

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni

COM(2006) 93 wersja ostateczna — 2006/0031 (COD)

(2006/C 318/14)

Dnia 7 lipca 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 26 lipca 2006 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 429. sesji plenarnej w dniach 13 — 14 września 2006 r. (posiedzenie z dnia 13 września 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 186 do 7, 12 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie dokumentu Komisji

1.1 Niniejszy wniosek ma na celu aktualizację dyrektywy 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. ⁽¹⁾, która po szczycie Rady Europejskiej w Fontainebleau w 1984 r. po raz pierwszy uznała potrzebę przyjęcia skutecznych zasad umożliwiających przeprowadzanie kontroli nabywania i posiadania broni palnej w państwach członkowskich oraz jej przewożenia do innego państwa członkowskiego w świetle kryteriów ustanowionych w Protokole z Palermo załączonym do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, do podpisania której Komisja została upoważniona w imieniu Wspólnoty Europejskiej ⁽²⁾.

1.2 Wniosek ma zatem na celu zapewnienie prawnego egzekwowania wymienionego wyżej protokołu dodatkowego do międzynarodowej konwencji, którą Komisja podpisała w imieniu Unii. Innymi słowy, dzięki przyjęciu tego rodzaju *modus operandi* Unia zyskuje prawo zajmowania się przedmiotowym zagadnieniem, a zapisy protokołu stają się bezpośrednio wiążące dla państw członkowskich, tzn. nie ma potrzeby, by ubiegały się one o podpisanie wspomnianego protokołu lub o przyjęcie jakiegokolwiek zalecenia Wspólnoty w tej sprawie, gdyż obowiązek taki wynika z tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej ⁽³⁾.

1.3 Określone zostały ogólne cele, w ramach których należy:

- ujednoczyć odpowiednie prawodawstwo europejskie,
- zwalczać nielegalny rynek broni przeznaczonej do użytku cywilnego,
- zwalczać przenikanie legalnej broni na nielegalny rynek.

1.4 W konsekwencji rozpatrywany obecnie wniosek proponuje wprowadzenie mechanizmów obowiązujących państwa członkowskie w celu zwiększenia spójności, skuteczności

i szybkości działania dyrektywy z 1991 r. w odniesieniu do wyznaczonych przez nią mechanizmów i celów.

1.5 Wniosek w szczególności:

- a) aktualizuje ogólne pojęcie nielegalnej produkcji, a następnie określa różne rodzaje przestępstw związane z nielegalnym wytwarzaniem, fałszowaniem i obrotem bronią, za które powinny grozić kary proporcjonalne do szkód wyrządzonych społeczeństwu;
- b) zaleca instrumentalne środki monitorowania i śledzenia broni, najlepszym przykładem jest tutaj jej znakowanie, a także zasady jej neutralizacji/dezaktywacji;
- c) ustanawia zasady i środki na rzecz zwiększonej kontroli pewnych rodzajów działalności związanej z handlem bronią.

2. Ramy społeczno-polityczne proponowanego środka w obecnym kontekście międzynarodowym

2.1 Międzynarodowa przestępczość charakteryzuje się wysokim stopniem zorganizowania oraz jest produktem ubocznym dzisiejszych, narażonych na znaczne niebezpieczeństwa społeczeństw opartych na globalizacji wiedzy, komunikacji i informacji.

2.1.1 Przestępczość międzynarodowa stanowi także jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla integralności państw, zaś bardziej ogólnie, dla samej podstawy demokratycznej, która je charakteryzuje. W skrajnych przypadkach mogłaby ona nawet doprowadzić do powstania alternatywnych i nielegalnych form kontrolowania Wspólnoty.

2.2 W przypadku tej formy przestępstwa i w wyniku wielowymiarowego i wysoce zróżnicowanego charakteru zagrożeń, różne rodzaje przestępczej działalności pokrywają się

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U L 256 z 13.9.1991, s. 51). Opinia EKEŚ-u: Komitet, dzięki pracom swojej ówczesnej Sekcji ds. Społecznych, Rodzinnych, Edukacyjnych i Kulturalnych (sprawozdawca: Gerrit Cornelis VAN DAM) wydał w dniu 17 grudnia 1987 r. opinię (Dz.U C 35 z 8.2.1988, s. 5), w której poddał surowej krytyce zbyt ograniczony zakres środków kontroli transferu broni pomiędzy państwami członkowskimi.

