



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Frida Carlstedt

Illegal handel med utrotningshotade djurarter

En rättsteknisk analys av de internationella handelsreglerna

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

Termin för examen: HT2013

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund och utgångspunkter	5
1.2 Problemformulering	6
1.2.1 Syfte och frågeställningar	6
1.2.2 Avgränsningar	6
1.3 Teori	7
1.4 Metod och material	8
1.5 Forskningsläget	9
1.6 Disposition	10
2 HANDELN UR ETT NATUVETENSKAPLIGT PERSPEKTIV	12
2.1 Biologisk mångfald	12
2.1.1 Mångfaldens värde	13
2.1.2 Hotet mot den biologiska mångfalden	14
2.2 Artskydd: rödlistade arter	15
3 HANDELN MED HOTADE DJUR	18
3.1 Definition	18
3.2 Ekonomisk omsättning	18
3.3 Hur ser handeln ut	19
3.3.1 Producent- och konsumentländer	19
3.3.2 Globalisering	19
3.3.3 Tillvägagångssätt	20
3.3.4 Bakomliggande motiv	22
3.3.5 Aktörer på marknaden	23
4 REGLERING	26
4.1 Internationella åtaganden	26

4.1.1	Historiskt perspektiv	26
4.1.2	CITES	27
4.1.2.1	Bakgrund och syfte	27
4.1.2.2	Appendix I, II och III	29
4.1.2.3	Ändringar i appendix	33
4.1.2.4	Reservationer och undantagsregler	35
4.1.2.5	Åtgärder som ska tas av parterna till CITES	36
4.2	Europeiska åtaganden	38
4.2.1	Rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem	38
4.2.2	Kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem	43
4.2.3	Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 792/2012	44
4.2.4	Kommissionens rekommendation 2007/425/EG	44
4.2.5	Förordningen för begränsning av import	45
5	DEN SITUATIONSBASERADE METODENS KRIMINOLOGI	46
5.1	Introduktion	46
5.2	Metodens innebörd	47
5.3	Fördjupning: den Asiatiska elefanten	51
6	ANALYS	55
6.1	Inledning	55
6.2	Problematik kring nuvarande reglering	55
6.2.1	Kritik mot CITES	55
6.2.2	Kritik mot EU:s lagstiftning	58
6.3	Kritik mot den situationsbaserade metoden	60
6.4	Rättstekniska åtgärder	61
6.4.1	CITES och rådets förordning (EG) nr 338/97	61
6.5	Vägen framåt för den situationsbaserade metoden	63
6.6	Avslutning	64
6.6.1	Slutsats	64
6.6.2	Slutord	65
BILAGA 1	EU:S DEFINITION AV ORGANISERAD BROTTSLIGHET	67
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING		68

Summary

Biodiversity is essential for all living organisms on earth. Many species are subject to a mass extinction and international trade in endangered species is a contributing factor. The realization of the significance of biodiversity and the negative impact of uncontrolled trade in endangered species led to the emergence of the Convention on International Trade in Endangered Species of Fauna and Flora (CITES). The Convention has also been implemented in the EU.

The purpose of this study is to describe the international illegal trade in endangered species, analyze relevant international law and highlight what is missing and what can be accomplished by legislative action. The Market Reduction Approach will also be presented as an alternative approach aimed at reducing the illegal trade of endangered species.

Regulatory benefits, both within CITES and the EU, is that they involve many parties providing an international platform that highlights the question of trade in endangered animal species. The main problem in achieving regulatory goals is the lack of implementation in each party's national legislation. The rules also contain a number of exceptions that can be easily exploited and the opportunity to make far-reaching reservations. Some key parts of the legislative text is vague and offers a wide scope for interpretation. Furthermore, a successful implementation of the regulation is dependant on well functioning institutions in each country which manage the licensing system through which the trade is controlled. This poses an important problem for countries with weak institutions that don't have the resources to manage and administrate all tasks that the legislation demands. The Market Reduction Approach can provide a new approach and in conjunction with legislation, the method can potentially hamper the illegal trade. The difficulty with this method is that it is based on analysis and retrieval of information which is very resource intensive.

The conclusion is that international law is not powerful enough and is not implemented in a way which prevents trade from threatening the future survival of endangered species. The problems are based in both the design of the rules and that the implementation is not prioritized. Enough resources is not allocated to the implementation which makes it difficult to accomplish the goals set out in the legislation.

The essay covers only trade in endangered species of animals and not plants. Only words of acts which are directly aimed towards trade in endangered animal species is analyzed.

Sammanfattning

En biologisk mångfald är en förutsättning för oss människor och alla levande organismer på jorden. Tusentals djurarter utsätts för en massiv utrotning och den internationella handeln med djur som är utrotningshotade är en bidragande orsak. Insikten av mångfaldens betydelse och handelns negativa påverkan på hotade arter föranledde framväxten av konventionen om internationell handel med utrotningshotade djur och växter (CITES). Konventionen har även implementerats i EU.

Uppsatsens syfte är att redogöra för den internationella olagliga handeln med utrotningshotade djurarter, analysera tillämplig internationell lagstiftning och belysa vad som saknas och vad som kan åstadkommas med lagstiftningsåtgärder. Vidare presenteras den situationsbaserade metoden som ett nytt angreppssätt med åtgärder riktade mot den illegala handeln.

Lagstiftningens fördelar, både inom CITES och EU, är att de omfattar många parter vilket skapar en internationell plattform som lyfter frågan kring handeln med utrotningshotade djurarter. Den främsta problematiken för att uppnå regelverkens mål är avsaknaden av implementering i den nationella lagstiftningen. Bestämmelserna innehåller även ett flertal undantag som lätt kan utnyttjas och möjligheter att göra långtgående reservationer. Vissa centrala delar av lagtexten är vag och ger stort utrymme för tolkningar. Vidare ställs höga krav på länders myndighetsutövande för att upprätthålla det licenssystem som handeln kontrolleras genom. Resurskrävande myndighetsutövande innebär ett stort problem för länder med svaga institutioner. Den situationsbaserade metoden kan tillföra ett nytt angreppssätt genom marknadsåtgärder inriktade på en specifik art. I kombination med lagstiftning kan metoden potentiellt försvåra en olaglig handel. Svårigheterna med metoden är att den baseras på djupgående analyser och inhämtning av information vilket är mycket resurskrävande.

Slutsatsen är att den internationella lagstiftningen inte är tillräckligt kraftfull och implementeras inte på ett sätt som kan bidra till att handeln inte påverkar hotade arters fortlevnad. Problemen grundas i både utformningen av bestämmelserna och att implementeringen inte prioriteras och tilldelas de resurser som krävs för att åstadkomma målen som ställs upp i lagstiftningen.

Uppsatsen omfattar endast handel med utrotningshotade djurarter och inte växter. Endast lagtext som är direkt riktad mot handeln med utrotningshotade djurarter analyseras.

Förord

”Wild places are where we began. When they end so do we.”¹

Tack till min handledare Annika Nilsson som under min tredje termin på juristprogrammet väckte mitt engagemang för miljö rätt genom kursen i mark- och miljö rätt.

Ett stort tack till mina nära och kära. Min familj som alltid trott på mig och visat ett oändligt stöd. Mina kära vänner för att ni har gjort studieåren till en fantastisk upplevelse.

Ett särskilt hjärtligt tack till Erik! Utan dig hade det här aldrig gått vägen. Du har tålmodigt lyssnat på mina oändliga tankar kring ämnet och alltid funnits där.

Frida Carlstedt

Stockholm den 12 januari 2014

¹ Brower, s. 12.

Förkortningar

BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CBD	Convention on Biological Diversity
CoP	Conference of the Parties
GEO	Global Environment Outlook
IGO	Intergovernmental Organization
IUCN	Internationella naturvårdsunionen
NGO	Non Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
TAM	Traditionell Asiatisk Medicin
TRAFFIC	The wildlife trade monitoring network
UNEP	United Nations Environment Programme
WWF	World Wide Fund for Nature

1 Inledning

1.1 Bakgrund och utgångspunkter

”Tjuvjägare dödar elefanter med cyanid”.² I oktober kunde man i flera medier läsa att 300 elefanter hade blivit förgiftade i Zimbabwes största nationalpark Hwange. Tjuvjägare på jakt efter elefanternas betar använde sig av en ny metod och förgiftade vattenhål och naturliga saltdepåer med cyanid. När elefanterna dött av syrebrist kunde deras betar sågas av, transporteras vidare och bli en del av den illegala handeln med utrotningshotade djur. Det här var den värsta massakern på elefanter i den här delen av världen på 25 år.³

En biologisk mångfald är en förutsättning för oss människor och alla andra levande organismers liv på jorden. Variationen av gener, arter och livsmiljöer bidrar med varor och tjänster som människan inte klarar sig utan. En del anser att naturen och individerna som lever där har ett egenvärde utöver vad den bidrar med för oss människor.⁴ Insikten av mångfaldens betydelse har inneburit att internationella politiska och rättsliga mål har antagits för att skydda den. Det råder enighet om att utrotningen av arter på grund av en illegal handel måste stoppas. År 1975 trädde konvention om handel med hotade arter (CITES) i kraft, den första rättsliga åtgärden direkt riktad mot handeln med hotade växt- och djurarter.

Trots internationella åtgärder sker utrotningen av den biologiska mångfalden snabbare än någonsin och den brutala jakten på utrotningshotade arter har ökat dramatiskt under de senaste fem åren.⁵ Samtidigt verkar det som att skillnaderna mellan vad som stadgas i konventioner och lagtext och hur stater agerar för att bevara den biologiska

² Dagens Nyheter, *Tjuvjägare dödar elefanter med cyanid*.

³ The Telegraph, *Poachers kill 300 Zimbabwe elephants with cyanide*.

⁴ Secretariat of the Convention on biological diversity, s. 3-4.

⁵ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 28.

mångfalden genom kontroll av handeln är större än någonsin. Trots ett stort internationellt engagemang och framväxten av CITES ökar handeln.

Uppenbart är att det finns behov att utforska nya sätt att angripa handeln på, både genom rättsliga och alternativa metoder.

1.2 Problemformulering

1.2.1 Syfte och frågeställningar

Mitt huvudsakliga syfte är att redogöra för den internationella olagliga handeln med utrotningshotade djurarter- hur handeln ser ut, tillämplig lagstiftning samt redogöra för den situationsbaserade metoden och hur den skulle kunna appliceras på de kriminella aktiviteterna. Målet med min deskriptiva redogörelse av handeln och reglerna som styr den är att kunna påvisa brister i existerande lagstiftning, belysa vad som saknas och vad som kan åstadkommas med lagstiftningsåtgärder. Genom att redogöra för den situationsbaserade metoden vill jag presentera ett nytt angreppssätt för hur åtgärder kan riktas mot den illegala handeln utöver lagstiftningen.

För att uppnå mitt syfte kommer jag att belysa följande frågeställning:

1. Hur ser den internationella lagstiftningen ut? Vad saknas och varför?
Vad kan åstadkommas med lagstiftningsåtgärder?
2. Vad kan den situationsbaserade metoden bidra med? Vilka är fördelarna och nackdelarna?
3. Hur kan lagstiftningsåtgärder och den situationsbaserade metoden bidra till en ”ny väg framåt”?

1.2.2 Avgränsningar

Mitt arbete handlar om den internationella illegala handeln med hotade djurarter. Det finns många närliggande områden som berör den biologiska mångfalden och arters överlevnad men jag kommer enbart att beskriva lagtext som är direkt riktad mot den internationella handeln med utrotningshotade djur. Jag kommer därför inte att fördjupa mig i Konventionen för biologisk mångfald, trots att den är starkt kopplad till

CITES, eller annan lagtext som syftar till att skydda särskilda arter eller förbjuda aktiviteter med syfte att skydda hotade djurarter.

Trots att CITES och annan lagtext inte sällan omfattar både djur- och växtarter har jag valt att enbart redogöra för utrotningshotade djurarter förutom när de inte går att separera. För att uppnå mitt syfte beskriver jag främst åtgärder relaterade till lagstiftning och den situationsbaserade metoden. Självklart finns det andra betydande faktorer som påverkar den illegala handeln, exempelvis korruption och fattigdom, men de ryms inte i min redogörelse.

När jag beskriver de personer som begår brott utelämnar jag den bakomliggande motivationen till brottet eller hur samhället bör straffa dem. Anledningen är att jag ska fokusera på handeln och åtgärder riktade mot den. Slutligen så innehåller min uppsats en internationell redogörelse utan någon fokusering på Sverige eller någon komparativ jämförelse även om det hade kunnat vara av intresse. Motiveringen är främst handelns gränsöverskridande karaktär och därför mitt fokus på den internationella marknaden i sin helhet.

1.3 Teori

Min framställning görs ur ett rättsvetenskapligt perspektiv och syftar till att utreda och beskriva vad som är gällande rätt avseende de internationella och gemenskapsrättsliga handelsregler som är riktade mot handel med utrotningshotade djurarter. Jag har ett kritiskt förhållningssätt när jag granskar och analyserar de olika lösningarna utifrån målet, att förhindra utrotning av hotade arter. Min ambition är att lyfta fram olika lösningar, kritisera dem och se till vad som saknas och varför för att sedan blicka framåt, hur kan respektive åtgärder bidra till en positiv utveckling.

1.4 Metod och material

I min uppsats ämnar jag att ta fram och redogöra för gällande rättsregler som riktar sig mot den internationella handeln med utrotningshotade djurarter. För att ta fram gällande rätt använder jag mig av en rättsvetenskaplig metod. Metoden används för att finna svar på ett givet problem genom att söka i lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och i litteraturen.⁶ Jag har främst använt mig av lagtext, motiv och doktrin för att nå ändamålet. Proposition 1996/97:75 bidrog till avsnittet om gemenskapsrätten. Jag inkluderar ingen rättspraxis för att besvara mina frågor eftersom syftet med min uppsats är av ett mer rättstekniskt anslag, att analysera vad som finns i regelverken.

Den rättsvetenskapliga metoden inbegriper läran om rättskällorna men inkluderar även andra teorier och läror som hjälp i att finna hur rätten kan användas.⁷ I uppsatsen ska jag söka svar på min frågeställning, vad saknas i regelverken och om en ny ansats innebära att den illegala handeln minskar. För att kunna analysera kring vad lagstiftningen och den situationsbaserade modellen bidrar med och inte bidrar med krävs fördjupade kunskaper om lagen genom att studera motiv till lagtexten och doktrin. Vetenskapliga artiklar och litteratur har noggrant valts ut och kompletteras med information från myndigheter och de vedertagna organisationerna WWF, TRAFFIC, BRÅ, IUCN, CITES sekretariat och FN. Eftersom utveckling och förändring på området sker i snabb takt har det varit viktigt att använda publicerade rapporter på internet från ovan nämnda organisationer. Nyhetsartiklar har bidragit med särskilt aktuell information och valts ut med försiktighet. Den rättsvetenskapliga metoden kan även användas för att kritisera rättsläget och föreslå förändringar. Krav på fullständighet, transparens och kritiskt förhållningssätt utmärker den rättsvetenskapliga inriktningen.⁸

⁶ Korling & Zamboni, s. 21.

⁷ Sandgren, s. 39.

⁸ Korling & Zamboni, s. 21-25.

För att med ett kritiskt förhållningssätt försöka lösa vissa av de uppställda problemen krävs ytterligare en metod. Min uppsats kommer utöver den rättsvetenskapliga metoden utgå ifrån vad jag har valt att kalla för ett ”ekoperspektiv”. För ansatsen av en metod med ett ”ekoperspektiv” på juridiken har Anna Christiernssons doktorsavhandling *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem*⁹ varit en inspiration. Min redogörelse utgår från att den biologiska mångfalden inte ska hotas på grund av en internationell handel med djurarter genom att internationella rättsliga åtgärder har vidtagits för att uppnå detta mål. Mångfalden är hotad på grund av många anledningar, den illegala handeln är en viktig orsak. Lagstiftningen som reglerar handeln med hotade djurarter har en viktig funktion för att uppnå målet vilket kräver att den är effektiv och ändamålsenlig. Syftet med min uppsats är att finna rättsliga lösningar på det faktiska problemet, samt att undersöka om en ny anfallsvinkel skulle kunna bidra till en lösning.

Med ”ekoperspektivet” utgår jag ifrån att rätten är ett nödvändigt styrmedel för att kunna nå upp till miljömål i allmänhet och i synnerhet målet att den internationella handeln med djurarter inte ska medföra att arter utrotas. Särskilt viktigt blir perspektivet i min analys där jag diskuterar kring hur rätten bör utformas för att nå upp till målet. Jag kommer att utgå ifrån att naturen och dess individer i sig har ett eget skyddsvärde. I CITES preambel uttrycks att vilda djur- och växtarter är oersättliga för alla på jorden och att de ska bevaras. Innebörden av att jag använder ett ”ekoperspektiv” blir att jag i uppsatsen utgår från detta grundvärde, särskilt i min kritiska analysdel.

