



Subsidiaritetsprövning av förslag till ändring av EU:s vapendirektiv

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till ändring av EU:s vapendirektiv i flera delar strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

De säkerhetsfrågor som vapendirektivet behandlar har gränsöverskridande karaktär och är av sådan art att de inte kan lösas enskilt av varje medlemsstat. För att kunna garantera en hög nivå av säkerhet och reglera det gränsöverskridande flödet av skjutvapen krävs åtgärder på EU-nivå. Utskottet anser dock att detta inte i alla delar kräver en reglering på den detaljnivå och i alla de frågor som kommissionen föreslår. Även om förslaget på ett övergripande plan är förenligt med subsidiaritetsprincipen anser utskottet således att det i flera delar strider mot denna princip.

I utlåtandet finns en reservation (SD).

Prövat förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (COM(2015) 750).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Förslaget huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets prövning.....	7
Reservationer	10
Subsidiaritetsprövning av förslag till ändring av direktiv om kontroll av förvärv och innehav av vapen (SD)	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade dokument	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12
<i>Bilaga 3</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till ändring av direktiv om kontroll av förvärv och innehav av vapen

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation (SD)

Stockholm den 21 januari 2016

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeroth (SD), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Andreas Carlson (KD), Sanne Eriksson (S) och Jens Holm (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av EU:s vapendirektiv. Kammaren hänvisade den 9 december 2015 kommissionens förslag till justitieutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 2 februari 2016.

Vid sammanträdet den 8 december 2015 lämnade regeringen information till utskottet om innehållet i förslaget.

Den 22 december 2015 överlämnade regeringen en faktapromemoria (2015/16:FPM24) om det föreslagna direktivet till riksdagen. Regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår av faktapromemorian.

Bakgrund

Förvärv, innehav och import respektive export av skjutvapen för civilt bruk är i dag reglerat i direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen, ändrat genom direktiv 2008/51/EG. Direktivets syfte är att underlätta den inre marknads funktion när det gäller skjutvapen och samtidigt säkerställa en hög säkerhetsnivå för EU-medborgarna. Regelverket syftar till att åtgärda eventuella problem och svagheter under ett skjutvapens livscykel (från tillverkning till handel, förvärv och innehav, deaktivering och destruktion). I direktivet framställs därför minimikrav som medlemsstaterna måste införa i fråga om förvärv och innehav av olika kategorier av skjutvapen och anges villkor för överföring av skjutvapen mellan medlemsstaterna, samtidigt som det medger större flexibilitet för jakt och tävlingsskytte.

Efter terrorattentaten i Paris och Köpenhamn i början av 2015 har frågan om att vidta ytterligare åtgärder för att bekämpa den olagliga handeln med vapen lyfts fram i olika sammanhang. Först uppmanade Europeiska rådet vid sitt möte den 12 februari kommissionen att bl.a. se över EU:s regelverk på vapenområdet. Därefter gjorde RIF-rådet (rättsliga och inrikes frågor) detsamma den 12–13 mars.

Kommissionen antog i april 2015 den europeiska säkerhetsagendan (COM(2015) 185). Där lyftes problemen med olaglig handel med skjutvapen fram och kommissionen betonade att skillnaderna mellan nationell rätt i olika länder är ett hinder för verksamma kontroller och polissamarbete. En översyn av lagstiftningen rörande skjutvapen angavs som en prioriterad åtgärd, inklusive insatser för deaktivering av skjutvapen för att förhindra att de därefter kan reaktiveras.

I oktober 2015 antog rådet i slutsatser som bl.a. uppmanade kommissionen att skyndsamt presentera ett reviderat förslag till vapendirektiv. Kommissionen presenterade sitt förslag den 18 november.

Samma dag presenterade kommissionen också en utvärderingsrapport om direktivet (KOM(2015)751 slutlig). I en annan utvärderingsrapport som kommissionen presenterade i december 2014 framgår bl.a. att antalet tillståndspliktiga vapen som stulits, förkommit och använts vid grova våldsbrott är stort och växande inom EU.

Förslagets huvudsakliga innehåll

De föreslagna ändringarna syftar till att tillförsäkra en fri rörlighet för skjutvapen på den inre marknaden, samtidigt som en hög säkerhetsnivå upprätthålls genom kontroll över förvärv och innehav av skjutvapen för enskilda.

Direktivet delar in skjutvapen i fyra kategorier utifrån vapnens farlighet och ändamål, där kategori A utgörs av helautomatiska vapen samt vissa halvautomatiska vapen som antingen liknar helautomatiska vapen eller som kan modifieras till att bli helautomatiska. För dessa vapen får medlemsstaterna inte meddela tillstånd till enskilda. Kategori B omfattar tillståndspliktiga skjutvapen, kategori C anmälningspliktiga och kategori D övriga skjutvapen.