⁽²⁾ Decyzja Rady z 16 października 2001 r. (Dz.U L 280 z 24.10.2001)

⁽³⁾ Innymi słowy, jako część wspólnej polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa.

i zachodzą na siebie. Terroryzm i przestępczość zorganizowana są blisko ze sobą powiązane, zaś oba te zjawiska wiążą się ściśle z handlem bronią i amunicją⁽⁴⁾.

2.3 Według oficjalnych szacunków na świecie znajdują się obecnie w obiegu setki milionów sztuk nielegalnej lekkiej broni, odpowiedzialnej za śmierć setek tysięcy ludzi rocznie, z czego ponad połowa ofiar jest wynikiem wewnętrznych konfliktów w różnych krajach Azji i Afryki. W kategoriach finansowych jest to niewątpliwie bardzo dochodowy interes, jednak z humanitarnego punktu widzenia jego wpływ jest katastrofalny.

2.4 Państwa członkowskie Unii Europejskiej muszą odpowiedzieć na tę sytuację międzynarodową w sposób odpowiedni i konsekwentny. W tym celu rozwiązania legislacyjne, zarówno prewencyjne jak i represyjne, muszą być zharmonizowane i prowadzić do stosowania wspólnej i zintegrowanej polityki.

2.5 Temat niniejszego wniosku łączy w sobie zasady rynkowe z ważnymi kwestiami wewnątrzspółnotowego bezpieczeństwa — zasadniczej wartości każdego społeczeństwa demokratycznego, od której Unia nie może odstąpić. Bezpieczeństwo jest w istocie podstawowym warunkiem korzystania z wszelkich wolności.

2.6 Ujmując rzecz prosto chodzi tutaj o określenie wymogów, jakie należy spełnić, by utworzyć europejską przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla wszystkich obywateli, która to kwestia jest ściśle związana z trzecim filarem integracji europejskiej. Poza tym, że handel bronią stwarza zagrożenie dla integralności państw członkowskich, jest on także ważnym czynnikiem ryzyka w dziedzinie spraw wewnętrznych UE.

2.7 Wspólnota już wcześniej odczuła potrzebę stawienia czoła temu zagrożeniu na swoim terytorium, co zaowocowało przyjęciem dyrektywy Rady 91/477/EWG z dn. 18 czerwca 1991 r. Następnie wspólne działania UE z dn. 17 grudnia 1998 r.⁽⁵⁾ skłoniło poszczególne państwa członkowskie do wdrożenia środków zmierzających do poprawy i wzmocnienia kontroli broni i amunicji; podejście to znalazło swój oddźwięk w rozmaitych raportach rocznych, które opublikowano od tamtego czasu⁽⁶⁾.

2.8 Później także Organizacja Narodów Zjednoczonych poświęciła uwagę tej kwestii, i nawet wsparła szereg działań w tym zakresie. W konsekwencji powołała specjalny komitet⁽⁷⁾

mający za zadanie przygotowanie międzynarodowej konwencji przeciw zorganizowanej przestępczości transgranicznej, która została przyjęta dwa lata później w Palermo⁽⁸⁾. Przyczyniła się ona w krótkim czasie do lepszego zrozumienia, jak duże znaczenie ma w tym kontekście handel bronią palną.

2.9 Następnie powstał protokół dodatkowy do wspomnianej wyżej konwencji dotyczący nielegalnego wytwarzania i obrotu bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, który doprowadził do tzw. procesu wiedeńskiego; od 1 września 2001 r. mogą przystąpić do niego wszystkie zainteresowane strony, niemniej pojawiły się pewne opóźnienia w podpisaniu i ratyfikacji owego protokołu przez państwa członkowskie UE.

3. Uwagi ogólne

3.1 Podstawa prawna

3.1.1 Artykuł 95 TWE stanowi wystarczającą podstawę włączenia przedmiotowej dyrektywy do wspólnotowego porządku prawnego, ponieważ jest ona środkiem dotyczącym działania rynku wewnętrznego i objętym procedurą określoną w art. 251.

3.1.2 Zastosowanie dyrektywy jest w tym przypadku poprawne, zwłaszcza jeśli uwzględni się zasadę hierarchii aktów prawnych, a w szczególności rodzaj aktu prawnego, który ma zostać zmieniony.

