



Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:160 Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel. Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka om exportkontrollen av krigsmateriel sker på ett effektivt sätt och fungerar så som avsett. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens rekommendationer i rapporten.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning och understryker bl.a. vikten av skriftliga rutiner för handläggning och att ärendena dokumenteras. Utskottet anser att antikorrupsionsarbetet är mycket viktigt. Utskottet återkommer till frågor som rör lagstiftning och riktlinjer i sin behandling av regeringens proposition med förslag på skärpt exportkontroll av krigsmateriel. Det är viktigt att fortsätta följa de områden som Riksrevisionen har granskat, särskilt i ljuset av de förändringar som föreslås i propositionen om skärpt kontroll av krigsmateriel. Utskottet ser därför fram emot återkoppling från regeringen i lämplig form om hur granskningen har följts upp.

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:160 Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Skrivelsen.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:160 till handlingarna.

Stockholm den 28 november 2017

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Olle Thorell (S), Sofia Arkelsten (M), Markus Wiechel (SD), Kerstin Lundgren (C), Pernilla Stålhammar (MP), Göran Pettersson (M), Krister Örnfjäder (S), Björn Söder (SD), Birgitta Ohlsson (L), Yasmine Posio Nilsson (V), Sofia Damm (KD), Maria Andersson Willner (S), Sotiris Delis (M), Anders Österberg (S), Maria Stockhaus (M) och Marie-Louise Rönmark (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:160 Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel.

Riksrevisor Ingvar Mattson presenterade granskningen för utskottet den 19 oktober 2017. Utskottet fick vid samma tillfälle även information av generaldirektören för Inspektionen för strategiska produkter (ISP) Christer Ahlström och av statssekreterare Charlotte Svensson från Justitiedepartementet.

Utskottet mottog den 19 oktober proposition 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, vilken utskottet kommer att behandla i ett separat betänkande (2017/18:UU9).

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. den 9 januari 2017 granskningsrapporten Exportkontrollen av krigsmateriel (RiR 2017:2) till riksdagen. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 17 januari 2017. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel till riksdagen den 4 maj 2017.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka om exportkontrollen av krigsmateriel sker på ett effektivt sätt och fungerar så som avsett. Riksrevisionen har i sin granskning utgått från följande frågor:

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

I sin granskning har Riksrevisionen undersökt några aspekter som den ser som viktiga för att exportkontrollen ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt, nämligen att det finns tillräcklig dokumentation, dokumenterade rutiner och arbetssätt, tillräcklig kompetens, tillgång till information och skydd mot korruption.

I granskningen har det således inte ingått att pröva riktigheten i ISP:s beslut eller att bedöma exportkontrollens effekter, t.ex. att export sker till acceptabla mottagarländer. När det gäller regeringens roll inriktas granskningen på hur regeringen har hanterat sitt övergripande ansvar för exportkontrollen. Granskningen avgränsas till ärenden som berör utförelse av krigsmateriel och behandlar därmed inte andra delar av exportkontrollen.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens rekommendationer i rapporten.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens övergripande slutsats är 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. Riksrevisionen framhåller dock att ISP saknar gemensamma beslutade rutiner som omfattar samtliga steg i handläggningen av krigsmaterielärenden, att det saknas dokumenterade bedömningar av vissa enskilda aspekter i många ärenden och att det inte alltid framgår hur relevanta aspekter har vägts samman till ett slutgiltigt beslut. Vid rutinärenden dokumenteras bedömningen i en föredragningspromemoria endast om det finns särskilda skäl. Eftersom myndigheten är beroende av specialistkompetens hos ett litet antal nyckelpersoner anser Riksrevisionen att ovannämnda brister innebär risker för kvaliteten och kontinuiteten i besluten.

Det framgår enligt Riksrevisionen inte alltid av dokumentationen att de internationella regelverken har tillämpats i tillståndsgivningen. Därför menar Riksrevisionen att det kan vara svårt att i efterhand veta att handläggaren har bedömt att ett visst kriterium inte är relevant i ett ärende. Samtidigt noteras att ISP håller på att se över sina processer och rutiner och att denna översyn inte var slutförd när granskningen gjordes.

Riksrevisionen anser också att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt att exportkontrollen fungerar som det var tänkt genom att förtydliga hur regelverken ska tillämpas. Regeringen har angett att de svenska och internationella regelverk som finns på krigsmaterielområdet ska tillämpas parallellt och att den bestämmelse som är striktast i det enskilda fallet ska gälla. Enligt riksrevisionen har regeringen dock inte utrett hur regelverken förhåller sig till varandra och inte heller närmare definierat de begrepp som används i de olika regelverken. Riksrevisionen anser att detta leder till att uppgiften att bedöma hur regelverken ska tolkas och tillämpas till stor del har överlåtits på ISP. Enligt Riksrevisionen är en uppdatering av de skrivna riktlinjer som finns nödvändig för att de ska kunna fungera som ett vägledande dokument. Riksrevisionen hänvisar till att Krigsmaterielexportöversynskommittén i sitt slutbetänkande (den s.k. KEX-utredningen, SOU 2015:72) skriver att det är angeläget att regeringen utarbetar nya riktlinjer som sammanför alla nationella och internationella principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen i ett enda dokument.

