

Motion till riksdagen 2005/06:Ju304

av **Karin Enström (m)**

Små och lätta vapen

Motionen delad mellan flera utskott

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om skärpningar av den svenska vapenlagen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om svensk ratificering av Förenta nationernas s.k. eldvapenprotokoll.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om fortsatt svenskt stöd för framtagandet av internationella instrument inom området märkning och spårning av små och lätta vapen.¹
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att stödja en juridiskt bindande global konvention rörande vapenöverföringar i den riktning som anges av ramverksfördraget rörande internationella vapenöverföringar, ”Arms Trade Treaty”.¹

¹ Yrkandena 3 och 4 hänvisade till UU.

Fel! Okänt namn på

2 Bakgrund

Den okontrollerade spridningen av små och lätta vapen, det vill säga den okontrollerade tillgången och efterfrågan på små och lätta vapen, är en av vår tids största hot mot människors säkerhet. Till följd av denna spridning får varje år mer än 500 000 människor sätta livet till – en person varje minut, varje dygn, året om. Jämlikt Förenta nationerna beräknas det finnas över 650 miljoner lätta vapen i världen, alltså ett på var tionde person, och 7–8 miljoner lätta vapen produceras årligen.

På internationell nivå är det främsta instrumentet Förenta nationernas handlingsplan från år 2001 för att förhindra och bekämpa den olagliga handeln med små och lätta vapen i alla dess former. Handlingsplanen är både ett stadfästande av tidigare antagna internationella instrument med bäring på bekämpandet av lätta vapens spridning, och den uppmanar till att ytterligare åtgärder vidtas på detta område.

Även för svenskt vidkommande har nödvändigheten av reformer och införandet av ökade kontrollmekanismer uppenbarats vid 2001 års konferens, samt 2003 och 2005 års uppföljningskonferenser. År 2006 äger en översynskonferens rum, då handlingsplanen och medlemsländernas uppfyllande av planen skall utvärderas. Det är framför allt i ljuset av dessa konferenser som följande åtgärder föreslås.

3 Skärpningar av den svenska vapenlagstiftningen

I höstas lade Justitiedepartementet fram Ds 2004:32 angående ökad kontroll av vapen m.m. Utredningen anvisar en rad skärpningar av den svenska vapenlagstiftningen som Rikspolisstyrelsen efterlyst, nämligen bland annat: tidsbegränsning av vapenhandlartillstånd, förbättrad tillsyn/inspektion, reglering av effektbegränsade vapen, skärpning av lånebestämmelser (lämplighetsintyg) samt förbättringar avseende underrättelser mellan myndigheter i vapenärenden.

Det är angeläget att skärpningar kommer till stånd. Den svenska vapenlagstiftningen är i ett europeiskt och även globalt perspektiv förhållandevis restriktiv, men det finns i gällande vapenlagstiftning flera kryphål som har utnyttjats och fortsätter att utnyttjas för olagliga eller annars olämpliga syften. Enligt Rikspolisstyrelsens uppskattning är Sverige dessvärre ett transitland för ett tämligen betydande antal olagliga vapen. Antalet beslagtagna vapen har ökat tre år i rad, år 2004 beslagtogs 1 441 vapen, varav 57 procent enhandsvapen, det vill säga revolverar eller pistoler.

I denna mening är det också särskilt viktigt att förstå sambandet mellan lagliga och olagliga aktiviteter. Lejonparten av de olagliga vapnen har ett lagligt ursprung, i Sverige och globalt. Det som är bekymmersamt ur samhällssynpunkt är just dessa, de förkomna vapnen. Att uppställa rekvisit för

bedrivandet av lagliga aktiviteter med vapen, särskilt handeln med vapen, är därför ett sätt att minska andelen förkomna vapen. Ett lagligt vapeninnehav kan också omvandlas till olagligt vapenbruk; tillgången till vapen kan göra att dessa tillgrips i en konfliktsituation. Åtlydnad av förvaringsbestämmelserna är grundläggande härför, liksom överhuvudtaget för att skjutvapen inte skall hamna i orätta händer.

Regeringen bör därför snarast lägga fram en proposition i ärendet.

