



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato:
Kontor: Færdsels- og våbenkontoret
Sagsnr.: 2005-5001/21-0007
Dok.: SBE40160

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben

Resumé

Forslaget har til formål at gennemføre den del af FN's protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil (FN's våbenprotokol), som henhører under EU's kompetence. Forslaget skal ses i sammenhæng med EU's politik til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Forslaget indebærer en række stramninger af våbendirektivets regler om fremstilling, erhvervelse, salg, levering, transport og overførsel af skydevåben mv. Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vil ikke have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget til EU's gennemførelse af FN's våbenprotokol.

1. Baggrund

Rådet har ved brev af 17. maj 2006 fremsendt Kommissionens forslag af 2. marts 2006 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (KOM (2006) 93 endelig). Dansk sprogversion forelå 19. maj 2006.

Forslaget har til formål at gennemføre den del af FN's protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil fra 2001 (FN's våbenprotokol), som henhører under EU's kompetence.

FN's våbenprotokol knytter sig til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (også kaldet Palermo-konventionen) fra 2000 og har til formål at styrke det internationale samarbejde med henblik på at forebygge, bekæmpe og udrydde ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter og ammunition hertil.

Rådet vedtog den 16. oktober 2001 en rådsafgørelse om EU's undertegnelse af FN's våbenprotokol, og protokollen blev herefter undertegnet den 16. januar 2002 af EU.

Danmark har undertegnet, men ikke ratificeret FN's våbenprotokol. Det skyldes, at Rådets Juridiske Tjeneste i notat af 6. juli 2001 har anmodet alle medlemsstater om ikke at ratificere protokollen før, at der er gennemført den nødvendige regulering på EU-niveau, således at EU og medlemsstaterne kan foretage ratifikation samtidig.

Med henblik på at gennemføre FN's våbenprotokol på EU-niveau foreslår Kommissionen, at der gennemføres en række ændringer i Rådets direktiv af 18. juni 1991 om erhvervelse og besiddelse af våben. Kommissionens forslag har til formål at gennemføre disse ændringer.

Kommissionens forslag berører ikke de aspekter af protokollen, der ligger uden for anvendelsesområdet for direktiv 91/477, som f.eks. den import- og eksportkontrol, som medlemsstaterne udfører ved EU's ydre grænser.

2. Indhold

Forslaget til ændring af våbendirektivet er fremsat under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), særlig art. 95, stk. 1, hvoraf det bl.a. fremgår, at Rådet vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

Forslagets artikel 1, stk. 1, indebærer, at der i våbendirektivets artikel 1 indsættes en definition af henholdsvis "ulovlig fremstilling" og "ulovlig handel" af skydevåben og dele, komponenter og ammunition hertil.

Ved "ulovlig fremstilling" forstås fremstilling eller samling af skydevåben og dele, komponenter og ammunition hertil ved anvendelse af dele og komponenter, der har været genstand for ulovlig handel, uden licens eller tilladelse udstedt i henhold til national ret af en kompetent myndighed i

den medlemsstat, hvor fremstillingen eller samlingen finder sted, eller uden mærkning af skydevåbnene ved fremstillingen som krævet efter våbendirektivet.

Ved "ulovlig handel" forstås erhvervelse, salg, levering, transport eller overførsel af skydevåben og dele, komponenter og ammunition hertil fra eller gennem en medlemsstats område til en anden medlemsstats område, hvis en af de berørte medlemsstater ikke tillader det i overensstemmelse med dette direktiv, eller hvis skydevåbnene ikke er mærket i overensstemmelse med våbendirektivet.

Forslagets artikel 1, stk. 2, indebærer, at der i våbendirektivets artikel 4 indføres et krav om, at medlemsstaterne for at kunne identificere og spore alle skydevåben sikrer, at der ved fremstillingen af et skydevåben påsættes dette et unikt mærke, der angiver fabrikantens navn, fremstillingsland eller -sted og serienummer, eller de opbevarer et andet unikt og letanvendeligt mærke bestående af enkle geometriske symboler i kombination med en numerisk eller alfanumerisk kode, som gør det nemt for alle stater at identificere fremstillingslandet.

Det foreslås desuden, at medlemsstaterne fremover sikrer, at der ved overførsel af et skydevåben fra deres statslige lagre med henblik på permanent civil brug påsættes våbnet et passende unikt mærke, der gør det nemt for andre stater at identificere det land, hvor overførslen er foretaget.

Herudover foreslås det, at medlemsstaterne sikrer, at de registre, som våbenhandlere i overensstemmelse med våbendirektivets artikel 4 skal føre vedrørende til- og afgang af skydevåben mv. (våbenbøger) fremover opbevares i mindst 10 år.

