

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-01-09

DNR: 3.1.1-2015-0369

RIR 2017:2

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Exportkontrollen av krigsmateriel

Riksrevisionen har granskat exportkontrollen av krigsmateriel. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Inspektionen för strategiska produkter.

Företrädare för Utrikesdepartementet och Inspektionen för strategiska produkter har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilaga 3 i elektronisk form, vilken framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Sara Berglund har varit föredragande. Revisor Anna Petersson Backteg och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Sara Berglund

För kännedom:

Regeringen, Utrikesdepartementet
Inspektionen för strategiska produkter

EXPORTKONTROLLEN AV KRIGSMATERIEL

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	5
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund och motiv	11
1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Granskningens genomförande	16
1.5 Rapportens disposition	16
2 Exportkontrollen av krigsmateriel	18
2.1 Exportkontrollens syfte och organisation	18
2.2 Regelverk	19
3 Regeringens övergripande ansvar för exportkontrollen	24
3.1 Styrning av praxis	24
3.2 Vägledning avseende tolkningen av regelverken	26
3.3 Riksrevisionens bedömning	29
4 ISP:s organisation av exportkontrollen	30
4.1 Processen för tillstånd för export	30
4.2 Arbetssätt	31
4.3 Beslutsordning och rutiner	34
4.4 Resurser och kompetens	35
4.5 Tillgång till information	36
4.6 Hantering av risk för korruption	37
4.7 Riksrevisionens bedömning	39
5 Dokumentation i ärenden avseende tillstånd för export	40
5.1 Genomgång av dokumentationen i ärenden	40
5.2 Allmänt om dokumentationen i ärenden	42
5.3 Dokumentation av tillämpningen av regelverken i tillståndsgivningen	42
5.4 Riksrevisionens bedömning	52
Referenslista	54
Bilaga 1. Metod och urval	57
Bilaga 2. Riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan	60

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en ytterligare bilaga att ladda ned från www.riksrevisionen.se. Denna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 3. Riksrevisionens sammanställning av aspekter som bör beaktas i exportkontrollen

EXPORTKONTROLLEN AV KRIGSMATERIEL

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och slutsatser

Sverige tillåter i viss utsträckning export av krigsmateriel. En viktig anledning till detta är att i förlängningen kunna tillgodose det svenska försvarets behov av materiel. Värdet av den svenska exporten av krigsmateriel varierar kraftigt mellan åren eftersom enskilda stora affärer påverkar statistiken. De senaste fem åren har värdet uppgått till mellan 7,6 och 13,9 miljarder kronor per år.

Exportkontrollen av krigsmateriel är viktig för att säkerställa att exporten endast sker till mottagarländer som är acceptabla ur ett svenskt perspektiv och att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden på området. En väl fungerande exportkontroll är enligt Riksrevisionen också viktig för allmänhetens förtroende för att exporten av krigsmateriel sker på korrekta grunder. Det finns svensk lagstiftning som styr exportkontrollen av krigsmateriel. Närmare principer för tillståndsgivningen finns i riktlinjer som återfinns i förarbeten till lagstiftningen och som utvecklats genom praxis. Enligt det svenska regelverket ska säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för en export vägas mot utrikespolitiska hinder för exporten. Sverige har också internationella åtaganden på exportkontrollområdet, och de viktigaste är EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag, Arms Trade Treaty (ATT).

Tidigare prövade regeringen alla ärenden om tillstånd för export av krigsmateriel, men sedan 1996 genomförs exportkontrollen av en myndighet, Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Regeringen har dock fortsatt ett övergripande ansvar för exportkontrollen. ISP ska lyfta viktiga ärenden till regeringen för beslut och har möjlighet att samråda med Exportkontrollrådet (EKR), som är ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ. På grund av att dokumentationen i ärenden till stor del omfattas av sekretess är möjligheterna till insyn i exportkontrollverksamheten begränsade.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om exportkontrollen av krigsmateriel sker på ett effektivt sätt och fungerar såsom avsett. Det finns flera sätt att definiera vad det innebär att en viss uppgift bedrivs på ett effektivt sätt. Riksrevisionen har i denna granskning valt att undersöka några aspekter som är viktiga för att exportkontrollen ska bedrivas på ett effektivt sätt, nämligen dokumenterade rutiner och arbetssätt, tillräcklig dokumentation, tillräcklig kompetens, tillgång till information, och skydd mot korruption. Granskningen har även behandlat hur regeringen hanterar sitt övergripande ansvar för exportkontrollen.

Det har inte ingått i granskningen att pröva riktigheten i ISP:s beslut eller att bedöma exportkontrollens effekter, t.ex. att export sker till acceptabla mottagarländer. I granskningen har inte heller ISP:s effektivitet i form av t.ex. handläggningstider bedömts.

Granskningens resultat

Riksrevisionens slutsatser

Granskningen visar att ISP förefaller ha ett fungerande arbetssätt, och att det i regel framgår av dokumentationen vilka aspekter som varit viktiga för myndighetens beslut i enskilda ärenden. ISP saknar dock gemensamma beslutade rutiner som omfattar samtliga steg i handläggningen av krigsmaterielärenden. Dessutom saknas dokumenterade bedömningar av vissa enskilda aspekter i många ärenden och det framgår inte alltid hur relevanta aspekter vägts samman till ett slutgiltigt beslut. Enligt Riksrevisionen leder detta, speciellt med tanke på att myndighetens kompetens är sårbar, till risker när det gäller kvalitet och kontinuitet i besluten. Granskningen visar även att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt att exportkontrollen fungerar som det var tänkt genom att förtydliga hur regelverken ska tillämpas.

Beroende av kompetens hos nyckelpersoner ökar betydelsen av rutiner och dokumentation

ISP är en liten myndighet som är beroende av specialistkompetens som finns hos ett fåtal nyckelpersoner. Detta innebär enligt Riksrevisionen att myndigheten är sårbar och att kompetens och kunskap som är central för att myndigheten ska kunna fungera effektivt riskerar att gå förlorad om någon av nyckelpersonerna avslutar sin anställning. En noggrann dokumentation och gemensamma dokumenterade rutiner som omfattar samtliga steg i handläggningen är därför viktiga för att bevara det institutionella minnet och säkerställa kontinuitet i tillståndsgivningen.

Gemensamma dokumenterade rutiner för handläggningen av krigsmaterielärenden saknas

ISP förefaller enligt Riksrevisionens bedömning ha ett fungerande arbetssätt, men myndigheten saknar gemensamma dokumenterade rutiner som omfattar samtliga steg i handläggningen av krigsmaterielärenden. Det saknas även fastlagda metoder för hur bedömningar av olika kriterier ska göras. Avsaknaden av skriftliga rutiner påpekades av Riksrevisionens årliga revision redan 2012. ISP arbetar med en översyn av sina processer och rutiner, men översynen var vid tidpunkten för denna granskning fortfarande inte slutförd.

Det framgår inte alltid av dokumentationen om en bedömning av samtliga relevanta aspekter i det svenska regelverket har gjorts

Granskningen har visat att det i regel framgår av dokumentationen i ärendena vilka aspekter som har varit viktiga i bedömningen. I många fall saknas dock dokumenterade explicita bedömningar av enskilda aspekter och det framgår inte alltid hur relevanta aspekter har vägts samman till ett slutgiltigt beslut.

Enligt det svenska regelverket måste det finnas säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för att tillstånd för export av krigsmateriel ska kunna beviljas och dessa ska vägas

mot eventuella utrikespolitiska hinder. I de granskade ärendena är motivet till export av krigsmateriel främst försvarspolitisk nytta, och en bedömning av detta finns i regel alltid dokumenterad i mer komplexa ärenden. En beskrivning av relevanta utrikespolitiska aspekter finns i regel i dokumentationen i ärendena men det saknas ofta explicita bedömningar, t.ex. av om kränkningar av mänskliga rättigheter ska karaktäriseras som grova och omfattande.

Samtliga aspekter som är relevanta i ett ärende ska enligt det svenska regelverket vägas samman i en totalbedömning. I ärenden som varit föremål för samråd i EKR framgår det i regel inte av dokumentationen i ärendena hur ISP mot bakgrund av samrådet kommit fram till ett beslut. I samtliga av dessa ärenden har ISP dock beslutat i enlighet med ställningstagandet som gjorts av majoriteten av EKR-ledamöterna. ISP har uppgett att anledningen dokumenteras i de fall ISP inte ansluter sig till EKR-majoritetens ställningstagande. I övriga ärenden av mer komplex karaktär framgår det i regel hur ISP har kommit fram till ett beslut.

När det gäller rutinärenden har ISP beslutat att endast ta fram föredragningsprotokoll om det finns särskilda skäl till det. För de mottagarländer som är aktuella i rutinärenden framgår det av de svenska riktlinjerna och praxis att utrikespolitiska hinder inte föreligger samt att samverkan får anses vara i linje med Sveriges säkerhetspolitik. ISP har uppgett att en självständig tillståndsprövning ändå görs i varje enskilt fall. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om så är fallet, eftersom det inte finns någon dokumentation av de överväganden eller bedömningar som gjorts i de rutinärenden som ingick i granskningen.

Det framgår inte alltid av dokumentationen att de internationella regelverken tillämpats i tillståndsgivningen

Det finns några kriterier rörande mänskliga rättigheter och väpnad konflikt i EU:s gemensamma ståndpunkt som utgör så kallade ovillkorliga hinder. Det innebär att om dessa kriterier är uppfyllda får Sverige inte bevilja tillstånd för export. Dessa kriterier behandlas inte systematiskt i dokumentationen i ärendena, utan tas endast upp i de ärenden där ISP har ansett att de är relevanta. I många ärenden framgår det inte om och hur ISP har bedömt att kriterierna inte är relevanta i det aktuella ärendet. Enligt ISP förklaras detta av att bedömningen enligt de svenska riktlinjerna oftast blir striktare och att materiel som exporteras från Sverige ofta inte är relevant för dessa kriterier. Enligt Riksrevisionen kan det dock vara svårt att i efterhand veta att en bedömning gjorts att ett visst kriterium inte är relevant i ett visst ärende om det inte dokumenteras.

Kriterierna i ATT överlappar i många hänseenden de svenska riktlinjerna och kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt. Det finns dock några aspekter som endast finns i ATT, och dessa omnämns inte i dokumentationen i ärendena. Det är utifrån dokumentationen oklart vilken påverkan ATT har haft på tillståndsgivningen.

Mer omfattande säkerhetspolitiska analyser av den framtida utvecklingen i mottagarländer efterfrågas

Enligt ISP är korrekta analyser av mottagarlandet grundläggande för en effektiv exportkontroll. ISP anser att det skulle vara önskvärt att myndigheten kunde genomföra heltäckande säkerhetspolitiska analyser av den framtida utvecklingen i olika länder och regioner, men att myndigheten inte har kapacitet att göra sådana analyser. ISP har möjlighet att efterfråga information från Regeringskansliet, t.ex. i samband med att ärenden blir föremål för samråd i EKR. Underlagen från Regeringskansliet inför samråd i EKR innehåller dock i många fall inte heller sådana analyser.

ISP:s skydd mot korruption inom myndigheten är bristfälligt

ISP har vidtagit vissa åtgärder för att motverka korruption inom myndigheten, t.ex. har myndigheten tagit fram policydokument. ISP har dock ingen dokumenterad riskanalys där risken för korruption i myndighetens verksamhet värderas. En sådan analys är enligt Riksrevisionen grundläggande för det korruptionsförebyggande arbetet. ISP har uppgett att myndigheten bedömer risken för korruption i verksamheten som låg, bland annat eftersom myndigheten endast har kontakt med svenska företag och eftersom prövningen ofta sker i ett tidigt skede när det ännu inte finns någon affär. ISP har inte heller några skriftliga rutiner för rapportering av misstankar om oegentligheter.

Regeringen fattar ytterst sällan beslut i enskilda tillståndsärenden

Utgångspunkten när ISP utpekades som tillståndsmyndighet var att regeringen fortsatt skulle ansvara för och styra praxis genom att besluta i vissa viktiga ärenden som rör export av krigsmateriel. Enligt lagstiftningen ska ISP överlämna ärenden till regeringen för beslut om ärendet har "principiell betydelse eller annars är av särskild vikt". ISP har dock endast överlämnat några enstaka ärenden till regeringen under de senaste 15 åren.

Enligt ISP har det inte funnits fler ärenden som myndigheten ansett vara av den karaktären att de ska överlämnas till regeringen. Enligt UD följer regeringen utvecklingen av ISP:s exportkontroll och har inte sett någon anledning att framföra synpunkter på hur ISP tillämpar gällande regelverk och praxis i sitt beslutsfattande eller att vidta åtgärder för att se till att ISP lyfter fler ärenden till regeringen för beslut. Riksrevisionen kan inte avgöra om det faktum att ISP överlämnar så få ärenden till regeringen för beslut beror på att det inte funnits ärenden som varit "av principiell betydelse eller annars av särskild vikt" eller på att det har funnits sådana ärenden men att ISP underlåtit att lyfta dem till regeringen.

En konsekvens av att regeringen så sällan fattar beslut i ärenden är enligt Riksrevisionen att det är svårt att utkräva politiskt ansvar för enskilda beslut på området. Granskningen har visat att ISP, ofta efter samråd med EKR, fattar viktiga beslut som kräver politiska avvägningar. Dessa beslut fattas av ISP:s generaldirektör och

kan inte ändras av regeringen. En bredare diskussion om exportkontrollpolitiken är dock möjlig, t.ex. i samband med att regeringen lämnar en årlig skrivelse om exportkontrollen till riksdagen.

Regeringen har inte tydliggjort hur olika regelverk på området ska tillämpas

Regeringen har angett att de svenska och internationella regelverken ska tillämpas parallellt, och att den bestämmelse som är striktast i det enskilda fallet ska gälla. Regeringen har dock inte utrett hur regelverken förhåller sig till varandra, t.ex. när det gäller vilket regelverk som är striktast på olika punkter, och inte heller närmare definierat de begrepp som används i de olika regelverken. Det innebär att den krävande uppgiften att bedöma hur regelverken ska tolkas och tillämpas till stor del har överlåtit på ISP.

De nuvarande skrivna svenska riktlinjerna är från början av 1990-talet. Sedan dess har stora förändringar skett i form av omvärldsutveckling, utveckling av praxis samt tillkommande internationella åtaganden. Enligt Riksrevisionen är en uppdatering av de skrivna riktlinjerna nödvändig för att de ska kunna fungera som ett vägledande dokument, och det har även framhållits i utredningar både 2005 och 2015. I den så kallade KEX-utredningens slutbetänkande från 2015 framhålls att det är angeläget att regeringen utarbetar nya riktlinjer som i ett dokument sammanför alla nationella och internationella principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen. ISP har också efterfrågat en utredning för att klargöra hur de olika regelverken skulle kunna sammanfogas i ett dokument.

Regeringen planerar att under 2017 lämna en proposition till riksdagen i syfte att i enlighet med utredningens förslag skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater. Eftersom processen att ta fram ny lagstiftning på området pågick vid tidpunkten för denna granskning var det för tidigt att säga om konsoliderade riktlinjer kommer att tas fram.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör se till att det utreds hur de olika regelverken förhåller sig till varandra och hur olika begrepp ska tolkas.

Rekommendationer till ISP

- ISP bör skyndsamt slutföra arbetet med att ta fram skriftliga rutiner som inkluderar samtliga steg i handläggningen av krigsmaterielärenden och ta fram metoder när det gäller hur kriterier i de olika regelverken ska bedömas.
- ISP bör säkerställa att det framgår av dokumentationen i ärendena att en bedömning har gjorts av alla relevanta aspekter. Även för ärenden av rutinkaraktär bör någon form av dokumentation finnas av att nödvändiga överväganden gjorts.

- ISP bör säkerställa att myndigheten har tillgång till den information som behövs för att göra bedömningar av samtliga aspekter som ska beaktas i tillståndsgivningen.
- ISP bör genomföra och dokumentera en riskanalys som inkluderar risken för korruption i myndighetens verksamhet. Myndigheten bör även ta fram rutiner för hur rapportering och hantering av misstankar om oegentligheter ska ske.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Sverige har av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska skäl valt att i viss utsträckning tillåta export av krigsmateriel. En viktig anledning till detta är att i förlängningen kunna tillgodose det svenska försvarets behov av materiel och kunnande. Under kalla kriget blev den svenska försvarsindustrin en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken, och ambitionen var att Sverige skulle vara oberoende av utländska leverantörer. Efter det kalla krigets slut har behovet av materielsamarbeten med andra länder ökat successivt. Detta samarbete bygger enligt regeringen på export och import av krigsmateriel (skr. 2015/16:114).

Värdet av Sveriges krigsmaterielexport varierar kraftigt över åren på grund av att stora affärer har stor inverkan på statistiken. Under åren 2011 till 2015 har värdet varierat från 13,9 miljarder 2011 till 7,6 miljarder 2015. Det låga värdet under 2015 beror delvis på att andelen leveranser av större system var låg jämfört med andra år (skr. 2015/16:114, s. 5 och bilaga 1). Det varierar även kraftigt till vilka länder exporten går. Under 2011 var de tre största exportdestinationerna Thailand, Saudiarabien och Indien (Inspektionen för strategiska produkter 2011). Under 2015 gick drygt 80 procent av krigsmaterielexporten till länder inom EU och andra länder som Sverige har ett långvarigt samarbete med, t.ex. USA, Sydkorea och Kanada (Inspektionen för strategiska produkter 2015). Generellt sett har den säkerhetspolitiska utvecklingen inneburit att svensk försvarsindustri sökt sig till nya marknader, även när det gäller försäljningen av större vapensystem (SOU 2015:72, del 1, s. 217–225; Inspektionen för strategiska produkter 2013a, s. 15).

