

Kommittédirektiv

Genomförande av ändringarna i EU:s vapendirektiv och en översyn av vapenlagstiftningen

Beslut vid regeringssammanträde den 12 maj 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till de författningsändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv på miniminivå. Utredaren ska också se över vapenlagstiftningen och ta ställning till vilka ändringar som bör göras i regelverket utifrån de tillkännagivanden från riksdagen som finns på vapenområdet. Det huvudsakliga syftet med översynen är att skapa ett regelverk som inte i onödan försvårar för legala vapeninnehavare som jägare och sportskyttar samt att göra regelverket mer överskådligt och lättillgängligt.

Utredaren ska bland annat

- analysera behovet av och lämna förslag på författningsändringar som är nödvändiga för att genomföra ändringsdirektivet på miniminivå, och
- ta ställning till om regelverket behöver förenklas eller ändras för att inte vara onödigt betungande för legala vapeninnehavare och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Uppdraget att föreslå hur ändringsdirektivet ska genomföras ska redovisas senast den 11 november 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 10 november 2023.

Uppdraget att föreslå hur ändringsdirektivet ska genomföras

Ändringsdirektivet och tillhörande rättsakter

Inom EU finns bestämmelser om kontroll av vapen i rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (vapendirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/51/EG om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (2008 års ändringsdirektiv). Båda direktiven är genomförda i svensk rätt. I maj 2017 antogs ytterligare ett direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (ändringsdirektivet).

Ändringsdirektivet har till huvudsyfte att motverka att skjutvapen missbrukas för brottslig verksamhet. Genom ändringsdirektivet skärps vapendirektivets krav när det gäller bland annat märkning, reglering av vapenhandlar- och vapenmäklarverksamhet, registerföring, förbud för förvärv och innehav av vissa vapen och viss ammunition, omprövning av tillstånd, reglering av vapenmagasin och andra vapendelar samt utbyte av information mellan medlemsstaterna. Ändringsdirektivet skulle i de flesta delar ha varit genomfört senast den 14 september 2018. Direktivet har ännu inte genomförts i svensk rätt. Vapendirektivet och efterföljande ändringar har kodifierats genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

Till ändringsdirektivet finns ett genomförandedirektiv om fastställande av tekniska specifikationer för märkningen, kommissionens direktiv (EU) 2019/68 om fastställande av tekniska specifikationer för märkning av skjutvapen och deras väsentliga delar enligt rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (genomförandedirektivet). Direktivet skulle ha varit genomfört senast den 17 januari 2020. Som en konsekvens av att ändringsdirektivet inte har genomförts har inte heller detta direktiv genomförts.

Av ändringsdirektivet följer att medlemsstaterna ska utbyta information om vissa avslag på ansökningar om vapentillstånd. Kommissionen har antagit en förordning som närmare beskriver hur informationsutbytet ska gå till, kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1423 om fastställande i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av de närmare formerna för det systematiska utbytet av information på elektronisk väg om avslag på ansökningar om tillstånd att förvärva eller inneha vissa

skjutvapen. Förordningen skulle ha börjat tillämpas från och med den 31 januari 2022. Med anledning av att ändringsdirektivet inte är genomfört i svensk rätt har förordningen inte börjat tillämpas.

Vilka författningsändringar behövs för att genomföra direktiven?

Frågan om hur ändringsdirektivet ska genomföras i svensk rätt har utretts i promemorian Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv (Ds 2018:1). I oktober 2020 lade regeringen fram ett förslag till genomförande (prop. 2020/21:42), som röstades ned av riksdagen med hänvisning till att förslaget innebar en överimplementering av direktivet. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att ett genomförande inte ska gå längre än vad direktivet kräver (bet. 2019/20:JuU33 punkt 10, rskr. 2019/20:304 och bet. 2020/21: JuU11 punkt 2, rskr. 2020/21:167).