1.5 Forskningsläget

Det finns flera böcker som behandlar den illegala handeln med utrotningshotade djurarter och CITES. Av de senaste bör nämnas böcker och artiklar skrivna av de tre forskarna Rosalind Reeve, Tanya Wyatt och Jacqueline L. Schneider.

⁹ Christiernsson.

Tidigare forskning som har varit av störst vikt för min uppsats är Rosalind Reeves *Policing International Trade in Endangered Species- The CITES Treaty and Compliance*, utgiven 2002. Reeves redogör för hur CITES fungerar och vilka svagheter konventionen har. Vidare gav Tanya Wyatt i december 2013 ut *Wildlife Trafficking* vilken förmodligen hade varit av relevans för min uppsats men som jag inte hann få tag i. Jag har använt Wyatt och Souths artikel *Comparing Illicit Trades in Wildlife and Drugs: An Exploratory Study*, vilken i stort bidrog till att förstå handelns omfattning. Jacqueline L. Schneiders bok *Sold into Extinction* är en av få böcker som ämnar en mer heltäckande beskrivning. Boken redogör för handelns struktur, aktuell lagstiftning och vidare exemplifieras problemet genom att applicera genomgången på arter som är utrotningshotade.

BRÅ rapporten 2008:14 *Illegal handel med hotade djur- och växtarter* och WWFs rapport *Fighting Illicit Wildlife Trafficking- A consultation with governments* gavs ut 2012 med syfte att sammanställa och redogöra för handeln mer övergripande. De belyser inte den rättstekniska delen men har bidragit till presentationen i viss mån.

Den olagliga handeln med utrotningshotade djurarter är ett ämne som engagerar och ser ut att få ett ökat politiskt och medialt intresse. Tidigare forskning har fokuserat på att lagföra tjuvjägare och smugglare. Den senare forskningen försöker finna nya lösningar genom att se mer till marknaden och efterfrågan. Schneider uttrycker att det är en stor brist i forskningen av marknader som är mindre traditionella, det krävs mer forskning direkt riktad mot handeln med hotade djurarter. Schneider är också den främsta forskaren att använda den situationsbaserade metoden på marknaden för hotade djurarter.

1.6 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i sex kapitel. Första kapitlet är inledningen. Kapitel två redogör för handeln ur ett naturvetenskapligt perspektiv. Kapitel syftar till att beskriva värdet av en biologisk mångfald och vikten av att skydda

utrotningshotade djurarter. I kapitel tre presenteras hur handeln med hotade djurarter ser ut vilket krävs för att besvara min frågeställning. I kapitel fyra redogörs för gällande reglering. Avsnittet inleder med att redogöra för internationella åtaganden och CITES. I andra delen presenteras hur gemenskapsrätten reglerar handeln med utrotningshotade djur. I avsnitt fem redogörs för den situationsbaserade metoden med exemplifiering av den utrotningshotade Asiatiska elefanten.

Min analys i avsnitt sex belyser problematiken kring den nuvarande regleringen och riktar kritik mot den situationsbaserade metoden. Vidare i analysen diskuteras rättstekniska åtgärder och vägen framåt. Avslutningsvis sammanfattar jag min analys och framför mitt eget ställningstagande.

2 Handeln ur ett naturvetenskapligt perspektiv

2.1 Biologisk mångfald

I naturen finns det en stor variation av gener, arter och livsmiljöer som tillsammans skapar en biologisk mångfald. Biologisk mångfald definieras som variationen mellan levande organismer från alla typer av ursprung inklusive land- havs- och andra vatten- ekosystem och de ekologiska sammansättningarna som de är en del av. Den biologiska mångfalden inkluderar en mångfald inom arterna, mellan arter och från ekosystem.¹⁰ Ett ekosystem innebär i sin tur en fungerande enhet av samtliga levande organismer och deras livsmiljöer inom ett specifikt område. Definitionen finns i konventionen för biologisk mångfald vilken är en bindande överenskommelse som utarbetades i Rio de Janeiro 1993 och trädde i kraft i slutet av 1993. CBD var ett resultat av flertalet initiativ, toppmöten och förhandlingar från FN för att arbeta fram juridiska instrument och åtgärdsplaner för en hållbar miljö. Konventionen förpliktigar parterna att bevara den biologiska mångfalden, på ett hållbart sätt utnyttja dess beståndsdelar och på ett sedvanerättsligt sätt dela på förmånerna från dess genetiska tillgångar.¹¹

En art (nedan används art vid beskrivning av en djurgrupp och exemplar för den enskilda handelsvaran) definieras som ”en grupp individer som vid naturliga förhållanden kan reproducera sig med varandra men som samtidigt är reproduktivt avskilda som grupp från andra sådana grupper med individer”...¹² Hur många arter det finns på jorden är fortfarande ett mysterium och uppskattningen beror på antaganden som anses vara mycket

¹⁰ Convention on Biological Diversity, artikel 2.

¹¹ Secretariat of the Convention on biological diversity, s. i.

¹² Nationalencyklopedin, artikel art.

kontroversiella. Den senaste studien med syfte att fastställa antalet arter har gjorts av forskare och United Nations Environment Programme (UNEP). Studien visar att antalet arter i världen idag uppgår till 8,7 miljoner, av vilka 2,2 miljoner är marina arter och 6,5 miljoner lever på land.¹³

2.1.1 Mångfaldens värde

En biologisk mångfald är en förutsättning för alla levande organismer på vår planet. När vi talar om en internationell handel och varor som korsar landsgränser mäter vi lönsamhet och omsättning. När det nu handlar om en handel med beståndsdelar ur den biologiska mångfalden uppkommer frågan kring vad det är som ska skyddas. Varför ska det internationella samfundet satsa stora summor pengar på att stoppa en handel som hotar den biologiska mångfalden.

En del anser att naturen och individerna som lever där har ett egenvärde utöver vilken nytta det innebär för oss människor. Vi har ingen rätt att förstöra naturen och det är en moralisk skyldighet att bevara mångfalden. Egenvärdet finns oavsett vad vi människor tycker om naturen eller dess individer. Det spelar heller ingen roll om vi kan nyttja den. Vilka livsformer som man anser ha det här värdet varierar, vissa tycker att svampar har ett egenvärde medan andra endast delger däggdjur värdet. Synsättet på naturens och dess individers egenvärde kallas för biocentrism. Ett annat synsätt är ekocentrismen som tillger större helheter ett egenvärde. De enskilda individerna är inte lika viktiga utan man ser till ett särskilt ekosystem eller en viss art. Naturvårdsdebatten har inte sällan grund i det ekocentriska synsättet. Många menar att ett egenvärde inte existerar, det är människan som tilldelar det ett värde.¹⁴ När vi talar om mångfaldens värde för människan så konstateras att det är en förutsättning för oss och alla andra levande organismers liv på vår planet. Den naturliga variationen är vårt samhälles stöttepelare och bidrar med resurser, varor och tjänster baserade på ekosystem som vårt samhälle inte klarar sig utan. Produkter från naturen

¹³ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 7.

¹⁴ Marissink, s. 6.

bidrar till många skilda industrier som vårt jordbruk, läkemedel och pappersindustrin. Mångfalden försörjer oss med livsmedel, energi och nödvändig vattenrening. Vår personliga hälsa och samhällets ekonomiska och sociala välfärd är beroende av ett ständigt utbud av olika ekologiska tjänster som är omöjliga eller mycket kostsamma att ersätta.¹⁵ Vi använder den biologiska mångfalden när vi tar en löptur i skogen eller värdesätter att man i framtiden ska kunna använda växter, djur eller gener.¹⁶

2.1.2 Hotet mot den biologiska mångfalden

Den biologiska mångfalden är i kris och jorden utsätts för en massiv utrotning som kan liknas vid tiden då dinosaurierna dog ut på vår planet. Om utrotningen fortsätter okontrollerad och i samma takt så kan upp emot 50 % av jordens arter vara försvunna i slutet av det här seklet. Att den biologiska mångfalden är hotad är väl dokumenterat men vad vi inte vet är i vilken takt det hela sker. FN:s miljöprogram beräknar att 2-25 % av de arter vi känner till i de tropiska länderna kan komma att vara utrotade år 2020.¹⁷ I FN:s miljöprograms senaste GEO (Global Environmental Outlook) rapport konstateras att 24 % (1 130 arter) av jordens däggdjur och 12 % (1 183 arter) av jordens fåglar är globalt utrotningshotade.¹⁸

Vilda arter står inför många olika hot och de flesta hör samman med människans aktivitet. Att djurs naturliga livsmiljöer förstörs är det största hotet mot arternas överlevnad. Andra hot som är avgörande är nya okända arter som introduceras och tar över och slår ut existerande arter i olika ekosystem. Miljöförstöring som exempelvis föroreningar, intensivt jordbruk och överexploatering påverkar också arternas överlevnad. Den internationella handeln, allt större klimatförändringar och ozonlagrets minskning är också viktiga faktorer. Många faktorer påverkar den biologiska mångfalden negativt och trots att den olagliga handeln med vilda djur inte är den största orsaken så påverkar den internationella efterfrågan av

¹⁵ Secretariat of the Convention on biological diversity, s. 3 f.

¹⁶ Marissink, s. 7.

¹⁷ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 7 f.

¹⁸ UNEP & Earthscan, s. 3.

enskilda hotade arter mångfalden på ett avgörande sätt. Insamlande och skörd i det vilda för handel kan innebära oavsiktliga skador på ekosystem genom att helt utplåna grundläggande arter eller särskilda grupper såsom åldersmässigt eller könsmässigt. Skördande av växter innebär att föda försvinner och destruktiva tekniker såsom att använda cyanid eller dynamitfiske utplånar även andra kringlevande arter.¹⁹ På grund av insikten kring vilken stor betydelse den biologiska mångfalden har för alla levande organismer är hoten mot ekosystemen allvarliga och samtidigt är konsekvenserna svåra att förutsäga.

2.2 Artskydd: rödlistade arter

Rödlistan är en internationell databas som redovisar en prognos för en arts fortlevnad och varför arten är hotad. Den samlade informationen kring vilka som är världens rödlistade arter är resultatet av ett samarbete mellan IUCN, en global organisation för miljö och naturvård, och andra internationella medverkare.

Rödlistan syftar till att på ett objektivt och tydligt sätt fastställa en arts livsprognos. Syftet med att utvärdera arters levnadsprognos är att bestämma vilka arter som riskerar att utrotas och vilka åtgärder som måste vidtas för att förhindra detta. Databasen med rödlistade arter används av forskare och naturvårdare över hela världen. Informationen som finns samlad i databasen ligger till grund för att övervaka och fastställa populationer, levnadsmiljöer och behovet av att arten skyddas. Information om rödlistning finns tillgänglig för allmänheten och är lätt att använda.²⁰ IUCN har ställt upp kriterier för hur en art ska bedömas. Kriterierna är oberoende av om det finns särskilda skäl för att arten ska bevaras eller om den är upptagen i lagstiftning eller konventioner eller om den kan anses ha ett annat speciellt

¹⁹ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 8.

²⁰ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 19.

värde. IUCN:s kriterier har enbart uppgiften att på ett objektivt sätt fastställa risken för utrotning.²¹

Forskare världen över bidrar till att rödlistan sammanställs på vetenskaplig och objektiv grund. I slutet av 90-talet upptäcktes svagheter i systemet för hur bedömningarna för rödlistning gjordes. Under den här tiden kunde forskarnas bedömningar inte verifieras och det krävdes en förändring för att få legitimitet och uppnå rödlistans syfte: att vara den primära auktoriteten i världen gällande bedömningen av en arts livsprognos.

För de arter som redan är upptagna i rödlistan eller arter som kan komma att bli upptagna krävs ett protokoll med krav på minimum dokumentation. För att en art ska bli upptagen och rödlistad krävs ett rättfärdigande till varför den ska bli inkluderad. Utöver ett rättfärdigande krävs artens klassificering, status, kriterium, utbredning, karta över vart arten finns, trender för arten, åtgärder som vidtagits för bevarande, vilka framtida åtgärder som krävs och information kring utnyttjandet av arten. Kvalitén på den information som läggs fram har blivit bättre och mer konkret på senaste år, vilket bidrar till att ge naturvårdarna en bättre och mer omfattande förståelse för den aktuella situationen för en viss art. För att en art ska placeras i en av IUCN:s kategorier görs en utvärdering av all samlad information.²² IUCN:s kategorier är kumulativa, om en art är akut hotad (CE) är den även sårbar (VU) och starkt hotad (EN).²³

Det uppstår ofta oenighet kring vilken kategori av hot som en art ska tillhöra. IUCN anser att naturliga variationer, oklarhet i termer och definitioner, och felaktigheter i mätningar faktiskt bidrar till värderingen av arterna.²⁴ Rödlistningen ska inte avfärdas som ett giltigt redskap för att uppskatta arters tillstånd på grund av oenighet utan den ska ses som den bästa vetenskapen som kan erbjudas för tillfället. IUCN:s kategorisering av

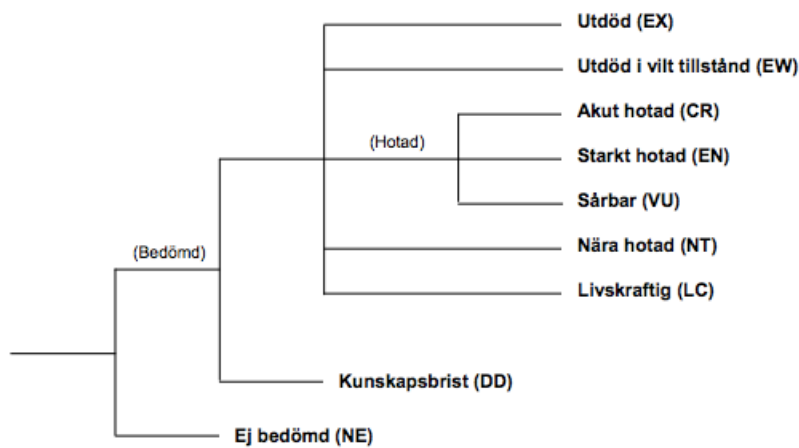
²¹ Gärdenfors, *Rödlistade arter i Sverige 2010*, s. 16.

²² Schneider, *Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife: The Market Reduction Approach*, s. 274.

²³ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 19 f.

²⁴ Schneider, *Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife: The Market Reduction Approach*, s. 274.

arterna föreskriver inte vilken art som ska prioriteras med skydd och naturvård eller vilka som är påverkade av finansiella resurser och logistik. Inte heller påverkar vilken möjlighet det finns till framgång att skydda arten vid kategoriseringen. En art kan självfallet skifta kategori, om det gäller att flyttas till en lägre risk krävs det att det högre kriteriet inte är uppfyllt under fem år eller mer. För det andra kan en art byta kategori om det visar sig att informationen som kategoriseringen är baserad på visar sig vara felaktig. Slutligen ska en förflyttning för en art till en högre kategorisering, högre risk, ske fortast möjligt.²⁵



Figur 1 IUCN:s kategorier.²⁶

²⁵ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 20 f.

²⁶ Gärdenfors, *Manual och riktlinjer för rödlistning i Sverige, 2010*, s. 7.

3 Handeln med hotade djurarter

3.1 Definition

Olaga handel med vilda djur och växter innebär ett miljöbrott som kan involvera illegal handel, smuggling, tjuvjakt, tillfångatagande eller insamlande av utrotningshotade arter eller skyddat naturliv eller produkter därav.²⁷

3.2 Ekonomisk omsättning

Den illegala handeln med utrotningshotade djur beräknas omsätta mellan USD 10 - 20 miljarder per år. Om beräkningen stämmer innebär det att handeln är den andra mest lönsamma i världen efter illegal handel med droger. Att beräkningen varierar mellan USD 10- 20 miljarder visar på svårigheten att på ett exakt sätt beräkna lönsamheten i en dold verksamhet där mörkertalet är stort. Vilda djur och produkter ifrån dessa värderas också väldigt olika. Det finns ingen universell måttstock för hur man beräknar omsättningen och det är enbart det monetära värdet som ingår i beräkningen. Värderingen ger oss därför endast en av flera dimensioner av de skador den orsakar. En annan dimension av vilka skador som handeln vållar är förstörelse av miljön och ovan omskrivna värden som naturlivet innebär för oss människor. Uppskattningen av omsättningen och de relaterade skadorna handeln orsakar ska endast ses som en indikation på ett minimumvärde för vad som går förlorat i den illegala handeln.²⁸

²⁷ South & Wyatt, s. 546.

²⁸ South & Wyatt, s. 540.