Förslaget innehåller ett antal skärpningar i förhållande till det nuvarande vapendirektivet, bl.a. dessa:

- Skjutvapen enligt kategori A förbjuds (helautomatiska vapen samt vissa halvautomatiska som antingen liknar eller kan modifieras till att bli helautomatiska).
- Halvautomatiska skjutvapen för civilt bruk som liknar vapen med automatisk mekanism förs över till kategori A.
- Ett förbättrat informationsutbyte införs så att nationella vapenregister kan kommunicera på EU-nivå.
- Ett EU-system för märkning av alla skjutvapen inrättas.
- Direktivet omfattar även bl.a. avaktiverade vapen, larmvapen, signalvapen, akustiska vapen och vapenreplikor.
- Direktivet omfattar även samlare och museers vapen.
- Vapenmäklare ska omfattas av samma krav på tillstånd som vapenhandlare och vid prövningen ska personlig och yrkesmässig integritet och förmåga beaktas.
- Vapenmäklare ska omfattas av samma krav som vapenhandlare vad gäller registerföring.
- Vapenhandlars och vapenmäklars register ska vara anslutna till de nationella vapenregistren.
- Internethandel mellan privatpersoner begränsas och förmedling av skjutvapen genom distanskommunikation regleras närmare.

- Tillstånd för vapen enligt kategori B (tillståndspliktiga vapen) tidsbegränsas till maximalt fem år.
- Obligatorisk läkarkontroll ska göras i samband med tillståndsprövning.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövningens utgångspunkt

Utgångspunkten i prövningen av subsidiaritetsprincipen är artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför bättre kan uppnås på EU-nivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 9 f.).

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget om ändring av EU:s vapendirektiv är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

De säkerhetsfrågor som vapendirektivet behandlar, dvs. hot från grov organiserad brottslighet och terrorism samt de potentiellt mycket stora sociala och ekonomiska kostnaderna för våldshandlingar, är av typiskt gränsöverskridande karaktär, eftersom de berör mer än en medlemsstat samtidigt. Olikheter i nationella regler om innehav och handel av skjutvapen och brister i informationsutbyte mellan länder har visat sig utnyttjas av gränsöverskridande kriminella nätverk. Svagheter hos en medlemsstat när det gäller brottslig verksamhet påverkar således hela EU, och skillnader i nationell lagstiftning, klassificering av skjutvapen och administrativa förfaranden undergräver en enhetlig tillämpning av vapendirektivet.

Kommissionen hänvisar till en nyligen gjord utvärdering och framhåller att verksamma åtgärder för att garantera en hög nivå av säkerhet och reglera det gränsöverskridande flödet av skjutvapen endast kan vidtas på EU-nivå. Endast ett EU-täckande system kan enligt kommissionen åstadkomma det samarbete som behövs mellan medlemsstaterna för att kontrollera och spåra civilt bruk av skjutvapen inom EU. Det är kommissionens mening att man genom det aktuella förslaget till direktiv fastställer ett gemensamt regelverk som inte hade kunnat uppnås enbart genom nationella eller bilaterala åtgärder.

Vidare anser kommissionen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom de föreslagna ändringarna i direktivet begränsas till sådana som anses ha störst inverkan på säkerheten. Förslaget

anses inte gå utöver vad som är nödvändigt för att garantera EU-medborgarnas säkerhet utan att i onödan begränsa den inre marknaden.

Regeringens bedömning

Regeringen delar kommissionens analys och slutsatser. Eftersom skjutvapenfrågor är av gränsöverskridande karaktär och eftersom vissa särskilt farliga vapentyper kan användas vid terrorattentat och vid annan grov brottslighet är frågan av sådan art att den inte kan lösas enskilt av varje medlemsstat. De ändringar som föreslås är inte mer långtgående än vad som krävs för att upprätthålla den allmänna säkerheten inom EU.

Utskottets ställningstagande

Det nu aktuella förslaget syftar bl.a. till att förhindra att skjutvapen används vid terroristbrott och grov brottslighet. Utskottet är positivt till en översyn av vapendirektivet och anser att det är viktigt att medlemsstaternas kontroll över farliga vapentyper förstärks. Kontrollen bör främst vara inriktad på de vapen som erfarenhetsmässigt utgör störst risk för att användas vid terroristbrott eller annan grov brottslighet, samtidigt som regelverket inte får bli onödigt betungande eller ingripande för enskilda tillståndshavare eller frivilliga försvarsorganisationer.