Kommissionen fattade i februari 2022 beslut om att stämma Sverige i EU-domstolen på grund av för sent genomförande av ändringsdirektivet. Kommissionen har också avgett ett motiverat yttrande med anledning av att genomförandedirektivet inte har genomförts. För att regeringen ska kunna lägga fram ett nytt förslag på genomförande behöver frågan utredas på nytt. Det behöver också övervägas hur genomförandedirektivet ska genomföras.

Vapendirektivet är ett minimidirektiv vilket innebär att medlemsstaterna får anta bestämmelser som är strängare än de som finns i direktivet. En utgångspunkt för uppdraget ska dock vara att genomförandet av ändringsdirektivet ska ske på absolut miniminivå. Utredaren ska också beakta att direktivet ger utrymme för medlemsstaterna att fastställa märkningskrav för vapen och vapendelar av särskilt stor historiskt värde i nationell rätt.

Utredaren ska

- analysera behovet av och lämna förslag på författningsändringar som är nödvändiga för att genomföra ändringsdirektivet på miniminivå,
- ta ställning till om det behövs några författningsändringar för att förordningen om informationsutbyte ska kunna tillämpas, och
- överväga hur genomförandedirektivet ska genomföras i svensk rätt och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över vapenlagstiftningen

En generell översyn av regelverket

Den nu gällande vapenlagen (1996:67) trädde i kraft år 1996. Sedan dess har ändringar gjorts i lagen vid ett flertal tillfällen. Lagen kompletteras av vapenförordningen (1996:70) samt av föreskrifter och allmänna råd som utfärdats av Polismyndigheten och Naturvårdsverket. Vad gäller tillverkning och utförelse av vissa skjutvapen och viss ammunition finns bestämmelser i lagen (1992:1300) om krigsmateriel och i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. För ammunition som räknas till explosiva varor finns även bestämmelser i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Vapenlagstiftningen måste vara utformad så att den i möjligaste mån motverkar förekomsten av illegala vapen i landet och förhindrar att vapen kommer till brottslig användning. Samtidigt får lagstiftningen inte vara onödigt betungande för legala vapeninnehavare som jägare och sportskyttar.

Riksdagen har beslutat flera tillkännagivanden om en generell översyn av vapenlagstiftningen i syfte att skapa ett regelverk som inte i onödan försvårar för jakt och sportskytte (bet. 2018/19:JuU29 punkt 9, rskr. 2018/19:298, bet. 2019/20:JuU33 punkt 8, rskr. 2019/20:304, bet. 2020/21: JuU5 punkt 2 rskr. 2020/21:31 och bet. 2020/21:JuU30 punkt 7, rskr. 2020/21:398). På vapenområdet finns också flera andra tillkännagivanden som kan hanteras inom ramen för en större översyn av lagstiftningen (se t.ex. bet. 2021/22:JuU28, rskr. 2021/22:275). Det finns därmed ett behov av att se över vapenlagstiftningen och överväga vilka ändringar som bör göras i regelverket utifrån de tillkännagivanden från riksdagen som finns på vapenområdet.

En utgångspunkt för uppdraget ska vara att skapa ett regelverk för tillståndsgivning och innehav av vapen och vapendelar som inte i onödan försvårar för legala vapeninnehavare som jägare och sportskyttar samtidigt som förekomsten av illegala vapen motverkas på ett effektivt sätt. Det kan bland annat övervägas om processen vid vapenbyte kan förenklas och om kravet på synnerliga skäl för innehav av helautomatiska vapen och enhandsvapen kan förtydligas (bet. 2019/20:JuU33 punkt 13 och 14, rskr. 2019/20:304 och bet. 2020/21:JuU30 punkt 8 och 9 rskr. 2020/21:398). I enlighet med riksdagens tillkännagivanden ska det också övervägas om en tydligare åtskillnad bör göras mellan bestämmelser som rör jakt- och sportskyttars vapenhantering och de straffrättsliga bestämmelserna som syftar till att komma till rätta med illegal vapenhantering.

En annan utgångspunkt för uppdraget ska vara att – så långt det bedöms ändamålsenligt – upprätthålla nuvarande skyddsnivå i lagstiftningen. I översynen ska relevanta tillkännagivanden från riksdagen beaktas.