3.3 Hur ser handeln ut

3.3.1 Producent- och konsumentländer

Marknaden för den olagliga handeln kan övergripande delas in i export- och importregioner. Främst sker handeln från utvecklingsländer med stor biologisk mångfald till rikare välfärdsländer eller regioner, främst Japan, USA och EU. Vissa länder fungerar som både export- och importländer, i första hand Australien, Kina, Indonesien och Sydafrika. Det sker även illegal handel inom länder med inhemska djur.²⁹

I handeln med vilda djur, både den lagliga och den illegala, kan en handelskedja urskiljas. Från personen som fångar det vilda djuret till den som transporterar och marknadsför det till den slutliga konsumenten. I kedjan sker olika stopp där mellanhänder kliver in och utför olika typer av bearbetning och preparering av djuret. Organiserade kriminella grupper är representerade i olika delar av kedjan och formar de distributionsnätverk som knyter samman producentländerna med konsumentländerna. Inte sällan knyts länder samman vid särskilda knutpunkter vid landsgränserna.³⁰

3.3.2 Globalisering

Globaliseringens effekter med öppnare gränder och förbättrade kommunikationer har underlättat den olagliga handeln med utrotningshotade djur.³¹ Vilda arter kan komma från de avlägsnaste av platser i världen och handeln med dem knyter dem samman till globala nätverk av de fattigaste länderna med de mest utvecklade. Illegal handel med hotade arter är ofta transnationella brott som utmanar världens rättssystem. Vissa länder reglerar och samarbetar kring handeln medan andra inte gör det. Trots att länder implementerar lagar är den stora svårigheten ofta att verkställa dem eftersom brotten involverar flera länder. Genom internet kan försäljning ske undagömt och auktionssajter online har visat sig vara ett effektivt redskap

²⁹ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 9.

³⁰ WWF & Dahlberg, s. 11.

³¹ Schneider, *Sold into Extinction*, förord.

för försäljning av arter till hela världen.³² Globaliseringen har gett bränsle åt efterfrågan på kaviar och tigerben och tillfredsställer efterfrågan genom utvecklingen av kommunikation och transport, internationell handel och internationella smuggelrutter.³³

3.3.3 Tillvägagångssätt

I en rapport från BRÅ beskrivs tillvägagångssättet för handeln i fyra olika steg: förvärv, transport eller smuggling, omvandling och slutligen försäljning och köp. Det första steget består av själva anskaffningen och sker genom illegal jakt eller infångande av arten.³⁴ Olagliga produkter från vilda djur framställs på flera olika sätt. Det finns enstaka lokala tjuvjägare som agerar utifrån en enstaka möjlighet eller i nöd för att överleva. Samtidigt finansierar kriminella- och rebellgrupper sina olagliga aktiviteter genom att fånga och sälja hotade djurarter. Internationella proffsjägare som använder sin expertis har upptäckts jaga hotade arter för att tjäna större summor pengar, anlitade av internationella klienter. Olagliga produkter kan också komma ifrån jakttroféer som i sig själva är lagliga men som omarbetas till nya olagliga föremål. Olagliga produkter kan även komma från personer med privata samlingar som inte är anmälda eller registrerade eller som stulits från privatpersoner eller offentliga institutioner.³⁵ I september stals bland annat elfenben och ett björnskind från ett museum i USA. Tjuvarna stal produkter från utrotningshotade djur till ett värde av USD 750, 000.³⁶

Det andra steget innebär transport eller smuggling av djuret eller delar av det. Det finns flera olika metoder för att smuggla varorna vidare och för att tulltjänstemän inte ska upptäcka dem placeras dem inte sällan tillsammans med arter som liknar de skyddade arterna men som inte är illegala. Det här liknar agerandet vid kulturarvsbrott där man placerar äkta illegala varor med

³² Schneider, *Sold into Extinction*, s. 56.

³³ Schneider, *Sold into Extinction*, förord.

³⁴ BRÅ 2008:14, s. 40.

³⁵ WWF & Dahlberg, s. 13.

³⁶ Times-Standard News.

lagliga kopior. Ett tredje sätt att smuggla arter är att utgå från att tullen inte kommer kontrollera försändelsen och därför uppger man att innehållet är något annat. Handeln med hotade arter sker som nämnts ovan inte sällan över internet. Vid en beställning skickas djuret, ibland levande, via post. Transportföretag anlitas och svårigheter uppstår kring att bevisa adressaten som den planerade mottagaren. För att undgå upptäckt är en annan metod att rikta försändelserna till länder med sämre kontroller för att få in varorna i attraktiva regioner, exempelvis EU. Inom gemenskapen är gränskontrollerna inte lika omfattande. En annan väg är att smuggla in arterna via länder som ännu inte ratificerat CITES och som därför inte har lagstadgat stöd för att bekämpa handeln.³⁷ Ett ytterligare sätt för transporten av utrotningshotade djur är när turister köper souvenirer av utrotningshotade djur som de tar med sig till sitt hemland. I Sverige uppmärksammades nyligen av WWF att var tionde svensk turist köper med sig elfenben i form av souvenirer vid utlandsresor. Personerna gör sig skyldiga till smugglingsbrott även om de inte avsiktligt smugglat med sig en vara som är förbjuden.³⁸

Under hela processen finns det ett flertal andra steg där man omvandlar varan eller dess delar. Det kan röra sig om omarbetning av elfenben till figurer eller att man framställer naturläkemedel av djurdelar. Länder med utbredd korruption utnyttjas för att göra olagliga arter lagliga. Intyg och märkningar med ursprungligt syfte att förhindra den olagliga handeln förfalskas och på detta vis kan exemplaren verka på den lagliga marknaden. På detta sätt försvinner de olagliga arterna och blir en del av lagliga näringsverksamheter. Naturmediciner importeras av affärer själva och det gör även djurhandlare som importerar levande djur. I länder med låg korruption där det är svårt att muta sig till lagliga papper sker handeln genomgående i en illegal miljö.

Det fjärde och sista steget är försäljningen och köpet som kan göras på många olika sätt. Köpare och säljare möts på internet eller när turister omedvetet köper souvenirer utomlands eller vid köp på auktion.

³⁷ BRÅ 2008:14, s. 42 f.

³⁸ WWF Press, *Svenskar smugglar souvenirer från hotade djurarter*.

Sammanfattningsvis ser vi att de fyra stegen av den olagliga handeln kan ske inom ramen för en laglig verksamhet eller en genomgående olaglig verksamhet.³⁹

3.3.4 Bakomliggande motiv

Motiven för säljare är ofta ekonomiska medan motiven för köpare av olagliga djurprodukter ofta är relaterade till status eller kultur. Som beskrivits i avsnitt 3.2 ovan omsätter handeln USD 10 - 20 miljarder per år. Enskilda exemplar av efterfrågade arter kan vara extremt värdefulla vilket gör handeln lönsam oavsett om det sker i liten skala eller i en mer organiserad storskalig form.⁴⁰

Vad som främst styr handeln är efterfrågan. Köparna i handelskedjans slutliga del kan ha olika motiv till varför de efterfrågar hotade arter men samtliga bidrar till utrotningen. Vilda arter används som källor i många skilda produkter som mat, mediciner, husdjur, mode och kultur, utställningar och i hushållsprodukter. Vid vissa tillfällen handlar det om direkt konsumtion, jakt efter kött som man själv konsumerar, eller sker konsumtionen flera hundra mil bort och går igenom handelskedjans alla steg.⁴¹

En del köpare blir en del av handelskedjan när de vill köpa en hotad art med bakgrund av sin hobby eller för nöjes skull. Det kan vara att man vill ha ett ovanligt sällskapsdjur hemma eller att man är samlare med ett särskilt intresse för en speciell art. Till den här kategorin hör även turister som köper souvenirer när de är på semester eller personer som vill utsmycka sina hem med uppstoppade djur. Som nämnts ovan begås brotten inom denna kategori inte sällan utan kriminella motiv.

³⁹ BRÅ 2008:14, s. 44 f.

⁴⁰ BRÅ 2008:14, s. 49.

⁴¹ TRAFFIC, *What's Driving the Wildlife Trade?* s. 1.

En annan typ av konsumtion kan härledas till statusen av att inneha vissa exklusiva produkter, exempelvis tigerskinn eller elfenbensstayer. Genom konsumtionen av de kostsamma arterna uttrycker man prestige och identitet.

Slutligen kan bakomliggande motiv grundas på tradition och kultur.⁴² Den traditionella asiatiska medicinen (TAM) har existerat som ett alternativ till den etablerade läkarvetenskapen i mer än 5000 år. Preparaten baseras på djur- och växtdelar som mals ner och används direkt som råmaterial eller bearbetas genom torkning, tvättning eller kokning som en ingrediens bland andra. Delarna omvandlas till tabletter eller plåster. Gamla traditioner förespråkar att medicinen förebygger, lindrar och botar olika symptom och sjukdomar. Användningen av TAM har sina rötter i Kina men är vanligt förekommande även i andra delar av östra Asien. Oron och medvetenheten över att ingredienserna bestod av hotade arter eskalerade under 1980-talet när antalet noshörningar och tigrar rasade med anledning av tjuvjakt på grund av TAM. Tusentals arter används i den traditionella medicinen och många av dem omfattas av internationella bestämmelser. I CITES kontrolleras noshörning, tiger och leopard vilka samtliga är vanligt förekommande ingredienser i den alternativa medicinen.⁴³

3.3.5 Aktörer på marknaden

I en europeisk studie om EU:s bestämmelser om handel med vilda djur och växter delas gärningspersonerna i handeln in i tre kategorier;

- Handlare som en eller ett fåtal gånger begår brott
- Småskaliga kriminella handlare
- Organiserade aktörer.⁴⁴

Ytterligare en kategori består av de personer som inte är medvetna om att de begår en brottslig handling, exempelvis alla de turister som köper med sig souvenirer av hotade arter. Handelns omfattning är störst bland de

⁴² BRÅ 2008:14, s. 49-54.

⁴³ TRAFFIC, *Traditional Asian Medicine Identification Guide for Law Enforcers: Version II*, s. 5.

⁴⁴ Zamparutti, s. 6.

gärningspersoner som är organiserade och minst hos de som är omedvetna om sin brottsliga handling.⁴⁵

Organiserade brottslingar fokuserar på aktiviteter som inbringar stora summor pengar. Det är därför ingen överraskning att handeln med hotade arter inte sällan är organiserad. Transnationella brott innebär illegalt anskaffande, transport och distribution av varor över landsgränser. På grund av svårigheterna i att flytta olagliga varor över gränser blir ett organiserat brottsligt samarbete ett ”naturligt” inslag. Det är svårt att ange om och hur den internationella brottsligheten är involverad i den illegala handeln med hotade arter för att det saknas forskning på området och informationen är knapphändig. Det kan tänkas att nätverkens erfarenhet av narkotikahandeln möjliggör för en delaktighet även i handeln med utrotningshotade djur. Det finns indikationer på att droghandeln och handeln med hotade arter använder samma rutter och att skiljelinjen dem emellan blir allt svagare. Handeln utförs förmodligen främst av organiserade nätverk när det handlar om de mest lönsamma arterna som kaviar, traditionell asiatisk medicin, elfenben och reptilskinn. Oavsett om brottsligheten anses nå upp till organiserad brottslighet enligt EU:s definition (se bilaga A) krävs en hög grad av organisation för att lyckas med den komplicerade handelsvägen från källa till slutkonsument.⁴⁶ Fattigdom och korruption i kombination med en svag rättsstat utnyttjas inte sällan av kriminella aktörer.⁴⁷

En artikel i *The Spectator* visar ett samband mellan den olagliga handeln med hotade arter och terrorism i Östafrika. Terroristgruppen Al-Schabbab finansierar sin verksamhet genom vad man kallar för det vita guldet, elfenben från Somalia.⁴⁸ För kriminella grupper och terrorister är handeln ett attraktivt sätt att finansiera sina verksamheter på, hög lönsamhet och minimal risk. Något som är uppenbart är att varje gång en utrotningshotad art hamnar på marknaden är det ett resultat av en omfattande och komplicerad handelskedja. Den lokala jägaren som anskaffar arten,

⁴⁵ Zamparutti, s. 51.

⁴⁶ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 52-57.

⁴⁷ WWF & Dahlberg, s. 14.

⁴⁸ The Independent, *Illegal ivory trade funds al-Shabaab's terrorist attacks*.

transportören, de legala företag som gör varorna lagliga och de korrupta statsanställda arbetar alla för att nå slutmålet, leverera varan till konsumenten.⁴⁹

⁴⁹ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 54-57.

4 Reglering

4.1 Internationella åtaganden

Handeln med utrotningshotade djurarter är mångsidig och ser olika ut på olika platser i världen. Brottslighetens globala karaktär gör att rättsliga ingripanden och åtgärder är komplicerade. För att skydda utrotningshotade arter krävs ett internationellt samarbete. Internationella avtal och konventioner för att skydda hotade arter fungerar som ett globalt verktyg för att bevara den biologiska mångfalden. Internationella insatser är beroende av att varje samarbetspartners inhemska lagar kontrollerar och bestraffar illegal jakt, olagligt dödande och handel med utrotningshotade arter.⁵⁰

4.1.1 Historiskt perspektiv

Ett hållbart utnyttjande av naturens resurser och av de djur och växter som lever där har sedan länge varit motivet för flertalet nationella och internationella avtal. Historiskt sett har internationella bestämmelser fokuserat på de arter som korsar eller flyttar över landsgränser. Det främsta syftet var att upprätthålla en population som var tillräckligt stor för att tillgodose en hållbar fortplantning. Idag är det internationella samarbetet mer komplext och avtalen delar in arter efter deras behov av skydd och prognos för överlevnad. Utefter den här indelningen regleras den internationella handeln.

Det har skett en förändring kring hur man ser på bevarande och skydd av arter. Istället för att enbart fokusera på att skydda en särskild art från utrotning är innebörden idag att människans leverne måste förändras för att både människan och naturens vilda arter ska överleva. Naturvårdare och det internationella samfundet som verkar för en biologisk mångfald ser idag naturen i ett större sammanhang där hela ekosystemet, den biologiska mångfalden och människans påverkan tas i beaktning till skillnad från

⁵⁰ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 30.

tidigare då fokus enbart låg på ett ekosystem eller en särskild art i taget. Genom den här insikten ses det internationella samarbetet som en nödvändighet för ett hållbart nyttjande av naturen och dess arter där alla länder har ett ansvar som går utöver deras egna landsgränser.

I början av 1900-talet uppkom generella avtal för att skydda vilda arter. Istället för att enbart fokusera på arter som korsar landsgränser fastslogs i avtalen att inhemska arter förtjänar lagstadgat skydd. Förändringen innebar att länder blev ansvariga för alla levande arter inom deras territorium. Varje land skulle ta ansvar, bli globalt delaktiga och erkänna naturen som ett universellt gemensamt arv som ska förvaltas till kommande generationer.

År 1940 skapades Washington Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere. Konventionen var en av de första i sitt slag med syftet att kontrollera handeln med utrotningshotade arter genom att skapa ett system av tillstånd för import och export av de arter som omfattades. Konventionen implementerades aldrig fullt ut men dess syfte blev startskottet till vad som idag anses vara världens mest framgångsrika internationella miljökonvention, CITES.⁵¹

4.1.2 CITES

4.1.2.1 Bakgrund och syfte

CITES är en internationell miljökonvention som syftar till att reglera handeln med utrotningshotade vilda djur- och växtarter. Arbetet med att skydda utrotningshotade arter började under 1960-talet när en dramatisk ökning av handel med djur och växter registrerades av IUCN.⁵²

Arbetet med att skapa CITES inleddes när IUCN 1963 uppmanade till en internationell konvention för export, import och transport av sällsynta eller utrotningshotade arter, deras skinn och troféer. Olika förslag till konventionstext lades fram av IUCN och dess juridiska center i Bonn.

⁵¹ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 30 f.

⁵² Schneider, *Sold into Extinction*, s. 33.

