



Förslag till förordning om handel med varor som kan användas för dödsstraff, tortyr m.m.

Utrikesdepartementet

2004-11-29

Dokumentbeteckning

14597/04 COMER 203RELEX 512COHOM 44

Ändrat förslag till rådets förordning om handel med viss utrustning och vissa produkter som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Sammanfattning

Det ändrade förslaget ersätter den tidigare versionen KOM(2002)770 av den 30 december 2002, vilket efter förhandlingar visade sig innehålla vissa brister.

Förslaget syftar till att reglera handel med varor, som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt tjänster i anslutning till sådan handel. Detta skall bidra till att förhindra brott mot den grundläggande mänskliga rättigheten att inte utsättas för sådan behandling.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Kommissionen hänvisar i förslagets inledning till bl. a.

- Förklaringar och konventioner från FN och Europarådet, som innehåller förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

- Artikel 6 i EU-fördraget, enligt vilken respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är en av de principer som är gemensamma för medlemsstaterna. Gemenskapen har mot denna bakgrund 1995 beslutat att respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skall vara en väsentlig beståndsdel i relationen med tredje länder och att en klausul med denna innebörd skall införas i alla nya handels-, samarbets- och associeringsavtal.

- Rådets den 29 juni 1998 antagna riktlinjer för EU:s politik gentemot tredjeländer i fråga om dödsstraff.

- Rådets den 9 april 2001 antagna riktlinjer för EU:s politik i fråga om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

- Europaparlamentets resolution den 3 oktober 2001 om rådets andra årsrapport om vapenexport, där kommissionen uppmanas att bl. a. skapa en gemenskapsmekanism som förbjuder marknadsföring, försäljning och export av sådan polis- och säkerhetsutrustning vars användning medför grym, omänsklig eller förnedrande behandling.

I förslaget föreslås att de definitioner tillämpas, som fastställs i FN:s konvention 1984 mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och i FN:s generalförsamlings resolution 3452 (XXX).

Enligt förslaget förbjuds export och import av varor som inte har annan användning än för dödsstraff eller tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt mäklartjänster och tekniskt bistånd som avser sådan handel. De aktuella varorna förtecknas i bilaga II till förordningen.

För export av varor som inte enbart kan nyttjas till dödsstraff eller tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, utan även har legitim användning, föreslås ett tillståndsförfarande via nationella myndigheter. Kriterier för tillstånd anges och varorna förtecknas i bilaga III. Tillståndsförfarandet har förenklats väsentligt jämfört med det förslag som presenterades vid årsskiftet 2002/2003.

Ett tillståndsförfarande föreslås och kriterier anges också för tekniskt stöd till tredje länder och för mäklarverksamhet avseende varor i bilaga III.

Handel inom EU berörs inte av förordningen.

Ett kommittologiförfarande med en föreskrivande kommitté föreslås för att se över och ändra förordningens varuförteckningar.

Förslaget innehåller härtill föreskrifter om ömsesidig information och i vissa fall samråd mellan tillståndsmyndigheterna och kommissionen.

Förslaget innehåller också en föreskrift att medlemsstaterna skall fastställa regler om påföljder för överträdelser av förordningens bestämmelser.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget förutsätter att Sverige anmäler en behörig myndighet att pröva ansökningar om tillstånd. Det är ännu inte beslutat vilken myndighet detta skall bli. Beroende på vilken myndighet som utses kan de nya uppgifterna kräva författningsändringar, bl.a. en ändring i den myndighetens instruktion.

Artikel 11.6 i förslaget förutsätter att möjlighet finns för tullmyndighet att ta varorna i fråga i beslag. Nuvarande regler på området ger dock bara tullmyndighet rätt att, i den beskrivna situationen, omhänderta varorna.

Enligt artikel 17 i förslaget skall medlemsstaterna fastställa regler om påföljder som skall tillämpas vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen. Överträdelser av bestämmelserna om tillstånd till import eller export av varor täcks därvid redan av bestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Det torde däremot saknas svenska regler om påföljder för överträdelser av förslagets förbud mot mäkleriverksamhet respektive tekniskt stöd.

När en behörig myndighet har utsetts kan eventuella svenska sekretessbestämmelser som gäller myndigheten eventuellt behöva ses över, allt beroende på vilken information som kan komma ifråga att dela med sig av enligt artiklarna 12 och 14 i förslaget.

Slutligen förutsätts i förordningens preambel, punkten 19, att medlemsstaterna själva inför de restriktioner för användning och tillverkning av de varor som täcks av förordningen, som bedöms nödvändiga. Detta kan eventuellt leda till författningsändringar för svensk del.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den svenska handeln med de varor och tjänster som berörs av förordningen bedöms vara försumbar. Det tillståndsförfarande förordningen föreskriver bedöms därmed kunna hanteras av den behöriga myndighet som utses inom ramen för tillgängliga medel.

