



2019-07-09

Polismyndigheten  
Rättsavdelningen  
Attn Alice Wikner

Per mail

### **REMISSVAR avseende A010.810/2013**

**Konsekvensutredning med anledning av förslag till Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om utförande och besiktning av skjutbana (RPSFS 2019:00, FAP 525-1)**

#### **Inledning**

Detta dokument har kommit oss tillhanda från Polismyndigheten först efter att vi särskilt har begärt detta och vi ifrågasätter starkt att en så viktig förändring som utkastet till ny Fap 525-1 och den tillhörande konsekvensutredningen inte har sänts på remiss till samtliga de intressenter som tidigare deltagit i remisser av Fap 551-3. Bland annat berörs kommuner starkt av förslagen som inkräktar på deras självbestämmanderätt och kan påverka lokala ordningsföreskrifter.

Ett genomgående drag hos det översända dokumentet betecknat "Konsekvensutredning" är att det inte belyser vilka konsekvenser som förslaget kan ge upphov till. Utredningen är mera ett politiskt ställningstagande för att motivera varför vissa regler enligt Polismyndighetens uppfattning bör införas.

Utredningen påvisar en uppenbar oförmåga hos Polismyndigheten att objektivt göra en analys av de konsekvenser som tänkta förslag kan ge upphov till.

Utredningen har helt fokuserat på att finna stöd i lagstiftningen och dess förarbeten för de föreslagna ändringarna, och med den teologiska inställning som Polismyndigheten har till vapen och skytte har man enbart redovisat det som Polismyndigheten anser stödja sin åsikt. Allt som pekar emot har bortsetts ifrån.

Idag regleras organiserat skjutande med skarp ammunition utanför skjutbanor och detaljplanlagt område i terrängen av den kommunala ordningsstadgan och av länsstyrelsernas bemyndigande i ordningslagen kap 3 § 11 samt civilsamhällets ansvarstagande. Den nuvarande ordningen har fungerat väl vilket syns i olycks- och tillbudsstatistiken. Det finns ingen anledning att ändra ett fungerande system bara för ändringen i sig, dvs att reglera för reglerandes egen skull. Kommunerna och länsstyrelserna har en bättre lokalkännedom än Polismyndigheten för att avgöra var skjutning i terrängen är lämplig eller olämplig. Däremot kan ett förtydligande av definitionen av vad som utgör en tillståndspliktig skjutbana öka rättstryggheten. SVF har i sitt remissvar för föreskriften lämnat ett förslag till

definition av en tillståndspliktig skjutbana med omfattning och aktivitet såväl som för vilka skjutvapen den omfattar. En definition som delvis även kan nyttjas för underlättande av beslut om bygglov och miljötillstånd/anmälan.

SVF avstyrker alla förslag att fälttävlingar och skjutplatser utanför skjutbanor och detaljplanelagt område ska omfattas av föreskriften.

### Hänvisningar till förarbeten

Utredningen hänvisar till förarbeten i SOU 1944:48 för definition av skjutbana samt att skjutbanor såväl inom tätbebyggda områden som utom (betecknat landsbygden) kräver polischefens tillstånd. Vad gäller landsbygden anges att det "bör" krävas sagda tillstånd.

Det som inte lyfts fram är att hela resonemanget inte handlar om vad som är en skjutbana utan hur "tätbebyggt område" ska definieras.

Utredningen ger inget stöd för att införa en ny definition av vad som är en skjutbana som inkluderar skjutplatser eller träning/tävlingskytte utanför en anlagd skjutbana.

Även i hänvisningen till proposition 1956:143 har Polismyndigheten åsidosatt kravet på saklighet och objektivitet i sitt citat. Det som citeras handlar om vad som står i den gällande ordningslagen och proposition SOU 1944:48. Polismyndigheten har utelämnat vad som säges innan, nämligen på sid 100:

*"I vad angår stensprängning, skottlossning och fyrverkeri upptog 1944 års förslag i 32 § bestämmelser av i huvudsak samma innehåll som de gällande, med den ändringen dock att tillstånd icke erfordrades för skottlossning å särskilt anordnad skjutbana."*