Texten omarbetades och mottog synpunkter från 39 regeringar och 18 NGOs. Under FN:s konferens i Stockholm 1972 om mänsklig miljö, uppmanades världssamfundet att sammankalla en konferens med syfte att anta en konvention för handel med särskilda vilda djur- och växtarter. Konferensen hölls 1973 i Washington DC och man enades om en konventionstext, CITES (eller Washingtonkonventionen som den även kallas). Konventionstexten skrevs under av 21 länder och CITES trädde i kraft efter den tionde ratificeringen den 1 juli 1975.⁵³ Idag har 179 länder anslutit sig till konventionen som omfattar över 35,000 vilda djur och växtarter.⁵⁴

CITES stadgar inte uttryckligen sina syften i konventionstexten men i preambeln fastställs att vilda djur- och växtarter i deras många vackra skepnader är oersättliga delar av jordens naturliga system. De ska bevaras och skyddas för den här och framtida generationer...⁵⁵

Utifrån analyser och information från CITES parter och CITES Sekretariat kan konventionens primära syfte utläsas som att säkerställa ett internationellt samarbete mellan de anslutna parterna för att förhindra en internationell handel med vilda djur och växter vars överlevnad är hotad. För att uppnå konventionens syfte att säkerställa vilda arters överlevnad krävs ett internationellt samarbete och handelskontroller. I en rapport från OECD tydliggörs att CITES inte direkt riktar sig mot att bekämpa en förlorad biologisk mångfald. Konventionen är relaterad till mångfald men tar inte upp andra orsaker till varför den biologiska mångfalden är hotad, som att livsmiljöer försvinner eller inhemsk handel.⁵⁶ Det huvudsakliga syftet med CITES är och har alltid varit att internationell handel inte leder till att arter utrotas.⁵⁷

⁵³ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 27 f.

⁵⁴ www.cites.org, *What is CITES?*

⁵⁵ CITES preamble.

⁵⁶ OECD, s. 25.

⁵⁷ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 29.

I flera av konventionens artiklar kan andra syften och principer utläsas. Länder som inte är part till CITES uppmuntras att anta konventionen eller i alla fall samarbeta med medlemsländerna. Den största anledningen till principen är att länder som inte är part till konventionen inte ska användas som ”fria passager” för den illegala handeln.⁵⁸ I artikel X kan utläsas att handel med länder som inte är part till konventionen endast får ske om det finns dokumentation som är jämförbar med kraven från CITES och dokumenten är utfärdade av en behörig myndighet. Dokumenten ska väsentligen stämma överens med CITES krav för tillstånd och intyg som visar att handeln inte påverkar en arts fortlevnad.⁵⁹

Vart annat till vart tredje år samlas CITES parter till möte, CoP, för att utvärdera konventionens implementering. TRAFFIC är ett nätverk av experter som övervakar handeln och som bildades av IUCN och WWF. Inför varje CoP analyserar IUCN tillsammans med TRAFFIC förslagen till ändringar i konventionens bilagor och kontrollerar att de följer de uppsatta kriterierna.⁶⁰

4.1.2.2 Appendix I, II och III

Vilka djur som omfattas av CITES framgår av en förteckning som finns i tre bilagor till konventionen, appendix I, II och III. Begränsningen av handeln bestäms utifrån vilket skydd en art behöver för att överleva. Parterna till CITES är överens om att anpassa sina nationella lagar utifrån konventionens syfte som är att skydda utrotningshotade arter. CITES kräver att varje part upprättar en administrativ myndighet och en forskningsmyndighet. Den administrativa är den beslutande myndigheten som övervakar implementeringen av CITES och ser till att konventionen följs på nationell nivå. Den vetenskapliga myndigheten gör bedömningar kring vilka arter som påverkas av handeln och övervakar statusen hos de arter som redan är

⁵⁸ OECD, s. 25 f.

⁵⁹ CITES artikel X.

⁶⁰ Brown & Swails, s. 3 f.

upptagna i CITES appendix.⁶¹ Den vetenskapliga myndigheten kan uppmana den beslutande att begränsa antalet tillstånd om en arts roll i ekosystemet anses vara hotat.⁶²

Antalet arter i appendix I uppgår till 952 stycken.⁶³ Bilagan ska inkludera samtliga arter som är hotade av utrotning och som är eller kan bli påverkad av handeln. Arter som omfattas av appendix I är direkt utrotningshotade och står under särskilt strikta regler där handel endast får tillåtas under exceptionella omständigheter.⁶⁴ Arter i bilaga I blir ”svartlistade” och handel med främst kommersiella syften förbjuds helt och hållet. Under särskilda omständigheter kan exemplar som omfattas av bilaga I ändå erhålla import och exporttillstånd (även re-export) i enlighet med CITES artikel III. Detta kan ske om handeln görs för vetenskapliga ändamål, i utbildningssyfte eller om exemplaret är en jakttrofée.⁶⁵

För att handel med arter i appendix I ska ske i enlighet med CITES krävs ett särskilt import- och exporttillstånd. Importtillstånd kan utfärdas av importlandets administrativa myndighet om den vetenskapliga myndigheten tillstyrker att importen inte kommer påverka artens överlevnad. Om det är ett levande exemplar som ska importeras måste den vetenskapliga myndigheten intyga att importstaten kan ta hand om exemplaret på ett lämpligt sätt och att den inte huvudsakligen ska användas för kommersiella ändamål.⁶⁶ Det finns ingen definition av kommersiell handel i CITES men genom resolutioner kan utläsas att det innebär en verksamhet med syfte att uppnå ekonomisk vinst. För att avgöra om en transaktion är för primärt kommersiella syften är importlandet ansvarig för att definiera ”kommersiellt syfte” så brett som möjligt. Om en transaktion inte är fullständigt icke-kommersiell ska den anses vara kommersiell.⁶⁷

⁶¹ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 34.

⁶² OECD, s. 26.

⁶³ Wijnstekers, s. 31.

⁶⁴ CITES artikel II.1.

⁶⁵ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 29.

⁶⁶ CITES artikel III.

⁶⁷ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 30.

Vidare krävs ett exporttillstånd från exportlandet utfärdat av den vetenskapliga myndigheten som intygar att en export inte skadar exemplaret överlevnad. Den administrativa myndigheten i exportlandet ska vara övertygad om att exemplaret anskaffades lagligt och skulle det röra sig om ett levande exemplar ska myndigheten vara övertygad om att exemplaret kommer hanteras och transporteras på ett sätt som minimerar risken för skada eller plågeri.

Utöver de kriterier som gäller för import och export krävs ytterligare krav vid återexport. Den administrativa myndigheten i staten som ska re-exportera ett exemplar i bilaga I ska vara övertygad om att importen till landet sker i överensstämmelse med bestämmelserna i CITES. Vidare ska ett importtillstånd ha beviljats för exemplaret som ska återexporteras.⁶⁸ CITES betonar att handel med arter i appendix I ska vara föremål för en särskilt strikt reglering och den får endast tillåtas i särskilda undantagsfall.⁶⁹ Exempel på djur som är upptagna i appendix I är den Asiatiska elefanten (*Elephas maximus*), Noshörningen (*Rhinocerotidae Rhinoceroses*) och Gorilla (*Gorilla gorilla*).⁷⁰

Flest antal arter är upptagna i appendix II och de uppgår till 33,078 stycken.⁷¹ Bilaga II omfattar arter som inte nödvändigtvis är utrotningshotade i dagsläget men som kan komma att bli det om handeln inte strikt kontrolleras för att undvika ett utnyttjande som är oförenligt med arternas överlevnad. På grund av detta är arterna kontrollerade och en kommersiell handel är tillåten men reglerad. I bilagan finns också arter som liknar de hotade arterna, ”look-alikes”, för att förhindra att dessa används som täckmantel vid smuggling.⁷²

För handel med de arter som är upptagna i bilaga II krävs export eller re-exporttillstånd. För att exporttillstånd ska beviljas krävs att handeln inte

⁶⁸ CITES artikel III.

⁶⁹ CITES artikel II.1.

⁷⁰ CITES appendix I.

⁷¹ Wijnstekers, s. 31.

⁷² Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 30.

innebär skada för exemplarets överlevnad. Vidare måste exemplaret vara anskaffat på ett lagligt sätt samt att transporten och behandlingen minimerar risken för skada och plågeri.⁷³

Den vetenskapliga myndigheten ska övervaka export och uppmärksamma om handeln behöver begränsas. Den ska även utvärdera om arter behöver bli upptagna i appendix I. I dessa fall ska den vetenskapliga myndigheten rekommendera den administrativa myndigheten att arten behöver förflyttas till appendix I.⁷⁴ Det krävs inget importtillstånd för arter i appendix II men export- eller återexporttillstånd ska uppvisas på förhand.⁷⁵

För exemplar som är upptagna i appendix I eller II och förs in till ett land via internationellt vatten krävs ett särskilt certifikat från den administrativa myndigheten i landet som tar emot exemplaret. För båda bilagorna krävs att myndigheten bekräftar att införandet inte innebär någon skada för artens överlevnad.⁷⁶

Antalet arter i appendix III uppgår till 170 stycken.⁷⁷ I bilaga III omfattas de arter som upptagits i nationell lagstiftning hos någon av konventionens parter med syftet att förhindra utnyttjande. För att kunna kontrollera handeln med arten behövs ett internationellt samarbete.⁷⁸ Om export sker från ett land som har inkluderat arten i bilaga III krävs ett exporttillstånd som utfärdas av landets administrativa myndighet. Den administrativa myndigheten ska vara övertygad om att artexemplaret anskaffats på lagligt vis och att den kommer tas om hand och transporteras på sådant sätt att risken för skador och plågeri minimeras.⁷⁹ Om ett land som inte omfattat arten i appendix III ska importera den krävs ett ursprungscertifikat. Om importlandet har inkluderat arten i bilaga III krävs ett exporttillstånd.⁸⁰ Vid återexport beviljas ett certifikat av den administrativa myndigheten som

⁷³ CITES artikel IV.2.

⁷⁴ CITES artikel IV.3.

⁷⁵ CITES artikel IV.4.

⁷⁶ CITES artikel III.5 & artikel IV.6.

⁷⁷ Wijnstekers, s. 31.

⁷⁸ CITES artikel II.3.

⁷⁹ CITES artikel V.2.

⁸⁰ CITES artikel V.3.

intygar att exemplaret antingen har bearbetats i landet eller återexporterats. Intyget fungerar som bevis för att konventionens bestämmelser har följts.⁸¹ Det krävs inte något beslut om att ingen skada uppkommer för arter i appendix III, vilket krävs för arter i appendix I och II.

I samtliga tre bilagor ställs samma krav för handel med levande djur. Innan exporttillstånd utfärdas ska den administrativa myndigheten i export- eller återexportlandet vara försäkrad om att arten kommer att hanteras och transporteras på ett sätt som minimerar risken för skada eller plågeri.⁸²

Utöver de handelsregler som tillämpas för arter upptagna i appendix I, II och III kan enskilda länder upprätta exportkvoter för att begränsa handeln med utrotningshotade djurarter. Exportkvoter införs vanligen av enskilda parter unilateralt eller vid CoP. Den vetenskapliga myndigheten beslutar om antalet exemplar av en art som får exporteras utan att artens fortlevnad hotas. Därefter ska varje land informera sekretariatet om den beslutade exportkvoten. I början av varje år publicerar sekretariatet ett dokument med alla länders exportkvoter.⁸³

4.1.2.3 Ändringar i appendix

För att CITES appendix ska vara uppdaterade till den ständigt föränderliga marknaden kan parterna föreslå ändringar kring vilka arter som ska vara upptagna i respektive bilaga. I CITES artikel XV fastställs reglerna för ändringar i appendix I och II. Vid förslag till ändring ska parterna utgå från att skydda och bevara hotade arter.⁸⁴ Artikelns första paragraf gäller ändringar som görs vid partsmötena och paragraf 2 tillämpas vid ändringar som behöver ske mellan partsmötena.

Inför partsmötena (det senaste hölls i Bangkok i mars 2013) kan samtliga parter lämna förslag på förändringar i appendix I eller II som ska övervägas

⁸¹ CITES artikel V.4.

⁸² Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 31.

⁸³ www.cites.org, *The CITES export quotas*.

⁸⁴ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 32.

inför nästa möte. Förslag ska lämnas till sekretariatet senast 150 dagar före mötet. Enligt paragraf 2 (b) och (c) ska sekretariatet omedelbart meddela alla parter och IGOs om förslaget till ändring tillsammans med sin egen rekommendation. Vid partsmötet sker en omröstning där det krävs två tredjedelars majoritet av de som är närvarande och röstar för att förslaget ska godtas. Ändringar som antas vid ett partsmöte ska träda i kraft efter 90 dagar för alla parter med undantag för de som har gjort en reservation.⁸⁵

Enligt artikel XV.2 CITES kan en part lägga fram ett förslag till ändring i appendix I och II även mellan att partsmötena hålls. Vid förslag till ändring ska sekretariatet omedelbart skicka ut förslaget och sekretariatets egen rekommendation till konventionens medlemmar. Parterna har sedan 60 dagar på sig att kommentera förslaget med vetenskaplig information. Efter 60 dagar sammanställer sekretariatet kommentarerna som skickas ut på nytt. Nu har parterna 30 dagar på sig att framföra en invändning mot att förslaget ska godtas. Om en invändning framförs sker en ny omröstning via post. För marina arter ska mellanstatliga organisationer med verksamhet som rör arten i fråga, särskilt ta fram vetenskaplig information om artens status och överlägga. Om det inte framkommit någon invändning träder ändringen i kraft efter 90 dagar för alla parter förutom de som gjort en reservation.⁸⁶ Parterna kan göra en skriftlig reservation till ändringen fram tills att den träder i kraft. Vid meddelad reservation räknas inte staten som part till konventionen gällande handel med den art som reservationen gäller.⁸⁷

För ändringar av de arter som är upptagna i appendix III är skillnaden från appendix I och II att parterna när som helst kan meddela en ändring. Om en särskild art omfattats av ett medlemslands lagstiftning och parten anser att det krävs ett internationellt samarbete för att förhindra att arten exploateras kan den när som helst tas upp och omfattas av appendix III. Varje ny art som meddelas inkluderas och blir part till bilaga III efter nittio dagar. Till skillnad från appendix I och II som kräver att en reservation lämnas inom

⁸⁵ CITES artikel XV.1.

⁸⁶ CITES artikel XV.2.

⁸⁷ CITES artikel XV.3.

nittio dagar så kan parterna när som helst skriftligen meddela en reservation för arter i appendix III.⁸⁸

4.1.2.4 Reservationer och undantagsregler

CITES innehåller reservationer och undantagsregler som innebär att parterna inte behöver följa kraven på import- och exporttillstånd. Konventionen stadgar att generella reservationer inte får göras men att särskilda reservationer kan godtas för arter upptagna i någon av de tre bilagorna. Fram till att en part tar tillbaka sin reservation anses den inte vara part till konventionen gällande den specifika arten som reservationen gäller.⁸⁹

I artikel VII stadgas när undantag kan tillämpas. Nedan listas de undantagssituationer där CITES regler inte tillämpas:

- Vid genomresa i ett land tillämpas inte bestämmelserna i appendix I, II och III om exemplaret befinner sig i tullens kontroll.
- Om den administrativa myndigheten i en stat för export eller återexport är övertygad om att arten var anskaffad innan CITES upptog arten i sina appendix gäller inte reglerna om tillstånd om myndigheten utfärdar ett intyg som styrker detta.
- Om arter i appendix I, II och III är anskaffade för personligt bruk. Undantaget gäller inte arter i appendix I om ägaren införskaffat exemplaret utanför sin stat för stadigvarande boende eller för appendix II om exemplarets ursprung är från en stat där anskaffandet av arten skedde från det vilda. Undantaget gäller inte heller import från en stat som inte är ägarens hemvist eller om staten där anskaffningen skedde i förhand kräver ett exporttillstånd.
- Arter i appendix I ska om de är uppfödda i fångenskap för kommersiella ändamål anses tillhöra appendix II.

⁸⁸ CITES artikel XVI.

⁸⁹ CITES artikel XXIII.

- För arter uppfödda i fångenskap kan den administrativa myndigheten utfärda särskilda certifikat som ersätter tillstånd och certifikat som annars krävs.
- Vid icke kommersiella och registrerade lån av arter mellan vetenskapliga institutioner eller forskare.
- Vid kringresande utställningar som zoo eller cirkusar krävs inte tillstånd om det finns dokumenterad information om arten, exemplaren är uppfödda i fångenskap eller anskaffade innan CITES upptog arten och att den administrativa myndigheten är övertygad om att arten inte utsätts för skada eller plågeri.⁹⁰

4.1.2.5 Åtgärder som ska tas av parterna till CITES

I artikel VIII finner vi de bindande åtgärder som parterna ska vidta för att uppfylla CITES krav. Handeln ska övervakas genom att varje medlemsstat årligen skickar in en rapport som redogör för handeln. Rapporten ska inkludera antalet och vilken typ av tillstånd som medgivits, vilka stater som varit inblandade, vilken art och antal exemplar tillstånden gäller, namn och om möjligt storlek och kön på arten i fråga. Medlemsländerna ska vartannat år skicka en rapport till sekretariatet om vilka åtgärder som staten vidtagit för att upprätthålla CITES bestämmelser. Rapporterna ska finnas tillgängliga för allmänheten om det inte strider mot nationell lag.⁹¹ Syftet med att varje part kartlägger handeln noggrant är att underlätta insatserna för att bevara arterna.⁹² En ökning av rapporter som inte har lämnats in, lämnats in för sent eller på ett icke korrekt sätt har registrerats. Av den anledningen togs vid CoP 2004 beslutet att utesluta en part från handeln vid tredje frånvaron av rapporten.⁹³

Genom att bli part till CITES samtycker en stat till att konstruera sin nationella lagstiftning efter konventionens syfte. Stater som är anslutna till CITES är skyldiga att vidta åtgärder för att förbjuda handel med arter som strider mot konventionen. Åtgärderna ska resultera i nationella påföljder för

⁹⁰ CITES artikel VII.