Exportkontrollen av krigsmateriel är viktig för att säkerställa att exporten endast sker till mottagarländer som är acceptabla ur ett svenskt perspektiv och att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden på området (skr. 2015/16:114).¹ Enligt det svenska regelverket ska säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för en export vägas mot utrikespolitiska hinder för exporten.² Sveriges internationella åtaganden på exportkontrollområdet är främst EU:s gemensamma ståndpunkt³ och FN:s vapenhandelsfördrag, Arms Trade Treaty (ATT).⁴ En väl fungerande exportkontroll är enligt

¹ Intervju vid UD, 2015-10-23.

² Bestämmelser kring detta återfinns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, samt i riktlinjer som fastställts i förarbeten till lagen (prop. 1991/92:174) och genom utvecklingen av praxis.

³ Rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel.

⁴ Arms Trade Treaty, United Nations 2013.

Riksrevisionen också viktig för allmänhetens förtroende för att exporten av krigsmateriel sker på korrekta grunder.

Regeringen har ett övergripande ansvar för exportkontrollen, men sedan 1996 genomförs exportkontrollen av en myndighet, Inspektionen för strategiska produkter (ISP).⁵ ISP ansvarar även för exportkontrollen av civila produkter som också skulle kunna användas för att framställa massförstörelsevapen eller krigsmateriel, så kallade produkter med dubbla användningsområden (PDA). ISP har möjlighet att samråda med Exportkontrollrådet (EKR) som är ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ, och ska lyfta ärenden som "har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt" till regeringen för beslut. En given utgångspunkt när ISP bildades var att regeringen fortsatt skulle styra praxis genom att besluta i sådana ärenden (prop. 1995/96:31).

Genom åren har ett antal utredningar genomförts om exportkontrollen av krigsmateriel. Ett exempel är Krigsmaterielutredningen (KRUT) som slutförde sitt uppdrag 2005. Utredningen kom bl.a. fram till att organisationen för exportkontroll var ändamålsenlig och att ISP fattat beslut i enlighet med den inriktning som gavs i gällande regelverk och andra styrdokument (SOU 2005:9). År 2012 tillsattes en parlamentarisk kommitté, Krigsmaterielexportöversynskommittén (KEX). Bakgrunden var att riksdagen hade efterfrågat ett förslag till ny krigsmateriellagstiftning, som skulle innebära en skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. I ett delbetänkande i december 2014 lämnade KEX-utredningen bland annat förslag till effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83). I sitt slutbetänkande som publicerades i juni 2015 föreslog utredningen en skärpning av exportkontrollen främst genom att ett demokratikriterium tillförs regelverket. Inga förändringar i den nuvarande organisationen föreslogs (SOU 2015:72). Regeringen planerar att under 2017 lämna en proposition till riksdagen i syfte att i enlighet med utredningens förslag skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 5).

Trots att det har genomförts en rad utredningar på området har ingen extern granskning gjorts av hur exportkontrollen bedrivs i praktiken. KRUT-utredningen gjorde en bedömning av korrektheten i ISP:s beslut, men den baserades inte på någon genomgång av dokumentation i tillståndsärenden, utan på intervjuer med bland annat företrädare för Utrikesdepartementet (UD) och ISP (SOU 2005:9, s. 201). KEX-utredningens fokus var att föreslå skärpt lagstiftning och inte att utreda hur exportkontrollen genomförs i praktiken. Den information som finns i utredningens slutbetänkande om ISP:s tillståndsgivning och utvecklingen av praxis har lämnats av myndigheten (SOU 2015:72, s. 24 och bilaga 4). Mot denna bakgrund har Riksrevisionen bedömt att en granskning på området är motiverad. Vidare

⁵ ISP är en myndighet under Utrikesdepartementet. I maj 2016 flyttades det politiska ansvaret för exportkontrollfrågorna över till justitieministern.

omfattas verksamheten av naturliga skäl av en hög grad av sekretess, och möjligheterna till insyn är därför begränsade. Riksrevisionen har genom sitt mandat möjlighet att ta del av relevanta handlingar, och ett ytterligare motiv till granskningen har därför varit att öka kunskapen om hur exportkontrollen genomförs i praktiken och därigenom ge viss insyn i en annars hemlig verksamhet.

I genomförandet av granskningen har Riksrevisionen tagit hänsyn till att ett lagstiftningsarbete pågår med anledning av KEX-utredningen. Utredningens slutbetänkande innehåller inte några förslag att ändra den grundläggande organisationsstrukturen, utan det befintliga systemet föreslås bestå. Därför bedömer Riksrevisionen att det är fortsatt relevant att genomföra en granskning på området.

1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar

Syftet med granskningen är att undersöka om exportkontrollen av krigsmateriel sker på ett effektivt sätt och fungerar såsom avsett.

Utifrån syftet har följande revisionsfrågor formulerats:

- Bedrivs ISP:s exportkontroll av krigsmateriel på ett effektivt sätt?
- Har regeringen säkerställt att exportkontrollen av krigsmateriel fungerar såsom avsett?

Det finns flera sätt att definiera vad det innebär att en viss uppgift bedrivs på ett effektivt sätt. Riksrevisionen har i denna granskning valt att undersöka några aspekter som är viktiga för att exportkontrollen ska bedrivas på ett effektivt sätt, nämligen tillräcklig dokumentation, dokumenterade rutiner och arbetssätt, tillräcklig kompetens, tillgång till information, och skydd mot korruption. När det gäller regeringens roll har granskningen inriktats på hur regeringen hanterar sitt övergripande ansvar för exportkontrollen. Detta utvecklas närmare nedan under rubriken "Bedömningsgrunder".

Det kan särskilt framhållas att det inte har ingått i Riksrevisionens granskning att pröva riktigheten i ISP:s beslut eller att bedöma exportkontrollens effekter, t.ex. att export sker till acceptabla mottagarländer. I granskningen har inte heller ISP:s effektivitet i form av t.ex. handläggningstider bedömts.⁶

Exportkontroll av krigsmateriel inbegriper förutom tillstånd för utförsel bland annat tillverknings- och tillhandahållandetillstånd och tillsyn (SOU 2015:72, s. 25). Granskningen har avgränsats till ärenden som berör utförsel av krigsmateriel för

⁶ Regeringens bedömning är att myndighetens effektivitet är god, t.ex. mätt som genomsnittliga handläggningstider och ärendebalanser, och att myndigheten visar ett gott resultat i sin verksamhet. Se prop. 2016/17:1, utgiftsområde 5.

försäljning eftersom dessa ärenden enligt Riksrevisionens bedömning utgör den centrala delen av exportkontrollen.⁷

Vissa aspekter som behandlats utförligt av KEX-utredningen ingår inte heller i granskningen. Det handlar om efterhandskontroller i utlandet, följdleveranser, sanktioner och rapporteringen kring exportkontrollen.

1.3 Bedömningsgrunder

En utgångspunkt i granskningen är att ISP ska bedriva exportkontrollen på ett effektivt sätt (revisionsfråga 1). Som nämnts ovan inriktas granskningen på ett antal aspekter som är viktiga för att exportkontrollen ska bedrivas på ett effektivt sätt, nämligen dokumenterade rutiner och arbetssätt, tillräcklig dokumentation, tillräcklig kompetens, tillgång till information, och skydd mot korruption.

För att exportkontrollen ska bedrivas på ett effektivt sätt är det viktigt att ISP har dokumenterade rutiner som myndigheten följer i praktiken. Riksrevisionens årliga revision har tidigare framfört att ISP bör ha rutinbeskrivningar för handläggning av tillståndsärenden för att säkerställa att lagkrav följs, att alla handläggare arbetar och gör bedömningar på ett enhetligt sätt, och att samtliga steg i handläggningen genomförs och dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.

En grundtanke bakom förvaltningslagen (1986:223) är att den ska bidra till att myndigheterna får ett så korrekt underlag som möjligt för sina beslut och därmed till att besluten blir riktiga i sak (bet. 2009/10:KU, s. 23). Eftersom ISP:s tillståndsgivning är myndighetsutövning gentemot företagen finns det höga krav på dokumentation.⁸ Den praxis som Justitieombudsmannen (JO) utvecklat genom ett antal beslut, visar vidare att kravet på dokumentation i ärenden ska ställas högre än vad som direkt framgår av förvaltningslagen. Dokumentationen ska återspegla alla sådana uppgifter som kan ligga till grund för ett beslut, inte bara uppgifter till grund för själva avgörandet. Dokumentationen ska således på ett korrekt sätt avspegla samtliga omständigheter som påverkat beslutet. Därutöver anses gälla en skyldighet att dokumentera även andra uppgifter än rena sakuppgifter, t.ex. information om gången i ärendets handläggning som helhet. Att dokumentationsskyldigheten uppfylls är en

⁷ Utförselärenden som inte rör försäljning kan t.ex. vara ärenden som rör utförsel för demonstration eller reparation.

⁸ Detta gäller inte så kallade förhandsbesked, eftersom det inte är bindande beslut. ISP och tidigare regeringen och KMI (före den 1 februari 1996) har dock ansett att de fall då myndigheten avger ett skriftligt förhandsbesked räknas som handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen. Se: Inspektionen för strategiska produkter (2015b), s 44.

förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten.⁹

Det framgår även av ISP:s instruktion att myndigheten, på det sätt som myndigheten finner lämpligt, ska tydliggöra tillståndsbeslutens förenlighet med svenska och internationella regelverk.¹⁰ Enligt UD är syftet med bestämmelsen att säkerställa att beslutens förenlighet med gällande regelverk dokumenteras på lämpligt sätt (Utrikesdepartementet 2016). Regelverkens utformning förklaras närmare i kapitel 2 och 3. En tillräckligt god dokumentation är dessutom viktig för det institutionella minnet. En tillräcklig dokumentation är enligt Riksrevisionen även viktig för myndighetens interna styrning och kontroll, t.ex. för att säkerställa kontinuitet i besluten.

Det är enligt Riksrevisionen även viktigt att myndigheten har tillräcklig kompetens för att fullgöra sina uppgifter när det gäller tillståndsgivningen och att myndigheten säkerställer att den har tillgång till den information som behövs för att kunna bedöma varje ärende utifrån gällande regelverk.

Slutligen bör ISP ha metoder och rutiner för att hantera risken för korruption inom myndigheten. Riksrevisionens bedömning är att behovet av skydd mot korruption inom ISP är stort, eftersom tillståndsgivning är ett område där det finns kända risker för korruption¹¹ och eftersom det inom exportkontrollen på krigsmaterielområdet ofta handlar om stora affärer. Riksrevisionen har i en tidigare granskning tagit fram utgångspunkter för hur myndigheter bör skydda sig mot korruption (Riksrevisionen 2013). Enligt den granskningen är det rimligt att alla myndigheter som skydd mot korruption har en riskanalys, förebyggande åtgärder och rutiner för rapportering och hantering av misstankar. Utgångspunkterna baseras främst på principer från EU:s bedrägeribekämpningsbyrå OLAF. Även Statskontoret har granskat myndigheternas korruptionsförebyggande arbete, och använt sig av liknande bedömningsgrunder (Statskontoret 2015).

En annan utgångspunkt i granskningen är att regeringen har ett övergripande ansvar för exportkontrollen av krigsmateriel och därför ska säkerställa att exportkontrollen fungerar såsom avsett (revisionsfråga 2). Det innebär konkret att regeringen ska ansvara för och styra utvecklingen av praxis genom att besluta i vissa ärenden som ISP ska överlämna till regeringen. Regeringen behöver även se till att vägledningen avseende tolkningen av regelverket ger ISP rimliga förutsättningar att tillämpa det i sin tillståndsgivning. Detta förklaras närmare i kapitel 2 och 3.

⁹ Se t.ex. JO 1976/77, s. 268, JO 1979/80, s. 334, JO 2005/06, s. 230, JO 2007/08, s. 261, JO 2007/08, s. 377, JO 2008/09, s. 264, JO:s remissyttrande 2010-10-01, dnr 3239-2010, över förslaget till ny förvaltningslag (SOU 2010:29), samt JO 2014/15, s. 330.

¹⁰ 1 a § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

¹¹ Se Riksrevisionen 2013, s. 41.

1.4 Granskningens genomförande

För att svara på frågan om huruvida ISP:s exportkontroll bedrivs på ett effektivt sätt, i de dimensioner som beskrivits ovan, har Riksrevisionen, utöver studier av gällande lagstiftning och förarbeten samt utredningar på området, granskat ärenden som berör export av krigsmateriel, genomfört intervjuer med företrädare för myndigheten, samt studerat interna dokument såsom arbetsordning och rutiner.

Syftet med granskningen av ärenden har varit att bedöma om dokumentationen är tillräcklig och gör det möjligt att förstå hur och på vilka grunder ISP har fattat beslut. Inledningsvis utarbetades en mall för ärendegranskningen där ett antal aspekter som bör beaktas i bedömningen av tillståndsärenden för krigsmateriel sammanställdes (se elektronisk bilaga). Sammantaget omfattar mallen 28 aspekter som är härledda från ett eller flera av de gällande regelverken. I kvalitetssäkringssyfte diskuterades mallen med två externa experter, Hannes Magnegård och Richard Thornberg, som båda har varit sekreterare i KEX-utredningen.¹² Mallen stämde även av med ISP.

En betydande majoritet av de ärenden som berör export av krigsmateriel är rutinärenden, medan ISP lägger huvuddelen av resurserna på de ärenden som kräver en mer ingående bedömning. I granskningen lades fokus i enlighet med detta på de ärenden som krävt en mer kvalificerad bedömning av ISP. Det är särskilt viktigt att dessa ärenden är väldokumenterade eftersom de även ligger till grund för kommande ärenden och därmed för utvecklingen av praxis. Totalt ingick 72 ärenden i granskningen. Riksrevisionen granskade dokumentationen i dessa ärenden och ställde även kompletterande frågor till myndigheten. Urvalet och metoden beskrivs närmare i kapitel 5, samt i bilaga 1.

För att svara på frågan om regeringen har säkerställt att exportkontrollen av krigsmateriel fungerar såsom avsett har Riksrevisionen, utöver studier av gällande lagstiftning och förarbeten samt utredningar på området, genomfört intervjuer med bland annat UD och ISP och även ställt skriftliga frågor till UD.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs hur exportkontrollen av krigsmateriel är organiserad och hur regelverken på området är utformade. Därefter behandlas regeringens övergripande ansvar för exportkontrollen i kapitel 3. I kapitel 4 behandlas ISP:s organisation av exportkontrollen, bland annat myndighetens rutiner, kompetens och skydd mot korruption, och slutligen behandlas ISP:s dokumentation i ärenden i kapitel 5.

¹² Under genomförandet av KEX-utredningen, och vid det tillfälle då Riksrevisionen genomförde kvalitetssäkringen, var Richard Thornberg tjänstledig från sin anställning på ISP.

Anledningen till att regeringens övergripande ansvar behandlas före ISP:s genomförande av exportkontrollen är att den valda strukturen ger möjlighet att förklara ramarna för ISP:s verksamhet innan den beskrivs.

2 Exportkontrollen av krigsmateriel

2.1 Exportkontrollens syfte och organisation

Syftet med exportkontrollen finns inte explicit uttryckt i lagstiftningen, men kan sammanfattas som att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden och att tillse att export av krigsmateriel inte sker till för oss oacceptabla länder och mottagare (skr. 2015/16:114).¹³ Tidigare prövade regeringen alla tillståndsärenden enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen), men 1996 utpekades ISP som tillståndsmyndighet. Att exportkontrollen av krigsmateriel genomförs av en myndighet är ovanligt i ett internationellt perspektiv. I andra länder är det vanligtvis regeringen som beslutar i tillståndsfrågor som rör export av krigsmateriel (SOU 2015:72, s. 166). ISP är en enrådsmyndighet, vilket innebär att myndigheten leds av en generaldirektör (GD), och inte av en styrelse eller nämnd. Myndighetens beslut om tillstånd för export av krigsmateriel kan inte överklagas till domstol.¹⁴

I propositionen som föregick ISP:s bildande angavs att en given utgångspunkt var att regeringen fortsatt skulle ansvara för och styra utvecklingen av praxis genom att pröva vissa ärenden (prop. 1995/96:31). ISP ska överlämna ärenden till regeringen om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Regeringen får även meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden.¹⁵ Innan ISP överlämnar ett ärende till regeringen ska ISP:s GD samråda med EKR.¹⁶

EKR är ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ för exportkontrollfrågor som är knutet till ISP. I rådet kan ärenden angående export av krigsmateriel tas upp för samråd. Rådet ska också tillföra ISP sakkunskap och kontinuerlig inblick i relevanta utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor (prop. 1995/96:31). ISP ska i sin tur hålla rådet informerat om exportkontrollen. ISP:s GD är rådets ordförande. Övriga ledamöter utses av regeringen och består av riksdagsledamöter eller före detta riksdagsledamöter från samtliga riksdagspartier. Rådet har även tillgång till sakkunniga i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor i Regeringskansliet. Dessa är den statssekreterare som svarar för exportkontrollfrågor, ett utrikesråd, samt statssekreteraren på Försvarsdepartementet, eller den som någon av dem sätter i sitt ställe.¹⁷

Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen om strategisk exportkontroll. Ett syfte med skrivelsen är att den ska utgöra underlag för en bredare diskussion

¹³ Intervju vid UD, 2015-10-23.