3.1.3 Komitet popiera zatem inicjatywę Komisji i uważa, że jej podstawa prawna jest zgodna z zamierzonymi celami⁽⁹⁾.

3.2 Istota wniosku Komisji

3.2.1 Przyjmując protokół dodatkowy do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, Komisja słusznie opiera swoje podejście na zapisanych w tymże protokole fundamentalnych zasadach głoszących, że konieczne jest zwalczanie i eliminowanie nielegalnego wytwarzania broni palnej, jej części, komponentów i amunicji oraz handlu nimi, jak również zapobieganie im, zważywszy na zagrożenie, jakie działalność ta stwarza dla dobra narodów i dla ich prawa do pokojowej egzystencji.

3.2.2 Komitet podziela tę troskę i w pełni popiera inicjatywę Komisji.

3.2.3 Komitet pragnie zwrócić uwagę, że kwestię tę podejmował kilkakrotnie Parlament Europejski i że była ona przedmiotem szeregu pisemnych zapytań skierowanych do Komisji⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ Problem ujawniania źródeł amunicji, choć leżący poza zakresem uwzględnionym we wniosku Komisji, był już poruszany w kontekście wprowadzania do obrotu i kontroli materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego — patrz dyrektywa 93/15/EWG z 5 kwietnia 1993 r. (DzU L 121 z 15.5.1993, s. 20, opinia EKES-u — DzU C 313 z 30.11.1992, s. 13), zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 z 29 września 2003 r. (DzU L 284 z 31.10.2003, s. 1, opinia EKES-u — DzU C 241 z 7.10.2002, s. 128), dyrektywa 2004/57/WE z 23 kwietnia 2004 r. (DzU L 127 z 29.4.2004, s. 73), decyzja Komisji 2004/388/EC z 15 kwietnia 2004 r. (DzU L 120 z 24.4.2004, s. 43) i program przedstawiony w Komunikacie Komisji z 15 lipca 2005 r. w sprawie środków zmierzających do poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych, detonatorów, materiałów do produkcji bomb i broni.

⁽⁵⁾ Zostało ono później włączone do programu UE w sprawie zwalczania nielegalnego handlu bronią konwencjonalną z czerwca 1997 r.

⁽⁶⁾ Dla okresu 2001 — 2003 patrz odpowiednio: DzU C 216 z 1.8.2001, s. 1, DzU C 330 z 31.12.2002, s. 1 i DzU C 312 z 22.12.2003, s. 1

⁽⁷⁾ Na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 53/111 z dnia 9 grudnia 1998 r.

⁽⁸⁾ Na mocy rezolucji nr 55/25 z dnia 15 listopada 2000 r.

⁽⁹⁾ Potrzebna jest jednak pogłębiona dyskusja na temat podstawy prawnej, która zdaniem Komisji upoważnia ją do regulowania kwestii związanych z prawem karnym w zaproponowanej przez siebie poprawce do art. 16 dyrektywy 91/477/EWG.

⁽¹⁰⁾ W tym zwłaszcza złożonych w formie pisemnej pytań posłów do Parlamentu Europejskiego: Marii Berger — P-4193/97 (DzU C 223/70 z 17.7.1998) Christophera Hühne — E-1135/01 (DzU C 350 E/78 z 11.12.2001) i Gehrarda Schmida — E-1359/02 (DzU C 229 E/209 z 26.9.2002).

3.2.4 Ponadto w ramach swoich stosunków zewnętrznych Rada zwróciła szczególną uwagę na potrzebę pomocy państwom trzecim w opracowaniu stosownego ustawodawstwa i uregulowań w zakresie własności, posiadania, sprzedaży i przepływu broni oraz amunicji, jak też w zakresie korzystania z nich, gdyż stanowi to środek zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa oraz przyczynienia się do zrównoważonego rozwoju⁽¹¹⁾.

3.2.5 Kwestia ta wiąże się jednak wyraźnie także ze zwalczaniem terroryzmu⁽¹²⁾, praniem brudnych pieniędzy, z identyfikacją, wykrywaniem, zamrożeniem, zajęciem i konfiskatą narzędzi przestępczości oraz zysków z niej pochodzących⁽¹³⁾, z kontrolą materiałów wybuchowych do użytku cywilnego⁽¹⁴⁾ oraz w ogólności ze wszystkimi środkami działania mającymi na celu zwalczania bandytyzmu i przestępczości zorganizowanej.

3.2.6 W tym względzie Komitet nie tylko z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji; ale nader gorąco ją popiera i wyraża nadzieję, że Parlament Europejski i Rada w pełni ją uwzględnią.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Artykuł 1 przedmiotowego wniosku zmienia następujące artykuły dyrektywy 91/477/EWG:

- 1 — dodanie dwóch nowych punktów,
- 4 — nadanie nowego brzmienia,
- 16 — nadanie nowego brzmienia,
- załącznik I — nadanie nowego brzmienia począwszy od lit a) oraz dodanie nowego punktu.