⁹¹ CITES artikel VIII.

⁹² CITES artikel VIII.7. & 6.

⁹³ Reeve, *Wildlife trade, sanctions and compliance: lessons from the CITES regime*, s. 887.

illegal internationell handel. Beslagtagna arter ska även skickas tillbaka till exportlandet.⁹⁴ Parterna ska också utse en eller flera administrativt ansvariga myndigheter som beviljar tillstånd och en eller flera vetenskapliga myndigheter.⁹⁵ Parterna ska verka för en skyndsam handläggning av formaliteter nödvändiga för handeln och kan utse en särskild väg in och ut ur landet där arten ska granskas av tullen och garantera att alla levande artexemplar alltid tas om hand på ett sätt som minimerar risken för skada eller plågsam behandling. Levande exemplar som konfiskerats ska återlämnas till exportlandet eller tas om hand på ett räddningscenter.⁹⁶

Vid partsmötena antas resolutioner och beslut med syfte att komplettera konventionens bestämmelser, hjälpa till med tolkningen av konventionstexten och ytterligare åtgärder som varje part ska vidta.⁹⁷ För att staterna ska implementera CITES bestämmelser ska den nationella lagstiftningen inkludera följande punkter:

- En förteckning med de arter som omfattas av CITES.
- Generella bestämmelser med CITES syfte och definitioner.
- Särskilda institutioner som arbetar för att implementera CITES.
- Särskilda bestämmelser riktade mot handeln.
- Åtgärder som innebär att CITES följs och överträdelser bestraffas.

Varje part ska konstruera sina nationella lagar så att CITES implementeras och straffbelägga den illegala internationella handeln. Utöver ovan faktorer krävs att påföljderna står i relation till brottet som begåtts. Återkommande överträdelser ska innebära strängare straff och påbud ska resultera i böter eller frihetsberövande. Vid brott begångna av flera personer ska gemensam skadeståndsskyldighet kunna bli aktuellt och en harmonisering mellan nationell och regional lagstiftning ska eftersträvas. Myndigheter som inte uppfyller sina åtaganden ska kunna bli föremål för böter.⁹⁸ Konventionens

⁹⁴ CITES artikel VIII.

⁹⁵ CITES artikel IX.1.

⁹⁶ CITES artikel VIII.

⁹⁷ www.cites.org, *CITES Resolutions*.

⁹⁸ Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 53.

regler ska ses som minimumnivåer av hur handeln med hotade arter regleras. Parterna har rätt att stadga striktare nationella bestämmelser.⁹⁹

4.2 Europeiska åtaganden

Den europeiska gemenskapen är inte en undertecknad part till CITES men genom gemensam reglering som gäller för alla medlemsländer har konventionens bestämmelser blivit upprätthållen inom gemenskapen sedan början av 1980-talet.¹⁰⁰ Det har sedan länge funnits stora skillnader mellan hur CITES implementerats och verkställts av europeiska gemenskapens medlemsländer. I vissa länder skedde ingen som helst kontroll vilket skapade problem och inkörsportar som stimulerade handeln. En misslyckad lagstiftning och implementering av CITES i medlemsländerna krävde en gemensam och starkare lagstiftning inom gemenskapen. Även inom EU erkänns ett samlat ansvar inför att skydda jordens arter. Gemenskapen beräknas representera en tredjedel av marknaden för arter upptagna i CITES. Mot denna bakgrund har vi ett medansvar även för arters överlevnad i deras ursprungsländer.¹⁰¹

Varken CITES eller bestämmelserna inom EU syftar till att stoppa handeln med vilda utrotningshotade djur utan att kontrollera den. Gemenskapen reglerar handeln och kontrollerar en laglig handel med vilda djur över gemenskapens yttre gränser men även inom EU. Handeln ska ske i överensstämmelse med arternas överlevnad.¹⁰² Gemenskapens reglering för handel med vilda djur och växter är direkt tillämplig för medlemsländerna men det krävs att bestämmelser för verkställande överförs till de nationella regelverken och kompletterar nationella lagar eftersom det omfattar områden som står under medlemsländernas suveränitet.¹⁰³

4.2.1 Rådets förordning (EG) nr 338/97 om

⁹⁹ CITES artikel XIV.

¹⁰⁰ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 38.

¹⁰¹ Comte & Krämer, s. 18 f.

¹⁰² Reeves, *Policing International Trade in Endangered Species*, s. 9.

¹⁰³ Europeiska kommissionen, *Wildlife Trade Regulations in the European Union*, s. 13.

skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem

CITES tillämpas inom gemenskapen sedan januari 1984 genom förordningen (EEG) nr 3626/82. Till följd av den inre marknaden avskaffades CITES inre gränskontroller för handel inom EU. Avskaffandet av kontroller ställde nya krav på hårdare kontroll vid gemenskapens yttre gränser och ett växande krav på bättre skydd för hotade arter med större hänsyn till vetenskaplig information krävde en ny förordning. År 1997 trädde förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (så kallad grundförordningen) i kraft och ersatte den äldre. Förordningen var ett helt nytt dokument baserat på CITES men med mer långtgående krav på medlemsländerna att säkerställa att sanktioner åläggs för brott mot handeln med vilda djur och växter.¹⁰⁴

Vilka arter som omfattas av konventionens skydd står i bilagorna A, B, C och D. Objektiva kriterier ska avgöra vilka arter som upptas i förordningens bilagor A-D.¹⁰⁵

I bilaga A finns motsvarande de arter som är upptagna i CITES appendix I om inte någon medlemsstat har avgivit en reservation. För vissa arter har gemenskapens förordning antagit strängare åtgärder än CITES vilket innebär att vissa arter som är listade i CITES appendix II eller III finns i bilaga A för att garantera ett mer effektivt skydd. Bilaga B innehåller arter som är upptagna i konventionens appendix II förutom om ett medlemsland avgivit en reservation. Om en art är upptagen i CITES appendix I men omfattas av en reservation är arten oavsett reservationen upptagen och skyddad av förordningens bilaga B. Vissa arter i CITES appendix III har ett starkare skydd i förordningen och tas upp i bilaga B om dess överlevnad är hotad. Även arter som inte är upptagna i CITES bilagor finns med i förordningens bilaga B om det är en levande art som utgör hot mot

¹⁰⁴ Comte & Krämer, s. 18 f.

¹⁰⁵ Förordning (EG) nr 338/97 inledande punkter 1-5.

gemenskapens vilda djur eller växter eller för att kunna garantera en effektiv kontroll av handeln.

Bilaga C innehåller de arter som tagits upp i konventionens appendix III och som inte är med i bilaga A eller B samt där medlemsstaterna inte avgett någon reservation. Om en art som är upptagen i appendix II är föremål för en reservation omfattas den av bilaga C. Den sista bilagan D omfattar de arter som inte upptagits i föregående bilagor men som kräver övervakning på grund av import till gemenskapen. Om arter i bilaga III CITES har blivit föremål för reservation ska de omfattas av förordningens bilaga D.¹⁰⁶

När bilagorna till förordning (EG) nr 338/97 ska ändras för att vara uppdaterad med CITES ändringar vid partsmötena sker det genom en föreskrift från EU-kommissionen. Efter CoP16 i Bangkok i mars 2013 reviderades bilagorna till grundförordningen för att stämma överens med CITES appendix I, II och III.¹⁰⁷

Enligt artikel 16 i förordning (EG) nr 338/97 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att förelägga sanktioner vid överträdelse av förordningens föreskrifter. Sanktioner ska åtminstone åläggas vid följande överträdelser:

- Import, export, återexport eller transport utan giltigt tillstånd eller användande av ett felaktigt sådant.
- Användandet av oriktiga uppgifter för att erhålla tillstånd.
- Underlåtenhet att anmäla import.
- Riskerna vid transport av levande exemplar har inte minimerats.
- Köp för kommersiella ändamål i strid med förordningen.
- Förfalskade intyg eller tillstånd.

Bedömningen av lämpliga påföljder vid ovan överträdelser ska tas med hänsyn till överträdelsens art och svårighetsgrad. Ett beslagttaget exemplar

¹⁰⁶ Förordning (EG) nr 338/97 artikel 3.

¹⁰⁷ Europeiska kommissionen, *EU Wildlife Trade Regulation*.

lämnas över till behörig myndighet som tillsammans med en vetenskaplig myndighet placerar ut exemplaret på lämpligt sätt eller återsänder exemplaret till exportlandet.¹⁰⁸

Genom detaljerade rapporter som varje medlemsstat årligen ska skicka in till kommissionen övervakas handeln av de hotade djurarter som omfattas av grundförordningen. Rapporterna har syftet att visa hur handeln påverkar arternas bevarandestatus och sammanställs till en statistikrapport över införsel till gemenskapen och export och återexport från gemenskapen.¹⁰⁹

Varje medlemsstat ska enligt förordningen stifta nationella lagar som specificerar påföljder för brott. Studier visar dock stora skillnader mellan hur medlemsländerna stiftar lämpliga åtgärder i den nationella lagstiftningen. I vissa medlemsstater är brotten administrativa och påföljderna är endast böter och inte frihetsberövande.

En vidare granskning av påföljderna inom gemenskapen visar att inga domar i medlemsländerna gav straff i närheten av lagens maxstraff. I de flesta fall översteg de inte en fjärdedel av maximala frihetsberövandet eller högsta böter. Vissa länder påbjuder dagsböter, vilket inte visat sig effektivt när det gäller personer som verkar i kriminella nätverk med låga deklarerade inkomster. Andra medlemsländer väljer att anpassa åtgärderna efter värdet av det exemplar brottet gäller.

Handeln sker inte sällan inom en legal näringsverksamhet. Frankrike och Danmark har därför agerat genom att dra in beviljade tillstånd för den lagliga verksamheten för att avskräcka aktörer att begå brott.

Medlemsländerna skiljer sig åt gällande möjligheterna att göra utredningar av brott mot handel med hotade arter. I de flesta länder är möjligheterna till spaning och avlyssning mycket begränsade och prioriteten lägre för miljöbrott. Detta leder till att exemplar inte tas om hand i brist på

¹⁰⁸ Förordning (EG) nr 338/97 artikel 16.

¹⁰⁹ Förordning (EG) nr 338/97 artikel 15.

möjligheter till förvaring vilket resulterar i att arterna får stanna hos den misstänkta. I Spanien kan ett exemplar köpt i god tro inte beslagtas vilket främjar handeln och kan fungera som ett kryphål.¹¹⁰ Varor och dokument kontrolleras av tulltjänstemän vid landsgränsen där exemplaret förs in i gemenskapen och handlingarna ska vara gemensamma och stadga samma villkor inom hela unionen.¹¹¹

Idag är förordningen den reglering med mest långtgående skydd i sin reglering för handel med vilda djur och varje medlemsstat kan vidta strängare bestämmelser för att skydda hotade arter än vad förordningen stadgar så länge de inte innebär handelshinder inom gemenskapen. När en art transporteras in eller ut från gemenskapen krävs tillstånd, men förordningen reglerar också handeln på den inre marknaden. För arter som är upptagna i bilaga A är det inom gemenskapen förbjudet att köpa, erbjuda att köpa, förvärva en art för kommersiella ändamål, att för allmänheten visa upp eller använda i vinstsyfte, att sälja eller inneha en art för försäljning, att bjuda ut eller transportera för försäljning. Enskilda undantag kan ges av CITES administrativa myndighet i medlemsstaten i enlighet med artikel 7 och allmänna undantag kan ges av kommissionen i samråd med medlemsstaterna.

Förbuden ovan för bilaga A gäller även för bilaga B om inte det visas att arten förvärvats eller införts till gemenskapen i enlighet med lagstiftningen för bevarandet av vilda arter.¹¹² Villkoren för arter i förordningens bilaga A och B är alltså striktare än för CITES appendix I och II. Importtillstånd krävs för bilaga A och B och för bilagorna C och D krävs en kungörelse om importen till tullen i landet för import.¹¹³ Transporter av levande exemplar

¹¹⁰ Comte & Krämer, s. 18-23.

¹¹¹ Förordning (EG) nr 338/97 inledande punkter 1-5.

¹¹² Prop. 1996/97:75, s. 24.

¹¹³ Europeiska kommissionen, The Differences between EU and CITES Provisions in a Nutshell, s. 1.

upptagna i bilaga A inom gemenskapen ska godkännas av den administrativa myndigheten där arten befinner sig.¹¹⁴

Även om förordningens regler är mer långtgående än CITES råder det brist på en harmoniserad nationell lagstiftning inom gemenskapen med avskräckande åtgärder vid överträdelser av förordningens bestämmelser.¹¹⁵

4.2.2 Kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem

Kommissionens förordning 865/2006 (så kallad tillämpningsförordningen) kompletterar rådets grundförordning med bestämmelser om hur den ska genomföras inom gemenskapen och hur grundförordningens bestämmelser ska tolkas. Inom gemenskapen vill man uppnå en enhetlighet vilken tillämpningsförordningen syftar till att underlätta.

I avsnitt II och III i tillämpningsförordningen finns regler för hur blanketter som krävs för olika typer av tillstånd, exempelvis import och exporttillstånd, ska utfärdas och hur dem ska användas för att vara giltiga.

Varje typ av tillståndsdokument, importtillstånd, export och återexport regleras i varsitt särskilt avsnitt med särskilda bestämmelser för hur ansökan ska utfärdas.¹¹⁶ I avsnitt VIII förordning (EG) 865/2006 finns bestämmelser för intyg för personlig egendom. Lagligt förvärvade djur som är levande kan erhålla intyg om att vara personlig egendom om de är för personlig användning (icke-kommersiell) och är födda och uppvuxna i fångenskap samt att de infördes till gemenskapen innan de upptogs i CITES bilagor eller i gemenskapsrätten. Kommissionens förordning omfattar också regler för

¹¹⁴ Förordning (EG) nr 338/97 artikel 9.

¹¹⁵ Comte & Krämer, s. 19-23.

¹¹⁶ Kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 avsnitt II & III.

märkning av exemplar som erhållit import, export eller återexporttillstånd. Detta ska ske på ett skonsamt sätt. I avsnitt XVII finns kompletterande bestämmelser för hur de periodiska rapporterna i förordning nr 338/97 ska se ut och när de ska inlämnas.¹¹⁷

4.2.3 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 792/2012

För att säkerställa att förordning (EG) nr 338/97 blir enhetligt implementerad i medlemsländerna och att tillämpningsförordningen följs fastställer Kommissionens genomförandeförordning (så kallad tillståndsförordningen) hur olika tillstånd som krävs för handel med hotade djurarter ska se ut. Förordningen innehåller modeller, instruktioner och förklaringar som ska användas som komplement till tillämpningsförordningen. I tillståndsförordningens sex bilagor anges uttryckligen hur tillstånden ska utformas och vad de ska innehålla.¹¹⁸

4.2.4 Kommissionens rekommendation 2007/425/EG

Kommissionen har upprättat en rekommendation för att identifiera särskilda åtgärder som bör tas för att grundförordningen (EG) nr 338/97 ska genomföras. Rekommendationen ser till de orsaker som är grunden för den illegala handeln vilken orsakar skador både på djur och växter men även på samhällsutvecklingen i stort genom att hota en hållbar utveckling, undergräver den lagliga handeln och innebär att naturförvaltningen blir mindre effektiv.

När kommissionen 2006 gjorde en undersökning i medlemsstaterna av efterlevnaden av EU:s förordningar om handel med vilda djur och växter stod det klart att vissa områden behövde prioriteras, främst genom ett bättre samarbete mellan medlemsländerna.

¹¹⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 avsnitt VIII.

¹¹⁸ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 792/2012.