¹⁴ 23 a § lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

¹⁵ 1 a § lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

¹⁶ 11 § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

¹⁷ Förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

om exportkontrollen. I skrivelsen redogör regeringen för den svenska exportkontrollpolitiken när det gäller krigsmateriel och PDA. I skrivelsen presenteras även statistik över den export som förekommit under året.¹⁸

2.2 Regelverk

2.2.1 Svensk lagstiftning och riktlinjer

Det svenska regelverket på området utgörs huvudsakligen av krigsmateriellagen, förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterielförordningen) och regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport. Enligt krigsmateriellagen krävs det tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel och för att lämna tekniskt bistånd till någon utanför landet. Enligt 1 § i krigsmateriellagen får sådana tillstånd endast lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Denna bestämmelse infördes i lagen i och med att ISP bildades. ISP har även ansvaret för tillstånd för export av vissa civila skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.¹⁹ Vissa av dessa produkter räknas som krigsmateriel.²⁰

De skrivna riktlinjerna är kortfattade och återfinns i förarbetena till krigsmateriellagen (prop. 1991/92:174, s. 41–42). Riktlinjerna i sin helhet återfinns i bilaga 2. De innehåller närmare principer för tillståndsprövningen. Enligt riktlinjerna ska en totalbedömning göras där alla omständigheter som är relevanta för ett ärende ska vägas samman. Om det finns villkorliga hinder ("bör inte") kan export i vissa fall ske ändå om de skäl som talar för en utförsel väger tyngre. Om det däremot finns ovillkorliga hinder ("ska inte") ska utförsel inte ske. Bland annat ska utförsel inte beviljas om det strider mot internationella överenskommelser. Utförsel bör inte heller beviljas om det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i mottagarlandet. Vidare framgår att utförsel av krigsmateriel för strid (KS) inte bör beviljas om mottagarlandet befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller har inre väpnade oroligheter. För övrig krigsmateriel (ÖK) gäller att tillstånd bör ges förutsatt att mottagarlandet inte befinner sig i väpnad konflikt eller har inre väpnade oroligheter, att det inte förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i mottagarlandet och att det inte föreligger ovillkorliga hinder.

¹⁸ Se t.ex. skr. 2015/16:114.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införandet av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition; Förordning (2013:707) om kontroll av vissa skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.

²⁰ Intervju vid ISP, 2016-02-24.

Enligt riktlinjerna är alltså synen på när tillstånd för utförsel kan beviljas mer positiv för ÖK än för KS.

Det framgår av de svenska riktlinjerna att det bör finnas ett slutanvändarintyg eller motsvarande vid utförsel av krigsmateriel, samt att mottagaren ska vara en stat, statlig myndighet eller av staten auktoriserad mottagare. Vidare ska tillstånd i princip inte beviljas för utförsel till en stat som inte har levt upp till åtaganden att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel så länge omständigheterna kvarstår.

För så kallade följdleveranser anges att tillstånd bör ges för utförsel av reservdelar till tidigare med tillstånd exporterad krigsmateriel om det inte föreligger ovillkorliga hinder. Detsamma anges gälla för t.ex. ammunition som har samband med tidigare utförsel eller där det annars "vore oskäligt att inte ge tillstånd".

Tolkningen av riktlinjerna har utvecklats över tid genom förändrade omständigheter, t.ex. att Sverige gått med i EU, och förändringar i praxis. En ändring i tillämpningen är enligt ISP även att de villkorliga hindren numera inte behöver vara uppfyllda för att myndigheten ska kunna avslå en ansökan.²¹ Med "riktlinjerna" avses vanligen de skrivna riktlinjerna inklusive den praxis som utvecklats. Bakgrunden är att riktlinjerna från början är att betrakta som en konsolidering av praxis. Utvecklingen har dock inte medfört att de skrivna riktlinjerna har ändrats. Praxis är främst dokumenterad i de beslut som fattats i enskilda ärenden.

2.2.2 Internationella åtaganden

Sverige har även internationella åtaganden på exportkontrollområdet. Två viktiga åtaganden är EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag (ATT). EU:s gemensamma ståndpunkt antogs 2008, och är folkrättsligt bindande för medlemsstaterna.²² Tidigare fanns motsvarande dokument sedan 1998 i form av en uppförandekod som inte var bindande. ATT antogs av FN:s generalförsamling 2013 och ratificerades av Sverige 2014 (prop. 2013/14:190, bet. 2013/14:UU8, rskr. 2013/14:313).²³

²¹ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

²² Rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel. Det finns även ett EU-direktiv som syftar till att förenkla överföringen av krigsmateriel på den inre marknaden: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

²³ Det finns vissa skillnader i vilka typer av materiel som omfattas av de olika regelverken. Den svenska krigsmaterielförteckningen finns i bilagan till krigsmaterielförordningen, och den stämmer i princip överens med EU:s gemensamma militära förteckning. Se t.ex. skr. 2015/16:114, s. 6. Den materiel som faller inom ATT:s tillämpningsområde anges i artikel 2 i fördraget, med ett förtydligande i Artikel 5.3. Se t.ex. prop. 2013/14:190, s 16–18.

EU:s gemensamma ståndpunkt

EU:s gemensamma ståndpunkt innehåller bland annat åtta kriterier som medlemsstaterna ska pröva ansökningar mot. Vissa av kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt utgör nya ovillkorliga hinder, utöver de som finns i de svenska riktlinjerna:²⁴

Ovillkorliga hinder i EU:s gemensamma ståndpunkt

Kriterium 2a. Medlemsstaterna *ska* inte utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck.

Kriterium 2c. Medlemsstaterna *ska* inte utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas vid allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt.

Kriterium 3. Medlemsstaterna *ska* inte utfärda exportlicens för militär teknik eller krigsmateriel som skulle kunna utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärpa existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelselandet.

Kriterium 4. Medlemsstaterna *ska* inte utfärda exportlicens om det finns en uppenbar risk för att den avsedda mottagaren skulle använda den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld.

(Riksrevisionens kursivering)

De övriga kriterierna innehåller aspekter för medlemsstaterna att beakta i sin tillståndsgivning, men utgör inte några ovillkorliga hinder. Det handlar om förekomsten av allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i mottagarlandet, medlemsstaternas och "vänligt sinnade och allierade" länders försvars- och säkerhetsintressen, köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet, risk för avledning (dvs. att materielen avleds till annat ändamål inom mottagarlandet eller återexporteras på oönskade villkor) och exportens effekter på en hållbar utveckling i mottagarlandet.

Vissa av dessa kriterier innehåller aspekter som inte finns i de svenska riktlinjerna. Det handlar t.ex. om att en bedömning bör göras av risken för att materielen avleds, samt att exportens påverkan på en hållbar utveckling i mottagarlandet ska beaktas i tillståndsgivningen. När det gäller hållbar utveckling bör noteras att denna aspekt inte finns med i de svenska riktlinjerna, men att Sveriges politik för global utveckling (PGU) ska genomsyra samtliga politikområden. Politiken går ut på att olika politikområden inte får motverka varandra (prop. 2002/03:122). Regeringen har

²⁴ Detta följer av att tillstånd inte ska beviljas om kriterierna är uppfyllda, och eftersom det framgår av de svenska riktlinjerna att tillstånd inte ska beviljas om det strider mot internationell överenskommelse som Sverige biträtt. EU:s gemensamma ståndpunkt kan anses vara en sådan internationell överenskommelse. Se: SOU 2015:72, s. 538–539 (bilaga 4).

även gett uttryck för en strävan att effekter av den svenska krigsmaterielexporten som är negativa för en hållbar global utveckling ska undvikas, och att aspekter som avser PGU vägs in i de bedömningar som görs när det gäller svensk krigsmateriel-export, exempelvis genom tillämpningen av kriterium åtta i EU:s gemensamma ståndpunkt (skr. 2015/16:114, s. 8).

Av EU:s gemensamma ståndpunkt (artikel 4.1) framgår också att medlemsstaterna ska informera varandra om de ansökningar om exportlicenser som har avslagits i enlighet med kriterierna i ståndpunkten. Detta kallas avslagsunderrättelser (denials), och informationen samlas i en databas. Om det finns en avslagsunderrättelse för en i huvudsak identisk transaktion under de senaste tre åren ska en medlemsstat som vill bevilja en licens först samråda med den eller de medlemsstater som avslag ansökan.

FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)

FN:s vapenhandelsfördrag (ATT) innehåller bedömningskriterier som ska tillämpas i exportkontrollen av krigsmateriel. Dessa återfinns främst i artikel 6 och 7 i fördraget. Kriterierna i ATT återfinns i stor utsträckning även i EU:s gemensamma ståndpunkt, men skrivningarna skiljer sig åt. Till exempel är en formulering i EU:s gemensamma ståndpunkt att exportlicens inte ska utfärdas om det föreligger "uppenbar risk" att materiel som ska exporteras "kan komma" att användas för internt förtryck. I ATT är motsvarande skrivning att en bedömning ska göras av om materielen "skulle kunna" användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell rätt om de mänskliga rättigheterna, och att statsparten efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder inte får bevilja exporttillstånd om det föreligger en "övervägande risk" för negativa följder. Dessa olika skrivningar medför att det inte är självklart i vilken utsträckning kriterierna i ATT är striktare än kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt och att ytterligare aspekter därmed ska beaktas i tillståndsgivningen. Några aspekter finns dock endast i ATT. Det handlar främst om att en statspart inte ska bevilja export om den har vetskap om att materielen skulle komma att användas för att begå bland annat folkmord eller brott mot mänskligheten. Risken för att materielen ska användas för att begå eller underlätta grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn ska också beaktas (Inspektionen för strategiska produkter 2014).

2.2.3 Tre olika regelverk

Det finns alltså tre huvudsakliga regelverk som ska tillämpas i exportkontrollen. Regeringen har gjort bedömningen att det inte krävs några förändringar i den befintliga nationella lagstiftningen för att Sverige ska uppfylla ATT. Regeringen har dock förtydligat att ISP i sin tillståndsgivning bör beakta bedömningskriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt och ATT parallellt med de svenska riktlinjerna. EU:s gemensamma ståndpunkt och ATT påverkar inte Sveriges möjligheter att tillämpa en mer restriktiv nationell politik. Regeringen har också framhållit att det

”inte kan komma i fråga att vid tillståndsprövningen tillämpa den för en aktuell situation minst stränga skrivningen inom regelverket” utan att stöd i regelverket som helhet krävs för beviljande av tillstånd (prop. 2013/14:190 s. 26).²⁵

Det finns ett antal skillnader mellan regelverken. En är att regelverken följer olika logik. Medan EU:s gemensamma ståndpunkt och ATT är utformade som checklistor med kriterier som ska beaktas i tillståndsgivningen innehåller de svenska riktlinjerna ett antal aspekter att beakta och väga samman i en totalbedömning. En annan skillnad är att ett mer materielspecifikt synsätt finns i både EU:s gemensamma ståndpunkt och ATT. Det ska t.ex. finnas risk att materielen i sig kommer att användas för att kränka mänskliga rättigheter för att det ska vara grund för avslag. De svenska riktlinjerna inriktar sig mer på den generella situationen i mottagarlandet. Den svenska lagstiftningen kräver också, till skillnad från EU:s gemensamma ståndpunkt och ATT, att det ska finnas skäl för en export för att tillstånd ska ges.

²⁵ 1a § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

3 Regeringens övergripande ansvar för exportkontrollen

I det här kapitlet behandlas regeringens övergripande ansvar för exportkontrollen. Som nämntes i kapitel 1 är en av Riksrevisionens utgångspunkter i granskningen att detta ansvar består i att regeringen ska ansvara för och styra utvecklingen av praxis, vilket utvecklas närmare nedan, samt se till att vägledningen kring tolkningen av regelverket ger ISP rimliga förutsättningar att tillämpa det i sin tillståndsgivning.

3.1 Styrning av praxis

3.1.1 Beslut i enskilda ärenden

Av propositionen som föregick ISP:s bildande framgår att en given utgångspunkt var att regeringen fortsatt skulle ansvara för och styra utvecklingen av praxis genom att pröva vissa ärenden (prop. 1995/96:31). I krigsmateriellagen anges även att ISP ska överlämna ett ärende till regeringen ”om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt”. Propositionen ger viss vägledning när det gäller när detta ska ske, nämligen att det kan räcka att regeringen prövar de ärenden som är viktiga för utvecklingen eller som är svårbedömda.

Regeringen har även möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för vilka ärenden som ska överlämnas till regeringen för beslut.²⁶ Enligt propositionen kan det t.ex. vara motiverat att regeringen kan behöva pröva fler eller andra ärenden i krislägen eller andra tillspetsade situationer, och då kan regeringen behöva besluta om ytterligare regler för överlämnande av ärenden. Det kan t.ex. handla om ärenden rörande viss krigsmateriel eller ärenden som avser viss stat. Regeringen har inte meddelat några sådana föreskrifter.

Sedan ISP bildades 1996 till och med 2015 har runt 15 krigsmaterielärenden överlämnats till regeringen för beslut, lite beroende på hur ett ärende definieras. De flesta av dessa ärenden överlämnades under ISP:s första år. Fram till och med år 2000 överlämnades 13 krigsmaterielärenden till regeringen (SOU 2015:72, s. 187; SOU 2005:9, s. 209). Det innebär att under de senaste 15 åren har endast något enstaka ärende överlämnats till regeringen för beslut. Enligt ISP har det enligt myndighetens bedömning, efter samråd med EKR, på senare år i princip inte funnits några ärenden som varit tillräckligt principiella för att lyfta till regeringen.²⁷ Under 2015 lyfte ISP ett ärende till regeringen för beslut (Inspektionen för strategiska

²⁶ Detta framgår av 1 a § krigsmateriellagen.

²⁷ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

produkter 2015c). Ärendet återkallades av det ansökande företaget och avskrevs av ISP innan regeringen fattade beslut. Regeringen följer utvecklingen av ISP:s exportkontroll, och har inte ansett att det varit nödvändigt att vidta några åtgärder för att säkerställa att ISP lyfter ärenden till regeringen för beslut (Utrikesdepartementet 2016).

KRUT uppgav i sitt slutbetänkande 2005 att utredningen inte har kunnat konstatera att ISP skulle ha överlämnat för få eller fel ärenden till regeringen, och såg ingen anledning att framföra kritik i överlämnandefrågan (SOU 2005:9, s. 210). KEX framförde i sitt slutbetänkande 2015 att det är angeläget att säkerställa att ärenden som är av principiell betydelse eller av större vikt överlämnas till regeringen för beslut, eftersom de fastlagda principerna och kriterierna i exportkontrollregelverket inte ger tillräcklig vägledning i alla situationer. I betänkandet framfördes även att fler ärenden bör överlämnas till regeringen, bland annat för att säkerställa att regeringen uppfyller sitt ansvar att hålla Utrikesnämnden underrättad i viktiga utrikespolitiska frågor. Enligt KEX har inga exportkontrollärenden behandlats i Utrikesnämnden efter 2003 (SOU 2015:72, s. 402).

3.1.2 Ställningstaganden som berör exportkontrollen

EKR och ISP kan enligt UD efterfråga regeringens syn, t.ex. när det gäller situationen i ett visst land eller en viss region, även när det inte finns något konkret ärende för samråd. Enligt UD lämnar Regeringskansliet även någon gång per år information vid EKR-möten som inte direkt berör de tillståndsärenden som är föremål för samråd. Till exempel förekommer det att företrädare för Regeringskansliet redogör för utvecklingen i vissa regioner (Utrikesdepartementet 2016). Regeringen har vid några tillfällen tagit ställning när det gäller export till specifika regioner och länder utan att fatta beslut i enskilda ärenden. Ett exempel är 2003 när regeringen uttalade sin uppfattning gällande svensk krigsmaterielexport till USA och Storbritannien vid tidpunkten då dessa länder befann sig i väpnad konflikt med Irak. Det handlade om att folkrättsliga överväganden enligt regeringen behövde balanseras mot att internationellt försvarsindustriellt samarbete var nödvändigt för att trygga Sveriges framtida materielförsörjning. Regeringens uppfattning var att Sveriges långsiktiga säkerhet skulle ha företräde (SOU 2015:72, s. 542–543). Även på senare år har ställningstaganden framförts som mer eller mindre direkt berör exportkontrollen, t.ex. vid samråd i EKR och vid interpellationsdebatter.²⁸

²⁸ Intervju vid ISP, 2016-10-03.

3.1.3 Samråd i EKR

Inför samråd i EKR tar UD fram en landpromemoria och Försvarsdepartementet ett försvarspolitiskt yttrande. ISP:s uppfattning är att dessa underlag utgör regeringspolicy och är avstämda med statssekreterarna på respektive departement.²⁹ Enligt uppgifter från UD tas de underlag som UD lämnar till EKR fram av utrikesrådet för politiska frågors kontor³⁰ i nära samråd med berörd geografisk enhet och andra relevanta enheter. Underlagen stäms vanligen av med utrikesrådet för politiska frågor, och i vissa fall med berörd statssekreterare. Enligt UD är utgångspunkten att UD redogör så uttömmande som möjligt för fakta som är av särskild betydelse för att bedöma relevanta kriterier, men att det är ISP som gör bedömningen (Utrikesdepartementet 2016).