Vidare tycker Riksrevisionen att ISP:s skydd mot korruption inom myndigheten är bristfälligt. Granskningsrapporten visar att ISP har vidtagit vissa åtgärder för att motverka korruption inom myndigheten, t.ex. i form av policydokument. ISP har dock inte gjort någon dokumenterad riskanalys där risken för korruption i myndighetens verksamhet värderas. En sådan analys är enligt Riksrevisionen grundläggande för det korruptionsförebyggande arbetet.

I rapporten noteras också att ISP inte har några skriftliga rutiner för rapportering av misstankar om oegentligheter.

I övrigt konstateras att ISP efterfrågar mer omfattande säkerhetspolitiska analyser av den framtida utvecklingen i mottagarländerna och att regeringen ytterst sällan använder möjligheten att besluta i vissa viktiga exportärenden.

Riksrevisionens rapport innehåller följande fem rekommendationer:

Rekommendation 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 det finnas någon form av dokumentation 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.

Regeringens skrivelse

Regeringen välkomnar granskningen av exportkontrollen av krigsmateriel. Regeringen delar Riksrevisionens övergripande bedömning att ISP har ett fungerande arbetssätt men redovisar ett antal åtgärder som kommer att vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

När det gäller granskningens synpunkter på de skriftliga rutinerna för handläggningen konstaterar regeringen att det pågår ett omfattande arbete vid ISP för att dokumentera myndighetens samtliga rutiner. Samtidigt som arbetet bör slutföras så snart som möjligt anser regeringen att det kan vara rimligt att ISP inväntar resultatet av riksdagens behandling av propositionen om skärpt exportkontroll av krigsmateriel (propositionen inkom den 19 oktober 2017) för att på så sätt undvika dubbelarbete. Regeringen framhåller att den har tagit och kommer att fortsätta ta upp frågan i den löpande dialogen med ISP.

När det gäller rekommendationen om att ISP bör utarbeta metoder för hur kriterier i de olika regelverken ska bedömas ser regeringen positivt på detta om ISP ser det som ett stöd i arbetet.

När det gäller dokumentation av ärenden noterar regeringen att ISP:s dokumentation har genomgått stora förbättringar på senare år. Regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendation att ISP bör säkerställa att det framgår av dokumentationen i ärendena att en bedömning har gjorts av alla relevanta aspekter och att detta i någon form även bör gälla för rutinärenden. Regeringen understryker betydelsen av att de centrala överväganden som är relevanta i ett ärende också dokumenteras, bl.a. för att säkerställa kvalitet och likformighet i beslutsfattandet. Regeringen anser att resurser framför allt bör riktas mot de ärenden som är mest svårbedömda och avser följa upp dessa frågor i den fortsatta myndighetsdialogen.

När det gäller regelverkens förhållande till varandra och tolkning av begrepp konstaterar regeringen att dessa frågor kommer att belysas vidare i propositionen med förslag till skärpt exportkontroll av krigsmateriel. I fråga om att sammanföra de olika regelverken i ett samlat dokument konstaterar regeringen att KEX-utredningen enbart har utarbetat en skiss över en möjlig övergripande struktur och att regeringen därför saknar underlag för att i detta sammanhang lägga fram ett förslag på ett samlat dokument. Regeringen avser dock att ytterligare analysera förutsättningarna för att skapa en ökad tydlighet i detta avseende.

När det gäller korruptionsarbetet håller regeringen med Riksrevisionen om att ISP bör genomföra och dokumentera en sådan riskanalys samt ta fram sådana rutiner som Riksrevisionen efterfrågar. Regeringen konstaterar att myndigheten redan har beslutat att genomföra en riskanalys och att frågan kommer att följas upp i den löpande myndighetsdialogen.

När det gäller ISP:s tillgång till nödvändig information för att göra bedömningar av samtliga aspekter som ska beaktas i tillståndsgivningen ser regeringen positivt på att ISP stärker sin kapacitet i detta avseende men konstaterar samtidigt att fördelningen av resurser beslutas inom myndigheten. Enligt regeringens mening är det inte möjligt att på förhand bestämma vilka källor som bör användas eller vilket underlag som bör krävas. Detta bör avgöras utifrån behoven i det enskilda ärendet. Regeringen avser att diskutera frågan löpande i den fortsatta myndighetsdialogen

Regeringens anser att Riksrevisionens rekommendationer är välmotiverade och avser att noga följa upp vilka åtgärder som ISP har vidtagit med anledning av dem, särskilt när det gäller riskanalysen inom ramen för korruptionsarbetet och de skriftliga rutinerna för handläggningen vid myndigheten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning. Exportkontrollen av krigsmateriel syftar till att se till att exporten endast sker till mottagarländer som är acceptabla för Sverige. Att handläggande myndigheter har ett fungerande arbetssätt är en förutsättning för att krigsmaterielexporten ska fungera effektivt och som avsett. Av regeringens skrivelse framgår att regeringen delar Riksrevisionens slutsats att ISP förefaller ha ett fungerande arbetssätt men att det behövs ytterligare åtgärder på vissa områden.