Utskottet konstaterar inledningsvis att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att det handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska genomföras, och inte om den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte (se bet. 2009/10:KU2 s. 13).

De säkerhetsfrågor som vapendirektivet behandlar har gränsöverskridande karaktär, och utskottet delar kommissionens och regeringens uppfattning att frågan är av sådan art att den inte kan lösas enskilt av varje medlemsstat. För att kunna garantera en hög nivå av säkerhet och reglera det gränsöverskridande flödet av skjutvapen krävs åtgärder på EU-nivå.

Samtidigt anser utskottet att det finns brister i kommissionens bedömning av förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Även om målen med det föreslagna direktivet inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av åtgärdernas omfattning och verkningar, bättre kan genomföras på unionsnivå, är det tveksamt om detta i alla delar kräver en reglering på den detaljnivå och i alla de frågor som kommissionen föreslår. Även effektiviteten av några av de åtgärder som föreslås kan ifrågasättas. Det är t.ex. oklart i vilken omfattning förslagen om tidsbegränsade tillstånd och obligatoriska läkarundersökningar i samband med tillståndsprövning – en för både myndigheterna och den enskilde betungande åtgärd – bidrar till att öka säkerheten för EU:s medborgare. Detsamma gäller förslaget om att museers vapen ska omfattas av direktivet. Det är enligt utskottet osannolikt att sådana vapen används i de syften som förslaget är tänkt

att motverka. Även förslaget om att begränsa handeln av vapen mellan privatpersoner framstår som alltför ingripande. Utskottet anser att kommissionens motivering i subsidiaritetsfrågan borde vara mer utförlig och innehålla ett tydligare resonemang om hur man kommer fram till att de olika föreslagna åtgärderna är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Förslaget är också i vissa delar otydligt och ofullständigt, vilket gör subsidiaritetsprövningen svårare. Det är t.ex. oklart vad som avses med skjutvapen *som liknar* vapen med automatisk mekanism och därför ska föras över till en annan kategori samt vilken omfattning de standardiserade läkarundersökningar som föreskrivs ska ha.

Utskottet vill mot denna bakgrund framhålla vikten av att man i det fortsatta arbetet med direktivet nogt överväger hur förslagets olika delar förhåller sig till subsidiaritetsprincipen.

Enligt utskottets mening är direktivet på ett övergripande plan förenligt med subsidiaritetsprincipen, men strider samtidigt i flera delar mot denna princip. Det rör sig i första hand om reglerna om tidsbegränsade tillstånd och obligatoriska läkarundersökningar i samband med tillståndsprövning. Utskottet anser att dessa åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med dem. Dessa mål kan enligt utskottet uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom direktivets ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas.

Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande med den lydelse som anges i bilaga 2 där detta klargörs till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande

Reservationer

Subsidiaritetsprövning av förslag till ändring av direktiv om kontroll av förvärv och innehav av vapen (SD)

av Kent Ekeröth (SD) och Adam Marttinen (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 3.

Ställningstagande

Vi anser att en övervägande del av förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Det är endast i enskilda delar som förslaget kan ge ett mervärde om det hanteras på EU-nivå i stället för enskilt av varje medlemsstat.

Huvudmotivet till de nu föreslagna åtgärderna är enligt kommissionen att bekämpa terrorism och annan grov brottslighet. Åtgärderna är dock begränsade till i huvudsak lagskärpningar gällande legala vapeninnehav som till försvinnande liten del har inverkan på terrorism eller annan organiserad brottslighet. Effekten av de samlade förslagen leder, enligt en lång rad av remissyttranden, till negativa konsekvenser, vilket gör att åtgärderna inte går att betrakta som vare sig genomtänkta eller proportionella. Vår uppfattning är att man genom lagstiftning på nationell nivå på bästa sätt upprätthåller en hög säkerhetsnivå utan att orsaka onödiga problem, svårigheter och kostnader för väl fungerande verksamheter.

Däremot delar vi den mening som Tullverket ger uttryck för i sitt remissvar när det gäller ett förbättrat informationsutbyte mellan EU-länder. Att nationella vapenregister enkelt kan kommunicera på EU-nivå kan leda till ett mervärde ur underrättelse- och kontrollsynpunkt.

BILAGA 1

Förteckning över prövade dokument

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (COM(2015) 750).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

I justitieutskottets utlåtande 2015/16:JuU26 redovisas prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (COM(2015) 750). Mot bakgrund av denna prövning anser riksdagen att direktivet på ett övergripande plan är förenligt med subsidiaritetsprincipen men att det samtidigt i flera delar strider mot denna princip.