UD anser att departementet har goda möjligheter att hålla sig informerat om vilka ärenden som ISP tar upp för samråd i EKR. I ISP:s föredragningspromemoria inför samråden i EKR anger ISP skälen till att ärenden tas upp för samråd, och det finns även en redovisning av övriga ärenden som beslutats av ISP sedan det senaste EKR-mötet. UD har även uppgett att berörd statssekreterare informeras om samråden i EKR och att denne underrättar statsrådet om detta anses motiverat. UD eller regeringen har inte heller framfört några synpunkter på hur ISP tillämpar gällande regelverk och praxis i sitt beslutsfattande (Utrikesdepartementet 2016).

3.2 Vägledning avseende tolkningen av regelverken

3.2.1 Totalbedömning enligt de svenska riktlinjerna

Enligt de svenska riktlinjerna ska de omständigheter som är relevanta för ett ärende vägas samman i en totalbedömning, under förutsättning att det inte finns ovillkorliga hinder. Det finns inga fastlagda principer för hur detta ska göras, utan det handlar om en politisk avvägning. Hur denna avvägning ska göras påverkas av utvecklingen av Sveriges säkerhets-, försvars- och utrikespolitik.³¹ Det finns exempel på uttalanden från regeringen och utrikesutskottet som direkt berör hur avvägningen mellan säkerhets- och försvarspolitiska skäl för en export och utrikespolitiska skäl emot bör göras. Regeringen och utrikesutskottet uttalade 2003 att i balansen mellan olika principer i de svenska riktlinjerna så måste nationens eget intresse ha förtur (bet. 2002/03:UU9, s. 10; SOU 2015:72, s. 542–543).

²⁹ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

³⁰ Utrikesrådet för politiska frågor ansvarar, under den politiska ledningen, för sakområdet politiska frågor på Utrikesdepartementet.

³¹ För en genomgång av detta se: SOU 2015:72, s. 227-257.

3.2.2 Tillämpning av kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt

Inom EU har en användarguide tagits fram som ger viss vägledning när det gäller hur kriterierna bör tillämpas (Europeiska unionens råd 2015). Tjänstemän från både UD och ISP deltar i månatliga möten i den arbetsgrupp inom EU, rådsarbetsgruppen COARM, som bland annat arbetar med hur EU:s gemensamma ståndpunkt ska tolkas och tar fram användarguiden.³² ISP har uppgett att det inte finns någon självklar tolkning av de olika kriterierna i den gemensamma ståndpunkten och att den tillämpas på olika sätt av olika EU-länder. Vidare har ISP uppgett att vissa aspekter är relativt tydliga, t.ex. vad som avses med "allvarliga kränkningar", medan det blir mer subjektivt när det gäller andra aspekter, t.ex. hur "uppenbar risk" ska tolkas.³³ Utöver att den striktaste bestämmelsen ska tillämpas i det enskilda ärendet (se avsnittet "Internationella åtaganden" i kapitel 2) har regeringen inte gett någon ytterligare vägledning när det gäller hur EU:s gemensamma ståndpunkt bör tillämpas eller hur olika begrepp definieras.

3.2.3 Tillämpning av kriterierna i ATT

Enligt regeringen omfattas bedömningsgrunderna i ATT i allt väsentligt av de gällande regelverken, men i ATT förtydligas att vissa aspekter ska beaktas vid tillståndsprovningen. Av propositionen inför Sveriges tillträde till ATT framgår att regeringen inte anser sig ha någon anledning att betvivla att "ISP som självständig myndighet kommer att beakta fördraget på ett riktigt sätt" (prop. 2013/14:190). Som beskrivs i avsnitt 2.2.3 förtydligade regeringen att de tre regelverken ska tillämpas parallellt, och att den bestämmelse som är striktast ska tillämpas i det enskilda fallet.

I en promemoria som UD tog fram som underlag för regeringens proposition om att tillträda ATT gjordes en genomgång av bedömningskriterierna i ATT i förhållande till det svenska regelverket och EU:s gemensamma ståndpunkt. För ett antal kriterier gjordes dock ingen slutgiltig bedömning av huruvida det handlar om nya eller mer strikta kriterier än de som finns i de redan gällande regelverken. I promemorian framhålls att de kriterier i ATT som avser mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt omfattas av kriterium två i EU:s gemensamma ståndpunkt, samt att de svenska riktlinjerna är mer långtgående än både ATT och EU:s gemensamma ståndpunkt när det gäller mänskliga rättigheter (Utrikesdepartementet 2013). ISP har dock gjort bedömningen att skrivningarna i ATT om att en provning ska göras av om materielen skulle kunna användas för att *underlätta* allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, är ett nytt eller kompletterande element vid tillståndsprovningen (Inspektionen för strategiska produkter 2014). KEX-utredningens bedömning är att skrivningarna angående de

³² Intervju vid UD, 2015-06-16.

³³ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

här aspekterna är mer restriktiva i ATT än i EU:s gemensamma ståndpunkt. Samtidigt anges i utredningen att den här frågan, i likhet med andra frågor om hur begreppen i de olika regelverken ska tolkas, behöver utredas ytterligare (SOU 2015:72, s. 391).

3.2.4 Behov av uppdaterade riktlinjer och sammanfogade regelverk har uppmärksamrats

De skrivna svenska riktlinjerna i deras nuvarande lydelse är från början av 1990-talet, och återfinns i den proposition som låg till grund för krigsmateriellagen (prop. 1991/92:174). I KRUT konstaterades redan 2005 att det fanns ett behov av att modernisera och vidareutveckla riktlinjerna för att de skulle kunna fortsätta att fungera som ett vägledande dokument. Som bakgrund angavs förändrade förutsättningar för export och internationellt samarbete på området, förändrad praxis som inte återspeglas i riktlinjerna, nya internationella åtaganden i form av EU:s uppförandekod, samt att riktlinjerna är svåra att förstå (SOU 2005:9, s. 140, 159–161). Utredningen lämnade förslag på omarbetade riktlinjer där även EU:s uppförandekod integrerades, men dessa infördes inte.

Även KEX har framfört att förändringar inom säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken och de tillkommande internationella åtagandena när det gäller exportkontrollen utgör skäl för att se över de skrivna riktlinjerna. I utredningens slutbetänkande finns förslag på delar av nya riktlinjer, t.ex. ett demokratikriterium, men inget förslag på konsoliderade riktlinjer som omfattar de förändringar som beskrivs ovan. Däremot framhålls i betänkandet att ”de förändringar som skett inom säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken sedan riktlinjerna formulerades måste komma till uttryck i dessa” och att det är ”angeläget att regeringen utarbetar nya riktlinjer som i ett dokument sammanför alla nationella och internationella principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen”. Enligt utredningen skulle en sådan konsolidering öka transparensen och överskådligheten i exportkontrollregelverket och tydliggöra den svenska exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel. I betänkandet finns inget förslag till nya riktlinjer, men däremot en modell för hur de olika regelverk som påverkar exportkontrollen skulle kunna sammanfogas i ett dokument. Att ta fram ett sådant dokument är enligt utredningen en grannlaga uppgift, dels eftersom regelverken har olika utgångspunkter för provningen, dels eftersom regelverken använder sig av olika termer och begrepp (SOU 2015:72, s. 367–398).

I sitt yttrande angående KEX-utredningens slutbetänkande framför ISP att det finns ett behov av att undersöka om det t.ex. går att samla de tre regelverken i ett och samma dokument, och förordar att en särskild utredare med experter och sakkunniga knutna till sig tillsätts för att utreda hur detta lämpligast bör ske (Inspektionen för strategiska produkter 2015b, s. 24). ISP har med andra ord efterfrågat förtydliganden när det gäller tillämpningen av regelverken.

3.3 Riksrevisionens bedömning

En utgångspunkt i granskningen har varit att regeringen har ett övergripande ansvar för exportkontrollen av krigsmateriel och därför ska säkerställa att exportkontrollen fungerar som det är tänkt. Enligt Riksrevisionen innebär detta ansvar konkret att regeringen ska styra utvecklingen av praxis genom att besluta i vissa ärenden, samt se till att vägledningen kring tolkningen av regelverket ger ISP rimliga förutsättningar att tillämpa det i tillståndsgivningen. När det gäller styrningen av praxis bör noteras att det är ISP som ansvarar för att överlämna ärenden av viss karaktär till regeringen för beslut.

Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om regeringen styr praxis på det sätt som var avsikten när ISP bildades, men kan konstatera att regeringen ytterst sällan fattar beslut i enskilda tillståndsärenden. ISP har endast överlämnat några enstaka ärenden till regeringen för beslut under de senaste 15 åren. Myndigheten har uppgett att det inte har funnits fler ärenden som är av den karaktären att de ska överlämnas till regeringen. Enligt UD följer regeringen utvecklingen av ISP:s exportkontroll och har inte sett någon anledning att framföra synpunkter på hur ISP tillämpar regelverket eller vidta åtgärder för att se till att ISP lyfter fler ärenden till regeringen för beslut.

Vidare är Riksrevisionens bedömning att regeringen inte har gjort tillräckligt för att förtydliga hur regelverken ska tillämpas, till exempel genom att utreda hur de olika regelverken förhåller sig till varandra, utan att den krävande uppgiften att bedöma hur regelverken ska tolkas och tillämpas till stor del har överlåtits på ISP. De förändringar som har skett i form av omvärldsutveckling, utveckling av praxis samt tillkommande internationella åtaganden innebär enligt Riksrevisionen att en uppdatering av de skrivna svenska riktlinjerna är nödvändig för att de ska kunna fungera som ett vägledande dokument. Behovet av att sammanfoga de olika regelverken i ett dokument har även lyfts fram av bland annat KEX-utredningen och ISP.

4 ISP:s organisation av exportkontrollen

I det här kapitlet behandlas hur ISP har organiserat exportkontrollen. Bland annat berörs myndighetens arbetssätt och rutiner, kompetens och skydd mot korruption.

4.1 Processen för tillstånd för export

Det kan ta många år från det att ett företag börjar marknadsföra krigsmateriel till dess att en affär blir verklighet. Företag som marknadsför krigsmateriel utomlands ska redovisa dessa aktiviteter till ISP.³⁴ Det förs även en ständig dialog mellan ISP och företagen om eventuella kommande affärer, främst vid regelbundna bilaterala möten mellan försvarsföretagen och ISP. Företagen kan vid sådana möten få en indikation om att det är osannolikt att tillstånd för en tänkt export ska beviljas, och välja att inte lämna in någon ansökan. Den här processen medför enligt ISP att många informella negativa underhandsbesked lämnas på ett tidigt stadium.³⁵

ISP har även valt att lämna så kallade förhandsbesked till företagen om det efterfrågas.³⁶ Företagen ansöker ofta om förhandsbesked i ett tidigt skede, innan en affär kommit till stånd, om det t.ex. handlar om export till ett nytt land. Det är inget bindande beslut, men enligt ISP kan företag som fått ett positivt förhandsbesked räkna med att få ett utförseltillstånd om ingenting väsentligt ändrats. Många ärenden leder dock inte till en affär i slutändan. Enligt ISP följs färre än 10 procent av de positiva förhandsbeskeden av en affär.³⁷

Senast fyra veckor innan ett företag lämnar ett bindande anbud till en potentiell kund måste ISP informeras om detta genom en så kallad anbudsunderrättelse. Inom de fyra veckorna kan ISP förbjuda att ett visst anbud lämnas. Företagen kan även ansöka om förkortad tidsfrist och ISP kan då tidigare meddela företaget att det får lämna anbud. ISP kan även besluta om undantag från skyldigheten att lämna en anbudsunderrättelse. Det gäller då ofta anbud till vissa länder och för vissa materielslag under en viss tidsperiod och kallas generella undantag.³⁸ För en faktisk export av krigsmateriel krävs slutligen ett utförseltillstånd.

³⁴ Under 2015 stod de tio största exportörerna för den absoluta merparten av krigsmaterielexporten (cirka 7 miljarder kronor av en total export på 7,6 miljarder kronor) (Inspektionen för strategiska produkter 2015a).

³⁵ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

³⁶ Företeelsen förhandsbesked är inte lagreglerad, utan har utvecklats över tiden. KEX-utredningen har föreslagit att företeelsen lagregleras och benämnas preliminär bedömning. Se SOU 2015:72, s. 446–448.

³⁷ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

³⁸ Bestämmelser om detta finns i krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen.

4.2 Arbetssätt

Underlag för beslut om tillstånd för export tas fram av handläggare i krigsmaterielgruppen.³⁹ Av ISP:s arbetsordning framgår vilket ansvar handläggaren har vid beredning av ärenden. Bland annat ansvarar handläggaren för att nödvändig utredning kommer till stånd och läggs till grund för ärendets avgörande, att bedöma behovet av samråd inom myndigheten och att uppgifter av betydelse för ärendet tillförs ärendet (Inspektionen för strategiska produkter 2015d). Myndigheten har valt att lägga relativt sett mer resurser på underlag och dokumentation för komplexa ärenden, och tar för dessa ärenden fram en föredragningspromemoria. För rutinärenden, t.ex. export till ett EU-land, tas föredragningspromemorior endast fram vid särskilt behov.⁴⁰ Av ISP:s riktlinjer för upprättande av föredragningspromemoria framgår att en promemoria ska vara mer omfattande ju tidigare i tillståndsprocessen det är fråga om. Det framgår vidare att rubrikerna "ärendet", "skäl för beslutet" samt "förslag till beslut" alltid ska ingå, men att det i övrigt är upp till föredraganden att avgöra vilka av en rad föreslagna punkter som ska ingå i promemorian (Inspektionen för strategiska produkter 2010).⁴¹

ISP tar i regel fram huvuddelen av de beslutsunderlag som behövs första gången ett företag lämnar en ansökan gällande en viss export. Det kan därför variera om det stora arbetet görs för förhandsbesked, anbudsunderrättelse eller utförseltillstånd. Hur mycket underlag som krävs är även beroende av om det finns en tydlig praxis för materielen och/eller landet. I vissa fall kan det gå lång tid mellan förhandsbesked och anbudsunderrättelse, och då görs en mer omfattande ny bedömning. Det samma gäller om förutsättningarna förändrats. Mellan anbud och utförsel går det vanligtvis kortare tid, och då uppdateras bara informationen.⁴²

Omfattningen av dokumentationen i ett ärende beror alltså på ärendets komplexitet och i vilken utsträckning kvalificerade bedömningar redan gjorts i ett tidigare skede. Detta påverkar även på vilken nivå inom myndigheten ärendet ska beslutas och om det ska bli föremål för samråd i EKR och/eller lämnas över till regeringen för beslut. Nedan beskrivs därför kortfattat hur ISP går till väga för att avgöra vilken beslutsprocess som ska tillämpas och vilken omfattning dokumentationen ska ha i olika typer av ärenden.

³⁹ ISP är organiserad i fyra grupper: stödverksamhet, juridik och tillsyn, krigsmaterielgruppen och PDA-gruppen.

⁴⁰ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

⁴¹ Dessa riktlinjer finns i en bilaga till den tidigare arbetsordningen, men enligt ISP gäller de fortfarande eftersom myndigheten inte beslutat om nya riktlinjer. Se ISP:s synpunkter på rapportutkast, 2016-11-11.

⁴² Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

4.2.1 Rutinärenden

En övervägande del av de ärenden som berör export av krigsmateriel är rutinärenden. Ofta handlar det om export till länder där utrikespolitiska hinder i regel inte föreligger. I de skrivna svenska riktlinjerna anges att utrikespolitiska hinder inte föreligger i fråga om export till de nordiska länderna, de traditionellt neutrala länderna i Europa och länderna inom EG. Genom att Sverige tillträdde EU så kom denna skrivning att omfatta alla EU:s medlemsstater. Genom praxisförändring har denna positiva presumtion även kommit att omfatta fler stater, såsom Japan, Kanada och USA. En sådan förändring förutses även i förarbetena till krigsmateriellagen (prop. 1991/92:174, s. 47). För beslut som rör dessa stater tas i regel ingen föredragningspromemoria fram och de föredras i regel inte heller för ISP:s GD. En självständig tillståndsprövning görs dock från fall till fall, enligt ISP (SOU 2015:72, s. 143). Försvars- och säkerhetspolitiska skäl bedöms enligt ISP föreligga för dessa ärenden i och med att företagen har tillverkningsstillstånd för krigsmateriel.⁴³ Av de skrivna riktlinjerna framgår även att samverkan med dessa länder i princip får anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitik.