4 Ratificering av FN:s eldvapenprotokoll

En angränsande fråga till skärpningarna av den svenska vapenlagstiftningen är svensk ratificering av Förenta nationernas protokoll av år 2001 mot den olagliga framställningen av och handeln med eldvapen m.m., vilket protokoll kompletterar FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Protokollets bestämmelser upptar huvudsakligen följande: kriminalisering av olaglig handel med eldvapen och ammunition, beslagtagande och förverkande av vapen, förande av vapenregister, märkning av vapen, förvaringskrav, dokumentkrav för export och import samt registrering av s.k. förmedlare ("brokers").

Protokollet skrevs under av Sverige den 10 januari 2002. Det är otillfredsställande att ännu tre och ett halvt år efter underskriften, Sverige inte har ratificerat protokollet. Skälet härtill synes vara att EU-lagstiftning på området väntas. Det måste emellertid antas att FN:s vapenprotokoll är förenligt med kommande EU-lagstiftning – och vice versa. Bland EU-länderna har nämligen Belgien, Cypern, Estland, Holland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien och Slovenien ratificerat protokollet. Förutom Sverige har de Europeiska gemenskaperna, Danmark, Finland, Grekland, Italien, Portugal, Storbritannien, Tyskland och Österrike undertecknat protokollet. Således är nio EU-länder bundna av protokollet såsom parter, liksom nio EU-länder och de Europeiska gemenskaperna förbundet sig att inte motverka dess syfte såsom undertecknare av protokollet. Därutöver skulle det under alla omständigheter vara märkligt om de förestående EU-bestämmelserna vore mindre vittgående än de som upptas i FN:s vapenprotokoll, som ju endast sätter minimistandarder.

Mot denna bakgrund ter sig en ratificering av FN:s eldvapenprotokoll som följdriktig och önskvärd. Det skulle bekräfta motiven bakom skärpningarna i den svenska vapenlagstiftningen, liksom ratificeringen skulle utgöra ett förväntat stöd från svenskt håll till 2006 års översynskonferens i FN rörande dess handlingsplan inom små och lätta vapen.

Fel! Okänt namn på

5 Märkning och spårning

I FN har tillsatts en öppen arbetsgrupp för utarbetandet av ett förslag till internationellt instrument som möjliggör för stater att märka och spåra olagliga små och lätta vapen. Ett sådant förslag företeddes vid 2005 års uppföljningskonferens i FN. Bland de omständigheter som dryftades vid konferensen och tidigare arbetsmöten, återfanns bland annat följande frågor: huruvida konventionen skulle vara juridiskt eller politiskt bindande samt om märkning av ammunition skulle innefattas i densamma. Dessvärre utmynnade 2005 års förhandlingar i ett förslag om politiskt bindande instrument, utan bestämmelser rörande märkning av ammunition. Sveriges och EU:s linje var – tillsammans med bland annat flertalet länder från Afrika söder om Sahara och Latinamerika – att instrumentet åtminstone skulle leva upp till FN:s eldvapenprotokoll, som ju är juridiskt bindande och inbegriper tämligen omfattande märkningsbestämmelser.

Det är glädjande att regeringen i FN drivit frågorna rörande märkning och spårning på sätt som skett. Sverige bör även fortsättningsvis liksom i andra sammanhang, såsom i regionala och interregionala samarbeten, exempelvis inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, fortsätta att stödja framtagandet av bindande internationella standarder för märkning och spårning av eldvapen och ammunition.

6 Konvention om vapenöverföringar

FN:s handlingsplan inom små och lätta vapen gör, såsom ovan angavs, uttryckliga hänvisningar till gällande folkrättsliga bestämmelser och övriga internationella instrument med relevans för små och lätta vapenproblematiken. I de resolutioner som antagits till stöd för handlingsplanen liksom i själva handlingsplanen omnämns bland annat FN-stadgan, vapenembargon antagna av FN:s säkerhetsråd samt regler om statsansvar och humanitärrättsliga förpliktelser. De refererade bestämmelserna är nämligen centrala för att minska det faktiska globala överskottet på små och lätta vapen, ett överskott som inte kan sägas svara mot rimliga säkerhetsbehov och därför hamnar i orätta händer.