Riksdagen är positiv till en översyn av vapendirektivet och anser att det är viktigt att medlemsstaternas kontroll över farliga vapentyper förstärks. Kontrollen bör främst vara inriktad på de vapen som erfarenhetsmässigt utgör störst risk för att användas vid terroristbrott eller annan grov brottslighet, samtidigt som regelverket inte får bli onödigt betungande eller ingripande för enskilda tillståndshavare eller frivilliga försvarsorganisationer.

De säkerhetsfrågor som vapendirektivet behandlar har gränsöverskridande karaktär, och riksdagen delar kommissionens uppfattning att frågan är av sådan art att den inte kan lösas enskilt av varje medlemsstat. För att kunna garantera en hög nivå av säkerhet och reglera det gränsöverskridande flödet av skjutvapen krävs åtgärder på EU-nivå.

Samtidigt anser riksdagen att det finns brister i kommissionens bedömning av förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Även om målen med det föreslagna direktivet inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av åtgärdernas omfattning och verkningar, bättre kan genomföras på unionsnivå, är det tveksamt om detta i alla delar kräver en reglering på den detaljnivå och i alla de frågor som kommissionen föreslår. Även effektiviteten av några av de åtgärder som föreslås kan ifrågasättas. Det är t.ex. oklart i vilken omfattning förslagen om tidsbegränsade tillstånd och obligatoriska läkarundersökningar i samband med tillståndsprövning – en för både myndigheterna och den enskilde betungande åtgärd – bidrar till att öka säkerheten för EU:s medborgare. Detsamma gäller förslaget om att museers vapen ska omfattas av direktivet. Det är enligt riksdagen osannolikt att sådana vapen används i de syften som förslaget är tänkt att motverka. Även förslaget om att begränsa handeln av vapen mellan privatpersoner framstår som alltför ingripande. Riksdagen anser att kommissionens motivering i subsidiaritetsfrågan borde vara mer utförlig och innehålla ett tydligare resonemang om hur man kommer fram till att de olika föreslagna åtgärderna är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Förslaget är också i vissa delar otydligt och ofullständigt, vilket gör subsidiaritetsprövningen svårare. Det är t.ex. oklart vad som avses med skjutvapen som *liknar* vapen med automatisk mekanism och därför ska föras över till en annan kategori samt vilken omfattning de standardiserade läkarundersökningar som föreskrivs ska ha.

Riksdagen vill mot denna bakgrund framhålla vikten av att man i det fortsatta arbetet med direktivet noga överväger hur förslaget olika delar förhåller sig till subsidiaritetsprincipen.

Sammanfattningsvis är direktivet enligt riksdagens mening på ett övergripande plan förenligt med subsidiaritetsprincipen, men strider samtidigt i flera delar mot denna princip. Det rör sig i första hand om reglerna om tidsbegränsade tillstånd och obligatoriska läkarundersökningar i samband med tillståndsprövning. Riksdagen anser att dessa åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med dem. Dessa mål kan enligt riksdagen uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom direktivets ram själva bestämma de åtgärder som ska vidtas.

BILAGA 3**Motiverat yttrande från Sveriges riksdag**

I justitieutskottets utlåtande 2015/16:JuU26 redovisas prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (COM(2015) 750). Mot bakgrund av denna prövning anser riksdagen att direktivet till en övervägande del strider mot subsidiaritetsprincipen. Endast i enskilda delar kan förslaget ge ett mervärde om det hanteras på EU-nivå i stället för enskilt av varje medlemsstat.

Huvudmotivet till de nu föreslagna åtgärderna är enligt kommissionen att bekämpa terrorism och annan grov brottslighet. Åtgärderna är dock begränsade till i huvudsak lagskärpningar gällande legala vapeninnehav som till försvinnande liten del har inverkan på terrorism eller annan organiserad brottslighet. Effekten av de samlade förslagen leder till negativa konsekvenser, vilket gör att åtgärderna inte går att betrakta som vare sig genomtänkta eller proportionella. Riksdagens uppfattning är att lagstiftning på nationell nivå har bäst förutsättningar att förvalta en god säkerhetsnivå utan att orsaka onödiga problem, svårigheter och kostnader för väl fungerande verksamheter.

I vissa delar finns det dock ett mervärde i att vissa av de föreslagna åtgärderna beslutas på EU-nivå, t.ex. när det gäller ett förbättrat informationsutbyte mellan EU-länder. Att nationella vapenregister enkelt kan kommunicera på EU-nivå kan leda till ett mervärde ur underrättelse- och kontrollsynpunkt.