I övrigt i denna proposition handlar lagstiftarens resonemang inte om skjutbanor (vad som utgör en skjutbana) utan om begreppet "tätbebyggt område" då det hade en annan betydelse i trafikförordningen (på denna tid var det fri fart utanför "tätbebyggt område"). Skjutande inom "tätbebyggt område" var inte tillåtet utan tillstånd varför lagstiftarens förslag blev "stadsplanelagt område" med motiveringen på sid 104:

*"Om kommunerna sedan vill gå än längre och göra bestämmelserna tillämpliga även utanför det stadsplanelagda området blir en fråga, som får behandlas på samma sätt som andra lokala ordningsföreskrifter."*

Även hänvisningen till proposition 1992/93:210 har förvanskats av Polismyndigheten. Det som Polismyndigheten medvetet har utelämnat är att samma myndighet i sitt remissyttrande föreslog att den tävlings- och träningsverksamhet som vi kallar "fältskytte" och som bedrivs utanför skjutbanor skulle omfattas av tillståndsplikt.

Proposition 1992/93:210 sid 126:

*"Enligt Polismyndigheten i Ämål bör målskjutning med eldvapen som förekommer utanför godkända skjutbanor kräva tillstånd."*

Detta förslag lämnades av lagstiftaren okommenterat, det var inte ens värt att diskutera i propositionen. Av detta kan man dra slutsatsen att denna aktivitet inte är tillståndspliktig eller att platsen där den bedrivs inte ska definieras som skjutbana.

Det påpekas särskilt i propositionen att kommuner i sin ordningsstadga kan påverka i vilka områden inom kommunen som skjutning med skarp ammunition inte ska få äga rum, dvs att i vissa områden kan det vara olämpligt att anlägga fältskyttetävlingar eller -träningar, men att det är kommunen som är beslutsmässig via den lokala ordningsstadgan.

Proposition 1992/93:210 sid 127:

*"Behovet av att genom lokala föreskrifter kunna utsträcka tillståndskravet vid sprängning och skjutning med eldvapen till ytterligare områden får anses vara mycket begränsat. Jag vill likväl, till skillnad från utredningen, inte utesluta möjligheten att meddela sådana föreskrifter. Jag vill härvid peka på vad Polismyndigheten i Stockholm under remissbehandlingen anfört om förhållandena i bl.a. Stockholm där det för närvarande finns områden som inte omfattas av detaljplan men där mycket människor rör sig och där den befintliga eller närliggande bebyggelsen är tät. Det bör därför vara möjligt att genom lokala föreskrifter kunna utsträcka det aktuella tillståndskravet att omfatta även sådana områden. Samtidigt vill jag liksom utredningen peka på att tillståndskravet vid sprängning och skottlossning inte bör utsträckas till att omfatta vidsträckt områden av landsbygdskaraktär (jfr JO:s ämbetsberättelse 1965 s. 489)."*

Det finns inte något stöd i någon proposition att omdefiniera begreppet skjutbana, eller att utvidga det till att omfatta även fältskyttet, snarare pekar proposition 1992/93:210 på att Polismyndighetens bemyndigande inte omfattar detta, utan att det är en kommunal angelägenhet.

### Definition av begreppet skjutbana

Att det har tillkommit nya sammanslutningar på nationell nivå för att organisera nya skytteformer har knappast någon påverkan på vad som utgör en skjutbana. Skjutbanor är per definition en plats eller byggnad; förekomsten av juridiska personer eller sporter lär inte påverka definitionen.

Skytteformen påverkar inte utformningen och säkerheten av skjutbanan i sig. Det är mer en fråga om skjutreglemente för den enskilda skyttegrenen. Arrangören av tävling/träning ska ta hänsyn till de byggtekniska begränsningar som en skjutbana har vid genomförandet av träning/tävling så att säkerheten upprätthålls, dvs att inte placera mål och skjutplats så att riskområdets begränsningar överskrids.

### Tolkningsproblem

Polismyndigheten trolar med ord.

Definitionen av skjutbana i nuvarande FAP 525-1 lyder:

*"Med skjutbana avses en permanent anläggning utom- eller inomhus som används för utbildnings-, övnings- eller tävlingsskytte. En anläggning anses permanent då den är utrustad med fast eller rörlig anordning för uppställning av mål och markerad plats för skytt."*

De platser som inte faller inom definitionen utgör sålunda inte någon skjutbana och behöver inte tillstånd (förutsatt att de finns utanför detaljplanelagt område).