När det gäller skriftliga rutiner för handläggning av krigsmateriel-exportärenden framgår av regeringens skrivelse att ett omfattande arbete pågår vid ISP för att dokumentera myndighetens rutiner. Vid en föredragning för utskottet den 19 oktober informerade ISP:s generaldirektör utskottet om detta arbete. Utskottet vill understryka vikten av att det finns skriftliga rutiner för handläggningen och anser liksom regeringen att detta är viktigt för kvalitet och likformighet i beslutsfattandet. Utskottet instämmer med regeringen och ISP om att detta arbete bör genomföras skyndsamt men att det samtidigt är rimligt att ta det pågående lagstiftningsarbetet på området i beaktande för att undvika dubbelarbete. Vad gäller dokumentation av ärenden är även detta av stor vikt, bl.a. för att öka spårbarheten och för insyn och kontroll.

Gällande frågan om hur de svenska och internationella regelverken förhåller sig till varandra och tolkningen av begrepp ansåg KEX-utredningen det angeläget att regeringen utarbetar nya riktlinjer som för samman alla nationella och internationella principer och kriterier för tillståndsprövningen i ett dokument. Utskottet instämmer i detta och anser liksom utredningen att detta skulle skapa större transparens och överskådlighet i exportkontrollregelverket samt tydliggöra den svenska exportkontrollpolitiken för krigsmateriel. Utskottet konstaterar att regeringen den 19 oktober 2017 tillsatte en utredare som ska undersöka förutsättningarna för sammanslagna riktlinjer. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2018. I övrigt avser utskottet att återkomma till frågor som rör lagstiftning och riktlinjer när utskottet behandlar regeringens förslag till skärpt exportkontroll av krigsmateriel.

I regeringens skrivelse Strategisk exportkontroll 2016 – krigsmateriel-export och produkter med dubbla användningsområden (2016/17:114) beskrivs olika initiativ för hållbart företagande och antikorrupsionsarbete för tillverkare av krigsmateriel. Mot denna bakgrund är det enligt utskottet angeläget att myndigheter som verkar på området har samma medvetenhet. Riksrevisionens granskning rekommenderade ISP att ta fram en riskanalys som inkluderar risken för korruption i myndighetens verksamhet. Utskottet kan konstatera att ISP nu har genomfört en sådan riskanalys. Utskottet fäster stor vikt vid dessa frågor och utgår ifrån att regeringen fortsätter att följa upp hur myndigheten arbetar med antikorrupsionsfrågor.

Tillgång till väsentlig information är avgörande för att kunna göra en sammanvägd bedömning inför ett beslut om tillstånd för krigsmaterielexport. Utskottet konstaterar att ISP har efterfrågat möjligheten att göra heltäckande

säkerhetspolitiska analyser av den framtida utvecklingen i olika länder och regioner men att myndigheten saknar kapacitet för detta. Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2018 föreslår en resursförstärkning till ISP på drygt 13,5 miljoner kronor och att en del av dessa medel enligt ISP:s generaldirektör väntas användas för att få tillgång till sådana analyser. Utskottet bereder för närvarande frågan i betänkande 2017/18:UU1.

Riksrevisionens granskning visar att bara ett fåtal ärenden har lämnats över till regeringen för beslut under de senaste 15 åren men Riksrevisionen kan inte avgöra i vilken utsträckning det har funnits fler ärenden som borde ha lämnats över. Utskottet konstaterar att regeringen i sin proposition med förslag på skärpt exportkontroll av krigsmateriel förutser att ett ökat antal ärenden hänvisas till regeringen för prövning, efter att Exportkontrollrådet (EKR) har rådfrågats. Utskottet återkommer till denna fråga i sin behandling av propositionen men kan redan nu konstatera att det är angeläget att ärenden som är av principiell betydelse eller av större vikt överlämnas till regeringen för beslut eftersom de riktlinjer som finns inte alltid ger tillräcklig vägledning.

Utskottet noterar att ISP i regleringsbrev har fått i uppdrag att återrapportera till regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskning. Utskottet anser att det är viktigt att fortsätta följa de områden som Riksrevisionen har granskat, särskilt i ljuset av de förändringar som föreslås i propositionen om skärpt kontroll av krigsmateriel. Utskottet ser därför fram emot återkoppling från regeringen i lämplig form om hur granskningen har följts upp.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:160 Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel.