



Förordning om genomförandet av artikel 10 i FN:s vapenprotokoll

Utrikesdepartementet

2010-08-11

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 273 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om skjutvapen och om införandet av exporttillstånd samt import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en ny EU-förordning på området för export, import och internationell transitering av skjutvapen, delar av skjutvapen och ammunition mellan EU och tredjeland. Förslaget syftar till att införliva bestämmelserna i artikel 10 i FN:s protokoll om skjutvapen i unionens lagstiftning. Förslaget omfattar inte överföringar av skjutvapen m.m. inom EU.

Vad gäller innehållet i kommissionens förslag till ny EU-förordning har regeringen följande synpunkter. Förslaget överlappar dels med EU:s gemensamma militära lista från februari 2010, dels med EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport (2008/944/Gusp). Vidare innebär förslaget problem för svenska tillståndsgivningsmyndigheter, bl.a. p.g.a. att förslagets förteckning över varuslag inte stämmer överens med den svenska krigsmaterielförteckningen. Förslaget stämmer inte heller överens med EU:s gemensamma militära lista som utöver den redan nämnda gemensamma ståndpunkten även ligger till grund för Rådets direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen från den 6 maj 2009 samt EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport.

Regeringen konstaterar att den aktuella frågan inte enbart rör den gemensamma handelspolitiken utan även exportkontroll, som främst är en utrikes- och säkerhetspolitisk fråga. Regeringen bereder för närvarande ett förslag med nödvändiga författningsändringar för att Sverige ska kunna ratificera FN:s vapenprotokoll. Mot bakgrund av existerande lagstiftning på området är regeringens ståndpunkt att kommissionens förordningsförslag bör omformas till ett direktiv.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

FN:s vapenprotokoll

FN antog i maj 2001 ett protokoll mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition, det s.k. vapenprotokollet.¹ Vapenprotokollet är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.² Det huvudsakliga syftet med protokollet är att främja, underlätta och förstärka mellanstatligt samarbete för att förebygga, bekämpa och eliminera olaglig tillverkning och handel med skjutvapen m.m.

Enligt artikel 10 i vapenprotokollet ska varje part upprätta eller vidmakthålla ett effektivt system för licensiering eller tillståndsgivning av export och import samt för åtgärder beträffande internationell transit avseende överlåtelse av skjutvapen, deras delar och ammunition. Innan en part utfärdar exportlicenser eller tillstånd för leveranser av skjutvapen m.m. ska parten kontrollera att den importerande staten har utfärdat importlicenser eller importtillstånd. Parten ska vidare kontrollera att transitstaterna åtminstone har lämnat skriftligt meddelande före avsändandet, om att de inte har någon invändning mot transiteringen.

Skjutvapen definieras i artikel 3 i protokollet som ett handburet vapen försett med pipa, som skjuter ut, är konstruerat för att skjuta ut eller på ett enkelt sätt kan ändras för att skjuta ut hagel, kulor eller projektiler med hjälp av ett explosivt ämne. Undantag görs för antika skjutvapen och repliker av sådana,

¹ Generalförsamlingen, 55/255 Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 31 maj 2001.

² Sverige har ratificerat konventionen, SÖ 2004:21.

vilka definieras i enlighet med nationell lag. Vapenprotokollet gör ingen distinktion mellan vapen för civilt eller militärt bruk. Enligt artikel 4 omfattas inte överföringar mellan stater av protokollet.

Vapenprotokollet och Europeiska unionen

Följt av ett rådsbeslut förhandlade kommissionen på Europeiska gemenskapens vägnar om de artiklar i FN:s vapenprotokoll som omfattades av gemenskapens behörighet. Kommissionen undertecknade protokollet den 16 januari 2002.³

I ett meddelande från den 18 juli 2005 om åtgärder för att öka säkerheten i fråga om skjutvapen och bombutrustning klargjorde kommissionen behovet av att genomföra artikel 10 i FN:s vapenprotokoll, och sin avsikt att införliva protokollets bestämmelser i EU:s lagstiftning.