4.1.1 Wszystkie zaproponowane zmiany zyskują aprobatę Komitetu w zakresie, w jakim odpowiednio odzwierciedlają one postanowienia protokołu, na którym się opierają.

4.2 W art. 2 zawarto ustalenia, które będą wiążące dla państw członkowskich, jeśli proponowana dyrektywa zostanie przyjęta; nie określono jednak czasu obowiązywania okresu przejściowego, pomimo bezpośredniego wejścia w życie dyrektywy (patrz. art. 3).

4.2.1 Jeśli chodzi o wyżej wspomnianą kwestię, nie uważa się, by istniała jakakolwiek potrzeba większych opóźnień w transponowaniu dyrektywy po jej przyjęciu. W istocie skutki

dyrektywy dla jej adresatów będą zasadniczo zależały od samego procesu legislacyjnego, zwłaszcza od stosowania prawa karnego, od przystosowania podmiotów gospodarczych do nowych zasad dostępu do zawodu wytwórcy lub sprzedawcy broni oraz od sposobu zorganizowania rejestrów przepływów handlowych. Uważa się, że okres 12 — 18 miesięcy powinien wystarczyć na zrealizowanie powyższych zadań.

4.3 Co się tyczy klasyfikacji omawianych rodzajów przestępstw, istniejące prawo porównawcze w państwach członkowskich⁽¹⁵⁾ mogłoby stanowić przydatne uzupełnienie dorobku wspólnotowego, a stosowny system kar mógłby być poddany dyskusji w Radzie Europejskiej w najszybszym możliwym terminie.

4.4 Ponadto, być może warto by było sprecyzować, że zawarte w przedmiotowym wniosku pojęcie „nielegalnego handlu” powinno być rozpatrywane w kontekście walki ze zorganizowaną przestępczością międzynarodową, po to aby ograniczyć stosowanie sankcji karnych do przypadków odnoszących się wyłącznie do konkretnej sfery zagadnień określonej we wspomnianej powyżej konwencji ONZ.

4.5 Co się tyczy postanowienia zawartego w pkt. III lit. c) załącznika I do dyrektywy w sprawie broni zabytkowej lub reprodukcji takiej broni, EKES wzywa Komisję do zharmonizowania tych przepisów na szczeblu wspólnotowym.

4.6 Na koniec może warto by było odnieść się do przypadków korzystania z broni w trakcie polowań, w ramach aktywności sportowej lub do celów kolekcjonerskich, gdyż także w tych dziedzinach pierwszeństwo powinny mieć względy bezpieczeństwa, zważywszy na naturę, lub raczej śmiertelności charakter, omawianych przedmiotów. W istocie określenie powodów posiadania broni zależy tak naprawdę od arbitralnej woli posiadacza udzielenia takiej informacji — istnieje tutaj szerokie pole do niewłaściwego jej wykorzystania lub nadużyć w tym zakresie, którym trzeba w jak największym stopniu zapobiec. W tym kontekście należy zalecić — zgodnie z ogólnymi założeniami omawianego wniosku — by państwa członkowskie miały obowiązek wymagania, by posiadacze broni dokonywali jej rejestracji, posiadali na nią licencję lub spełniali inne wymogi procedury administracyjnej upoważniającej do używania lub noszenia broni, w którą zaangażowane byłyby krajowe organy bezpieczeństwa odpowiedzialne za monitorowanie i kontrolę.

Bruksela 13 września 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹¹⁾ Patrz decyzja Rady z dnia 15 listopada 1999 r. w sprawie Kambodży (DzU L 294 z 16.11.1999, s. 5)

⁽¹²⁾ Decyzja ramowa w sprawie zwalczania terroryzmu (COM(2001) 521 wersja ostateczna) z dnia 19.9.2001 i opinia EKES-u 1171/2006

⁽¹³⁾ Decyzja ramowa z dnia 6 lipca 2001 r. (DzU L 182 z 5.7.2001)

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa 93/15/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. (DzU L 121 z 15.5.1993) zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 z dnia 29 września 2003 r. (DzU L 284 z 31.10.2003)

⁽¹⁵⁾ Na przykład przyjęta ostatnio w Portugalii ustawa nr 5/2006 z dnia 23 lutego 2006 r. obejmuje już wszystkie proponowane obecnie środki.