Listan över dessa etablerade mottagarländer fastställs enligt ISP i myndighetens delegationsordning i och med att det framgår att ärenden som rör dessa länder och där värdet av exporten inte överstiger ett visst belopp, bör beslutas av chefen för krigsmaterielgruppen. Det fanns en lista i ISP:s tidigare delegationsordning från 2011. I september 2015 beslutades en ny arbetsordning och senare beslutades en delegationsordning (Inspektionen för strategiska produkter 2015d; Inspektionen för strategiska produkter 2016a). I samband med detta gjorde ledningsgruppen en översyn av listan och lade till några länder. De länder som lades till på listan var sådana där man har gjort många prövningar, även i EKR, och det aldrig har visat sig finnas utrikespolitiska hinder. Listan i sig stämde inte av med regeringen eller UD, utan praxis har utformats genom samråd i EKR.⁴⁴

Förändringar som skulle motivera ändringar i listan, t.ex. att förändrade omständigheter skulle göra det motiverat att ta bort ett land från listan, skulle enligt ISP fångas upp genom att myndigheten kontinuerligt följer den utrikespolitiska utvecklingen. Det finns inga fastslagna rutiner för omvärldsbevakningen, utan den sker informellt.⁴⁵

4.2.2 Ärenden som beslutas av GD

Ärenden av mer komplex art föredras för ISP:s GD, som även fattar beslut i ärendet. Vilken typ av ärenden som bör föredras för GD framgår av ISP:s arbetsordning med tillhörande bilaga om beslut om delegering. Generellt sett beslutar GD i ärenden

⁴³ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

⁴⁴ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁴⁵ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

som berör ”övriga länder”, dvs. länder som inte är etablerade mottagarländer, och ärenden som gäller affärer över ett visst belopp. Krigsmaterielgruppen håller veckovisa möten där det görs en genomgång av vilka ärenden som enligt delegationsordningen bör föredras för GD. En genomgång görs också av om det finns ärenden som normalt sett skulle vara rutinärenden som bör föredras för GD. Det kan exempelvis finnas skäl för det om det handlar om särskilt känslig materiel eller om den aktuella affären bedöms vara av stor vikt.

Föredragning inför GD sker veckovis, och föredragningspromemoriorna överlämnas dagen innan till samtliga som närvarar vid föredragningen. Vid föredragningen närvarar GD, ställföreträdande GD/chefsjuristen, militärsakkunnige, chefen för krigsmaterielgruppen, chefen för PDA-gruppen, chefen för juridik och tillsyn och samtliga handläggare i de tre grupperna. I praktiken är det sällan som samtliga har möjlighet att närvara. Det uppstår enligt ISP ofta en diskussion med anledning av föredragningarna av enskilda ärenden, som t.ex. kan röra att kompletteringar är nödvändiga eller att samråd bör ske med EKR.⁴⁶

4.2.3 Ärenden som blir föremål för samråd i EKR eller lyfts till regeringen

Ärenden kan enligt ISP bli föremål för samråd i EKR om det exempelvis gäller export till ett nytt land eller ett land till vilket det inte skett export på länge, en mycket stor affär, eller om det saknas tydlig praxis för det aktuella landet och/eller materielen.⁴⁷ Export av en ny typ av materiel till ett land kan också motivera samråd i EKR. Enligt ISP kan ärenden som rör licenstillverkning och teknologiöverföring i ökad utsträckning komma att bli föremål för samråd i EKR framöver.⁴⁸

Det är alltid GD som beslutar att ett ärende ska bli föremål för samråd, i vissa fall på eget initiativ och i vissa fall efter förslag från handläggaren. Det är oftast landet som är avgörande för om ett ärende ska bli föremål för samråd.⁴⁹ Enligt ISP behöver hänsyn även tas till att antalet ärenden som blir föremål för samråd i EKR kan behöva begränsas, eftersom EKR inte har kapacitet för fler än några få samrådsärenden vid ett och samma möte. De ärenden som inte kan tas upp vid ett visst möte får tas upp vid ett senare möte.⁵⁰

Inför samråd i EKR lämnar ISP ett skriftligt underlag, som för samrådsärenden inkluderar en föredragningspromemoria.⁵¹ ISP har uppgett att det skriftliga underlaget kontrolleras av GD, ställföreträdande GD/chefsjuristen och chefen för

⁴⁶ ISP:s synpunkter på rapportutkast, 2016-11-11.

⁴⁷ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁴⁸ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

⁴⁹ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

⁵⁰ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁵¹ Detta framgår bl.a. av ISP:s arbetsordning (Inspektionen för strategiska produkter 2015d).

krigsmaterielgruppen innan det lämnas till EKR:s ledamöter.⁵² Efter sammanträdet i EKR sammanställs minnesanteckningar som arkiveras.

Om ett ärende ska lyftas till regeringen sker, i enlighet med ISP:s instruktion, först samråd med EKR. Ärenden som kan bli aktuella att lyfta till regeringen kan enligt ISP t.ex. vara att man ändrar grundförutsättningar för en hel region eller att praxis ändras för ett betydelsefullt land.⁵³

4.3 Beslutsordning och rutiner

Riksrevisionens årliga revision har i sin granskning av ISP uppmärksammat oklarheter avseende vem som får fatta beslut i olika tillståndsärenden. Revisorerna har framfört att den nya arbetsordningen som beslutades 2015 är tydligare än tidigare gällande dokument, men att otydligheter kvarstår, bland annat eftersom det finns ett stort utrymme för enhetscheferna att bedöma om tillståndsärenden bör beslutas av GD. Riksrevisionen har därför rekommenderat myndigheten att förtydliga när ett ärende ska beslutas av GD (Riksrevisionen 2016).

Riksrevisionens årliga revision har även framfört att ISP bör ha rutinbeskrivningar för handläggning av tillståndsärenden för att säkerställa att lagkrav följs, att alla handläggare arbetar och gör bedömningar på ett enhetligt sätt, och att samtliga steg i handläggningen genomförs och dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. Riksrevisionen påpekade redan 2012 att ISP inte har upprättat och beslutat om sådana rutinbeskrivningar (Riksrevisionen 2012). Myndigheten har påbörjat ett arbete med detta, och för närvarande pågår en processöversyn som syftar till att alla arbetsprocesser ska vara dokumenterade, beskrivna och tillgängliga för medarbetare. ISP har uppgett att processöversynen ska avslutas under 2016 (Riksrevisionen 2015).

Vid tidpunkten för den här granskningen var processöversynen för handläggningen av tillståndsärenden som rör krigsmateriel inte klar och målet att översynen skulle vara klar och samlade rutiner finnas på plats 2016 hade inte uppnåtts. Några processbeskrivningar var klara och beslutade (tre av åtta), men ingen av dem rör direkt handläggningen av krigsmaterielärenden.⁵⁴ Det finns dock sedan tidigare vissa beslutade dokument som innehåller rutiner för vissa typer av krigsmaterielärenden. Till exempel har myndigheten i beslutade interna promemorior eller i skrivningar i beslutade ärenden fastställt hur bedömningen av vissa ärenden av speciell karaktär, såsom ärenden som rör sprängmedel och pansarplåt, ska ske. Det finns även vissa informella dokument som används för att klargöra hur handläggningen ska gå till.

⁵² ISP:s synpunkter på rapportutkast, 2016-11-11.

⁵³ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

⁵⁴ E-post från ISP, 2016-10-06.

Det finns t.ex. ett inofficiellt arbetspapper om handläggningen av ärenden som enligt ISP är användbart för handläggarna.⁵⁵

4.4 Resurser och kompetens

Under 2015 hade ISP 24 anställda. Det motsvarade totalt 18 årsarbetskrafter, varav 13 inom kärnverksamheten (Inspektionen för strategiska produkter 2015c). Under de senaste åren har ungefär fem årsarbetskrafter avsatts för ärenden som rör utförelse av krigsmateriel. Under 2015 hanterade dessa handläggare enligt ISP cirka 1500 ärenden som direkt rörde utförelse av krigsmateriel och några hundra ärenden av annat slag. Antalet ärenden har i stora drag varit konstant de senaste åren. Andelen komplexa ärenden har dock ökat, enligt ISP.⁵⁶ Sedan 2010 har ISP utvecklat handläggningen och bland annat förbättrat dokumentationen i ärenden som rör export av krigsmateriel. Detta har skett inom ramen för befintliga resurser genom omprioriteringar inom verksamheten (SOU 2015:72, s. 462–464). Förbättringsarbetet fortgår, men myndigheten uppger att det är svårt att prioritera det med befintliga resurser.⁵⁷

ISP:s anslag har i princip varit konstant under de senaste fem åren. Enligt ISP har myndighetens arbetsbörda, både när det gäller krigsmateriel och PDA, ökat de senaste åren. Därför har ISP i sitt senaste budgetunderlag till regeringen äskat resurser för ytterligare fyra tjänster, varav en på krigsmaterielsidan (Inspektionen för strategiska produkter 2016b). I budgetpropositionen för 2017 noterar regeringen att ISP har hanterat en fortsatt stor inströmning av ärenden med godtagbara handläggningstider, som dock ökat något på grund av hög belastning och komplexitet. Regeringen bedömer att ISP visar ett gott resultat och en god effektivitet i sin verksamhet, även om ”en mer ansträngd resurssituation börjar ge effekter”. ISP har dock inte tillfört några ytterligare resurser (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 5). En möjlig förklaring till detta är att regeringen vill ta ett samlat grepp om myndighetens resurser i ett något senare skede i och med att ett lagstiftningsarbete pågår.⁵⁸ KEX betänkanden innehåller förslag, bland annat om tillsyn, demokratikriterium och efterkontroller, som skulle få konsekvenser för ISP:s resursbehov om de genomförs. Totalt beräknas att myndigheten skulle behöva tillföras sex till sju årsarbetskrafter (SOU 2014:83, s. 176–177; SOU 2015:72, s. 462–464). ISP delar utredningens bedömning (Inspektionen för strategiska produkter 2015b, 2015e).

Det ställs stora krav på specialistkompetens för att ISP:s verksamhet ska fungera effektivt. Trots att dokumentationen har förbättrats finns en stor del av det institutionella minnet enligt ISP hos ett fåtal nyckelpersoner med specialistkompetens, och

⁵⁵ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

⁵⁶ E-post från ISP, 2016-06-19.

⁵⁷ Intervju vid ISP, 2016-06-08.

⁵⁸ Intervju vid ISP, 2016-10-03.

enligt myndigheten är det därför mycket viktigt att behålla dessa nyckelpersoner. ISP har även uppgett att det är svårt att rekrytera medarbetare med kompetens inom exportkontrollområdet. Det råder allmän brist på sådan kompetens, och ISP har svårt att konkurrera med försvarsindustrin. Myndigheten rekryterar i allmänhet handläggare som får lära sig området på myndigheten. Vid tidpunkten för den här granskningen förbättras kompetensläget enligt ISP kontinuerligt eftersom många medarbetare är nya.⁵⁹ Under 2015 slutade sex personer på ISP och sju personer anställdes (Inspektionen för strategiska produkter 2015c).

Med tanke på de bedömningar och avvägningar som behöver göras i tillståndsgivningen behöver ISP ha kompetens när det gäller säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska aspekter. Analyskapacitet som möjliggör en korrekt analys av mottagarlandet är enligt ISP en grundförutsättning för en effektiv exportkontroll. ISP har också uppgett att myndigheten inte har kapaciteten att göra heltäckande säkerhetspolitiska analyser av den framtida utvecklingen i olika länder och regioner, men att det skulle vara önskvärt att myndigheten hade det.⁶⁰ Som framgår av avsnittet ”Tillämpning av regelverken i tillståndsgivningen” i kapitel 5 innehåller Regeringskansliets underlag inför samråd i EKR i många fall inte heller sådana analyser.

4.5 Tillgång till information

Som nämnts ovan lämnar Regeringskansliet inför samråd i EKR underlag i form av en landpromemoria och ett försvarspolitiskt yttrande. ISP begär formellt in dessa underlag från departementen inför EKR:s möten. Inför samråd i EKR kallar ISP till ett förmöte hos Regeringskansliet. Normalt redovisar samordnaren hos utrikesrådet för politiska frågor i UD utkastet till landpromemoria, och en handläggare från Försvarsdepartementet redovisar utkastet till försvarspolitiskt yttrande. I samband med detta har ISP möjlighet att ställa frågor och be om förtydliganden och kompletteringar. Någon gång per år har ISP även möten med relevanta geografiska enheter på UD och får i samband med detta information om läget i vissa länder och regioner (Utrikesdepartementet 2016). Som nämnts i kapitel 3 innehåller UD:s landpromemorior enligt UD faktauppgifter som kan vara av betydelse för ISP:s bedömning och beslut. Enligt ISP är det viktigt att de underlag som Regeringskansliet lämnar innehåller de aspekter som är av betydelse för prövningen, t.ex. om det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att en viss export sker. Det är enligt ISP viktigt för att myndighetens beslut ska vara så säkra som möjligt.⁶¹ Enligt ISP finns sakkunskapen om den säkerhetspolitiska nyttan av en export främst hos UD, men det finns sällan sådana bedömningar i UD:s landpromemorior (SOU 2015:72, s. 534).

⁵⁹ Intervju vid ISP, 2016-06-08.

⁶⁰ Intervju vid ISP, 2016-02-24.

⁶¹ Intervju vid ISP, 2016-10-03.

UD har uppgett att departementet bör bidra med uppgifter om nationella säkerhetspolitiska aspekter i den mån det förekommer i ett ärende, men att detta mer sällan är aktuellt (Utrikesdepartementet 2016).

Enligt UD har ISP möjlighet att ta del av ambassadrapporter om de efterfrågar det och behöver det för sitt uppdrag (Utrikesdepartementet 2016). Enligt ISP får myndigheten dock i mindre utsträckning än tidigare löpande ta del av t.ex. ambassadrapporter. Detta kan förmodligen delvis förklaras av att kretsen inom statsförvaltningen till vilken underlag som omfattas av sekretess delas minskades för några år sedan.⁶² Enligt UD har det funnits praktiska aspekter, såsom tillgång till kryptosystem och arkivhantering, att ta hänsyn till (Utrikesdepartementet 2016).

ISP har även uppgett att myndigheten i ökande utsträckning behöver mer specifik information för att kunna bedöma risken för avledning. Därför vill ISP ha ett utökat samarbete med andra svenska myndigheter.⁶³

4.6 Hantering av risk för korruption

Som beskrivs i avsnittet ”Bedömningsgrunder” i kapitel 1 har Riksrevisionen tidigare granskat olika myndigheters skydd mot korruption och tagit fram utgångspunkter när det gäller vad skyddet bör innehålla. Även Statskontoret har granskat myndigheternas korruptionsförebyggande arbete, och har då använt sig av liknande utgångspunkter. Nedan beskrivs utifrån dessa utgångspunkter ISP:s skydd mot korruption inom myndigheten.

4.6.1 Riskanalys

En riskanalys som inkluderar risk för korruption är grundläggande för det korruptionsförebyggande arbetet, eftersom en myndighet behöver vara medveten om sina risker för att hantera dem effektivt. Riksrevisionens och Statskontorets tidigare rapporter om myndigheternas skydd mot korruption har visat att det varierar starkt i vilken utsträckning myndigheterna har sådana riskanalyser (Riksrevisionen 2013; Statskontoret 2015).

ISP har inte genomfört någon dokumenterad värdering eller analys av riskerna för korruption i verksamheten under de senaste åren. ISP har uppgett att myndigheten inte ser några större risker för korruption inom sina verksamhetsområden. ISP har endast kontakt med svenska företag, och myndighetens bild är att det i princip inte förekommer korruption hos dessa företag. Dessutom sker prövningen ofta i ett tidigt skede när det ännu inte finns någon affär. ISP har inte kännedom om att

⁶² Intervju vid ISP, 2016-10-03.

⁶³ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

myndigheten under senare år blivit kontaktad av någon från industrin på ett otillbörligt sätt.⁶⁴

4.6.2 Förebyggande åtgärder

ISP har genomfört ett antal korruptionsförebyggande åtgärder. En sådan åtgärd är att ISP har interna riktlinjer mot korruption (Inspektionen för strategiska produkter 2013b, 2015f). Förebyggande åtgärder inkluderar även information och utbildning. Nyanställda på ISP uppmanas ta del av interna riktlinjer på intranätet, och nya dokument som beslutas föredras på personalinformationsmöten och skickas ut till medarbetarna. En föreläsning om mutor ingick i en utbildningsdag som hölls för hela personalen under 2014.⁶⁵

En annan förebyggande åtgärd är fyra ögon-principen, det vill säga att tjänstemän inte handlägger ärenden ensamma. ISP tillämpar detta genom att det finns dualitet i beslut. Enligt ISP:s arbetsordning bör den som handlagt ett ärende som huvudregel inte fatta beslut i samma ärende.

Det finns andra möjliga förebyggande åtgärder som inte utnyttjats. ISP tillämpar inte arbetsrotation på grund av att det är svårt att bygga upp tillräcklig specialistkunskap inom myndighetens olika områden. Arbetsrotation är också generellt sett ganska ovanligt, enligt Riksrevisionens och Statskontorets tidigare rapporter. Den interna diskussionen om etiska frågor har enligt ISP inte prioriterats under en tid. För några år sedan utarbetades dock en värdegrund som inkluderade basen för verksamheten, det vill säga exportkontrollen.⁶⁶

4.6.3 Rutiner för rapportering och hantering av misstankar

ISP har inga skriftliga rutiner för vart anställda ska vända sig vid misstänkta eller upptäckta oegentligheter inom myndigheten och hur sådana fall ska hanteras. Myndigheten har inte heller något system (internt eller externt) för anonym rapportering av misstankar. Enligt myndigheten ska misstankar om oegentligheter tas upp med närmsta chef. Enligt ISP har det inte förekommit misstänkta fall av korruption och oegentligheter på myndigheten.⁶⁷ Rutiner för hur misstankar ska hanteras är enligt Riksrevisionen viktiga för att upptäcka korruption, och om sådana rutiner saknas kan det signalera att myndigheten saknar beredskap för sådana situationer. Riksrevisionens och Statskontorets tidigare rapporter visar att det är ganska vanligt att myndigheter saknar rutiner och system för rapportering.

⁶⁴ Intervju vid ISP, 2016-06-08.

⁶⁵ Intervju vid ISP, 2016-06-08.

⁶⁶ Intervju vid ISP, 2016-06-08.

⁶⁷ Intervju vid ISP, 2016-06-08.

4.7 Riksrevisionens bedömning

En utgångspunkt i granskningen har varit att ISP ska bedriva exportkontrollen på ett effektivt sätt. I det här kapitlet har några av de aspekter som granskningen har fokuserat på behandlats, nämligen dokumenterade rutiner och arbetssätt, tillräcklig kompetens och tillgång till information, samt metoder och rutiner för att hantera risken för korruption inom myndigheten.

Enligt Riksrevisionens bedömning förefaller ISP ha ett fungerande arbetssätt, men skriftliga rutiner som omfattar samtliga steg i handläggningen av krigsmateriälärenden saknas. Riksrevisionens årliga revision påpekade redan 2012 att sådana rutiner behövs för att säkerställa att lagkrav följs, att alla handläggare arbetar och gör bedömningar på ett enhetligt sätt, och att samtliga steg i handläggningen genomförs och dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. ISP arbetar med en översyn av sina processer och rutiner, men vid tidpunkten för granskningen var den inte slutförd.

När det gäller kompetens och tillgång till information konstaterar Riksrevisionen att ISP är beroende av specialistkompetens som finns hos ett fåtal nyckelpersoner. Det gör att myndighetens kompetens är sårbar. Det ökar i sin tur behovet av en noggrann dokumentation och dokumenterade rutiner för att bevara det institutionella minnet och säkerställa kontinuitet i tillståndsgivningen. Vidare har ISP uppgett att de inte har kapacitet att genomföra heltäckande säkerhetspolitiska analyser av den framtida utvecklingen i olika länder och regioner. De underlag som ISP begär in från Regeringskansliet inför samråd i EKR innehåller i många fall inte heller sådana analyser.

ISP:s skydd mot korruption inom myndigheten är enligt Riksrevisionens bedömning bristfälligt. Vissa åtgärder har vidtagits, men myndigheten har ingen dokumenterad riskanalys som omfattar risken för korruption. ISP saknar även skriftliga rutiner för hur misstankar om oegentligheter ska rapporteras.

5 Dokumentation i ärenden avseende tillstånd för export

I detta kapitel beskrivs ISP:s dokumentation i krigsmaterielärenden. Inledningsvis beskrivs hur Riksrevisionen har gått till väga i granskningen av dokumentationen. Därefter beskrivs hur dokumentationen är utformad, och i vilken utsträckning det framgår av dokumentationen att en bedömning har gjorts av alla relevanta aspekter och på vilka grunder beslut fattats.

5.1 Genomgång av dokumentationen i ärenden

Syftet med genomgången av dokumentationen i ärenden har varit att bedöma om dokumentationen är tillräcklig och gör det möjligt att förstå hur och på vilka grunder ISP har fattat beslut. En sådan dokumentation är en förutsättning för insyn och kontroll. Med tanke på regelverkens utformning, och att ISP inte har tagit fram gemensamma dokumenterade rutiner för handläggningen av krigsmaterielärenden, har detta varit en komplex uppgift. För att göra genomgången genomförbar har Riksrevisionen framför allt fokuserat på de aspekter som ofta framhålls som viktigast i tillståndsgivningen, nämligen de grundläggande aspekterna i de svenska riktlinjerna och de ovillkorliga hinder som återfinns i EU:s gemensamma ståndpunkt.

5.1.1 Urval av ärenden

Riksrevisionen har valt att granska krigsmaterielärenden som beslutats under 2015. Syftet med det är att välja en period så nära i tiden som möjligt eftersom ISP under några år har arbetat mycket med att förbättra dokumentationen i ärenden som rör export av krigsmateriel.⁶⁸ Till exempel beslutade dåvarande GD 2010 att föredragningspromemorior ska finnas för ärenden där mottagarlandet inte är ett etablerat samarbetsland på krigsmaterielområdet och för ärenden där det finns särskilda skäl för det. Bakgrunden var att personalomsättning inom myndigheten i kombination med bristfällig dokumentation i tidigare ärenden gjorde att det institutionella minnet var på väg att försvinna (SOU 2015:72, s. 535-536). Reformen har enligt ISP medfört att ärendena är väldokumenterade de senaste fem åren. Föredragningspromemorior är enligt ISP viktiga för att göra en mer grundlig analys, för rättssäkerheten i besluten och för det institutionella minnet.⁶⁹

Som beskrivits ovan är en betydande majoritet av de ärenden som berör export av krigsmateriel rutinärenden, medan ISP lägger huvuddelen av resurserna på de

⁶⁸ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

⁶⁹ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

ärenden som är mer krävande. Riksrevisionen har valt att i enlighet med detta granska relativt sett fler ärenden som krävt en mer kvalificerad bedömning av ISP. Det är särskilt viktigt att dessa ärenden är väldokumenterade eftersom de även ligger till grund för kommande ärenden.

Riksrevisionen delade in ärendena i tre kategorier beroende på komplexitet. Dessa kategorier var ärenden som varit föremål för samråd i EKR (EKR-ärenden), övriga ärenden som föredragits för GD (GD-ärenden) och rutinärenden. Det bör noteras att Riksrevisionen definierat rutinärenden som sådana ärenden som inte föredragits för GD, och att sådana ärenden därför inte har någon föredragningspromemoria.⁷⁰ Det totala antalet granskade ärenden var 72. Hur urvalet gjordes beskrivs närmare i bilaga 1.

5.1.2 Allmänt om ärenden i urvalet

De ärenden som ingår i urvalet stämmer väl överens med beskrivningen i föregående kapitel om ISP:s arbetssätt. I princip alla EKR-ärenden och de flesta GD-ärenden rör "övriga länder". Det förekommer dock även GD-ärenden som rör etablerade mottagarländer, t.ex. de ärenden som rör generella undantag.⁷¹ Samtliga rutinärenden i urvalet rör etablerade mottagarländer.

De allra flesta ärenden i Riksrevisionens urval är bifall. Bland EKR-ärendena finns ett avslag, bland GD-ärendena finns fem avslag och en avskrivning, och samtliga rutinärenden i urvalet är bifall. Av de ärenden som finns i urvalet är EKR-ärendena i de flesta fall förhandsbesked, GD-ärendena är till övervägande del anbudsunderrättelser och rutinärendena är i de flesta fall utförseltillstånd.

5.1.3 Sammanställning av avslagsunderrättelser

Som nämns i avsnittet "Regelverk" i kapitel 2 så utfärdar ISP så kallade avslagsunderrättelser om avslag görs med hänvisning till EU:s gemensamma ståndpunkt. Utöver genomgången av dokumentationen i de ärenden som ingår i urvalet har Riksrevisionen även gjort en sammanställning utifrån ISP:s dokumentation av antalet avslagsunderrättelser som utfärdades under 2015 och till vilket kriterium ISP hänvisade. Syftet med genomgången har varit att lyfta fram kompletterande uppgifter om dokumentationen av hur EU:s gemensamma ståndpunkt tillämpas.

⁷⁰ En definition av rutinärenden utifrån delegationsordningen var enligt Riksrevisionens bedömning ett sämre alternativ eftersom delegationsordningen var oklar under 2015.

⁷¹ Undantag från skyldigheten att lämna anbudsunderrättelse.

5.2 Allmänt om dokumentationen i ärenden

Dokumentationen i samtliga ärenden som blev föremål för samråd i EKR innehåller en föredragningspromemoria på åtta till tolv sidor som ISP skrivit och en landpromemoria på fyra till fem sidor som UD tagit fram. Föredragningspromemoriorna är överlag liknande när det gäller struktur och innehåll. I minnesanteckningarna från EKR-mötet finns i regel en till tre sidor om ärendet.

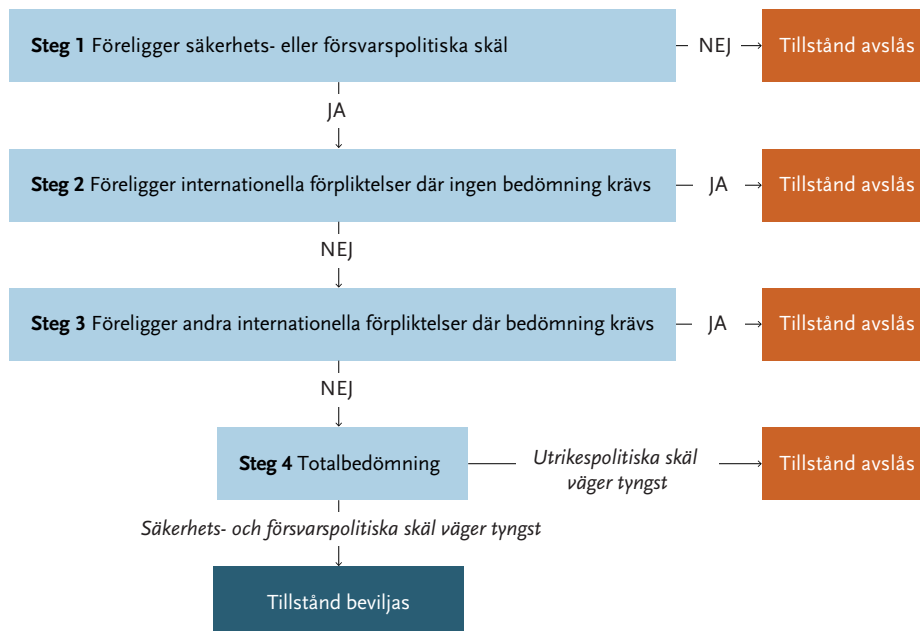
Dokumentationen i GD-ärendena innehåller i de flesta fall föredragningspromemior. De ärenden som inte innehåller någon föredragningspromemoria är i regel specialfall, t.ex. avskrivning eller att ärendet hör ihop med ett annat ärende. Jämfört med EKR-ärendena finns mer variation i hur promemoriorna för GD-ärendena är utformade och vilken typ av dokumentation som finns i ärendena. Det är vanligt att det finns hänvisningar i föredragningspromemoriorna till tidigare ärenden och att dokumentation från tidigare ärenden återanvänds. I några fall är tidigare landpromemior från UD en del av dokumentationen i ärendet. I vissa fall hänvisas till tidigare ärenden, och i andra fall har text från tidigare ärenden inkluderats i sin helhet i föredragningspromemorian. Det är i vissa fall en tidskrävande uppgift att förstå hur ett ärende relaterar till tidigare ärenden. Kommentarer från föredragning av ärendet för GD finns med i vissa föredragningspromemior, men oftast inte.

Rutinärendena innehåller inga föredragningspromemior. Däremot finns dokument som ansökan, beslut och slutanvändarintyg samt information om t.ex. mottagare och typ av materiel i ärendena.

5.3 Dokumentation av tillämpningen av regelverken i tillståndsgivningen

Som nämnts ovan så ska tre olika regelverk som följer olika logik tillämpas parallellt. I genomgången av ärenden har Riksrevisionen kunnat konstatera att ISP:s beslutsunderlag i första hand följer logiken i de svenska riktlinjerna.

Som nämnts ovan har KEX-utredningen föreslagit en modell för hur samtliga regelverk kan hanteras i tillståndsgivningen. Enligt Riksrevisionens bedömning är modellen ett sätt att hantera att regelverken följer olika logik. Modellen används inte av ISP i handläggningen av ärenden, och det finns heller inga krav på det. De underliggande regelverken (det svenska regelverket, EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag) som omfattas av modellen gäller dock och ska tillämpas av ISP. Myndigheten ska även enligt sin instruktion tydliggöra beslutens förenlighet med dessa regelverk. För att få struktur på presentationen och för att tydliggöra i vilken utsträckning de olika typerna av aspekter, även de som finns i de internationella regelverken, tas upp i dokumentationen i ärendena har Riksrevisionen därför valt att i presentationen nedan följa den struktur som presenteras i KEX-utredningens modell.

Figur 1 Flödesschema för tillståndsprövningen såsom föreslås i KEX-utredningen

Källa: Fritt efter SOU 2015:72, s. 383.

Modellen går ut på att prövningen sker i olika steg. I det första steget bedöms om det föreligger säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för exporten. Om så inte är fallet ska tillstånd avslås. I nästa steg kontrolleras om det föreligger internationella förpliktelser där ingen bedömning krävs som är hinder för en export, t.ex. vapenembargon. I det tredje steget kontrolleras om det finns andra internationella förpliktelser där en bedömning krävs. Det handlar främst om ovillkorliga hinder i EU:s gemensamma ståndpunkt och i ATT. I det slutgiltiga steget görs en totalbedömning, där även t.ex. de utrikespolitiska hinder som finns i de svenska riktlinjerna ska vägas in. Om säkerhets- och försvarspolitiska skäl för en export väger tyngst ska tillstånd beviljas och om utrikespolitiska skäl mot en export väger tyngst ska tillstånd avslås.

Det varierar i vilken grad en ingående bedömning behöver göras av de aspekter som ska beaktas i tillståndsgivningen. Det kan t.ex. vara så att vissa materiellslag inte anses kunna användas för internt förtryck och att det därmed är tydligt att kriterium 2a i EU:s gemensamma ståndpunkt inte är uppfyllt. ISP har dock inte kunnat uppvisa någon generell beskrivning där det framgår i vilka fall en mer ingående prövning är nödvändig. I vissa ärenden framgår det av dokumentationen att en viss aspekt inte ansågs relevant i det enskilda ärendet. I vissa ärenden framgår det dock inte av dokumentationen varför vissa aspekter inte berörs, och i de fallen har Riksrevisionen ställt frågor om detta till ISP. Där det inte framgår av dokumentationen

hur myndigheten gått till väga för att göra bedömningar av vissa aspekter har Riksrevisionen även ställt frågor om detta.

Nedan beskriver Riksrevisionen för samtliga steg i modellen vilka underlag och vilken metod som ISP har använt för att ta fram beslutsunderlag och i vilken utsträckning det finns dokumenterat i ärendena att de olika aspekterna beaktats. I de fall det inte framgår att en viss aspekt beaktats beskriver Riksrevisionen även ISP:s förklaring till detta.

Steg 1: Försvars- och säkerhetspolitiska skäl för export

Försvarspolitiska skäl

Underlag och metod

I de ärenden som varit föremål för samråd i EKR görs bedömningen av den försvarspolitiska nyttan främst av Försvarsdepartementet. Det finns inget skriftligt underlag från Försvarsdepartementet i ärendena, utan bedömningen finns återgiven i ISP:s föredragningspromemoria. En representant för Försvarsdepartementet föredrar även bedömningen vid samrådet i EKR.

I GD-ärendena är det ISP som gör bedömningen av den försvarspolitiska nyttan, men bedömningar som Försvarsdepartementet gjort för materielen i tidigare ärenden går enligt myndigheten ofta att använda i följande ärenden. Enligt ISP utgår myndighetens bedömning från riktlinjerna, och i de fall nödvändig information inte är lättillgänglig stämmer ISP av med Försvarsdepartementet eller Försvarets materielverk och i vissa fall med företaget.⁷² I dokumentationen i GD-ärendena framgår det ofta inte vad bedömningen av den försvarspolitiska nyttan baseras på.

För rutinärendena är det enligt ISP klarlagt att det finns försvarspolitiska skäl för export i och med att de företag som tillverkar krigsmateriel har tillverkningstillstånd, och att tillverkningstillstånd endast ska beviljas om det finns försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för det.⁷³ I rutinärendena finns heller inga utrikespolitiska hinder (se nedan). Eftersom de försvarspolitiska skälen inte ska vägas mot utrikespolitiska aspekter behöver, i motsats till i EKR-ärenden och GD-ärenden, alltså ingen bedömning göras av hur starka skälen är. ISP har uppgett att vissa företag har breda tillverkningstillstånd som omfattar i princip samtliga klassificeringar av krigsmateriel och att tillstånd för en del väl kända företag som haft tillstånd under lång tid kan förnyas genom en förenklad prövning och dokumenteras i form av en tjänsteanteckning. När vissa större företag ansöker om förnyat tillverkningstillstånd kan det enligt ISP anses allmänt känt att försvarspolitiska skäl föreligger eftersom det finns ett behov av att företaget och kompetensen finns kvar i Sverige, och i dessa

⁷² Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁷³ Intervju vid ISP om krigsmaterielärenden, 2015-09-04.

fall gör ISP ingen särskild kontroll av försvarsnyttan vid beslut om tillverkningstillstånd. Det finns även ett fåtal tillstånd som löper tills vidare och som utfärdades på 1970- och 1980-talet.⁷⁴

I vilken utsträckning framgår det av dokumentationen att en bedömning gjorts?

En bedömning av den försvarspolitiska nyttan finns dokumenterad i samtliga EKR-ärenden och i ungefär hälften av GD-ärendena. I de GD-ärenden där ingen bedömning finns dokumenterad handlar det ofta om en följdleverans eller ärenden där det finns en tydlig praxis när det gäller den aktuella materielen till mottagarlandet. Det kan även handla om avskrivna ärenden eller ärenden som rör jakt- och sportskytte och där det enligt regelverket inte behövs någon bedömning.

När det gäller rutinärendena så finns tillverkningstillstånd i samtliga fall utom i ett där det i stället handlar om en myndighet som omfattas av undantag. Det finns dock endast i enstaka fall en hänvisning till tillverkningstillstånden i ärendena.

Säkerhetspolitiska skäl

Underlag och metod

I samtliga typer av ärenden är det ISP som gör bedömningen av de säkerhetspolitiska aspekterna, även om det ibland finns en beskrivning av vissa säkerhetspolitiska aspekter i UD:s landpromemorior. ISP har ingen fastslagen metod för att bedöma den säkerhetspolitiska nyttan av en export, utan det varierar beroende på ärende. Bedömningen av de säkerhetspolitiska aspekterna är enligt ISP det svåraste området där myndigheten behöver mest stöd. Enligt ISP är de säkerhetspolitiska aspekterna minst framträdande i riktlinjerna.⁷⁵ När det gäller de länder som är aktuella i rutinärenden framgår det av riktlinjerna att samverkan med dessa länder i princip får anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitik.

I vilken utsträckning framgår av dokumentationen att en bedömning gjorts?

En explicit bedömning av den säkerhetspolitiska betydelsen av en export finns dokumenterad i drygt hälften av EKR-ärendena och i ett fåtal GD-ärenden. Samtliga EKR-ärenden och många GD-ärenden innehåller dock någon form av beskrivning av de säkerhetspolitiska aspekterna. I de EKR-ärenden där det finns en bedömning anges de säkerhetspolitiska skälen för en export vara begränsade. Ett vanligt säkerhetspolitiskt skäl för export som uppges i GD-ärendena är att materielen kan användas för bekämpning av pirater i syfte att behålla öppna handelsvägar. Det bör i det här sammanhanget noteras att det enligt krigsmateriellagen och riktlinjerna räcker att det finns försvarspolitiska skäl för exporten.

⁷⁴ Intervju vid ISP om tillverkningstillstånd och tillhandahållandetillstånd, 2015-09-10.

⁷⁵ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

Steg 2: Internationella förpliktelser där ingen bedömning krävs

I ett antal ärenden framgår explicit att det inte finns några sanktioner eller embargo eller att inga ovillkorliga hinder föreligger. Oftast framgår det emellertid inte av dokumentationen i EKR-ärenden och GD-ärenden att ISP har kontrollerat att en export inte bryter mot internationella förpliktelser där ingen bedömning krävs. Det är dock enligt Riksrevisionens bedömning osannolikt att ISP inte skulle uppmärksamma om det förelåg ett vapenembargo, och dessutom är detta någonting som kan kontrolleras i efterhand utan att det dokumenteras av ISP.

Steg 3: Internationella förpliktelser där bedömning krävs

Nedan beskriver Riksrevisionen inledningsvis hur de ovillkorliga hinder som finns i EU:s gemensamma ståndpunkt (kriterium 2–4) behandlas i dokumentationen i ärendena. Dessa kriterier berör risken för att materielen kan komma att användas för internt förtryck eller vid allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt, och att den kan komma att utlösa eller förvärra interna och externa konflikter. Det finns kriterier i ATT som i hög utsträckning överlappar dessa kriterier i EU:s gemensamma ståndpunkt. Hur de aspekter som endast finns i ATT behandlas i dokumentationen i ärendena beskrivs under en särskild rubrik nedan. Även risken för avledning och påverkan på en hållbar utveckling i mottagarlandet, som är kriterier som beaktas i tillståndsgivningen, beskrivs under särskilda rubriker. Att en bedömning bör göras av risken för avledning framgår av både EU:s gemensamma ståndpunkt (kriterium 7) och ATT. Av EU:s gemensamma ståndpunkt framgår att det ska beaktas i tillståndsgivningen om exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet (kriterium 8).

Ovillkorliga hinder i EU:s gemensamma ståndpunkt

Underlag och metod

Enligt ISP dokumenteras vanligtvis inte om en prövning skett av kriterierna, utan de omnämns endast om ISP bedömer att de är relevanta i det enskilda ärendet. Enligt ISP skulle myndigheten fånga upp om en handläggare missat att göra en bedömning av ett relevant kriterium eftersom det alltid är en chef eller GD som beslutar. Det finns alltså alltid minst en *gate keeper*. ISP har vidare uppgett att bedömningen enligt de svenska riktlinjerna i de allra flesta fall är striktare än en bedömning enligt de ovillkorliga hindren i den gemensamma ståndpunkten. I samtal med ISP har det även framkommit att myndigheten anser att de flesta typer av krigsmateriel som exporteras från Sverige är av sådan art att de inte kan bli aktuella för att kriterium 2–4 i EU:s gemensamma ståndpunkt ska uppfyllas.⁷⁶

⁷⁶ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

ISP har dock inga skriftliga rutiner som beskriver i vilka fall de olika aspekterna anses vara relevanta (t.ex. att vissa materielslag inte är relevanta för ett visst kriterium) eller för hur en bedömning ska göras i det enskilda fallet. För vissa materielslag är det enligt ISP tydligt huruvida de t.ex. kan användas för kränkningar av mänskliga rättigheter, men det finns en del materiel som befinner sig i en gråzon. Situationen i mottagarlandet och vilken typ av kränkningar som förekommer är också relevant i sammanhanget.⁷⁷ Som framgår av avsnittet "Tillämpning av kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt" i kapitel 3 ger användarguiden till EU:s gemensamma ståndpunkt viss vägledning. Några exempel på olika typer av materiel som kan användas för internt förtryck finns t.ex. angivna i användarguiden.⁷⁸ Av användarguiden framgår också att det krävs en ingående analys för att bedöma dessa kriterier.

I vilken utsträckning framgår det av dokumentationen att en bedömning gjorts?

Det framgår oftast inte av dokumentationen att en bedömning av ett eller flera av kriterierna har gjorts, eller varför de inte anses vara relevanta i det enskilda fallet. Generellt sett framgår det oftare av dokumentationen i GD-ärendena att en bedömning av ett eller flera av dessa kriterier har gjorts än i EKR-ärendena. Det kriterium som det oftast finns en dokumenterad bedömning av är kriterium 2a som rör risken för att materielen kan komma att användas för internt förtryck.

Det förekommer att ISP ger avslag med hänvisning till dessa kriterier och lämnar avslagsunderrättelser till EU:s databas. Under 2015 lämnade ISP totalt (alltså inte specifikt för de ärenden som ingår i granskningens urval) fyra avslagsunderrättelser med hänvisning till kriterium 2, en med hänvisning till nationell policy med referens till kriterium 3 och två med hänvisning till kriterium 4.

Risk för avledning

Underlag och metod

Enligt ISP bör risken för avledning beaktas särskilt vid en ny mottagare av svensk krigsmateriel, eller där det finns underrättelser om risk för avledning. I övriga fall, där materielen går till en etablerad kund och ingen sådan underrättelseinformation finns, får risken för avledning enligt ISP betraktas som liten.⁷⁹ I de fall det handlar om nya exportländer är det enligt ISP viktigt att bedöma mottagarlandets exportkontroll genom att titta både på lagstiftningen och hur exportkontrollen fungerar i praktiken. Av EU:s gemensamma ståndpunkt framgår att mottagarlandets förmåga att utöva effektiv exportkontroll är en av de aspekter som ska beaktas i bedömningen

⁷⁷ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁷⁸ EU har även antagit en lista i sanktionssammanhang för sådan materiel som kan anses vara känslig för internt förtryck. Se ISP:s synpunkter på rapportutkast, 2016-11-11.

⁷⁹ ISP:s synpunkter på rapportutkast, 2016-11-11.

av risken för avledning. I övrigt är slutanvändarintyget garantin för att materiel inte avleds.⁸⁰

Avledningsrisken är enligt ISP liten för många typer av materiel som exporteras från Sverige. Dessutom är slutanvändaren i de flesta fall en stat eller statlig aktör, och enligt ISP är utgångspunkten att det framför allt är relevant att bedöma risken för avledning om det handlar om export till företag. Enligt ISP är de företag som blir aktuella som mottagare i regel etablerade och kända av ISP. ISP kan be den svenska ambassaden i det aktuella landet om en bedömning, t.ex. om det är första gången företaget är aktuellt som mottagare. ISP gör även egna sökningar i öppna källor.⁸¹

I vilken utsträckning framgår det av dokumentationen att en bedömning gjorts?

En dokumenterad bedömning av risken för avledning finns oftast inte i ärendena. ISP har muntligen uppgett till Riksrevisionen att bakgrunden till detta är att i de flesta ärenden handlar det om materiel som är okänslig ur ett avledningsperspektiv. Detta framgår dock inte explicit av dokumentationen i ärendena.

Förutom att bedöma risken för avledning bör garantier i form av slutanvändarintyg finnas. Det blir oftast aktuellt först när utförseltillstånd beslutas. I samtliga ärenden i urvalet som rör utförseltillstånd finns slutanvändarintyg.

Det förekommer att ISP ger avslag på grund av risk för avledning. Under 2015 utfärdade ISP totalt sex avslagsunderrättelser med hänvisning till kriterium 7 i EU:s gemensamma ståndpunkt.

Påverkan på en hållbar utveckling i mottagarlandet

I de flesta ärenden görs ingen explicit bedömning av exportens effekter på en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet. Det är dock ovanligt att mottagarländerna i de granskade ärendena är låginkomstländer. Enligt användarguiden till EU:s gemensamma ståndpunkt bör en prövning mot kriteriet göras om mottagarlandet har utvecklingsproblem och licensansökningens ekonomiska värde är betydande för mottagarlandet.

ATT

Som nämnts tidigare har regeringen klargjort att regelverken ska tillämpas parallellt, men inte utrett hur ATT förhåller sig till de svenska riktlinjerna och EU:s gemensamma ståndpunkt. Det förefaller dock finnas en samsyn om att ATT tillför några nya aspekter, nämligen att en statspart inte ska bevilja export om den har vetskap om att materielen skulle komma att användas för att begå bland annat folk-mord eller brott mot mänskligheten, att en bedömning ska göras av risken för att materielen ska användas för att begå eller underlätta grovt könsbetingat våld eller

⁸⁰ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁸¹ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

grovt våld mot kvinnor och barn, samt att en bedömning ska göras av om materielen skulle kunna användas för brott mot fördrag om organiserad brottslighet.

Regeringen gav i ISP:s regleringsbrev för 2015 myndigheten i uppdrag att redovisa i vilken omfattning beaktandet av ATT har påverkat myndighetens arbete med tillståndsprövning av export av krigsmateriel. I sin årsredovisning för 2015 skriver ISP att arbetet med att säkerställa beslutens förenlighet med ATT har fortsatt under året, och att föredragningspromemorierna numera även innefattar kriterierna enligt ATT (Inspektionen för strategiska produkter 2015c).

I EKR-ärendena och GD-ärendena finns ofta en allmänt hållen skrivning om att ATT ska beaktas. De specifika aspekter som nämns ovan behandlas dock inte explicit i något av de ärenden som ingick i granskningen.

Steg 4: Totalbedömning

I totalbedömningen ska alla omständigheter som är relevanta för ett ärende vägas samman. Enligt det svenska regelverket ska försvars- och säkerhetspolitiska skäl vägas mot utrikespolitiska hinder. Därför beskrivs nedan inledningsvis dokumentationen i ärendena avseende de utrikespolitiska aspekterna i de svenska riktlinjerna som utgör villkorliga hinder. Därefter beskrivs dokumentationen av totalbedömningen. Att det handlar om villkorliga hinder innebär att tillstånd får beviljas även om sådana hinder förekommer. Den praxis som har utvecklats i tillståndsgivningen har i allt högre utsträckning kommit att innebära att dessa aspekter beaktas i tillståndsgivningen även om kriteriet som sådant inte är uppfyllt. Till exempel är situationen för mänskliga rättigheter viktig i tillståndsgivningen och kan i vissa fall vara anledning till avslag även om kränkningarna inte definierats som grova och omfattande (SOU 2015:72, bilaga 4).

Utrikespolitiska aspekter i de svenska riktlinjerna

Underlag och metod

I de ärenden som var föremål för samråd i EKR citeras sammanfattningen av UD:s landpromemoria i ISP:s föredragningspromemoria. I övrigt hänvisar ISP till UD:s landpromemoria när det gäller underlag för de utrikespolitiska aspekterna, och tar inte fram något eget underlag. Däremot innehåller ISP:s föredragningspromemoria resonemang om hur de utrikespolitiska aspekterna ska vägas mot andra aspekter i totalbedömningen.

I GD-ärendena framgår det ofta inte vad informationen som rör de utrikespolitiska aspekterna baseras på. I en del ärenden hänvisas det till en tidigare landpromemoria från UD eller en specifik rapport om mänskliga rättigheter från UD. Det är även vanligt med hänvisningar till öppna källor. Som nämnts ovan är det vanligt att information från föredragningspromemior i tidigare ärenden återanvänds.

Som nämnts ovan är utgångspunkten för rutinärendena att det inte föreligger några utrikespolitiska hinder, och därför tas heller inga föredragningspromemior fram.

Enligt ISP sker dock alltid en prövning från fall till fall.⁸² I rutinärendena som ingick i granskningen dokumenterades inte denna prövning.

Generellt sett har ISP inte några fastlagda metoder eller rutiner, utöver det som framgår av regelverken, för hur de utrikespolitiska aspekterna ska bedömas och vilka källor som ska användas, utan det varierar från fall till fall. I vissa ärenden blir det aktuellt att bedöma om något väsentligt ändrats sedan det senaste likartade tillståndet godkändes. Enligt ISP är de grundläggande aspekterna i en sådan bedömning situationen för mänskliga rättigheter och väpnade konflikter. Det finns ingen fastslagen rutin för hur bedömningen ska göras, men det ska enligt ISP vara ganska stora förändringar, eller ett antal mindre förändringar som sammantaget förändrar synen på landet, för att det ska anses vara så väsentligt att det påverkar bedömningen i nya ärenden. Ett exempel är utvecklingen i Mellanöstern från 2011, den så kallade arabiska våren. Det finns enligt ISP kunskap hos myndigheten om utvecklingen i olika länder, och förändringar som skulle påverka bedömningen i nya ärenden skulle inte missas.⁸³

I vilken utsträckning finns dokumenterade bedömningar av huruvida grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer?

I ett fåtal EKR-ärenden framgår det av dokumentationen att en bedömning har gjorts av huruvida grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. I samtliga fall var det UD som gjorde bedömningen i sin landpromemoria, och i samtliga fall var bedömningen att sådana kränkningar inte förekom. I övriga EKR-ärenden finns ingen sådan explicit bedömning, utan endast en beskrivning av situationen för mänskliga rättigheter i landet.

Som beskrivs i avsnittet "Styrning av praxis" i kapitel 3 har UD uppgett att de underlag som UD lämnar endast är avsedda att presentera fakta och underlätta ISP:s bedömning. Samtidigt har ISP uppgett att myndigheten inte anser sig kunna göra en egen bedömning när UD redan har gjort en bedömning av situationen för mänskliga rättigheter. Det skulle enligt ISP innebära att ISP skulle ha en egen tolkning av Sveriges utrikespolitik. ISP har även uppgett att UD i princip aldrig benämner kränkningar av mänskliga rättigheter som grova och omfattande i underlagen till EKR.⁸⁴

En uttrycklig bedömning att det *inte* förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter finns dokumenterad i några GD-ärenden. I ytterligare ett antal ärenden finns en beskrivning av situationen för mänskliga rättigheter,

⁸² Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁸³ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

⁸⁴ Intervju vid ISP, 2016-02-24.

men ingen egentlig bedömning. I ett antal ärenden, främst följdleveranser och ärenden där det hänvisas till positiv praxis och oförändrad situation i landet, finns ingen beskrivning av situationen för mänskliga rättigheter.

I vilken utsträckning finns dokumenterade bedömningar av förekomsten av och risken för väpnad konflikt?

I hälften av EKR-ärendena framgår det av dokumentationen att en bedömning gjorts av samtliga aspekter i de svenska riktlinjerna som gäller väpnad konflikt. När det gäller övrig krigsmateriel (ÖK) så är dessa aspekter huruvida mottagarlandet befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller har inre väpnade oroligheter. För krigsmateriel för strid (KS) ska förutom detta beaktas om mottagarlandet är invecklat i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt. En dokumenterad bedömning av risken för väpnad konflikt finns i färre än hälften av de EKR-ärenden som rör KS.

I ungefär en tredjedel av GD-ärendena görs en explicit bedömning av alla aspekter som rör väpnad konflikt. Det finns dock exempel där det framgår av dokumentationen att det är svårt att bedöma intensiteten i en pågående konflikt, trots att det är en viktig aspekt i ärendet. I de ärenden där det inte eller endast delvis finns en bedömning handlar det vanligen om följdleveranser eller att praxis är positiv och situationen bedöms inte ha förändrats.

Tidigare export till landet

ISP har uppgett att tidigare export till landet är en viktig aspekt att beakta i tillståndsgivningen. Bakgrunden är att beslut i tidigare ärenden ligger till grund för kommande ärenden, främst genom att det framgår av tidigare ärenden hur praxis ser ut för export av en viss typ av materiel till ett visst land.

EKR-ärendena innehåller i princip alltid en utförlig beskrivning av exporthistorik och praxis när det gäller landet, regionen och materielen. Även i GD-ärendena finns i regel en utförlig beskrivning av exporthistorik och praxis i dokumentationen.