Endelig foreslås en række redaktionelle ændringer af våbendirektivets artikel 4.

Efter forslagets artikel 1, stk. 3, skal medlemsstaterne fastsætte sanktioner for overtrædelser af relevante regler i national lovgivning, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og har en afskrækkende virkning.

Medlemsstaterne skal i den forbindelse sikre, at både forsætlig ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter og ammunition hertil og forsætlig forfalskning eller ulovlig sletning, fjernelse eller ændring af den mærkning, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, kan straffes, herunder også som forsøg og medvirken.

Det foreslås desuden, at overtrædelser skal kunne sanktioneres med konfiskation i overensstemmelse med artikel 2 i Rådets rammeafgørelse af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold (2005/212/RIA).

Artikel 1, stk. 4, indebærer, at definitionen af skydevåben i våbendirektivets bilag I ikke skal omfatte genstande, som er gjort definitivt uegnet til brug ved en inaktivering, der sikrer, at alle væsentlige dele af skydevåbnet er gjort definitivt ubrugelige og umulige at fjerne, udskifte eller ændre med henblik på reaktivering. Medlemsstaterne skal sikre, at inaktiveringsforanstaltningerne kontrolleres ved en kompetent myndighed for at sikre, at de ændringer, der er tilført et skydevåben, gør det definitivt ubrugeligt. Medlemsstaterne sørger for, at der i forbindelse med kontrollen udstedes en attest eller et dokument, der bekræfter skydevåbnets inaktivering, eller at der i dette øjemed påsættes skydevåbnet et klart synligt mærke.

Forslagets artikel 2 og 3 omhandler medlemsstaternes afrapporteringsforpligtelser i forhold til Kommissionen, offentliggørelse og ikrafttræden.

Forslagets artikel 4 fastslår, at direktivet er rettet til medlemsstaterne.

3. Gældende dansk ret

3.1 Definition af skydevåben mv.

Våbenlovens § 1, stk. 1, nr. 1, 2 og 7-9, omfatter efter sin ordlyd:

- skydevåben samt piber, låsestole, aftagelige magasiner, baskyler og ammunition til skydevåben,
- ammunition til skydevåben, derunder også patronhylstre, tændskruer, fænghætter, brandrør og projektiler,
- signalvåben og kombinerede gas- og signalvåben,
- lyddæmpere, såfremt de er konstrueret til montering på skydevåben, og
- optisk elektroniske sigtemidler med lysstråle eller med elektronisk lysforstærknings- eller infrarødt udstyr, såfremt de er konstrueret til montering på skydevåben.

Luft- og fjederbøsser, samt visse indstikningspatroner, slagteapparater og antikke skydevåben er dog undtaget efter våbenlovens § 1, stk. 2, og våbenbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

3.2 Fremstilling af skydevåben mv.

Det er forbudt uden tilladelse fra justitsministeren, eller den han bemyndiger dertil, at fremstille skydevåben mv., jf. våbenlovens § 1, stk. 1.

Fremstilling af skydevåben mv., som er konstrueret til militær anvendelse kræver endvidere tilladelse fra justitsministeren efter krigsmateriellovens § 2. Det følger dog af krigsmateriellovens §

14, at justitsministeren kan meddele dispensation fra tilladelseskravet til virksomheder, der kun i ringe omfang fremstiller krigsmateriel, udelukkende fremstiller sprængstoffer eller krudt, eller som udelukkende beskæftiger sig med underordnede delprocesser i fremstillingen.

Anvendelse af dele og komponenter, der har været genstand for ulovlig handel i forbindelse med fremstilling skydevåben mv., er ikke selvstændigt kriminaliseret i dansk ret. Producenten vil dog kunne straffes, hvis han selv har medvirket til den forudgående lovovertrædelse, f.eks. ulovlig indførsel af de pågældende dele eller komponenter.

Fremstilling af skydevåben uden identifikationsmærkning er som udgangspunkt ikke strafbart efter dansk ret. Der kan dog stilles vilkår om identifikationsmærkning i fremstillingstilladelsen.

3.3. Ulovlig handel med skydevåben mv.

Såvel indførsel som udførsel af skydevåben mv. er forbudt uden tilladelse, jf. våbenlovens § 1, stk. 1, og § 6, stk. 1.

Der gælder visse undtagelser for indførsel og udførsel af jagtvåben og ammunition til jagtvåben, jf. våbenbekendtgørelsen § 27-29 og bekendtgørelse om erhvervelse, besiddelse og transport af skydevåben for personer bosiddende i et EF-land. Disse undtagelser er gennemført i overensstemmelse med våbendirektivet.