Bland de åtgärder som upptogs i rådets och kommissionens handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet⁴ ingick ett förslag om att ratificera FN:s protokoll om skjutvapen på Europeiska gemenskapens vägnar. Det efterföljande Stockholmsprogrammet⁵ lyfter fram den olagliga handeln med vapen som en fortsatt säkerhetsutmaning och bekräftar ånyo att unionen bör fortsätta att främja ratificeringen av internationella konventioner (och protokollen till dessa), särskilt de som har utarbetats inom ramen för FN.

Sveriges tillträde till vapenprotokollet

Sverige deltog aktivt i framförhandlandet av vapenprotokollet. Protokollet öppnades för undertecknande i juli 2001 och undertecknades av Sverige i januari 2002. Sverige har inte tillträtt protokollet i avvaktan på att de ändringar i vapendirektivet (91/477/EEG), som protokollet påkallar, färdigförhandlats inom EU. Arbetet med ändringarna i vapendirektivet, som bl.a. syftar till att möjliggöra för EU att tillträda protokollet, är nu avslutade. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/51/EG om ändringar i vapendirektivet antogs i maj 2008.

³ Rådets beslut 2001/748/EG av den 16 oktober 2001, EGT L 280, 24.10.2001.

⁴ Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa, EUT C 198, 12.8.2005, punkt 4.2, den internationella rättsordningen, (o), s. 20.

⁵ Stockholmsprogrammet för ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, Europeiska unionens råd, dokument 17024/09, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN, 229 2.12.2009.

En utredning rörande vapenlagstiftningen utfördes under perioden mars till juni 2009 på uppdrag av chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask. Regeringen väntas överlämna en lagrådsremiss i ärendet i september 2010 av vilken framgår att lagändringar föreslås träda ikraft den 1 januari 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning avseende genomförande av artikel 10 i FN:s vapenprotokoll (KOM (2010) 273 slutlig) innehåller förslag till att införliva protokollets bestämmelser i unionens lagstiftning.

Förordningsförslaget rör krav på införandet av kontroll av export, import och internationell transit av skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition för *civilt* bruk. Förslaget gäller endast handel med eller överföring av skjutvapen till tredjeländer. Förordningen avser följaktligen inte att reglera export för militärt bruk eller handel inom unionen. Vidare föreligger särskilda skyldigheter att kontrollera att tredjeland inte motsätter sig transitering genom sitt territorium. Till förslaget medföljer en förteckning över vilka skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition som avses. Definitionerna av skjutvapen, delar till skjutvapen, väsentliga delar och ammunition återfinns i vapendirektivet (91/477/EEG) eller hänvisar direkt till gemenskapens tullkodex.

I kapitel II behandlas exporttillstånd, förfaranden och kontroller med syfte att införliva de obligatoriska bestämmelser som fastställts i artikel 10 i vapenprotokollet med EU-lagstiftningen. Vidare anges villkoren för utfärdandet av exporttillstånd samt preventiva åtgärder. Kapitlet behandlar kontroll av tillståndsförfarandet och förenklade förfaranden avseende temporär export. Kapitlet innehåller också bestämmelser om de allmänna kriterier som medlemsstaterna ska beakta när de bedömer en begäran om exporttillstånd och de nationella myndigheternas befogenheter, vilka liknar de bestämmelser som fastställs i EU:s rådförordning om produkter med dubbla användningsområden⁶. Slutligen tar kapitlet upp behovet av att föra register samt innehåller en standardutformad bestämmelse om påföljder.

⁶ EUT L 134, 29.5.2009, s. 1.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förhållandet mellan krigsmateriel- och vapenlagstiftningen

Bestämmelser om tillstånd att föra in skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition till Sverige finns i 2 kap. 11–16 §§ vapenlagen och 4 kap. vapenförordningen. Motsvarande bestämmelser gällande utförsel av krigsmateriel enligt krigsmaterielförteckningen finns i 6 § lagen om krigsmateriel samt 8–15 a §§ förordningen om krigsmateriel och, såvitt avser överföring till ett annat land inom EU av skjutvapen, i 6 kap. vapenförordningen.

Enligt 4 kap. 1 § och 2 kap. 6 § vapenförordningen prövar polismyndigheten ansökningar om tillstånd till införsel av skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition. När det gäller utförsel av handeldvapen eller delar till handeldvapen och ammunition från Sverige till ett land utanför EU följer av 11 § krigsmaterielförordningen att polismyndigheten i vissa fall är tillståndsmyndighet, i andra fall är Inspektionen för strategiska produkter tillståndsmyndighet.

