



Beslut om undertecknande av vapenhandelsfördraget (ATT)

2012/13:FPM119

Utrikesdepartementet

2013-06-13

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 273

Förslag till rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse underteckna vapenhandelsfördraget

Sammanfattning

Den 3 juni 2013 öppnas Arms Trade Treaty (ATT) för undertecknande vid FN i New York. Eftersom fördraget innehåller element som berör områden under unionens exklusiva kompetens och det samtidigt inte är öppet för underskrift av EU, fordras ett beslut i rådet för att bemyndiga medlemsstaterna att underteckna fördraget i unionens intresse. Regeringen ställer sig positivt till ett undertecknande av Arms Trade Treaty.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 2 april 2013 antog FNs Generalförsamling med röstsiffrorna 154-3-23 texten till ett bindande internationellt avtal benämnt Arms Trade Treaty (ATT). Syftet med fördraget är att uppställa normer för kontrollen av den internationella handeln med försvarsmateriel. Fördragets statsparter förpliktigas att införa och/eller upprätthålla nationell kontroll över denna handel. Fördraget är resultatet av en förhandlingsprocess som inleddes år 2009.

Inför slutförhandling i mars 2013 kunde konstateras att delar av innehållet i ATT skulle kunna komma att beröra områden under unionens exklusiva kompetens. Fyra rättsakter identifierades såsom potentiellt berörda av ett ATT. Viktigast bland dessa (också i ljuset av den slutliga avtalstexten) var Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. Samtidigt konstaterades att det planerade fördraget också skulle komma att omfatta föreskrifter om åtgärder som faller under medlemsstaternas nationella behörighet. Mot denna bakgrund erhöll EU-kommissionen i rådsbeslut den 11 mars 2013 mandat att förhandla de aspekter av ATT som omfattas av unionens exklusiva kompetens.

Eftersom ATT-fördragets slutttext som väntat berör även överföring av försvarsmateriel mellan EU:s medlemsstater och därmed områden under unionens exklusiva kompetens, föreslås rådet nu besluta om bemyndigande

för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse underteckna fördraget.

2012/13:FPM119

Fördraget öppnas för underskrift den 3 juni 2013. Det träder ikraft 90 dagar efter att 50 instrument om ratifikation, godkännande eller godtagande har deponerats hos FN:s generalsekreterare.

1.2 Förslagets innehåll

I ljuset av att ATT omfattar vissa bestämmelser som faller under den gemensamma handelspolitiken eller påverkar den inre marknadens regler för överföring av konventionella vapen och explosivämnen, och att endast stater kan underteckna fördraget, bemyndigas medlemsstaterna att underteckna fördraget i Europeiska unionens intresse. Medlemsstaterna uppmuntras att göra så i samband med den högtidliga ceremoni som planeras vid FN i New York den 3 juni 2013 eller så snart som möjligt därefter.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska regler som är aktuella återfinns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, förordningen (1992:1303) om krigsmateriel och regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan (återges i sin helhet i regeringens årliga skrivelse till riksdagen). Vapenlagen (1996:67) och vapenförordningen (1996:70) bedöms inte beröras av ATT.

Samtliga varor som omfattas av ATT återfinns i bilagan till krigsmaterieförordningen och klassas alltså som krigsmateriel enligt svensk rätt. Enligt krigsmateriellagen får krigsmateriel inte föras ut ur landet utan tillstånd och tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

De närmare villkoren för tillståndsprövningen återfinns i regeringens riktlinjer. Dessa innebär i korthet att det ska göras en totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter, varvid tillstånd inte ska beviljas om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt (bl.a. ATT), mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder) och inte bör lämnas om det avser stat där grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer, som befinner sig i konflikt med annan stat, är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller har inre väpnade oroligheter. Av betydelse är även rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel vilken tillämpas av den myndighet, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), som prövar ansökningar om utförseltillstånd. Detta följer av ISP:s regleringsbrev och instruktion. De omständigheter som ISP har att beakta enligt det svenska regelverket svarar väl upp mot vad som ska beaktas enligt ATT. Detsamma gäller de krav som ATT ställer på åtgärder för att förhindra avledning av krigsmateriel. Det kan anmärkas att det svenska regelverket inte explicit ställer krav på att risken för att materielen används vid könsbaserat våld ska beaktas, men att detta får anses rymmas inom kravet på beaktande av om det förekommer kränkningar av mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt i mottagarlandet.

