

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 1

*Slutbetänkande av
Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24330-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 1 juni 2012 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdraget att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den (direktiv 2012:50). Enligt direktivet skulle uppdraget i sin helhet redovisas senast den 15 december 2014. Genom tilläggsdirektiv den 27 november 2014 förlängdes tiden för redovisning av uppdraget till den 15 april 2015 (direktiv 2014:148). Genom ytterligare tilläggsdirektiv den 26 mars 2015 förlängdes tiden för redovisning av uppdraget till den 30 juni 2015 (direktiv 2015:32).

Utredningsuppdraget har bestått av två huvudsakliga delar. En del avser den övergripande frågan om en skärpt exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater och därtill hörande delfrågor. Den andra delen avser frågan om ett effektivare sanktionssystem i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Kommittén har i sitt delbetänkande (SOU 2014:83) behandlat frågan om sanktioner.

I förevarande betänkande – vilket utgör kommitténs slutbetänkande – redovisar kommittén sitt förslag till frågan om en skärpt exportkontroll av krigsmateriel med därtill hörande delfrågor. Uppdraget i denna del har varit att lämna förslag till ny krigsmaterielagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot ”icke-demokratiska” stater. I uppdraget har ingått att bl.a. undersöka andra samarbetsländerns exportkontroll av krigsmateriel till icke-demokratiska stater, att utreda konsekvenserna för Sveriges bilaterala relationer samt påverkan på Sveriges säkerhets- och försvarspolitik av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater samt att överväga vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser. I uppdraget

har vidare ingått att bl.a. utreda om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte och om möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom exportkontrollen av krigsmateriel.

Den 12 oktober 2012 förordnades riksdagsledamoten Hans Wallmark (M) att vara kommitténs ordförande. Som ledamöter i kommittén förordnades per samma dag riksdagsledamöterna Urban Ahlin (S), numera riksdagens talman, Bodil Valero (tidigare Ceballos) (MP), numera EU-parlamentariker, Mikael Jansson (SD), Lars Johansson (S), Kerstin Lundgren (C), Ulrik Nilsson (M), Lars Ohly (V), Désirée Pethrus (KD), Jessica Polfjärd (M), Anna-Lena Sörenson (S) och Allan Widman (FP).

Urban Ahlin valdes till talman den 29 september 2014. I samband med det upphörde Urban Ahlin att delta i kommitténs arbete. I beslut den 27 november 2014 entledigades Urban Ahlin från uppdraget som ledamot. Entledigandet hade verkan från och med den 9 oktober 2014. Samtidigt förordnades tidigare utrikesministern Lena Hjelm-Wallén (S) att från och med den 15 december 2014 vara ledamot och vice ordförande i kommittén.

Som sekreterare anställdes avdelningschefen Richard Tornberg, från och med den 17 oktober 2012, och hovrättsassessorn Hannes Magnergård, från och med den 15 november 2012. Under perioden den 1 juli–30 november 2014 har också strategiske rådgivaren Marcus Nadelius varit sekreterare.

Kommittén sammanträdde första gången den 19 oktober 2012, och detta möte var startdatumet för det egentliga utredningsarbetet. Kommittén har antagit namnet Krigsmaterielexportöversynskommittén, förkortat KEX (UD 2012:01).

Vid betänkandet har fogats en reservation av Lars Ohly. Vidare har fogats särskilda yttranden av Lars Ohly respektive av Mikael Jansson. Ett gemensamt särskilt yttrande har fogats av Hans Wallmark, Jessica Polfjärd, Ulrik Nilsson, Allan Widman, Désirée Pethrus och Kerstin Lundgren.

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel* (SOU 2015:72).

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2015

Hans Wallmark

Lena Hjelm-Wallén

Mikael Jansson

Lars Johansson

Kerstin Lundgren

Ulrik Nilsson

Lars Ohly

Désirée Pethrus

Jessica Polfjärd

Anna-Lena Sörenson

Bodil Valero

Allan Widman

/Richard Tornberg

Hannes Magnergård

Innehåll

DEL 1

Förkortningar	21
Sammanfattning	23
Summary	47
1 Författningsförslag	73
1.1 Förslag till lag (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd	73
1.2 Förslag till lag om ändring av vapenlagen (1996:67)	92
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	94
1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd	95
1.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	97
1.6 Förslag till lag om ändring av luftfartslagen (2010:500).....	98
2 Utredningsuppdraget och dess genomförande	99
2.1 Det övergripande uppdraget	99
2.1.1 Uppdragets två delar	101
2.1.2 Frågeställningar utanför direktivets uppdrag	102

2.2	Den politiska bakgrunden till uppdraget	103
2.3	Ett centralt begrepp.....	105
2.4	Innebörden av riksdagens ställningstaganden	105
2.5	Hur har kommittén arbetat	106
2.6	Betänkandets disposition	107
3	Exportkontrollens framväxt.....	109
3.1	Inledning	109
3.2	1914 – ny författning.....	110
3.3	1918 – ny författning.....	110
3.4	1925 – internationell vapenhandelskonvention	111
3.5	1931 – ny författning.....	112
3.6	1935 – ny författning.....	112
3.7	1949 – tillståndspliktigt att tillhandahålla	113
3.8	1950 – ny författning.....	113
3.9	1956 – statsministerns interpellationssvar	114
3.10	1971 – nya riktlinjer presenteras.....	114
3.11	1983 – ny författning.....	115
3.12	1984 – ny författning.....	116
3.13	1988 – ny författning.....	117
3.14	Utredningar under slutet av 1980-talet	118
3.15	1991 – strategiska produkter, ny författning.....	121
3.16	1993 – gällande krigsmateriellag, ny författning	122
3.17	1996 – inrättandet av ISP	124
3.18	1998 – strategiska produkter, ny författning.....	125
3.19	1999 – utredning om följdleveranser.....	126

3.20	2001 – Produkter med dubbla användningsområden, ny författning	127
3.21	2005 – KRUT, en översyn av krigsmateriellagstiftningen.....	128
3.22	2011 – FN:s vapenprotokoll.....	130
3.23	2012 – Överföringsdirektivet, en harmonisering inom EU (ICT)	130
3.24	2013 – Vapenhandelsfördraget (ATT)	132
4	Gällande exportkontrollregelverk	133
4.1	Inledning	133
4.2	Gällande författningar	134
4.3	Riktlinjerna – ett komplement till författningarna.....	136
4.3.1	1956 års riktlinjer.....	137
4.3.2	1971 års riktlinjer.....	138
4.4	Gällande riktlinjer	139
4.4.1	Riktlinjernas juridiska status.....	139
4.4.2	Riktlinjernas inverkan på tillståndsprövningen ...	141
4.4.3	Riktlinjernas innehåll.....	143
4.5	EU samarbetets inverkan.....	152
4.5.1	Inledning	152
4.5.2	EU:s uppförandekod för vapenexport	153
4.5.3	Den gemensamma ståndpunkten	154
4.5.4	ICT-direktivet	158
4.6	Internationell samverkan.....	160
4.6.1	Exportkontrollregimen Wassenaararrangemanget	160
4.6.2	Vapenhandelsfördraget	160
5	Tillståndsprövningen.....	165
5.1	Inledning	166
5.2	Exportkontrollprocessen.....	167
5.2.1	Exportkontrollprocessens olika steg.....	167

5.3	Krigsmateriel – vad omfattas av begreppet?	177
5.4	Tillståndsprovningen i praktiken.....	180
5.4.1	Utgångspunkt för provningen	180
5.4.2	Handläggningen hos ISP	181
5.4.3	EKR:s roll	183
5.4.4	Överlämnande av ärenden till regeringen.....	186
5.5	Möjlighet till överprovning.....	188
5.6	Öppenhet och transparensen i gällande exportkontrollsystem.....	188
5.6.1	ISP:s löpande redovisningar	188
5.6.2	ISP:s redovisningar till regeringen	189
5.6.3	Regeringens årliga skrivelse till riksdagen	189
5.6.4	Regeringens rapportering till internationella organ	190
6	Försvarsindustrin och dess marknad	193
6.1	Bakgrund.....	194
6.2	Försvarsindustrin i Sverige.....	196
6.2.1	Utveckling	198
6.2.2	Verksamhetsområden m.m.....	202
6.2.3	Svensk försvarsindustri i siffror	206
6.3	Den europeiska dimensionen.....	207
6.4	Exportstöd	208
6.5	Offset	210
6.5.1	Pågående diskussion om offset	211
6.5.2	Synen på offset inom EU.....	212
6.5.3	Sveriges användning av offset.....	214
6.6	Korruption inom internationell vapenhandel.....	214
7	Krigsmaterielexport	217
7.1	Inledning	218
7.2	Krigsmaterielexport och import i världen.....	218
7.3	Svensk krigsmaterielexport	221

7.3.1	Sveriges export till vissa regioner	225
8	En politik i förändring – synen på försvarsindustrin och krigsmaterielexporten.....	227
8.1	Inledning	228
8.2	Förändringar av försvarsindustrins roll och betydelse över tiden.....	230
8.2.1	Försvarsbesluten mellan 1987 och 2015.....	231
8.2.2	Regeringens årliga skrivelse till riksdagen.....	241
8.2.3	Politik för global utveckling	243
8.3	Försvarsindustrins betydelse för Försvarmaktens materielförsörjning m.m.....	245
8.3.1	Försvarsexportsmyndigheten	245
8.3.2	Försvarets Materielverk	246
8.3.3	Försvarmakten	249
8.4	Förändring av Sveriges säkerhetspolitiska linje	250
8.4.1	Utrikesdeklarationen.....	253
8.4.2	Försvarsberedningens rapporter.....	254
8.4.3	Påverkan på försvarsindustrin och den förändrade synen på behovet av krigsmaterielexport	256
9	Kritiska röster mot gällande exportkontrollregelverk.....	259
9.1	Inledning	259
9.2	Den framförda kritiken	260
9.2.1	Principiell kritik.....	260
9.2.2	Kritik mot tillämpningen	261
9.2.3	Kritik mot bristande öppenhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.....	262
10	Internationell jämförelse	265
10.1	Inledning	266
10.2	Norge.....	267
10.3	Finland.....	272

10.4	Nederländerna	274
10.5	Tyskland.....	278
10.6	Storbritannien	282
10.7	Amerikas Förenta Stater	288
11	Följdleveranser	297
11.1	Inledning	298
11.2	Vad är en följdleverans?	299
11.3	Typer av följdleveranser	300
11.4	Tillståndsprövningen av en ansökan om följdleverans.....	304
11.5	Tidigare följdleveransutredningar.....	305
11.6	ISP:s redovisning avseende avslag av ärenden rörande följdleveranser.....	307
12	Demokrati och icke-demokrati	309
12.1	Inledning	310
12.2	Vad är demokrati?	311
12.2.1	Utgångspunkter	311
12.3	Demokratiteorier.....	316
12.4	Typer av icke-demokratiska system	319
12.5	Demokratins grundkriterier	321
12.6	Internationell rätt och demokrati.....	323
12.6.1	Inledning.....	323
12.6.2	Förenta Nationerna och demokrati	324
12.6.3	Demokrati och mänskliga rättigheter	326
12.7	Går det att objektivt avgöra en stats demokratiska status?.....	330
12.7.1	Att mäta demokrati.....	331
12.7.2	Olika demokratiindex	333
12.7.3	Skillnader mellan demokratiindexen.....	342

12.7.4	Är demokratimått ett tillförlitligt sätt att bedöma en stats demokratiska status?	344
13	Frågor och förslag, en översikt	347
13.1	Inledning	347
13.2	Frågeställningar att besvara	347
14	Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna	351
14.1	Inledning	351
14.2	En stats demokratiska status	352
14.3	Aspekter att beakta vid tillståndsprövningen avseende en stats demokratiska status	353
14.4	Utformningen och tillämpningen av ett demokratikriterium	355
15	Kommitténs förslag gällande följdleveranser	359
15.1	Förslag till regel om följdleverans	360
15.2	Inledning	360
15.3	Presumtionen att bevilja tillstånd för följdleveranser bör bestå	360
15.4	Förslag om vad som ska utgöra en följdleverans	362
15.4.1	Reservdelar	362
15.4.2	Ammunition	362
15.4.3	Leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljad utförelse och där det vore oskäligt att inte bevilja tillstånd	363
15.4.4	Leveranssäkerhetsgarantier från staten	364
15.4.5	Bedömda effekter av förslaget	364
15.5	Beaktande av tidsaspekten vid bedömningen av följdleverans	365

16	Exportkontrollregelverkets ramverk.....	367
16.1	Inledning.....	369
16.2	Gällande förutsättningar.....	369
16.3	Utformningen av exportkontrollregelverket för krigsmateriel.....	370
16.4	Skäl för att anta nya riktlinjer.....	373
16.4.1	Förändrade utrikespolitiska förutsättningar.....	374
16.4.2	Nya internationella förpliktelser och åtaganden.....	375
16.4.3	Förändringar i säkerhets- och försvarspolitik.....	378
16.5	Förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer.....	380
16.5.1	Grundläggande principer för exportkontrollen av krigsmateriel.....	383
16.5.2	Ovillkorliga hinder – internationella förpliktelser.....	387
16.5.3	Internationella åtaganden – kriterier som beaktas i tillståndsprövningen.....	392
16.5.4	Villkorliga hinder – nationella åtaganden att beakta i tillståndsprövningen.....	393
17	Kommitténs förslag till ökad öppenhet och transparens.....	399
17.1	Inledning.....	400
17.2	Politiskt ansvarsutkrävande.....	400
17.3	Förslag till ökad öppenhet och transparens.....	402
17.4	Ökad öppenhet och transparens gentemot allmänheten ...	403
17.4.1	Regeringsskrivelsen avseende strategisk exportkontroll.....	404
17.4.2	Månatlig redovisning av beviljade tillstånd.....	406
17.4.3	Redovisning av krigsmaterielexport avseende små och lätta vapen samt följdleveranser.....	407
17.5	Ökad öppenhet och transparens gentemot riksdagen.....	408

17.5.1	Redovisning av information som omfattas av sekretess	409
17.6	Ökad öppenhet och transparens i Exportkontrollrådet (EKR)	410
17.7	Efterkontroll	412
18	Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll	415
18.1	Inledning	417
18.2	Förutsättningar	418
18.3	Den föreslagna skärpnings påverkan på den svenska krigsmaterielexporten	420
18.3.1	Inledning	420
18.3.2	Ekonomiska konsekvenser för försvarsindustrin.....	420
18.3.3	Konsekvenser för Försvarmaktens materielförsörjning samt internationella samarbeten	422
18.4	Påverkan på möjligheten att delta i internationella insatser för fred och säkerhet	425
19	En ny krigsmateriellag.....	427
19.1	Kommitténs uppdrag i denna del.....	427
19.2	Skäl för en ny lag.....	428
19.3	Utformningen av en ny lag.....	429
19.3.1	En förändrad benämning på lagen	430
19.3.2	Kapitelindelning.....	430
19.3.3	Tillkommande bestämmelser	432
19.4	Följändringar.....	451
19.4.1	Lagar	452
19.4.2	Förordningar.....	452
19.4.3	Författningar som saknar hänvisning.....	453
20	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	455

21	Konsekvensbeskrivning.....	461
21.1	Inledning.....	461
21.2	Vilka berörs av förslagen.....	462
21.3	Behov av resursförstärkning med anledning av förslagen.....	462
21.4	Ekonomiska konsekvenser och finansiering av förslagen.....	464
21.4.1	Konsekvenser för staten	464
21.4.2	Konsekvenser för företag och enskilda.....	466
21.5	Ekonomiska konsekvenser för ekonomin i stort och andra samhällsekonomiska effekter.....	466
21.5.1	Effekter på handelsbalansen	466
21.5.2	Effekter på samhällsutveckling och sysselsättning.....	466
21.5.3	Möjlig påverkan på innovation och teknologispridning.....	468
22	Författningskommentar	471
22.1	Förslag till lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd	471
22.2	Förslag till lag om ändring av vapenlagen (1996:67)	489
22.3	Förslag till lag om ändring av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.....	489
22.4	Förslag till lag om ändring av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.....	489
22.5	Förslag till lag om ändring av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.....	489
22.6	Förslag till lag om ändring av luftfartslagen (2010:500)	489
	Reservation och särskilda yttranden	491

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:50	501
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:148	513
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:32	515
Bilaga 4	ISP Praxisutveckling.....	517
Bilaga 5	Hearing den 11 februari 2013	579
Bilaga 6	Seminarium den 18 februari 2014	583
Bilaga 7	Jämförelsetabell.....	591

DEL 2, bilagor**Beställda rapporter**

Bilaga 8	Den svenska försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll för Sverige igår och idag	597
Bilaga 9	Mellan demokrati och diktatur (demokrati ur ett statsvetenskapligt perspektiv)	607
Bilaga 10	Expertrapport till Krigsmaterielexportöversynskommittén (demokrati ur ett folkrättsligt perspektiv)	641
Bilaga 11	Demokratiindex.....	665
Bilaga 12	Options for increasing the openness and transparency of Sweden's arms exports and arms export controls	699
Bilaga 13	Current trends in the international arms trade and implications for Sweden.....	721
Bilaga 14	Penalties for export control offences for dual-use and export control law: a comparative overview of six countries.....	753
Bilaga 15	Förenta Staternas exportkontrollsystem 2014 – ett system i förändring	771
Bilaga 16	Swedish arms export control regulations impact assessment study	807

Yttranden från myndigheter

Bilaga 17	ISP:s tillsynsverksamhet enligt krigsmateriellagstiftningen	821
Bilaga 18	FMV:s syn på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik	839
Bilaga 19	Kompletterande yttrande från FMV	865

Bilaga 20	Försvarmaktens syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för svensk försvarsförmåga	883
Bilaga 21	Kompletterande yttrande från Försvarmakten	887
Bilaga 22	FXM:s syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för försvarsexportens bidrag till försvarets långsiktiga materieförsörjning	891

Yttranden från näringslivet

Bilaga 23	Svenskt Näringsliv	905
Bilaga 24	Säkerhets- och försvarsföretagen.....	913
Bilaga 25	BAE System Hägglunds	917
Bilaga 26	BAE System Bofors	937
Bilaga 27	SAAB.....	987
Bilaga 28	Kockums	1005
Bilaga 29	Nammo SWEDEN.....	1013
Bilaga 30	Nammo LIAB.....	1023

Yttranden från kommuner och universitet

Bilaga 31	Örnsköldsviks kommun.....	1033
Bilaga 32	Karlskoga kommun	1063
Bilaga 33	Linköpings universitet.....	1097
Bilaga 34	Gemensamt yttrande: Arboga, Karlskoga, Karlskrona, Östersunds och Örnsköldsviks kommuner.....	1103

Yttranden från civilsamhället

Bilaga 35	Gemensamt yttrande i samband med hearing: Amnesty, Diakonia, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Kristna freds rörelsen och Svenska kyrkan	1107
Bilaga 36	Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet.....	1109
Bilaga 37	Kristna freds rörelsen.....	1117
Bilaga 38	Rädda barnen	1119
Bilaga 39	Svenska kyrkan	1121
Bilaga 40	Sveriges kristna råd.....	1127
Bilaga 41	TCO	1129
Bilaga 42	Svenska freds- och skiljedomsföreningen.....	1131
Bilaga 43	Diakonia.....	1133
Bilaga 44	Svenska FN-förbundet.....	1139
Bilaga 45	Gemensamt yttrande i samband med föredragning inför KEX: Amnesty, Diakonia, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Kristna freds rörelsen och Transparency international.....	1143
Bilaga 46	Kompletterande synpunkter från Svenska kyrkan...	1147

Förkortningar

ATT	Arms Trade Treaty (FN:s Vapenhandelsfördrag)
Ds	Departementsserien
EKR	Exportkontrollrådet
FK	Riksdagens första kammare
FMV	Försvarets materielverk
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FXM	Försvarsexportmyndigheten
FöU	Riksdagens försvarsutskott
ICT	Intra comuniti transfer
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
KRUT	Krigsmaterielutredningen (SOU 2005:9)
KS	Krigsmateriel för strid
KU	Riksdagens konstitutionsutskott
PDA	Produkter med dubbla användningsområden (Dual-use)
PGU	Politik för global utveckling
Prop.	Regeringens proposition
Rskr	Riksdagens skrivelse
TVR	Teknisk-vetenskapliga rådet
UU	Riksdagens utrikesutskott
ÖK	Övrig krigsmateriel

Sammanfattning

Uppdraget

Riksdagen hemställde den 19 maj 2011 att regeringen skulle återkomma med förslag till ny krigsmateriellagstiftning, i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater.¹ Regeringen beslutade den 1 juni 2012 om utredningsdirektiv (direktiv 2012:50) samt att sammankalla en parlamentarisk kommitté bestående av representanter från samtliga riksdagspartier.

Kommitténs övergripande uppdrag är att göra en översyn av exportkontrollen av krigsmateriel och att lämna förslag på hur kontrollsystemet bör utformas i framtiden. I uppdraget ingår att:

- Utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.
- Föreslå de överväganden som bör göras för att fastställa om en stat är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprövning som görs när det gäller utförelse av krigsmateriel ur Sverige.
- Utreda på vilket sätt en skärpning av exportkontrollen ska göras gentemot icke-demokratier.
- Utreda konsekvenserna om exportkontrollen skärps gentemot icke-demokratiska stater, t.ex. förslagets påverkan på Sveriges bredare bilaterala relationer.
- Pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser.

¹ Betänkande 2010/11:UU3 och rskr 2010/11:261.

- Undersöka och kartlägga andra samarbetsländers exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater.
- Utredda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen.
- Analysera och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte.
- redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Härutöver har kommittén haft i uppdrag att utreda lämpligheten av att införa sanktionsavgifter i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Kommittén redovisade detta uppdrag i delbetänkandet *Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet* (SOU 2014:83) som presenterades i december 2014.

Vad avser uppdraget att redovisa praxisutvecklingen m.m. har kommittén vänt sig till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och bett myndigheten redogöra för dessa förhållanden. Det saknas skäl för kommittén att vid sidan om den redovisning som ISP gjort göra en egen redovisning, vilken i huvudsak skulle bygga på myndighetens redovisning. I denna del har kommittén därför valt att presentera ISP:s redovisning i sin helhet som en bilaga i betänkandet.

Bakgrund

Inledning

Sverige har av säkerhets- och försvarspolitiska skäl en inhemsk försvarsindustri. Industrin är beroende av den svenska statens tillåtelse för sin verksamhet eftersom det krävs tillstånd bl.a. för att tillverka, tillhandahålla och exportera krigsmateriel. En förutsättning för att sådant tillstånd ska lämnas är att den svenska staten har ett säkerhets- och/eller försvarspolitiskt behov av att tillstånd lämnas.

Sedan första världskriget har utförelse av krigsmateriel varit författningsreglerad i Sverige. Över tiden har den statliga kontrollen utvecklats, anpassats och skärpts. Skärpningarna har skett dels genom att antalet produkter som kontrollerats ökat, dels genom att det ställts högre och högre krav för att erhålla tillstånd. Avseende begreppet exportkontroll kan det konstateras att begreppet inbegriper mer än enbart övervakning och prövning av den faktiska utförelsen, dvs. då produkter och kunskap förs ut ur riket. Exportkontroll inbegriper alla de prövningar och övervakningsåtgärder som vidtas under produkternas hela livscykel – från tillverkning, via gränspassage, till efterkontroll hos mottagaren – såväl inom riket som utanför dess gränser. Det yttersta syftet med exportkontrollen av krigsmateriel kan sägas vara den politiska strävan att säkerställa att den krigsmateriel som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer.

Av säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl har Sverige valt att i viss utsträckning tillåta export av krigsmateriel. Utvecklingen har i den svenska lagstiftningen avspeglats genom ett allt striktare regelverk. Exportkontrollen av krigsmateriel omfattar, utöver export av krigsmateriel, bl.a. tillverkning av krigsmateriel, tillhållande av krigsmateriel och vissa avtal om tillverkningsrätt m.m. av krigsmateriel. Kontrollen gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd.

Gällande exportkontrollregelverk avseende krigsmateriel

Tidigare var det regeringen som prövade alla tillståndsärenden. Sedan 1996 prövas nära på alla ärenden av förvaltningsmyndigheten ISP. ISP är en enrådsmyndighet, vilket innebär att det ytterst är generaldirektören som ansvarar för samtliga beslut som fattas av myndigheten. Regeringen har dock kvar att pröva prejudicerande ärenden och ärenden av särskild vikt för att därigenom kunna styra praxisutvecklingen samt att anpassa den till växlande säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska krav. I vissa ärenden inhämtar ISP Exportkontrollrådets (EKR) synpunkter. EKR är ett parlamentariskt rådgivande organ för exportkontrollfrågor. Rådet utses av regeringen och består av ledamöter som representerar samtliga partier

som finns representerade i riksdagen. De rekommendationer som EKR lämnar för hur ett visst ärende bör bedömas är inte bindande för ISP eller regeringen. Det är ISP:s generaldirektör som avgör vilka ärenden som ska överlämnas till regeringen för beslut samt i vilka ärenden som EKR ska rådfrågas. Regeringen kan besluta att vissa typer av ärenden alltid ska överlämnas till regeringen, t.ex. att ärenden rörande en viss angiven stat eller region alltid ska överlämnas.

Av krigsmateriellagen följer ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel samt för lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Av lagen följer också att sådan verksamhet får bedrivas om tillstånd därtill lämnas. Enligt krigsmateriellagen får tillstånd endast lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Bestämmelsen utgör den grundläggande förutsättningen för tillståndsprövningen och anger vilken inriktning prövningen ska ha. Bestämmelsen infördes i lagen i samband med att ISP inrättades år 1996.

Av den proposition som ledde fram till bildandet av ISP framgår att säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden ska fälla utslaget vid prövningen i ärendena och att detta säkerställs genom införandet av nämnda bestämmelse i lagen. Lagen innehåller, utöver denna övergripande bestämmelse, inte några ytterligare anvisningar om vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen. Vägledning för prövningen av om tillstånd ska medges för utförsel finns dock att hämta i de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan som återfinns i förarbetena till krigsmateriellagen.² Dessa riktlinjer utgör de principer som regeringen lagt fast i praxis och som ska vara vägledande vid tillståndsprövningen. Vidare beaktas i tillståndsprövningen kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport och FN:s Vapenhandelsfördrag som Sverige förbundit sig att följa.

Riktlinjerna gör en åtskillnad mellan s.k. ovillkorliga och villkorliga hinder. De ovillkorliga hindren är hinder som förbjuder export, trots att en sådan kan vara påkallad utifrån säkerhets- eller försvarspolitiska skäl. Av riktlinjerna följer att sådana hinder före-

² Prop. 1991/92:174 s. 41f. Riktlinjerna har godkänts av riksdagen. betänkande 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61.

ligger och att tillstånd inte får beviljas om detta skulle strida mot internationella överenskommelser som Sverige tillträtt, om detta skulle strida mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller om detta skulle strida mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. Övriga utrikespolitiska hinder som följer av riktlinjerna består av de s.k. villkorliga hindren. Ett sådant hinder föreligger om det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten, om staten har väpnade inre oroligheter eller befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller om det föreligger en sådan risk. När ett villkorligt hinder är för handen föreskriver riktlinjerna att tillstånd inte bör beviljas. I ärenden där det inte föreligger ovillkorliga hinder ska en totalbedömning göras där hänsyn tas till alla för ärendet betydelsefulla omständigheter. Riktlinjerna kan sägas vara ett balansinstrument där faktorer som talar för export ska vägas mot de faktorer som talar emot en sådan.³ Detta medför således att tillstånd kan beviljas i ett ärende även om villkorliga hinder är för handen.

Riktlinjerna gör en åtskillnad mellan de två krigsmaterielkategorierna; krigsmateriel för strid (KS) respektive övrig krigsmateriel (ÖK). I princip utgörs kategorin KS av produkter med förstörelsebringande verkan medan kategorin ÖK utgörs av icke-förstörelsebringande produkter. I tillståndsprövningen görs en åtskillnad mellan KS respektive ÖK där det uppställs högre krav för att bevilja utförsel av KS jämfört med att bevilja utförsel av ÖK.

Förvarsindustrin, dess marknad och krigsmaterielexport

Krigsmaterielmarknaden är som många andra produktmarknader global, men denna marknad styrs inte enbart av traditionella marknadsekonomiska och tekniska faktorer. Krigsmaterielmarknaden styrs i stället av andra parametrar och villkor än rent företagsekonomiska. Staters politiska inblandning medför att krigsmaterielmarknaden avsevärt skiljer sig från andra marknader. Inom krigsmaterielmarknaden utgörs de potentiella kunderna i huvudsak av stater och det är även stater som avgör vem som försvarsindustrin får exportera till.

³ Detta har uttalats av utrikesutskottet, se bl.a. betänkande 2003/04:UU3.

Sedan nuvarande krigsmateriellag trädde i kraft den 1 januari 1993 har den svenska försvarsindustrin genomgått en dramatisk och omfattande strukturförändring. De minskande beställningarna från Försvarsmakten har inneburit att export blivit nödvändig och helt central för att den inhemska försvarsindustrin ska kunna bibehålla en teknisk kompetens och kapacitet. Merparten av det som försvarsindustrin i dag tillverkar exporteras till andra stater. De omfattande strukturförändringar som försvarsindustrin genomgått har medfört att industrin de senaste decennierna blivit internationaliserad. Stora delar av den svenska försvarsindustrin ägs i dag av utländska bolag eller av aktieägare på en internationell marknad. De företag där moderbolaget har svenskt säte har i sin tur dotterbolag i andra stater.

Den globala krigsmaterielexportmarknaden domineras i dag av sex stater (USA, Ryssland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Kina). Dessa stater står för ca 80 % av all krigsmaterielexport. Den svenska krigsmaterieexporten har sedan ett antal år legat runt 1 % av den totala svenska exporten. Den svenska exporten av krigsmateriel uppgick 2014 till 7,9 miljarder kronor. Detta var en minskning av exporten med ca 33 % jämfört med 2013 då exporten uppgick till 11,9 miljarder kronor. Att exporten fluktuerar över tid framgår av statistiken. För 2012 var exporten 9,7 miljarder kronor vilket var en minskning från 2011 då exporten var 13,9 miljarder kronor, vilket hittills är den högsta exporten någonsin. Av statistiken över krigsmaterieexporten framgår vidare att försäljning av större vapensystem får stor inverkan på exportstatistiken. De senaste åren har försäljningen av större vapensystem till andra stater än Sveriges traditionella samarbetsländer ökat, vilket medfört att en viss förskjutning skett av den svenska krigsmaterieexporten från stater i västvärlden till andra stater.

En politik i förändring – synen på försvarsindustrin och krigsmaterieexporten

De politikområdena som styr exportkontrollpolitiken utgörs av säkerhets-, försvars- och utrikespolitik. Dessa är inte statiska politikområden utan förändras över tiden. De traditionella elementen i utrikespolitiken som ligger bakom det principiella förbudet mot krigsmaterielexport – dvs. en önskan att stå utanför andra staters

väpnade konflikter liksom arbetet med rustningskontroll – äger alltså giltighet. Härutöver har det övergripande utrikespolitiska målet att bidra till fred och säkerhet och främja mänskliga rättigheter haft stor inverkan på utformningen av exportkontrollregelverket. Av riktlinjerna följer att krigsmaterielexporten kan medföra att en mål- och intressekonflikt uppstår mellan utrikespolitiken å ena sidan och säkerhets- och försvarspolitikerna å den andra.

Exportkontrollpolitiken påverkas också av de förändringar som sker inom säkerhets- och försvarspolitikerna. De förändringar som skett inom dessa områden har påverkat synen på såväl den inhemska försvarsindustrin som krigsmaterielexporten. Inom försvarspolitikerna är den förändrade materielförsörjningen kanske det som i dagsläget har haft största påverkan på den svenska försvarsindustrin. Både regeringen och riksdagen ser numera positivt på att försvarsindustrin utvecklar och producerar krigsmateriel som inte endast är avsedd för den svenska Försvarsmakten. Den säkerhetspolitiska utvecklingen har i sig också medfört ökade skäl till att bevilja krigsmaterielexport. Inte minst som en följd av globaliseringen och det vidgade säkerhetsbegreppet. Detta omfattar inte endast det egna fysiska territoriet utan flödssäkerhet har kommit att bli centralt i det utvidgade säkerhetsbegreppet.

Kommitténs förslag till utformning av den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel

Inledning

Kommittén föreslår ett flertal olika åtgärder som var och en skärper exportkontrollen av krigsmateriel. Merparten av de förslag som kommittén lägger har inte enbart bäring på tillståndsprövningen gentemot stater som är icke-demokratiska. Det förslag som har särskild bäring på icke-demokratiska stater är kommitténs förslag att i riktlinjerna föra in ett särskilt demokratikriterium.

Avseende exportkontrollregelverkets ramverk föreslår kommittén att den nuvarande strukturen bör bestå. Detta medför att krigsmateriellagen även fortsättningsvis bör ange vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen återges i särskilda riktlinjer. Riktlinjerna ska inte ges författningsstatus eftersom till-

ståndsprövningen ska bygga på en politisk avvägning och inte etablera några positiva rättigheter som kan prövas i en juridisk process.

Av krigsmateriellagen bör även fortsättningsvis följa ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel samt för lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Under vissa förutsättningar ska tillstånd kunna lämnas. Säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden bör även fortsättningsvis ligga till grund för prövning av tillstånd enligt krigsmateriellagen. EKR:s roll som rådgivande organ bör bestå då detta skapar förutsättningar för att erhålla en bred parlamentarisk bas kring exportkontrollen av krigsmateriel. Det politiska ansvaret för de beslut som fattas i enlighet med krigsmateriellagstiftningen vilar ytterst på regeringen. Detta gäller särskilt ärenden som berör vitala nationella säkerhetsintressen. Exportkontrollregelverket måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.

Förslag till ny krigsmateriellag

Kommittén föreslår att det antas en ny lag om krigsmateriel. Det huvudsakliga syftet är att göra lagtexten mer överskådlig genom att bl.a. införa kapitelindelning. Utöver denna rent redaktionella förändring bör lagen, i klarläggande och i informativt syfte, på ett bättre sätt än den gällande lagen förklara systematiken i exportkontrollsystemet. Bland annat genom att ange att tillståndsprövningen utgår från en helhetsbedömning, om inte någon internationell förpliktelse medför att tillstånd inte får lämnas.

En omständighet som inverkar på tillståndsprövningen är de internationella förpliktelser som Sverige iklätt sig. I vissa fall föreligger en folkrättslig skyldighet för Sverige att följa internationella beslut. Detta framgår inte av krigsmateriellagen, vilket kommittén anser vara en brist. I klarläggande och informativt syfte bör vissa av de förändringar som kommittén föreslår i sak beträffande skärpningar av exportkontrollregelverket också framgå av lagtexten. Bland annat att regeringens politiska ansvar tydliggörs, att kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökas till att även omfatta svenska medborgare utomlands samt att svenska myndigheter behöver tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel. Det finns i kommittén en bred politisk vilja att krigsmateriellagen, i

samma syfte, även ska ge en generell anvisning om den inriktning tillståndsprövningen ska ha avseende utförelse och annan utlandssamverkan. Kommittén föreslår därför att det av lagtexten framgår att tillståndsprövningen ska fästa avseende på den mottagande statens demokratiska status, dess respekt för mänskliga fri- och rättigheter och i vad mån staten befinner sig i väpnad konflikt eller riskerar att hamna i en sådan. Ett sådant förtydligande förändrar inte att exportkontrollregelverkets nuvarande struktur består, dvs. att krigsmateriellagen anger vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen återges i särskilda riktlinjer. Förtydligandet medför således inte att tillståndsprövningen övergår till att bli en normtillämpning. Tillståndsprövningen är även fortsättningsvis uttryck för en politisk prövning som grundar sig på politiska överväganden.

Härutöver bör i klarläggande syfte lagens namn ändras till lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

Förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer

Gällande skrivna riktlinjer återspeglar inte fullt ut de principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen avseende utförelse av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet eller för annan utlandssamverkan. De förändringar som skett inom säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken sedan riktlinjerna formulerades måste komma till uttryck i dessa. De förslag till skärpningar av exportkontrollen av krigsmateriel som kommittén föreslår bör också komma till uttryck i riktlinjerna.

Sedan riktlinjerna formulerades har de säkerhets-, försvars och utrikespolitiska förutsättningarna för Sverige förändrats. Bl.a. har behovet av internationellt samarbete och samverkan inom detta område ökat. Vidare har Sverige biträtt ett antal internationella förpliktelser och åtaganden inom exportkontrollområdet av krigsmateriel, bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport och FN:s vapenhandelsfördrag (ATT). Även om ISP i dag i sin tillståndsprövning beaktar de kriterier som följer av dessa internationella överenskommelser så har kriterierna inte införlivats i de svenska riktlinjerna. Detta medför en risk för otydlighet då det

föreligger skillnader mellan de svenska riktlinjerna å ena sidan och EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport samt FN:s Vapenhandelsfördrag å den andra. De gällande skrivna svenska riktlinjerna är inte alltid mer restriktiva än de kriterier som följer av de internationella förpliktelseerna. Den gemensamma ståndpunkten är t.ex. mer restriktiv då den har kriterier som fastslår att tillstånd till export inte får beviljas om vissa i ståndpunkten angivna situationer är för handen, bl.a. om det föreligger en risk att den aktuella krigsmaterielen kan komma att användas för internt förtryck. Detta åskådliggör även den främsta skillnaden mellan de internationella förpliktelseerna och åtagandena å den ena sidan och de svenska riktlinjerna å den andra. I de svenska riktlinjerna, såsom de kommer till uttryck i de villkorliga hindren, ska en bedömning av den potentiella mottagande statens situation som sådan göras, främst vad gäller förekomsten av, eller risken för, väpnad konflikt samt situationen för de mänskliga rättigheterna. Till skillnad från de svenska riktlinjerna – som bedömer den mottagande staten som sådan – utgår de kriterier som följer av de internationella förpliktelseerna ifrån att ett materielspecifikt synsätt ska iakttas i tillståndsprövningen.

Det faktum att de principer och kriterier som ligger till grund för tillståndsprövning av utförseltillstånd m.m. återfinns i flera dokument skapar osäkerhet och otydlighet om exportkontrollpolitiken. Detta blir särskilt tydligt i de fall då det inte råder samstämmighet mellan de principer och kriterier som återfinns i dessa olika dokument. Enligt kommittén bör de principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen i stället samlas i ett dokument. Därigenom kan riktlinjerna sammanföra alla nationella och internationella principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen.