Det finns således en rad gällande folkrättsliga bestämmelser som har bäring på internationella överföringar av små och lätta vapen. Dessa rättsregler kan följa av beslut i FN:s säkerhetsråd och av konventioner, åter andra är grundade i den så kallade sedvanerätten. För just vapenöverföringar gäller det senare för exempelvis reglerna om statsansvar, en betydande del av den internationella humanitära rätten samt MR-regimerna.

Beträffande den internationella humanitära rätten finns sålunda uttryckliga förbud mot vissa vapen och viss ammunition, liksom förbud mot visst bruk av annars tillåtna vapen. Internationella överföringar kan därför inte ske av sådana små och lätta vapen som är förbjudna jämlikt den humanitära rätten. I enlighet med den på sedvana grundade humanitära rätten erfordras emellertid

inte enbart att stater skall efterleva densamma, utan att stater även skall säkerställa att alla andra stater också efterlever den humanitära rätten. Till exempel kan inte vapen exporteras till ett land där risk finns för att den humanitära rätten kan komma att kränkas. Ej heller kan vapen exporteras till ett land om risk finns för vidare export till tredje land där den humanitära rätten kan komma att kränkas.

Förslaget om en "Framework Convention on International Arms Transfers", ett ramverksfördrag rörande internationella vapenöverföringar, även känt som "Arms Trade Treaty", bygger på de rättsprinciper som FN:s handlingsplan hänvisar till. Ramverksfördraget stipulerar att varje internationell överföring skall vara tillståndspliktig. Vidare anger ramverksfördraget vissa villkor för att en överföring skall kunna tillåtas, i korthet följande: För det första får inte överföringen stå i strid med uttryckliga folkrättsliga förbud mot vissa överföringar eller vissa vapen. För det andra får inte vapen komma eller riskera att användas på ett sätt som strider mot FN-stadgan eller internationell humanitär rätt, kränker mänskliga rättigheter eller för att begå folkmord. För det tredje bör vid tillståndprocessen beaktas överföringens effekt med avseende på framför allt hållbar utveckling och regional säkerhet. Därtill inbegriper ramverksfördraget en bestämmelse om upprättande av ett internationellt register för små och lätta vapenöverföringar.

Sammantaget och följaktligen är förslaget om ett "Arms Trade Treaty" en kodifiering av – åtminstone för Sverige – redan gällande folkrättsliga bestämmelser gällande vapenöverföringar till, från eller genom riket. De principer som kommer till uttryck i och genom ramverksfördraget är principer som Sverige anser vara juridiskt bindande. I enlighet härmed har det också antagits att ramverksfördraget är förenligt med gällande svensk lagstiftning på området. Så har framgått av bland annat dåvarande statsrådet Gunnar Lunds svar på fråga 2003/04:63 om internationell konvention om vapenexport.

Enda nyheten i förhållande till den svenska lagstiftningen rör det så kallade utvecklingskriteriet. Härvidlag kan emellertid för svenskt vidkommande pekas på att EU:s uppförandekod för vapenexport innehåller ett mycket explicit utvecklingskriterium, samt att detta kriterium är på väg att införlivas i den svenska krigsmateriellagstiftningen. Sverige har också varit drivande för operationaliseringen av det europeiska utvecklingskriteriet liksom för omvandlingen av hela EU-koden till ett rättsligt bindande instrument. Av dessa skäl möter det inte hinder att stödja ramverksfördragets bestämmelse om hänsynstagande till hållbar utveckling.

Ytterligare en fråga har gällt huruvida ramverksfördraget skall vara juridiskt eller politiskt bindande. I detta sammanhang är det självfallet avgörande att Sverige redan anser principerna i ramverksfördraget vara folkrättsligt bindande samt att de är förenliga med svensk lagstiftning på området. För Sverige måste det te sig som en självklarhet att ramverksfördraget eller dess motsvarighet skall vara juridiskt bindande. Något annat skulle ju kunna urholka den rättsliga valören hos grundläggande regler om bland annat statsansvar och humanitärättsliga förpliktelser – när dessa regler i själva verket tarvar kodifiering för att inskräpas och förtydligas inom området vapenöverföringar.