Enligt ATT ska parterna om det anses nödvändigt anta bestämmelser som gör det möjligt att reglera import av krigsmateriel. Det är alltså inte fråga om ett krav utan det lämnas till parterna att bedöma i vad mån en reglering behövs. Några sådana regler finns inte i svensk rätt och har hittills inte

ansetts nödvändiga eftersom staten (Försvarsmakten) är den huvudsakliga importören.

2012/13:FPM119

Den EU-rätt som finns på området och som bedömts vara i överensstämmelse med ATT är genomförd i svensk rätt. De svenska reglerna om möjlighet att utöver individuella tillstånd för utförsel av en angiven kvantitet till en angiven mottagare meddela globala och generella tillstånd där varje utförsel inte prövas för sig och om undantag från kravet på tillstånd i vissa fall strider således inte mot de krav som ställs i ATT.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det svenska regelverket inte berörs av beslutet att bemyndiga medlemsstaterna att underteckna ATT i unionens intresse.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Ett bemyndigande för EU:s medlemsstater att underteckna ATT bedöms inte få några budgetära konsekvenser. Denna bedömning beaktar även konsekvenserna av en senare ratificering och implementering av fördraget. Sveriges nuvarande kontroll uppfyller väl de förpliktelser som uppställs i fördraget och någon förändring i den faktiska kontrollen förutses inte. Vad avser försvarsindustrin skulle fördraget kunna komma att medföra en viss utjämning av internationella konkurrensförhållanden, vilket skulle gynna den svenska industrin som redan är underkastad en restriktiv kontroll. Möjliga positiva ekonomiska effekter är emellertid svåra att kvantifiera, givet de varierande omständigheterna kring enskilda affärsmöjligheter och effekten av andra trender i den internationella handeln med krigsmateriel.

Kommissionen har inte genomfört någon konsekvensanalys av det föreslagna beslutet att bemyndiga undertecknande av ATT.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positivt till ett undertecknande av ATT. Fördraget är ett viktigt internationellt instrument som för första gången uppställer globala normer för kontrollen av den internationella handeln med försvarsmateriel.

Bred anslutning till fördraget skulle vidare ge förbättrade möjligheter att motverka den illegala internationella vapenhandeln, vilket påtagligt skulle minska det humanitära lidande och de negativa effekter på ekonomiska och sociala utvecklingsansträngningar som den illegala handeln idag bidrar till.

Regeringen fattade den 23 maj 2013 beslut om svenskt undertecknande av fördraget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Sveriges bedömning av ATT delas av samtliga EU:s medlemsstater.

3

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har antagit resolutioner avseende ATT men har ingen formell roll i beslutet att bemyndiga medlemsstaterna att underteckna fördraget. När motsvarande bemyndigande senare förbereds avseende medlemsstaternas ratificering av fördraget ska Europaparlamentet lämna sitt godkännande.

Inget formellt remissförfarande har genomförts inför detta beslut. I den bakomliggande frågan om ATT och dess innehåll har sedvanliga samråd hållits, med berörd industri och med det civila samhället.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rådet föreslås i enlighet med artikel 2.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt med beaktande särskilt av artikel 114 och 207.3 i förening med artikel 218.5 bemyndiga medlemsstaterna att ingå ATT. Artikel 207 handlar om den gemensamma handelspolitiken och enligt 207.3 ska artikel 218 tillämpas om avtal ska förhandlas fram och ingås med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer. Av artikel 218.5 följer att rådet på förslag av förhandlaren (kommissionen) ska anta ett beslut om bemyndigande att underteckna fördraget. Eftersom det delvis handlar om ett område där EU har exklusiv kompetens krävs enligt artikel 2.1 ett bemyndigande för medlemsstaterna. Beslutet kommer att fattas med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

ATT faller till största delen under medlemsstaternas nationella behörighet.

EU har exklusiv kompetens på de områden i fördraget som faller inom detta beslut. Beslutet är därför inte föremål för subsidiaritetsprövning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen avser att inom kort inkomma till rådet med förslag på ett beslut som bemyndigar medlemsstaterna att i unionens intresse ratificera ATT.

4.2 Fackuttryck/termer

Eftersom ATTs varuomfattning är snävare än det svenska krigsmaterielbegreppet har begreppet 'försvarsmateriel' använts när fördraget och dess innehåll beskrivits.