Utredaren ska

- lämna förslag på ändringar som bedöms nödvändiga för att göra vapenlagstiftningen mer överskådlig och lättillgänglig,
- ta ställning till om reglerna för tillståndsgivning och innehav av vapen och vapendelar behöver ändras för att inte vara onödigt betungande för legala vapeninnehavare,
- ta ställning till om en tydligare åtskillnad bör göras mellan bestämmelser som rör legala vapeninnehavares vapenhantering och de straffrättsliga bestämmelserna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Nedan följer en närmare redogörelse för frågor som utredaren särskilt ska uppmärksamma inom ramen för sin översyn.

Handläggningstiderna i ärenden om vapentillstånd

Handläggningstiderna i ärenden om vapentillstånd påverkar både jägare och sportskyttar negativt. Långa handläggningstider berör inte bara den som vill söka vapentillstånd för ett nytt vapen utan även den som behöver förnya sitt tillstånd var femte år (s.k. femårslicens).

För att kunna korta handläggningstiderna i vapentillståndsärenden finns det skäl att undersöka om ärendena kan effektiviseras i något avseende. Det kan exempelvis övervägas om flera femårslicenser bör kunna omprövas gemensamt i stället för att separata ansökningar om förnyelse ska ges in i anslutning till att respektive femårsperiod löper ut.

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska verka för att handläggningstiderna i vapenlicensärenden minskar och att det därvid ska övervägas om servicegarantier och ett krav på skyndsamt handläggning eller en skarp tidsgräns bör införas (bet. 2019/20:JuU33 punkt 6, rskr. 2019/20:304 och bet. 2020/21:JuU30 punkt 6, rskr. 2020/21:398).

Utredaren ska därför

- undersöka om handläggningen i ansökningsärenden – både vad gäller nya vapentillstånd och femårslicenser – kan effektiviseras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förtydligande av kraven för vapentillstånd

För att få tillstånd att inneha ett skjutvapen för skjutning krävs bland annat att vapnet är lämpat för det ändamål som tillståndet ska avse (2 kap. 5 § andra stycket vapenlagen). Vid jakt får endast sådana vapen som uppfyller de krav som Naturvårdsverket föreskriver användas. Polismyndigheten ska göra en självständig bedömning av om ett visst vapen är lämpat för jakt utifrån de krav som uppställs i såväl Naturvårdsverkets föreskrifter som i vapenlagen.

Kritik har riktats mot att Polismyndigheten har för stort tolkningsutrymme när det gäller att avgöra om ett visst vapen är lämpat för sitt ändamål. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att reglerna behöver förtydligas för att minska risken för att lika fall behandlas olika och för att jägare felaktigt nekas tillstånd att inneha vapen. Enligt tillkännagivandet bör det särskilt tydliggöras att Polismyndighetens licensprövning endast ska omfatta licenspliktiga vapendelar (bet. 2020/21:JuU30 punkt 10, rskr. 2020/21:398).

Utredaren ska därför

- se över de krav som gäller för att enskilda ska meddelas tillstånd att inneha skjutvapen, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för att förtydliga regleringen.

Ska vapengarderoben utökas med fler vapen?

Den s.k. vapengarderoben utgör en presumtion för hur många vapen en person kan anses ha behov av. Garderoben är avsedd att återspegla ett normalbehov inom vilken en schablonmässig prövning av sökandens behov kan göras. Vapengarderoben för jakt omfattar fyra vapen, om det inte finns omständigheter som talar för att sökanden behöver fler vapen än så. Tillstånd till fler än sex vapen får beviljas endast om sökanden visar att det finns ett mycket kvalificerat behov av ytterligare vapen (2 kap. 4 § femte stycket vapenförordningen).

Vad gäller målskjutningsvapen finns inte någon presumtion motsvarande vad som gäller för jaktvapen. En behovsprövning ska i stället göras vid varje ansökan om tillstånd. För tillstånd till fler än tio enhandsvapen eller åtta andra vapen för målskjutning krävs att sökanden visar att det finns ett mycket kvalificerat behov av ytterligare vapen (2 kap. 4 a § vapenförordningen).