I kommitténs uppdrag ingår inte att lägga fram nya riktlinjer. Däremot lämnar kommittén förslag på hur nya riktlinjer skulle kunna struktureras och utformas samt hur prövningen utifrån dessa bör ske. Kommitténs förslag är därvid att prövningen sker stegvis. Tillståndsprövningen bör ta sin utgångspunkt i huruvida ett tillstånd är förenligt med de internationella förpliktelser Sverige iklätt sig. I de fall ett tillstånd skulle stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser ska en ansökan om export avslås redan på den grunden. Om det inte föreligger internationella förpliktelser att avslå en ansökan om utförsel av krigsmateriel från Sverige ska

en helhetsbedömning göras. Vid helhetsbedömningen beaktas såväl de internationella kriterierna som Sverige åtagit sig att beakta i tillståndsprövningen, som de nationella kriterierna som Sverige ensidigt valt att föra in i prövningen (de s.k. villkorliga hindren).

Grundläggande principer för tillståndsprövningen

Om det inte föreligger en internationell förpliktelse som innebär att tillstånd inte får meddelas ska en totalbedömning göras vid tillståndsprövningen. Totalbedömningen utgörs av en sammanvägning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive talar emot att tillstånd beviljas enligt krigsmateriellagen. Att så ska ske beror på att de berörda politikområdena väger olika tungt i olika situationer. Genom att en totalbedömning görs i tillståndsprövningen säkerställs att hänsyn kan tas till alla för ärendet relevanta omständigheter. I detta ligger att en stat kan komma ifråga som mottagare av viss krigsmateriel från Sverige, medan vissa krigsmaterielslag bör undantas. En mer restriktiv hållning ska intas avseende KS, dvs. sådan materiel som i dagligt tal utgörs av vapen, än för ÖK. I de fall ett ovillkorligt hinder är för handen (dvs. om Sverige utifrån en internationell förpliktelse har förbundit sig att inte bevilja tillstånd) ska prövningsprocessen avslutas utan beviljat tillstånd.

Internationella förpliktelser

I gällande svenska riktlinjer regleras Sveriges internationella förpliktelser avseende exportkontroll av krigsmateriel i de s.k. ovillkorliga hindren. De ovillkorliga hindren är för handen om en krigsmaterielexport 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. Genom EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport har Sverige åtagit sig att beakta vissa kriterier i sin tillståndsprövning avseende export av krigsmateriel. Härefter har även förpliktelserna som följer av FN:s vapenhandelsfördrag tillkommit.

Kommitténs uppfattning är att de internationella förpliktelserna, så långt som möjligt, bör återges ordagrant i riktlinjerna. Då de

internationella överenskommelserna använder sig av olika begrepp måste det, vid utformningen av sådana riktlinjer, säkerställas att de begrepp som används i dessa är de som är mest restriktiva för att därigenom säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser.

Förslag till införandet av ett demokratikriterium

Kommittén föreslår att det införs ett demokratikriterium i riktlinjerna. Kriteriet medför att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Genom införandet av ett demokratikriterium lyfts en stats demokratiska status tydligare fram som en viktig utrikespolitisk faktor i den totalbedömning som ska göras i varje enskilt ärende. Att bevilja krigsmaterielexport till en stat som har grava brister i sin demokratiska status kan ses som en legitimering av eller politiskt stöd till den sittande regimen. Detta kan i sin tur komma att motverka Sveriges övergripande utrikespolitiska mål att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Ett nationellt demokratikriterium som utgår från den mottagande staten som sådan utgör ett komplement till de nuvarande villkorliga hindren i gällande riktlinjer. Därmed skapas förutsättningar för att göra en samlad bedömning av de mål som särskilt lyfts fram i utrikespolitiken. Generellt kan sägas att ju större det demokratiska underskottet är desto större utrikespolitiska skäl föreligger mot att tillstånd beviljas.

Kommitténs förslag till demokratikriterium utgår från att en bedömning av huruvida en stat kan betraktas som en demokrati eller inte måste beakta såväl förekomsten av demokratiska institutioner (formell demokrati), som hur väl dessa institutioner fungerar i praktiken (reell demokrati). För att en stat ska kunna betraktas som en demokrati krävs att den uppfyller vissa grundläggande krav samt att vissa demokratiska institutioner finns på plats. De demokratiska institutionerna sätter ramarna för bl.a. hur det folkliga deltagandet i val till landets politiska församlingar garanteras. Demokrati kräver att politiskt ansvar kan utkrävas av de folkvalda samt att det föreligger en maktfördelning mellan vissa av demokratins institutioner. Vidare förutsätts förekomsten av politiska partier, oberoende media och aktiva enskilda organisationer som får verka

fritt. Härutöver krävs att alla medborgare har såväl kunskap om sina rättigheter som en möjlighet att utnyttja dem.

Det demokratiska underskottet i de stater som är att betrakta som icke-demokratiska kan skilja sig åt markant. Prövningen av en stats demokratiska status bör ske så att hänsyn kan tas till den spännvidd som kan föreligga mellan olika stater; alltifrån konsoliderade demokratier till stater med omfattande brister i sin demokratiska status. Någon i förväg fastslagen gräns mellan stater som ska betraktas som demokratier respektive icke-demokratier kan inte uppställas. Det går således inte att i förväg avgöra vilka stater som kan kategoriseras som det ena eller det andra. Bedömningen av en stats demokratiska status ska således göras från fall till fall. Kommittén föreslår att bedömningen av en stats demokratiska status lämpligen görs utifrån följande baskriterier (grundkriterier):

- Förekomsten av öppna rättvisa val med allmän och lika rösträtt.
- Att dessa val är ”effektiva” i bemärkelsen att de avser statens ledande befattningar, och att dessa i sin tur har kontroll över landets territorium.
- Att ett antal politiska fri- och rättigheter upprätthålls även mellan valen, i synnerhet åsiktsfrihet (vilket inkluderar yttrande- och pressfrihet), organisations- och mötesfrihet och en därmed sammanhängande frihet från förtryck och repression.

Ytterligare vägledning om hur en bedömning bör göras är att utgå från de element som bl.a. FN:s Generalförsamling fastslagit utgör väsentliga element i en demokrati. Dessa inkluderar:

- Respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, bland annat religions-, förenings-, mötes-, yttrande- och åsiktsfrihet.
- Medborgarnas rätt att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud, samt rätten att bli vald vid periodiska fria och allmänna val.
- Förekomsten av allmän och lika rösträtt (röstningen bör vara hemlig för att garantera att folkets vilja fritt ska komma till uttryck).

- Att det politiska systemet är ett pluralistiskt system med politiska partier och organisationer.
- Respekt för rättsstatsprincipen, inkluderande maktfördelning mellan verkställande, dömande och lagstiftande institutioner, samt rättsväsendets oberoende.
- Att den offentliga förvaltningen är öppen samt att ansvarsskyldighet kan utkrävas.
- Förekomsten av fri, oberoende och pluralistisk media.

Förslag till förändring av det villkorliga hindret avseende mänskliga rättigheter

Det gällande villkorliga hindret avseende mänskliga rättigheter innebär att tillstånd inte bör beviljas till en stat där det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Begreppet grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter innebär således en ”tröskel” för när detta villkorliga hinder ska anses vara för handen. Av den praxis som vuxit fram avseende tolkningen av grova och omfattande kränkningar följer att det främst har avsett kränkningar mot människors fysiska säkerhet. Tolkningen av vad som utgör grova kränkningar av mänskliga rättigheter innefattar folkmord, utomrättsliga och godtyckliga avrättningar, påtvingade försvinnanden, slaveri och slavhandel, utomrättsliga och godtycklig tvångsförvaring under lång tid, tortyr, brott mot mänskligheten och apartheid. ISP framhåller i sin redovisning av praxisutvecklingen att denna uppräkningslista inte är uttömmande. Även andra kränkningar av mänskliga rättigheter kan således vara att betrakta som grova. Vidare anför myndigheten att tolkning av begreppet omfattande är att det bör vara fråga om systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter. Genom den praxisutveckling som skett har begreppet grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i första hand kommit att avse människors fysiska säkerhet. Kommittén anser att grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter kan ske mot alla mänskliga rättigheter, såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella. En enstaka kränkning av de mänskliga rättigheterna är emellertid inte tillräcklig för att det nationella kriteriet ska anses vara för handen. Kränkningarna

måste vara av en viss omfattning och/eller systematiska samt ske på statens uppdrag alternativt genom dess acceptans eller underlåtenhet att beivra brott för att hindret ska vara för handen.

Sammanfattningsvis är kommitténs uppfattning att det gällande villkorliga hindret rörande mänskliga rättigheter tolkats för snävt. Tröskeln för när det ska vara tillämpligt bör därför sänkas. Kommittén anser att begreppet ”allvarliga” bör användas i stället för ”grova”. Dels för att markera denna förändring, dels för att de internationella förpliktelserna som Sverige tillrätt på området använder begreppet ”allvarliga”.

Kommittén anser att regelverket även fortsättningsvis bör vidmakthålla principen att en presumtiv mottagande stats efterlevnad av mänskliga rättigheter i bred bemärkelse ska beaktas. Att inte enbart utgå från ett materielspecifikt synsätt vid prövningen av mänskliga rättigheter medför en avsevärd mer restriktiv hållning vid tillståndsprövningen än vad som följer av de internationella förpliktelserna. Det materielspecifika synsätt som återfinns i de internationella förpliktelserna och åtagandena bör därför även fortsättningsvis kompletteras i nya riktlinjer med ett nationellt hinder avseende situationen för de mänskliga rättigheterna i den mottagande staten. Av ett sådant ska följa att en stats respekt för mänskliga rättigheter ska utgöra ett centralt villkor i tillståndsprövningen och medför att en bedömning ska göras av den övergripande situationen för de mänskliga rättigheterna i en presumtiv mottagande stat. Tillstånd bör inte beviljas till en stat där det förekommer allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och som i någon mening är systematiska. Genom att tillståndsprövningen ska ske från fall till fall och utgå från en helhetsbedömning så möjliggörs att samtliga omständigheter i det enskilda ärendet beaktas vid bedömningen om det ska anses förekomma omfattande och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i en viss stat.

Förslag till utformning av hinder avseende mänskliga rättigheter och demokratisk status

Det starka samband som föreligger mellan en stats respekt för mänskliga rättigheter och dess demokratiska status medför att kommittén föreslår att dessa bör behandlas i ett sammanhang i

riktlinjerna. Kommittén föreslår att följande skrivning införs i riktlinjerna:

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. En stats demokratiska status bedöms utifrån förekomsten av demokratiska institutioner, statens respekt för demokratiska processer samt de medborgliga och politiska rättigheterna. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

Förslag att bibehålla det villkorliga hindret avseende väpnade konflikter

Det utrikespolitiska hindret att export av krigsmateriel inte bör ske till en stat som befinner sig i en väpnad konflikt med en annan stat, till en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller till en stat som har inre väpnade oroligheter äger alltjämt tillämplighet. Detta villkorliga hinder har sin motsvarighet i såväl FN:s Vapenhandelsfördrag som EU:s gemensamma ståndpunkt avseende vapenexport. Att denna omständighet återfinns i såväl det svenska regelverket som i det internationella medför att det finns en viss överlappning mellan riktlinjerna och de internationella förpliktelserna. Utgångspunkten för prövningen är emellertid olika mellan regelverken. Den nationella prövningen bedömer den mottagande staten som helhet, medan de internationella förpliktelserna utgår från vad det är för krigsmateriel som ska exporteras. Med hänsyn till detta kompletterar regelverken varandra. Kommittén anser därför att det villkorliga hindret avseende väpnade konflikter även fortsättningsvis bör återfinnas som ett nationellt hinder.

Förslag att politik för global utveckling ska beaktas vid tillståndsprövningen

Kommittén anser att det i tillståndsprövningen bör finnas ett krav på att en analys ska göras hur en beviljad krigsmaterielexport kan komma att påverka målen för den av riksdagen fastlagda politik för

global utveckling (PGU). Detta bör enligt kommitténs uppfattning ske genom att det i riktlinjerna tydliggörs att PGU ska beaktas vid tillståndsprövningen. I beslutsunderlaget ska en bedömning göras där det framgår vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för PGU.

Kommittén föreslår att riktlinjerna kompletteras med följande:

Vid tillståndsprövningen av en ansökan om utförelse av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet samt annan utlands-samverkan avseende krigsmateriel ska särskilt beaktas samstämmigheten med politik för global utveckling (PGU). I tillämpliga ärenden ska en analys göras av vilken framgång huruvida den tänka krigsmateriel-exporten kan komma att motverka arbetet för att nå uppsatta mål inom PGU.

Förslag rörande följdleveranser

För att den inhemska försvarsindustrin ska kunna verka på exportmarknaden så måste den köpande statens krav på leveranssäkerhet beaktas i exportkontrollregelverket. Att i exportkontrollregelverket tydligt reglera hur frågan om leveranssäkerhet ska hanteras är således av särskild vikt.

Av gällande riktlinjer framgår att med följdleverans avses reservdelar till tidigare exporterad krigsmateriel, ammunition som har samband med tidigare exporterad krigsmateriel eller utförelse där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd. Begreppet följdleverans anges inte i riktlinjerna, men återfinns däremot i riktlinjernas motivtext utan någon uttömmande definition. Vad som är att betrakta som följdleverans har i stället förtydligats genom praxisutveckling. Följdleveranssituationerna har delats upp i olika typer som i sin tur kan delas upp i tre undergrupper: reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel, speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel, samt leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljade utförelser och där det vore oskäligt att inte bevilja tillstånd. Vid bedömningen av den sistnämnda följdleveranstypen torde en oskälighetsbedömning vara mer frekvent återkommande än i de övriga följdleveranstyper som ingår i denna undergrupp.

Kommittén föreslår att tolkningen av vad som utgör en följdleverans görs snävare än vad som i dag följer av riktlinjerna och den

praxisutveckling som skett. Enligt kommittén bör följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning samt besläktad materiel inte med automatik betraktas som en följdleverans. I de fall det finns ett tydligt direkt samband med tidigare beviljad utförelse och aktuell utförelse är sådan utförelse att betrakta som en följdleverans. Så är bl.a. fallet avseende uppgradering av tidigare levererade vapensystem eller underhållsutrustning till sådana system. För att ett direkt samband ska anses föreligga krävs dock att det föreligger en direkt koppling till de produkter som tidigare exporterats. Ett följdleveransärende ska som varje annat utförelseärende prövas utifrån gällande regelverk. Dock följer det av riktlinjerna att det föreligger en presumtion för bifall när det gäller följdleveranser, under förutsättning att det inte föreligger några ovillkorliga hinder.

Presumtionen för att tillstånd ska beviljas för följdleveranser ska kvarstå, men en prövning ska alltid ske i det enskilda fallet för att säkerställa att tillstånd inte står i strid med Sveriges internationella förpliktelser liksom att den mottagande staten inte bryter mot sina åtaganden till Sverige som t.ex. kan följa av ett slutanvändarintyg. I sådana situationer bör presumtionen brytas. Vidare ska i tillståndsprövningen även beaktas om situationen i den mottagande staten avsevärt försämrats i förhållande till hur situationen var när det ursprungliga beslutet beviljades. EKR bör rådfrågas i sådana ärenden. Vidare bör EKR rådfrågas i ärenden där en skälighetsbedömning ska göras huruvida en viss utförelse ska betraktas som en följdleverans. Kommittén föreslår att följande regel om följdleverans införs i riktlinjerna:

Tillstånd bör beviljas till följdleveranser. Med följdleverans avses utförelse av reservdelar, ammunition samt andra leveranser, t.ex. underhållsutrustning och uppgraderingar, som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel.

Uppdrag att kartlägga andra samarbetsländers exportkontrollsystem

Kommittén konstateras att ingen av de undersökta staterna har ett ”demokratikriterium” i sitt regelverk. Kommittén konstaterar vidare att det svenska exportkontrollregelverket i flera avseenden skiljer sig från regelverket i undersökta stater. Sverige är ensamt om att

som huvudregel ha överfört tillståndsprövningen till en förvaltningsmyndighet, i stället för att prövningen direkt hanteras av regeringen. Vidare är en skillnad att den svenska utgångspunkten är att export av krigsmateriel generellt är förbjuden, men att undantag från detta förbud kan meddelas när säkerhets- eller försvarspolitiska skäl föreligger. Ett par stater har en liknande utgångspunkt. Utgångspunkten för flertalet jämförda stater är emellertid att export av krigsmateriel i grunden är tillåten, men att export under vissa omständigheter inte ska beviljas. Denna skillnad torde bl.a. ha sin förklaring i att de undersökta staterna förbjuder export ytterst för att förhindra att värdefull teknik och/eller kunskap hamnar hos fel användare samt att tillståndsprövningen sker utifrån en materielspecifik bedömning som infattar såväl slutanvändare som slutanvändning, i stället för att granska den mottagande staten som sådan.

Uppdrag att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen

Kommittén föreslår flera åtgärder som var och en för sig ökar öppenheten och transparensen kring exportkontrollen av krigsmateriel. Gentemot allmänheten föreslås bl.a. en ökad tydlighet kring skälen för besluten, att regeringen på ett tydligare sätt än i dag ikläder sig det politiska ansvaret för fattade beslut samt att den officiella rapporteringen kring exportkontrollen utvecklas. Genom en ökad öppenhet och transparens förbättras möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande för de beslut som fattas. Förbättringar avseende rapporteringen bör även göras gentemot riksdagen, såväl avseende öppen som sekretessbelagd information. De s.k. förhandsbeskeden (kommittén förslag är att dessa i fortsättningen ska benämnas preliminär bedömning) bör redovisas till riksdagen och därigenom skapas även ökad transparens om de beslut som fattas av regering och ISP, inkluderande den avvägning som skett i det enskilda ärendet samt att riksdagen informeras om den rekommendation som EKR lämnat. Detta måste ske med hänsyn till att dessa ärenden ofta omfattas av sekretess, främst försvars-, utrikes- och kommersiell sekretess. Det föreslås att det utöver ordinarie ledamöter i EKR även utses suppleanter. Kommittén föreslår vidare att det införs ett system med efterkontroller för att säkerställa att de

produkter och den kunskap som levereras hamnar hos avsedd slutanvändare.

Härutöver föreslås att regeringen i sin årliga skrivelse till riksdagen ger mer detaljerad information om bl.a. de ansökningar om utförseltillstånd som beviljats respektive avslagits liksom mer information avseende vilken faktisk export som skett. Avseende beviljade utförseltillstånd bör det av skrivelsen framgå de tillstånd som beviljats fördelat på de olika kategorierna i EU:s militära lista, tillsammans med en kortare beskrivning av den överförda eller exporterade krigsmaterielen. Vidare bör information om vem som är slutanvändare framgå. Detta bör ske utifrån fyra kategorier; militär, polis, annan statlig myndighet samt industri. Av uppgifterna om den faktiska exporten bör det anges mängden eller antalet produkter som exporterats liksom en beskrivning av krigsmaterielen. I de fall antalet inte kan anges t.ex. p.g.a. kommersiell- eller utrikessekretess ska detta anges.

Vidare föreslås att en särskild redovisning görs genom fallstudier. Dessa bör omfatta beslut om att bevilja krigsmaterielexport i ärenden där det föreligger en uppenbar intressekonflikt mellan säkerhets- och försvarspolitiken å ena sidan och utrikespolitiken å den andra. I den redovisningen bör, så långt det är möjligt, redovisas hur avvägningen gjorts mellan de olika politikområdena samt klarläggas varför ett visst politikområde vägt tyngre än ett annat.

De månatliga rapporter som ISP redovisar avseende beviljade utförseltillstånd bör göras utförligare. Detta kan ske genom att dessa även redovisar försäljning av krigsmateriel fördelat på mottagande stat och produkt utifrån krigsmaterieförteckningens kategoriområden. Vidare föreslås att redovisningen avseende export av små och lätta vapen fördjupas. I redovisningen bör även jakt- och sportskyttevapen och ammunition särredovisas.

Slutligen föreslås att efterkontroller genomförs löpande. För att möjliggöra efterkontroller måste emellertid slutanvändarintygen utformas på ett sådant sätt att detta möjliggörs. Detta medför att slutanvändarintygen behöver omarbetas för att säkerställa att den mottagande staten godkänner att efterkontroller genomförs. Fokus för efterkontrollen bör ligga dels på krigsmateriel där risken för avledning är stor, dels på krigsmateriel där det finns intresse från Sverige att säkerställa att den teknik och/eller tekniskt kunnande som förts ut inte sprids. Rutiner för hur efterkontrollen ska organi-

seras bör utarbetas av ISP efter samverkan med berörda myndigheter och med försvarsindustrin.

Kommittén anser att beslut som följer av krigsmateriellagen i största möjliga mån bör redovisas för allmänheten, särskilt när det gäller beviljade tillstånd till utförelse av krigsmateriel. Ifråga om beviljade och offentliggjorda beslut kan kommittén inte se något hinder mot att en ledamot i EKR redogör för sin rekommendation inkluderande de avvägningar denne gjort i ett enskilt ärende.

Konsekvenser om exportkontrollen skärps gentemot icke-demokratiska stater

Frågan om tillåtande av export av krigsmateriel innefattar betydligt fler hänsyn än bara frågan om exporten som sådan. Ytterst handlar frågan om export av krigsmateriel om Sveriges säkerhets-, försvars- och utrikespolitik. Att tillåta eller inte tillåta export i ett enskilt fall får mer eller mindre konsekvenser för samtliga dessa politikområden.

Avsikten med de föreslagna skärpningarna av regelverket är att försvåra krigsmaterielexport till icke-demokratiska stater. Detta kommer att få konsekvenser för den svenska krigsmaterielexporten.

Att förutsäga hur ett skärpt regelverk för krigsmaterielexport gentemot icke-demokratiska stater kommer att påverka den faktiska exporten är emellertid svårt att bedöma med hänsyn till de osäkra faktorer som föreligger. Det är inte möjligt att på ett meningsfullt sätt göra en kvantitativ analys av denna förväntade minskning. Med hänsyn härtill görs en generell redovisning av hur minskad krigsmaterielexport kan påverka den inhemska försvarsindustrin samt hur detta i sin tur kan komma att påverka Försvarsmaktens materielförsörjning, Sveriges möjligheter att ingå internationella materielsamarbeten, Sveriges möjligheter till att delta i internationella insatser för fred och säkerhet, samt de ekonomiska konsekvenserna för försvarsindustrin liksom för ekonomin i stort.

En direkt följd av minskad export är att företagets intäkter minskar. Generellt kan sägas att detta får till följd att företagets konkurrenskraft försämras och därmed dess möjligheter att bibehålla såväl sin kapacitet som kompetens att verka på teknologins framkant. Ett mer restriktivt exportkontrollregelverk kommer att försämra de svenska företagens konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater.

Försvarsmakten har ett stort antal materielsystem i drift som har tillverkats av svensk försvarsindustri, vilket medför att det finns ett beroendeförhållande till den inhemska försvarsindustrin för att vidmakthålla dessa materielsystem. Genom att dessa system exporteras skapas möjligheter till kostnadsdelning med köparlandet/länderna för såväl drift som uppgraderingar och utveckling av systemen. En minskad export torde medföra att kostnaderna för Försvarsmaktens materielförsörjning kan förväntas öka.

Att kunna bibehålla en viss kompetens, försvarsindustriell förmåga och kapacitet skapar ett svenskt handlingsutrymme, t.ex. om det utifrån en försvarsnytta skulle uppstå behov av en viss teknologisk kompetens eller industriell kapacitet. Det kan konstateras att bibehållandet av en viss kompetens i Sverige har kunnat ske tack vare enskilda exportaffärer. Det finns en risk för att detta kommer att försvåras genom kommitténs förslag till en skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.

Den gränsförskjutning av teknisk kompetens som skett från försvarsmyndigheterna till försvarsindustrin har i sig indirekt medfört ett ökat behov av försvarsindustrin för vidmakthållande av inte minst teknisk kompetens i Sverige. De statliga neddragningarna av FoU-budgeten i kombination med att försvarsindustrin ökat sina satsningar i FoU har också medfört ett ökat beroende av försvarsindustrin för bibehållande av kompetens inom landet. Minskade exportintäkter kommer att innebära att försvarsindustriföretagen kommer att få mindre resurser att avsätta för FoU.

Att ha ett exportkontrollregelverk som är mer restriktivt än de stater som man vill ha samarbeten med torde generellt medföra att Sverige blir en mindre intressant samarbetspartner. Detta gäller inte minst för att en potentiell samarbetspartner inte vill riskera de begränsningar som Sverige har på tredjelandsexport. Skillnaden i restriktivitet mellan olika staters regelsystem föreligger redan i dag samtidigt som svensk industri har ett omfattande internationellt samarbete. Att ingen annan stat i dag har ett demokratikriterium i sitt exportkontrollregelverk kommer att vara en faktor som vägs in av samarbetspartnern om ett samarbete ska inledas och torde i detta sammanhang vara en försvårande faktor för att sådant samarbete ska komma till stånd.

Konsekvensbeskrivning

De förändringar som föreslås i exportkontrollen av krigsmateriel, inkluderande förslaget om att skärpa exportkontrollen till icke-demokratiska stater, kommer att kräva att resurser tillförs ISP. Nya handläggarresurser kommer att krävas för att omhänderta förslagen om bl.a. ökad rapportering, fördjupade krav på beslutsunderlag, införandet av ett demokratikriterium samt ökad efterkontroll. Utöver ökade resurser genom personalförstärkningar krävs även ökade resurser för att omhänderta förändringar i bl.a. ärendehanteringssystem och ökade resekostnader. Uppskattningsvis rör det sig om 4–5 miljoner kronor årligen som bl.a. ska täcka 4–5 årsarbetskrafter.

För vissa kommuner utgör försvarsindustrin ett dominerande inslag. Det föreligger emellertid svårigheter att redogöra för vilka de faktiska konsekvenserna blir av kommitténs förslag och därmed också för hur förslagen kan komma att påverka dessa kommuner. Några kommuner har inkommit med yttranden om försvarsindustrins betydelse för sina respektive regioner. Av dessa framgår bl.a. vikten av att ett större exportföretag finns i regionen och som verkar på den internationella markanden då sådana företag bidrar till att mindre företag kan slå sig in på exportmarknaden. Om en minskad krigsmaterielexport leder till att försvarsindustriföretagens utvecklingsavdelningar försvinner eller flyttar skulle detta också drabba regionens utveckling. Ett sådant scenario skulle förändra hela strukturen för näringslivet och påverka den ekonomiska utvecklingen i regionen på ett negativt sätt.

Summary

Remit

On 19 May 2011, the Riksdag requested that the Government present proposals for new legislation on military equipment, with the aim of tightening controls on exports of military equipment to non-democratic countries.¹ On 1 June 2012, the Government adopted terms of reference (ToR 2012:50) and appointed a parliamentary committee consisting of representatives of all the parties in the Riksdag.

The overall remit for the committee is to review the export controls on military equipment and make proposals regarding how the control system should be designed in the future. The remit includes:

- Examining future Swedish export controls on military equipment and the regulatory framework surrounding these. The main purpose of the inquiry is to submit proposals for new military equipment legislation with the aim of tightening controls on exports to non-democratic countries.
- Proposing the factors that should be taken into consideration in order to establish whether or not a country is a democracy and that should form the basis for assessing applications for licences to export military equipment from Sweden.
- Examining how the controls on the export of military equipment to non-democratic countries will be tightened.
- Examining the consequences of tightening controls on the export of military equipment to non-democratic countries, for

¹ Report 2010/11:UU3 and Parliamentary Communication 2010/11:261.

example the impact of the proposal on Sweden's wider bilateral relations.

- Examining what should be regarded in the future as follow-on deliveries.
- Study and survey export control systems in other partner countries, in particular their controls on the export of military equipment to non-democratic countries.
- Examining the possibility of improving openness and transparency in Swedish export controls.
- Analysing and assessing whether military equipment legislation needs to be amended for clarification.
- Describing how the joint position, the Swedish guidelines on military equipment exports and Sweden's Policy for Global Development have been put into practice and whether this has changed over time.

In addition, the committee's remit has included examining the suitability of introducing financial penalties into the Military Equipment Act and the Dual-use Items and Technical Assistance Control Act. The committee reported this remit in the interim report *Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet* (*Penalty-shift – more effective sanctions in the area of export controls*) (SOU 2014:83), which was presented in December 2014.

With regard to the remit to report on the development of practice etc., the committee has turned to the Inspectorate of Strategic Products (ISP) and asked it to describe the situation in this area. There is no reason for the committee to present its own account alongside that provided by the ISP, as it would be mainly based on the agency's account. In this respect, the committee has therefore chosen to present the ISP's account in its entirety as an annex to this report.

Background

Introduction

Sweden has a domestic defence industry for security and defence policy reasons. The industry is dependent on authorisation of its activities by the Swedish Government as licences are required for the manufacture, supply and export of military equipment. A fundamental condition to be met for such a licence to be granted is that the Swedish Government has a need to do so in terms of security and/or defence policy.

Exports of military equipment have been regulated in law in Sweden since the First World War. Government controls have been developed, adapted and tightened over the course of time. The controls have been tightened both by increasing the number of products that have been controlled and by setting ever stricter requirements for licensing. With regard to the concept of export controls, it can be noted that it covers more than just monitoring and assessment of the actual export, i.e. when products and know-how are exported from the country. Export controls include all the assessment and monitoring measures taken throughout the life cycle of the products, from manufacturing to border crossing and post-control at the recipient, both within Sweden and outside its borders. The ultimate purpose of export controls on military equipment can be said to be the political endeavour to make sure that the military equipment exported from Sweden goes to recipient countries acceptable to us.

Sweden has chosen to allow exports of military equipment to a certain extent for security, defence and foreign policy reasons. This trend has been reflected in Swedish legislation in an ever stricter set of rules. As well as exports of military equipment, export controls on military equipment cover the manufacture of military equipment, supply of military equipment and certain agreements on manufacturing rights etc. for military equipment. The controls apply both to equipment designed for military use and to technical support regarding military equipment that, according to the Government regulations, constitutes technical assistance.

Applicable rules on export controls relating to military equipment

Previously it was the Government that assessed all cases relating to export licences. Since 1996 almost all cases have been assessed by the administrative authority ISP. The ISP is a director-led agency, which means that it is the Director-General who is ultimately responsible for all decisions made by the authority. However, the Government retains the power to assess precedent-setting cases and cases of particular importance in order to consequently be able to manage the development of practice and adapt it to changing security, defence and foreign policy requirements. In some cases the ISP seeks the opinion of the Export Control Council (ECC). The ECC is a parliamentary advisory body for export control issues. The Council is appointed by the Government and consists of members representing all the parties with seats in the Riksdag. The recommendations made by the ECC on how a particular case should be assessed are not binding on the ISP or the Government. It is the Director-General of the ISP who decides which cases are to be handed over to the Government for a decision and in which cases the ECC is to be consulted. The Government can decide that certain types of cases are always to be handed over to the Government, for example that cases concerning a particular designated country or region are always to be handed over.

The Military Equipment Act contains a general ban on the manufacture, supply and export of military equipment and on the provision of technical assistance to anyone outside Sweden. The Act also states that such activity may be undertaken if a licence for that purpose is granted. Under the Military Equipment Act, licences may only be granted if there are security or defence policy reasons for doing so, and provided there is no conflict with Sweden's foreign policy. This provision constitutes the fundamental condition to be met for the assessment of licence applications and indicates what the assessment should focus on. The provision was introduced into the Act at the time when the ISP was established in 1996.

The Government Bill which led to the formation of the ISP states that security, defence and foreign policy considerations are to be the decisive factor in assessing cases and that this is ensured

by incorporating the provision mentioned into the Act. Beyond this overarching provision, the Act does not contain any further instructions on what is to be taken into account in assessing applications for licences. Guidance on assessing whether licences are to be granted can, however, be found in the Swedish guidelines on military equipment exports and other cooperation with foreign partners contained in the preparatory materials for the Military Equipment Act.² These guidelines represent the principles that the Government has established in practice and that are to provide guidance in assessing applications for licences. The criteria in the EU's Common Position on Arms Exports and the UN Arms Trade Treaty which Sweden has undertaken to comply with are also taken into account in this assessment.

The guidelines make a distinction between what are known as unconditional and conditional obstacles. Unconditional obstacles are obstacles that prohibit export despite the fact that export may be called for on the basis of defence or security policy considerations. It follows from the guidelines that such obstacles exist and that a licence must not be granted if this would contravene international agreements to which Sweden is a party, if this would contravene decisions by the UN Security Council or if this would contravene international law on exports from a neutral country during war. Other foreign policy obstacles that follow from the guidelines are what are known as conditional obstacles. Such an obstacle exists if widespread and gross violations of human rights occur in the recipient country, if the country has internal armed unrest or is in an armed conflict with another country or if such a risk exists. When a conditional obstacle is present, the guidelines stipulate that a licence should not be granted. In cases where there are no unconditional obstacles, an overall assessment should be made in which account is taken of all circumstances significant to the case. The guidelines can be said to be an instrument of balance where factors in favour of export must be weighed against factors militating against export.³ Thus, this means

² Govt Bill 1991/92:174 p. 41f. The guidelines have been approved by the Riksdag (report 1992/93:UU1, Parliamentary Communication 1992/93:61).

³ This has been pronounced by the Committee on Foreign Affairs; see for instance report 2003/04:UU3.

that a licence can be granted in a case even if conditional obstacles exist.

The guidelines distinguish between the two categories of military equipment: military equipment for combat purposes and other military equipment. The category of military equipment for combat purposes in principle consists of products with a destructive effect, while the category of other military equipment is made up of non-destructive products. In assessing applications for licences a distinction is made between military equipment for combat purposes and other military equipment, where stricter requirements are set for allowing the former than the latter.

The defence industry, its market and military equipment exports

Like many other product markets, the military equipment market is global, but this market is not governed solely by traditional market economy and technical factors. The military equipment market is instead governed by parameters and conditions other than those of purely a business economics nature. The political involvement of states means that the military equipment market differs substantially from other markets. The potential customers in the military equipment market principally consist of countries, and it is also countries that decide to whom the defence industry may export.

The Swedish defence industry has undergone dramatic and extensive structural change since the current military equipment legislation came into force on 1 January 1993. Reduced orders from the Swedish Armed Forces have meant that exports have become necessary and crucial in enabling the domestic defence industry to retain technical expertise and capacity. Most of what the defence industry manufactures today is exported to other countries. As a result of the extensive structural changes undergone by the defence industry, the industry has been internationalised in recent decades. Large parts of the Swedish defence industry today are owned by foreign companies or by shareholders in an international market. Those companies where the parent company has a registered office in Sweden in turn have subsidiaries in other countries.

The global military equipment market is dominated today by six countries (United States, Russia, France, United Kingdom, Germany and China). These countries account for around 80% of all military equipment exports. Swedish military equipment exports have been around 1% of total Swedish exports for a number of years. Swedish exports of military equipment totalled SEK 7.9 billion in 2014. This was a decrease in exports of around 33% compared with 2013, when exports totalled SEK 11.9 billion. It is apparent from the statistics that exports fluctuate over time. Exports in 2012 were SEK 9.7 billion, which was a decrease compared with 2011 when exports totalled SEK 13.9 billion, the highest level of exports recorded to date. It further follows from the military equipment export statistics that sales of major weapons systems have a great impact on export statistics. Sales of major weapons systems to countries other than Sweden's traditional partner countries have increased in recent years, which has led to a certain shift in Swedish military equipment exports from western countries to other countries.

A policy in flux – how the defence industry and military equipment exports are viewed

The policy areas that govern export controls policy are security, defence and foreign policy. These are not static policy areas; rather, they change over time. The traditional elements in foreign policy behind the fundamental ban on military equipment exports, i.e. a desire to stay out of the armed conflicts of other countries, as well as work on arms control, are generally applicable. In addition, the overarching foreign policy objective to contribute to peace and security and promote human rights has had a great impact on the formulation of the export control rules. It follows from the guidelines that military equipment exports may lead to a conflict of aims and interests arising between foreign policy on the one hand and security and defence policy on the other.

Export controls policy is also affected by the changes that take place in security and defence policy. The changes that have taken place in these areas have affected the view taken of both the domestic defence policy and military equipment exports. In defence policy the changed supply of equipment has perhaps the

greatest impact on the Swedish defence industry at present. Both the Government and the Riksdag now take a positive view of the defence industry developing and producing military equipment not intended solely for the Swedish Armed Forces. Developments in security policy in themselves have provided more reasons for granting military equipment export licences, not least as a consequence of globalisation and the broadened concept of security. This does not just cover the country's own physical territory; security of flow has also become crucial to the broadened concept of security.

The committee's proposals for the design of future Swedish military equipment export controls

Introduction

The committee proposes a number of different measures, each of which makes military equipment export controls more stringent. Most of the proposals made by the committee do not only have a bearing on the assessment of applications for licences to export to countries that are non-democratic. The proposal that has a special bearing on non-democratic countries is the committee's proposal to introduce a specific democracy criterion into the guidelines.

With regard to the regulatory framework for export controls, the committee proposes that the current structure be retained. This means that the Military Equipment Act should continue to indicate what the focus should be on in assessing applications for licences, while the general principles and criteria to be considered in assessing applications for licences are contained in separate guidelines. The guidelines are not to be given statutory status as the assessment of applications for licences is to be based on weighing up the pros and cons in a political sense and not establishing any positive rights that can be reviewed in a legal process.

The Military Equipment Act should continue to uphold a general ban on the manufacture, supply and export of military equipment and on the provision of technical assistance to anyone outside the country. It must be possible for licences to be granted under certain circumstances. Assessments of applications for

licences under the Military Equipment Act should continue to be based on security, defence and foreign policy considerations. The ECC should maintain its role as an advisory body, as this creates the conditions necessary to obtain a broad parliamentary base regarding military equipment export controls. Political responsibility for the decisions made in accordance with military equipment legislation rests ultimately with the Government. This applies in particular to cases relating to vital national security interests. The rules on export controls must make it possible for the Government to fulfil its responsibility for national security.

Proposal for a new Military Equipment Act

The committee proposes that a new Military Equipment Act be enacted. The principal aim is to make the wording of the Act clearer, including by dividing it into chapters. As well as this purely editorial change, for purposes of clarification and information, the Act should explain the systematic nature of the export controls system more effectively than law currently in force, including by stating that the assessment of applications for licences is based on an overall assessment if there is no international obligation that prohibits a licence from being granted.

A factor that has an impact on the assessment of applications for licences is the international obligations to which Sweden is party. In certain cases, under international law, there is an obligation for Sweden to comply with international decisions. This is not apparent from the Military Equipment Act, and the committee regards this as a shortcoming. For purposes of clarification and information, some of the material changes proposed by the committee in relation to tightening export control rules should also be apparent from the wording of the Act, for instance the political responsibility of the Government being clarified, the circle of players required to obtain a licence being expanded to also include Swedish citizens abroad, and Swedish authorities needing a licence to manufacture and supply military equipment. There is a broad political desire on the committee for the Military Equipment Act, for the same purpose, to also provide general instructions on the intended focus of the assessment of

applications for licences regarding exports and other cooperation with foreign partners. It should therefore be apparent from the wording of the Act that the assessment of applications for licences should focus on the democratic status of the recipient country, its respect for human freedoms and rights and the extent to which the country is engaged in armed conflict or is at risk of becoming involved in such conflict. Such clarification does not alter the structure of the export controls rules i.e. the Military Equipment Act specifies the direction that the licensing procedure should have, while the general principles and criteria to be taken into account when considering license applications are presented in separate guidelines. Thus, this clarification does not mean that the assessment of applications for licences switches to being application of a standard. The assessment of applications for licences continues to reflect a political assessment based on political considerations.