Det krävdes gemensamma riktlinjer för hur grundförordningen skulle tillämpas. Slutsatserna från undersökningen var att det krävs kraftfullare åtgärder och ett starkare samarbete för att CITES syfte och bestämmelser ska efterlevas inom gemenskapen. Åtgärder som medlemsländerna ska vidta är att upprätta handlingsplaner och garantera tillräckliga resurser för tillsyn. Påföljderna för brott ska vara avskräckande med hänsyn till marknadsvärdet för arten. Myndigheter ska utbildas och medvetenheten öka hos allmänheten. Utöver ovan åtgärder ska handeln kontrolleras mer effektivt och varje land ska kunna ta hand om beslagtagna arter. Rekommendationen betonar det gemensamma ansvaret genom att varje land ska bidra till att andra medlemsstater ökar sin kapacitet och tillämpar förordningen. Gemenskapen ska även stödja länder utanför EU, särskilt de exportländer som är i särskilt behov av resurser.¹¹⁹

4.2.5 Förordningen för begränsning av import

Kommissionen kan förbjuda införsel av vissa särskilda arter till unionen. Om gruppen för vetenskapliga undersökningar kommer med ny information som visar på att bevarandestatusen för en särskild art i grundförordningens bilaga A eller B allvarligt kommer att äventyras om inte ett förbud mot införsel utfärdas. Samråd ska ske mellan de ursprungsländer som berörs av restriktionen och med gruppen för de vetenskapliga undersökningarna. Utöver dokumenten redogjorda för ovan finns vägledningsdokument för särskilda arter tillgängliga för medlemsländerna. Vägledningen ska underlätta tillämpningen av handelsreglerna för särskilt utsatta arter. Det senaste dokumentet rör reglerna för noshörningshorn och de hot som orsakas av den ökade tjuvjakten och illegala handeln.¹²⁰

¹¹⁹ Kommissionens rekommendation 2007/425/EG.

¹²⁰ Europeiska kommissionen, *Guidance document: Export, re-export and intra-Union trade of rhinoceros horns.*

5 Den situationsbaserade metodens kriminologi

5.1 Introduktion

När en art som är nära utrotning dödas för sina betars eller för sitt skinns skull kan det anses vara för sent att fokusera på lagföringen av den tjuvjägare som dödat djuret eller den handlare som för ut det på marknaden. Skadan är redan skedd eftersom den hotade artens population har minskat.¹²¹ En ny ansats till marknaden av stulna varor heter ursprungligen på engelska *Market Reduction Approach* (kommer härnäst att benämnas den situationsbaserade metoden). Metoden har sin grund i en myndighetsundersökning gjord i England om köp och försäljning av stulna varor. I den situationsbaserade metoden konstateras att förutsägbarhet av brottslingars beteende är brottslighetens fiende. För att på ett effektivt sätt kunna stoppa kriminella handlingar krävs kunskap om vilken typ av brott som sannolikt kommer inträffa, hur det kommer ske och var någonstans det sannolikt inträffar. Metoden bygger på att ta reda på det som är förutsebart i en situation där kriminalitet inträffar.¹²²

Om vi bortser från det faktum att tjuvar stjälar för att tjäna pengar visar studier att tjuvar begår kriminella handlingar och stjälar på grund av vetskapen att det finns sätt för dem att sälja varorna vidare. Den kriminella handlingen främjas av strukturen som ger tjuvarna möjlighet att sälja varorna vidare antingen till folk som köper för egen räkning eller som säljer varorna vidare. Den situationsbaserade teorin syftar främst till olaglig handel med traditionella varor såsom elektriska apparater och traditionella brott som exempelvis inbrott, fickstöld och affärsstöld. Metoden har inte prövats på handel med hotade djur, men professor Jacqueline Schneider beskriver att handeln med exotiska produkter som hotade djurarter och delar

¹²¹ Schneider, *Sold into Extinction*, förord.

¹²² Sutton m.fl., *Tackling Theft with the Market Reduction Approach*, s. 2.

ifrån dessa är ett resultat av liknande krafter som för traditionella produkter och kan därför omfattas av samma metod. Tjuvjägare och handlare begår de kriminella handlingarna med hotade exemplar eftersom de vet att någonstans i världen finns det en köpare redo och villig att betala för exemplaret. När informationen om den kriminella aktiviteten är insamlad kan åtgärder sättas in baserade på informationen för att störa handeln och göra den mer riskfylld.¹²³

Metoden fokuserar övergripande på hur ett brott sker. Som beskrivits i avsnitt 3.3.4 efterfrågar konsumenter produkter från hotade arter av olika anledningar. Gemensamt är att samtliga motiv bidrar till en efterfrågan av utrotningshotade djur som driver handeln vidare. Den situationsbaserade metoden riktar därför inte in sig på bakgrund och anledning till varför brotten sker utan på hur brotten begås. På så vis kan åtgärder för att stoppa handeln bli mer effektiva.¹²⁴

5.2 Metodens innebörd

Den grundläggande strategin för den situationsbaserade metoden bygger på att polisens arbete baseras på förebyggande och informationsbaserade åtgärder. En annan strategi inom metoden är nolltolerans i polisens arbete. Det innebär att en nolltolerans ska tillämpas mot alla kriminella beteenden inom den brottslighet som ska bekämpas.¹²⁵

För att metoden ska fungera baseras den på rutinaktivitetsteorin.¹²⁶ Teorin innebär att brott inträffar när tre element sammanstrålar. Det ska röra sig om en motiverad gärningsman och ett brottsobjekt (exemplaret av den hotade arten) som strålar samman i tid och rum utan att en beskyddare är närvarande (exempelvis en parkvaktare).

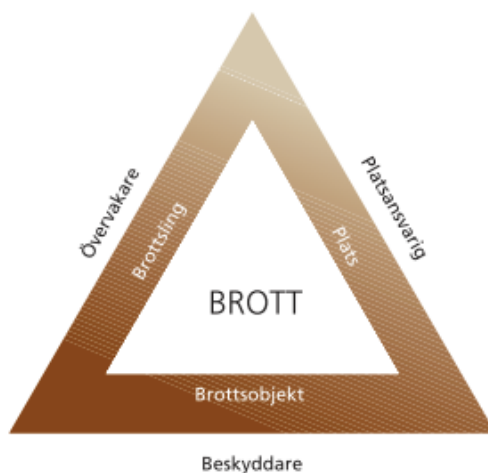
¹²³ Schneider, *Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife: The Market Reduction Approach*, s. 275.

¹²⁴ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 7.

¹²⁵ Sutton m.fl., *Tackling Theft with the Market Reduction Approach*, s. 5.

¹²⁶ Schneider, *Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife: The Market Reduction Approach*, s. 275.

Gärningsmannen kan vara kriminellt motiverad av olika anledningar och metoden tar gärningsmannen motivation för given. En beskyddare kan vara en människa eller bestå av ett säkerhetssystem. Vad som är brottsobjektet avgörs av vad som tjänar gärningsmannens syfte, men kan vara en person eller egendom. Rutinaktivitetsteorin skapade den ursprungliga brotstriangeln vars tre element möjliggör för brottet att ske vid sammanstrålning utan beskydd.¹²⁷



Figur 2 Brotstriangelns tre element.¹²⁸

Det övergripande målet med att applicera metoden är att störa marknaden, göra brottsligheten mer riskfylld och därmed minska marknaden för stulna varor. Färre brott uppstår om möjligheterna till brott reduceras. Genom att kartlägga vilka varor som stjäls, hur tjuvarna genom olika tekniker anskaffar varorna, hur varorna omarbetas och återinförs på marknaden samt vilka konsumenterna är, kan specifika åtgärder tillämpas baserade på informationen. Grundläggande är att informationen styr åtgärderna.

Den situationsbaserade teorin fokuserar alltså på omständigheterna som främjar förövare att begå brott. Schneider argumenterar för att metoden är den bästa för att skapa effektiva och förebyggande åtgärder vilka kan

¹²⁷ Clarke & Eck, *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*, s. 30.

¹²⁸ Clarke & Eck, *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*, s. 30.

inverka på miljöbrott i stort och i synnerhet på den illegala handeln med utrotningshotade arter.¹²⁹

Den olagliga handeln bryter mot CITES och gemenskapsrättslig lagstiftning och handelskedjan innebär flera olika typer av brott. Metoden fokuserar på hela handelskedjan och marknaden i stort istället för att fokusera på beteendet hos lagöverträdaren. Genom att ingripa i någon av brotstriangelns tre delar och förhindra att de tre elementen strålar samman kan den brottsliga handlingen förhindras.

Teorin ser inte till förövarens tidigare beteende eller vem personen är utan till situationen som förövaren befinner sig i och vilka åtgärder som kan utformas för att försämra förutsättningarna för att en kriminell handling ska kunna begås. Förebyggande åtgärder inkluderar att domar verkställs på ett effektivt sätt och att naturvårdare med uppgift att skydda djuren är utbildade och har rätt verktyg. Förebyggande åtgärder ska tillsammans med informationsbaserade åtgärder göra det mer riskabelt för handeln att fortsätta.

För att förhindra att brott sker krävs endast en förändring i något av de tre elementen. Det som behöver åstadkommas är att göra varje brott i handelskedjan mer riskfyllt och mindre belönande för alla som är involverade.

För varje särskilt brott, varje enskild art, krävs en specifik strategi baserad på data om just den arten. Handelskedjan och rutinerna för hur brotten sker kräver dokumentation för att man ska kunna identifiera vart åtgärderna ska sättas in och implementeras för att innebära en större risk och mindre lönsamhet för förövaren. Aktuell och precis information om hur den illegala handeln ser ut är nödvändig för att kunna avgöra vart ingripande ska ske. För att den situationsbaserade teorin ska fungera krävs att CITES parter och

¹²⁹ Schneider, *Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife: The Market Reduction Approach*, s. 276 f.

gemenskapens medlemsländer kan bidra med noggrann information om arterna och den illegala handeln.¹³⁰

Det finns två dimensioner av hur den situationsbaserade metoden kan utvärderas. Den första gäller hur handeln sker, vilka handelsvägar som tas och hur lång tid transporten tar. Ett exempel kan vara att dokumentationen visar att en viss vara handlas med genom att smugglas över bostadsstängsel. Åtgärder kan då vidtas mot just detta stängsel. Om det efter att åtgärder vidtagits visar sig att smuglingen istället sker via lokala bussar har det skett en förändring, en störning i hur handeln verkar. En relaterad förändring gällande den tid det tar för en tjuv att sälja vidare stöldgods, ju längre tid det tar desto större risk är det för tjuven att bli upptäckt.

Den andra dimensionen ser direkt till den specifika varan. När man genom dokumentation vet vilka exemplar som är de mest eftertraktade riktas åtgärder direkt mot dessa. Om metoden är framgångsrik skiftar exemplaret som är föremål för handeln till ett annat. Om åtgärder riktade direkt mot att stoppa elfenbenshandeln och handeln istället övergår till att omfatta tigerskinn visar det att metoden har effekt. För att metoden ska vara framgångsrik är korrekt information och dokumentation avgörande.

Den situationsbaserade teorin kan potentiellt appliceras på den illegala handeln med utrotningshotade arter genom att identifiera handelns mönster och rutiner av alla de aktörer som är involverade. Det gäller tjuvjägare, mellanhänder och konsumenter, alltså samtliga som jagar, bearbetar, transporterar och köper produkter från utrotningshotade arter. Genom att systematiskt samla in information om handeln kan man rikta polisinsatser.¹³¹

¹³⁰ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 7-13.

¹³¹ Schneider, *Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife: The Market Reduction Approach*, s. 276-279.

5.3 Fördjupning: den Asiatiska elefanten

Situationen för den Asiatiska elefanten (*Elephas maximus*) som ska beskrivas nedan kan ses som en utgångspunkt i starten av att tillämpa den situationsbaserade metoden på arten. Den situationsbaserade metoden kan fungera som en alternativ åtgärd vilken kompletterar lagstiftningen i försöket att stoppa den illegala handeln.

Elefanten är bland de mest hotade djurarterna i världen och under senare år har tjuvjakten blivit det största hotet mot elefanterna på grund av ökad efterfrågan på elfenben. Elefanten är det största däggdjuret på land och en ikonisk art för människor över hela världen.¹³² Från att ha varit omkring 350 olika underarter existerar idag endast två elefantarter, den Afrikanska och den Asiatiska elefanten.¹³³ Enligt IUCNs kriterier för rödlistning är den asiatiska elefanten kategoriserad som starkt hotad och den afrikanska elefanten sårbar, därför har jag valt att titta närmare på situationen för den asiatiska elefanten och dess underarter.¹³⁴

Den Asiatiska elefanten är kategoriserad av IUCN som starkt hotad på grund av en 50 procentig minskning under de senaste tre generationerna. Prognosen för den asiatiska elefanten är dyster och antalet tros fortsätta att minska. IUCN uppmanar till en utökad övervakning framförallt på grund av den ökade efterfrågan på elfenben.¹³⁵

Den Asiatiska elefanten lever i Indien och Vietnam och en mindre population i Kinas Yunnan provins. I största delen av Kina, Java och västra Asien är den utdöd. Antalet Asiatiska elefanter i världen beräknas mellan 25,600 och 32,750 i det vilda men beräkningarna är svåra att fastställa och

¹³² WWF *Elefant*.

¹³³ IUCN *Elephas maximus*.

¹³⁴ Gärdenfors, *Rödlistade arter i Sverige 2010*, s. 16.

¹³⁵ IUCN *Elephas maximus*.

varierar. Elefanten har en viktig roll i den asiatiska kulturen och i religiösa ceremonier.¹³⁶

Den Asiatiska elefanten är upptagen i CITES appendix I över direkt utrotningshotade arter där handeln kan påverka artens livsprognos. Handel är tillåten endast under exceptionella omständigheter med arter i konventionens appendix I.¹³⁷ Handel med elfenben för kommersiella aktiviteter inom EU är förbjudet om det inte rör sig om elfenben som bearbetats före den 3 mars 1947 och innehavaren kan styrka detta.¹³⁸ I bilaga A till förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem finns de arter som är upptagna i CITES appendix I. Som huvudregel är kommersiella aktiviteter med arter upptagna i bilaga A i grundförordningen förbjudna.¹³⁹

Hoten mot elefanterna är många. De tre allvarligaste är att livsmiljöer försvinner, tjuvjakt och konflikter mellan människa och elefant. Antalet människor ökar och elefanterna förlorar sina miljöer vilket leder till ökade konflikter om marken, exempelvis när elefanter äter eller trampar ner skördar. Hundratals elefanter och människor dör varje år till följd av dessa konflikter. Tjuvjakt är ett stort hot mot de Asiatiska elefanterna men även infångande av vilda elefanter till arbetskraft vid skogsavverkningar och för olika turiständamål i exempelvis Thailand påverkar artens livsprognos.¹⁴⁰ Antalet elefanter som dödas för sina betar och omfattningen av elfenbenshandeln är svår att uppskatta på grund av att handeln sker på den illegala marknaden. Tjuvjakten på elfenben drabbar främst hanar eftersom de har betar. Kön fördelningen snedvrids när hanarna dödas för sina betar vilket minskar möjligheten till fortplantning och återhämtning. Tjuvjakt på elefanter sker även för andra produkter som exempelvis bush-meat, läder

¹³⁶ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 103 f.

¹³⁷ CITES artikel II.1.

¹³⁸ Jordbruksverket *Elfenben*.

¹³⁹ Förordning (EG) nr 338/97 artikel 8.

¹⁴⁰ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 105 f.

och traditionell asiatisk medicin. Efterfrågan på dessa produkter har minskat populationen avsevärt i Asien.¹⁴¹

I flera av de asiatiska länderna saknas nationell lagstiftning för att skydda den Asiatiska elefanten.¹⁴² I Indien och Myanmar sker en stor del av handeln med levande elefanter och delar ifrån dessa på den inhemska marknaden och år 2008 beskrev TRAFFIC Myanmar som en ”hotspot” för smuggling med elfenben och andra produkter från elefanter.¹⁴³ Smugglingen sker både inom respektive land och mellan länderna Myanmar, Kina och Thailand. Även om länderna är parter till CITES saknas lagstiftning för att reglera den inhemska handeln. I Myanmar är det exempelvis lagligt att handla med produkter från elefanter om de härrör från den inhemska marknaden. Regeln skapar lagliga kryphål för produkter från vilda elefanter att komma in på den lagliga marknaden. Det finns ingen möjlighet att skilja på lagliga och olagliga produkter på marknaden i Myanmar där handeln sker helt öppet. Svaga möjligheter att verkställa CITES bestämmelser och avsaknad av gränskontroller till grannländerna främjar den illegala exporten från Myanmar.

Elfenben är den mest utmärkande anledningen till handeln med hotade elefanter. Konsumenterna av elfenben varierar. Elfenben är en viktig ingrediens i den traditionella asiatiska medicinen som är vanligt förekommande i Kina. När handeln med elefanter förbjöds av CITES registrerade först Kina en reservation för att skydda den inhemska snidesindustrin men efter CITES övervakning och rapporter om artens minskning togs reservationen bort 1991. Trots att det råder ett totalförbud för handel med den Asiatiska elefanten idag är det inte tillräckligt för att stoppa den. CITES registrerar fortfarande att import, export och återexport av elfenben sker. För att ett exemplar i Kina ska handlas med i enlighet med bestämmelserna ska det vara anskaffat innan arten omfattades av CITES. Men flera exempel visar på att reglerna för rapportering och tillstånd inte

¹⁴¹ IUCN *Elephas maximus*.

¹⁴² Schneider, *Sold into Extinction*, s. 105 f.

¹⁴³ TRAFFIC, *Myanmar emerges as ivory trade and elephant smuggling emerges*.

följs. Elfenben som var lagligt anskaffade i Kenya skulle exporteras till Japan, men Japan rapporterade aldrig om någon import till CITES sekretariat.¹⁴⁴ På detta vis försvinner exemplar ifrån CITES övervakning och kan bli en del av den illegala marknaden.

Ovan redogörelse visar hur situationen för den Asiatiska elefanten ser ut och vilka de största hoten är mot arten. Nedan exemplifieras hur den situationsbaserade metoden skulle kunna rikta åtgärder mot den Asiatiska elefanten och vilka problem som kan uppkomma för metoden.

Elfenbenshandeln inom Myanmar är inte lagligt reglerad om handeln sker med en art vars ursprung är inom landet. Metoden skulle kunna rikta sina åtgärder mot de handelsplatser i landet där de tre elementen strålar samman. En motiverad köpare av elfenben, elfenbenet i sig och att det sker i frånvaro av en polisiär kontroll på en marknad i Myanmar.

Ur ett åtgärds perspektiv uppstår i situationen problem som visar på att metoden kan kräva att det finns en nationell lagstiftning för att fungera. Samtliga produkter av elfenben på marknaden får anses vara bearbetade men det är omöjligt att på plats avgöra om produkterna kommer från utrotningshotade elefanter utanför Myanmar:s gränser eller från elefanter som är lagligt anskaffade inom landet. För att avgöra ursprunget av produkterna krävs vetenskapliga analyser. Tjänstemän som är utbildade kan identifiera arter i deras naturliga tillstånd men för att kategorisera elfenben krävs en kemisk analys.¹⁴⁵ Det blir svårt att sätta in effektiva åtgärder i enlighet med metoden i ett land där visst elfenben är olagligt och annat lagligt att handla med och det inte går att avgöra på plats, vid situationen, vad som är vad.

¹⁴⁴ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 108-111.

¹⁴⁵ Schneider, *Sold into Extinction*, s. 113.

6 Analys

6.1 Inledning

Ovan har jag redogjort för varför det är viktigt med en biologisk mångfald, hur den internationella handeln med utrotningshotade djur ser ut, vilka bestämmelser som riktar sig direkt mot handeln och hur eventuellt det situationsbaserade tillvägagångssättet skulle kunna påverka handeln.

I analysen kommer jag att fördjupa mig i problematiken kring gällande reglering och diskutera kring vad CITES och gemenskapens lagstiftning bidrar med och vad som inte fungerar. Jag kommer även att belysa skillnaderna mellan CITES och gemenskapens lagstiftning för att sedan kritisera den situationsbaserade metoden. För att i analysen besvara min uppställda frågeställning diskuterar jag och jämför respektive angreppssätt för att slutligen dra slutsatser kring hur vägen framåt skulle kunna se ut.

6.2 Problematik kring nuvarande reglering

6.2.1 Kritik mot CITES

CITES ses som en av världens mest framgångsrika miljökonventioner, kanske främst på grund av att så många som 179 länder har anslutit sig. CITES syftar till att skydda världens mest utrotningshotade arter och försäkra att den internationella handeln inte påverkar arternas livsprognos på ett negativt sätt. Att så många länder har anslutit sig till konventionen visar på att det finns en internationell vilja att upprätthålla den biologiska mångfalden. Genom en gemensam hållning skapar parterna till CITES ett samarbete som är en förutsättning för att bekämpa den här typen av gränsöverskridande kriminalitet.

Objektivitet och vetenskaplig utgångspunkt är en av CITES fördelar. Rödlistningen och analyser för eventuella ändringar i CITES bilagor görs

via en neutral plattform som utgår ifrån vetenskaplig forskning. Vid partsmötena som hålls vart annat till vart tredje år analyserar IUCN och TRAFFIC gemensamt förslagen till ändringar i CITES bilagor. IUCN och TRAFFIC består av ett stort nätverk av experter och är förmodligen det närmsta man komma en objektiv bedömning för hur arter ska kategoriseras. Den illegala handeln är kontroversiell och den andra mest lönsamma i världen. Eftersom många producentländer är utvecklingsländer i en utsatt ekonomisk situation med korrupta statsanställda är det en förutsättning att bedömningarna är så objektiva som möjligt och görs utifrån målet att bevara den biologiska mångfalden och inte utefter personlig vinning.

De åtgärder som varje part ska vidta nationellt är den viktigaste grunden i CITES och avgörande för om konventionens mål ska uppnås. Den främsta kritiken grundar sig därför i problematiken kring parternas svårigheter att implementera konventionen. I CITES artikel VIII stadgas att varje part ska vidta nödvändiga nationella åtgärder för att upprätthålla konventionens bestämmelser. Bestämmelser som kan vara svåra att verkställa och kostsamma att upprätthålla. Den vetenskapliga och administrativa myndigheten i varje land har ett stort ansvar i upprätthållandet av konventionen genom att styra hela licenssystemet. En effektiv styrning förutsätter en tradition av effektivt myndighetsutövande. Med tanke på att många exportländer saknar en välfungerande statsapparat fri från korruption, kan licenssystemet utnyttjas. Systemet kräver ett långtgående samarbete mellan myndigheterna och är resurskrävande. CITES omfattar 35,000 arter och varje part ska kunna handlägga ansökningar om import, export och återexporttillstånd för dessa. Det krävs omfattande undersökningar för att kunna ta ställning till om ansökningarna kan anses nå upp till CITES krav. För all handel med arter upptagna i appendix I ska den vetenskapliga myndigheten vara övertygad om att handeln inte skadar artens population för att utfärda tillstånd. Bedömningen ska göras på vetenskaplig grund med hänsyn till ekologiska och biologiska faktorer. Detta exemplifierar det resurskrävande arbetet och samarbetet som krävs mellan

myndigheterna vilket kan innebära svårigheter för många exportländer som saknar både ekonomiska och tekniska resurser.

Det enda instrumentet för att utvärdera och övervaka CITES implementering är genom årliga rapporter som parterna själva skickar in till sekretariatet. Rapporten är en redogörelse över handeln och vilka tillstånd som har utfärdats. Upprepade gånger har konventionens parter struntat i att skicka in rapporten till CITES. Eftersom rapporten är det enda sättet för att se hur och om CITES bestämmelser följs på den nationella nivån skapar det stora problem. En positiv utveckling är att en part kan uteslutas ur konventionen vid avsaknad av tredje rapporten i rad. Rapporteringen är också ett tydligt bevis på att CITES bestämmelser inte alltid följs, att det förekommer en illegal handel. I ovan avsnitt 5.3 finns beskrivning av när exporttillstånd dokumenterats men ingen import av exemplaret har registrerats. Arten har ”försvunnit” och blivit en del av den illegala handeln. Konventionens bestämmelser ålägger parterna att vidta en lång rad åtgärder men hur men hur bestämmelserna omvandlas och om de implementeras på nationell nivå är upp till varje part.

CITES innehåller flera bestämmelser som möjliggör för parter att kringgå kraven på tillstånd. Det som är CITES stora styrka, dess omfattning med 179 anslutna länder, är även en av dess största svagheter då detta innebär kompromisser för att tillgodose många staters invändningar. Detta blir tydligt artikel XXIII som möjliggör för parter att reservera sig från CITES krav och få statusen av att inte vara part till CITES gällande en särskild art. Detta innebär att parter helt och hållet kan undvika CITES regler för vilken art som helst oavsett vilket appendix arten är upptagen i. Länder som har ett starkt ekonomiskt intresse i att exportera en särskild art kan tänkas framföra en reservation för den arten vilket möjliggör en obegränsad export. Resolutioner och beslut som fattas vid partsmötena kan bidra till att göra undantagen mindre generella genom sin funktion att komplettera konventionens bestämmelser och bidra till tolkningen av dem. I Artikel VII listas flera andra undantag, exempelvis för arter anskaffade innan CITES

omfattade arten och arter på genomresa. Samtidigt kan det tänkas att diskussionerna vid partsmöten kring en viss tolkning kan få för stort utrymme. Utrymme för tolkning och diskussioner för tolkning av undantag påverkas av olika intressen, kanske inte alltid med utgångspunkt i arternas överlevnad. Bakgrunden till undantagen är att CITES ska tilltala så många parter som möjligt. Men istället kan det antas att undantagen utnyttjas.

Vissa av CITES bestämmelser kan anses vara otydliga och vaga vilket ger parterna utrymme för tolkning och möjligheten att hitta kryphål. Ett exempel på en otydlig lagtext gäller för handel med arter upptagna i appendix I. För att handelstillstånd ska beviljas krävs att artens population inte skadas men det finns ingen definition på vad som inte anses vara skadligt för artens fortlevnad. I artikel X stadgas handel med en stat som inte är part till konventionen. Då krävs jämförlig dokumentation som stämmer överens med CITES, ett krav som lätt kan utnyttjas.

Som diskuterats i avsnitt 5.3 så sker en stor del av handeln med utrotningshotade djur på inhemska marknader. Eftersom CITES reglerar den internationella handeln och inte den inhemska i varje parts territorium så undgår exemplar kontroll. I Myanmar sker en stor del av handeln med levande elefanter som är hotade på den inhemska marknaden och landet saknar reglering för elefanter om de härrör från Myanmar. Trots att Myanmar är part CITES så sker ändå en laglig handel med vissa utrotningshotade arter inom landets gränser. I detta fall är CITES verkningslöst.

6.2.2 Kritik mot EU:s lagstiftning

CITES har implementerats i EU genom särskild lagstiftning men omfattar fler arter och strängare bestämmelser än konventionen. Vad bidrar EU:s lagstiftning med och vad fungerar inte, för att tydliggöra detta kommer jag att belysa vissa intressanta skillnader mellan EU:s lagstiftning kring handeln och CITES i det här avsnittet.

Eftersom EU är en ekonomiskt stark region och representerar en tredjedel av marknaden för den illegala handeln med utrotningshotade djurarter så är det viktigt att EU går längre och tar ett större ansvar. Det visar på att regionen har en vilja att lyfta fram handeln och att EU erkänner ett gemensamt ansvar för att vidta åtgärder som kan kontrollera handeln.

Som beskrivits i avsnitt 4.1.2.5 tillåts CITES parter att framföra reservationer och på så sätt anses de inte vara en part till konventionen gällande den här specifika arten. Inom EU är möjligheten att reservera sig mot regler kring en viss art betydligt snävare. Om ett eller flera länder inom gemenskapen lägger fram en reservation för en art upptagen i CITES bilagor så omfattas arten trots detta av EU:s skydd men i en ”lägre” bilaga. Exempelvis om en reservation föreligger för en art upptagen i CITES appendix I omfattas arten ändå av grundförordningens bilaga B. Om reservationen gäller en art i appendix II omfattas arten av grundförordningens bilaga C. Detta visar på hur EU går längre än CITES och minskar möjligheten för länder att kringgå handelsreglerna.

En situation där gemenskapens krav är mer långtgående än CITES är för import av levande exemplar. EU:s grundförordning stadgar att importlandet på ett lämpligt sätt ska kunna garantera att arter i bilaga A och B ska tas om hand på ett lämpligt sätt. I jämförelse med CITES som endast ställer detta krav för arter i appendix I så krävs för arter i appendix II endast att risken för skada och plågeri ska minimeras. Bestämmelsen säger inte något om hur arten ska tas om hand i importlandet.

Inom gemenskapen strävar man efter att uppnå en harmonisering. Gemenskapens reglering är direkt tillämplig för medlemsländerna men varje medlemsstat måste implementera bestämmelserna i sina nationella regelverk och komplettera de nationella lagarna. Förordning (EG) nr 338/97 ska på ett så enhetligt sätt som möjligt implementeras i medlemsländerna. Trots strävan efter harmonisering har det registrerats stora skillnader mellan hur medlemsländerna stiftar lämpliga åtgärder mot handeln med utrotningshotade djur. I vissa medlemsstater är påföljderna för brott endast

böter. I många medlemsländer är straffen för illegal handel med utrotningshotade djur ofta på den lägre delen av straffskalan. I enlighet med artikel 16 i grundförordningen ska varje medlemsland ta hänsyn till överträdelsens art och svårighetsgrad när de bedömer vad som är en lämplig åtgärd. Låga straffsatser och enbart administrativa påföljder är tecken på att brottsligheten inte tas på tillräckligt allvar. Låga straffsatser i kombination med de stora summor pengar som är involverade i handeln kan ha motsatt effekt och stimulera marknaden. Handeln innebär en lägre risk för kriminella aktörer i jämförelse med annan brottslighet med strängare påföljder. Implementeringen är medlemsstaternas ansvar och det har visat sig att olika länder har olika motivation för eftersträvan att uppnå en harmonisering.

Medlemsländerna skiljer sig åt gällande möjligheterna att göra utredningar av brott mot handel med hotade arter. I de flesta länder är möjligheterna till spaning och avlyssning mycket begränsade och prioriteten lägre för miljöbrott. Detta leder till att exemplar inte tas om hand i brist på möjligheter till förvaring vilket resulterar i att arterna får stanna hos den misstänkta.

6.3 Kritik mot den situationsbaserade metoden

Den situationsbaserade metoden är ett angreppssätt för situationsbaserat brottsförebyggande. Metoden har aldrig prövats på otraditionella marknader som handeln med hotade arter men har varit framgångsrik i handeln med traditionella varor som narkotika. Metoden kan bidra med en ny infallsvinkel på en marknad som kräver akuta åtgärder. Metoden agerar innan själva skadan har skett, innan ett utrotningshotat exemplar har gått förlorat, genom att vidta förebyggande åtgärder som gör att de tre elementen tjuvjägare, handlare och exemplaret inte sammanstrålar i tid och rum utan en beskyddare. Den situationsbaserade strategin tar utgångspunkt i att identifiera hur relationen mellan produkten, exemplaret i det här fallet, och marknaden ser ut. Eftersom metoden är informationsbaserad kräver den

aktuell och precis information om hur handeln ser ut för en specifik art. Informationen ska avgöra vart åtgärder ska sättas in för att störa marknaden.

Målet med metoden kan bli svårt att uppnå för brott med låg prioritet. Inhämtning av information och arbetet för att hålla informationen uppdaterad är resurskrävande. Varje enskild art som metoden ska appliceras på kräver djupgående analyser och redogörelse för handelskedjan för att kunna utveckla artspecifika åtgärder som kan sättas in.

I likhet med tidigare diskussioner i analysen kring vad CITES och gemenskapens reglering kan bidra med och inte är den situationsbaserade metoden beroende av resurser för att kunna fungera på ett effektivt sätt. Ytterligare en svårighet är tiden det kan ta att lära ut och applicera en helt ny metod på en marknad som kräver åtgärder omedelbart.

6.4 Rättstekniska åtgärder

6.4.1 CITES och rådets förordning (EG) nr 338/97

I avsnittet beskrivs vilka rättstekniska åtgärder som kan vidtas i CITES och i rådets grundförordning. Eftersom grundförordningen baseras på CITES bestämmelser så analyseras de gemensamt i avsnittet nedan.

I CITES kan parterna kringgå konventionens handelsregler genom att avge en reservation för en art som är upptagen i någon av konventionens appendix. När en part avger en reservation anses den inte längre vara part till CITES gällande den specifika arten. I detta sammanhang hade CITES förslagsvis kunnat tillämpa samma princip som gemenskapens grundförordning. Arten som omfattas av reservationen flyttas ner till en ”lägre” bilaga. Om detta hade tillämpats av CITES hade reservationen fortfarande inneburit en flexibilitet för parterna, men skyddet av arten hade inte helt försvunnit.

För att undvika att undantagsregler utnyttjas kan konventionstexten göras tydligare. Det första undantaget gäller arter som har bearbetats före arten omfattades av CITES. Den administrativa myndigheten i landet för export ska utfärda ett intyg som styrker att exemplaret bearbetats före den upptogs i CITES appendix. Om en person ämnar handla med olagligt elfenben kan den här bestämmelsen anses uppmuntra till mutning av statsanställda på den administrativa myndigheten att utfärda tillstånd som gör exemplaret lagligt att handla med. Det är även ett tekniskt komplicerat förfarande att utreda om exemplaret härstammar från tiden innan arten upptogs i konventionen eller inte. För att motverka det här resultatet kan lagtexten ändras och formuleras på ett sätt som begränsar undantagen.

