

Handl.: Tobias Bergkvist
Mottagare: Justitiedepartementet
Ref.: Ju2018/00480/L4

Yttrande
2018-04-20
Dnr: 2018-7.5.2-0001

Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv (Ds 2018:1)

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) lämnar följande synpunkter på promemorian.

Bakgrund

ISP är tillståndsmyndighet för olika förfaranden rörande krigsmateriel. Tillstånd krävs bland annat för att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel. Med tillverka avses att framställa krigsmateriel medan tillhandahålla omfattar försäljning, upplåtelse, lån, gåva, utbudande mot vederlag och förmedling. I promemorian lämnas en i huvudsak korrekt beskrivning av ISP:s uppdrag och innehållet i den prövning myndigheten gör i tillståndsärenden.

Som anges i promemorian gäller enligt 1 § andra stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel att tillstånd enligt lagen endast får lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Enligt ISP:s mening föranleder promemorians slutsatser när det gäller gränsdragningsfrågor mellan vapenlagstiftningen och krigsmateriellagstiftningen, enligt följande.

Tillverkning av krigsmateriel

I promemorian konstateras att de krav som direktivet ställer på medlemsstaternas reglering gällande vapenmäklare inte uppfylls genom gällande svensk rätt, dvs. krigsmateriellagens bestämmelser om tillstånd för tillhandahållande. ISP delar denna bedömning. Vidare anges i promemorian att de krav i direktivet som gäller vapenmäklare är desamma som gäller för vapenhandlare. Denna slutsats föranleder ISP att lämna följande synpunkt. Enligt definitionen av vapenhandlare i direktivet omfattas bland annat verksamhet som helt eller delvis innebär tillverkning av skjutvapen av begreppet vapenhandlare.

Följaktligen gäller samma krav på tillverkare som på vapenhandlare och vapenmäklare. Bestämmelserna i krigsmateriellagen gällande tillverkare skiljer sig när det gäller de krav som ställs i vapendirektivet inte från de bestämmelser som gäller tillhandahållare. Med hänsyn till detta är det märkligt att det i promemorian inte görs bedömningen att gällande svensk reglering rörande tillverkning av skjutvapen inte uppfyller direktivets krav när en sådan slutsats samtidigt dras när det gäller svenskt reglering av tillhandahållande av skjutvapen.

Som ISP förstår promemorians ställningstagande när det gäller vapenmäklarverksamhet består bristen i den nu gällande regleringen i att det dels saknas närmare regler om grunderna för prövningen, dels inte sker någon registrering av de verksamheter som beviljas tillhandahållandetillstånd. Den sistnämnda bristen åtgärdas genom det förslag till registerföring som lämnas i promemorian. Den förstnämnda däremot, kvarstår enligt ISP:s mening. Frågan behandlas inte explicit i promemorian.

Det närmaste ett resonemang kring problematiken som förekommer är påståendet om att ISP:s bedömning mot bakgrund av 1 § krigsmateriellagen är restriktiv. Det är ett i och för riktigt påstående, men det har ingen bäring på de omständigheter som ska beaktas vid en tillståndsprövning enligt direktivet. Med andra ord är den restriktivitet som följer av grunderna för ISP:s tillståndsprövning ingen garanti för att det inte beviljas tillstånd i strid med syftet med vapendirektivet. Som framgår av promemorian innefattar ISP:s tillståndsprövning inte någon bedömning av sökandens lämplighet. Med dagens reglering finns det ingenting som hindrar att en tidigare straffad person, en person med missbruksproblem eller en psykiskt sjuk person beviljas tillstånd att tillverka skjutvapen.

Sådana omständigheter varken kan eller ska ISP beakta i sin prövning. ISP har till skillnad från polismyndigheten inte tillgång till belastningsregistret eller misstankeregistret och någon möjlighet att begära in läkarintyg har myndigheten inte. Den prövning ISP gör går, utöver vid de undantagsfall som beskrivs i promemorian, ut på att fastställa huruvida det finns ett säkerhets- eller försvarspolitiskt skäl för att bevilja det sökta tillståndet.