In addition, for the purpose of clarification the name of the act should be changed to Act on Control of Military Equipment and of Technical Assistance.

Proposals for structure and formulation of new guidelines

The current written guidelines do not fully reflect the principles and criteria that should underpin the assessment of applications for licences for the export of military equipment, provision of technical assistance to a party abroad or other cooperation with partner countries. The changes that have taken place in security, defence and foreign policy since the guidelines were drawn up must be reflected in them. The proposals made by the committee for tightening military equipment export controls should also be reflected in the guidelines.

The circumstances regarding security, defence and foreign policy for Sweden have changed since the guidelines were drawn up. For example, the need for international cooperation and collaboration in this area has increased. In addition, Sweden has become party to a number of international obligations and undertakings in the area of military equipment export controls, including the EU's Common Position on Arms Exports and the

UN's Arms Trade Treaty (ATT). Although the ISP now takes account of the criteria that follow from these international agreements in its assessment of applications for licences, the criteria have not been incorporated in the Swedish guidelines. This poses a risk of ambiguity as there are differences between the Swedish guidelines on the one hand and the EU's Common Position on Arms Exports and the UN's Arms Trade Treaty on the other. The applicable written Swedish guidelines are not always more restrictive than the criteria that follow from the international obligations. The joint position is more restrictive, for example, as it includes criteria that stipulate that an export licence must not be granted if certain circumstances indicated in the position are present, for example if there is a risk of the military equipment concerned being used for internal repression. This also highlights the principal difference between the international obligations and commitments and the Swedish guidelines. In the Swedish guidelines, as expressed in the conditional obstacles, an assessment must be made of the situation in the potential recipient country as such, primarily with regard to the presence or risk of armed conflict, as well as the human rights situation. Unlike the Swedish guidelines, which assess the recipient country as such, the criteria that follow from the international obligations are based on an equipment-specific approach having to be observed in the assessment of applications for licences.

The fact that the principles and criteria underpinning the assessment of applications for export licences are contained in several documents creates uncertainty and ambiguity regarding export controls policy. This becomes particularly clear in cases where there is no consistency between the principles and criteria contained in these various documents. In the committee's view, the principles and criteria to be respected in the assessment of applications for licences should instead be collated in one document. As a result the guidelines can bring together all national and international principles and criteria that should underpin the assessment of applications for licences.

The committee's remit does not include presenting new guidelines. On the other hand, the committee makes proposals on how new guidelines could be structured and formulated and how the assessment based on these should be made. The committee's

proposal in this context is that the assessment should be made in stages. The assessment of applications for licences should be based on whether a licence is compatible with the international obligations to which Sweden is party. In cases where a licence would contravene Sweden's international obligations, an application for an export licence is to be refused for that reason alone. If there are no international obligations to refuse an application for a licence to export military equipment from Sweden, an overall assessment must be made which firstly takes account of the international criteria Sweden has undertaken to meet in assessing applications for licences, and secondly complies with the national criteria that Sweden has unilaterally decided to introduce into the assessment (the 'conditional obstacles').

Fundamental principles of assessment of applications for licences

If there is no international obligation entailing that a licence cannot be granted, an overall assessment must be made in the assessment of applications for licences. The overall assessment is a total appraisal of the security, defence and foreign policy grounds in favour of and militating against granting a licence under the Military Equipment Act. This procedure is due to the policy areas concerned being weighted differently in different situations. Making an overall assessment when examining an application for a licence ensures that account can be taken of all circumstances relevant to the case. This includes a country possibly being eligible as a recipient of certain military equipment from Sweden, while some types of military equipment should be exempted. A more restrictive attitude is to be adopted with regard to military equipment for combat purposes, i.e. equipment which in everyday language consists of weapons, than for other military equipment. In cases where an unconditional obstacle is present (i.e. if Sweden has undertaken not to grant licences based on an international obligation) the application assessment process is to be concluded without a licence being granted.

International obligations

In the current Swedish guidelines Sweden's international obligations regarding military equipment export controls are regulated in the 'unconditional obstacles'. Unconditional obstacles exist if exporting military equipment would contravene an international agreement to which Sweden is party, a decision of the UN Security Council or international law on exports from neutral countries during war. By adopting the EU's Common Position on Arms Exports, Sweden undertook to comply with certain criteria in its assessment of applications for military equipment export licences. The obligations that follow from the UN's Arms Trade Treaty have also subsequently been added.

The committee's view is that, as far as possible, the international obligations should be reproduced verbatim in the guidelines. As the international agreements make use of different terms, it must be ensured in wording such guidelines that the terms used are those that are the most restrictive, thus ensuring that Sweden meets its international obligations.

Proposal for the introduction of a democracy criterion

The committee proposes that a democracy criterion be introduced into the guidelines. Under this criterion, the democratic status of the recipient country must be a key condition in the assessment of applications for licences. As a result of introducing a democracy criterion, the democratic status of a country is highlighted more clearly as an important foreign policy factor in the overall assessment made in each individual case. Granting a licence to export military equipment to a country that has severe shortcomings in terms of its democratic status can be regarded as legitimising or giving political support to the regime in office. This in turn may counteract Sweden's overarching foreign policy objective to promote democracy and human rights. A national democracy criterion based on the recipient country as such complements the current conditional obstacles in the applicable guidelines. The necessary basis is consequently created for an overall assessment of the objectives that have been especially highlighted in foreign policy. It can generally be said that the

greater the democratic deficit, the more foreign policy reasons there are for not granting a licence.

The committee's proposal for the introduction of a democracy criterion is based on the fact that an assessment of whether a country can be regarded as a democracy or not must take account of both the presence of democratic institutions (formal democracy) and how well these institutions work in practice (real democracy). For it to be possible for a country to be regarded as a democracy, it is required to fulfil certain fundamental requirements and have certain democratic institutions in place. The democratic institutions set the frameworks for how popular participation in elections to the country's political assemblies is guaranteed. Democracy requires that popularly elected representatives can be held to account and that there is a distribution of power between certain institutions of democracy. The existence of political parties, independent media and active non-governmental organisations which are allowed to operate freely is also a basic requirement. In addition it is a requirement that all citizens have knowledge of their rights and an opportunity to avail themselves of these rights.

The democratic deficit in those countries that are to be regarded as non-democratic can differ markedly. The democratic status of a country should be assessed so that account can be taken of the range that may exist between different countries – everything from consolidated democracies to countries with extensive shortcomings in terms of their democratic status. No predetermined dividing line between countries to be regarded as democratic and non-democratic can be established. It is thus not possible to decide in advance which countries can be categorised as one or the other. The democratic status of a country must therefore be assessed on a case-by-case basis. The committee proposes that the democratic status of a country can be suitably assessed on the basis of the following fundamental criteria.

- Occurrence of open and fair elections, with universal and equal suffrage.
- That these elections are 'effective' in the sense that they relate to the senior positions in the country, and that these in turn have control over the territory of the country.

- That a number of political freedoms and rights are also maintained between elections, in particular freedom of opinion (which includes freedom of expression and freedom of the press), freedom of organisation and assembly, and associated freedom from oppression and repression.

Further guidance on how an assessment should be made is to be based on the elements which the UN General Assembly has established as essential to a democracy. These include:

- Respect for human rights and the fundamental freedoms, including freedom of religion, association, assembly, expression and opinion.
- The right of the citizens to take part in attending to general matters, directly or through freely elected representatives, and the right to be elected in periodically held free and general elections.
- The presence of universal and equal suffrage (voting should be secret to guarantee that the will of the people is freely expressed).
- That the political system is a pluralistic system with political parties and organisations.
- Respect for the principle of the rule of law, including distribution of power between executive, judicial and legislative institutions, and the independence of the justice system.
- That public administration is open and accountable.
- Existence of free, independent and pluralistic media.

Proposals for amendment of the conditional obstacle in relation to human rights

The currently applicable obstacle relating to human rights means that a licence should not be granted for a country in which gross and widespread violations of human rights occur. The concept of gross and widespread violations of human rights thus constitutes a 'threshold' for when this conditional obstacle is to be regarded as

being present. It follows from the practice that has emerged regarding the interpretation of gross and widespread violations that it has principally concerned violations of people's physical safety. The interpretation of what constitutes gross violations of human rights includes genocide, extrajudicial and summary execution, enforced disappearance, slavery and slave trading, extrajudicial and summary enforced detention over a long period, torture, crimes against humanity and apartheid. The ISP emphasises in its account of how practice has developed that this list is not exhaustive. Other violations of human rights may thus also be regarded as gross. Furthermore, the ISP states that the interpretation of the term 'widespread' is that it should be a matter of systematic violations of human rights. As a result of the development in practice that has taken place, the concept of gross and widespread violations of human rights has primarily come to refer to people's physical safety. The committee considers that gross and widespread violations of human rights can take place in relation to all human rights – civic, political, economic, social and cultural. A single violation of human rights is not, however, sufficient for the national criterion to be regarded as met. For the obstacle to exist, the violations must be of a particular scope and/or systematic and take place at the behest of the country concerned or through its condoning of or failure to prosecute crime.

To summarise, the committee's view is that the conditional obstacle in relation to human rights has been interpreted too narrowly. The threshold at which it is to be applicable should therefore be lowered. The committee considers that the term 'serious' should be used instead of 'gross', firstly to highlight this change and secondly because the international obligations to which Sweden has become party in the area use the term 'serious'.

The committee considers that the regulations should continue to uphold the principle that compliance of a potential recipient country with human rights in a broad sense is to be taken into account. Not solely basing the assessment of human rights on an equipment-specific approach involves a substantially more restrictive attitude in assessing applications for licences than follows from international obligations. The equipment-specific approach contained in the international obligations and commitments should therefore continue to be supplemented in the

new guidelines by a national obstacle regarding the human rights situation in the recipient country. It is to follow from such an obstacle that a country's respect for human rights shall be a key condition in the assessment of applications for licences and means that the overall human rights situation in a potential recipient country must be assessed. Licences should not be granted to a country in which serious violations of human rights occur and which in some sense are systematic. Because the assessment of applications for licences must be made on a case-by-case basis and be based on an overall assessment, all the circumstances in the individual case are to be taken into account in assessing whether widespread and serious violations of human rights are considered to occur in a particular country.

Proposals for the design of obstacles relating to human rights and democratic status

In view of the strong correlation that exists between a country's respect for human rights and its democratic status, the committee proposes that these should be treated jointly in the guidelines. The committee proposes that the following wording be introduced into the guidelines:

Respect for human rights and the democratic status of the recipient country are key conditions in assessing applications for licences. A country's democratic status is assessed on the basis of the existence of democratic institutions, the country's respect for democratic processes and civic and political rights. The worse the democratic status, the less scope there is for licences to be granted. If serious and widespread violations of human rights or grave shortcomings in democratic status occur, they constitute obstacles to the granting of licences.

Proposal to retain the conditional obstacle in relation to armed conflicts

The foreign policy obstacle that military equipment should not be exported to a country involved in armed conflict with another country, a country embroiled in an international conflict that is in danger of turning into armed conflict or a country where there is internal armed unrest, remains applicable. There is equivalence to

this conditional obstacle in both the UN Arms Trade Treaty and the EU's Common Position on Arms Exports. The fact that this circumstance exists in both the Swedish regulations and in international rules means that there is some overlap between the guidelines and international obligations. However, the point of departure for assessment differs in the different sets of rules. The national assessment of applications for licences considers the recipient country as a whole, while the international obligations are based on what kind of military equipment is to be exported. In view of this, the sets of rules complement one another. The committee therefore considers that the conditional obstacle relating to armed conflicts should be retained as a national obstacle.

Proposal for the Policy for Global Development to be taken into account in the assessment of applications for licences

The committee considers that the assessment of applications for licences should contain a requirement that an analysis be made of how a military equipment export for which a licence is granted may affect the objectives of the Policy for Global Development (PGD) adopted by the Riksdag. This should take place, in the committee's view, by it being made clear in the guidelines that the PGD is to be taken into account in assessing applications for licences. In reaching decisions an assessment must be made of what impact the export of military equipment is expected to have on the fulfilment of PGD objectives.

The committee proposes that the guidelines be supplemented as follows:

In assessing applications for licences to export military equipment, provide technical assistance to anyone abroad or other cooperation with foreign partners on military equipment, particular account is to be taken of consistency with the Policy for Global Development (PGD). An analysis is to be made in applicable cases from which it is apparent whether the intended export of military equipment may counteract efforts to meet objectives set in the PGD.

Proposals concerning follow-on deliveries

To enable the domestic defence industry to operate in the export market, the requirements of the purchasing country for security of supply must be taken into account in the export controls regulations. It is therefore particularly important to regulate clearly in the rules on export controls how the issue of security of supply is to be addressed.

The current guidelines state that follow-on delivery means spare parts for previously exported military equipment, ammunition related to previously exported military equipment or exports where it would otherwise be unreasonable not to grant a licence. The concept of follow-on delivery does not appear in the guidelines, but does appear in the text on motivation in the guidelines, without any exhaustive definition being given. What is to be regarded as follow-on delivery has instead been clarified by development of practice. The follow-on delivery situations have been divided into different types, which in turn can be divided into three sub-groups: spare parts for previously supplied military equipment, specific ammunition for previously supplied military equipment and deliveries directly related to previously granted export licences where it would be unreasonable not to grant licences. In the assessment of the latter type of follow-on delivery, an assessment of unreasonableness ought to recur more frequently than in the other types of follow-on delivery included in this sub-group.

The committee proposes that the interpretation of what constitutes a follow-on delivery be made narrower than currently follows from the guidelines and from the development of practice that has taken place. In the committee's view, the follow-on delivery types of replacement delivery, supplementary delivery, recurring acquisition and related equipment should not automatically be regarded as a follow-on delivery. In those cases where there is a clear direct correlation between previously granted export licences and current export, such export is to be regarded as a follow-on delivery. This is the case, for example, with regard to upgrading previously delivered weapons systems or maintenance equipment for such systems. For a direct correlation to be considered to exist, however, there must be a direct link to the products previously exported. A follow-on delivery case, like any

other export case, must be assessed on the basis of applicable sets of rules. However, it follows from the guidelines that there is a presumption of assent with regard to follow-on deliveries, provided that there are no unconditional obstacles.

The presumption of licences being granted for follow-on deliveries is to remain, but an assessment must always be made in the individual case to ensure that licences do not conflict with Sweden's international obligations or if the recipient country has not fulfilled its undertakings to Sweden which may, for example, follow from an end-user certificate. The presumption should be breached in such situations. Furthermore, in assessing applications for licences, account is also to be taken of whether the situation in the recipient country has substantially worsened in comparison with the situation that prevailed when the original decision was made. The ECC should be consulted in such cases. In addition, the ECC should be consulted in cases where a reasonability assessment must be made in relation to whether a particular export is to be regarded as a follow-on delivery. The committee proposes that the following rule on follow-on delivery be introduced into the guidelines:

Licences should be granted for follow-on deliveries. Follow-on delivery means the export of spare parts, ammunition and other deliveries, for example maintenance equipment and upgrades, which are directly related to previously delivered military equipment.

Remit to survey the export controls systems of other partner countries

The committee notes that none of the countries studied has a 'democracy criterion' in its regulations. The committee further notes that the Swedish rules on export controls differ in several respects from the rules in the countries studied. Sweden is alone in having transferred the assessment of applications for licences as a general rule to an administrative authority, instead of assessment being handled directly by the Government. A further difference is that the underlying principle in Sweden is that exports of military equipment in general are prohibited, but that exemptions from this ban can be granted if there are defence or security policy reasons for doing so. Some countries have a similar basic premise. For the

majority of countries in the comparison, however, the basic premise is that the export of military equipment is in principle permitted, but that export licences will not be granted under certain circumstances. This difference is likely to be explained by the countries studied prohibiting exports ultimately to prevent valuable technology and/or knowledge ending up in the hands of the wrong user, and applications for licences being assessed on the basis of an equipment-specific assessment that includes both end-user and end-use, instead of reviewing the recipient country as such.

Remit to increase openness and transparency in Swedish export controls

The committee proposes several measures, each of which increases openness and transparency in the export control of military equipment. It is proposed that, in relation to the general public, greater clarity be provided on the reasons for the decisions, the Government take political responsibility more clearly than at present for decisions made and that official reporting on export controls be enhanced. The possibility of political accountability for decisions made is improved by increased openness and transparency. Improvements regarding reporting should also be made in relation to the Riksdag, regarding both unclassified and classified information. The 'prior notices' (the committee's proposal is that, in future, these should be termed preliminary assessments) should be reported to the Riksdag, thus ensuring greater transparency on the decisions made by the Government and the ISP, including the weighing-up that has taken place in each individual case and the fact that the Riksdag is informed about the recommendation made by the ECC. This must take place in consideration of the fact these cases are often covered by secrecy, principally defence, foreign-policy and commercial secrecy. It is proposed that, in addition to ordinary members of the ECC, deputy members should also be appointed. The committee further proposes that a system of post-controls be introduced to ensure that the products and the know-how supplied reach the intended end-user.

In addition it is proposed that the Government, in its annual written communication to the Riksdag, should provide more detailed information about the applications for export licences granted and refused, as well as more information concerning what actual exports have taken place. With regard to granted export licences, the written communications should indicate the licences granted broken down into the various categories in the EU military list, together with a brief description of the transferred or exported military equipment. Information should also be provided on the identity of the end-user. This should be based on four categories: military, police, other government authority and industry. The data on actual exports should indicate the quantity or number of products exported and a description of the military equipment. In cases where the number cannot be stated, for example due to commercial or foreign-policy secrecy, this should be indicated.

It is further proposed that a separate account be given through case studies. These should cover decisions to grant military equipment export licences in cases where there is an obvious conflict of interest between security and defence policy on the one hand and foreign policy on the other. The account given should, as far as possible, describe how the different policy areas have been weighed against each other and clarify why one particular area of policy weighed more heavily than another.

It is proposed that the monthly reports presented by the ISP on granted export licences be made more detailed. This can be achieved by these reports also detailing sales of military equipment broken down by recipient country and product based on the category areas in the list of military equipment. It is further proposed that a more in-depth account be given of exports of small arms and light weapons. Hunting and sports weapons should also be reported separately in the account given.

Finally it is proposed that post-controls be carried out continuously. However, to enable this, end-user certificates must be worded in such way as to make this possible. The end-user certificates must consequently be revised to ensure that the recipient country approves post-controls being carried out. The focus in post-controls should be firstly on military equipment where there is a great risk of diversion to an unintended recipient and secondly on military equipment where there is interest on the

part of Sweden in ensuring that the technology and/or technical know-how that is exported is not disseminated. Procedures for the organisation of post-controls should be devised by the ISP as the licensing authority, following collaboration with affected authorities and with the defence industry.

The committee considers that decisions following from the Military Equipment Act should as far as possible be presented to the public, particularly with regard to military equipment export licences granted. With regard to granted and published decisions, the committee does not see any obstacle to a member of the ECC describing their recommendation, including the factors weighed up in an individual case.

Consequences if export controls for non-democratic countries are tightened

The issue of granting export licences for military equipment involves substantially more considerations than merely the question of the export as such. The issue of military equipment exports is ultimately concerned with Sweden's defence, security and foreign policy. Granting an export licence in an individual case has consequences for all these policy areas to a greater or lesser extent.

The intention behind the proposed tightening of the rules is to make exports of military equipment to non-democratic states more difficult. This will have consequences for Swedish military equipment exports.

Predicting how tightened rules for exports of military equipment to non-democratic countries will affect actual exports is, however, difficult in view of the factors of uncertainty that exist. It is not possible to make a quantitative analysis of this expected decrease in a meaningful manner. In view of this situation, a general account is given of how reduced military equipment exports may affect the domestic defence industry and how this in turn may affect the supply of military equipment to the Swedish Armed Forces, Sweden's prospects of entering into international cooperation on military equipment, Sweden's prospects of taking part in international peace and security missions, and the financial consequences for the defence industry and for the economy at large.

A direct consequence of reduced exports is that company revenues decline. It can generally be said that this leads to a deterioration in the competitiveness of companies and therefore in their prospects of retaining both capacity and expertise to operate at the forefront of technology. More restrictive export control rules will adversely affect the competitiveness of Swedish companies in comparison with companies from other countries.

The Swedish Armed Forces have a large number of military equipment systems in operation that have been manufactured by the Swedish defence industry, which means that there is a relationship of dependence on the domestic defence industry to maintain these equipment systems. Exporting these systems creates opportunities for cost-sharing with the purchasing country/countries for operation, upgrades and development of the systems. Reduced exports are likely to lead to a rise in the costs of military equipment supply to the Swedish Armed Forces.

By being able to retain some expertise, defence-industry capability and capacity, Swedish scope for action is also created in order to have access in the future to certain technology and industrial capacity if a need for particular technological expertise were to arise on the basis of benefit to defence. It may be noted that it has been possible to retain a certain level of expertise in Sweden thanks to individual export deals, and there is a risk of this being made more difficult by the committee's proposals for tightening export controls on non-democratic countries.

The shift that has taken place in the boundaries between defence agencies and the defence industry in terms of technical expertise has indirectly led to a greater need for the defence industry to retain technical expertise in particular in Sweden. Cuts in government R&D budgets combined with increased investments by the defence industry in R&D have also led to increased dependence on the defence industry to maintain expertise within the country. Reduced export revenues will mean that defence industry companies will have fewer resources to earmark for R&D.

Having rules on export controls that are more restrictive than in potential partner countries is generally likely to mean that Sweden becomes a less attractive partner. This is particularly the case because a potential partner does not wish to risk the restrictions Sweden imposes on third-country exports. The difference in

restrictiveness between the regulatory systems of different countries already exists today, at the same time as Swedish industry has extensive international cooperation. The fact that no other country at present has a democracy criterion in its export control rules will be a factor weighed into the equation by the partner if cooperation is to be initiated, and in this context is likely to be a complicating factor in bringing about such cooperation.

Impact assessment

The changes proposed in military equipment export controls, including the proposal to tighten the control of exports to non-democratic countries, will necessitate allocating resources to the ISP. New administrative resources will be required to deal with proposals for example on increased reporting, more detailed requirements for the basis on which decisions are made, the introduction of a democracy criterion and greater post-control. As well as increased resources through increased staffing levels, greater resources are required to manage changes for example in case management systems and for increased travel expenses. It is estimated that a sum of SEK 4–5 million annually is required to cover the cost of 4–5 full-time equivalent staff and other expenses.

The defence industry is a dominant feature of some municipalities. However, it is difficult to describe what the actual consequences of the committee's proposals will be and therefore also how the proposals will affect these municipalities. Some municipalities have submitted statements on the significance of the defence industry for their particular regions. These make clear the importance of a major export company being located in the region and operating on the international market as such companies contribute towards smaller companies being able to break into the export market. If reduced military equipment exports lead to the development departments of defence industry companies disappearing or moving, this would also affect the development of the region. Such a scenario would change the whole structure of the business sector and have an adverse impact on economic development in the region.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd

Häri genom föreskrivs följande

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål och omfattning

1 § Denna lag gäller dels kontroll av materiel som är utformad för militärt bruk och som utgör krigsmateriel, dels kontroll av tekniskt bistånd avseende krigsmateriel.

Regeringen anger genom föreskrift vad som utgör krigsmateriel och vad som utgör tekniskt bistånd.

Regeringen informerar riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt denna lag.

Definitioner

2 § I denna lag förstås med

certifiering: en certifiering som ger en mottagare av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd här i landet rätt att ta emot krigsmateriel eller tekniskt bistånd, som överförs till Sverige från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) enligt ett generellt överföringstillstånd, vilket har offentliggjorts av ett EES-land,

generellt tillstånd: ett tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket som direkt ger en leverantör här i landet rätt att till en eller flera

kategorier av mottagare i ett annat land föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet,

generellt överföringstillstånd: ett tillstånd som har utfärdats av en nationell myndighet i ett annat EES-land än Sverige, vilket direkt ger en leverantör i det landet rätt att till en eller flera kategorier av mottagare i ett annat EES-land överföra sådan krigsmateriel eller sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet,

globalt tillstånd: ett tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket som ger en enskild leverantör rätt att till en eller flera mottagare eller kategorier av mottagare i ett eller flera andra länder föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet,

individuellt tillstånd: ett tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket som ger en enskild leverantör rätt att föra ut krigsmateriel eller lämna tekniskt bistånd som avser en angiven kvantitet specificerad krigsmateriel som ska vidarebefordras i en eller flera transporter till en mottagare i ett annat land,

tillhandahållande: försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling,

tillverkning: framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel,

tillverkningsrätt: varje rätt att tillverka krigsmateriel,

transitering: transport av krigsmateriel eller tekniskt bistånd genom ett eller flera EES-länder utöver ursprungslandet och det mottagande landet,

överföring inom EES: en förflyttning eller annan rörelse av krigsmateriel eller tekniskt bistånd från en leverantör i ett EES-land till en mottagare i ett annat EES-land,

överföringstillstånd: ett tillstånd som kan vara generellt, globalt eller individuellt och som har utfärdats av en nationell myndighet i ett annat EES-land än Sverige, vilket ger en leverantör i det landet rätt att till en mottagare i ett annat EES-land överföra krigsmateriel eller tekniskt bistånd.

Lagens disposition

- 3 § Lagen innehåller bestämmelser om
1. Tillståndsprövningen m.m. (2 kap.),
 2. Tillståndspliktig verksamhet m.m. (3 kap.),
 3. Övrigt om tillstånd (4 kap.),
 4. Certifiering (5 kap.),
 5. Skyldighet att lämna information m.m. (6 kap.),
 6. Överklagande (7 kap.), och
 7. Sanktionsbestämmelser m.m. (8 kap.).

Angående märkning av vapen m.m.

4 § I 2 a kap. vapenlagen (1996:67) finns bestämmelser om märkning av vapen och vapendelar vid tillverkning och införsel samt om märkning av förpackning med ammunition vid tillverkning.

2 kap. Tillståndsprövningen m.m.

1 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer prövar frågor om tillstånd, förbud, undantag i enskilda fall och certifiering enligt denna lag.

Har regeringen bemyndigat en myndighet att pröva frågor enligt första stycket ska myndigheten, med eget yttrande, lämna över ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Det gäller dock inte ärenden om certifiering.

Regeringen får meddela föreskrifter om när en bemyndigad myndighet enligt första stycket ska överlämna ärenden till regeringen.

Hur ett ärende om tillstånd m.m. inleds

2 § En ansökan om preliminär bedömning, tillstånd eller certifiering ska vara skriftlig.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas i en ansökan.

3 § Om en ansökan är ofullständig ska sökanden anmodas att inom viss tid komplettera denna. Om sökanden inte efterkommer anmodan ska ansökan avvisas.

Utgångspunkter för prövningen

4 § All tillverkning, tillhandahållande, utförsel, utbildning och annan verksamhet rörande krigsmateriel samt lämnande av tekniskt bistånd därtill är otillåten om inte tillstånd beviljas enligt denna lag eller annat föreskrivs i lagen.

Tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller utrikespolitik i övrigt.

5 § Tillståndsprövningen ska, förutom när de internationella förpliktelserna medför att tillstånd inte får lämnas, baseras på en samlad bedömning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive talar emot att tillstånd beviljas.

Vid tillståndsprövningen avseende utförsel och annan utlandsamverkan ska särskilt avseende fästas vid den mottagande statens demokratiska status, statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig i väpnad konflikt eller om staten riskerar att hamna i en väpnad konflikt.

Tillsyn

6 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska stå under tillsyn av den myndighet regeringen bestämmer.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillsynen.

Avgifter

7 § Den myndighet regeringen bestämmer får ta ut en avgift för tillsyn eller tillståndsprövning enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana avgifter.

3 kap. Tillståndspliktig verksamhet m.m.

Tillverkning

1 § Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),

2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverkarens eget bruk,

3. årlig tillverkning för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel.

Tillhandahållande

2 § Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag, svenska medborgare samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

3 § Svenska myndigheter, svenska företag, svenska medborgare samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte utan tillstånd i det enskilda fallet till någon i utlandet tillhandahålla krigsmateriel som finns i utlandet eller uppfinning rörande krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel.

Utförelse och lämnande av tekniskt bistånd

4 § Krigsmateriel får inte föras ut ur landet och tekniskt bistånd får inte lämnas till någon utanför landet utan tillstånd, om inte annat följer av denna lag eller annan författning. I fråga om programvara och tekniskt bistånd likställs med utförelse en överföring till utlandet genom telekommunikation eller på annat liknande sätt.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt första stycket, när det gäller utförelse av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES:

1. om det är fråga om transitering,
2. om den som för ut krigsmaterielen ur landet eller lämnar det tekniska biståndet utanför landet eller mottagaren är en del av ett statligt organ eller en del av försvarsmakten,
3. om det är fråga om leveranser som Europeiska unionen, Nato, Internationella atomenergiorganet (IAEA) eller andra mellanstatliga organisationer gör i syfte att fullgöra sina uppdrag,
4. om utförelsen eller lämnandet är nödvändigt för att genomföra ett samverkande program för krigsmateriel och tekniskt bistånd mellan EES-länder,
5. om utförelsen eller lämnandet är kopplat till humanitär hjälp vid en katastrof eller som gåva i en nödsituation, och
6. om utförelsen eller lämnandet är nödvändigt för eller efter reparation, underhåll, utställning eller demonstration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utförelse av

1. skjutvapen och tillhörande ammunition för enskild persons räkning samt skjutvapen och därtill hörande ammunition för användning vid jakt, tävling eller övning utom riket,
2. skjutvapen för reparation, översyn eller annan liknande åtgärd,
3. skjutvapen som förts in i landet för åtgärd som avses i 2,
4. sådana jakt- och tävlingsskjutvapen och tillhörande ammunition som har förts in i landet i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 13 § b vapenlagen (1996:67).

Avtal om tillverkningsrätt m.m.

5 § Svenska myndigheter, svenska företag, svenska medborgare samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte här i landet eller utom landet utan tillstånd ingå avtal som innebär upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet.

6 § Svenska myndigheter, svenska företag, svenska medborgare samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte här i landet eller utom landet utan tillstånd ingå avtal med någon utom landet om att gemensamt med denne eller för dennes räkning tillhandahålla tekniskt bistånd till någon i utlandet, utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel eller om att gemensamt tillverka krigsmateriel.

Ändring av avtal m.m.

7 § Avtal om tillägg till eller ändring av avtal av det slag som kräver tillstånd enligt 5 § eller 6 § får inte ingås utan tillstånd, om tillägget eller ändringen avser

1. den materiel eller det tekniska bistånd som omfattas av avtalet,
2. vidareupplåtelse eller vidareöverlåtelse av rätt enligt avtalet,
3. rätt att tillhandahålla krigsmateriel eller tekniskt bistånd till mottagare som inte angivits tidigare,
4. förlängning av avtalets giltighetstid, eller
5. bestämmelser om sekretess.

Militärt inriktad utbildning

8 § Militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag, svenska medborgare samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet yrkesmässigt bedriva sådan utbildning utan tillstånd.

Tillstånd behövs inte för utbildning som anordnas av statliga myndigheter som inte är affärsverk eller som anordnas i samband med försäljning av krigsmateriel eller för de anställda i sådana företag som har tillstånd att tillverka krigsmateriel.

4 kap. Övrigt om tillstånd

Preliminär bedömning

1 § En sökande kan efter ansökan få en preliminär bedömning avseende möjligheten att erhålla tillstånd enligt denna lag.

En sådan bedömning är inte bindande vid den slutliga tillståndsprövningen.

Innehav av referensvapen

2 § Den som enligt 3 kap. 1 § har tillstånd att tillverka krigsmateriel eller den som enligt 3 kap. 2 § har tillstånd att tillhandahålla krigsmateriel kan ges tillstånd att inneha vapen och ammunition (referensvapen), om detta behövs för tillverkningen eller tillhandahållandet.

Ett tillstånds giltighetstid m.m.

3 § Tillstånd enligt 3 kap. 1 och 2 §§ får lämnas för viss tid eller tills vidare.

4 § Ett tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket kan vara generellt, globalt eller individuellt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana tillstånd.

Ett generellt tillstånd får inte användas vid utförsel av krigsmateriel eller vid lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

Villkor m.m.

5 § Tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § för ett svenskt aktiebolag får förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Ett tillstånd får också förenas med villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige.

Tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § får även för handelsbolag förenas med villkor avseende ägandet.

6 § Tillstånd enligt 3 kap. 1–8 §§ får förenas med andra villkor än som avses i 5 § samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

7 § Om en mottagare i ett annat EES-land av komponenter till krigsmateriel eller tekniskt bistånd lämnat en försäkran om användning till den myndighet regeringen bestämmer får tillståndet till utförelse av komponenterna inte förenas med villkor om exportrestriktioner, om inte annat följer av tredje stycket.

I en försäkran om användning enligt första stycket ska mottagaren intyga att komponenterna ingår eller ska ingå i dennes egen krigsmateriel eller eget tekniska bistånd och därför inte i sig kan överföras inom EES eller exporteras utanför EES i ett senare skede, utom när det gäller reparation eller underhåll.

Om en överföring inom EES är känslig, får dock regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förena ett tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket med villkor som avses i första stycket.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om att ett generellt tillstånd får förenas med villkor om registrering hos den myndighet regeringen bestämmer före den första användningen av tillståndet.

5 kap. Certifiering

1 § En mottagare av krigsmateriel eller tekniskt bistånd här i landet får efter ansökan certifieras.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka villkor som en certifiering får förenas med, och
2. vilken giltighetstid som ska gälla vid en certifiering.

2 § En certifiering får beviljas om sökanden anses tillförlitlig. Vid bedömningen av tillförlitligheten ska den myndighet regeringen bestämmer särskilt beakta sökandens förmåga att följa villkor i ett överföringstillstånd som innebär begränsningar av export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

Regeringen får meddela föreskrifter om kriterier för bedömning av tillförlitligheten vid prövning av certifiering.

3 § Ett certifikat ska godtas i Sverige om det har utfärdats i ett annat land inom EES i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

4 § Om den myndighet regeringen bestämmer anser att det finns en allvarlig risk för att en mottagare som har certifierats i ett annat land inom EES inte kommer att iaktta villkoren för ett generellt tillstånd eller att den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller Sveriges väsentliga säkerhetsintressen kan påverkas, ska det andra landet underrättas och en utvärdering av situationen begäras.

6 kap. Skyldighet att lämna information m.m.

1 § Information och underrättelse som ska lämnas enligt 2–11 §§ ska lämnas skriftligen.

Marknadsföring m.m.

2 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska, i den ordning regeringen föreskriver, lämna redovisning till den myndighet regeringen bestämmer

1. om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet,

2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 3 kap. 5 eller 6 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldighet och om undantag från denna. Den myndighet regeringen bestämmer får i det enskilda fallet medge undantag från sådan redovisningsskyldighet.

Anbudsunderrättelse m.m.

3 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska underrätta den myndighet regeringen bestämmer innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

1. tillhandahållande av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet,

2. upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt som avses i 3 kap. 5 §, eller

3. tillverkning, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller utveckling av krigsmateriel eller metod för framställning av krigsmateriel som avses i 3 kap. 6 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Den myndighet regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

Den myndighet regeringen bestämmer får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket.

Om villkor

4 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket till utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till en viss mottagare i ett annat land inom EES, ska lämna uppgift till den mottagaren om de villkor om slutanvändning, utförelse och lämnande utanför EES av krigsmaterielen eller det tekniska biståndet som gäller för tillståndet.

Sådan uppgift ska lämnas till mottagaren före det att utförelsen sker eller det tekniska biståndet lämnas.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

Om ägande i utländska rättssubjekt

5 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till den myndighet regeringen bestämmer om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

Uppgifts och underrättelseskyldighet i övrigt

6 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar, till den myndighet regeringen bestämmer lämna deklARATION på heder och samvete rörande den verksamhet för vilken tillstånd har meddelats.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna deklARATION.

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. den som har tillstånd enligt 3 kap. 4 § ska lämna uppgifter om krigsmateriel som förts ut ur landet och tekniskt bistånd som lämnats utanför landet,

2. den som har tillstånd enligt 3 kap. 5 eller 6 § ska lämna uppgifter om ingångna avtal.

7 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § eller den som är certifierad enligt 5 kap. 1 § ska på begäran av den myndighet regeringen bestämmer lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen samt lämna myndigheten tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. Myndigheten har rätt att anlita biträde från andra statliga myndigheter i sin tillsyn.

8 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket till utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett annat land inom EES ska föra detaljerade och fullständiga register över sina överföringar inom EES.

Ett register som avses i första stycket ska omfatta kommersiella dokument som innehåller uppgifter

1. om vilken krigsmateriel som överförts eller vilket tekniskt bistånd som lämnats inom EES, med angivande av dess referens i den förteckning över krigsmateriel som har föreskrivits med stöd av 1 kap. 1 § andra stycket,

2. om mängden och värdet av den krigsmateriel som överförts eller det tekniska bistånd som lämnats inom EES,

3. om tidpunkten för överföringen av krigsmaterielen eller lämnandet av det tekniska biståndet inom EES,

4. om namn och adress på den som överfört krigsmaterielen eller lämnat det tekniska biståndet inom EES och på mottagaren av materielen eller biståndet,

5. om slutanvändning och slutanvändare av den krigsmateriel som överförts eller det tekniska bistånd som lämnats inom EES, om det är känt, och

6. om bevis för att information om ett villkor om begränsning i ett tillstånd när det gäller utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd utanför EES har getts till mottagaren av den krigsmateriel som överförts eller av det tekniska bistånd som lämnats.

Handlingar och uppgifter som avses i andra stycket ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades eller den längre tid som för vissa uppgifter eller handlingar kan vara föreskriven i lag eller annan författning. Uppgifterna ska bevaras i Sverige, i ordnat skick och på ett betryggande och överskådligt sätt.

9 § Den som för första gången avser att använda ett generellt tillstånd ska, vid den tidpunkt som regeringen föreskriver, underrätta den myndighet regeringen bestämmer om det.

10 § Den som ansöker om tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES enligt 3 kap. 4 § första stycket ska, när det gäller sådan materiel eller sådant bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, i samband med ansökan lämna uppgift till den myndighet regeringen bestämmer om att han eller hon har iakttagit de villkor i överföringstillståndet som innebär begränsningar när det gäller export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

11 § Den som har tillstånd enligt denna lag är skyldig att vid ändring i förhållanden som tagits upp i tillståndsansökan anmäla detta till den myndighet regeringen bestämmer i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar.