Det Polismyndigheten med sitt mycket bristfälliga resonemang (Tage Danielson gråter i sin grav över misshandeln av hans utmärkta satir om sannolikhet, Harrisburg) vill försöka säga är att en kratta kan ses som en spade. För alla normalbegåvade individer är en spade en spade och en kratta en kratta; ingen definition av en spade kan göra krattan till en spade.

Säk B, som det hänvisas till i föreskriftens allmänna råd, har en tydlig definition av skjutbana respektive skjutning i terräng. Säk B skiljer sålunda på spade och kratta.

Att det kan råda olika meningar om huruvida något utgör en skjutbana eller ej torde vara självklart; så är det med alla definitioner. Men Polismyndigheten kan inte påvisa att detta lett till någon prövning i domstol där en sådan plats definierats som skjutbana, ej heller känner SVF till något sådant fall varför detta inte kan utgöra något sådant problem att definitionen av en skjutbana behöver ändras.

I sådana fall där Polismyndigheten vill definiera en plats som skjutbana men denna av ägare eller arrangör inte anses utgöra en skjutbana, vill Polismyndigheten påstå att skytte inte får bedrivas (inte användas). Om platsen inte utgör en skjutbana enligt föreskriftens definition och är belägen utanför detaljplanelagt område är det mycket tveksamt om Polismyndigheten har befogenhet att ge ett skjutförbud.

Definition av skjutbana i utkastet till ny föreskrift Fap 525-1 anger att en plats ska anses vara en skjutbana om skjutbanan nyttjas mer än 5 kalenderdagar per år. Något som inte belyses i denna konsekvensanalys.

Tolkningsproblem med föreslagen definition kan uppstå då ordningslagens begrepp "Eldvapen" nyttjas. Eldvapen definieras av National Encyklopedin sålunda:

"Eldvapen kallades förr de skjutvapen som har en krutladdning som exploderar".

Vilket innebär att även nyttjandet av start- och signalvapen som laddas med patroner och som används inom båtsport, friidrott, hundsport med mera, påverkas. Detta kan medföra att platser för båtsport (regattor), friidrott (idrottsplatser) och hundsport/dressyr med mera, kan omfattas av föreskriftens definition av skjutbana och sålunda bli tillståndspliktiga och därmed ska uppfylla Säk B:s regler för skjutbanor.

### Tillfälliga skjutbanor

Det borde bara finnas en definition av en skjutbana. Att utvidga begreppet med "tillfälliga skjutbanor" så som det presenterats tillför inget. Som konsekvensutredningen påstår blir det ett fåtal platser som berörs. Då dessa platser inte har föranlett något samhällsproblem finns det ingen anledning att införa begreppet.

Däremot ser SVF en stor risk att Polismyndigheten, i sin teologiska syn på vapen och skytte, kommer på sikt att förändra tolkningen av föreskriften till den grad att allt fältskytte förbjuds. Historiskt är denna modell av långsiktigt tänkande symptomatisk för Polismyndigheten; se hur de så kallade 5-årslicenserna hanterats, där inte ens en europamästare fick bifall på förnyad licensen för sitt vapen.

Vidare säger konsekvensutredningen att fältskytte utan arrangör inte ska anses vara en tillfällig skjutbana. En skjutbanas tillståndsplikt, vare sig den är tillfällig eller permanent, kan inte bero på vem som är arrangör eller ombesörjer arrangemanget. Likaså är

påståendet "utan arrangör" omöjligt. All form av tävlings- eller träningsverksamhet har en arrangör, även om det rör sig om en enskild tävling; då är den som utför själva aktiviteten arrangör.

Vidare finns det rent praktiska svårigheter att definiera en fältskyttetävlingsplats som en skjutbana. Fältskyttet sker på ett flertal stationer skilda geografisk från varandra. Inom pistolskyttet är det inte ovanligt med 6 - 10 sådana stationer på en slinga motsvarande 1 - 1,5 km. Om detta ska definieras som en skjutbana blir det mer likt ett skjutfält snarare än en skjutbana. Skjutfält påverkar övrigt fritidsliv i området då det oftast är tillträdesförbud på dessa områden.