Mot bakgrund av det anförda framstår det som mest ändamålsenligt och följdriktigt att reglera tillverkning av skjutvapen på samma sätt som vapenhandel och vapenmäklarverksamhet. Förslag i detta avseende lämnas nedan.

Vapenmäklarverksamhet

Mot bakgrund av vad som framförts ovan delar ISP promemorians bedömning att det bör införas bestämmelser om vapenmäklarverksamhet i vapenlagen. Enligt ISP:s mening bör den avgränsning av tillämpningsområdet som föreslås genom ett undantag i 4 § krigsmateriellagen utformas annorlunda. Den prövning som Polismyndigheten gör vid ansökan om tillstånd gällande vapenhandel är i vissa fall fullt tillräcklig och mer adekvat än den som görs av ISP enligt gällande regelverk. För vissa slags verksamheter är den emellertid varken tillräcklig eller relevant.

Anledningen är att för vissa slags transaktioner är det de omständigheter och skyddsändamål som omfattas av exportkontrollregelverket som är adekvata och inte de som hänger samman med brottsbekämpning och upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet.

Flera företag som idag har tillhandahållandetillstånd enligt 4 § krigsmateriellagen kommer med den i promemorian föreslagna regleringen att behöva tillstånd enligt vapenlagen. För en del av företagen, företrädesvis de stora bolagen, kommer det att krävas både tillhandahållandetillstånd och vapenmäklartillstånd eftersom de bedriver

båda slagen av verksamhet. Att Polismyndighetens prövning är otillräcklig och inadekvat är i de fallen ett mindre problem från statens synvinkel. För företagen är det dock otillfredsställande med dubbla tillståndskrav och en tillståndsmyndighet som saknar närmare kännedom om deras försvarsindustriella verksamhet.

När det gäller de företag vars verksamhet uteslutande består i förmedling av skjutvapen är det emellertid ur exportkontrollsynpunkt som den föreslagna regleringen är olämplig. Dessa företag tillhandahåller skjutvapen, med ytterst begränsat legalt användningsområde för civila fysiska personer, från utländska tillverkare till statliga myndigheter.

Det saknas anledning att tillåta sådan verksamhet av annat än säkerhets- eller försvarspolitiska skäl (jfr även 2 kap. 3 § vapenförordningen gällande i vilka fall en privatperson kan beviljas tillstånd att inneha ett helautomatiskt skjutvapen). För det fall ett sådant företag avser förmedla skjutvapen av samma slag i andra riktningen, dvs. från Sverige till utlandet bör samma omständigheter beaktas vid prövningen.

Därtill är det viktigt att företagets representanter känner till exportkontrollregelverket och de begränsningar som detta innebär för möjligheten att föra ut skjutvapen ur Sverige. De kontroller Polismyndigheten gör vid sin tillståndsprövning är mindre relevanta i sammanhanget. Till detta ska läggas att förslaget innebär att verksamheter som avser enbart rent militära skjutvapen som granatgevär, pansarvärnsvapen, haubitsar, kanoner, granatkastare och kulsprutor skulle komma att omfattas av Polismyndighetens tillståndsgivning och tillsyn.

För bedömningen av sådana verksamheter finns idag endast hos ISP den nödvändiga kompetensen. Vidare är det de omständigheter som beaktas vid en sådan tillståndsprövning som ISP gör utifrån krigsmaterielregelverket som är relevanta i sammanhanget. Det är i och för sig riktigt som anges i promemorian att tillståndskravet enligt 5 § krigsmateriellagen kommer att gälla även den som har vapenmäklartillstånd.

Det är dock inte tillräckligt eftersom det endast gäller när skjutvapnen befinner sig i utlandet. Dessutom kan det ifrågasättas om den som beviljas ett vapenmäklartillstånd kommer att äga vetskap om den regleringen eftersom tillståndshavaren inte kommer att stå under ISP:s tillsyn.

De företag som utifrån förslaget endast kommer att ha tillstånd enligt vapenlagen kommer alltså inte att stå under ISP:s tillsyn. Vidare kommer företagen i fråga inte heller vara underkastade de skyldigheter som tillståndshavare enligt krigsmateriellagen är. Krigsmateriellagen innehåller ett flertal skyldigheter vars iakttagande har stor betydelse för ISP:s möjligheter att bedriva tillsyn och som därmed är väsentliga för en framgångsrik exportkontroll. Det är naturligtvis en betydande brist ur ett exportkontrollperspektiv att företag som bedriver ovannämnd verksamhet inte kan bli föremål för adekvata kontrollåtgärder.

Mot bakgrund av ovan anförda anser ISP i motsats till vad som anförs i promemorian (s. 132) att det finns skäl att begränsa vapenmäklartillstånd enligt vapenlagen till att gälla vissa vapentyper och vissa mottagare. ISP föreslår att

vapenmäklartillstånd enligt vapenlagen endast ska gälla den som förmedlar vapen som inte är helautomatiska eller särskilt utformade för militär användning och som inte förmedlar till statliga mottagare inom eller utom landet.

Sådan verksamhet bör alltså vara underkastad tillståndskrav enligt krigsmateriellagen med följd att ISP förblir tillstånds- och tillsynsmyndighet. Om detta sker genom ett mer begränsat bemyndigande i krigsmateriellagen eller i krigsmaterieförordningen har ISP inga synpunkter på.

Löstagbara magasin, ljuddämpare och avfyrningsmekanismer

Det är riktigt som anförs i promemorian att löstagbara magasin, ljuddämpare och avfyrningsmekanismer utgör krigsmateriel, utom i de fall det rör sig om slätborrade sport- och jaktvapen som inte är särskilt utformade för militär användning och inte är helautomatiska. ISP delar emellertid inte promemorians bedömning att handel (i enlighet med ovan framförda inte heller tillverkning) med dessa föremål bör regleras enbart inom krigsmaterielregelverket.

Av de skäl som anförs ovan är Polismyndigheten och inte ISP den lämpligaste myndigheten att pröva frågor om tillstånd gällande löstagbara magasin, ljuddämpare och avfyrningsmekanismer när fråga är om civila skjutvapen. Samma gränsdragning mellan de två myndigheternas tillståndsgivning och de två regelverkens tillämpningsområde bör därför gälla beträffande dessa föremål som den ISP föreslår såvitt avser vapenmäklarverksamhet.

Det framgår inte av promemorian i vilken utsträckning utredaren anser att löstagbara magasin, ljuddämpare och avfyrningsmekanismer omfattas av det gällande undantaget i 4 § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Det kan konstateras att det inte nämns att den föreslagna ordningen innebär någon förändring i sak, vilket talar för att det är utredarens uppfattning att inget av föremålen omfattas av bestämmelsen. Samtidigt benämns föremålen vid flera tillfällen vapendelar, om än inte väsentliga sådana. Det talar för att utredaren anser att de omfattas av ovannämnda undantag.

Enligt ISP:s mening omfattar bestämmelsen i sin nuvarande lydelse i vart fall avfyrningsmekanismer såsom delar till handeldvapen. För den som avser att bedriva handel med avfyrningsmekanismer krävs alltså enligt ISP:s mening inget tillstånd enligt 4 § krigsmateriellagen. Ljuddämpare kan i strikt mening anses utgöra ett tillbehör till skjutvapen (se t.ex. krigsmaterieförteckningen ML1d) och inte en vapendel, men anges i det tidigare ändringsdirektivet 2008/51/EG och i förordning (EU) nr 258/2012 som en del till skjutvapen och omfattas enligt gällande bestämmelser, som ett med skjutvapen jämställt föremål, av tillståndskravet för vapenhandel. Även löstagbara magasin utgör enligt ML1d tillbehör till skjutvapen och inte delar.

Utifrån de förändringar som föreslås i promemorian är det emellertid ISP:s uppfattning att de framöver kommer att omfattas av undantagsbestämmelsen i 4 § krigsmaterieförordningen, utan att dess lydelse ändras. Ovannämnda föremål bör enligt ISP:s bedömning, i enlighet med vad promemorian föreslår, behandlas på

samma sätt. För det fall regeringen anser att föremålen inte är att anse som delar till handeldvapen bör 4 § krigsmaterieförordningen kompletteras med en uppräknning av dessa.

Därtill bör i sådant fall i 2 kap. 1 § första stycket b vapenlagen läggas till såväl avfyrningsmekanismer som löstagbara magasin och ljuddämpare. Att vapenhandlare ska behöva söka tillstånd för handel med dessa delar hos ISP i stället för hos Polismyndigheten framstår inte som ändamålsenligt. En sådan ordning innebär nämligen dels krav på dubbla tillstånd för vapenhandlare, dels att en myndighet som saknar möjlighet att utföra relevant kontroll ska pröva ansökan och dels att vapenhandlare skulle komma att stå under två olika myndigheters tillsyn för i stort sett samma verksamhet.

För den av ISP förespråkade regleringen talar i viss mån även att handel med väsentliga delar till skjutvapen ingår i definitionen av vapenhandlare. Som väsentliga delar nämns bl.a. lådan, inklusive både övre och nedre i tillämpliga fall. Som ISP förstår promemorians ställningstagande när det gäller avfyrningsmekanismer får tillämpningen visa i vilken utsträckning avfyrningsmekanismer som inte är lösa utan är en integrerad del av den nedre delen av lådan ska anse utgöra tillståndspliktiga sådana.

För det fall avfyrningsmekanismer anses omfattas av definitionen av väsentlig del i direktivet gäller enligt vapendirektivet samma bestämmelser för handel med dem som för handel med kompletta skjutvapen. Innebörden av det är bland annat att den som säljer sådana delar ska kontrolleras och registreras samma sätt som den som säljer kompletta skjutvapen. Som tidigare nämnt uppfylls inte de kraven när det gäller verksamheter som beviljas tillstånd att tillhandahålla krigsmateriel.

Tillverkarregister

ISP motsätter sig i och för sig inte att myndigheten åläggs att föra ett register över tillverkare av krigsmateriel, men anser att förslaget bör ges en annorlunda utformning. Till att börja med kräver vapendirektivet inte annat än att tillverkare av skjutvapen och ammunition omfattas av registret. Vidare gör sig i normalfallet inte samma kontrollskäl gällande såvitt avser annan krigsmateriel.

Eftersom annan tillståndsmyndighet, enligt utredningen, bör åläggas att föra ett register över ammunitionstillverkare bör med hänsyn till det anförda registret för ISP:s del kunna begränsas till tillverkare av skjutvapen, dvs. ML1, ML2 och vissa "robotar" i NIL4 i krigsmaterieförteckningen. Utöver detta framgår av registrets ändamål att det inte kommer att ha någon särskild betydelse för ISP:s verksamhet. När det gäller 18 b § 1 kan konstateras att den information som ISP är beroende av redan finns att tillgå i myndighetens ärendehanteringssystem idag och avseende 18 b § 2 bör påpekas att myndighetens uppdrag inte täcker de däri angivna ändamålen.

Registret är med andra ord till nytta främst för Polismyndighetens verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen visar med tydlighet att uppdraget att pröva ansökningar om tillstånd att tillverka skjutvapen som inte är helautomatiska eller särskilt utformade för militär användning är en uppgift för Polismyndigheten.

Artikel 2 i direktivet

Genom direktivet ändras andra meningen i artikel 2.2. Detta kommenteras inte närmare i promemorian. Med den nya lydelsen blir det tydligt att direktivets regler inte gäller överföringar som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009 / 43 /EG. Enligt ISP:s uppfattning saknar det betydelse för gällande krigsmaterielregelverk. Det kan dock finnas skäl att i det fortsatta arbetet med implementeringen av direktivet överväga huruvida bestämmelserna om överföring i 6 kap. vapenförordningen påverkas.

Carl Johan Wieslander
Ställföreträdande generaldirektör

Ställföreträdande generaldirektören Carl Johan Wieslander har beslutat detta remissvar. Biträdande chefsjuristen Tobias Bergkvist har varit föredragande.