Svenska Jägareförbundet har i en skrivelse till regeringen (Ju2016/02691) framfört att vapengarderoben för jakt bör utökas till att omfatta fler vapen. Enligt förbundet har jägarnas normalbehov ökat i takt med att viltstammarna har förändrats vilket ställer krav på annan och specialiserad beväpning. Av samma skäl har riksdagen riktat ett tillkännagivande till regeringen om att se över antalet vapen som ingår i garderoben (bet. 2018/19:JuU29 punkt 20, rskr. 2018/19:298 och bet. 2020/21:JuU30 punkt 13, rskr. 2020/21:398). Riksdagen har också tillkännagett att det bör utredas om ett större antal vapen ska tillåtas för jakt och sportskytte (bet. 2018/19:JuU29 punkt 9, rskr. 2018/19:298).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om – och i så fall i vilken utsträckning – det finns behov av att utöka vapengarderoben för jakt med fler vapen eller vapendelar,
- ta ställning till om – och i så fall i vilken utsträckning – det finns behov av att ändra gränsen för när ett mycket kvalificerat behov av ytterligare vapen ska påvisas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kravet på yrkesmässighet för att driva handel med skjutvapen

För att få tillstånd att driva handel med skjutvapen krävs bland annat att handeln bedrivs yrkesmässigt (2 kap. 10 § första stycket vapenlagen). I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste ha en viss omfattning. I förarbetena anges några tiotal transaktioner om året som en lämplig riktlinje för att kravet ska anses tillgodosett (prop. 1990/91:130 s. 39). I dåvarande Rikspolisstyrelsens allmänna råd anges minst 20 transaktioner per år som ett nedre riktmärke.

Oro har framförts över att kravet på yrkesmässighet riskerar att leda till att seriösa vapenhandlare tvingas att stänga ner sin verksamhet för att de inte kommer upp i tillräckligt antal transaktioner. Riksdagen har tillkännagett att det bör göras en översyn av vad kravet på yrkesmässighet ska innebära i syfte

att fler vapenhandlare ska kunna fortsätta bedriva sin verksamhet (bet. 2020/21:JuU30 punkt 17, rskr. 2020/21:398).

Utredaren ska därför

- undersöka om det finns anledning att ändra de krav som gäller för att en verksamhet ska anses bedrivas yrkesmässig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kvalifikationsgrunderna för grovt vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

I vapenlagen respektive lagen om brandfarliga och explosiva varor anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt, s.k. kvalifikationsgrunder. År 2020 infördes en ny kvalifikationsgrund som innebär att det särskilt ska beaktas om vapen eller explosiva varor innehafts eller hanterats i en sådan miljö att de typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning. Det har därefter påtalats att det är oklart om den nya kvalifikationsgrunden omfattar situationen att vapen påträffas med avslipade serienummer (bet. 2017/18:JuU8, punkt 3, rskr. 2017/18:65 och bet. 2020/21:KU21, rskr. 2020/21:371).

Utredaren ska därför

- analysera om det krävs några ändringar i vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor för att omständigheten att vapen och explosiva varor påträffas med avslipade serienummer särskilt ska kunna beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag samt för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska även redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. I den del av uppdraget som rör handläggningstiderna i vapentillståndsärenden ska utredaren samverka med Polismyndigheten.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Naturvårdsverket, Inspektionen för strategiska produkter och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt andra myndigheter som kan vara berörda av aktuella frågor. Möten ska i den utsträckning som utredaren bedömer lämpligt hållas med följande organisationer: Jägarnas Riksförbund, Svenska Jägareförbundet, Svenska Dynamiska Sportskytteförbundet, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Skidskytteförbundet, Svenska Skyttesportförbundet, Svenska Vapensamlarföreningen och Sveriges Vapenhandlareförening.

Om det bedöms ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget, får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget att föreslå hur ändringsdirektivet och genomförandedirektivet ska genomföras ska redovisas senast den 11 november 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 10 november 2023.

(Justitiedepartementet)