2004/05:FPM31

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Dödsstraffet är ett djupt inhumant straff. Dess grymhet och oåterkalleliga natur gör det till ett straff som inte har någon plats i en modern och civiliserad rättsordning. Det finns ännu inget generellt förbud mot dödsstraffet i folkkrätten. Det finns dock ett antal begränsningar för dess tillämpning och en tydlig anmodan om att sträva mot dödsstraffets totala avskaffande. Antalet stater som avskaffar dödsstraffet eller begränsar dess tillämpning växer hela tiden. Tyvärr finns det dock fortsatt ett fåtal stater där utvecklingen går i andra riktningen.

I folkkrätten finns ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling. Att förbudet är absolut innebär att det inte kan derogeras från under några omständigheter. Ändå förekommer systematisk tortyr i många länder och metoderna tenderar att bli allt mer sofistikerade.

Avskaffandet av dödsstraffet och kampen mot tortyr utgör prioriterade uppgifter för regeringen i arbetet med att främja och öka respekten för de mänskliga rättigheterna. Sverige agerar konsekvent i alla relevanta fora, multilateralt som bilateralt, för ett totalt, globalt avskaffande av dödsstraffet och för att förebygga och förhindra användningen av tortyr runt om i världen.

Sverige välkomnar därför en reglering av handeln med varor som kan användas för dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det förenklade tillståndsförfarande som nu föreslås är en väsentlig förbättring jämfört med den procedur kommissionen tidigare föreslagit. Förslaget bör kunna ligga till grund för överenskommelse om en förordning.

Förslaget kan, beroende på sin slutliga utformning, komma att kräva visst författningsarbete. Sverige har påtalat att tillräcklig tid måste ges för detta.

Sverige har påpekat att det inte finns någon internationellt erkänd definition av begreppet ”annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning” och ifrågasatt om det är lämpligt att i denna förordning

formulera en sådan definition. Kommissionen och övriga medlemsstater har emellertid inte ansett detta vara någon risk.

2004/05:FPM31

Med hänsyn till att alla EU:s medlemsstater avskaffat dödsstraffet och inte utnyttjar tortyr har behovet att föreskriva även importförbud ifrågasatts. Kommissionen hävdar att det är politiskt angeläget att införa både export- och importförbud. Rådets rättstjänst bedömer att risken att en reglering av handel med de aktuella varorna skulle anses oförenlig med WTO:s bestämmelser är mindre om man inför både export- och importförbud. Sverige anser att ett importförbud inte är absolut nödvändigt men kan godtas.

Förslaget omfattar förbud respektive tillståndskrav för tekniskt bistånd och mäklari i anslutning till handel med varor som upptagits i förordningens bilaga II och III. Behovet att reglera tjänster har ifrågasatts med hänsyn dels till att det inte förväntas förekomma någon tjänstehandel i anslutning till varuhandel som är förbjuden, dels att tullmyndigheterna endast kan kontrollera varuhandel. Kommissionen menar att det är politiskt angeläget att förbjuda tjänster i anslutning till förbjuden varuhandel även om det inte finns någon garanti att förbudets efterlevnad kan kontrolleras av tullmyndigheterna. Kommissionen är dock beredd att, som en kompromiss, stryka samtliga restriktioner avseende mäklariverksamhet samt kravet på tillstånd för tekniskt bistånd i anslutning till export av varorna i bilaga III. Sverige stöder detta kompromissförslag.

Förslagets kriterier för att bevilja exporttillstånd för varor som även har legitim användning har kritiserats för att vara alltför detaljerade och inte helt klara och därför svåra att tillämpa. Kommissionen har presenterat ett förslag till förenklade kriterier, som enligt svensk uppfattning väl förenar önskemålet om enkelhet och tydlighet. Några medlemsstater har dock fortfarande svårt att godta att bindande kriterier föreskrivs i förordningen.

Förslaget att tullmyndigheterna, enligt artikel 11.6, skall kunna beslagta varor, har vid förhandlingarna ändrats till att varorna bara skall omhändertas. Någon författningsändring avseende den bestämmelsen torde därmed inte bli nödvändig.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ingen medlemsstat har invänt mot syftet att reglera handel med de aktuella varorna. De olika uppfattningar som framförts gäller huvudsakligen om och i så fall hur förordningen bör anpassas till redan befintliga förordningar och

beslut, som t.ex. rådets förordning (EG) nr (1334/2000) av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden, samt hur en rationell och säker kontroll skall utformas.

2004/05:FPM31

2.3 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommerskollegium har föreslagit att Sverige skall välkomna förslaget. Kollegiet har uppmärksammat risken att de nationella behöriga myndigheterna kan komma att göra olika bedömningar.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har delgivits medlemsstaterna informellt i avvaktan på att översättning till alla officiella språk skulle genomföras och är föremål för behandling i rådets arbetsgrupp för handelsfrågor. Det överlämnades formellt till medlemsstaterna den 12 november 2004.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 133 i EG-fördraget. Förordningen skall därmed antas av rådet med kvalificerad majoritet.