Om däremot var station vid fältskytte ska anses som en egen skjutbana kan det medföra att i stället för en enda ansökan måste flertalet ansökningar göras, med tillhörande kostnader som alltså kan 10-dubblas för arrangören.

Nuvarande Säk B skiljer på skjutbana och skjutande i terräng. Säk B har en mycket tydlig definition på dessa båda. Om en fältskyttestation (dvs skytte utanför en skjutbana) skulle definieras som skjutbana så ska den uppfylla Säk B:s krav för skjutbanor, vilket är en omöjlighet utan att anlägga en stationär skjutbana. Fältskyttet nyttjar naturliga kulfång och detta har Säk B tagit hänsyn till i omfattningen av riskområdet.

Som alternativ måste Säk B omarbetas för att anpassas till föreskriftens terminologi och definitioner på olika skjutbanor. Polismyndigheten har inte bemyndigande att kräva att en skrift utarbetad av civilsamhället ska omarbetas för att anpassas till myndighetens tillämpningskrav.

### Tivolin

Konsekvensutredningen hävdar att tillståndsplikt inte behövs, dels för att effektbegränsade vapen används, dels för att det inte förekommit några allvarliga olyckor.

Med hänvisning till olyckor skulle samma resonemang kunna föras om dagens skjutbanor. Det finns inga av Polismyndigheten påvisade olyckor eller incidenter som inträffat på grund av anläggningsbrister. Av denna anledning skulle tillståndsplikten kunna helt tas bort.

### Armborst

Polismyndigheten har korrekt angett att armborst inte ska omfattas av föreskriften. Däremot har polismyndighetens analys av varför armborst inte ska omfattas stora brister.

Polismyndigheten har korrekt angett att armborst som vapen faller utanför den definition som föreskriften har till grund för tillståndspliktiga skjutbanor. Armborst är inte eldvapen enligt definitionen ovan, de har ingen krutladdning som exploderar.

Med avseende på den teologiska inställning Polismyndigheten har i frågor om vapen och skytte, samt den glidning i tolkning av begrepp och omfattning av föreskrifter som Polismyndigheten hemfaller åt vore det likväl en fördel att omnämna att armborstskytte inte omfattas av föreskriften, dock i form av en vägledning för föreskriftens tillämpning av Polismyndigheten.

Polismyndighetens påstående att en armborstpilk snabbare tappar anslagsenergi än motsvarande gevärskula har inget vetenskapligt stöd. Inte ens en grundskoleelev skulle

påstå något sådant. Däremot har en armborstpil lägre utgångshastighet och sämre ballistiska egenskaper än motsvarande kulprojektiler skjutna ur moderna gevär.

Armborstskytten har ett mindre riskområde pga den lägre utgångshastigheten än motsvarande skytte med krutpatroner. Armborst bör hänföras till pilbågsskytten och därför inte behöva tillståndspliktiga anläggningar inom eller utom detaljplanområde.

Det intressanta är att armborst med samma resonemang skulle kunna avföras från definitionen skjutvapen i vapenlagen och sålunda betraktas som icke tillståndspliktiga.

### Tydligare och uppdaterade krav på skjutbanor

Som SVF påpekat i vårt remissvar angående utkastet till ny föreskrift Fap 525-1 är det olämpligt att hänvisa till en teknisk standard i ett allmänt råd då en ansökan inte kan avslås på de grunder att ett eller flera villkor i ett allmänt råd inte kan uppfyllas.

Standarden ska finnas i föreskriftens regler och den ska garanteras vara åtkomlig gratis.

### Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Konsekvensutredningen anser att ingen annan än Polismyndigheten får utföra en besiktning av en skjutbana då detta är en myndighetsutövning. Informationen till skytteförbund och övriga har emellertid påstått att utbildade besiktningsmän inom föreningslivet kan utföra en besiktning och lämna rekommendationer till Polismyndigheten för godkännande.

Konsekvensutredningen berör inte vilka konsekvenser i form av utbildning och godkännande som krävs för en besiktningsman. Inte heller vem som ska ansvara för utbildning, kostnader, förordnande etc.

