelsen av den nyss godkända deaktiveringsförordningen i bekämpningen av problem som orsakas av deaktiverade vapen utredas innan det i vapendirektivet inkluderas så här långt gående bestämmelser om deaktiverade vapen.

Statsrådet är redo att godkänna en begränsning av distanshandeln med skjutvapen, vapendelar och ammunition så att handeln är möjlig under strikta förutsättningar endast mellan mäklare eller vapenhandlare och privatpersoner. Det är godtagbart att begränsa distanshandeln mellan privatpersoner, om det för dem kvarstår en möjlighet att sälja skjutvapen som de innehar lagligen via en vapenaffär eller en mäklares försäljningsplats.

Särskilt bör det fästas uppmärksamhet vid åtgärder mot handeln med olagliga vapen och vid övervakningen av vapenmäklarverksamheten. Skjutvapen som privatpersoner redan innehar hamnar sällan i kriminella händer eller i användning för terroristiska ändamål. De huvudsakliga förvärvskanalerna för olagliga syften är olagliga vapenmäklare och den internationella vapenhandeln som terroristerna bedriver på krisområden. Det bästa sättet att minska tillgången på vapen för terrorister är en effektiv övervakning av de yttre gränserna och uttryckligen övervakningen av vapenhandeln. Även ett bättre informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och mellan dem och unionens respektive myndigheter beträff-

U 21/2015 rd

fande olagliga skjutvapen effektiviserar bekämpningen av handeln med och mäklingen av olagliga vapen.

Förslaget i artikel 6 i vapendirektivet om förstörande av beslagtagna vapen i kategori A som enda utväg kan inte understödvas. Ett alternativ kunde till exempel vara att vapnen tas i statens bruk. Olika alternativ och deras innebörd med tanke på grundlagens bestämmelser, såsom skyddet av egendom och statens ersättningsskyldighet, bör utvärderas närmare i fortsättningen. Värdeminskningen för skjutvapen som genom denna lagändring blir olagliga är uppskattningsvis 60 miljoner euro och kostnader för deras förstörande gjord av myndigheter är uppskattningsvis inte mera än 1,5 miljoner euro.

Förvärv och innehav av skjutvapen i kategori A även framöver göras möjligt för försvarssyften för sammanslutningar och föreningar som utövar sådan verksamhet och vilkas verksamhet övervakas och auktoriseras av medlemsstatens myndigheter. Ett särskilt problem på EU-nivå är att automatvapen hamnar hos terrorister och andra kriminella, vilket i synnerhet har skett via Balkan och via olika vapenmäklare.