Om tillståndet avser tillverkning av kemiska produkter, ska tillståndshavaren till den myndighet regeringen bestämmer i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar anmäla ändringar i verksamheten som planeras för pågående kalenderår.

Revisorskontroll

12 § Om en revisor i sin granskningsverksamhet har anmärkt på ett företags efterlevnad av bestämmelserna enligt denna lag och anmärkningen har framförts i en sådan revisionsberättelse som sägs i 9 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) eller 6 § revisionslagen (1999:1079), ska han genast sända in en kopia av revisionsberättelsen till den myndighet regeringen bestämmer. En revisor vid en svensk statlig myndighet har motsvarande skyldighet.

7 kap. Överklagande

1 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas i andra fall än som stadgas i 2 §.

2 § Beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol när det gäller beslut att

1. avvisa en ansökan enligt 2 kap. 3 §,
 2. bestämma en avgift enligt 2 kap. 7 §,
 3. vägra certifiering vid en prövning enligt 5 kap. 1 §,
 4. meddela sanktionsavgift enligt 8 kap. 6 §,
 5. meddela vitesföreläggande enligt 8 kap. 16 §,
 6. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 8 kap. 17 §,
 7. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 8 kap. 17 §,
 8. meddela varning enligt 8 kap. 17 §,
 9. utförelse av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 8 kap. 18 §,
- Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 kap. Sanktionsbestämmelser m.m.

STRAFFRÄTTSLIGA SANKTIONER

Smuggling av krigsmateriel

1 § Bestämmelser om olovlig utförsel och försök därtill finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Övriga straffbelagda gärningar

2 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen

1. bryter mot någon av 3 kap. 1–3 §§, 4 § när det gäller krav på tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd eller 5–8 §§ eller mot förbud som har meddelats med stöd av 6 kap. 3 §, eller

2. genom vilseledande förmår regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att lämna tillstånd enligt någon av 3 kap. 1–3 §§, 4 § när det gäller krav på tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd eller 5–8 §§ och därigenom föranleder att avtal fullföljs, att tekniskt bistånd lämnas till någon utanför landet eller att tillhandahållande kommer till stånd.

Om gärningen har begåtts av oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

3 § Om brott enligt 2 § har begåtts uppsåtligen och det är att bedöma som grovt ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömning om brottet är grovt ska särskilt beaktas om brottet avsett betydande värde, om brottet varit av stor omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.

4 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att göra sådan anmälan som avses i 6 kap. 11 §,

2. i annat fall än som avses i 2 § eller 3 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av

betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

3. bryter mot 6 kap. 8 §,
i ringa fall ska inte dömas till ansvar.

5 § Till ansvar enligt denna lag ska inte dömas, om gärningen är be-
lagd med straff i brottsbalken eller föranleder att administrativ sank-
tion enligt denna lag riktas mot samma person.

ADMINISTRATIVA SANKTIONER

Sanktionsavgift

6 § Sanktionsavgift ska tas ut för de överträdelser som anges i andra
stycket denna paragraf med de belopp som regeringen fastställer i
föreskrift. Avgiften ska vara lägst 10 000 och högst 200 000 kronor.
När avgiften bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och
betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser.

Sanktionsavgift ska tas ut:

1. vid underlåtenhet att lämna underrättelse enligt 6 kap. 3 § eller
9 § eller att lämna uppgifter enligt 6 kap. 4 §, 5 § eller 10 §,
2. vid åsidosättande av villkor eller vid brott mot en kontroll-
eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna
lag,
3. vid brott mot ett skriftligt åtagande som har getts in till den
myndighet regeringen bestämmer enligt en föreskrift som har med-
delats med stöd av 5 kap. 2 § andra stycket.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

7 § Sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om överträ-
delsen samtidigt föranleder att annan administrativ sanktion enligt
denna lag riktas mot samma person.

8 § Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdel-
sen är ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständig-
heterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

9 § Den myndighet regeringen bestämmer beslutar om sanktions-
avgift.

Innan myndigheten beslutar om en avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

10 § Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

11 § En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

12 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om den anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det förutsättningarna enligt 6 § att besluta om avgift har inträffat.

13 § En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

14 § En sanktionsavgift ska återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgifter återbetalas.

15 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska betalas.

Vitesföreläggande

16 § Den myndighet regeringen bestämmer får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Föreläggandet ska delges adressaten.

Ett sådant föreläggande ska även riktas mot staten.

Återkallelse, förbud och meddelande av varning

17 § Tillstånd enligt någon av bestämmelserna i 3 kap. 1–8 §§ eller certifiering enligt 5 kap. 1 § får återkallas slutligt eller för viss tid, om tillståndshavaren eller den certifierade har åsidosatt en föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Under samma förutsättningar får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta att den som för ut krigsmateriel ur landet eller lämnar tekniskt bistånd utanför landet slutligt eller för viss tid inte får utnyttja ett generellt tillstånd.

En återkallelse får inte avse tillstånd till avtal enligt någon av 3 kap. 5–7 §§ som redan ingåtts.

En återkallelse eller ett beslut att inte få utnyttja ett generellt tillstånd gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

Om åsidosättandet enligt första stycket är av mindre allvarlig art kan, i stället för att tillståndet eller certifieringen återkallas eller förbud mot användande av generellt tillstånd utfärdas, en varning meddelas. Om ny mindre allvarlig överträdelse sker inom två år från det att varningen meddelades kan tillståndet eller certifieringen omedelbart återkallas eller förbud mot användande av generellt tillstånd omedelbart utfärdas.

18 § Enligt de förutsättningar som anges i 5 kap. 4 § ska en utvärdering ske av den certifierade. Om det efter en sådan utvärdering fortfarande finns tvivel om den certifierade, dennes avsikter eller göranden, får den myndighet regeringen bestämmer besluta att utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare.

Om ett sådant beslut har meddelats, ska övriga länder inom EES och Europeiska kommissionen underrättas om beslutet och om skälen för detta.

Beslutet ska upphävas när det inte längre behövs.

ÖVRIGT

Förverkande

19 § Krigsmateriel eller tekniskt bistånd som varit föremål för brott enligt 2 eller 3 § eller dess värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Förutsättning för åtals väckande i vissa fall

20 § Allmänt åtal för brott mot 3 kap. 1 eller 2 § får väckas endast efter medgivande av den myndighet regeringen bestämmer.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

2016:000

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2016, då lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska upphöra att gälla.

2. Tillstånd och certifiering som har meddelats enligt den äldre lagen ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i denna lag, såvida inte annat föreskrivs i annan övergångsbestämmelse.

3. Bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ tillämpas endast på ansökningar som gjorts efter ikraftträdandet.

4. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § tillämpas även på ansökningar som gjorts före ikraftträdandet.

5. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § tillämpas även på tillstånd som utfärdats före ikraftträdandet.

6. Beträffande tillstånd att tillverka krigsmateriel som har meddelats svenskt aktiebolag eller handelsbolag före den 1 januari 1993 får den myndighet regeringen bestämmer bestämma att tidigare meddelade villkor avseende ägandet ändras. Beträffande tillstånd som har meddelats svenskt aktiebolag före nämnda datum får den myndighet regeringen bestämmer vidare bestämma att tillståndet ska förenas med villkor om att nya styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Om sådana villkor åsidosätts får tillståndet återkallas.

7. Bestämmelserna i 3 kap. 7 § ska tillämpas på avtal av det slag som avses i 3 kap. 5 § eller 6 §, även om avtalet på grund av äldre bestämmelser inte krävt tillstånd.

1.2 Förslag till lag om ändring av vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Tillstånd krävs för att

- a. inneha skjutvapen eller ammunition,
 - b. driva handel med skjutvapen,
 - c. yrkesmässigt ta emot skjutvapen för reparation eller översyn,
- eller
- d. föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige.

Tillstånd krävs inte för den som har fyllt arton år om vapnet har en begränsad effekt i förhållande till andra jämförliga skjutvapen (effektbegränsade vapen) och vapnet är

1. ett kolsyre-, luft- eller fjädervapen eller ett vapen med ett annat liknande utskjutningsmedel och är avsett för målskjutning, eller
2. ett harpunvapen.

Tillstånd krävs inte heller om innehavaren har lånat vapnet enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 a eller 7 §.

Tillstånd krävs inte heller för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Tillstånd krävs inte heller för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 kap. 1 §, 3 kap. 2 § eller 4 kap. 2 § lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 3 § första stycket 1 lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, ...

3 §

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i *lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd*, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, ...

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Härigenom föreskrivs att 1 § och 3 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller kontroll av produkter med dubbla användningsområden och kontroll av tekniskt bistånd.

Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden.

Bestämmelser finns också i lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Bestämmelser finns också i lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

3 §

Med militära produkter enligt artikel 4.2 och 4.3 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 avses i denna lag de produkter som enligt 1 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel utgör krigsmateriel.

Med militära produkter enligt artikel 4.2 och 4.3 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 avses i denna lag de produkter som enligt 1 kap. 1 § andra stycket lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd utgör krigsmateriel.

Med tekniskt bistånd avses i denna lag allt tekniskt stöd som har samband med reparation, utveckling, tillverkning, montering, testning, underhåll eller någon annan teknisk tjänst och som kan anta sådana former som utbildning, överföring av kunskaper och färdigheter eller konsulttjänster.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

1.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Härigenom föreskrivs att 3 § första stycket 16 lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material, ...

16. uppsåtligt brott enligt 8 kap. 2 och 3 §§ lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material, ...

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

1.6 Förslag till lag om ändring av luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får av hänsyn till flygsäkerheten, luftfartsskyddet eller om det följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om förbud mot transport med luftfartyg av visst gods eller om villkor för sådan transport.

Bestämmelser som rör utförelse av krigsmateriel finns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Bestämmelser som rör utförelse av krigsmateriel finns i lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

Bestämmelser om transport med luftfartyg av farligt gods finns i lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

2 Utredningsuppdraget och dess genomförande

2.1 Det övergripande uppdraget

Riksdagen hemställde den 19 maj 2011 att regeringen skulle återkomma med förslag till ny krigsmateriellagstiftning, i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater.¹ Riksdagens beställning innefattade inte krav på en parlamentarisk utredning.² Under regeringens beredning av utredningsdirektiv kom Sveriges samförståndsavtal med Saudiarabien om militärt samarbete³ från 2005 att bli föremål för massmedial uppmärksamhet. Regeringen beslutade den 1 juni 2012 om utredningsdirektiv (direktiv 2012:50). Regeringen beslutade då att sammankalla en parlamentarisk kommitté bestående av representanter från samtliga partier i Sveriges riksdag.

Kommitténs uppdrag är att göra en översyn av exportkontrollen av krigsmateriel och att lämna förslag på hur kontrollsystemet bör utformas i framtiden. Direktivet innehåller följande frågeställningar:

- Utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.
- Föreslå de överväganden som bör göras för att fastställa om en stat är en icke-demokrati. I detta ligger att identifiera kriterier för när en stat är att betrakta som icke-demokratisk. Inom ramen för uppgiften ska kommittén vidare utreda på vilket sätt en skärpning

¹ Betänkande 2010/11:UU3 och rskr. 2010/11:261.

² Aa s. 56.

³ SÖ 2005:59.

av exportkontrollen ska göras samt hur den ska omsättas i regelverket. De föreslagna åtgärderna ska beakta förändringar i mot-tagarlandet, inte minst i samband med affärer som sträcker sig över lång tid.

- Utreda hur stor påverkan ett införande av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier kan väntas ha på den svenska exporten av krigsmateriel och tekniskt bistånd i jämförelse med nuvarande exportkontrollordning samt vilka ekonomiska konsekvenser förslaget har, dels för industrin, dels för ekonomin i stort.
- Utreda, analysera och ta ställning till i vilken mån den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratier kan förväntas påverka Sveriges möjligheter till samarbete med andra länder när det gäller materielförsörjning, men även i övrigt påverka svensk materielförsörjning.
- Analysera huruvida den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater kan förväntas påverka Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.
- Pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser – varvid utredningens övergripande syfte ska beaktas – samt analysera konsekvenserna därav.
- Undersöka och kartlägga andra samarbetsländers exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater.
- Utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen, inklusive rörande Exportkontrollrådet.
- Utreda lämpligheten av att införa sanktionsavgifter i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga.
- Analysera och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte samt, i förekommande fall, lämna förslag till författningsändringar.

- Redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tiden.

Om utredningsarbetets genomförande föreskriver direktivet att kommittén ska rådgöra med berörda myndigheter och verksamhetsutövare, med organisationer i det civila samhället och med andra relevanta aktörer. Kommittén ska vid prövningen av sanktionsavgiftsfrågan särskilt beakta Straffrättsanvändnings-utredningens betänkande (SOU 2013:38).

Enligt direktivet skulle uppdraget i sin helhet redovisas den 15 december 2014. Genom regeringsbeslut den 27 november 2014 fick kommittén förlängd tid för redovisning av uppdrag till den 15 april 2015 (tilläggsdirektiv 2014:148). Genom regeringsbeslut den 26 mars 2015 fick kommittén ytterligare förlängd tid för redovisning av uppdrag till den 30 juni 2015 (tilläggsdirektiv 2015:32).

2.1.1 Uppdragets två delar

Kommittén har i sin läsning av direktivet identifierat att uppdraget består av två huvudsakliga delar. Dels ett uppdrag att lämna förslag till en skärpt exportkontroll mot icke-demokratiska stater (med därtill hörande delfrågor), dels ett uppdrag att utreda möjligheten att införa effektivare och mer tillgängliga sanktioner i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, med därtill hörande delfrågor. Kommittén har valt att redovisa de två delarna var för sig. I det delbetänkande⁴ som presenterades i december 2014 lämnade kommittén sitt förslag avseende sanktionsfrågan. I detta slutbetänkande redovisar kommittén sitt förslag avseende en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater med därtill hörande delfrågor.

⁴ SOU 2014:83.

2.1.2 Frågeställningar utanför direktivets uppdrag

Förslag på frågeställningar att utreda

Kommittén har under utredningsarbetet stött på ett antal frågeställningar som ligger utanför utredningsuppdraget, men vilka det finns skäl att utreda. I delbetänkandet har framhållits behovet av att klarlägga hur kunskapsnivån hos de individer som sysslar med exportkontroll kan säkerställas samt vidare behovet av att klarlägga vilka aktörer som hanterar kontrollerade produkter.⁵ Därutöver föreslår kommittén att regeringen i särskild ordning utreder:

- Framtagandet av konsoliderade riktlinjer.
- Riktlinjernas anpassning till det ökade behovet av internationella materielsamarbeten.
- Vilken inverkan ett samförståndsavtal om militärt samarbete (Memorandum of Understanding, MoU) bör ha på tillståndsprövningen.

Andra frågeställningar som kommittén uppmärksammat

Kommittén har under arbetet uppmärksammat följande frågeställningar som det kan finnas skäl för regeringen att närmare belysa:

- Huruvida svenska statens import av krigsmateriel ska omfattas av motsvarande kontroll som exporten.
- I vad mån hanteringen av jakt och sportskyttevapen – för såväl privat bruk som avseende den export som sker av vapenhandlare – bör hanteras inom ramen för exportkontrollen av krigsmateriel, beaktat att denna typ av skjutvapen inte har bäring på säkerhets-, försvars- eller utrikespolitiken.
- Behovet av svenska statens exportstödjande verksamhet till den inhemska försvarsindustrin, bl.a. avseende krediter.
- I vad mån förekomsten av/risken för korruption bör vägas in i tillståndsbedömning i vidare mån än som sker.

⁵ SOU 2014:38, avsnitt 8.5.

- I vad mån försvarsindustrin genom avgifter ska finansiera exportkontrollen – beaktat att tillstånd enligt krigsmateriellagen endast beviljas om det ligger i Sveriges intresse – eller om detta lämpligen i stället sker genom direkta budgetanslag.
- Huruvida den globala företeelsen global offset inverka på utlandsamverkan avseende krigsmateriel.
- Vilken inverkan förändringar av PDA-regelverket kan tänkas ha på regelverket avseende krigsmateriel.
- I vad mån begreppet ”krigsmateriel” bör ersättas av begreppet ”försvarsmateriel”.

2.2 Den politiska bakgrunden till uppdraget

Nuvarande krigsmateriellag trädde i kraft den 1 januari 1993. Sedan ikraftträdandet har lagen varit föremål för flera ändringar. Den senaste ändringen trädde i kraft den 30 juni 2012 – samma månad som regeringen beslutade om direktiven för den nu aktuella utredningen.

Lagen och dess tillämpning har varit föremål för en återkommande politisk debatt med yrkanden från vissa grupper om olika sorters begränsningar av exporten.⁶ Bl.a. har framförts krav på ett totalförbud för export av krigsmateriel över huvud och en total avveckling av exporten, ett totalförbud för export till u-länder samt ett totalförbud för export till vissa namngivna stater. Vidare har framförts krav på att de så kallade villkorliga hindren i riktlinjerna ska göras ovillkorliga samt att man vid tillståndsprövningen inte ska göra någon åtskillnad mellan krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK) utan att alla produkter behandlas som om de vore ”KS-klassade”. Det har vidare framförts krav på att det införs ett demokratikriterium i riktlinjerna och att följdleveranserna begränsas samt att krigsmaterielexporten står i överensstämmelse med Sveriges politik för global utveckling. Krav har även framförts på att krigsmaterielexporten inte ska understödjas av exportkrediter eller andra former av statligt exportstöd och att öppenheten och transparensen ska öka rörande beslut om krigsmaterielexport. Merparten av de krav som framförts har aldrig vunnit riksdagsmajoritetens

⁶ Se bl.a. Utrikesutskottets betänkanden rörande krigsmaterielexporten från 1993 och framåt.

gillande. De förändringar av exportkontrollregelverket som skett över tiden har inneburit att exportkontrollen skärpts (jfr kapitel 3). Det kan vidare noteras att några av de uppräknade kraven behandlas av kommittén.

Den nuvarande krigsmateriellagen togs fram under slutet av kalla kriget. Under den tidsperioden var det överskuggande scenariot att svensk krigsmateriel som exporterades skulle komma att användas vid konflikter eller stridigheter mellan stater. Sådana konflikter eller stridigheter kunde också innebära konfrontation mellan NATO:s och Warszawapaktens intressesfärer. Utifrån det perspektivet var det naturligt att vid prövningen av krigsmaterielexporten i första hand ta hänsyn till den förda neutralitetspolitiken och då särskilt beakta hur stor risken var för att en stat skulle komma i konflikt med andra stater. Den inrikespolitiska situationen hos den stat som köpte krigsmateriel var därvid av underordnad betydelse.

Efter Sovjetunionens fall och kalla krigets upphörande har Sveriges säkerhetspolitiska läge förändrats i grunden. Även globaliseringen i sig har medfört att Sveriges säkerhetspolitiska intressen också förändrats. Merparten av dagens väpnade konflikter sker inte mellan stater, utan i stället rör det sig om konflikter inom en stats gränser. Det kan t.ex. vara fråga om olika grupper som strider för sina rättigheter, om interna uppror mot en diktator eller om etniskt eller religiöst färgade motsättningar inom staten.

Svensk utrikespolitik har länge varit inriktad på att driva frågor om mänskliga rättigheter, demokrati och anti-korruption. Riksdagen har uttalat att allt utrikespolitiskt agerande ska vara samstämmigt. Export av svensk krigsmateriel till regimer som inte delar Sveriges syn i nämnda avseenden och/eller där den exporterade krigsmaterielen kan komma att användas mot den egna befolkningen ska därför ske med försiktighet.

Utifrån tesen att risken för interna stridigheter minskar om staten är demokratisk och respekterar de mänskliga rättigheterna är det rimligt att utvärdera staten i nämnda avseenden i samband med prövningen av om export av krigsmateriel till staten i fråga ska tillåtas eller inte. Riksdagens uppmaning till regeringen att tillsätta en utredning med syftet att se över exportkontrollen ”i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater”⁷ ska ses i ljuset av detta.

⁷ Betänkande 2010/11:UU3.

2.3 Ett centralt begrepp

Redan av direktivets rubrik framgår att begrepp exportkontroll är centralt i utredningen. Det är därför påkallat att närmare definiera vad ordet innebär i detta sammanhang.

Ordet exportkontroll återfinns inte i Svenska Akademiens ordlista eller ordbok. Ordet är i stället ett så kallat sammansatt ord, bestående av uppslagsorden (morfem) *export* respektive *kontroll*. Uppslagsordens betydelse ger det sammansatta ordet en innebörd och ordet exportkontroll kan därför sägas vara av ”självförklarande natur”. Enligt Svenska Akademiens ordlista betyder ordet *export* ”utförsel” och ordet *kontrollera* ”övervaka”; ”granska”; ”behärska”.⁸ Utifrån uppslagsordens innebörd får det sammansatta ordet exportkontroll förstås betyda *övervakning av utförsel*.

På krigsmateriellagstiftningens område har ordet exportkontroll emellertid en betydligt vidare innebörd än enbart övervakning av den faktiska utförseln, dvs. då produkter och kunskap förs ut ur riket. Med exportkontroll inom detta område avses nämligen alla de prövningar och övervakningsåtgärder som vidtas under produktens hela livscykel – från tillverkning, via gränspassage, till efterkontroll hos mottagaren – såväl inom riket som utanför dess gränser. Ordet exportkontroll i nu aktuell mening beskriver således en organisation bestående av en uppsättning institutioner. Ordet kan också sägas beskriva en politisk ambition att förhindra att produkterna hamnar i orätta händer eller används på ett oacceptabelt sätt.⁹

Den nuvarande svenska exportkontrollen av krigsmateriel har, som framgår av betänkandet, växt fram succesivt sedan första världskriget.

2.4 Innebörden av riksdagens ställningstaganden

Kommittén har löpande i betänkandet gjort hänvisningar till ställningstaganden (uttalanden, beslut etc.) som riksdag och/eller något av riksdagens utskott gjort. I förtydligande syfte ska anges att riksdagens respektive utskottens ställningstaganden i det enskilda fallet inte ska läsas som att samtliga riksdagsledamöter nödvändigtvis

⁸ Svenska Akademiens ordlista, upplaga 13.

⁹ Jfr SOU 2005:9, s. 103.

stått bakom ställningstagandet. Dock har en majoritet gjort det, varför detta utgör riksdagens respektive utskottets formella ställningstagande i det enskilda fallet. Det kan således i det enskilda fallet ha förekommit en avvikande uppfattning som biträts av en minoritet av riksdagens ledamöter och vars uppfattning därför inte är att likställa med det ställningstagande som riksdagen respektive utskottet gjort. Sådana avvikande uppfattningar anges inte i den löpande texten eller på annat sätt i betänkandet.

2.5 Hur har kommittén arbetat

Kommittén har hållit 44 protokollförda möten samt därutöver sammanträtt i samband med de resor som kommittén i sin helhet företagit. Kommittén har inte haft utsedda experter eller sakkunniga och den inledande fasen i arbetet ägnades därför åt att bygga upp kommitténs samlade kunskap på området. Vid kommitténs sammanträden under denna fas har representanter från berörda myndigheter¹⁰, universitet¹¹, civilsamhället¹², organisationer¹³, försvarsindustri m.fl. deltagit för att förmedla kunskap till kommitténs ledamöter. Sekretariatet har därutöver träffat företrädare för myndigheter, organisationer, forskare m.fl. i syfte att från dessa inhämta information, vilken sedan redovisats för kommittén. Sekretariatet och kommittéledamöter har därutöver deltagit vid seminarier, föreläsningar etc. som berört utredningsuppdraget. Sekretariatet har vidare besökt Finland, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien för att inhämta information om dessa staters exportkontrollsystem. Vid dessa resor har sekretariatet bl.a. träffat företrädare för staternas exportkontrollorganisation, träffat parlamentariker samt representanter för civilsamhället. Kommittén i sin helhet har i samma syfte företagit resor till Norge och till Amerikas förenta stater. Sekretariatet har även besökt FN högkvarteret i

¹⁰ Inspektionen för strategiska produkter, Försvarsexportmyndigheten, Försvarets materielverk och Försvarsmakten.

¹¹ Jan Teorell Lunds universitet, Staffan Lindberg Göteborgs universitet, Iain Cameron Uppsala universitet.

¹² Amnesty, Diakonia, Kristna Fredsrörelsen, Sveriges kristna råd, Rädda Barnen, Svenska Freds och skiljedomsföreningen, Svenska kyrkan, Svenska röda korset, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet.

¹³ LO genom IF Metall, TCO, Teknikföretagen, Säkerhets- och Försvarsföretagen, SME-D (små och medelstora leverantörer till försvars och krishanteringssektorn i Sverige).

New York och träffat personer som deltagit i arbetet med framtagandet av FN:s Vapenhandelsfördrag.

Kommittén har lämnat uppdrag till forskare, organisationer och myndigheter att besvara av kommittén ställda frågor. Rapporterna har bl.a. behandlat demokratibegreppet och konsekvenser av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater.

Kommittén har eftersträvat öppenhet och transparens i sitt arbete. Ett uttryck för detta har varit att kommittén fortlöpande på den hemsida kommittén disponerat, www.sou.gov.se/kex, publicerat de rapporter m.m. som kommittén inhämtat. Ett annat uttryck för denna strävan har varit att kommittén bjudit in intresseorganisationer till en hearing för att dessa skulle lämna sina synpunkter på kommitténs uppdrag. Kommittén har vidare tillsammans med Folk och Försvar anordnat ett seminarium för allmänheten varvid några av de rapporter som inhämtats presenterats och diskuterats. Ett ytterligare uttryck för denna strävan har varit att kommittén bjudit in representanter för civilsamhället att delta vid kommittémöten och där framföra sina synpunkter.

Under utredningen har vid några tillfällen händelser, som haft anknytning till kommitténs arbete, uppmärksammats i media. I syfte att säkerställa att kommittén haft tillgång till rätt information har kommittén bitt Inspektionen för strategiska produkter (ISP) redogöra för den information som myndigheten haft rörande dessa händelser.

Kommittén har i sitt arbete haft en löpande kontakt med berörda departement, myndigheter och organisationer. Kommittén får framhålla att alla dessa på ett föredömligt sätt varit kommittén behjälplig. Kommittén får särskilt framhålla det bistånd som ISP lämnat. Kommittén har bl.a. följt försvarsberedningens och luftförsvarsutredningens arbeten samt tagit del av andra utredningar som berört kommitténs arbete.

2.6 Betänkandets disposition

Utredningsuppdraget i denna del består av den övergripande frågan om en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater. Vidare innehåller uppdraget delfrågor kopplade till denna huvudfråga. Bl.a. frågan om följdleveranser och en analys av konsekvenser-

na av en sådan skärpning. Uppdraget innefattar även bl.a. att kommittén ska utreda det framtida svenska exportkontrollregelverket samt utreda om en ny krigsmateriellag bör föreslås.

Kommittén har sett ett värde i att de förslag kommittén lämnar vilar på en korrekt beskrivning av verkligheten. I det syftet inleds betänkandet med ett flertal deskriptiva kapitel. Inledningsvis redogörs för exportkontrollens framväxt, för gällande regelverk och för tillståndsprövningen (kapitel 3–5). Därefter redogörs för den inhemska försvarsindustrin och dess marknad, för krigsmaterielexporten och för de förändringar som skett inom berörda politikområden sedan 1990-talet (kapitel 6–8). Därefter redogörs för den kritik som framförts mot gällande exportkontrollregelverk (kapitel 9). Därefter redogörs för exportkontrollsystemet och regelverket hos de stater kommittén undersökt (kapitel 10). Den deskriptiva delen avslutas med en närmare beskrivning av följdleveransbegreppet och demokratibegreppet (kapitel 11 och 12).

I ett särskilt kapitel redogör kommittén för de frågeställningar kommittén har att besvara enligt direktivet (kapitel 13). Kommitténs förslag lämnas i de följande kapitlen; Demokratikriterium (kapitel 14), Följdleveranser (kapitel 15), Exportkontrollregelverkets ramverk (kapitel 16), Öppenhet och transparens inom exportkontrollsystemet (kapitel 17), undersökning av konsekvenser av en skärpt exportkontroll på de i direktivet angivna områdena (kapitel 18), förslag till ny krigsmateriellag (kapitel 19).

Betänkandets motivdel avslutas med överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 20) samt en sedvanlig konsekvensanalys (kapitel 21). Betänkandets sista kapitel utgörs av författningskommentaren (kapitel 22).

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden och en reservation samt bilagor. Som anförts har kommittén eftersträvat öppenhet och transparens i sitt arbete. I detta syfte har kommittén på sin hemsida tillgängliggjort de rapporter, yttranden m.m. som kommit in. För att även framgent göra materialet tillgängligt har kommittén valt att bilägga detta till betänkandet. Betänkandet består därför av två volymer. Betänkandetexten, kommittédirektivet, ISP:s redovisning av praxisutvecklingen och en sammanfattning av den hearing respektive det seminarium som kommittén anordnat återfinns i volym ett. Inkomna rapporter, yttranden m.m. återfinns i volym två.

3 Exportkontrollens framväxt

Under ett sekel har export av krigsmateriel varit underkastad statlig kontroll. Över tiden har kontrollen utvecklats, anpassats och skärpts. Skärpningen har skett dels genom att antalet produkter som kontrollerats ökat, dels genom att det ställts högre och högre krav för att erhålla tillstånd, dels genom att fler och fler moment i hanteringen av produkterna kontrollerats. Inledningsvis kontrollerades endast exporten. Därefter har bl.a. tillverkning och tillhandahållande kommit att kontrolleras. Skärpningen har varit motiverad utifrån säkerhets- och utrikespolitiska intressen bl.a. med hänsyn till mellanstatliga aspekter, intresset av att förhindra nya väpnade konflikter och strävan av att värna mänskliga rättigheter. Utvecklingen har i den svenska lagstiftningen avspeglats genom ett allt striktare regelverk och tillkomsten av riktlinjer för när export bör tillåtas eller inte.

3.1 Inledning

Frågan om svensk krigsmaterielexport har under lång tid varit föremål för offentlig debatt. Frågan har vidare granskats återkommande, bl.a. genom de olika utredningar som tillsatts över åren.

Sedan första världskriget är utgångspunkten att det råder förbud att föra ut krigsmateriel från Sverige. Från 1935 råder vidare förbud att tillverka krigsmateriel och från 1949 råder förbud att tillhandahålla krigsmateriel. Dispens från förbudet att tillverka, tillhandahålla och föra ut krigsmateriel har dock hela tiden kunnat lämnas.

Under det sekel som förflutit sedan första världskriget har exportkontrollsystemet fortlöpande utvecklats och skärpts. Utöver att själva hanteringen av materielen gjorts tillståndspliktig har bl.a. antalet produkter som ställts under kontroll ökat. Vidare har de

hänsyn som ska beaktas vid tillståndsprövningen och som talar mot att medge dispens också blivit mer omfattande.

Kapitlet avser att övergripande beskriva exportkontrollsystemets kronologiska utveckling sedan 1914.¹ Fram till 1993 har regleringen av tillverkningen och exporten av krigsmateriel reglerats i skilda författningar. För att tydliggöra vilket av regelverken som avses anges med fetstil ”export” respektive ”tillverkning” i anslutning till den löpande texten.

3.2 1914 – ny författning

Export

I direkt anslutning till första världskrigets utbrott trädde den 2 augusti 1914 Kungl. Maj:ts kungörelse (1914:100) angående förbud mot utförsel från riket av vissa varor i kraft. Enligt dess 1 § fick utförsel av i kungörelsen upptagna varor inte ske. Kungl. Maj:t kunde dock meddela dispens och därmed tillåta att en vara som omfattades av förbudet ändå fick föras ut.

Av författningstexten framgår att utförsel förbudet bl.a. omfattade krigsmateriel, handeldvapen och blankvapen. Det huvudsakliga syftet med exportförbudet var att möjliggöra en ”viss kontroll över exporten av dylik materiel”.²

3.3 1918 – ny författning

Export

Den 1 juli 1918 upphävdes 1914 års kungörelsen och i dess ställe trädde Kungl. Maj:ts kungörelse (1918:411) angående förbud mot utförsel från riket av vissa varor i kraft. 1918 års kungörelse medförde ingen förändring i sak och utförsel förbudet rörande krigsmateriel etc. bestod alltjämt.³ Förteckningen över kontrollerade

¹ Före 1914 förekom från tid till annan tillfälliga förbud eller tillståndskrav för att få exportera/föra ut vissa varor – inkluderande krigsmateriel – från Sverige.

² Prop. 1935:89 s. 5.

³ I motsats till den tidigare kungörelsen omnämns inte krigsmateriel och dylika materiel i den explicita uppräknings av varor som omfattades av utförsel förbudet. Att kungörelsen likväl omfattade krigsmateriel framgår av Kungl. Generaltullstyrelsens statistiska varuförteck-

varor utökades dock till att även omfatta krigsfartyg. Förutom 1914 års kungörelse upphävde 1918 års kungörelse ”samtliga före denna dag stadgade förbud mot utförsel ur riket av varor”, vilka upptogs i 1918 års kungörelse.

3.4 1925 – internationell vapenhandelskonvention

Efter första världskrigets slut vidtogs olika åtgärder för att motverka ett upprepande av en liknande katastrof som kriget inneburit. På det mellanfolkliga planet försökte stater få kontroll över tillverkningen och handeln med krigsmateriel. Detta ansågs särskilt motiverat på grund av de stora lager av krigsmateriel som fanns efter världskriget, vilka i sig kunde innebära en fara för freden. Vidare ansågs en okontrollerad och åt enskilda intressen utlämnad tillverkning av och handel med krigsmateriel också innebära en risk för ofred.

I samband med 1919 års fredskonferens upptogs detta spørsmål till ingående behandling, vilket utmynnade i en konvention i ämnet. Konventionen syftade dels till att skapa offentlighet kring den internationella vapenhandeln genom ett licenssystem, dels till att förhindra utförsel av vapen till vissa områden. Det visade sig dock att endast ett fåtal stater var benägna att genomföra konventionens stadgar.

En ny konferens i ämnet hölls i Genève under maj och juni 1925 inom ramen för Nationernas Förbund. I konferensen deltog ett fyrtiotal stater, däribland Sverige. Konferensen utmynnade i ett konventionsutkast som omfattade vapenhandeln. Konventionsstaterna lämnade vidare den förklaringen att vapenhandelskonventionen snarast borde följas av en konvention rörande kontroll och publicering av tillverkningen av krigsmateriel. Konventionen antogs emellertid aldrig och någon konvention rörande kontroll och publicering av tillverkningen av krigsmateriel utarbetades inte heller.⁴

ning (1913:290), till vilken kungörelsen hänvisade. Enligt varuförteckningen omfattade utförselförbudet i kungörelsen bl.a. blankvapen och delar därtill, skjutvapen och delar därtill, artilleripjäser och delar därtill, krigsfartyg, pansar, ammunition, torpeder, krut m.m.

⁴ Prop. 1930:111 och prop. 1935:89.

3.5 1931 – ny författning

Export

1918 års kungörelse ersattes den 1 januari 1931 av Kungl. Maj:ts kungörelse (1930:437) angående förbud mot utförsel från riket av vissa varor. Den nya författningen, som huvudsakligen utgjorde en anpassning i ämnet till den från den 1 januari 1930 gällande statistiska varuförteckningen,⁵ tillkom efter det att Kungl. Generaltullstyrelsen utfärdat en ny varuförteckning. I motsats till 1918 års kungörelse angavs nu i författningstexten åter den krigsmateriel som omfattades av utförselförbudet och antalet varuslag som omfattades av förbudet utvidgades. Bl.a. tillkom luftfartyg, utrustade eller apterade för militärt bruk.

3.6 1935 – ny författning

Tillverkning

Den intention som 1925 års internationella konferens givit uttryck för, nämligen att anta en konvention för reglering av tillverkningen av krigsmateriel, hade tio år efter konferensen fortfarande inte förverkligats. Utan att invänta en internationell lösning vidtog enskilda stater, däribland Belgien och Danmark, åtgärder för att nationellt åstadkomma en skärpt statskontroll av krigsmaterielproduktionen.⁶ Även Sverige vidtog sådana åtgärder. 1932 tillsattes en krigsmaterielberedning vars uppdrag var att utreda frågan. Från svensk sida ansågs det angeläget att införa en kontroll av krigsmaterieltillverkningen. Dels från utrikespolitiska synpunkter, dels utifrån intresset av att kunna styra den egna försvarstillverkningen.

Beredningens betänkande låg till grund för Kungl. Maj:ts förordning (1935:395) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m. som trädde i kraft den 1 juli 1935. Genom förordningen blev krigsmaterieltillverkningen tillståndspliktig – tillstånd krävdes dock inte för statens fabriker, verkstäder eller förråd. Huvudregeln var att endast svenska medborgare, eller svenska bolag kunde er-

⁵ Prop. 1935:89 s. 11.

⁶ Aa s. 10.

hålla tillstånd. Tillstånd meddelades tills vidare, men kunde återkallas om skäl förelåg. Det ålåg tillståndsinnehavaren att fortlöpande inge deklARATIONER rörande tillverkningen.

För utövandet av den löpande kontrollen inrättades en kontrollmyndighet inom handelsdepartementet, benämnd Krigsmaterielinspektionen, ledd av krigsmaterielinspektören.

Utöver förordningen utfärdade Kungl. Maj:t samma dag en kungörelse (1935:396) vari angavs vad som utgjorde krigsmateriel och således krävde tillstånd för att tillverka. Uppräkningen i kungörelsen var i stort sett identisk med den uppräkning av varuslag som återfanns i 1930 års utförelsekungörelse. I huvudsak var det endast ”delar och tillbehör till luftfartyg” som tillkommit jämfört med den tidigare förteckningen.

3.7 1949 – tillståndspliktigt att tillhandahålla

Tillverkning

Per den 1 juli 1949⁷ utvidgades det tillståndspliktiga området till att även omfatta tillhandahållande. Förändringen syftade till att ge Kungl. Maj:t ökade befogenheter att anordna kontroll över handeln med krigsmateriel.⁸

3.8 1950 – ny författning

Export

Den 1 januari 1950 upphörde 1930 års utförelsekungörelse och i dess ställe trädde Kungl. Maj:ts kungörelse angående förbud mot utförelse från riket av krigsmateriel (1949:614). I kungörelsens andra paragraf föreskrivs att det tillkom chefen för handelsdepartementet att meddela tillstånd till utförelse, om det inte rörde sig om utförelse i större omfattning, av högre ekonomiskt värde eller av principiell natur. I sådant fall underställdes tillståndsprövningen Kungl. Maj:t.

⁷ SFS 1949:221.

⁸ Prop. 1949:160.

Ärendena bereddes av Krigsmaterielinspektionen. De ärenden som prövades av chefen för handelsdepartementet avgjordes av krigsmaterielinspektören enligt bemyndigande.⁹

I en bilaga till kungörelsen angavs vad som utgjorde krigsmateriel. Förteckningen var mer omfattande än tidigare, vilket berodde på att nya typer av materiel tagits upp – bl.a. sambands- och radarutrustning, tekniska produkter avsedda för militärt bruk såsom räknemaskiner och TV-kameror, personlig materiel, bl.a. stålhjälm, fallskärmar och specialutrustning för flygburna trupper m.m.