Med handeldvapen avses i krigsmaterielförordningen sådana pistoler, revolverar, gevär, karbiner och kulsprutepistoler som kan tas med som personlig beväpning och användas utan lavett eller benstöd. Den förteckning som följer av kommissionens förslag inkluderar handeldvapen, men i denna ingår även andra varuslag som inte omfattas av krigsmaterielförteckningen. Handeldvapen är således ett snävare begrepp än skjutvapen.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet vid införsel eller utförsel till ett område utanför EG:s tullområde finns i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och av tullagstiftningen i övrigt. Tullverket har beslutat föreskrifter och allmänna råd (TFS 2003:17) om viss införsel och återutförsel av skjutvapen och ammunition. Allmänna bestämmelser om anmälningsskyldighet finns i TFS 1996:21. Verket har också beslutat föreskrifter (TFS 1997:35) om anmälan till Tullverket vid utförsel m.m. av krigsmateriel.

Nationell implementering av vapenprotokollet

Den svenska regleringen av skjutvapen håller en hög skyddsnivå internationellt sett och uppfyller i många avseenden de krav som ställs i vapenprotokollet och ändringsdirektivet. För att helt leva upp till de krav vapenprotokollet medför har regeringen föreslagit vissa ändringar, i första hand gällande märkning av skjutvapen på ett närmare angivet sätt. Regeringens förslag återfinns i en lagrådsremiss, tänkt att överlämnas i september 2010, där regeringen föreslår att Sverige ska tillträda FN:s vapenprotokoll. Remissen identifierar de lagändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna tillträda protokollet. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Rådets direktiv (91/477/EEG) av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (vapendirektivet) är genomfört i svensk rätt. I lagrådsremissen behandlas genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/51/EG av den 21 maj 2008 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (ändringsdirektivet). I lagrådsremissen föreslås även lagändringar som krävs för att genomföra ändringsdirektivet.

Förslagets bilaga

Huvuddelen av förslagets förteckning över skjutvapen, delar av skjutvapen och ammunition för civilt bruk, är idag kontrollerad enligt krigsmateriellagstiftningen. Förordningsförslaget skulle medföra att dessa produkter dels skulle falla under kontroll av EU-förordningen, dels falla under kontroll av gällande krigsmateriellagstiftning. De produkter som omfattas av krigsmaterielförteckningen har ansetts kräva särskild kontroll utifrån utrikes-, försvars- och säkerhetspolitisk hänsyn. Vidare kan konstateras att ett flertal varuslag avseende skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition inte omfattas av nuvarande krigsmateriellagstiftning.

Effekt på svenska regler

Förordningsförslagets effekter på svenska regler är i dagsläget oklart p.g.a. det pågående arbetet med Sveriges tillträde till vapenprotokollet. Klart är dock att förslaget i sin nuvarande utformning innebär problem genom den överlappning som finns mellan förslagets förteckning över skjutvapen m.m. och EU:s gemensamma militära lista. Den svenska krigsmaterielförteckningen, EU:s gemensamma militära lista samt Vapenprotokollet klassificerar vapen efter vapentyp, inte efter användningsområde. Detta medför att en åtskillnad inte görs mellan skjutvapen avsedda för militära respektive civila ändamål. Mot bakgrund härav vore det mer lämpligt att den aktuella EU-regleringen sker genom ett direktiv och inte genom en förordning.

Om det liggande förslaget skulle antas skulle vissa produkter såväl i den svenska krigsmaterielförteckningen som i EU:s gemensamma militära lista behöva omdefinieras ("särskilt utformat för militär användning"). Att skriva om EU:s gemensamma militära lista skapar emellertid problem då denna lista har sitt ursprung i exportkontrollregimen Wassenaar-arrangemanget och ändringar i denna lista är omständligt då det kräver konsensus bland de 40 medlemsstaterna i den regimen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte påverka unionens budget.

Förslaget förväntas medföra viss ökad arbetsbelastning med påföljande kostnadsökningar för tillståndsmyndigheter. Dessa öknings bedöms emellertid kunna rymmas inom befintliga anslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige stödjer EU:s tillträde till FN:s vapenprotokoll. Regeringen anser vidare att det är positivt att kommissionen önskar säkerställa efterlevnaden av artikel 10 i protokollet.