Inte heller tar konsekvensutredningen upp vilka konsekvenser det får för den egna myndigheten i fråga om vem och vilka kvalifikationer som krävs av dessa Polismyndighetens besiktningsmän.

Rörande föreningslivets besiktningsmän kan paralleller dras med godkännande av tillsyningsmän för fiske och jakt vilka förordnas av Länsstyrelsen.

### Övrigt

Först under rubriken "övrigt" kommer vad som liknar en konsekvensbeskrivning av förslaget. Men då i form av att Polismyndigheten inte kan förutse vilka kostnadsökningar för föreningslivet det kan röra sig om.

Det är av största vikt för civilsamhället att kunna förutse vilka kostnader som påtvingas av myndigheterna. Polismyndigheten ska redovisa i detalj vilka kostnader förslaget medför.

Citat från Ds 1988:43, sid 20-21:

*"1.3 De kostnadsmässiga effekterna av en reglering måste begränsas*

Det är väsentligt att hålla nere regelgivningens kostnadseffekter för samhället, antingen det gäller kostnaderna för staten, kommunerna, näringslivet eller enskilda, se närmare kapitel 5. Det är också väsentligt att den samhällsekonomiska nyttan av en regel är större än de kostnader regeln medför. Verksförordningen (1995:1322) kräver att statliga myndigheter utreder de kostnadsmässiga och andra konsekvenserna av en regel innan regeln beslutas. I vissa fall krävs också att myndigheten inhämtar regeringens medgivande. Så länge en regel gäller skall den myndighet som har beslutat den eller som annars har ansvaret för den följa dess kostnadsmässiga och andra konsekvenser. Uppföljningen skall regelbundet dokumenteras. Det framgår både av verksförordningen och förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.

Att kostnaderna kan vara svåra att beräkna är inte något godtagbart skäl för att inte uppskatta kostnaderna alls. Det är inte heller godtagbart att enbart hänvisa till att bakomliggande lagar eller förordningar förutsätter att myndigheten skall meddela föreskrifter i ämnet. Om myndighetens föreskrifter styr de administrativa rutinerna, är det dessa som skall kostnadsberäknas. Myndigheterna måste ta ställning till både om de kostnader som föreskrifterna ger upphov till kan godtas och, om det finns alternativa lösningar, vad dessa kostar."

### Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska Unionen

Att Polismyndigheten avser att undandraga sig Sveriges åtaganden gentemot EU genom att förlägga den tekniska standarden i ett allmänt råd är upprörande. Att det dessutom är den myndighet som har till uppgift att verka för att lag och ordning upprätthålls inom riket som på ett flagrant sätt undandrar sig de skyldigheter som riket har åtagit sig genom en tveksam administrativ skrivning bör få konsekvenser för den enskilda tjänstemannen.

### Ytterligare brister i utredningen

Det som konsekvensutredning inte tar upp, men borde redan av bara namnet "konsekvensutredning" beröra, är vilka konsekvenser omdefinitionen av skjutbanor får för till exempel

1. Luftfart -
2. Spårbunden trafik-
3. Trafikfart (vägnätet) -
4. Sjöfart-
5. Kraftledningar (elförsörjning) -
6. Boverket (bygglov) -
7. Miljöprövning -
8. Kommunernas lokala ordningsföreskrifter - kommuners självbestämmande.
9. Länsstyrelsens bemyndigade i ordningslagen 3 kap § 11
10. Enskildas möjlighet att bestämma över sin egendom (markägare som plötsligt har en skjutbana på sin mark, i stället för att det bedrivs en tillfällig tävling).
11. Påverkan av övrigt friluftsliv när områden som inte är bebyggda eller utmarkerade men som definieras som godkända skjutbanor. Alternativt vilken påverkan det innebär om dessa platser ska utmärkas som riskområde året om.

### Är en reglering nödvändig?

Konsekvensutredningen har inte belyst frågan om att helt avreglera tillståndsplikten för skjutbanor och låta civilsamhället ansvara för säkerheten. Med dagens obefintliga tillbudsstatistik och olyckor med koppling till skjutbanors säkerhet borde det finnas skäl för att ta upp vilka konsekvenser en avreglering skulle få.

### SVERIGES VAPENÄGARES FÖRBUND



Ragnar Skånåker  
Ordförande