3.9 1956 – statsministerns interpellationssvar

Parallellt med att regelverket för krigsmaterielexport jämte regelverket för tillverkningen av krigsmateriel utvecklades, utvecklades också riktlinjer – baserade på Kungl. Maj:ts ställningstaganden i enskilda ärenden – för när tillstånd skulle beviljas eller inte.

Riktlinjerna presenterades i offentligt tryck första gången 1956, efter att statsminister Tage Erlander – dels i en debatt i första kammaren den 7 mars om Sveriges utrikespolitik,¹⁰ dels i ett interpellationssvar i första kammaren den 25 april¹¹ – redogjort för de allmänna principer som låg till grund för regeringens tillståndsprövning av krigsmaterielexporten.

3.10 1971 – nya riktlinjer presenteras

De av statsministern presenterade riktlinjerna kom att vara föremål för återkommande diskussioner i riksdagen. År 1969 begärde riksdagen en förutsättningslös och allsidig utredning av ditills tillämpade principer för krigsmaterielexporten. Kungl. Maj:t tillsatte en parlamentarisk utredning, Krigsmaterielexportutredningen, med uppdraget att bl.a. se över riktlinjerna för krigsmaterielexporten samt lämna förslag till skriftliga sådana.

⁹ Prop. 1971:146 s. 3.

¹⁰ FK 1956 nr 9 s. 20 f och 64 f. Det var första gången som någon företrädare för regeringen offentligt uttalade sig om riktlinjerna.

¹¹ FK 1956 nr 15 s. 54ff.

Utredningen uttalade bl.a. att det vore önskvärt med mera preciserade riktlinjer för export av krigsmateriel än de som redovisats i statsministerns interpellationssvar från 1956, till vilket hänvisning vanligen brukade göras. I syfte att öka den allmänna insynen föreslog utredningen att det skulle inrättas en rådgivande nämnd med uppgift att följa ärendenas handläggning och ge uttryck för sin uppfattning innan beslut fattades.¹²

En proposition, som byggde på utredningens överväganden och förslag, angav de riktlinjer som framgent skulle ligga till grund för tillståndsprövningen. Riktlinjerna hade två syften. För det första skulle de nya och preciserade riktlinjerna skapa större restriktivitet vid prövningen. För det andra ansågs preciserade riktlinjer vara angelägna därför att de underlättade för de exporterande företagen att planera och ge dessa möjligheten att med större säkerhet förutse om exporttillstånd kunde påräknas eller inte. Föredragande departementschef konstaterade att konstitutionella skäl talade emot inrättandet av en rådgivande nämnd. Något behov av en sådan nämnd fanns inte heller då samråd med företrädare för riksdagen kunde ske i utrikesnämnden.¹³ Propositionen godkändes av riksdagen hösten 1971.¹⁴

3.11 1983 – ny författning

Export

Krigsmaterielexporten var under 1970-talet föremål för fortsatt återkommande diskussioner i riksdagen. Med anledning av flera motioner om att en översyn av riktlinjerna borde göras, hemställde riksdagen 1979 om att en sådan skulle ske. Regeringen tillkallade i juli samma år en kommitté, Krigsmaterielexportkommittén, som fick i uppgift att ånyo se över riktlinjerna och regelverket i övrigt för svensk export av krigsmateriel.

Kommittén ansåg att riktlinjerna överlag fyllt sin funktion väl och att det inte fanns anledning att ändra dessa. Kommittén föreslog emellertid vissa förändringar av regelverket, bl.a. att den femåriga giltighetstid för slutanvändarintyg som angavs i 1971 års rikt-

¹² SOU 1970:63 s. 46 ff.

¹³ Prop. 1971:146 s. 18 ff.

¹⁴ Betänkande 1971:UU21, rskr 1971:343.

linjer skulle ändras till obegränsad giltighetstid, på grund av att den effektiva användningstiden för ett stort antal vapen och vapensystem var betydligt längre än fem år. Vidare föreslog kommittén att militär utbildning av utländska medborgare inom riket skulle kräva tillstånd samt att försäljning av tillverkningsrätter till utlandet avseende krigsmateriel (s.k. licenstillverkning) skulle underkastas likartad kontroll som försäljning av krigsmateriel.¹⁵ Kommittén framhöll vidare att de grundläggande bestämmelserna om krigsmaterielexport borde vara fastlagda i lag, i stället för som hitintills i en kungörelse. I syfte att förankra prövningen av större och/eller känsligare krigsmaterielexportärenden föreslog kommittén att regeringen fortlöpande inhämtade Utrikesnämndens råd bl.a. i fråga om länderval och vid större ärenden av principiell innebörd.

Förslagen biträdades av regeringen och godkändes av riksdagen.¹⁶ Den 1 januari 1983 trädde lag (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel m.m. i kraft. Därigenom upphävdes kungörelsen (1949:614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel.

3.12 1984 – ny författning

Export

I syfte att dels avlasta utrikesnämnden, dels bredda omfattningen av ärenden som blev föremål för samråd förordade regeringen att en rådgivande nämnd skulle inrättas. Nämndens uppgift var att lämna de råd i enskilda krigsmaterielexportärenden som nämnden fann påkallade. Regeringen var dock inte bunden av nämndens råd.¹⁷ Förslaget godkändes av riksdagen.¹⁸

Tillverkning

Den 1 januari 1984 upphävdes 1935 års tillverkningsförordning och i dess ställe trädde lag (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. i kraft. I den proposition som låg till grund

¹⁵ SOU 1981:39 s. 64 och 75ff.

¹⁶ Prop. 1981/82:196, betänkande 1981/82:UU26 samt rskr 1981/82:345.

¹⁷ Prop. 1984/85:82 s. 9 f.

¹⁸ Betänkande 1984/85:UU5 samt rskr 1984/85:61.

för författningsändringen framhölls att förordningen innehöll vissa materiella och formella brister som behövde åtgärdas. Även om detta kunde åtgärdas genom ändringar i förordningen talade redaktionella skäl för att förordningen ersattes av en lag i samma ämne.¹⁹ Lagen medförde ingen genomgripande nyordning i sak och lagförslaget blev därför inte föremål för remissbehandling.

3.13 1988 – ny författning

Export

Av flera skäl kom den svenska industrin över tiden att öka sitt samarbete med utländska aktörer, inkluderande export, på krigsmaterielområdet. Från statens sida fanns ett intresse av att det ökade samarbetet stod i överensstämmelse med de intentioner som låg bakom riktlinjerna. I syfte att kartlägga den svenska krigsmaterielindustrins verksamhet i utlandet tillsatte regeringen i juni 1985 en särskild utredare. Utredaren fick vidare i uppdrag att utifrån en sådan genomgång överväga åtgärder, som kunde visa sig påkallade för att från statens sida styra utvecklingen så att riktlinjerna efterlevdes.²⁰ Utredaren lämnade förslag som innebar ytterligare skärpning av krigsmaterielexporten liksom en effektivare kontroll av bestämmelsernas efterlevnad. Bl.a. föreslogs förbättrad intern företagskontroll, ökad skyldighet för företagen att lämna uppgifter och ökad tillsyn av företagens marknadsföring utomlands.²¹

Betänkandet låg till grund för regeringens proposition med förslag till en ny lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel. Den nya lagen innebar en skärpt kontroll av krigsmaterielexporten och effektivare kontroll av bestämmelsernas efterlevnad, bl.a. genom en utökad användning av slutanvändarintyg. Enligt föredragande statsråd berodde den föreslagna skärpningen dels på att den ökade internationaliseringen på krigsmaterielområdet ställde högre krav, dels på att det fanns misstankar om att företrädare för svenska företag hade överträtt gällande bestämmelser. Förslaget innebar att omfattande ändringar behövde göras i den då gällande lagen

¹⁹ Prop. 1983/84:36 s. 5f.

²⁰ Direktiv 1985:28.

²¹ SOU 1987:8.

(1982:513). Enligt föredragande statsrådet var det därför naturligare att föreslå en ny lag.²² Riksdagen godkände förslaget²³ och lag (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel m.m. trädde i kraft den 1 juli 1988.

3.14 Utredningar under slutet av 1980-talet

Under senare delen av 1980-talet tillsatte två offentliga utredningar samt en Medborgarkommission med uppgiften att från olika håll granska krigsmaterielexporten och därtill hörande frågor.

Medborgarkommissionen tillsattes i april 1987 och hade enligt sina direktiv att ”i ett sammanhang skapa största möjliga klarhet kring de händelser, som sedan år 1970 gett upphov till uppgifterna om olaglig svensk vapenexport”.²⁴

I sin rapport fastslog kommissionen att olaglig utförsel av krigsmateriel förekommit. Kommissionen angav vidare att de gällande riktlinjerna (1971 års riktlinjer) inte fyllt det syfte som avsetts, nämligen att medföra en ökad restriktivitet och att utgöra ett stöd för industrin, som därigenom skulle kunna förutse om export fick ske eller inte. Vad beträffar restriktiviteten angav kommissionen att riktlinjerna uttryckligen medgav följdleverans till stater som råkat i krig, vilket var en uppmjukning jämfört med tidigare. Vidare jämfördes numera ammunition med reservdelar. Därutöver hade regeringen i den praktiska tillämpningen frångått eller tänjt på riktlinjerna när andra hänsyn gjorde sig gällande. Beträffande det andra deklarerade syftet innebar riktlinjerna ett begränsat stöd för industrin p.g.a. de inkonsekvenser som förekommit i tillämpningen. Kommissionen anförde vidare att riktlinjerna skapat förväntningar hos vissa grupper, som inte kunnat infrias. Sammanfattningsvis ansågs riktlinjerna ha blivit en belastning för svensk politik. Kommissionens föreslog att det i lagen infördes två kriterier för när export av krigsmateriel skulle få ske. För export skulle enligt kommissionen krävas dels att exporten bedömdes nödvändig för att trygga en erforderlig försörjning med materiel till det svenska försvaret, dels

²² Prop. 1987/88:154 s. 11.

²³ UU 1987/88:30 och rskr. 1987/88:331.

²⁴ Direktiv 1987:19.

att exporten i fråga stod i förenlighet med principerna och målen för svensk utrikespolitik.

Kommissionen redovisade även synpunkter och förslag rörande bl.a. klassificeringen av krigsmateriel, slutanvändarintyg, regleringen av det försvarsindustriella samarbetet samt förslag om sammanslagning av tillverkningslagen och utförsellagen.²⁵

1988 års utredning om krigsmaterielexporten (KMU) tillsattes under sommaren 1988 och hade i uppgift att analysera sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export. Kommittén hade vidare att utreda konsekvenserna av och villkoren för försvarsindustriellt samarbete med utlandet. Kommittén hade slutligen att pröva behovet av ändringar i riktlinjerna.²⁶

Kommittén konstaterade att försvarsindustrin spelade en viktig säkerhetspolitisk roll för Sverige och att det var angeläget att industrin, åtminstone på några områden, bibehöll en så hög nivå att den var intressant som samarbetspartner internationellt. Enligt kommittén bedömdes utlandsberoendet att öka, men det var avgörande att beroendet hölls under kontroll för att därigenom kunna självständigt säkerställa att materielen fungerade i händelse av krig och krislägen. Ett totalt avbrytande av försvarsindustrins utlandssamverkan var enligt kommittén inte förenligt med kravet på en livskraftig försvarsindustri.²⁷ Enligt kommittén var det framförallt behovet av kompetens och kapacitet inom landet för att utveckla och tillverka materiel för det svenska försvaret som utgjorde det främsta motivet för utlandssamverkan. Enligt kommittén skulle ett avstående från export och annan utlandssamverkan av krigsmateriel medföra att Sverige på betydande områden inte längre skulle ha någon inhemsk försvarsindustri.²⁸

Beträffande riktlinjerna ansåg kommittén att dessa inte helt anpassats till utvecklingen och att de därför inte motsvarade dagens krav. Enligt kommittén var det angeläget att regleringen tillgodosåg två intressen. Dels att regeringens ansvar tydliggjordes, dels att motiven och förutsättningarna för att ge dispens från förbudet att

²⁵ SOU 1988:15, kap. 13 och 14.

²⁶ Direktiv 1988:41.

²⁷ SOU 1989:102 s. 10 f.

²⁸ Aa s. 114.

exportera krigsmateriel är klarlagda så långt det går. Kommittén förordade att det infördes två övergripande kriterier som låg till grund för när export kunde ske – dels att utlandssamverkan är nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, dels att samverkan inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Kommittén anförde vidare att det var regeringens ansvar, att med kriterierna som grund, göra en helhetsbedömning i det enskilda ärendet. Genom överläggningar med utrikesnämnden och genom samråd med den rådgivande nämnden kunde regeringens underlag för att ta ställning breddas.²⁹

Krigsmaterielbegreppsutredningen tillsattes samtidigt som KMU och hade i uppgift att se över krigsmaterielbegreppet och därmed sammanhängande frågor.³⁰

Utredningen fann inte skäl att utmönstra begreppet krigsmateriel, då invändningar även kunde resas mot de alternativ – t.ex. ”vapen” – som var tänkbara.

Vidare konstaterade utredningen att gällande lagstiftning inte närmare angav vilka varuslag som omfattades av utförselförbudet. I stället var det upp till regeringen att lämna föreskrifter om detta. Den av regeringen utfärdade förteckningen var dock till alla delar inte så tydlig och konsekvent eller så fullständig som var önskvärd. Otydligheten bidrog till att tolkningar som gjordes vid olika tillfällen och av olika personer blev, i viss mån, motstridiga. Utredningen förordade att det i lagen, i klartext, angavs vilka produktkollektiv som omfattades av regelsystemet. Riksdagen skulle därmed få en mer ingående befattning med lagens materiella innehåll, vilket enligt utredningen skulle öka tyngden i regelverket. Det skulle dock alltså vara upp till regeringen att i detalj fastställa vilka produkter som omfattades av utförselförbudet.³¹

²⁹ SOU 1989:102 s. 13 ff.

³⁰ Direktiv 1988:42.

³¹ SOU 1989:66 s. 7 ff. kap 5 och 12.

3.15 1991 – strategiska produkter, ny författning

Kommitténs övergripande uppdrag innefattar att göra en översyn av exportkontrollen av krigsmateriel. Kommittén har inom ramen för en del av uppdraget – nämligen beträffande frågan om sanktioner (se kommitténs delbetänkande, SOU 2014:83) – att behandla även andra produkter än krigsmateriel som är föremål för exportkontroll. I syfte att ge en mer heltäckande bild av exportkontrollregelverkets framväxt samt för att påvisa dess omfattning beskrivs även övergripande hur regelverket för dessa produkter utvecklats.

Frågan om kontroll av andra produkter än krigsmateriel var aktuell i Sverige redan före 1990-talet. Bl.a. på grund av Sveriges beroende av västerländsk teknologi, framför allt från USA. 1949 grundade USA, tillsammans med ett antal allierade stater ett organ, CoCom (Coordinating Committee on Multilateral Export Controls), vars uppdrag var att förhindra att stater under sovjetiskt inflytande fick tillgång till västerländsk teknologi. Som alliansfri stat deltog inte Sverige i samarbetet inom ramen för CoCom, men var ändå tvungen att förhålla sig till samarbetet för att svenska företag skulle få tillgång till den kontrollerade tekniken. 1986 utfärdade regeringen en förordning (1986:89) om förbud mot viss utförsel, den så kallade Högteknologiförordningen, som föreskrev att produkter som tillverkats i utlandet, och där underkastats exportrestriktioner, inte fick föras ut ur Sverige. CoCom upplöstes 1994. I dess kölvatten bildades Wassenaararrangemanget.³²

Utöver de produkter som redan kontrollerades förelåg i början av 1990-talet ett behov av att kontrollera även vissa andra produkter, vilka hade legitima civila ändamål. Nämligen sådana produkter och teknologi som kunde användas för att tillverka massförstörelsevapen. Sverige hade sedan tidigare tillträtt flera internationella konventioner som syftade till att reducera användningen av massförstörelsevapen.³³ Något kontrollsystem för att förhindra att sådana produkter och teknologi, från eller via Sverige, exporterades till länder som befarades använda dem i syfte att framställa mass-

³² Prop. 2009/10:205 s. 35.

³³ 1925 års Genèveprotokoll om förbud mot användning av biologiska och kemiska vapen, 1968 års icke-spridningsfördrag (avseende kärnvapen), 1971 års fördrag om förbud mot placering av kärnvapen och andra massförstörelsevapen på havsbotten samt 1972 års konvention om totalförbud mot biologiska vapen.

förstörelsevapen fanns dock inte. Vidare fanns behov av att motverka att produkter och/eller teknologi som kunde användas för framställning av bärraketer (missiler) av massförstörelsevapen hamnade hos fel mottagare.

Föredragande statsrådet anförde att under 1980-talet hade teknik för att tillverka och använda massförstörelsevapen spritt sig till flera stater, inklusive stater i regioner där svåra bilaterala motsättningar rådde. Det gällde utrustning för att tillverka kärnvapen men även kemiska och biologiska stridsmedel samt bärraketer för att transportera sådana vapen. Enligt föredragande statsrådet var det synnerligen angeläget att även Sverige bidrog till att förhindra spridningen av nämnda produkter.³⁴ Bl.a. med hänsyn till produkternas karaktär av huvudsakligen civil utrustning var det enligt föredragande inte lämpligt att samordna aktuell lagstiftning med krigsmateriellagstiftningen eller annan lagstiftning. Regeringen förordnade därför att en fristående lag skulle stiftas.³⁵ Riksdagen godtog förslaget. Den 1 juni 1991 trädde lag (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte m.m. i kraft. Lagen kom sedermera att ändra författningsrubrik, till lag om strategiska produkter.

3.16 1993 – gällande krigsmateriellag, ny författning

Export och tillverkning

Efter att de tre betänkandena från slutet av 1980-talet (se 3:14) remissbehandlats lade regeringen fram en proposition med förslag dels till nya riktlinjer, dels till en ny krigsmateriellag.

Enligt föredragande statsrådet motsvarade inte 1971 års riktlinjer ”dagens krav” och de gällande riktlinjerna hade heller inte i alla delar klargjorts med erforderlig tydlighet. Enligt statsrådet fanns det skäl att förse riktlinjerna med övergripande kriterier för när undantag från det generella exportförbudet skulle medges: Dels att det var erforderligt för försvaret eller i övrigt säkerhetspolitiskt önskvärt, dels att det inte stod i strid med Sveriges utrikespolitik. Statsrådet lämnade en redogörelse för hur riktlinjerna borde fast-

³⁴ Prop. 1990/91:97 s. 12 ff.

³⁵ Aa s. 15 ff.

ställas för att tjäna till vägledning för regeringen vid bedömningen i det enskilda fallet.³⁶ De grundläggande principerna återges i propositionen enligt följande.³⁷

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 säkerhetspolitisk önskvärd, samt
2. inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

I propositionen föreslogs vidare att en sammanslagning skulle ske av tillverkningslagen och utförsellagen till en gemensam lag. Sedan länge hade det krävts tillstånd för att exportera och tillverka krigsmateriel. De två ursprungsförfattningarna från 1914 respektive från 1935 reglerade olika sidor av krigsmaterielområdet. Utvecklingen hade därefter varit sådan att de båda lagarna allt mer kommit att gå in i varandras områden. Flera omständigheter talade således för en sammanslagning av lagarna och en sådan åtgärd ökade också lagens åskådlighet.³⁸

I propositionen föreslogs också att det bl.a. skulle införas regler om samverkan med utlandet i fråga om tillverkning och utveckling av krigsmateriel.

Riksdagen godkände lagförslaget och riktlinjerna.³⁹ Lag (1992:1300) om krigsmateriel trädde i kraft den 1 januari 1993 varvid 1983 års tillverkningslag och 1988 års utförsellag upphävdes. Per samma datum utfärdade regeringen förordning (1992:1303) om krigsmateriel.

Det nya regelverket medförde övergripande en förändring av krigsmaterielbegreppet, genom att krigsmaterielen indelades i två kategorier; Krigsmateriel för strid (KS) respektive Övrig krigsmateriel (ÖK). Därutöver kom krigsmaterielförteckningen att utökas, varpå produkter som inte tidigare kontrollerats nu blev föremål för exportkontroll.

³⁶ Prop. 1991/92:174 kap. 6.

³⁷ Aa s. 41.

³⁸ Aa kap. 7.

³⁹ Betänkande 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61.

3.17 1996 – inrättandet av ISP

I ljuset av den internationella utvecklingen på exportkontrollens område – bl.a. en successiv avveckling av det öst-västliga teknikembargot och en oro för spridning av massförstörelsevapen och vapensystem – tillkallade regeringen i november 1992 en särskild utredare. Utredarens uppgift var att bedöma hur Sveriges kontroll över export av strategiskt känsliga varor borde utformas och organiseras. Bl.a. hade utredaren att bedöma i vilken utsträckning beslut om exporttillstånd av sådana varor kunde delegeras till myndighetsnivån.⁴⁰ Utredaren ansåg i den delen att det fanns ett utrymme för delegering, jämväl av beslut rörande krigsmaterielexport, till myndighetsnivån.⁴¹ Betänkandet låg till grund för den lagändring som medförde att regeringen fick möjlighet att delegera prövningen av tillståndsfrågor för produkter med dubbla användningsområden till myndighetsnivån.⁴²

Frågan om delegering av exportbeslut rörande andra känsliga varor blev föremål för fortsatta överväganden inom Regeringskansliet. Övervägandena utmynnade i förslaget att en ny myndighet, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), skulle inrättas med uppgift att pröva de flesta ärenden om kontroll över krigsmateriel och andra känsliga produkter som regeringen eller ett statsråd prövade. Enligt propositionen fanns det ett betydande utrymme för delegering. Dock kvarlåg det på regeringens bord att ansvara för och styra utvecklingen i praxis och anpassa den till växlande säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska krav. För detta behövde regeringen endast pröva de ärenden som var prejudicerande eller svårbedömda.⁴³

För att klargöra vilka principer som skulle fälla utslag i ett ärende infördes i krigsmaterielagen en bestämmelse om prövningens inriktning, av vilken följer att tillstånd endast får lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Denna skrivning valdes för att ”det ska bli tydligt att de grundsatser som har utbildats i praxis och

⁴⁰ Direktiv 1992:93.

⁴¹ SOU 1993:56 s. 12 ff.

⁴² Prop. 1993/94:176 s. 30f.

⁴³ Prop. 1995/96:31 s. 18 ff.

som har kommit till uttryck i prop. 1991/92:174 (s. 41 punkt 1 och 2) skall vara vägledande också i fortsättningen.”⁴⁴

I samband med inrättandet av ISP ombildades den rådgivande nämnd som ditintills funnits till ett råd för samråd, benämnt Exportkontrollrådet (EKR).

3.18 1998 – strategiska produkter, ny författning

Det uppmärksammades att den svenska exportkontrollen under vissa förutsättningar inte omfattade civila produkter som kunde användas som delar eller komponenter till sådan krigsmateriel som i strid med det svenska regelverket befann sig i tredje land. I den givna situationen var det då inte möjligt att förhindra export av de civila produkterna i fråga, vilket enligt regeringen inte var tillfredsställande.

Regeringen föreslog att det i lagstiftningen om strategiska produkter infördes ett krav på exporttillstånd för produkter som i det enskilda fallet är eller kan vara avsedda att användas som delar eller som komponenter till krigsmateriel, som olovligen har förts ut ur landet eller som har vidareexporterats i strid mot ett lämnat tillstånd. Tillståndskravet var dock inte generellt utan skulle först gälla om ISP informerat exportören om att produkterna är eller kan vara avsedda för ett sådant ändamål.⁴⁵ Regeringen föreslog vidare att exportören, under vissa förutsättningar, skulle vara skyldig att informera ISP om en tilltänkt export av produkter som var avsedda att användas till krigsmateriel. I propositionen föreslogs också vissa lagändringar i syfte att harmonisera lagstiftningen med EU rätten.

Den gällande lagen om strategiska produkter hade sedan ikraftträdandet ändrats flera gånger, vilket enligt regeringen medfört att bl.a. dispositionen inte blivit ändamålsenlig. Av redaktionella skäl föreslogs därför en helt ny lag. Förslaget godkändes av riksdagen och den 1 juli 1998 trädde lag (1998:397) om strategiska produkter i kraft.

⁴⁴ Aa s. 38.

⁴⁵ Prop. 1997/98:68 kapitel 5.

3.19 1999 – utredning om följdleveranser

Efter att ha granskat praxisutvecklingen beträffande följdleveranser konstaterade konstitutionsutskottet att det förelåg oklarheter i regelverket. Enligt utskottet fanns det anledning för regeringen att överväga och precisera det avsnitt i riktlinjerna som handlade om följdleveranser.⁴⁶

Regeringen tillkallade i november 1997 en särskild utredare att analysera de principer som hade utvecklats i praxis när det gällde följdleveranser vid krigsmaterielexport. Utredaren skulle vidare föreslå de preciseringar som kunde behövas på området.⁴⁷

Utredaren konstaterade att riktlinjerna var ett politiskt snarare än ett juridiskt dokument. Riktlinjerna saknade författningsstatus och kunde inte göras till föremål för en juridisk bedömning i konstitutionell mening. Krigsmaterieexporten var, enligt utredaren, till sin natur sådan att åtaganden om utförsel utgjorde ett engagemang som grundade sig på politiska överväganden. Sådana överväganden kunde enligt utredaren inte ”fångas i ett aldrig så detaljerat regelverk.” I förtydligande syfte föreslog utredaren att det avsnitt i riktlinjerna som beskriver följdleveranser skulle ges följande lydelse⁴⁸:

Om inte ovillkorliga hinder möter bör tillstånd ges till utförsel av

- reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd, exporterad krigsmateriel;
- andra leveranser, t.ex. ammunition, som har samband med tidigare beviljad utförsel samt leveranser som har sådant samband med tidigare beviljad utförsel att det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd.

Utredaren föreslog vidare att riktlinjerna skulle uppdateras avseende de ovillkorliga hindren. Enligt förslaget skulle riktlinjerna i denna del kompletteras med att ett ovillkorligt hinder uppstod om utförsel och utlandssamverkan stod i strid med beslut av EU:s ministerråd. Vidare föreslogs att formuleringen ”... folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig ...” skulle strykas. Som skäl därför angavs att dessa regler inte tillämpats under de se-

⁴⁶ KU 1996/97:25.

⁴⁷ Direktiv 1997:130.

⁴⁸ SOU 1999:38 s. 75.

naste 50 åren och att det framstod som osannolikt att så skulle ske framgent. Det förelåg därför inget behov av att bibehålla regeln.⁴⁹

Betänkandet remissbehandlades, men föranledde därefter ingen direkt ytterligare åtgärd från regeringens eller riksdagens sida.

3.20 2001 – Produkter med dubbla användningsområden⁵⁰, ny författning

I juni 2000 beslutades inom EU att det skulle upprättas en gemenskapsordning för kontroll av produkter med dubbla användningsområden ((EG) nr 1334/2000). Vidare beslutades att kontroll av tekniskt bistånd, som stod i samband med viss slags militär slutanvändning, också skulle ske (2000/401/GUSP).

De gemenskapsrättsliga akterna medförde att den svenska lagstiftningen på området behövde genomgå omfattande ändringar för att harmonisera med unionsrätten. Det mest ändamålsenliga var att ersätta 1998 års lag om strategiska produkter med en ny lag, benämnd lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.⁵¹ Lagen trädde i kraft den 1 januari 2001.

En uppdatering av EU förordning trädde i kraft i augusti 2009, rådets förordning (EG) 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Nytt i denna förordning var att bl.a. förmedlingstjänster och transitering av produkter med dubbla användningsområden regleras. Arbetet med dessa ändringar inleddes 2006 och skedde bl.a. till följd av de åtaganden som följer av FN:s säkerhetsråds resolution 1540 om åtgärder för att förhindra spridning av kärnvapen och kemiska och biologiska vapen samt bärare till dessa. Förändringarna i EU förordningen medförde följdändringar i den svenska lagen, vilka trädde i kraft i augusti 2010.

⁴⁹ Aa kapitel 6.2.

⁵⁰ Produkter med dubbla användningsområden (tidigare strategiska produkter) är sådana produkter som har en etablerad civil användning, men som också kan användas för militärt bruk. I artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 definieras produkter med dubbla användningsområden på följande sätt: Produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.

⁵¹ Prop. 2000/01:9.

3.21 2005 – KRUT, en översyn av krigsmateriellagstiftningen

Kalla krigets slut medförde ett förändrat säkerhetspolitiska läge. Den tidigare svenska doktrinen om en inhemsk och oberoende försvarsindustri, som i huvudsak producerade krigsmateriel för det nationella försvaret, utmönstrades. I dess ställe följde ett uttalat behov av samarbete inom materielförsörjningsområdet med andra krigsmaterielproducerande länder. De förändrade förutsättningarna inverkade på den svenska exportkontrollpolitiken. I ljuset av detta tillsattes en utredning, Krigsmaterielutredningen (KRUT), med uppdrag att göra en bred översyn av regelverket för krigsmaterielexport samt att bl.a. utreda förutsättningarna för den framtida svenska exportkontrollen och ramarna kring den. Utredningen skulle vidare ta ställning till de frågor som behandlats av följdleveransutredningen.⁵²

Utredningen ansåg sammanfattningsvis att den svenska exportkontrollorganisationen – regeringen, riksdagen, ISP och EKR – var ändamålsenlig och i allt väsentligt fungerade väl. Det fanns därför inte skäl att föreslå ändringar av de övergripande förhållandena. Dock fanns det utrymme för förbättringar, bl.a. ansågs att samarbete mellan ISP, Regeringskansliet, myndigheter och under rättelstjänst kunde fördjupas i syfte att förbättra beslutsunderlaget samt att ISP utvecklade efterkontrollen hos slutanvändare.⁵³

Utredningen förslög även vissa övergripande förändringar, bl.a. att begreppet krigsmateriel ersattes med begreppet försvarsmateriel; att den svenska krigsmaterielförteckningen ersattes med EU:s förteckning, att lämnande av tekniskt bistånd i utlandet och att införsel av krigsmateriel gjordes tillståndspliktiga. Vidare föreslogs modernisering och vidareutveckling av riktlinjerna, bl.a. innebärande att tillstånd inte längre villkorades av ett svenskt försvarsmaktsbehov utan att såväl närings- som utrikespolitiska skäl också kunde motivera att tillstånd gavs. Enligt utredningen hade det blivit allt viktigare med export och internationella samarbeten för att kunna bevara en försvarsindustriell kompetens i Sverige. Detta medförde i sin tur ett ökat behov av att Sverige kunde erbjuda leveranssäkerhet i olika former, vilket borde återspeglas i riktlinjerna. Utredningen

⁵² Direktiv 2003:80.

⁵³ SOU 2005:9 s. 13 ff.

ansåg att riktlinjerna om leveranssäkerhet borde baseras på två element. Dels förekomsten av en mellanstatlig överenskommelse, dels förekomsten av ett tydligt samband med en tidigare beviljad leverans. Utredningen föreslog att detta kom till uttryck i riktlinjerna på följande sätt:

Vid tillståndsprövningen skall beaktas om det finns en mellanstatlig överenskommelse som inkluderar leveranssäkerhetsgarantier för den aktuella materielen eller ett tydligt samband med en tidigare beviljad leverans av system eller delsystem. I förekommande fall bör tillstånd medges förutsatt att det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser.⁵⁴

Vidare hade utredningen i uppdrag att undersöka konsekvenserna av att införa ett demokratikriterium i riktlinjerna. Utredningen ansåg att det förelåg svårigheter att genomföra en sådan undersökning då ”innehållsordningen av begreppet demokrati är omtvistad och eftersom ett demokratikriterium inom exportkontrollområdet varken har funnit tidigare i Sverige eller i dag tillämpas av något annat land.”⁵⁵ Utredningen ansåg att införandet av ett demokratikriterium skulle medföra tillämpningssvårigheter. Bedömningen grundade sig i att varken Sverige eller någon mellanstatlig organisation hade en modell för hur gränsen mellan demokrati och icke-demokrati skulle dras. Vidare framhölls att forskare är oense om när en demokrati kan anses ha konsoliderats i en viss stat. Ett införande av ett demokratikriterium skulle även innebära att Sverige ensamt hade ett sådant. Detta ansågs i förlängningen kunna hämma möjligheterna för svensk försvarsindustri att inleda samarbeten med andra staters försvarsindustri. Vidare ansågs att det skulle kunna vara svårt för Sverige att hävda ett demokratikriterium i samarbeten med andra stater där konsultationer ska genomföras för tredjelandsexport. Utredningen framhöll även den problematik som skulle uppstå vid införandet av ett demokratikriterium gentemot de stater som inte skulle uppfylla kriteriet, men till vilka krigsmateriel-export redan beviljats och staten erhållit leveranssäkerhetsgarantier enligt gällande riktlinjer eller i en separat överenskommelse.

⁵⁴ Aa s. 197.

⁵⁵ Aa s. 189.

I samband med remissbehandlingen av KRUT ställde sig vissa remissinstanser positiva till att ett demokratiskt styrelseskick hos mottagarstaten ingår som ett kriterium i riktlinjerna.⁵⁶

Betänkandet remissbehandlades, varefter arbetet påbörjades med att ta fram en lagrådsremiss. Detta arbete slutfördes emellertid inte. Vissa av de förslag som KRUT lade fram har sedermera genomförts, bl.a. har EU:s militära lista antagits som svensk krigsmaterielförteckning.

3.22 2011 – FN:s vapenprotokoll

I maj 2001 antog FN protokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition, det s.k. vapenprotokollet. Vapenprotokollet utgjorde ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Sveriges antagande av protokollet föranledde smärre ändringar av krigsmateriellagen, bl.a. en utökad möjlighet att förverka krigsmateriel som varit föremål för brott.⁵⁷

I syfte att genomföra artikel 10 i vapenprotokollet antog Europaparlamentet och rådet en förordning i maj 2012.⁵⁸

3.23 2012 – Överföringsdirektivet, en harmonisering inom EU (ICT)

I syfte att bl.a. skärpa Europeiska unionens exportkontrollpolitik för militär teknik och krigsmateriel antog rådet i december 2008

⁵⁶ Amnesty International, Diakonia, Kristna Fredsrörelsen, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Svenska FN-förbundet, Svenska Röda Korset, Broderskapsrörelsen, Sveriges Socialdemokratiska ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund, Sveriges Studentförbund, Svenska kyrkan, Sveriges Kristna Råd och Svenska Missionsrådet. Även SIDA ställde sig positivt till ett demokratikriterium, men ansåg att frågan behövde utredas vidare.

⁵⁷ Prop. 2010/11:72.

⁵⁸ 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 införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för regler för exporttillstånd samt för import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar och väsentliga delar till skjutvapen och ammunition. Enligt förordning (2013:707) om kontroll av vissa skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition prövar ISP sedan den 30 september 2013 frågor om export av civila skjutvapen enligt EU förordningen.

den gemensamma stånpunkten.⁵⁹ Några månader senare antog EU ett direktiv som syftade till att förenkla överföringen av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.⁶⁰

För att Sverige skulle uppfylla de EU rättsliga åtagandena föreslog regeringen ändringar i krigsmateriellagstiftningen. Bl.a. att lagens tillämpningsområde utökades till att även omfatta tekniskt bistånd. Vidare att det infördes olika typer av tillstånd – generellt, globalt och individuellt⁶¹ – samt skärpta krav på uppgifts-, under rättelse- och registerföring för den som förde ut krigsmateriel ur landet eller lämnade tekniskt bistånd. Avseende certifiering av mottagare av krigsmateriel som följer av de generella tillstånden ålades ISP att vara prövande myndighet. Ett certifierat företag kan mottaga produkter som återfinns på de generella tillstånden som utfärdas av andra EES-stater. Regeringen föreslogs vidare att EU:s militära förteckning i huvudsak skulle ersätta den svenska förteckningen över vad som utgjorde krigsmateriel, samtidigt som uppdelningen mellan KS och ÖK behölls.⁶²

Riksdagen antog regeringens förslag.⁶³ Riksdagen tillkännagav samtidigt som sin mening att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellag i syfte att skärpa export-

⁵⁹ 2008/944/GUSP av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel. Dessförinnan fanns en av EU:s medlemsstater antagen politisk deklaration avseende vapenexport, den så kallade uppförandekoden från 1998. Uppförandekoden var dock endast ett politiskt bindande dokument. År 2000 kom medlemsstaterna överens om vilken materiel som skulle prövas utifrån koden. Genom att uppförandekoden antogs som en gemensam stånpunkt blev den folkrättsligt bindande för medlemsstaterna.

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. Detta ingår som ett av två direktiv i det s.k. försvarspaketet som presenterades 2009 där det andra är det s.k. Försvarsupphandlingsdirektivet, 2009/81/EG, som bl.a. syftar till att i högre grad konkurrensutsätta den inre marknaden vid försvarsupphandlingar.

⁶¹ Ett *generellt tillstånd* är ett tillstånd som utan ansökan ger rätt att till en eller flera kategorier av mottagare i ett EES-land föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet. *Globalt tillstånd*: Det finns två kategorier av globalt tillstånd. Ett som ger en enskild leverantör rätt att till en eller flera mottagare eller kategorier av mottagare i ett eller flera andra länder föra ut en obegränsad mängd krigsmateriel eller lämna obegränsat tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet. Det andra är en global projektlicens som är en särskild typ av globalt tillstånd som gäller för utförsel till specifika länder inom ett gällande avtal. Ett *individuellt tillstånd* är ett tillstånd som ger en enskild leverantör rätt att föra ut krigsmateriel eller lämna tekniskt bistånd som avser en angiven kvantitet specificerad krigsmateriel som ska vidarebefordras i en eller flera transporter till en mottagare i ett annat land.

⁶² Prop. 2010/11:112.

⁶³ UU 2010/11:3 och rskr 2010/11:261.

kontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Den begäran medförde att regeringen tillsatte den nu aktuella utredningen.

3.24 2013 – Vapenhandelsfördraget (ATT)

Den internationella kontroll över vapenhandeln som världssamfundet försökte åstadkomma efter första världskriget kom 2013, efter nästan ett sekel, att delvis förverkligas. Den 2 april 2013 antog FN:s Generalförsamling genom omröstning det så kallade vapenhandelsfördraget (Arms Trade Treaty, ATT). Fördraget uppställer bl.a. krav på de medverkande statsparterna att dessa ska upprätthålla nationell kontroll över den internationella handeln med krigsmateriel.

Fördraget var ett resultat av en process som inleddes genom Generalförsamlingens antagande av en resolution 2006. Processen kom att omfatta expertgruppsarbete, fyra förberedande konferenser och två på varandra följande diplomatkonferenser.⁶⁴ Utgångspunkten för processen var att slutresultatet skulle antas genom konsensus av deltagande stater. Detta på grund av att materian och frågeställningarna rörde ett för varje stat centralt område – anskaffande av materiel för det egna försvaret.