Parallellt med kommissionens förberedelser att tillträda vapenprotokollet på den Europeiska unionens vägnar förbereder regeringen Sveriges tillträde till protokollet. Regeringen anser, baserat på ovannämnda utredning, att de nödvändiga åtgärderna för att tillträda protokollet redan har identifierats.

Den svenska ståndpunkten är att exportkontroll av skjutvapen, delar av skjutvapen och ammunition är en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Exportkontroll utövas nationellt och harmoniseras inom EU bl.a. genom EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport. Implementeringen av artikel 10 i FN:s vapenprotokoll måste möjliggöra ett fortsatt effektivt system för exportkontroll. Mot bakgrund av existerande lagstiftning på området är regeringens ståndpunkt att kommissionens förordningsförslag bör omformas till ett direktiv och därmed medge större flexibilitet för medlemsstaterna avseende det sätt på vilket de fullgör sina åtaganden vid tillträde till vapenprotokollet.

Gällande förslaget innehåller konstaterar regeringen att förslaget förteckning över skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition överlappar med produkter som är kontrollerade enligt såväl den svenska krigsmaterielförteckningen som EU:s gemensamma militära lista. Regeringen menar att EU-lagstiftningen dels måste ta hänsyn till att frågan rör exportkontroll, dels måste anpassas till redan kontrollerade produkter. Det senare kan lämpligen ske genom att EU:s nya reglering rörande artikel 10 begränsas till de civila skjutvapen som inte omfattas av EU:s gemensamma militära lista. Regleringen bör, enligt liggande förslag, inte tillämpas på skjutvapen, delar av skjutvapen eller ammunition som är särskilt avsedda för militära ändamål. I förslaget nuvarande utformning ignoreras den militära användbarheten hos ett antal av skjutvapnen, dess delar och ammunition som även kan nyttjas för civilt bruk.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Har ännu ej lämnats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till Inspektionen för strategiska produkter (ISP). ISP har förmedlat följande synpunkter på förslaget:

Förslaget är svårtolkat i sin nuvarande utformning vilket kan leda till komplikationer vid handläggningen av utförelsetillstånd. Bilagan behöver således omarbetas.

Förslaget försvårar tillämpningen av tillståndsgivningen för skjutvapen, då denna idag är uppdelad mellan ISP och polismyndigheterna.

Förslaget förteckning över skjutvapen, delar av skjutvapen och ammunition innebär en överlappande kontroll för bilagans lista och EU:s gemensamma militära lista (nationella krigsmaterielkontrollistor). Det finns möjligen två alternativ att lösa detta:

- EU-förordningen begränsas till de civila skjutvapen och ammunition som inte omfattas av EU:s gemensamma militära lista

- EU:s gemensamma militära lista begränsas till att omfatta enbart militära vapen

2009/10:FPM109

Den senare begränsningen av EU:s gemensamma militära lista skulle innebära att EU får en från exportkontrollregimen Wassenaar-arrangemanget avvikande kontrollista (EU:s gemensamma militära lista uppdateras idag strikt i enlighet med WA:s militära lista).

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt kommissionen utgörs förslagets rättsliga grund av den gemensamma handelspolitiken, ett område där unionen har exklusiv befogenhet enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 207 i fördraget ska den gemensamma handelspolitiken grunda sig på enhetliga principer, bland annat när det gäller export.

Med förslagets förteckning över skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition innefattar förslaget redan idag kontrollerade produkter enligt såväl den svenska krigsmaterielförteckningen som EU:s gemensamma militära lista. Detta är något som faller inom exportkontroll av krigsmateriel, dvs. en del av utrikes- och säkerhetspolitiken.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig då förslaget avser ett område där unionen är ensam behörig.

Kommissionen anför beträffande proportionalitetsprincipen att denna säkras genom att innehållet i förslaget begränsas till bestämmelserna i artikel 10 i FN:s protokoll om skjutvapen, vilka tidigare har godkänts av EU under förhandlingarna om protokollet. På det hela taget går förslaget därför inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullunionen (lagstiftning och policy).

4.2 Fackuttryck/termer