Fel! Okänt namn på

Viss oklarhet har också uppstått gällande om ett juridiskt bindande ramverksfördrag kan innebära att försvarspolitiska beslut och hänsynstaganden kan överprövas på rättslig väg, det vill säga komma att underkännas av Internationella domstolen i Haag eller av den tvistlösningsmekanism som parterna till fördraget må överenskomma (någon sådan ingår inte i förslaget till fördrag). Även denna oro synes opåkallad, inte minst ur svensk synvinkel. Givet att principerna i ramverksfördraget är folkrättsligt bindande för Sverige, är de redan tillämpbara visavi Sverige inför Internationella domstolen i Haag. Därtill har någon överprövning i domstolen av svenska försvarspolitiska beslut hittills inte ägt rum, trots att principerna är av gammalt datum och trots att Sverige till exempel rapporterat överföringar till FN:s register för konventionella vapen. Anledning saknas därför tro att en sådan överprövning kommer att aktualiseras.

I dagsläget stödjer följande 31 länder ett ramverksfördrag rörande internationella vapenöverföringar: Benin, Burundi, Colombia, Costa Rica, Demokratiska Republiken Kongo, Djibouti, Eritrea, Etiopien, Finland, Ghana, Guinea, Heliga Stolen, Island, Kambodja, Kenya, Mali, Mexico, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Rwanda, Senegal, Seychellerna, Sierra Leone, Spanien, Storbritannien, Sudan, Tanzania, Turkiet, Tyskland och Uganda. Följande 22 länder har uttryckt stöd för gemensamma globala principer för vapenöverföringar i den riktning som ramverksfördraget anger: Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Ecuador, Kanada, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela samt Storbritannien för EU:s räkning inbegripet blivande medlemsstaterna Bulgarien och Rumänien, kandidatländerna Kroatien och Turkiet, liksom Albanien, Bosnien-Hercegovina, Lichtenstein, Forna jugoslaviska republiken Makedonien, Moldavien, Serbien-Montenegro och Ukraina.

Härvid förtjänar Storbritanniens stöd att uppmärksammas särskilt. Storbritannien har tillsammans med bland annat Sverige genomfört en rad regionala och subregionala konferenser för att undersöka stödet för principer gällande internationella vapenöverföringar, ett initiativ benämnt Transfer Control Initiative. I slutet av denna process, och på grundval av densamma, förklarade Storbritannien sitt stöd för ett ramverksfördrag rörande internationella vapenöverföringar. Innevarande halvår är Storbritannien ordförandeland i EU. Mot bakgrund av Sveriges och Storbritanniens samsyn och nära samarbete i denna fråga, liksom i översynen av EU:s uppförandekod, framstår det som både önskvärt och genomförbart att bistå Storbritanniens ordförandeskap och de ansträngningar som under ordförandeskapet kommer att göras i frågan, såsom skedde under mötet i Gymnich den 1–2 september 2005 mellan EU:s utrikesministrar då ramverksfördraget föredrogs av Storbritannien. Det vore mycket tillfredsställande om detta tillfälle greps för att på EU-nivå uppbåda stöd för ramverksfördraget. EU:s uppförandekod för vapenexport har ju också i väsentliga avseenden tjänat som förebild till ramverksfördraget rörande vapenöverföringar.

Sammantaget finns synnerligen övertygande skäl för ett uttalat svenskt stöd för ramverksfördraget rörande internationella vapenöverföringar. Ramverksfördraget har mycket goda utsikter att bli en hörnsten i det globala arbetet för att minska antalet små och lätta vapen i omlopp, för att åstadkomma en

Fel! Okänt namn på

ansvarsfull handel med dessa vapen. Tiden är mogen och ett svenskt stöd är efterlyst eller snarare förväntat, allra helst om Sverige även framdeles skall gå i bränschen för nedrustningsfrämjande åtgärder. Därför bör riksdagen uttrycka sitt stöd för Arms Trade Treaty, ramverksfördraget rörande internationella vapenöverföringar.

Stockholm den 26 september 2005

Karin Enström (m)