Totalbedömning

Enligt ISP finns kunskapen om hur totalbedömningen ska göras endast hos ISP. För att försöka säkerställa att den kunskapen finns kvar försöker ISP att dokumentera så mycket som möjligt för att bygga upp det institutionella minnet.⁸⁵

Generellt sett framgår det av dokumentationen i EKR-ärendena vilka aspekter som anses relevanta i ärendet och hur de vägs mot varandra. Föredragningspromemoriorna som tas fram är avsedda för samrådet i EKR, och ISP lyfter ofta fram olika punkter där myndigheten efterfrågar rådets syn. Av minnesanteckningarna från samråden framgår vad som föredragits och diskuterats och hur ledamöterna i EKR ställt sig i ärendet, t.ex. att samtliga eller en majoritet av ledamöterna tillstyrkt en

⁸⁵ Intervju vid ISP, 2016-05-11.

export. Ibland framgår också om någon ledamot uttryckt en avvikande mening. I samtliga EKR-ärenden som beslutades under 2015 har ISP gått på EKR:s linje. Det finns i övrigt ingen dokumentation som visar hur ISP värderat det som framkommit vid samrådet och hur ISP har resonerat för att komma fram till ett beslut. ISP har uppgett att de dokumenterar anledningen i de fall ISP inte ansluter sig till EKR-majoritetens ställningstagande. Detta inträffade dock inte under det studerade året.⁸⁶

I GD-ärendena går det oftast att följa resonemanget och förstå varför ett visst beslut fattats. I ärenden där det finns en tydlig praxis framgår det inte alltid hur en bedömning har gjorts av att det inte har skett förändringar som skulle föranleda en ändring av praxis.

5.4 Riksrevisionens bedömning

I det här kapitlet har dokumentationen i krigsmaterielärenden behandlats. Det är en av de aspekter som granskningen har fokuserat på och som är viktig för att exportkontrollen ska bedrivas på ett effektivt sätt. Genomgången av dokumentationen i ärenden visar att det i regel framgår av dokumentationen vilka aspekter som varit viktiga för ISP:s beslut. I många ärenden saknas dock dokumenterade explicita bedömningar av vissa enskilda aspekter och det framgår inte alltid hur relevanta aspekter vägts samman till ett slutgiltigt beslut.

Enligt det svenska regelverket ska säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för export av krigsmateriel vägas mot eventuella utrikespolitiska hinder. I de granskade ärendena är motivet till export av krigsmateriel främst försvarspolitisk nytta, och en bedömning av detta finns i regel alltid dokumenterad i mer komplexa ärenden. En beskrivning av relevanta utrikespolitiska aspekter finns i regel i dokumentationen i ärendena men det saknas ofta explicita bedömningar, t.ex. av om kränkningar av mänskliga rättigheter ska karaktäriseras som grova och omfattande. Hur de olika aspekterna vägts samman i en totalbedömning framgår i regel av ärenden som föredragits för GD. I ärenden som varit föremål för samråd i EKR framgår i regel inte hur ISP mot bakgrund av samrådet kommit fram till ett beslut, men i samtliga ärenden har ISP beslutat i enlighet med EKR:s ställningstagande.

Vidare behandlas kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt (ovillkorliga hinder) inte systematiskt i dokumentationen, utan de tas endast upp i de ärenden där ISP har ansett att de är relevanta. Enligt ISP är bakgrunden till detta att bedömningen enligt de svenska riktlinjerna oftast blir striktare och att materiel som exporteras från Sverige ofta inte är relevant för dessa kriterier. Enligt Riksrevisionen kan det dock vara svårt att i efterhand veta att en bedömning gjorts att ett visst kriterium inte är relevant i ett visst ärende om det inte dokumenteras.

⁸⁶ ISP:s synpunkter på rapportutkast, 2016-11-11.

Kriterierna i ATT överlappar i många hänseenden med de svenska riktlinjerna och kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt. Eftersom det inte har utretts hur regelverken förhåller sig till varandra har det inte varit möjligt att inom ramen för den här granskningen gå in specifikt på kriterierna i ATT i någon större utsträckning. Det finns dock några aspekter som endast finns i ATT, och dessa omnämns inte i dokumentationen i ärendena. Det är utifrån dokumentationen oklart vilken påverkan ATT har haft på tillståndsgivningen.

ISP har beslutat att endast ta fram föredragningspromemorior för ärenden av rutinkaraktär om det finns särskilda skäl till det, och i stället lägga mer resurser på mer komplexa ärenden. För de mottagarländer som är aktuella i rutinärenden framgår det av de svenska riktlinjerna och praxis att utrikespolitiska hinder inte föreligger samt att samverkan får anses vara i linje med Sveriges säkerhetspolitik. ISP har uppgett att en självständig tillståndsprövning ändå görs i varje enskilt fall. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om så är fallet, eftersom det inte finns någon dokumentation av de överväganden eller bedömningar som gjorts i de rutinärenden som ingick i granskningen.

Referenslista

Författningar

Arms Trade Treaty, United Nations 2013.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införandet av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.

Förordning (1992:1303) om krigsmateriel.

Förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

Förordning (2013:707) om kontroll av vissa skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.

Förvaltningslag (1986:223).

Lag (1992:1300) om krigsmateriel.

Rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel.

Riksdagstryck

Betänkande 2002/03:UU9.

Betänkande 2009/10:KU.

Regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 5).

Regeringens proposition 1991/92:174 med förslag till lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93 :UU1).

Regeringens proposition, Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter (prop. 1995/96:31, bet. 1995/96:UU3).

Regeringens proposition, Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112).

Regeringens proposition, Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag (prop. 2013/14:190, bet. 2013/14:UU8, rskr. 2013/14:313).

Regeringens skrivelse 2015/16:114, Strategisk exportkontroll 2015 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (skr. 2015/16:114).

Utredningar

SOU 2005:9, KRUT-Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel, Slutbetänkande av KRigsmateriel UTredningen.

SOU 2014:83, Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet, Delbetänkande av krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX.

SOU 2015:72, Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, Slutbetänkande av krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX.

Övrig litteratur

Europeiska unionens råd (2015), Användarguide för rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel, 20 mars 2015.

Inspektionen för strategiska produkter (2010), Arbetsordning, bilaga 7, Riktlinjer för upprättande av föredragspromemoria, dnr 2010-1.2-0014.

Inspektionen för strategiska produkter (2011), Verksamhet 2011.

Inspektionen för strategiska produkter (2013a), Verksamhet 2013.

Inspektionen för strategiska produkter (2013b), Policy beträffande mutor och jäv, dnr 2013-1.2-0016.

Inspektionen för strategiska produkter (2014), Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag, 2014- 06-12 (http://www.isp.se/documents/Regelverk/FM/ATT_ISPs_uttalande.pdf Hämtad: 2016-10-11).

Inspektionen för strategiska produkter (2015a), Verksamhet 2015.

Inspektionen för strategiska produkter (2015b), Yttrande – Betänkandet SOU 2015:72 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, dnr 2015-7.5.2-0003, 2015-11-06.

Inspektionen för strategiska produkter (2015c), Årsredovisning 2015, dnr 2016-1.2-0012, 2016-02-22.

Inspektionen för strategiska produkter (2015d), Inspektionen för strategiska produkters arbetsordning, dnr 2015-1.2-0010, 2015-09-14.

Inspektionen för strategiska produkter (2015e), Yttrande – Betänkandet SOU 2014:83 Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet, dnr 2015-7.5.2-0003, 2015-12-04.

Inspektionen för strategiska produkter (2015f), ISP – Representationspolicy, dnr 2015-1.2-0007.

Inspektionen för strategiska produkter (2016a), Beslut om delegering, dnr 2016-1.2-0004, 2016-01-20.

Inspektionen för strategiska produkter (2016b), Specifikation till bilaga 1 i budgetunderlaget 2017–2019, dnr 2016-9.6-0002.

Riksrevisionen (2012), Revisionspromemoria – Löpande granskning vid Inspektionen för Strategiska Produkter, dnr 32-2012-0618, 2012-11-14.

Riksrevisionen (2013), Statliga myndigheters skydd mot korruption, RiR 2013:2.

Riksrevisionen (2015), Minnesnoteringar från granskning av ISP 2014, dnr 32-2014-0716, 2015-05-22.

Riksrevisionen (2016), Minnesnoteringar från granskning av ISP 2015, dnr 3.1.2.2015-0598, 2016-05-02.

Statskontoret (2015), Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption, 2015:23.

Utrikesdepartementet (2013), Sveriges tillträde till vapenhandelsfördraget Arms Trade Treaty (ATT), Ds 2013:74.

Utrikesdepartementet (2016), Ang. frågor till UD om exportkontrollen av krigsmateriel, dnr UD2016/10620/RS, 2016-08-18.

Bilaga 1. Metod och urval

Urval av ärenden

Riksrevisionen har valt att definiera populationen som samtliga ärenden avseende export av krigsmateriel för försäljning som beslutades under 2015. De ärendetyper som omfattas är förhandsbesked, anbudsunderrättelser och utförseltillstånd. Valet av tidsperiod har gjorts mot bakgrund av att ISP har arbetat kontinuerligt med att förbättra dokumentationen och att det därför är mest relevant att välja en period så nära i tiden som möjligt. Valet av beslutade ärenden har haft syftet att undvika att ta med ärenden som inte är avslutade och eventuellt inte kompletta.

Riksrevisionen bad ISP att få ta del av en lista över samtliga ärenden avseende export av krigsmateriel som beslutats under 2015. ISP ombads att markera vilka ärenden som gått till samråd i Exportkontrollrådet (EKR) och vilka övriga ärenden som föredragits för ISP:s generaldirektör (GD). Syftet med det var att möjliggöra en indelning av ärendena i tre kategorier, nämligen ärenden som varit föremål för samråd i EKR (EKR-ärenden), övriga ärenden som föredragits för GD (GD-ärenden) och rutinärenden. För att ta fram de ärenden som föredragits för GD utgick ISP till allra största delen från föredragningslistor från veckovisa föredragningar och veckorapporter för anbudsunderrättelser. Utöver detta finns ärenden som föredragits vid extrainsatta dragningar och därmed inte finns med på föredragningslistorna. ISP har markerat även dessa ärenden som GD-ärenden. För ärenden som rörde utförseltillstånd finns utförselavsikt angiven. De ärenden i listan som rörde annan utförselavsikt än försäljning, t.ex. demonstration, avveckling, förstörande prov och utställningsändamål togs bort ur listan.

I nästa steg delades listan in i tre delar (strata) i enlighet med de tre kategorierna. Riksrevisionen valde att granska samtliga EKR-ärenden och för de andra två kategorierna gjorde Riksrevisionen ett obundet slumpmässigt urval. För att urvalet ska vara tillförlitligt bör antalet ärenden per kategori vara minst 30, och urvalets andel av populationen bör helst vara minst 5 procent.

I tabellen nedan visas det totala antalet ärenden i respektive kategori, antalet ärenden som ingår i Riksrevisionens urval, samt urvalets andel av populationen.

Tabell 1 Urval av ärenden

Typ av ärende	Population	Storlek urval	Andel av populationen (%)
EKR-ärenden	12*	12	100
GD-ärenden	208	30	14,4
Rutinärenden	545	30	5,5
Totalt	765	72	-

**Det totala antalet ärenden var 14, men tre av ärendena var så nära relaterade att Riksrevisionen valde att räkna dem som ett ärende.*

Riksrevisionen kontrollerade hur ärendena i urvalet (för GD-ärenden och rutinärenden) förhöll sig till populationen när det gäller andelen bifall, avslag och avskrivningar. För GD-ärendena var andelen avslag och avskrivningar ungefär dubbelt så hög i urvalet som i populationen, men fortfarande en relativt liten andel. För rutinärendena stämde andelen avslag och avskrivningar i urvalet väl med populationen.

Fördelningen mellan ärenden som rör krigsmateriel för strid (KS) respektive övrig krigsmateriel (ÖK) överensstämde relativt väl med populationen. I kategorin GD-ärenden stämde fördelningen väl med populationen. I kategorin rutinärenden var KS något underrepresenterat (i urvalet var andelen KS ca 13 procent, och i populationen ca 37 procent).

Bedömning av dokumentation i ärenden

I genomgången av ärendena noterade Riksrevisionen inledningsvis vilka typer av dokument som finns i ärendeakterna. Noteringar gjordes även av hur omfattande t.ex. föredragningspromemoriorna är och om de är upplagda enligt någon gemensam struktur.

I granskningen av ärenden har Riksrevisionen undersökt i vilken utsträckning de aspekter som ingår i regelverken på området berörs i dokumentationen i ärenden. I en elektronisk bilaga till denna rapport finns en sammanställning där det framgår vilka aspekter som enligt de gällande regelverken bör beaktas i tillståndsgivningen. Av sammanställningen framgår även vilken fråga Riksrevisionen har ställt för varje aspekt vid granskningen av ärendena. Fokus i granskningen har främst varit på de viktigaste aspekterna i tillståndsgivningen enligt det svenska regelverket och de så kallade ovillkorliga hindren i EU:s gemensamma ståndpunkt. I den elektroniska bilagan har de frågor som Riksrevisionen fokuserat på i granskningen markerats med fet stil.

Några av frågorna som Riksrevisionen ställt vid genomgången av ärenden handlar om huruvida någonting finns med i ärendeakten, t.ex. om det finns ett slutanvändarintyg. I de fallen har Riksrevisionen noterat om det finns i ärendeakten eller inte.

De flesta aspekter som bör beaktas i tillståndsgivningen kräver dock att en bedömning görs innan beslut fattas i ärendet. Riksrevisionen har undersökt om det uttryckligen framgår av dokumentationen i ärendena att en bedömning av aspekten har gjorts. Exempel på (hypotetiska) formuleringar som enligt Riksrevisionen skulle vara uttryckliga bedömningar är:

- "Risken för väpnad konflikt bedöms som låg."
- "Omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer inte i landet."
- "Kriterium 2 i den gemensamma ståndpunkten kan inte anses vara uppfyllt."

Riksrevisionen har även tittat på om det uttryckligen framgår av dokumentationen att en viss aspekt inte har ansetts vara relevant i ärendet. I de ärenden där det inte framgår av dokumentationen varför det inte finns en dokumenterad bedömning av vissa aspekter har frågor ställts till ISP om förklaringen till detta.

Riksrevisionen har även noterat om det finns information och resonemang i dokumentationen som berör de olika aspekterna, utan att en uttrycklig bedömning görs. Det kan t.ex. vara en beskrivning av vilken typ av kränkningar av mänskliga rättigheter som förekommer i landet eller det allmänna säkerhetspolitiska läget i regionen.

Slutligen har Riksrevisionen noterat vilka underlag ISP har använt, t.ex. landpromemorior från UD, underrättelseinformation eller öppna källor. Kompletterande frågor har även ställts till ISP när det gäller vilka metoder och rutiner som har använts för att göra bedömningar av de olika aspekterna.

Bilaga 2. Riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan

Tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, bör medges endast om sådan utförsel eller samverkan

1. bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, samt
2. inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Vid prövningen av ett tillståndsärende ankommer det på regeringen att göra en totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna.

Utrikespolitiska hinder föreligger inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna och de traditionellt neutrala länderna i Europa och länderna inom den Europeiska Gemenskapen. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitik.

Tillstånd får endast avse stat, statlig myndighet eller av staten auktoriserad mottagare; vidare bör vid utförsel av materiel ett slutanvändarintyg eller ett intyg om egen tillverkning (bearbetningsintyg) föreligga. En stat som trots åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel skall i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår.

Tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen skall inte beviljas om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder).

Tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, bör inte lämnas om det avser stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd skall beviljas.

Tillstånd till utförsel av krigsmateriel för strid, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel, bör inte beviljas om det avser stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller stat som har inre väpnade oroligheter.

Tillstånd bör ges till utförsel av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel, förutsatt att mottagarlandet inte befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller har inre väpnade oroligheter, eller det i landet förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter och om inte ovillkorligt hinder möter.

Ett meddelat tillstånd till utförsel bör återkallas, förutom vid ovillkorliga exporthinder, om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Undantagsvis bör, i de två senare fallen, återkallande av tillstånd kunna underlåtas om det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Tillstånd bör ges till utförsel av reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel, om inte ovillkorligt hinder möter. Detsamma bör gälla andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd.

Vad särskilt angår avtal med utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel skall tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna. Utförsel till samarbetslandet, som följer av avtalet, bör medges om inte ovillkorligt hinder uppstår. Om ett samarbetsavtal med utländsk part förutsätter export från samarbetslandet till tredje land bör fråga om sådan export, i den mån slutprodukten i fråga har en övervägande svensk identitet, bedömas i enlighet med riktlinjerna för sådan export från Sverige.

Beträffande materiel som har övervägande utländsk identitet bör export från samarbetslandet till tredje land medges inom ramen för samarbetslandets exportregler. Föreligger ett starkt svenskt försvarspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd, och det är en förutsättning från samarbetspartnerns sida att viss utförsel får ske från samarbetslandet kan efter omständigheterna export till tredje land även i övrigt medges inom ramen för samarbetslandets exportregler.

När det gäller mer omfattande och för Sverige viktigare utlandssamverkan på krigsmaterielområdet bör en regeringsöverenskommelse träffas mellan Sverige och samverkanslandet. Innan överenskommelser av detta slag ingås, bör utrikesnämnden höras.

Källor

Prop. 1991/92:174, s. 41–42

SOU 2005:9, Bilaga 2