Våbentransport er reguleret i våbenlovens § 7 a. Bestemmelsen forbyder transport af våben mv. til en række navngivne tredjelande, der er omfattet af en FN-, EU- eller OSCE-våbenembargo. Herudover er transport af våben mv. mellem tredjelande forbudt, hvis afsender- og modtagerlandet ikke har meddelt de nødvendige tilladelser til henholdsvis eksport og import. Justitsministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i § 7 a.

Våbenformidling er reguleret i våbenlovens § 7 b, som blev indført med henblik på gennemførelse af EU's fælles holdning af 23. juni 2003 om våbenmæglervirksomhed (2003/468/FUSP). Bestemmelsen fastslår, at det er forbudt uden tilladelse som mellemmand at forhandle eller arrangere transaktioner, som indebærer overførsel af våben mv. mellem lande uden for EU. Det er endvidere forbudt at købe eller sælge våben mv. som led i en overførsel mellem lande uden for EU eller i øvrigt arrangere en sådan overførsel som ejer af de nævnte våben mv. Forbuddet gælder ikke handlinger, som foretages i et andet EU-land eller uden for EU af personer med fast bopæl i udlandet.

Våbenlovgivningen indeholder ikke noget forbud mod at indføre, udføre, transportere eller formidle handler med skydevåben uden identifikationsmærke.

3.4. Mærkning af skydevåben mv.

Der gælder ingen særlige regler for våbenfabrikanter mærkning af skydevåben mv. Det følger dog af våbenlovens § 3, stk. 1, at justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om, at skydevåben mv. skal påføres identifikationsnummer.

Denne bemyndigelse er udnyttet i våbenbekendtgørelsen § 42, hvoraf det fremgår, at politiet kan pålægge indehavere af skydevåben mv., som ikke har et fabrikationsnummer, at forsyne disse med et identifikationsnummer efter politiets nærmere bestemmelse.

Forfalskning eller ulovlig sletning, fjernelse eller ændring af våbenmærkninger vil efter omstændighederne kunne straffes efter straffelovens § 176, stk. 3.

3.5. Opbevaring af våbenbøger

Våbendirektivets krav vedrørende godkendelse og autorisation mv. af våbenhandlere er gennemført i våbenbekendtgørelsens §§ 30-31.

Det fremgår af våbenbekendtgørelsens § 32, at en erhvervsdrivende, der har tilladelse efter våbenbekendtgørelsens § 30 og 31, skal føre en våbenbog, som er godkendt af politiet, over samtlige køb og salg af skydevåben. Tilsvarende gælder for skydevåben, som er indleveret til reparation, opbevaring eller er taget i kommission. I våbenbogen skal foretages sådanne optegnelser, at der kan ske identifikation af de enkelte skydevåben ved optegnelse af type, mærke, model, kaliber og fabrikationsnummer eller identifikationsnummer. Der skal endvidere kunne ske identifikation af leverandør, erhverver og den, som indgår aftale om reparation mv. Våbenbøgerne skal opbevares i mindst 5 år, uanset om den pågældende har stoppet sin erhvervsvirksomhed.

3.6. Inaktivering af skydevåben

Der findes ikke regler om inaktivering af skydevåben i våbenlovgivningen.

Efter en mangeårig, fast praksis stilles der krav om, at skydevåben skal være ubrugbargjort ved en gennemskæring på langs af alle dele med undtagelse af skæftet, for at de falder uden for reglerne i våbenlovgivningen. Justitsministeriet har dog i enkelte særlige tilfælde godkendt, at et skydevåben er blevet ubrugbargjort på anden måde. Der er i disse tilfælde foretaget en nøje individuel vurdering af det enkelte våben og de konkrete omstændigheder.

I alle tilfælde gives tilladelse til inaktivering af våben på betingelse af, at politiet ved hver enkelt inaktivering kontrollerer og attesterer, at inaktiveringen er sket i overensstemmelse med kravet om en gennemskæring på langs af alle relevante dele.

3.7. Forsøg og medvirken

Efter straffelovens § 21 straffes handlinger, som tilsigter at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, når denne ikke fuldbyrdes, som forsøg. Efter § 23 omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at begå en lovovertrædelse. Bestemmelserne finder anvendelse på alle strafbare forhold, jf. straffelovens § 2.

3.8. Strafferammer

Fremstilling, indførsel, udførsel, transport og formidling af skydevåben mv. uden tilladelse (eller dispensation), jf. våbenlovens §§ 1, 6, 7 a og 7 b, straffes i medfør af våbenlovens § 10, stk. 1, med bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 2 år.

Er der tale om forsætlig fremstilling, indførsel, udførsel, transport af våben, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, f.eks. automatiske skydevåben, kan forholdet henføres under straffelovens § 192 a, hvor strafferammen er fængsel indtil 6 år. Sker overtrædelsen af § 192 a med forsæt til terrorisme er strafferammen fængsel indtil livstid i medfør af straffelovens § 114 stk. 1, nr. 6.