För handel med elfenben inom gemenskapen finns ett liknande undantag. Som huvudregel är handel med elfenben för kommersiella aktiviteter förbjudet inom EU men undantag gäller för exemplar som har bearbetats före den 3 mars 1947 om det kan styrkas av innehavaren. Undantaget innebär en liknande möjlighet för illegalt elfenben att ta sig in på den lagliga marknaden som i CITES. På samma sätt krävs att lagtexten omarbetas på ett sätt som gör det svårare att utnyttja undantaget och handla med elfenben som är olagligt.

En vag lagtext kan enkelt utnyttjas. Uttryckliga definitioner i lagtexten skulle minska möjligheten att utnyttja otydliga bestämmelser som kryphål genom tolkningen. Uttrycket ”handeln ska inte anses skada en arts fortlevnad”. Innebörden av vad som inte anses skada en art förklaras inte. En definition skulle kunna införas som uttrycker vad som anses skada en arts fortlevnad.

Ovan beskrivs att parter till konventionen inte uppfyller kraven som finns i bestämmelserna. De årliga rapporterna som samtliga parter ska skicka in är en förutsättning för att övervaka CITES licenssystem och visa på omfattningen av den illegala handeln. Ekonomiska påföljder uttryckta i konventionstexten för parter som inte lämnar in de årliga rapporterna eller

inte implementerar CITES i sin nationella lagstiftning kan vara ett förslag. Ekonomiska påföljder i form av böter ska vara kännbara för staten för att vara ett effektivt verktyg för att CITES bestämmelser ska följas i större omfattning än idag.

Exportkvoter har visat sig vara effektiva för att begränsa handeln med arter som är akut utrotningshotade. Ett förslag skulle vara att definiera och lyfta fram exportkvoter i lagtexten som en lämplig åtgärd för parterna att vidta. Utöver att ge exportkvoten en plats i konventionen skulle IUCN och TRAFFIC bidra till att kvoterna fastställs på en vetenskaplig grund, beroende av en arts livsprognos.

Enligt grundförordningen inom gemenskapen ska varje medlemsstat stifta nationella lagar som innebär påföljder för brott mot grundförordningens bestämmelser. Åtgärderna ska anpassas efter svårighetsgrad och art. Det är uppenbart från min redogörelse att artikeln tolkas mycket olika inom gemenskapen och att vissa länder inte tar brottsligheten på allvar. Förslag till ändring skulle kunna vara att exemplifiera hur olika typer av brott mot grundförordningen ska bedömas och vilken påföljd som ska följa. Åtgärderna hade kunnat bidra till att medlemsländernas lagstiftning hade harmoniserats för brott mot handeln med hotade djurarter.

6.5 Vägen framåt för den situationsbaserade metoden

Den situationsbaserade metoden skulle troligtvis på ett framgångsrikt sätt kunna appliceras på den illegala marknaden för hotade djurarter. För de arter som är akut utrotningshotade och nära att dö ut skulle metoden kunna vara särskilt effektiv genom att den fokuserar direkt på arten innan brottet har skett och inte på lagöverträdaren. En utmaning för metoden är att den är resurskrävande. Om brotten mot handel med utrotningshotade djur får en allmänt högre prioritet och därmed ökade resurser så ökar viljan att se nya möjliga vägar att ta som kan komplettera lagstiftningen.

Vad som framgick i avsnitt 5.3 med exemplet om den Asiatiska elefanten visar att den situationsbaserade metoden förmodligen fungerar bäst som ett komplement till en fungerande lagstiftning. Metoden ska ses som en åtgärd som tillsammans med lagstiftningsåtgärder kan motverka en illegal handel och bidra till att den biologiska mångfalden bevaras.

6.6 Avslutning

6.6.1 Slutsats

CITES har implementerats i EU och gemenskapens bestämmelser innebär ett starkare skydd och omfattar fler arter. De åtgärder som varje part till CITES ska vidta nationellt för att implementera konventionen är grunden för att uppfylla CITES mål och syfte. För både CITES och gemenskapen krävs stora resurser för att upprätthålla det licenssystem som styr handeln med de arter som är utrotningshotade och upptagna i bilagorna. Licenssystemet förutsätter en effektiv myndighetsutövning vilket många parter inte har.

I analysen framgår att utformningen av bestämmelserna i respektive regelverk som den här uppsatsen analyserar orsakar problem på grund av att otydlighet. Reservationer och undantag kan utnyttjas som kryphål och innebär att bestämmelserna kringgås. EU går betydligt längre än CITES genom att kategorisera arter i en ”lägre” bilaga om reservationer föreligger från medlemsstater, istället för att som CITES, inte räkna den reserverande staten som part till konventionen gällande den specifika arten. Genom att göra undantagen tydligare med definitioner minskar möjligheten att kunna utnyttja dem.

För att fungera krävs att besluten kring CITES och de arter som omfattas görs på vetenskaplig grund. Förslag på att exportkvoter inom CITES ska vara framtagna av IUCN och TRAFFIC istället för av varje part skulle bidra till att kvoterna grundas på vetenskaplig information om arternas fortlevnad

och inte ekonomiska intressen som är kortsiktiga. CITES reglerar endast internationell handel vilket visar sig innebära problem när den inhemska handeln inom vissa länder utgör det största hotet för vissa arters överlevnad. När den inhemska handeln för utrotningshotade djur inte är reglerad blir länderna "hotspots" för den olagliga handeln och olagliga exemplar kan blandas med inhemska exemplar som inte omfattas av landets nationella lagstiftning.

Analysen visar att EU brister i den nationella harmoniseringen av implementeringen av grundförordningen. Det är stora skillnader mellan hur länderna har valt att implementera förordningen. Medlemsländerna tillämpar inte heller tillräckligt hårda straff för brott mot grundförordningen. Gemenskapsrätten bidrar inte som den borde till att avskräcka till olaglig handel med utrotningshotade arter.

Den situationsbaserade ansatsen är en brottsförebyggande metod som inte ännu har prövats på handeln med utrotningshotade djur. Metoden är resurskrävande men skulle kunna vara särskilt effektiv för akut hotade arter eftersom åtgärder kan riktas innan brottet har begåtts, innan ett exemplar försvinner. Metoden bidrar med ett nytt angreppssätt men kräver stora resurser och prioritet vilket den här brottsligheten ännu saknar.

6.6.2 Slutord

Handeln med utrotningshotade djur, levande och döda, är omfattande och omsätter mångmiljardbelopp varje år. Bestämmelserna som är riktade mot den illegala handeln är inte tillräckligt kraftfulla och implementeras inte på ett sätt som gör att den olagliga handeln kan stoppas. Jag anser att de grundläggande problemen i utformningen av lagstiftningen och avsaknaden av en effektiv implementering hos varje part är de främsta orsakerna till att det internationella samfundet inte gemensamt kan nå upp till de uppsatta målen och stoppa den illegala handeln.

Problematiken för utformningen är att lagtexten är för vag och innehåller många undantag som kan användas som kryphål för parter som inte vill följa reglerna. Ett resultat av det här blir att bestämmelserna förlorar i betydelse och förlorar sin auktoritet. Vidare tillåter den internationella regleringen, både CITES och gemenskapsrätten, allt för långtgående reservationer som möjliggör för parter att kringgå reglerna för de arter de väljer att reservera sig mot. På detta vis blir bestämmelserna kraftlösa. Sammantaget är lagtextens utformning inte tillräckligt stark för att CITES och grundförordningens mål ska nås, att den internationella handeln inte påverkar arternas överlevnad och på så vis bidra till en biologisk mångfald.

För att kunna säkerställa att parterna inkorporerar och följer lagstiftningen på nationell nivå skulle krävas någon form av påföljd om bestämmelserna inte följs. Det saknas befogenheter att göra detta men jag efterfrågar någon typ av sanktionsmöjlighet för att kunna förändra situationen. En anledning till problematiken kring implementeringen är att brottsligheten inte prioriteras eller tilldelas de resurser som den kräver. För att uppnå de mål som är uppställda i lagstiftningen krävs omfattande myndighetsarbete och internationellt samarbete. Utan resurser blir myndigheternas arbete inte tillräckligt kraftfullt.

Frågan är om det överhuvudtaget är möjligt att stoppa den illegala handeln genom ovan diskuterade bestämmelser och få samtliga länder att sätta den biologiska mångfalden framför ekonomiska intressen. Insikten av detta kräver att andra åtgärder vidtas som komplement till lagstiftningen. Den situationsbaserade metoden är ett alternativ och mer fokus på efterfrågan kan vara en annan. Efterfrågan är den kraft som styr handeln och finns det personer som är villiga att betala stora summor för ett artexemplar finns det individer som kan utnyttjas och kriminella nätverk som är villiga att bryta mot lagen. År 1973 enades det internationella samfundet genom CITES att handeln inte skulle få innebära att arter utrotas. Trots en hög ambition så visar min uppsats att åtgärderna är otillräckliga. Handeln bidrar till en plågsam utrotning av arter och en minskad biologisk mångfald.

Bilaga 1 EU:s definition av organiserad brottslighet

År 1997 enades EU om en gemensam definition av organiserad brottslighet, 11 punkter där punkt 1, 3, 5 och 11 och dessutom minst 2 ytterligare kriterier ska vara uppfyllda:

1. Fler än två personer samarbetar.
2. Varje person har särskilda uppgifter.
3. Lång eller obegränsad varaktighet i tiden.
4. Någon typ av disciplin och kontroll utövas.
5. Misstanke om allvarliga brottsliga handlingar.
6. Verksamhet sker på internationell nivå.
7. Våld eller andra metoder används för hot.
8. Kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
9. Involverad i penningtvätt.
10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentliga förvaltningen, rättsliga myndigheter eller ekonomin.
11. Strävan efter vinst och/eller makt.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Korsell m-fl (2009), s. 22 f

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Baillie, Jonathan and Butcher, Ellen, *Priceless or Worthless? The world's most threatened species*. Zoological Society of London, London, 2012.

Christiensson, Anna, *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem*. Luleå Tekniska Universitet, Luleå, 2011.

Comte, Françoise & Krämer, Ludwig, *Environmental crime in Europe: Rules of Sanctions*. Europa Law Publishing, Groningen, 2004.

Gärdenfors, Ulf, *Rödlistade arter i Sverige 2010*. ArtDatabanken i samarbete med Naturvårdsverket, Uppsala, 2010.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro, *Juridisk Metodlära*. Studentlitteratur, Uppsala, 2013.

Korsell, Lars m.fl. *Organiserad brottslighet i Sverige*. Liber AB: Malmö, 2009.

Nationalencyklopedin, Höganäs, 1989-1996.

Reeve, Rosalind, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance*. Earthscan Publications Ltd, London, 2002.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Norstedts Juridik, Stockholm, 2007.

Schneider, Jacqueline, *Sold into Extinction: The Global Trade in Endangered Species*, Praeger, Santa Barbara, 2012.

UNEP & Earthscan, *Global environmental Outlook 3*. Earthscan Publication Ltd, London, 2002.

WWF & Dahlberg, Global Development Advisors, *Fighting Illicit Wildlife Trafficking*. WWF, 2012.

Artiklar

Marissink, Mark, *Mångfaldens värden*. Biodiverse, nr 4, 2008.

Reeve, Rosalind, *Wildlife trade, sanctions and compliance: lessons from the CITES regime*. *International Affairs* 82:5, 881–897, 2006.

Schneider, Jacquelin, *Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife: The Market Reduction Approach*. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2008:24.

South, Nigel and Wyatt, Tanya, *Comparing Illicit Trades in Wildlife and Drugs: An Exploratory Study*. *Deviant Behaviour*, 32:6, 5389-561, 2011
Pendry, Stephanie m.fl *Traditional Asian Medicine Identification Guide for Law Enforcers: Version II*. TRAFFIC, Cambridge UK, 2004.

Offentligt Tryck

Prop. 1996/97:75

Skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald

Internationell reglering

CITES, *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora Signed at Washington, D.C., on 3 March 1973 Amended at Bonn, on 22 June 1979*.

Rådets förordning (EG) nr 338/97 *Om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem*. 1996.

Kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 *Om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem*. 2006.

Kommissionens rekommendation *Om åtgärder för att kontrollera efterlevnaden av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem*. 2007.

Rapporter

BRÅ, Rapport 2008:14 – *Illegal hande med hotade djur-och växtarter*.

Clarke, Ronald V & Eck, John, *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*. Polishögskolan, 2006:1.

OECD, *Experience with the use of trade measures in the Convention on International Trade in Endangered Species (CITES)*. OECD Paris 1997.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Sustaining life on Earth: How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being*, Published by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2000.

Sutton, Mike m.fl. *Tackling Theft with the Market Reduction Approach*. Crime Reduction Research Series Paper 8, Home Office, 2001.

The European Commission, *Wildlife Trade Regulations in the European Union-an introduction to CITES and its implementation in the European Union*, The European Commission, 2010.

TRAFFIC, *What's Driving the Wildlife Trade? A Review of Expert Opinion on Economic and Social Drivers of the Wildlife Trade and Trade Control Efforts in Cambodia, Indonesia, Lao PDR and Vietnam*. World Bank, Washington, DC. 2008.

Zamparutti, Tony m.fl. *Study on the enforcement of the EU Wildlife Trade Regulations in the EU-25. Final Report: Overview paper*, Europeiska Kommissionen, 2006.

Internetkällor

Alla länkar är kontrollerade och tillgängliga 2013-01-12.

Brown, David & Swails, Erin, *Comparative Case Study 3 The Convention on International Trade in Endangered Species (CITES)*. Verifor, 2005.

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4474.pdf>

Dagens Nyheter, *Tjuvjägare dödar elefanter med cyanid*, 2013-10-23.

<http://www.dn.se/nyheter/varlden/tjuvjagare-dodar-elefanter-med-cyanid/>

Europeiska kommissionen, *EU Wildlife Trade Legislation*.

http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm

Europeiska kommissionen, *Guidance document: Export, re-export and intra-Union trade of rhinoceros horns*. 2013.

http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/guidance_rhino_horns.pdf

Europeiska kommissionen, *The Differences between EU and CITES Provisions in a Nutshell*.

http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences_b_eu_and_cites.pdf

Gärdenfors, Ulf, *Manual och riktlinjer för rödlistning i Sverige 2010*, ArtDatabanken, 2010-04-28.

<http://www.slu.se/Global/externwebben/centrumbildningar-projekt/artdatabanken/Dokument/R%C3%B6dlistan/Manual-Riktlinjer-rodlista2010.pdf>

IUCN, *Elephas maximus*.

<http://www.iucnredlist.org/details/7140/0>

Jordbruksverket, *Elfenben*.

<https://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/olikaslagsdjur/hotadeartercites/elfenben.4.567cd63c135afd26c018000297.html>

Rodriguez, Lorna, *\$750K burglary at Willow Creek museum: Stolen items include elephant tusks, elk head*. The Times-Standard, 2013-09-21.

http://www.times-standard.com/news/ci_24146406/750k-burglary-at-willow-creek-museum-stolen-items.

Swift, Camilla, *How al-Shabaab is keeping the black-market African ivory trade alive*. The Spectator, 2013-11-16.
<http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2013/11/how-al-shabaab-is-keeping-the-african-ivory-market-alive/>

The Independent, *Illegal ivory trade funds al-Shabaab's terrorist attacks*, 2013-10-06.
<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/illegal-ivory-trade-funds-alshabaabs-terrorist-attacks-8861315.html>

The Telegraph, *Poachers kill 300 Zimbabwe elephants with cyanide*, 2013-10-20.
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/zimbabwe/10390634/Poachers-kill-300-Zimbabwe-elephants-with-cyanide.html>

TRAFFIC, *Myanmar emerges as ivory trade and elephant smuggling hot spot*.
<http://www.traffic.org/home/2008/12/10/myanmar-emerges-as-ivory-trade-and-elephant-smuggling-hot-sp.html>

Wijnstekers, Willem, *The Evolution of CITES 9th edition*. International Council of Game and Wildlife Conservation, 2011.
http://www.cites.org/common/resources/Evolution_of_CITES_9.pdf

WWF, *Elefant*.
<http://www.wwf.se/vrt-arbete/arter/1125722-elefant>

WWF, *Elephas maximus*.
<http://www.wwf.se/vrt-arbete/arter/1125722-elefant>

WWF Press, *Svenskar smugglar souvenir från hotade djurarter*, 2013-11-06.
<http://www.wwf.se/press/pressrum/pressmeddelanden/1543481-svenska-turister-smugglar-souvenirer-fran-hotade-djurarter>

www.cites.org, *CITES Resolutions*.
<http://www.cites.org/eng/res/intro.php>

www.cites.org, *The CITES export quotas*.
<http://www.cites.org/eng/resources/quotas/index.shtml>

www.cites.org, *What is CITES?*
<http://www.cites.org/eng/disc/what.php>