Fremstilling af krigsmateriel uden den fornødne tilladelse kan straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. krigsmateriellovens § 15.

Overtrædelser våbenbekendtgørelsens § 32 og § 42 straffes ligeledes med bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 2 år, jf. bekendtgørelsens § 43, stk. 1 og 3.

Strafferammen for overtrædelse af straffelovens § 176, stk. 3, om forvanskning af mærker mv. er bøde eller fængsel i indtil 3 år, jf. bestemmelsens stk. 1.

3.9. Konfiskation

Efter straffelovens § 75, stk. 1, kan udbyttet ved en strafbar handling eller beløb svarende hertil helt eller delvist konfiskeres. Savnes der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til det indvundne udbytte.

Herudover kan der efter § 75, stk. 2, ske konfiskation af genstande, der har været brugt eller er bestemt til at bruges ved en strafbar handling. Endvidere kan der ske konfiskation af genstande, der er frembragt ved en strafbar handling, samt af genstande med hvilke der i øvrigt er begået en strafbar handling.

Efter straffelovens § 76 a gælder der en udvidet adgang til konfiskation ved visse forbrydelser, som kan medføre særligt stort udbytte.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til ændring af våbendirektivet vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, navnlig for så vidt angår våbenlovens definition af skydevåben mv. og reglerne for transport af våben, våbenformidling og mærkning af skydevåben.

Det er tvivlsomt, om udtrykket ”skydevåben, dele, komponenter og ammunition hertil” på alle punkter svarer til den i våbenlovens § 1, stk. 1, indeholdte definition af skydevåben mv. Det bemærkes, at udtrykket må fortolkes i overensstemmelse med FN’s våbenprotokols artikel 3, som bl.a. ses at omfatte dele af skydevåben, der ikke udtrykkeligt er nævnt i våbenlovens § 1, stk. 1, nr. 1.

Forslaget forudsætter en udvidelse af transportforbuddet i våbenlovens § 7 a, som alene forbyder transport af skydevåben mv. *til og fra* lande, som ikke har meddelt tilladelse hertil (indførsels- og udførselstilladelse), men derimod ikke transport *gennem* lande, der ikke har meddelt tilladelse hertil (transittilladelse).

Bestemmelserne vedrørende ”ulovlig handel” med skydevåben mv. synes herudover at indebære et forbud mod visse våbenformidlingsaktiviteter inden for EU. Det vil nødvendiggøre en lovændring, da de gældende danske regler om våbenformidling i våbenlovens § 7 b kun omfatter våbenformidlingsaktiviteter uden for EU.

I bemærkningerne til forslaget anføres det desuden, at våbenmæglere og våbenmægling må antages for omfattet af direktivets definition af ”våbenhandler”, hvilket vil indebære, at personer eller virksomheder, der erhvervsmæssigt udfører våbenformidlingsaktiviteter inden for EU – på samme måde som nationale våbenhandlere – skal underlægges krav om godkendelse og autorisation mv., jf. våbendirektivets art. 4.

Hvad angår mærkning af skydevåben mv. må det anses for tvivlsomt, om bemyndigelsesbestemmelsen i våbenbekendtgørelsens § 3, stk. 1, er tilstrækkelig til at gennemføre alle forslagens bestemmelser om mærkning af skydevåben mv.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til om ændring af våbendirektivet vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Fagligt Fælles Forbund, Danmarks Rederiforening, Dansk Skibsmæglerforening, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Statens Luftfartsvæsen, Scandinavian Airlines, Mærsk Air, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Danske Speditører, Dansk Transport og Logistik, Danske Våbenhandleres Brancheorganisation, Dansk Bøssehandler og Våbenhandler Forening, Våbenhistorisk selskab, Dansk Skytte Union, De Danske Skytteforeninger, Danmarks Jægerforbund, Dansk Land- og Strandjagt, Dansk Retspolitisk Forening og Institut for Menneskerettigheder.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at forslaget er begrundet i EU's tilslutning til FN's våbenprotokol, hvilket i sagens natur indebærer internationale forpligtelser, som skal opfyldes.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da forslaget har til formål at opfylde de forpligtelser, der følger af Rådets afgørelse af 16. oktober 2001 om EU's undertegnelse af FN's våbenprotokol, hvilket kun kan ske ved gennemførelse af lovgivning på EU-plan. Det bemærkes i øvrigt, at forslaget vedrører bekæmpelse af organiseret kriminalitet af grænseoverskridende karakter.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv overfor EU's gennemførelse af FN's våbenprotokol.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.