Den diplomatkonferens som genomfördes i juli 2012 kunde inte enas kring ett fördrag, varför en andra konferens hölls i mars 2013. Inte heller vid den andra konferensen gick det att nå konsensus. Tre stater (Nordkorea, Syrien och Iran) motsatte sig formellt den framförhandlade texten. En överväldigande majoritet av staterna valde då att lägga fram texten för FN:s Generalförsamling som genom omröstning den 2 april 2013 – med röstsiffrorna 154 ja-röster, 3 nej-röster (samma tre stater som motsatt sig texten) och 23 stater som avstod från att rösta – antog fördraget.

Sverige undertecknade fördraget den 3 juni 2013 och ratificerade fördraget den 16 juni 2014. Fördraget träder i kraft 90 dagar efter det att den 50:e staten ratificerat fördraget. Den 50:e ratificeringen skedde den 25 september 2014 och fördraget trädde i kraft på julafton, den 24 december 2014.

⁶⁴ Ds 2013:74 s. 11.

4 Gällande exportkontrollregelverk

Av krigsmateriellagen följer ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel samt mot lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Tillstånd kan emellertid under vissa förutsättningar lämnas för dessa verksamheter. Av säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl har Sverige valt att i viss utsträckning tillåta bl.a. export av krigsmateriel.

Exportkontrollen av krigsmateriel omfattar, utöver export av krigsmateriel, bl.a. tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel, liksom av vissa avtal om tillverkningsrätt m.m. avseende sådan materiel. Kontrollen gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd. Tillstånd enligt krigsmateriellagen får endast lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

4.1 Inledning

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har som förvaltningsmyndighet till uppgift att pröva ansökningar om tillstånd samt utöva tillsyn i enlighet med exportkontrollregelverket. Det politiska ansvaret för de tillståndsbeslut som fattas ligger dock alltid hos regeringen. Regelverket består av krigsmateriellagen, krigsmaterieförordningen, regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport – vilka har godkänts av riksdagen – de internationella förpliktelser som Sverige iklätt sig samt den praxis som utvecklats över tiden. Riktlinjerna har ingen status som författning eftersom de inte är av-

sedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

I regeringens skrivelse Strategisk exportkontroll 2012 framhålls att Sverige ”av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska skäl valt att i viss utsträckning tillåta export av krigsmateriel.”¹ Skrivningen ger en antydning om det dilemma som finns på krigsmaterielexportpolitikens område på grund av den inneboende intresse- och målkonflikt som kan föreligga mellan försvars- och säkerhetspolitiken å ena sidan och delar av utrikespolitiken å den andra. Som framhålls i propositionen till gällande lagstiftning ska den svenska utrikespolitiken ”vara en klar röst för mänskliga rättigheter, frihet och demokrati.”² Denna strävan för den svenska utrikespolitiken gäller än i dag och kommer bl.a. till uttryck i Politik för global utveckling (PGU).³ Samtidigt konstaterades att krigsmaterielexport är nödvändig för att bl.a. kunna upprätthålla kompetens och kapacitet inom den inhemska försvarsindustrin till nytta för det svenska försvaret.⁴

De svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport syftar till att skapa ett ramverk där krigsmaterielexporten står i ”samklang med de försvars- och utrikespolitiska mål som innefattas i en säkerhetspolitisk helhetssyn.”⁵

Som framgår av kapitel 3 har det alltsedan 1914 funnits lagstiftning som medfört att tillstånd krävs för att föra ut sådana varor ur Sverige som utgör krigsmateriel.

4.2 Gällande författningar

Lagen om krigsmateriel och förordningen om krigsmateriel utgör de grundläggande författningarna som styr exportkontrollen av krigsmateriel. Av dessa författningar följer att kontrollen av krigsmateriel omfattar tillverkning, tillhandahållande och utförsel ur riket av krigsmateriel liksom vissa avtal om tillverkningsrätt (s.k. licens-

¹ Regeringens skrivelse 2012/13:114, Strategisk exportkontroll 2012 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, s. 5.

² Prop. 1991/92:174 s. 15.

³ Enligt PGU ska Sverige, inom samtliga politikområden, bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. PGU behandlas mer ingående i kapitel 7.

⁴ Prop. 1991/92:174 s. 17.

⁵ Aa s. 18.

tillverkning) m.m. avseende sådan materiel. Vidare följer att tillstånd krävs för att bedriva militärt inriktad utbildning samt för att lämna tekniskt bistånd.

Av krigsmateriellagen följer ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel samt mot lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Tillstånd kan emellertid under vissa förutsättningar lämnas för dessa verksamheter. Från huvudregeln om att tillstånd krävs uppställer lagen dock vissa undantag. Avseende *tillverkningsstillstånd* görs undantag bl.a. för statliga myndigheter som inte är affärsverk, för ändring eller ombyggnad av handeldvapen som inte är helautomatiska eller för tillverkning av enstaka icke helautomatiska vapen för eget bruk, samt för laddning av ammunition för eget bruk för den som enligt vapenlagen är berättigad att inneha jakt- eller sportskyttevapen. Avseende *tillhandahållandetillstånd* görs undantag bl.a. om ett företag har ett tillverkningsstillstånd för aktuell materiel, om mottagaren av materielen är svensk statlig myndighet eller om mottagaren innehar tillverkningsstillstånd för den materiel som ska tillhandahållas. Kommittén har i sitt delbetänkande föreslagit att dessa undantag avskaffas.⁶

Det finns även undantag från kravet på *utförseltillstånd*. Sådant tillstånd krävs inte när en enskild person för personligt bruk för med sig handeldvapen och ammunition ut ur riket om denne är berättigad att inneha vapnet i Sverige och det ska återinföras. Vidare krävs inte utförseltillstånd till ett annat EES-land om krigsmaterielen eller det tekniska biståndet redan omfattas av ett överföringstillstånd som har meddelats av ett annat EES-land än Sverige, och materielen eller biståndet endast transiteras genom Sverige.

Utöver kravet på tillstånd finns en skyldighet för tillståndshavarna att lämna olika typer av rapporter och deklARATIONER till ISP, bl.a. marknadsföringsrapporter samt leverans- och avgiftsdeklARATIONER. Vidare ska en årlig redovisning avseende ägande i utländska rättssubjekt och ingångna avtal om upplåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet eller samarbetsavtal med någon i utlandet lämnas in.

⁶ SOU 2014:83, kapitel 12.

Som framgår av kapitel 3 kan även andra produkter än krigsmateriel omfattas av exportkontroll. Detta gäller bl.a. produkter med dubbla användningsområden (PDA), dvs. produkter som har en etablerad civil användning, men som också kan användas för militärt bruk.⁷

Då kommitténs uppdrag – förutom beträffande frågan om sanktionsavgifter⁸ – är begränsat till krigsmateriel kommer den fortsatta framställningen i kapitlet i huvudsak endast att omfatta regelverket för krigsmateriel.

4.3 Riktlinjerna – ett komplement till författningarna

1 § andra stycket krigsmateriellagen föreskriver att tillstånd endast får lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.⁹ Bestämmelsen utgör den grundläggande förutsättningen och anger inriktningen för tillståndsprövningen. Bestämmelsen infördes i lagen i samband med att tillståndsprövningen överfördes från regeringen till ISP. Av den proposition som ledde fram till bildandet av ISP framgår att säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden ska fälla utslaget vid prövningen i ärendena och att detta anses säkerställas genom införandet av nämnda bestämmelse. Lagen innehåller, utöver denna övergripande bestämmelse, inte några ytterligare anvisningar om vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen. Vägledning för prövningen av om tillstånd ska medges för utförelse finns dock att hämta i de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport som återfinns i förarbetena till krigsmateriellagen.¹⁰ Dessa riktlinjer utgör de principer som regeringen lagt fast i praxis och som ska vara vägledande vid tillståndsprövningen. Vidare beaktas kriterierna

⁷ I motsats till krigsmateriellagen som i huvudsak är en nationell lag, baseras lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd på en EU-förordning, senast rådets förordning nr 428/2009.

⁸ Se kommitténs delbetänkande SOU 2014:83, kapitel 3–10.

⁹ Det kan i sammanhanget noteras att en politisk bedömning även faller avgörandet vid tillståndsprövningen enligt PDA-lagen. Vid prövningen enligt PDA-lagen föreligger dock en presumtion för att tillstånd ska medges om det inte strider mot Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Jfr prop. 1995/96:31, s. 22f, prop. 2000/01:9, s. 31f och prop. 2009/10:205 s. 101f.

¹⁰ Prop. 1991/92:174 s. 41f. Riktlinjerna har godkänts av riksdagen (betänkande 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61).

i EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport och FN:s Vapenhandelsfördrag.

Då dagens riktlinjer har utvecklats ur de tidigare riktlinjerna beskrivs även dessa i det följande.

4.3.1 1956 års riktlinjer

Första gången några riktlinjer presenterades i offentligt tryck var 1956. Detta skedde efter att statsminister Tage Erlander – dels i en debatt i första kammaren den 7 mars om Sveriges utrikespolitik¹¹, dels i ett interpellationssvar i första kammaren den 25 april¹² – redogjort för de allmänna principer som låg till grund för tillståndsprövningen av krigsmaterielexporten.¹³ Statsministern anförde bl.a. följande i den utrikespolitiska debatten:¹⁴

Den svenska exporten av krigsmateriel är strängt reglerad. Ett allmänt exportförbud gäller och licenser för export beviljas av Kungl. Maj:t. Såsom allmänna riktlinjer för licensgivningen har sedan länge iakttagits, att licens icke beviljas till länder som befinner sig i krig, vare sig internationellt eller inre krig. Icke heller beviljas utförseltillstånd, ifall läget förefaller oroande eller kritiskt, även om krigstillstånd ej föreligger. Dessutom vägras ofta licenser till länder, till vilka vi inte traditionellt haft krigsmaterielexport och om vilkas interna och yttre förhållanden vi har svårt att bilda oss en säker uppfattning. Härutöver kan särskilda skäl tänkas, som utesluter utförsel av krigsmateriel, t.ex. en rekommendation av Förenta Nationerna av sådant innehåll.

Vid tillämpning av dessa allmänna regler förekommer givetvis ofta gränsfall eller övergångssvårigheter. Om det finns skäl att stoppa utförseln till ett visst land, är svenska regeringen ej förhindrad att låta förbudet träda i kraft även med avseende å partier som redan kontraherats och måhända helt eller delvis betalats. Å andra sidan kan det vålla betydande olägenheter både för köparelandet och för den svenske exportören, om förbudet träder i kraft utan varje övergångstid eller utan hänsyn till att en leverans just skulle äga rum. Dylika speciella för-

¹¹ FK 1956 nr 9 s. 20 f och 64 f.

¹² FK 1956 nr 15 s. 54ff.

¹³ I förarbetena till gällande Krigsmateriellag, prop. 1991/92:174, anförde föredragande statsråd att det är önskan om att Sverige ska stå utanför andra staters konflikter som utgör ett av elementen i svensk utrikespolitik som ligger bakom det principiella förbudet mot krigsmaterielexport. Av denna skrivning framgår att krigsmaterielexporten inte skulle stå i strid med den förda neutralitetspolitiken. Det är endast denna del av utrikespolitiken som kommer till uttryck i 1956 års riktlinjer. Att krigsmaterielexport skulle kunna komma att stå i strid med den förda utrikespolitiken avseende främjandet av mänskliga rättigheter framhölls först i 1971 års riktlinjer.

¹⁴ FK 1956 nr 9 s. 20 f.

hållanden kan alltså föranleda jämkningar i förbudet i form av licens för något begränsat parti såsom ett övergångsmedgivande, dock endast om ej de allmänna skälen för ett omedelbart stoppande av exporten anses överväga hänsynen till det enskilda fallet.

4.3.2 1971 års riktlinjer

De första skrivna riktlinjerna presenterades 1971, genom att riksdagen godkände det förslag som regeringen lagt fram.¹⁵ I 1971 års riktlinjer infördes begreppet ovillkorligt hinder, vilket innebar att export var förbjuden och således att exporttillstånd inte kunde beviljas. Ovillkorligt hinder förelåg p.g.a. åtaganden i internationella avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd eller folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig.

Enligt 1971 års riktlinjer förelåg i fredstid ingen grund att hindra exporten till de nordiska staterna liksom till de neutrala staterna i Europa p.g.a. utrikes- eller neutralitetspolitiska skäl. Till andra stater skulle en prövning ske från fall till fall, där tillstånd kunde beviljas om de utrikes- och neutralitetspolitiska skälen hade ringa vikt.

Av riktlinjerna framgår att tillstånd inte borde beviljas till

- 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.

I 1971-års riktlinjer görs en åtskillnad mellan två olika grupper av krigsmateriel, dels krigsmateriel av utpräglat defensiv karaktär, dels krigsmateriel i övrigt. För den defensiva krigsmaterielen framhölls att de utrikespolitiska skälen mot export inte hade samma tyngd vid prövningen som om prövningen avsåg övrig krigsmateriel. Det framhölls dock att export av defensiv materiel inte borde ske till stat som befann sig i en väpnad konflikt med en annan stat. Export borde i övriga fall tillåtas om materielen inte kunde användas för att påverka den föreliggande krissituationen.

¹⁵ Prop. 1971:146.

Till skillnad från 1956 års riktlinjer framhölls även att det föreligger starka utrikespolitiska skäl mot att exportera krigsmateriel som kan användas för att undertrycka mänskliga rättigheter. Tillstånd skulle därför inte ges för export av krigsmateriel till stat, som på grund av deklarerade avsikter eller rådande politiska förhållanden kunde antas använda materielen för att undertrycka mänskliga rättigheter som anges i FN-stadgan. I riktlinjerna anges att avsikten med denna regel var att öka restriktiviteten vad gäller urvalet av mottagare för svensk krigsmateriel.

Vidare anges att det föreligger särskilda förhållanden i fråga om reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel. Som skäl för detta anges att det är angeläget att köparna har goda garantier för att få reservdelar till inköpt materiel, då detta är en förutsättning för att svensk krigsmaterielindustri ska kunna verka på exportmarknaden. Export av reservdelar till tidigare inköpt materiel för vilka tillstånd en gång beviljats borde därför enligt riktlinjerna godkännas, oavsett de tidigare redovisade förhållanden som utgör hinder mot export, med undantag för ovillkorliga hinder där export nekades.

Ifråga om samarbetsavtal mellan företag i Sverige och i andra stater om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel anges att tillstånd till export borde medges till samarbetslandet utom när något av de ovillkorliga exporthindren föreligger. Riktlinjerna tar inte upp eventuell vidareexport från samarbetslandet.

4.4 Gällande riktlinjer¹⁶

4.4.1 Riktlinjernas juridiska status

Riktlinjerna presenterades för riksdagen i den proposition som låg till grund för nuvarande krigsmateriellag. Riksdagens godkännande av propositionen innefattade också ett godkännande av riktlinjerna, men godkännandet innebar inte att riktlinjerna gavs status av författning. Riktlinjerna utgör inte normgivning utan är endast en slags sammanställning av praxis.¹⁷

¹⁶ Med begreppet riktlinjer åsyftas den text som återges ”inom rutan” i prop. 1991/02:174 s. 41–42. Övrig text i kapitel 6 i propositionen benämns *riktlinjernas motivetext*.

¹⁷ Jfr lagrådets synpunkter i prop. 1995/96:31 s. 85ff. Lagrådet framhöll att riktlinjerna bör få författningsform om de avsåg utgöra normgivning, men om riktlinjerna endast ska ses som en slags sammanställning av praxis behövde dessa enligt Lagrådet inte ha författningsform.

I propositionen till gällande krigsmateriellag anförde föredragande statsrådet att det fanns anledning att ”närmare förtydliga” vad riktlinjerna i praktiken borde innebära för regeringens beslut vid prövningen av ärenden om krigsmaterielexport och övrig utlandssamverkan. Enligt statsrådet var det ”av största vikt att regeringens politiska ansvar för de enskilda beslut som fattas står klar. Det är inte möjligt att i lag föra in alla de kriterier som skall vägas in i en totalbedömning inför ett beslut om undantag från förbud mot utförsel eller annan samverkan med någon i utlandet.” Samtidigt fanns det, enligt föredragande statsrådet, ”mycket starka skäl, såväl inrikes- som utrikespolitiska, för att de allmänna, principiella övervägandena för att ge dispenser från förbuden skall vara klarlagda så långt det går.”¹⁸

I samband med att ISP bildades och tillståndsprövningen fördes över från regeringen till den nya myndigheten framhävde regeringen det väsentliga i att principerna i dess praxis fick direkt genomslag på myndighetsnivån och att prövningen inte ändrades i sak. Detta kunde enligt regeringen emellertid inte säkerställas genom riktlinjerna då dessa inte har ”författningsstatus, eftersom de inte är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.”¹⁹ Vidare anfördes att ”närmare principer för prövningen har lagts fast i regeringens praxis och bör också i fortsättningen utvecklas genom praxis och inte genom lagstiftning.”²⁰ En given utgångspunkt för delegeringen till ISP var ”att regeringen också i fortsättningen ska ansvara för och kunna styra utvecklingen i praxis på området och anpassa den till växlande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska krav.” Det framhålls vidare i propositionen att ”för företag och andra berörda kan det verka förvirrande att lagstiftningen om kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter inte anger några kriterier för prövningen eller ens vilka typer av överväganden som skall vara avgörande.” Vid en delegering till myndighetsnivå är det ”därför nödvändigt att lyfta fram de principer som regeringen har lagt fast i sin praxis och som på krigsmaterielområdet har kommit till uttryck i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan.” Dessa

¹⁸ Prop. 1991/92:174 s. 45.

¹⁹ Prop. 1995/96:31 s. 23.

²⁰ Aa s. 25.

principer innebär ”att Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen skall fälla utslaget i ärendena.”²¹ Enligt regeringen var lösningen att i lag uttryckligen ange vilken inriktning som tillståndsprövningen skulle ha. En sådan inriktningsbestämmelse infördes i 1 § andra stycket krigsmateriellagen och anger, som påtalats ovan, att tillstånd enligt lagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och att det inte strider mot Sverige utrikespolitik

Frågan om riktlinjernas juridiska status har även varit föremål för utvärdering dels i samband med genomförandet av direktivet om överföring av krigsmateriel²², dels i samband med behandlingen av Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag. Regeringen anförde i propositionen till genomförandet av överföringsdirektivet att den instämde i den bedömning som gjorts tidigare, nämligen att riktlinjerna inte bör ha författningsstatus.²³ Att riktlinjerna, kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport och bedömningsgrunderna i Vapenhandelsfördraget inte lämpar sig för att genomföras i författningsform, framhålls även av regeringens proposition angående Sveriges tillträde till FN:s Vapenhandelsfördrag.²⁴

4.4.2 Riktlinjernas inverkan på tillståndsprövningen

Som anförts har riktlinjerna inte status som författning. Det kan samtidigt konstateras att ISP tillämpar och har tillämpat riktlinjerna som om de har författningsstatus.²⁵ Riktlinjerna utgör ett stöd för ISP vid uttolkningen av inriktningsbestämmelsen i 1 § andra stycket krigsmateriellagen, vilken ISP är bunden av vid sin prövning. Riktlinjerna utgör således en praktisk vägledning för ISP vid tillståndsprövningen och i praktiken utgör de det vägledande dokumentet för myndigheten.²⁶ Av den proposition som låg till grund för ISP:s inrättande framgår att en given utgångspunkt ”är att

²¹ Prop. 1995/96:31 s. 26.

²² Prop. 2010/11:112.

²³ Aa s. 98. Riksdagen godkände propositionen, betänkande 2010/11:UU3, rskr. 2010/11:261.

²⁴ Prop. 2013/14:190 s. 24f. Riksdagen godkände propositionen i betänkande 2013/14:UU8 rskr. 2013/14:313.

²⁵ Jfr SOU 1999:38 s. 10 och SOU 2005:9 s. 199. Det kan noteras att regeringen i ISP:s regleringsbrev för åren 2009–2014 ålagt myndigheten att följa riktlinjerna samt EU:s gemensamma ståndpunkt. Se t.ex. regleringsbrev UD 2008/14588/Plan, av den 28 maj 2009.

²⁶ Jfr SOU 1999:38 s. 10.

regeringen också i fortsättningen skall ansvara för och kunna styra utvecklingen i praxis på området och anpassa den till växlande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska krav.²⁷ Av detta följer att det är regeringen som bär det politiska ansvaret för de beslut som fattas, oaktat om det är ISP eller regeringen som fattat beslutet i ett ärende.

Riktlinjerna är skrivna på ett sådant sätt att de medger en praxisutveckling, som därmed kan ta hänsyn till de förändringar som sker i säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken. ISP har i sin redovisning av praxisutvecklingen till kommittén också konstaterat att riktlinjerna utgör praxis som inte är statisk. Ett exempel på praxisändring är att rådets gemensamma ståndpunkt²⁸ numera tillämpas parallellt med riktlinjerna.²⁹ ISP framhåller även vikten av det råd som erhålls från Exportkontrollrådet (EKR) då det gäller att göra de nödvändiga avvägningarna mellan berörda politikområden. I redovisningen anger ISP vidare att totalbedömningen utgör den viktigaste aspekten vid tillämpningen av riktlinjerna. Enligt ISP medför den övergripande principen om en totalbedömning att Sverige har en mer restriktiv exportkontrollpolitik än den som följer av EU:s gemensamma ståndpunkt. Orsaken står att finna i att avslag inte enbart sker när villkorliga hinder som framgår av riktlinjerna är för handen, utan avslag kan även ske med beaktande av andra omständigheter som vägs in i totalbedömningen. Det är med andra ord inte enbart de utrikespolitiska hinder som uttryckligen framgår av riktlinjerna som medför att tillstånd inte beviljas.

I redovisningen framhåller ISP de uttalanden från regering och riksdag som innebär att Sveriges säkerhetsintressen har förtur vid avvägningen i totalbedömningen. Ett sådant exempel utgör utrikesutskottets ställningstagande 2002 i samband med Irakkriget. Utskottet uttalade därvid att exporten av krigsmateriel till USA borde fortsätta, trots att USA befann sig i väpnad konflikt med en annan stat. Utrikesutskottets slutsats var att ”i balansen emellan olika riktlinjer måste nationens eget intresse ha förtur.”³⁰

²⁷ Prop. 1995/96:31 s. 25.

²⁸ 2008/944 GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel.

²⁹ Att ISP vid tillståndsprövningen ska tillämpa den gemensamma ståndpunkten framgår av 1 a § förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

³⁰ Betänkande 2002/03:UU9 och betänkande 2003/04:UU3, se även betänkande 2003/04:KU20.

ISP anför vidare att riktlinjerna i huvudsak är generella och att dessa därmed inte förbjuder krigsmaterielexport till en viss stat eller region. Uttalanden som föreslagit att så ska ske har återkommande ifrågasatts eftersom dessa uttalanden inte ansetts vara förenliga med riktlinjernas grundläggande princip om att ärenden prövas från fall till fall.³¹

I riktlinjerna anges att det föreligger en positiv presumtion för samverkan med s.k. samarbetsländer. De nordiska staterna, de traditionellt neutrala staterna i Europa jämte stater inom den Europeiska Gemenskapen pekas särskilt ut. Genom praxisförändring har över tiden förändrats vilka stater som omfattas av denna positiva presumtion. Sverige tillträdde till EU har t.ex. medfört att det föreligger en sådan presumtion avseende alla EU:s medlemsstater. Vidare anses det för närvarande föreligga en positiv presumtion till Liechtenstein, Australien, Nya Zeeland, Japan, Kanada och USA.³² Oaktat presumtionen görs även beträffande dessa stater en självständig tillståndsprovning från fall till fall.

4.4.3 Riktlinjernas innehåll

Grundläggande krav för att bevilja krigsmaterielexport

I riktlinjerna³³ anges de grundläggande principer som ska vara uppfyllda för att tillstånd till krigsmaterielexport ska beviljas. Dessa lyder enligt följande: ”Tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, bör medges endast om sådan utförsel eller samverkan

- bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller

³¹ Bl.a. angav statsrådet Lange i ett interpellationssvar inför riksdagen den 15 februari 1961, ”När det gäller bedömningen av förekommande licensärenden får naturligtvis hänsyn tas till omständigheterna i varje enskilt fall.” Detta synsätt framhölls även av Medborgarkommisionen som angav att ”Det överensstämmer inte med riktlinjerna att utan en provning från fall till fall undandra en hel region från vapenexport, som sker i fråga om Mellanöstern.” SOU 1988:15 s. 195.

³² Se Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprovning av ärenden rörande utförsel av krigsmateriel, 2014-02-17, s. 12.

³³ Riktlinjerna anges på s. 41–42 i prop. 1991/92:174 och vidareutvecklas i propositionens kap. 6.

- i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.”

Vidare framhålls att en totalbedömning ska göras där hänsyn tas till alla för ärendet betydelsefulla omständigheter. Denna totalbedömning ska ske med utgångspunkt från de grundläggande principerna. Varje ärende ska följaktligen prövas med utgångspunkt i de av regeringen fastlagda riktlinjerna som riksdagen ställt sig bakom. Utrikesutskottet har framhållit att riktlinjerna till sin ”karaktär är ett balansinstrument” där faktorer som talar för export ska vägas mot de faktorer som talar emot en export samt att ”inget av kriterierna, förutom de tre s.k. ovillkorliga hindren, har en direkt förbudseffekt.”³⁴

Vad avser samverkan eller export till de nordiska staterna, de traditionellt neutrala staterna i Europa och stater inom Europeiska Gemenskapen anges att det inte föreligger några utrikespolitiska hinder. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

Ovillkorliga och villkorliga hinder

Riktlinjerna gör en åtskillnad mellan s.k. ovillkorliga och villkorliga hinder. Medan begreppet ovillkorliga hinder återfinns i riktlinjerna utgör de villkorliga hindren ett samlingsbegrepp av utrikespolitiska hinder som framhålls i riktlinjerna och som talar mot att utförelsetillstånd bör beviljas. Det bör dock framhållas att det kan föreligga andra utrikespolitiska skäl som talar emot att tillstånd beviljas än de som anges i riktlinjerna.

De *ovillkorliga hindren* är hinder som förbjuder export, trots att en sådan kan vara påkallad utifrån säkerhets- eller försvarspolitiska skäl. Enligt riktlinjerna får tillstånd inte beviljas om detta skulle strida mot internationella överenskommelser som Sverige tillträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig.

Övriga hinder enligt riktlinjerna mot att tillstånd bör beviljas, de *villkorliga hindren*, föreligger om det förekommer omfattande och

³⁴ Se bl.a. betänkande 2003/04:UU3.

grova kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten, om staten har väpnade inre oroligheter eller befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller om det föreligger en sådan risk. Att ett villkorligt hinder är för handen innebär inte att tillstånd inte kan beviljas. Sådant tillstånd kan nämligen ges om de hänsyn – vid den samlade helhetsbedömning som görs i ett ärende – som talar för att tillstånd ska medges väger tyngre än de hänsyn som talar däremot.

Riktlinjerna gör en åtskillnad mellan de två krigsmaterielkategorierna krigsmateriel för strid (KS) respektive övrig krigsmateriel (ÖK)³⁵ vid tillståndsprövningen. Denna uppdelning gjordes i samband med att nuvarande krigsmateriellag antogs. Motivet därtill var att man ville göra en uppdelning mellan den krigsmateriel som var förstörelsebringande, KS, respektive sådan materiel som inte har förstörelsebringande egenskaper, ÖK. Vad som var att betrakta som krigsmateriel kom även att utvidgas. Vid ikraftträdandet kom de produkter som upptogs i krigsmaterielförteckningen och därmed kontrollerades att utökas med ca en tredjedel. I princip utgjorde KS (den förstörelsebringande materielen) sådana produkter som varit kontrollerade enligt den krigsmaterielförteckning som gällde före 1993, medan ÖK (icke-förstörelsebringande materiel) bestod av produkter som tidigare betraktats som civila.

Olika bedömningar avseende KS respektive ÖK

Enligt riktlinjerna görs en åtskillnad mellan KS respektive ÖK vid prövningen om tillstånd ska beviljas eller inte. Det uppställs högre krav för att export av KS ska tillåtas. Till skillnad från KS är riktlinjerna vad gäller ÖK skrivna med en positiv presumtion där tillstånd bör ges förutsatt att inga ovillkorliga hinder eller villkorliga hinder är för handen.

De hinder som riktlinjer framhåller avseende export till stater som befinner sig i, eller riskerar att hamna i, en väpnad konflikt oavsett om denna är internationell eller intern återfanns i såväl 1971 års riktlinjer som i statsminister Tage Erlanders redogörelser i riks-

³⁵ Vad som ska betraktas som krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel framgår av bilaga del D till krigsmaterielförordningen.

dagen 1956. Föredragande statsråd framhöll att dessa hinder ger uttryck för de ”element i Sveriges utrikespolitik som av tradition ligger bakom det principiella förbudet mot vapenexport, nämligen en önskan att stå utanför andra länders konflikter, liksom arbetet för rustningskontroll ...”.³⁶ Det bör uppmärksammas att riktlinjen avseende att export inte bör ske till en stat som riskerar hamna i en väpnad konflikt endast avser KS och inte ÖK. Detta fick till följd att exporten av sådana produkter som tidigare var civila men numera utgjorde ÖK kunde fortsätta till sådana stater som tidigare inte erhållit krigsmateriel från Sverige.

Tolkningen av det villkorliga hindret ”grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter”

I nuvarande riktlinjer anges att ”respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.” Även Utrikesutskottet framhöll detta vid sin behandling av förarbetena till gällande krigsmateriellag.³⁷ En tydlig skärpning finns i gällande riktlinjer i jämförelse med 1971 års riktlinjer vad gäller synen på mänskliga rättigheter. 1971 års riktlinjer framhåller att tillstånd inte bör beviljas för utförsel till en stat som kan antas använda materielen för att undertrycka de mänskliga rättigheter som anges i FN-stadgan. Detta ska jämföras med gällande riktlinjer som anger att ”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.” Det är tydligt i föredragande statsråds argumentation att avsikten med den förändrade skrivningen är att tillmäta de mänskliga rättigheterna en större tyngd i den totalbedömning som ska göras i varje enskilt ärende. Det medför att kriteriet för mänskliga rättigheter i de nuvarande riktlinjerna ska tillämpas på all export och inte enbart på export av sådan krigsmateriel som kan tänkas komma till användning för att kränka mänskliga rättigheter.

³⁶ Prop. 1991/92:174 s. 45.

³⁷ Betänkande 1992/93:UU1.

Det finns inte någon folkrättslig definition om vad som omfattas av begreppet grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter³⁸. Avseende uttolkningen av begreppet framhålls i en promemoria från Krigsmaterielinspektionen från 1994 att begreppet ”vilar på grundpremisen att riktlinjerna är ett politiskt instrument för reglering av Sveriges krigsmaterielexport och inte ett instrument i vår allmänna MR-politik”. Vidare framhålls att det ”inte ansetts lämpligt för ett litet alliansfritt land som Sverige att på ett systematiskt sätt använda krigsmaterielexportbeslut som ett instrument för att främja de värden som vi vill verka för internationellt på MR-området.” Det anges att begreppet tillämpas relativt snävt samt att störst vikt i regel läggs vid människors fysiska säkerhet. Detta medför att kränkningar som utomrättslig avrättning, godtyckliga fängslanden, försvinnanden och tortyr utgör centrala element vid tillståndsprövningen, medan mindre vikt som regel fästs avseende politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Härutöver påtalas att begreppet ”grova och omfattande” innebär en ”tröskel” för att de ska anses vara för handen. För att detta hinder ska anses vara för handen bör kränkningar mot mänskliga rättigheter vara av en viss omfattning och i någon mening systematiska, vilket medför att mindre vikt fästs vid enstaka kränkningar. Av promemorian framgår vidare att det kan förekomma brott mot mänskliga rättigheter i en stat, men att krigsmaterielexport ändå kan beviljas då dessa kränkningar inte ”bedöms vara av den art eller omfattning att det är frågan om grova och omfattande kränkningar i riktlinjernas bemärkelse.”³⁹

³⁸ Begreppet ”grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter” har sitt ursprung i resolution 1503/1503(XLVIII) 27 maj 1970 från Förenta nationernas ekonomiska och sociala råd (UN Economic and social council, ECOSOC). Syftet var att fastställa vilka klagomål från enskilda personer eller organisationer mot stater som skulle behandlas av Kommissionen för mänskliga rättigheter. De kränkningar som skulle tas upp till behandling var de som ”förefaller att utgöra ett sammanhängande mönster av grova och tillförlitligt styrkta kränkningar av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.” Genom den så kallade 1503-proceduren skapades en procedur som var hemlig och vars syfte var att finna ett sammanhängande mönster av grova och tillförlitligt belagda kränkningar av mänskliga rättigheter i en stat. Kränkningen måste ha satts i system, och det blev därigenom situationer och inte enskilda fall som prövades. Kommissionen för mänskliga rättigheter ersattes i juni 2006 av ett nytt människorättsråd – UN Human Rights Council – som övertagit flera av kommissionens granskningsmekanismer och 2007 inrättade MR-rådet ett nytt klagomålsförfarande.

³⁹ Rådgivande nämnden uttolkning av 1993 års riktlinjer, promemoria från Krigsmaterielinspektionen 1994-11-28.

Vad gäller frågan om när det ska anses föreligga grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter anför ISP att myndigheten lägger avgörande vikt vid det underlag som Utrikesdepartementet lämnar vid behandling av ärenden i EKR.⁴⁰ Ifråga om tolkningen av begreppet ”grova och omfattande kränkningar” framhålls i redovisningen den granskning som skett i Konstitutionsutskottet dels med anledning av krigsmaterielexport till Indonesien samt de s.k. Västra Gulfstaterna och Thailand,⁴¹ dels med anledning av krigsmaterielexport till Oman.⁴² Vid konstitutionsutskottets utfrågning den 22 april 1994 anförde ansvarigt statsråd Ulf Dinkel-spiel följande:

När det gäller just uttolkningen av riktlinjerna på den här punkten är det givetvis inte bara propositionen utan också utskottets uttalanden som är vägledande. Det gäller alltså även frågan om uttolkningen av grova och omfattande kränkningar. När det gäller systematiken i det hela, kan den vara en kvalificeringsgrund, en bakomliggande omständlighet, men det är naturligtvis oerhört svårt att exakt definiera vad systematik är. Det är klart att ett enskilt, enkelt brott mot mänskliga rättigheter inte är grund för att förbjuda export. Det är å andra sidan alldeles klart att upprepade grava brott mot mänskliga rättigheter är systematiska. Men däremellan finns en gråzon, och det är den typen av bedömningar som vi får göra från fall till fall. Det är i varje enskilt fall ett mycket grannliga avgörande.⁴³

Vid denna granskning hördes även dåvarande krigsmaterielinspektören som anförde följande:

Man kan diskutera mänskliga rättigheter i alla möjliga sammanhang, men just när det gäller krigsmateriel står de essentiella mänskliga rättigheterna till liv och lem i fokus. Det är ju de grundläggande rättigheterna. Det finns också vad vi kallar politiska rättigheter: rätten till demokrati, fackföreningsfrihet osv. De är också viktiga och finns nämnda i FN:s stadga om mänskliga rättigheter, men de är mera långsiktiga. Vi verkar för dem i olika fora och bilateralt. Vilka länder är det då, om vilka man utan tvekan kan säga att där förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter på ett sådant sätt att de länderna över huvud taget inte bör få köpa försvarsmateriel från Sverige eller så att vi inte bör ha något samarbete inom försvarsområdet med dem? ... Den här frågan diskuterades mycket när utrikesutskottet gick igenom pro-

⁴⁰ Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprovning av ärenden rörande utförelse av krigsmateriel s. 33.

⁴¹ Betänkande 1993/94:KU30.

⁴² Aa.

⁴³ Aa bilaga B 10.

positionen. Utrikesutskottet ägnade stor möda åt den, och jag var där flera gånger. Då ställdes frågan, vad det finns för måttstock som man kan använda för att avgöra om det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Svaret är väl att det uppriktigt sagt inte finns någon enkel måttstock. Man kan inte bara säga att i ett land som kritiserats av Amnesty förekommer det grova och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna, eller i ett land som kritiserats av FN:s MR-kommission. Man måste ta in all information som finns, och den får vägas in i den politiska helhetsbedömning där vi får hjälp av den rådgivande nämnden och som slutligen görs av regeringen.

Den Rådgivande nämnden (föregångare till EKR) har vid uttolkningen av mänskliga rättighetskriteriet i första hand fäst vikt vid människors fysiska säkerhet.⁴⁴ Något som även följer av krigsmaterielinspektörens återgivna utskottsfrågor där denne framhåller att ”de essentiella mänskliga rättigheterna till liv och lem” står i fokus vid tillståndsprovningen av krigsmaterielexport.

Tolkningen av grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter kom att utvecklas i samband med den granskning som skedde i Konstitutionsutskottet med anledning av krigsmaterielexport till Oman där tidigare statsrådet Mats Hellström bl.a. uppgav följande. ”Grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter har av olika regeringar ansetts som liktydiga med utomrättsliga avrättningar, systematisk tortyr, politiska mord och försvinnanden. Denna tolkning har inte kritiserats av riksdagen. Bedömningen av tillståndet för mänskliga rättigheter måste göras för varje fall för sig.”⁴⁵ Av ovanstående resonemang följer att införandet av ”grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter” innebär att en ”tröskel” har införts för att det villkorliga hindret avseende mänskliga rättigheter ska anses vara för handen.

I sin redovisning anger ISP att man utgår från att en lista där folkmord, utomrättsliga och godtyckliga avrättningar, påtvingade försvinnanden, slaveri och slavhandel, utomrättsliga och godtycklig tvångsförvaring under lång tid, tortyr, brott mot mänskligheten och appartheid är att betrakta som grova kränkningar mot mänskliga rättigheter. Dock framhåller ISP att listan inte är statisk eller

⁴⁴ Se två promemorior från Krigsmaterielinspektionen: Krigsmaterielfrågor, promemoria 1994-04-20, samt Rådgivande nämnden uttolkning av 1993 års riktlinjer, promemoria 1994-11-28.

⁴⁵ Betänkande 1995/96:KU30 s. 74f. KU fann vid granskningen att regeringen ”följt riktlinjernas intentioner vad avser respekt för mänskliga rättigheter.”

uttömmande och att ”även andra kränkningar av mänskliga rättigheter i vissa enskilda fall kan kvalificera sig som ’grova’.”⁴⁶ Vidare uppger ISP, med stöd av förarbetsuttalanden,⁴⁷ att myndighetens bedömning är att begreppet ”omfattande” medför att det bör vara fråga om systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter.

Följdleveranser

Följdleveranser kommer att redogöras för mer ingående i kapitel 11. Här ges endast en kortare bakgrund till vad en följdleverans är.

Gällande riktlinjer anger att ”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.”⁴⁸ För utförsel av reservdelar m.m. föreligger således en presumtion för att tillstånd ska ges. Förekomsten av en presumtion för tillstånd vid följdleverans kan medföra att tillstånd till en sådan utförsel medges trots att en ansökan, till samma mottagare av samma materiel, hade avslagits om ansökan avsett utförsel av krigsmateriel som tidigare inte exporterats till den aktuella mottagaren (ny leverans).

Samarbete

I gällande riktlinjer behandlas särskilt frågan om samarbete med part utanför Sverige. Ifråga om avtal med en sådan part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel framhålls att tillståndsbedömningen ska ske utifrån de grundläggande principerna. När ett samarbetsavtal har ingåtts anges att tillstånd bör medges till samarbetslandet om inte ett ovillkorligt hinder uppstår. För export från samarbetslandet görs en åtskillnad mellan en slutprodukt som

⁴⁶ Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförsel av krigsmateriel, s. 33.

⁴⁷ Det föredragande statsrådet anger att ”det inte står i samklang med svensk utrikespolitik att samarbeta på krigsmaterielområdet med stater som grovt och på ett systematiskt sätt förtrycker de mänskliga rättigheterna, prop. 1991/92:174 s. 54. Ett uttalande som ISP finner antyder att begreppet ”omfattande” ska likställas med ”systematiska”.

⁴⁸ Prop. 1991/92:174 s. 42.

har övervägande svensk eller utländsk identitet. Avseende de slutprodukter som har en svensk identitet ska tillståndsprövningen avseende export till en tredje stat ske utifrån de svenska riktlinjerna. Om slutprodukten däremot anses ha en övervägande utländsk identitet bör export från samarbetslandet till tredje stat bedömas utifrån samarbetslandets exportkontrollregelverk. En export till tredje land kan även komma att prövas enbart av samarbetslandets exportkontrollregler om det är en förutsättning för samarbetslandet att export ska ske och om det föreligger ett starkt svenskt försvarspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd. Av motivtexten framgår att detta även gäller i situationer när slutprodukten inte har en övervägande utländsk identitet.

I sin motivering framhöll föredragande statsrådet att samarbete som syftar till att tillgodose väsentliga svenska säkerhets- och försvarspolitiska intressen bör bejakas.⁴⁹ Föredragande statsrådet framhöll vidare att det är ett svenskt intresse och behov av ett utvidgat internationellt samarbete, inte minst med länder inom den europeiska gemenskapen. I första hand bör frågan om export till tredje land av den gemensamt framtagna produkten regleras i samarbetsavtalet.

Vidare framhålls att det inte är möjligt att på förhand fastställa någon generell regel om vad som ska betraktas som svensk identitet utan i bedömningen måste alla relevanta omständigheter beaktas.⁵⁰

I sin redovisning över praxisutvecklingen anger ISP att myndigheten arbetar med ”parameterar där äganderätten till immateriella rättigheter och patent vägs samman med uppgifter om uppdragets art, procentuella kostnads- och pridfördelningar och relationstal mellan utvecklings-, tillverknings- och försäljningskostnader, allt sett i relation till de i respektive projekt inblandade företagen, för att nå en i sammanhanget rimligt totalbedömningen” samt att ”hänsyn tas till om det svenska bidraget efter internationella förhållanden anses vara unikt.”⁵¹

En förändring som skett avseende internationella samarbete är framväxten av multilaterala samarbetsprojekt. KRUT bedömde mot bakgrund av denna utveckling att det inte längre var menings-

⁴⁹ Prop. 1991/92:174, s. 59.

⁵⁰ Aa s. 60.

⁵¹ Redovisning av praxisutveckling avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförelse av krigsmateriel, s. 10.

fullt att fastställa huruvida den samproducerade krigsmaterielen hade övervägande svensk eller utländsk identitet.⁵² Orsaken härtill är att den krigsmateriel som tas fram inom internationella samarbetsprojekt i allt ökande grad innehåller utvecklingsresultat och komponenter från ett flertal stater. Utveckling och produktion av komponenter och delsystem kan således ske i andra stater än den i vilken systemintegrationen och slutmonteringen sker. KRUT kom fram till att de olika nationella bidragen betydelsefulla för den slutliga krigsmaterielen måste bedömas från fall till fall. I sin redovisning av praxisutveckling anger ISP att följande citat från KRUT⁵³ om blandad identitet numera i princip får anses vara en del av riktlinjerna.

Enligt utredningen bör strävan vara att hantera tredjelandsexportfrågor redan vid ingåendet av samarbeten. Eventuella exportdestinationer, som inte prövas redan vid ingåendet eller blir kontroversiella under samarbetets genomförande, bör bli föremål för konsultationer mellan Sverige och samarbetslandet (länderna). Samarbetsavtal även utanför FA/LOI bör utföras på ett sådant sätt att Sverige och samarbetsstaten kan konsultera med varandra om destinationer som inte blivit föremål för ställningstagande vid dess ingående. Vid sådana konsultationer bör Sverige väga samman det svenska intresset av samarbetet, kraven på en ansvarsfull exportkontroll och det svenska bidragets betydelsefulla för den aktuella materielens tillkomst.

4.5 EU samarbetets inverkan

4.5.1 Inledning

Av artikel 346.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, följer att varje medlemsstat får vidta åtgärder som medlemsstaten anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.⁵⁴ Med stöd av artikeln har EU:s medlemsländer nationella regler när det gäller krigsmaterielexport. Medlemsländerna har emellertid i viss utsträckning vidtagit åtgärder för att harmonisera och samordna sin exportkontrollpolitik avseende krigsmateriel. Detta har bl.a. skett genom antagandet av EU:s ge-

⁵² Se avsnitt 5.3.3 i SOU 2005:9.

⁵³ SOU 2005:9 s. 178f.

⁵⁴ Jfr regeringen yttrande till EU domstolen av den 1 februari 2013.

mensamma ståndpunkt om vapenexport som ersatte den s.k. Uppförandekoden.⁵⁵ Vidare diskuterar medlemsstaterna regelbundet tillämpningen av den gemensamma ståndpunkten i rådsarbetsgruppen COARM (Council Working Party on Conventional Arms Exports) och utbyter information om synen på exportdestinationer.

Med hänsyn till strävan att förbättra den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft har det s.k. överföringsdirektivet⁵⁶ antagits. Syftet med direktivet är att förenkla överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU och att förbättra såväl den europeiska försvarssektorns konkurrenskraft som det industriella samarbetet mellan medlemsstaterna.

4.5.2 EU:s uppförandekod för vapenexport

I maj 1998 antog EU:s medlemsstater en politisk deklaration avseende vapenexport, den s.k. uppförandekoden (8675/2/98). En lista över kriterier mot vilka nationell tillståndsprövning skulle ske antogs emellertid redan på Europeiska rådets möte 1991 i Luxemburg. Dessa var till en början sju till antalet men kompletterades året efteråt med ett åttonde kriterium gällande mottagarstatens tekniska och ekonomiska förmåga.

Uppförandekoden uppdaterades och stärktes 2005 samt utvecklades indirekt genom antagandet av andra dokument. Här kan nämnas att medlemsstaterna 2000 kom överens om en förteckning över vilken materiel som ska prövas utifrån koden samt antagandet av en användarhandbok under 2003.

En brist var att uppförandekoden endast var ett politiskt bindande instrument. Genom att uppförandekoden, med vissa förändringar, antogs som en gemensam ståndpunkt 2008⁵⁷ blev den dock folkrättsligt bindande för EU:s medlemsstater. Härutöver kan nämnas att följande tredjeländer officiellt anslutit sig till kriterierna och principerna i EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport;

⁵⁵ Gemensamma ståndpunkten (2008/944/GUSP).

⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. Överföringsdirektivet utgör en del av det s.k. "försvarspaketet" som även omfattar det s.k. upphandlingsdirektivet och ett meddelande som gäller en strategi för en starkare och konkurrenskraftigare europeisk försvarsindustri (KOM[2007] 764 slutlig).

⁵⁷ 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.

Bosnien och Hercegovina, Kanada, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Island, Montenegro och Norge.

I samband med att den gemensamma ståndpunkten antogs påbörjades ett arbete med att uppdatera den s.k. användarhandboken och en ny sådan utarbetades och presenterades den 29 april 2009 av Europeiska Unionens Råd.⁵⁸

Under 2012 har en översyn skett av den gemensamma ståndpunkten (det framgår av artikel 15 i ståndpunkten att en sådan ska genomföras) dock utan att några förändringar av ståndpunkten har kommit till stånd.

4.5.3 Den gemensamma ståndpunkten

Den gemensamma ståndpunkten innehåller flera nya inslag, vilka fördjupar och breddar tillämpningsområde jämfört med uppförandekoden. Bland dessa inslag ingår en utvidgning av kontrollerna till att omfatta förmedling, transiteringstransaktioner och immateriell tekniköverföring samt genomförande av stärkta förfaranden för att harmonisera medlemsstaternas exportpolitik.

Den gemensamma ståndpunkten innehåller utöver de s.k. åtta kriterierna även allmänna principer och tillämpningsföreskrifter. Bl.a. kan nämnas att en medlemsstat ska informera övriga medlemsstater om de avslag som beslutas samt skälen för detta. I det fall en annan medlemsstat får en ansökan om en i huvudsak identisk export ska denna stat först samråda med den medlemsstat som avslagit en motsvarande ansökan om export. Om en medlemsstat efter samråd ändå beslutar att bevilja tillstånd ska den underrätta den eller de medlemsstater som avslagit en motsvarande ansökan samt utförligt förklara sina egna skäl.

Vidare kan nämnas att medlemsstaterna årligen ska rapportera om sin export av militär teknik och krigsmateriel.

Det kan också framhållas att medlemsstaterna vid tillståndsprövning av en ansökan avseende export av produkter med dubbla användningsområden ska beakta kriterierna i den gemensamma ståndpunkten för vapenexport.⁵⁹

⁵⁸ Användarguide för rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (9241/09).

⁵⁹ Se artikel 12 i Rådets förordning (EG) nr 428/2009.

Av artikel 6 i den gemensamma ståndpunkten framgår att det finns en skyldighet för medlemsstaterna att pröva en ansökan avseende export av produkter med dubbla användningsområden mot kriterierna i ståndpunkten i de fall när det finns rimlig anledning att anta att slutanvändaren av varorna och tekniken är de väpnade styrkorna, den interna säkerhetstjänsten eller liknande enheter i mot-tagarlandet.

Av den gemensamma ståndpunkten framgår även att en medlemsstat ska se till att deras nationella lagstiftning möjliggör kontroll av exporten av all teknik och materiel på EU:s gemensamma militära förteckning. Här kan uppmärksammas att Sverige inte uppfyllt detta krav förrän den 30 juni 2012 då en ändring av krigsmaterielförteckningen trädde i kraft som medfört att även tekniskt bistånd hamnat under kontroll.

Kriterier

Den gemensamma ståndpunkten innehåller flera nya inslag vilka fördjupar och breddar tillämpningsområde jämfört med uppförandekoden. Bland dessa inslag ingår en utvidgning av kontrollerna till att omfatta förmedling, transiteringstransaktioner och immateriell tekniköverföring samt genomförande av stärkta förfaranden för att harmonisera medlemsstaternas exportpolitik. Medlemsstaterna har erkänt det särskilda ansvar som ligger på stater som exporterar militär teknik och krigsmateriel och har visat att de är fast beslutna att förhindra export av militär teknik och krigsmateriel som kan användas för internt förtryck eller internationell aggression eller bidra till regional instabilitet.

De åtta kriterierna kan sammanfattas enligt följande:

Kriterium 1: Respekt för medlemsstaternas internationella förpliktelser och åtaganden, särskilt de sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd eller av Europeiska unionen, avtal om icke-spridning och andra ämnen samt andra internationella förpliktelser.

Kriterium 2: Respekten för de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet samt det landets respekt för internationell humanitär rätt.

Kriterium 3: Den interna situationen i det slutliga bestämmelselandet som en följd av existerande spänningar och väpnade konflikter.

Kriterium 4: Bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet.

Kriterium 5: Den nationella säkerheten för medlemsstaterna och de territorier i fråga om vilka en medlemsstat är ansvarig för de yttre förbindelserna, samt för vänligt sinnade och allierade länder.

Kriterium 6: Köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet, i synnerhet i fråga om dess attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt.

Kriterium 7: Om det föreligger risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor.

Kriterium 8: Den exporterade militära teknikens eller materielens förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga, med beaktande av det önskvärda i att stater får sina legitima behov på säkerhets- och försvarsområdet tillgodosedda med minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel.

Kriterierna kan delas in i två huvudgrupper, kriterium 1–4 och kriterium 5–8. En ansökan ska nekas om något av kriterium 1–4 är uppfyllt. Detta gäller inte om något av kriterium 5–8 är för handen, men dessa ska beaktas vid tillståndsprövningen.

Kriterium 5 utgör en udda fågel i sammanhanget på så sätt att här ska inte enbart situationen i mottagarstaten beaktas utan även beaktas hur en export kan påverka den nationella säkerheten för medlemsstaterna liksom för vänligt sinnade och allierade stater. Ett sådant positivt kriterium återfinns inte i de svenska riktlinjerna.

Jämförelse med riktlinjerna

Strukturen i de svenska riktlinjerna respektive i den gemensamma ståndpunkten är olika. Medan tillståndsprövningen enligt riktlinjerna ska ske utifrån en totalbedömning av alla för ärendet relevanta

omständigheter, har den gemensamma ståndpunkten en struktur som medför att respektive kriterium är oberoende av varandra och att en ansökan kan avslås om något av kriterierna 1–4 är uppfyllda. Således kan den gemensamma ståndpunkten ses som en checklista, där respektive kriterium var för sig går igenom och prövas.

En annan skillnad mellan riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten är att frågan om följdleveranser inte alls behandlas i den gemensamma ståndpunkten och det finns inte heller vägledning om hur internationella samarbeten ska bedömas.

Likheter finns emellertid också. I fråga om de ovillkorliga hindren, som motsvaras av kriterium 1, är dessa mer att jämföra med den gemensamma ståndpunktens karaktär av en checklista. Motsvarigheten till riktlinjernas villkorliga hinder återfinns som kriterium 2–4. Såväl riktlinjerna som den gemensamma ståndpunkten föreskriver att det vid tillståndsprövning av en ansökan ska tas hänsyn till mottagarstatens internationella förpliktelser, situationen för de mänskliga rättigheterna i mottagarlandet samt risken för väpnade konflikter såväl internationella som interna.

De uppenbara skillnaderna mellan riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten är den sistnämndas kriterium 2 avseende mänskliga rättigheter. Enligt den gemensamma ståndpunkten ska det anläggas ett tydligt materielspecifikt synsätt vid prövningen. Riktlinjerna å sin sida framhåller att export inte bör medges till en stat där det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter, utan beaktande av vad det är för materiel som ansökan avser.

Det finns även ett antal kriterier som inte behandlas över huvud i de svenska riktlinjerna. Här kan särskilt nämnas kriterium 5 där medlemsstaterna har att beakta såväl nationell som andra medlemsstaters säkerhet. I kriterium 2 framhålls huruvida en stat efterlever den internationella humanitära rätten. Vidare framgår av kriterium 8 att en medlemsstat har att beakta om en krigsmaterielexport allvarligt skulle skada en hållbar utveckling i mottagarlandet.

Någon motsvarighet till den uppdelning av KS och ÖK som återfinns i riktlinjerna finns inte i den gemensamma ståndpunkten. Med hänsyn till att riktlinjerna framhåller att olika bedömningar ska göras avseende KS respektive ÖK kan emellertid hävdas att de gällande riktlinjerna även inrymmer ett visst materielspecifikt synsätt.

Tillämpningen av den gemensamma stånpunkten

Som anförts inledningsvis utgör den gemensamma stånpunkten ingen bindande unionsrättslig rättsakt, men däremot är Sverige folkrättsligt bunden av stånpunkten. Som angetts har regeringen genom regleringsbrevet till ISP styrt tillståndsprövningen på det sättet att stånpunkten kommit att beaktas.⁶⁰

I regleringsbreven för budgetåren 2006–2009 framhölls att ISP ska tydliggöra ”beslutens förenlighet med de svenska riktlinjerna och EU:s uppförandekod för vapenexport”. Från och med regleringsbrevet för budgetåret 2010 anges att ISP ”i sin prövning av tillståndsärenden på krigsmaterielområdet tillämpa både de strikta svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och de riktlinjer som framgår av rådets gemensamma stånpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel. ISP ska tydliggöra beslutens förenlighet med de svenska riktlinjerna och den gemensamma stånpunkten.” Numera återfinns detta i ISP:s instruktion.⁶¹

4.5.4 ICT-direktivet

Bakgrund

Den 6 maj 2009 antogs direktivet om överföring av försvarsrelaterade produkter (2009/43/EG). Syftet med direktivet är att förenkla överföring av försvarsrelaterade produkter inom Europeiska unionen och därmed förbättra den europeiska försvarssektorns konkurrenskraft och det industriella samarbetet mellan medlemsstaterna.

Direktivets innehåll

Direktivet syftar till att harmonisera medlemsstaternas exportkontroll, bl.a. genom att ålägga medlemsstaterna att införa tre olika typer av överföringstillstånd: individuella, globala och generella

⁶⁰ ”Även i fortsättningen bör enligt regeringens bedömning de svenska riktlinjerna och den gemensamma stånpunktens kriterier tillämpas parallellt vid tillståndsprövningen enligt krigsmaterielagen.” Prop. 2010/11:112, avsnitt 5.2.

⁶¹ Se 1 a § Förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

licenser. Den svenska lagändringen med anledning av införandet av direktivet trädde i kraft den 30 juni 2012.

De största förändringarna på krigsmateriellagstiftningen är införandet av generella licenser för överföring av krigsmateriel inom EU samt övergången till EU:s militära förteckning. Övergången till EU:s militära förteckning medför att även tekniskt bistånd lags under kontroll. Tillståndskrav införs för verksamhet i Sverige som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet, för lämnande av tekniskt bistånd utanför landet, för ingående av avtal med någon utom landet om att tillhandahålla tekniskt bistånd till någon i utlandet samt för avtal om tillägg till eller ändring av sådana avtal. För bibehållandet av de svenska riktlinjerna fogades dock en förklaring över vilken krigsmateriel som utgör KS respektive ÖK.⁶²

Vad gäller införandet av generella tillstånd medför ett av dessa tillstånd en rätt för företag att överföra krigsmateriel eller tekniskt bistånd till ett företag i en annan medlemsstat som har certifierats. Det är upp till respektive medlemsstat att utfärda vilken krigsmateriel eller tekniskt bistånd som förs upp på det generella tillståndet.⁶³

Mot bakgrund av att det framgår av riktlinjerna och praxisutvecklingen att det inte föreligger några utrikespolitiska skäl mot utförsel av krigsmateriel till en annan EU medlemsstat eller EES-land medför direktivet inga större förändringar för det svenska exportkontrollregelverket.

En förändring medför emellertid direktivet. Det följer av direktivet att medlemsstaterna ska fastställa villkoren för överföringstillstånd för komponenter på grundval av en bedömning av hur känslig överföringen är. De kriterier som ska följas är a) komponenternas beskaffenhet i förhållande till de produkter som de ska ingå i och i förhållande till varje slutanvändning av de färdiga produkterna som kan väcka farhågor, och b) komponenternas betydelse i förhållande till de produkter som de ska ingå i. Vidare framgår att medlemsstaterna inte ska belägga komponenterna med exportrestriktioner om mottagaren i en försäkran om användning intygar att de komponenter som omfattas av överföringstillståndet ingår eller ska ingå i mottagarens egna produkter, med undantag för de fall när de anser att överföringen av komponenter är känslig. Även om det finns

⁶² Bilaga del D till krigsmaterielförordningen.

⁶³ De svenska generella tillstånden återfinns i Tullverkets Författningssamling, TFS 2012:7–11.

skrivningar som ovan redovisats vad avser samarbete är denna skrivning mer långtgående än den som följer av riktlinjerna.

4.6 Internationell samverkan

4.6.1 Exportkontrollregimen Wassenaararrangemanget

Det övergripande syftet med Wassenaararrangemanget (WA)⁶⁴ är att främja medlemsstaternas öppenhet gentemot varandra och ett ansvarsfullt agerande rörande överföringar av konventionella vapen och produkter med dubbla användningsområden i syfte att förhindra destabiliserande ansamlingar av dessa produkter. Till skillnad från de övriga exportkontrollregimerna omfattar kontrollistorna inte enbart produkter med dubbla användningsområden utan även krigsmateriel. Grundsynen i WA är att handel med de varor som återfinns på kontrollistorna ska vara tillåten, men att den måste ske under kontrollerade former.

WA har två kontrollistor, dels en lista som omfattar konventionell krigsmateriel, den s.k. Munitions List, dels en lista omfattande produkter med dubbla användningsområden som inte återfinns på övriga exportkontrollregimers kontrollistor, den s.k. List of Dual-Use Goods and Technologies. Båda dessa listor är vägledande för innehållet i EU:s motsvarande kontrollistor. I WA utarbetas även riktlinjer av olika slag. Bl.a. har medlemsstaterna överenskommit om att s.k. MANPADS (Man-portable air-defense systems) ska omfatta särskilda slutanvändarintyg.

4.6.2 Vapenhandelsfördraget

Den 2 april 2013 antog FN:s generalförsamling vapenhandelsfördraget (Arms Trade Treaty, ATT). Fördraget antogs genom omröstning med röstsiffrorna 154 ja, 23 avstående och 3 nej (Iran, Nordkorea och Syrien). Den 25 september 2014 ratificerade den 50 staten fördraget, vilket trädde i kraft den 24 december 2014.

Fördraget har två övergripande målsättningar, dels att utvidga kontrollen över den internationella vapenhandeln till så många

⁶⁴ WA bildades år 1996 som en efterföljare till det multilaterala exportkontrollsamarbete som tidigare hade bedrivits inom kommittén Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (COCOM). I de s.k. Initial Elements återfinns syftet med WA.

stater som möjligt, dels att säkerställa att den lagliga och reglerade internationella handeln bedrivs under ansvarsfulla former. Det är viktigt att påpeka att fördraget utgör ett golv (uppställer en lägsta nivå) och inte ett tak. Stater kan således ha en högre ambitionsnivå avseende kontrollen av de produkter som omfattas av fördraget än vad som följer av detta.

Regeringens bedömning är att det inte krävs några ändringar av det svenska regelverket för att Sverige ska uppfylla fördragets tillämpningsområde (artiklarna 2–4), generella krav på kontrollsystemet (artikel 5 och 14) respektive förbud och bedömningsgrunder för export (artikel 6 och 7). Det kan noteras att regeringen i propositionen anger att det ”inte kan komma i fråga att vid tillståndsprovningen tillämpa den för en aktuell situation minst stränga skrivningen inom regelverket. En sådan tillämpning skulle uppenbarligen stå i strid med övriga, likaledes gällande, bedömningsgrunder. För ett beviljande av tillstånd krävs med andra ord stöd i regelverket som helhet.”⁶⁵

De produkter som enligt fördraget omfattas av kontroll är avsevärt färre än de produkter som enligt svensk lagstiftning utgör krigsmateriel. Av de åtta materielkategorier som återfinns i fördragets artikel 2.1 är sju hämtade från FN:s register för rapportering av handel med konventionella vapen, medan det åttonde – små och lätta vapen – finns definierat i andra FN instrument. I syfte att åstadkomma konsensus vid de förhandlingar som föregick antagandet av fördraget har ammunition/stridsdelar tagits upp i artikel 3 i fördraget. Därmed följer att ammunition/stridsdelar endast omfattas av fördragets krav när fördraget uttryckligen hänvisar till artikel 3. Detsamma gäller för delar och komponenter, vilka behandlas i artikel 4 i fördraget.

En frågeställning som var uppe till diskussion vid de förhandlingar som föregick antagandet av fördraget var huruvida detta borde innehålla ett kriterium som föreskriver att man vid tillståndsprovningen bör beakta bl.a. mottagarstatens ekonomiska situation.⁶⁶ Något sådant kriterium infördes emellertid inte i fördraget. Såvitt kommittén erfarit⁶⁷ beror detta till stor del på att utvecklingsländerna entydigt motsatt sig ett sådant kriterium. En orsak

⁶⁵ Prop. 2013/14:190 s. 26.

⁶⁶ Jfr den gemensamma ståndspunktens kriterium 8.

⁶⁷ Bl.a. efter samtal med ambassadör Peter Woolcott, Australien, och ambassadör Eden Charles, Trinidad och Tobago, som båda deltog vid förhandlingarna.

till motståndet var att detta sågs som en inblandning i den importerande statens inre angelägenheter av den exporterande staten samt att ett sådant kriterium har inslag av pre-kolonialism.

I artikel 2.2 regleras vilka transaktioner som omfattas av fördraget. Krigsmateriellagen omfattar samtliga angivna transaktioner (export, transitering, omlasting och förmedling) med undantag för import⁶⁸. Vissa avgränsningar av fördraget återfinns avseende i artikel 2.3 av vilken framgår att fördraget inte ska tillämpas på ”internationella transporter av konventionella vapen som genomförs av en statspart, eller för denna statspart räkning, för statspartens eget bruk, under förutsättning att dessa konventionella vapen kvarstår i den statspartens ägo.”

Vidare ålägger fördraget statsparterna att inrätta och upprätthålla ett nationellt kontrollsystem, inklusive en nationell kontrollförteckning.⁶⁹ Som ovan angivits kan den nationella kontrollförteckningen vara vidare än den som anges i fördraget.

Avseende export åläggs statsparterna att i sin prövning av tillstånd göra vissa bedömningar. Fördraget fastslår bl.a. att det är förbjudet för en statspart att medge tillstånd om;

- överföringen innebär brott mot statspartens förpliktelser inom ramen för åtgärder som antagits av FN:s säkerhetsråd i enlighet med VII kapitlet i FN:s stadga, särskilt vapenembargo.
- överföringen innebär brott mot statspartens relevanta internationella förpliktelser inom ramen för internationella fördrag där den är part, särskilt de som hänför sig till överföring av eller olaglig handel med konventionella vapen.
- statsparten vid tidpunkten för beviljandet har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna från 1949, attacker mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten i fråga är part.

⁶⁸ Av artikel 2.3 följer att dessa transaktioner omfattas av begreppet överföring.

⁶⁹ Artikel 5 Vapenhandelsfördraget.

Vidare ska statsparterna i enlighet med artikel 7 i sin tillståndsprövning av export göra en bedömning huruvida de konventionella vapen eller den materiel som ska exporteras

- a) skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet,
- b) skulle kunna användas för
 - i. att begå eller underlätta en allvarligkränkning av internationell humanitär rätt,
 - ii. att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell rätt om de mänskliga rättigheterna,
 - iii. att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om terrorism där den exporterande staten är part, eller
 - iv. att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om internationell organiserad brottslighet där den exporterande staten är part.

Om statsparten efter denna bedömning finner att det föreligger en överhängande risk för någon av de negativa följderna som anges ovan får statsparten inte bevilja exporttillstånd.⁷⁰ Härutöver ska en statspart vid sin bedömning beakta risken för att den exporterade produkten används för att begå eller underlätta handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn.⁷¹

Det kan konstateras att Vapenhandelsfördraget, i likhet med den gemensamma ståndpunkten, anlägger ett materielspecifikt synsätt vid tillståndsprövningen. Det bör även noteras att det av bestämmelsen i artikel 7.1a framgår att bedömningen även ska beakta om materielen kan ha en positiv inverkan på fred och säkerhet. Någon motsvarande bestämmelse återfinns varken i riktlinjerna eller i EU:s gemensamma ståndpunkt.

⁷⁰ Se artikel 7.3 Vapenhandelsfördraget.

⁷¹ Artikel 7.4 Vapenhandelsfördraget.

5 Tillståndsprövningen

Tidigare var det regeringen som prövade alla tillståndsärenden. Sedan 1996 prövas nära på alla ärenden av förvaltningsmyndigheten Inspektionen för strategiska produkter (ISP). ISP är en enrådsmyndighet, vilket innebär att det ytterst är generaldirektören som ansvarar för samtliga beslut som fattas av myndigheten. Regeringen har dock kvar att pröva prejudicerande och svårbedömda ärenden, att ansvara för och styra praxisutvecklingen samt att anpassa praxisutvecklingen till växlande säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska krav. Det är regeringen som bär det politiska ansvaret för alla tillståndsbeslut som fattas, även de beslut som fattas av ISP. I vissa ärenden inhämtar ISP Exportkontrollrådets (EKR) synpunkter. EKR lämnar därvid en rekommendation för hur ett visst ärende bör bedömas. Rekommendationen är inte bindande för ISP. Det är ISP:s generaldirektör som beslutar vilka ärenden som ska överlämnas till regeringen för beslut liksom i vilka ärenden EKR ska rådfrågas. Regeringen kan emellertid besluta att vissa typer av ärenden alltid ska överlämnas till regeringen, t.ex. att ärenden rörande en viss angiven region eller stat alltid ska överlämnas. Tillståndsprövningen sker fortlöpande – bl.a. vid tillverkning och utförsel – under en kontrollerad produkts livscykel. I samtliga ärenden som inte är av rutinkaraktär ska en skriftlig föredragningspromemoria upprättas. En sådan promemoria omfattar en redogörelse av ärendet, inkluderande bl.a. tidigare beslut rörande aktuell mottagarstat, landbedömning med en redogörelse för den inrikes- och utrikespolitiska situationen, de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som föreligger och som talar för att tillstånd ska beviljas respektive vad i Sveriges utrikespolitik som talar emot. ISP och regeringen lämnar återkommande information om tillståndsprövningen. Bl.a. sker detta i regeringens årliga skrivelse om strategisk exportkontroll.

5.1 Inledning

Tidigare var det regeringen – huvudsakligen genom krigsmaterielinspektören – som prövade alla tillståndsärenden avseende exportkontrollen av krigsmateriel. Merparten av ärendena ansågs vara okomplicerade och av mer rutinartad karaktär. 1996 inrättades ISP, med uppgift att pröva nära på alla tillståndsärenden. Syftet med delegeringen till ISP var att ”befria” regeringen från rutinartade förvaltningsärenden. Statsråden och departementen gavs därmed möjlighet att ”ägna mer tid och kraft åt reformarbete, övergripande planering och prioritering och annat som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.”¹

ISP är en enrådsmyndighet, vilket medför att det ytterst är generaldirektören som ansvarar för samtliga beslut som fattas av myndigheten. Generaldirektören har genom delegation inom myndigheten fördelat beslutanderätten för vissa typer av beslut till sina medarbetare. I ett internationellt perspektiv intar Sverige i detta avseende en särställning. I andra stater är det nämligen som huvudregel fortfarande regeringen (motsvarande) som beslutar i dessa frågor.

Alltjämt är dock regeringen inblandad i beslutsprocessen. Av 1 a § krigsmateriellagen följer nämligen att ISP ska lämna över ett ärende till regeringens prövning i de fall ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Avsikten bakom bestämmelsen är att regeringen ska pröva prejudicerande och svårbedömda ärenden, att regeringen ska ansvara för och styra praxisutvecklingen samt anpassa praxisutvecklingen till växlande säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska krav. Dessutom måste regeringen ha möjlighet att uppfylla kravet på samråd med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § regeringsformen.² Det är generaldirektören på ISP som bestämmer vilka ärenden som ska överlämnas till regeringen. Regeringen kan om den så beslutar instruera ISP att myndigheten ska överlämna en viss typ av ärenden till regeringen för beslut, t.ex. att samtliga ärenden rörande en viss stat ska överlämnas.

¹ Prop. 1995/96:31 s. 18.

² Aa s. 25.

5.2 Exportkontrollprocessen

En faktisk export av krigsmateriel föregås av flertalet prövningar, vilka sker vid olika tillfällen under processens gång. En följd av detta är att det sökande företaget i ett tidigt skede av processen kan få en indikation på om en viss export slutligen kan komma att beviljas eller inte. Företaget får därmed tidigt information om till vilka stater som export är möjlig, liksom information om tidsaspekter avseende ansökningar till stater där t.ex. EKR bör höras eller om ärendet kan komma att överlämnas till regeringen för prövning. Förfarings sättet anses medföra minskad risk för brott mot krigsmaterielagstiftningen.³ Vidare minskar risken att företagen marknadsför sina produkter mot stater vartill export inte skulle beviljas. Därmed undviks negativa utrikespolitiska konsekvenser och förvecklingar som skulle kunna uppstå i samband med ett avslagsbeslut. Krigsmaterielutredningen (KRUT) framhöll att den gällande tillståndsprövningen skapar möjlighet att i ett tidigt skede styra försvarsindustrins verksamhet så att industrin inriktas på för Sverige acceptabla mottagarstater av svensktillverkad krigsmateriel.⁴

En nackdel med denna informella process är att antalet formella avslagsbeslut härigenom begränsas. Detta får till följd att det saknas skriftliga underlag avseende motiveringen till avslagen samt att dessa avslag inte återfinns i regeringens årliga redovisning avseende strategisk exportkontroll. Orsaken står att finna i att företagen inte ansöker om tillstånd i de fall de har fått kännedom om att ett avslag är att förvänta. En följd av detta är att praxisutveckling på området begränsas. Ytterligare en följd av det begränsade antalet avslagsbeslut är att Sverige inte bidrar till harmoniseringen av tillämpningen av EU:s gemensamma ståndpunkt då "underhandbesluten" inte delges övriga medlemsstater.

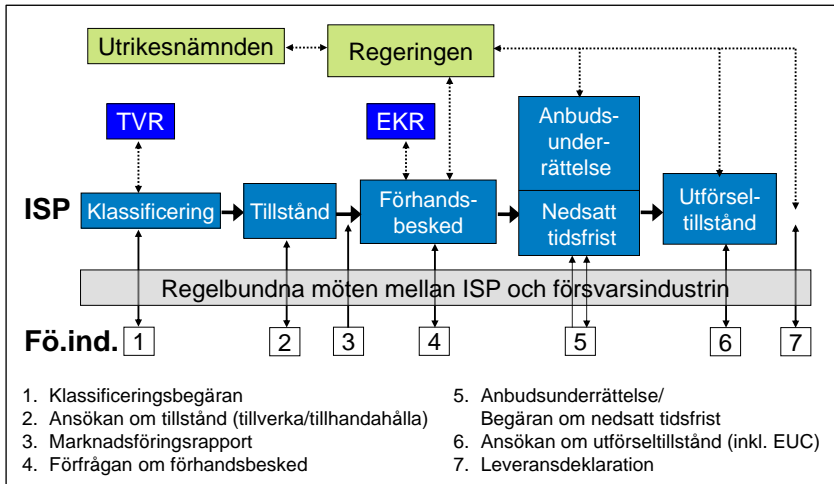
5.2.1 Exportkontrollprocessens olika steg

Som framgår av figur 5.1 består exportkontrollprocessen av olika steg. Före det att någon faktisk export av krigsmateriel aktualiseras har ISP således vanligtvis prövat exportfrågan vid återkommande tillfällen.

³ SOU 1999:38, s. 58.

⁴ SOU 2005:9, s. 107.

Figur 5.1 Exportkontrollprocessen för krigsmateriel



Källa: ISP.

De olika momenten i exportkontrollprocessen för krigsmateriel kan närmare beskrivas enligt följande:

1. *Klassificeringsbegäran*: På begäran av t.ex. ett företag⁵ prövar och fattar ISP beslut om en viss produkt utgör krigsmateriel eller inte. Beslutet delges sökanden. Vid denna klassificering kan ISP ta hjälp av det Teknisk-vetenskapliga rådet (TVR). TVR bistår ISP vid beslut i principiellt viktiga eller komplicerade klassificeringsärenden. TVR lämnar vidare råd i andra väsentliga teknisk-vetenskapliga ämnen. Rådets ordförande är generaldirektören för ISP och de övriga ledamöterna innehar ledande befattningar vid skilda akademier och tekniska myndigheter. En av rådets ledamöter är ställföreträdande generaldirektör på ISP som tillika är klassificeringsansvarig avseende krigsmateriel. Ledamöterna utses av generaldirektören. Rådet sammanträder normalt kvartalsvis men kan om så behövs sammanträda oftare.

⁵ Utöver försvarsindustriföretag kan enskilda och myndigheter också vara part i exportkontrollprocessen. Även dessa subjekt kan tillverka och tillhandahålla krigsmateriel, föra ut krigsmateriel ur landet etc. För att inte tynga framställningen omnämns fortsatt endast ett av dessa subjekt, nämligen företagen.

2. *Ansökan om tillstånd att tillverka eller tillhandahålla*: ISP prövar ett företags ansökan om att få tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel samt tekniskt bistånd. Beslutet delges sökanden. Om ISP vid tillståndsprövningen behöver tillgång till registerinformation om sökanden har ISP att göra en fråga där om till berörd polismyndighet. Polismyndigheten är enligt gällande regelverk inte skyldig att ge ISP informationen. Avseende ansökningar om tillverkningstillstånd begärs även i regel yttrande in från Försvarets Materielverk (FMV) med en förfrågan om myndigheten bl.a. har kunskap om företaget ifråga. Företaget kan även ansöka om att bli certifierade mottagare av komponenter som omfattas av generella tillstånd som utfärdats av en stat inom EES.⁶
3. *Redovisning av marknadsföring*: Marknadsföringen av krigsmateriel är i sig inte tillståndspliktig, men det föreligger en skyldighet för företagen att redovisa och rapportera marknadsföringsaktiviteter som bedrivs i utlandet i efterhand till ISP. Marknadsföringsrapporterna behandlas och redovisas vid de regelbundna möten som ISP har med berörda företag och berörda myndigheter. ISP för minnesanteckningar för internt bruk över mötena. Ett syfte med mötena är att ISP tidigt ska kunna informera företagen om hur lång tid tillståndsprövning kan förväntas ta. Handläggningstiden påverkas bl.a. av till vilken stat produkten i fråga är tänkt att exporteras samt om ärendet ska behandlas i EKR och, i förekommande fall, av regeringen. Mötena ger även ISP möjlighet att hålla företagen underrättade om eventuella förändringar i regelverk och praxis. Denna information kan företagen sedan använda sig av i sin planering av marknadsföringsaktiviteter.
4. *Förhandsbesked*: ISP prövar och fattar beslut rörande en ansökan om s.k. förhandsbesked. Beslutet delges sökanden. Ett positivt förhandsbesked utgör ingen garanti för att företaget i ett senare skede ges tillstånd att lämna anbud avseende försäljning av krigsmateriel eller få utförseltillstånd för krigsmateriel. En fråga om förhandsbesked kan behandlas i EKR. ISP har vidare

⁶ Företag som är certifierade kan erhålla komponenter som andra stater inom EES har valt att utfärda en generellt tillstånd för.

möjlighet att hänskjuta frågan till regeringen. Förhandsbesked behandlas mer ingående nedan.

5. *Anbudsunderrättelse*: Av 12 § krigsmateriellagen följer att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel och tekniskt bistånd ska underrätta ISP innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås. ISP har därefter fyra veckor på sig att ”reagera”. Om ISP inte återkommer till företaget inom den angivna tiden är företaget oförhindrat att lämna ett bindande anbud (offert) till en presumtiv köpare eller ingå avtal. I de fall företaget inte kan avvakta fyra veckorsperioden kan företaget i stället ansöka om en *nedsatt tidsfrist* för att lämna anbud/ingå avtal. I sådana fall fattar ISP ett enskilt beslut som delges sökanden. ISP kan, efter behandling av EKR, hänskjuta frågan till regeringen. Ett företag kan även ansöka om undantag från skyldigheten att lämna anbudsunderrättelse.⁷ Därutöver föreskrivs i 18 § krigsmaterieförordningen situationer där krav på anbudsunderrättelser inte föreligger.⁸
6. *Utförelstillstånd*: Ett företag som vill föra ut krigsmateriel från Sverige ansöker hos ISP om tillstånd därtill. I det fall utförelse sker med stöd av ett generellt tillstånd⁹ krävs endast att en anmälan görs till ISP 30 dagar innan den första utförelsen sker. ISP prövar ansökan och fattar beslut som delges sökanden. Som huvudregel krävs att slutanvändarintyg har inkommit före det att utförelstillstånd beviljas. En fråga om utförelstillstånd kan behandlas i EKR. ISP har vidare möjlighet att hänskjuta frågan till regeringen. Tillstånd krävs vid all utförelse av krigsmateriel. Förutom vid export av krigsmateriel krävs tillstånd således även för bl.a. demonstration, förstörande prov, utställningsändamål och transitering genom Sverige. Inom EES krävs inte särskilt

⁷ I beslut om undantag från anbudsunderrättelse fattar ISP beslut om att undanta produkter respektive stater från skyldighet att lämna särskilda anbudsunderrättelser i varje enskilt fall.

⁸ Undantag föreligger ”om anbudet eller avtalet uteslutande avser försäljning eller annat tillhandahållande till en tidigare köpare eller mottagare i ett visst land av reservdelar, komponenter, utrustning till krigsmateriel eller tekniskt bistånd i det fall utförelse- eller lämnande-tillstånd har meddelats för krigsmaterielen eller det tekniska biståndet eller för reservdelar, komponenter eller annan utrustning till krigsmaterielen eller det tekniska biståndet” samt om ett generellt tillstånd har meddelats för utförelsen eller lämnandet av tekniskt bistånd.

⁹ Ett generellt tillstånd är ett tillstånd som utfärdas av ISP. Ett generellt tillstånd medför att en ansökan till ISP inte behöver göras utan ger rätt till utförelse av sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet till mottagare i ett EES-land.

tillstånd för transitering om överföringstillståndet beslutats av annan EES-stat.

7. *Återkoppling*: Ett företag som erhållit tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd är skyldigt att med viss regelbundenhet lämna bl.a. följande redovisningar och deklARATIONER till ISP:
- a) Leveransdeklaration över levererad och fakturerad krigsmateriel eller tekniskt bistånd både inom och utom landet. Deklarationen ska lämnas halvårsvis för de som innehar tillverkningsstillstånd och årsvis för dem som innehar tillhandahållandetillstånd. Dessa deklARATIONER ligger bl.a. till grund för den årliga redovisning som ISP upprättar åt regeringen. Regeringen i sin tur använder dessa i sin årliga skrivelse avseende strategiska exportkontroll till riksdagen.
 - b) Avgiftsdeklaration över företagets egna tillverkade, fakturerade och sålda produkter. Avgiftsdeklarationen ska insändas årligen.
 - c) Redovisning av ingångna avtal om upplåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet och/eller samarbetsavtal med någon i utlandet. Redovisningen ska ske årligen.
 - d) Redovisning över ägande i utländska rättssubjekt. Redovisningen ska ske årligen.
 - e) Därutöver föreligger en skyldighet för den som erhållit någon form av tillstånd att anmäla ändrade förhållanden till ISP.

Närmare om förhandsbesked

I motsats till anbudsunderrättelsen och utförelsetillståndet är förhandsbeskedet ingen lagreglerad företeelse utan i stället något som utvecklats över tid genom praxis. Genom förhandsbeskedet kan ett företag få en tidig prövning om utförelsetillstånd avseende krigsmateriel, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller lämnande av anbud kan beviljas eller inte. Ett positivt förhandsbesked utgör inte någon garanti för att sökanden i ett senare skede kommer att erhålla ett sådant tillstånd. En slutlig prövning av om tillstånd ska beviljas görs först när en ansökan om tillstånd till utförelse, tillhandahållande

hållande av tekniskt bistånd eller lämnande av anbud inkommit till ISP.

Ett förhandsbesked gäller under de förutsättningar som rådde vid tillfället när beskedet utfärdades. Som huvudregel uppställs även ett sådant villkor i förhandsbeskedet, dvs. att beskedet endast gäller under förutsättning att inga nya omständigheter eller förutsättningar inträder efter att beskedet meddelats. I de fall där omständigheterna i mottagarstaten inte förändrats kan sökanden emellertid som regel räkna med att ett positivt förhandsbesked medför att anbudsunderrättelse får lämnas och att utförseltillstånd erhålls.

Som ovan framhållits anses förhandsbeskedet ge en tidig prövning av en tänkt export till ett mottagarland, vartill export inte är självklar. Förhandsbeskedet medför vidare en möjlighet att styra försvarsindustrin så att denna inte marknadsför sina produkter gentemot stater till vilka Sverige inte bör bevilja krigsmateriel-export. Förhandsbeskedet ger företagen besked om det är lönt att genomföra marknadsföringsaktiviteter gentemot en viss mottagarstat. För företagen är förhandsbeskedsstadiet dessutom sällan tidskritiskt, vilket i sin tur möjliggör en genomgripande tillståndsprövning där såväl en behandling av ärendet i EKR som överlämnande av ärendet till regeringen kan aktualiseras. Förhandsbeskedet fyller en särskild roll i fråga om exportmöjligheter till en ny mottagarstat eller i ett ärende av särskilt känslig karaktär.

Närmare om tillsyn

ISP genomför tillsynsbesök hos företag som innehar tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd för krigsmateriel. Ett tillsynsbesök innebär att ISP besöker företaget för att kontrollera att företaget har tillräcklig kunskap om exportkontrollprocessen samt att kunskapen är införlivad i företagets arbetsprocess i syfte att säkerställa att brott mot exportkontrollagstiftningen inte sker. ISP genomför även ett särskilt fördjupat tillsynsbesök hos ett företag som ansöker om att bli certifierad mottagare av krigsmaterielkomponenter inom EES.

Slutanvändarintyg

Att ha ett effektivt och fungerande system för slutanvändarkontroll utgör ett viktigt moment i exportkontrollen. Det yttersta syftet med slutanvändarintyget är att säkerställa att exporterad krigsmateriel inte vidareexporteras till andra stater utan godkännande från den exporterande staten. Krigsmateriellagen föreskriver inte att slutanvändarintyg måste finnas för att tillstånd ska meddelas.

Av 8 § krigsmaterieförordningen framgår att en ansökan om utförsel bl.a. ska innehålla uppgifter om köpare, mottagare och slutanvändare. Av riktlinjerna framgår att ett slutanvändarintyg eller intyg om egen tillverkning (bearbetningsintyg) bör finnas för att en ansökan om utförseltillstånd ska godkännas.¹⁰ Slutanvändarintyg behövs dock inte:

- vid användande av generellt tillstånd,¹¹
- vid utförsel för prov, reparation, demonstration eller dylikt, i de fall materielen ska återföras till Sverige,
- vid utförsel för prov, test eller demonstration i de fall det handlar om små kvantiteter materiel och denna förbrukas under aktiviteten,
- vid transitering av materiel genom Sverige,
- vid återföring av utlandsägd materiel som införts till Sverige för provning, reparation, underhåll, etc., eller
- vid överföring av utlandsägd, i Sverige lagerhållen, materiel till det utländska rättssubjektet ägt lager i annat land.

För försäljningsärenden avseende utförsel (export/överföring) av krigsmateriel krävs som huvudregel att ansökan innehåller slutanvändarintyg. Intyget bör i dessa fall innehålla så specificerade uppgifter som möjligt rörande materielen och en hänvisning till

¹⁰ Prop. 1991/92:174 s. 41.

¹¹ Ett generellt tillstånd är ett tillstånd som utfärdas av ISP och som medför att tillståndshavaren kan föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet utan ansökan till en eller flera kategorier av mottagare i ett EES-land.

relevant klassificering i förteckning över krigsmateriel och tekniskt bistånd.

Inom ramen för EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport har medlemsstaterna i den s.k. Användarguiden¹² enats om en ”bästa praxis” avseende slutanvändarintyg. Medlemsstaterna har enats om att minst följande uppgifter ska återfinnas i ett slutanvändarintyg:

- Uppgifter om exportören (åtminstone namn, adress och företagets namn).
- Uppgifter om slutanvändaren (åtminstone namn, adress och företagets namn). När det gäller export till ett företag som återförsäljer varor på den lokala marknaden, kommer företaget att anses vara slutanvändare.
- Det land som är slutdestination.
- En beskrivning av de varor som exporteras (typ, kännetecken) eller hänvisning till det avtal som har ingåtts med myndigheterna i det land som är slutdestination.
- Kvantitet av och/eller värde på de exporterade varorna.
- Slut användarens namnteckning, namn och ställning.
- Slut användarintygets datum.
- Klausul om slut användning och/eller om förbud mot återexport, i förekommande fall.
- Uppgift om varornas slut användning.
- En förpliktelse, vid behov, om att de exporterade varorna inte kommer att användas för andra ändamål än det angivna.
- En förpliktelse, vid behov, om att varorna inte kommer att användas för utveckling, tillverkning eller användning av kemiska eller biologiska vapen eller kärnvapen eller till missiler som kan bära sådana vapen.

¹²Användarguide för rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmaterie, 29 april 2009.

Härutöver anges att medlemsstaterna, efter eget gottfinnande, kan kräva fler uppgifter, bland annat:

- En klausul om förbud mot återexport av varor som omfattas av slutanvändarintyget. En sådan klausul kan bland annat:
 - Innehålla ett kategoriskt förbud mot återexport.
 - Föreskriva att återexport kommer att förutsätta skriftligt avtal med myndigheterna i det ursprungliga exportlandet.
 - Medge återexport utan förhandstillstånd från myndigheterna i exportlandet till vissa länder som fastställs i slutanvändarintyget.
 - Fullständiga uppgifter, i förekommande fall, om mellanhanden.
 - Om slutanvändarintyget kommer från regeringen i det land för vilket varorna är avsedda, kommer intyget att verifieras av exportlandets myndigheter för att kontrollera att namnteckningen är äkta och att undertecknaren har befogenhet att göra åtaganden på regeringens vägnar.
 - Ett åtagande från den slutliga mottagaren att på begäran lämna ett intyg till den exporterande staten om att leveransen har mottagits.

Från den 1 januari 2013 har ISP infört reviderade slutanvändarintyg samt ändrat de administrativa rutinerna avseende när de olika intygen ska användas. Detta har skett dels i syfte att förtydliga den mottagande statens förpliktelser, dels i syfte att minska onödig byråkrati. Ett ytterligare syfte var att stärka skrivningarna som syftar till att minska risken för avledning (*diversion*). Dvs. att den exporterade materielen hamnar hos en annan slutanvändare än den avsedda. Intygen är indelade i två kategorier: offentliga rättssubjekt och utländska privata rättssubjekt.

För *offentliga rättssubjekt* finns följande slutanvändarintyg:

- **Declaration by End-User (DEU)** används vid export av krigsmateriel till andra stater, med undantag för EU:s medlemsstater, Norge, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan. Intyget är tryckt på sedelpapper, är av speciell typ och

beställs från ISP av det exporterande företaget. Syftet med att DEU utfärdas på sedelpappersintyg är att säkerställa att intyget inte förfalskas. Det exporterande företaget ska vidarebefordra intyget till den aktuella köparen eller mottagaren. Intyget ska därefter undertecknas, dateras och förses med stämpel av behörig myndighetsperson vid den utländska myndighet som utgör köpare eller slutmottagare av krigsmaterielen. Köparen/slutmottagaren ska därefter vidarebefordra intyget till den svenska beskickningen i mottagarlandet, som kontrollerar intyget. Bl.a. kontrolleras att intyget undertecknats av behörig person, varefter det sänds vidare till ISP. Om försäljningen avser s.k. MANPADS (bärbara luftvärnsvapen) används DEU för samtliga stater. Dvs. även EU:s medlemsstater, Norge, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan.¹³

- **End-Use Certificate** används för försäljning till EU:s medlemsstater, Norge, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan.

Vilken typ av slutanvändarintyg som används inverkar inte på de åtaganden som mottagarlandet åläggs utan dessa är de samma; dels att inte vidareexportera krigsmaterielen utan godkännande av behörig myndighet i Sverige, dels en skyldighet att informera om krigsmaterielen förkommer genom stöld eller på annat sätt. Vidare åtar sig mottagarstaten att, efter förfrågan från behörig svensk myndighet, bekräfta att de mottagit krigsmaterielen i fråga. Härutöver lovar mottagarstaten att produkten inte ska användas för massförstörelsevapen.

För *utländska privata rättssubjekt* ska följande intyg användas:

- **End-User Undertaking** används för
 - a) utrustning och tekniskt bistånd vid tillverkning, renovering eller uppgradering, samt

¹³ Ifråga om MANPADS används även en s.k. Declaration till följd av det beslut som medlemsstaterna i exportkontrollregimen Wassenaar Arrangemanget antagit.

- b) vid utförelse där produkten integreras i köparens egen produktion där produkten saknar egen identitet, exempelvis stapelvaror som krut och sprängämnen.

Om exporten avser a) åtar sig köparen att inte vidareexportera krigsmaterielen. Om köparen ska integrera komponenter i en egen produkt enligt b) åtar sig köparen att inte vidareexportera eller överföra komponenterna till en tredje part. Härutöver åtar sig köparen att produkten inte ska användas för framställning av massförstörelsevapen samt att, efter förfrågan från behörig svensk myndighet, bekräfta att de mottagit krigsmaterielen.

- **Test Certificate** kan användas vid leverans av större mängder materiel utomlands, som förstörs/förbrukas vid demonstration eller prov. Mottagaren åtar sig att inte sälja, vidareexportera eller överföra krigsmaterielen till tredje part. Den krigsmateriel det är fråga om utgör förbrukningsvaror såsom ammunition, sprängmedel och dylikt.
- **Small Arms Certificate** används vid utförelse av jakt- och sportskyttevapen/-ammunition avsedd för privatperson eller vapenhandlare. Mottagaren åtar sig att inte vidareexportera jakt- och sportskyttevapen/-ammunition samt att försäljning endast ska ske i mottagarlandet.

5.3 Krigsmateriel – vad omfattas av begreppet?

Av central betydelse vid tillståndsprövningen och exportkontrollprocessen är naturligtvis vilka produkter, varu- och materialslag som utgör krigsmateriel och därmed omfattas av regelsystemet. Av 1 § krigsmateriellagen följer att krigsmateriel utgörs av ”materiel som är utformad för militärt bruk” och som regeringen beslutar utgör krigsmateriel. Av förarbetena till krigsmateriellagen framgår att klassificeringen av krigsmateriel bör ske med utgångspunkt i materielens funktion och konstruktion. I det fall en produkt har såväl civil som militär användning bör den klassificeras som krigsmateriel om den i sin militära funktion har förstörelsebringande

effekt.¹⁴ Vad som utgör krigsmateriel följer av bilaga 1 till krigsmaterieförordningen (1992:1303).¹⁵

När krigsmaterieförordningen trädde i kraft i januari 1993 utvidgades krigsmaterieförteckningen med ett antal nya produkter. Detta medförde att produkter som tidigare inte ansågs utgöra krigsmateriel genom förändringen hamnade under kontroll. Här kan bl.a. nämnas vissa fordon (såsom BV206), marina ledningssystem (såsom 9LV), fortifikatoriska anläggningar, viss elektronisk samt elektrooptisk materiel och programvara. Föredragande statsrådet framhöll att ”det finns skäl att regeringen vid fastställandet av krigsmaterieförteckningen tar hänsyn till det krigsmaterielbegrepp som tillämpas av länderna inom EG”.¹⁶ Uttalandet har dock inte medfört löpande förändringar av krigsmaterieförteckningen. Förteckningen har sedan 1993 fram till den 30 juni 2012 endast ändrats vid ett tillfälle – till följd av ratificeringen av artikel 10 i Förenta Nationernas Vapenprotokoll. Här bör uppmärksammas att EU i juni 2000 antog en gemensam militär lista som därefter i stort uppdaterats årligen till följd av de förändringar som beslutas i exportkontrollregimen Wassenaar Arrangemanget.

Den 30 juni 2012 övergick Sverige till att utgå från EU:s militära lista¹⁷ i syfte att fullgöra implementeringen av direktivet om överföring av försvarsrelaterade produkter (2009/43/EG). Vissa tillägg har emellertid gjorts till EU:s militära lista då den tidigare svenska krigsmaterieförteckningen innehöll produkter som inte återfinns på EU:s lista. Såväl kärnvapen som fortifikatoriska anläggningar har därmed lagts under den nationella exportkontrollen. Genom övergången till EU:s militära lista har ett antal produkter avförts från kontroll och utgör därmed inte längre krigsmateriel. Här kan bl.a. nämnas luft- och fjädervapen och vissa sprängmedel, t.ex. trotyl (TNT). Övergången medförde även att produkter som inte tidigare

¹⁴ Prop. 1991/92:174 s. 27.

¹⁵ Bilagan består av fyra delar Del A: a) Förteckning över krigsmateriel och tekniskt bistånd enligt Krigsmaterielagen, och b) Krigsmateriel som inte finns angiven i bilagan till direktiv 2009/43/EG, Del B: Definitioner av termer som används i del A, Del C: Förteckning över produkter/ämnen för vilka deklareringskyldighet föreligger till ISP. ISP lämnar i sin tur information till OPCW, Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, Del D: Förteckning över vilken materiel i del A som utgör krigsmateriel för strid (KS) respektive övrig krigsmateriel (ÖK).

¹⁶ Prop. 191/92:174 s. 31.

¹⁷ EU military list. Denna lista bygger i sin tur på exportkontrollregimen Wassenaars Military List.

utgjorde krigsmateriel enligt det svenska regelverket, numera gör det och därmed blivit föremål för kontroll. Här kan bl.a. nämnas militära elverk och containrar, samt specialbehandlat stål som i den tidigare svenska förteckningen endast blev tillståndspliktig när den bearbetats för att ingå i en militär applikation.

Den största förändringen mot tidigare är att tekniskt bistånd numera omfattas av exportkontroll. Med begreppet tekniskt bistånd avses information gällande krigsmateriel som erfordras i någon av faserna utveckling, produktion eller användning. Informationen kan ha formen av tekniska uppgifter eller teknisk assistans.¹⁸

Som påtalats gjordes en uppdelning av krigsmateriel i två kategorier i samband med ikraftträdandet av nuvarande krigsmateriellag; Krigsmateriel för strid (KS) respektive Övrig krigsmateriel (ÖK). Denna indelning gjordes med hänsyn till produktens förstörelsebringande verkan och riktlinjerna gör en åtskillnad mellan hur tillståndsprövningen bör ske beroende på till vilken kategori som produkten i fråga hänförs.

I den allmänna debatten brukar ibland krigsmateriel likställas med vapen. Detta skapar emellertid en felaktig bild av vad krigsmateriel verkligen omfattar. Den allmänna bilden är att vapen utgörs av stridsvagnar, stridsflyg, skjutvapen m.m. I 2 § vapenlagen definieras skjutvapen som ”vapen med vilka kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar, kolsyreladdningar, komprimerad luft eller andra liknande utskjutningsmedel.” I FN:s register över konventionella vapen definieras större vapensystem som stridsvagnar, pansrade stridsfordon, grovt artilleri, stridsflygplan, attackhelikoptrar, stridsfartyg och robotar/robotlavetter. Uttrycket små och lätta vapen omfattar i princip handeldvapen som kan bäras och avfyras av en person, samt vapen som är avsedda att bäras och användas av flera personer. I FN:s vapenregister definieras små vapen som revolverar/automatpistoler, gevär/karbiner, kulsprutevapen, automatkarbiner och lätta kulsprutor, medan med lätta vapen definieras som tunga kulsprutor, granattillsats för montering på vapen, bärbara pansarvärnspjäser, rekylfria vapen (granatgevärssystem), bärbara pansarvapen och granatkaster. Dessa vapen ingår i kategorin krigsmateriel för strid.

¹⁸ Jfr definitionsbilaga till krigsmaterielförordningen.

Kategorin övrig krigsmateriel omfattar delar och komponenter till krigsmateriel för strid samt materiel som inte har direkt förstörelsebringande verkan i en stridssituation, som t.ex. spaningsradaranläggningar, simulatorer för utbildningsändamål utrustning för operativ och taktisk ledning, materiel för störning och röjning, ubåtsbatterier, ubåts- och torpednät, IR-utrustning (infrarött ljus), skyddsutrustning och pansarplåt.

5.4 Tillståndsprövningen i praktiken

5.4.1 Utgångspunkt för prövningen

Som anförts innehåller regelverket att det kan uppstå en konflikt-situation genom att olika politikområden ställs mot varandra vid tillståndsprövningen.

Regeringen har vid några tillfällen under 2000-talet inför riksdagen uttalat sig rörande hur avvägningen mellan de olika politikområdena bör göras. Därvid har understrukits att det vid varje exporttillfälle ska råda en balans mellan de säkerhets- försvars- och utrikespolitiska intressena. I en och samma situation kan vissa riktlinjer tala för fortsatt export, medan andra talar emot. De olika hänsynstagandena ska vägas mot varandra och det går inte att ”utesluta den ena eller den andra delen i den bedömningen”. Vid avvägningen ”har nationens eget intresse förtur. Ytterst måste det handla om att slå vakt om Sveriges långsiktiga säkerhet.”¹⁹

Riksdagen har återkommande ställt sig bakom regeringens uppfattning härvidlag.²⁰

¹⁹ Utrikesminister Laila Freivalds svar på interpellation 2004/05:129 om anfallet på Falluja. Se även bl.a. stadsrådet Gunnar Lunds svar på fråga 2002/03:694 om krigsmaterielexporten till USA och statsrådet Ewa Björlings svar på interpellation 2007/08:66 om försäljning av klusterbomber till USA.

²⁰ Bl.a. bet. 2002/03:UU9, s. 10f och rskr 2002/03:179, bet. 2003/04:UU3, s. 59 och rskr 2003/04:112, bet. 2004/05:UU6, s. 8 och rskr 2004/05:302 samt bet. 2005/06:UU12, s. 22 och rskr 2005/06:231. Det kan noteras att bet. 2003/04:UU3 avhandlar regeringens proposition om Sveriges politik för global utveckling.

5.4.2 Handläggningen hos ISP

ISP är en enrådighetsmyndighet och det är ytterst generaldirektören som ensam har beslutsansvaret. Generaldirektören har emellertid delegerat ärenden av *rutinartad karaktär* inom ISP för att på så sätt sprida arbetsbelastningen och minska onödig administration och handläggningstider. De ärenden som generaldirektören inte delegerat avgör denne själv efter föredragning.

Sedan ett antal år har ISP infört krav på att det ska upprättas en skriftlig föredragningspromemoria avseende alla de ärenden som beslutas av generaldirektören. Dessa ärenden föredras och diskuteras under s.k. veckoberedningar där berörd personal från ISP deltar. En föredragningspromemoria ska omfatta en redogörelse av ärendet, inkluderande bl.a. tidigare beslut rörande aktuell mottagarstat, landbedömning med en redogörelse för den inrikes- och utrikespolitiska situationen, de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som föreligger, eventuell materielspecifik hänsyn som talar för att tillstånd ska beviljas samt om det är något i Sveriges utrikespolitik som talar emot. Vidare görs en kontroll avseende huruvida andra medlemsstater i EU eller i exportkontrollregimen Wassenaar meddelat avslag på liknande ansökningar om export utifrån såväl mottagare som den aktuella produkten. I förekommande fall görs en konsultation med berörd stat.

I den proposition som föregick inrättandet av ISP framhålls att en prövning på myndighetsnivå kräver att myndigheten tillförs sakkunskap och kontinuerlig inblick i relevanta säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska frågor. Som framgår nedan inhämtas sådan sakkunskap när ett ärende behandlas av EKR. Någon beredning med berörda departement i Regeringskansliet av ärenden som inte behandlas av EKR sker emellertid inte. I dessa ärenden är det i stället upp till ISP att hålla sig uppdaterad på förändringarna i den svenska säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken. Vid behov kan ISP inhämta uppgifter från berörda myndigheter såsom Försvarsmakten (främst MUST), Säpo och Regeringskansliet (UD/Fö).

Förändringar avseende handläggning av ärenden

I sin redovisning till kommittén framför ISP bl.a. följande vad gäller hur myndigheten bereder krigsmaterielärenden. Under perioden 1996 till 2010 upprättades i princip endast föredragningspromemorior inför samrådsärenden med EKR. På liknande sätt hade Krigsmaterielinspektionen på Utrikesdepartementet upprättat promemorior inför sammanträden med den Rådgivande nämnden samt ibland även inför föredragningar med ansvarigt statsråd. Härutöver upprättades promemorior inför att ärendet skulle till regeringen eller till Utrikesnämnden.

KRUT föreslog att ISP, för att förbättra det institutionella minnet på myndigheten, i större utsträckning ska dokumentera de överväganden och skäl som görs i ett ärende som varit föremål för samråd med EKR. Till följd härav beslutade ISP:s generaldirektör att detta skulle ske från och med 1 januari 2006. Detta medförde att det sedan 2006 finns ”beslutspromemorior” i de s.k. samrådsärendena med EKR. Av dessa framgår de överväganden som medfört att en ansökan om krigsmaterielexport avslagits eller medgetts.

År 2010 beslöt ISP:s generaldirektör att föredragningspromemorior även skulle upprättas i krigsmaterielärenden ”inför föredragningar för generaldirektören eller annan beslutsfattare vid förfrågningar om export (förhandsbesked), underrättelser om anbud eller vid ansökningar om utförseltillstånd för det fall mottagarlandet inte är en etablerad samarbetsstat på krigsmaterielområdet”.²¹ Föredragningspromemorior upprättas även för krigsmaterielärenden till samarbetsstater om skäl föreligger för det. ISP uppger att denna reform har medfört att ca 500 promemorior upprättats på krigsmaterielområdet och att tillämpningen av praxis numera är fastare och tydligare än tidigare.

²¹ Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförsel av krigsmateriel, s. 19f.

5.4.3 EKR:s roll

Föregångaren till EKR, den Rådgivande nämnden för krigsmateriel-exportfrågor, inrättades 1984. Nämnden bestod av sex ledamöter, vilka tillsattes på parlamentarisk grund.²² Dess uppgift var att inom ramen för ett samrådsforum bistå behandlingen av enskilda exportärenden. Ledamöterna kom från de partier som hade representation i Utrikesnämnden. Av regeringens skrivelse med redogörelse för den svenska krigsmaterielexporten år 1984 framgår att inrättandet av nämnden innebar dels att antalet ärenden som gjordes till föremål för samråd ökade, dels att Utrikesnämnden avlastades.²³

I samband med inrättandet av ISP aktualiserades frågan om en ombildning av den rådgivande nämnden då regeringen ville utveckla detta forum för samråd avseende krigsmaterielexportfrågor. Den nya enheten gavs namnet Exportkontrollrådet. EKR:s roll är vidare än den rådgivande nämndens och omfattar även andra strategiska produkter än krigsmateriel som ISP har att pröva. Bl.a. produkter med dubbla användningsområden. Arbetet i EKR ska inte bara ta sikte på samråd. Det ska också tillföra ISP sakkunskap och kontinuerlig inblick i relevanta säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska frågor.²⁴ Detta sker bl.a. genom att ISP får kännedom om de landbedömningar, bedömningar av spridningsrisker m.m. som görs inom Regeringskansliet. Utöver att ISP ska samråda med EKR i viktigare beslut ska generaldirektören hålla rådet informerad om ISP:s verksamhet på exportkontrollområdet.

Mot bakgrund av EKR:s uppgifter förändrades sammansättningen och arbetsformerna jämfört med för den rådgivande nämnden. Numera består EKR av riksdagsledamöter, eller tidigare riksdagsledamöter, från samtliga partier som är representerade i riksdagen.²⁵ Ledamöterna utses av regeringen. Utöver dessa ledamöter deltar

²² Prop. 1984/85:82.

²³ Regeringens skrivelse 1984/85:223.

²⁴ Prop. 1995/96:31, s. 28.

²⁵ Av prop. 1995/96:31 s. 27ff framgår att regeringens förslag var att ledamöterna skulle utses av regeringen efter förslag från de partier som är företrädare i Utrikesnämnden. EKR har representanter från samtliga riksdagspartier. EKR består fn. av tre ledamöter från Socialdemokraterna respektive Moderaterna, samt en ledamot från vardera övrigt riksdagsparti. Enligt 10 § förordning (2010:1101) med instruktion för ISP ska regeringen utser ledamöterna för en bestämd tid, vanligen fyra år med byte i december under valår. ISP:s generaldirektör är rådets ordförande och han eller hon ska hålla rådet informerat om ISP:s verksamhet på exportkontrollområdet.

tjänstemän från såväl Utrikesdepartementet som Försvarsdepartementet. Av 13 § förordning (2010:1101) med instruktion för ISP framgår att rådets ”sakkunniga i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor är den statssekreterare som svarar för exportkontrollfrågor, det utrikesråd i Utrikesdepartementet som Regeringskansliet bestämmer och statssekreteraren i Försvarsdepartementet eller den som någon av dem sätter i sitt ställe”. Dessa personer bistår rådet med föredragningar utifrån nämnda politikområden.²⁶ EKR:s ledamöter omfattas av handlingssekretess och tystnadsplikt på samma sätt som tjänstemännen på ISP.

Den tidigare Rådgivande nämnden arbetade utifrån konsensus i samrådsärenden. Detta medförde att om en ledamot i nämnden ansåg att en ansökan skulle avslås så blev nämnden rekommendation avslag. Regeringen gick emellertid vid flera tillfällen varje år emot nämndens rekommendation. Detta ska jämföras med EKR, där varje ledamot ska lämna sin rekommendation på ett samrådsärende, men där rekommendationen från EKR grundar sig på majoriteten av ledamöterna. Såvitt kommittén erfarit har det endast förekommit ett samrådsärende där ISP:s generaldirektör inte följt EKR:s rekommendation. I det fallet hade rådet tillstyrkt export men generaldirektören beslutade om avslag.

Det åligger ISP:s generaldirektör att avgöra om ett ärende ska behandlas i EKR, liksom om ett ärende ska överlämnas till regeringen för beslut.²⁷ Av propositionen framgår att viktigare beslut ska föregås av samråd med EKR.²⁸ EKR brukar som regel alltid höras i de fall en ansökan avser export till ett nytt mottagarland.²⁹ Detsamma gäller när utvecklingen i ett land nödvändiggör en ny prövning i rådet eller då det rör en fråga som fordrar en särskild uttolkning av riktlinjerna. Vidare är praxis att det i första hand är utförelsetillstånd

²⁶ Det kan noteras att statssekreteraren i Försvarsdepartementet, statssekreteraren som svarar för exportkontrollfrågor samt utrikesrådet för politiska frågor i Utrikesdepartementet i praktiken har delegerat uppgiften att vara sakkunniga i rådet till tjänstemän på respektive departement.

²⁷ Se 11 § förordning (2010:1101) med instruktion för ISP.

²⁸ Prop. 1995/96:31 s. 28.

²⁹ I prop. 1991/92:174 s. 95f framhålls att principiellt viktiga ärenden görs till föremål för samråd med den Rådgivande nämnden (dvs. EKR:s företrädare). Avseende samverkan (begreppet samverkan används i en vid mening och omfattar export av krigsmateriel) med ett nytt land framhöll föredragande statsrådet att den utrikespolitiska bedömningen är av särskild vikt samt att särskild restriktivitet ska göras i bedömningarna när det är fråga om krigsmaterielexport till ett nytt land, se anförd prop. s. 47.

för ÖK som beviljas när ett land öppnas upp för krigsmateriel-export. I likhet med vad som gällde för den rådgivande nämnden medför inte en behandling av ett ärende i EKR att regeringen kan avstå från att överlägga med Utrikesnämnden där detta föreskrivs i regeringsformen.

Beredning av samrådsärenden med EKR

Inför varje samrådsärende skickar ISP ut skriftligt underlag till EKR:s ledamöter och till berörda tjänstemän inom Regeringskansliet. Underlaget består av en promemoria från ISP om ärendet, vilken bl.a. innehåller en försvarspolitisk bedömning från Försvarsdepartementet. Vidare återfinns en skriftlig landbedömning från Utrikesdepartementet.³⁰

Beredningen av ett ärende i EKR sker genom att en tjänsteman hos ISP föredrar ärendet. Därefter sker en redogörelse för landbedömningen av Utrikesrådet för politiska frågor vid Utrikesdepartementet (eller den han/hon satt i sitt ställe) och en redogörelse av de försvarspolitiska aspekterna av statssekreteraren i Försvarsdepartementet (eller den han/hon satt i sitt ställe). Efter att informationen lämnats överlägger EKR:s ledamöter, varefter de avger sin bedömning om ärendet ifråga. Någon formell omröstning sker inte och respektive ledamots ställningstagande antecknas inte. Dock förs ett protokoll där majoritetens uppfattning redovisas samt de relevanta upplysningar och synpunkter som kommit fram vid behandlingen i rådet.

I tabell 5.1 redogörs för antal samrådsärenden under åren 1996–2013. Det bör uppmärksammas att ett och samma samrådsärende kan innehålla bedömningar avseende en eller flera stater, ibland fler än 15 länder (oftast vid flernationella projekt). Vidare har vissa stater varit föremål för flera samrådsärenden. Dels över tid, dels med hänsyn till olika typer av krigsmateriel.

³⁰ Jfr 12 § förordning (2010:1101) med instruktion för ISP.

Tabell 5.1 Ärenden behandlade i EKR mellan 2007 och 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avgjorda	9	12	6	8	7	10	13	13
Förhandsbesked bifall	6	8	4	5	2	1	4	5
Förhandsbesked avslag	3	2	2	1	0	1	4	3
Övriga samrådsärenden	0	2	0	2	5	8	5	5

Källa: ISP.

5.4.4 Överlämnande av ärenden till regeringen

I den proposition som låg till grund för inrättandet av ISP framhålls att ISP ska pröva merparten av ärendena avseende kontroll över krigsmateriel.³¹ Vissa ärenden ska dock överlämnas till regeringen för avgörande. Det rör sig dels om de ärenden som är av principiell betydelse eller annars är av särskild vikt (1 a § andra stycket krigsmateriellagen), dels om de ärenden som föranleder att regeringen har skyldighet att överlägga med Utrikesnämnden före ärendet avgörs (10 kap. 11 § regeringsformen föreskriver att överläggning med Utrikesnämnden bör ske i utrikesärenden av större vikt. Vissa utförelseärenden som rör krigsmateriel kan vara av sådan art att de påkallar överläggning med Utrikesnämnden).³²

Som tidigare framhållits kan regeringen enligt 1 a § tredje stycket krigsmateriellagen besluta, om den anser så påkallat, att ISP:s generaldirektör ska överlämna en viss typ av ärenden till regeringen. Det skulle t.ex. kunna avse ärenden rörande viss krigsmateriel eller ärenden som avser en viss stat.

I propositionen framhålls att det rör sig om ett mindre antal ärenden som kräver regeringens ställningstagande.³³ Vad som avses med ett mindre antal ärenden framgår inte. Vidare finns det i propositionen ingen förklaring till vad som avses med ärenden som har ”principiell betydelse” eller annars är av ”särskild vikt”. Regeringen konstaterade att det kan räcka att regeringen prövar de ärenden som är viktiga för praxisutvecklingen ”eller är svårbedömda”.

³¹ Prop. 1995/96:31, kapitel 5.

³² I propositionen anförts att de ärenden ska överlämnas till regeringen som medför att regeringen kan ”styra utvecklingen i praxis och anpassa den till växlande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska krav. Dessutom måste regeringen ha möjlighet att uppfylla kravet på samråd med Utrikesnämnden.” Prop. 1995/96:31 s. 25.

³³ Aa s. 27.

Vidare angavs att det kan vara motiverat att regeringen prövar fler eller andra ärenden än vad som normalt är ändamålsenligt ”i krislägen eller andra tillspetsade situationer.”³⁴

Sedan ISP övertog tillståndsprövningen från regeringen har sammanlagt 17 ärenden överlämnats till regeringen för prövning.³⁵

Av dessa ärenden har ett par emellertid i princip gällt samma sak, varför regeringen har meddelat färre än 17 beslut. Dessutom har ISP återkallat två ärenden innan regeringen hunnit fatta beslut i dessa. Åtta ärenden har uteslutande avsett export från Sverige. I samtliga de ärenden som har prövats av regeringen har regeringen, i det enskilda fallet, gjort samma bedömning som ISP och EKR. Före det att ett ärende kan lämnas över till regeringen måste samråd i ärendet ha skett med EKR.³⁶ Då ett ärende överlämnas till regeringen ska ISP bifoga ett eget yttrande.³⁷

ISP:s generaldirektör har återkommande underhandskontakter med regeringen, genom ansvarigt statsråd och statssekreterare. Dessa kontakter grundar sig på att regeringen har ett särskilt ansvar för utrikespolitiken och att det av 10 kap. 13 § regeringsformen följer att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör ska hållas underrättad när frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Underhandskontakter mellan regeringen eller ett enskilt statsråd och en myndighet som är underställd regeringen anses även vara ett led i den normala dialogen.³⁸

Regeringen och ansvarigt statsråd hålls löpande underrättad om de beslut som ISP fattat. Detta sker genom att regeringen medverkar i EKR, men också genom de underhandskontakter som förekommer.

Frågan om och hur regeringen håller sig underrättad om praxisutvecklingen vid ISP har behandlats i ett granskningsärende hos kon-

³⁴ Prop. 1991/92:174, kapitel 5.

³⁵ Två av dessa ärenden har rört förhandsbesked avseende krigsmaterielexport. Förhandsbesked regleras inte i krigsmaterielagen och överlämnandet av dessa ärenden har därför inte skett med stöd av 1 a § andra stycket i lagen. Beaktat de utrikespolitiska implikationer som krigsmaterielexport kan ha bör ett överlämnande i dessa fall ha kunnat ske med stöd av regeringsformen 10:13 som föreskriver att en statlig myndighet är skyldig att hålla utrikesministern underrättad om en fråga av utrikespolitisk betydelse.

³⁶ Se 11 § i förordning (2010:1101) med instruktioner för ISP.

³⁷ Därigenom kan myndighetens kunskaper och erfarenheter tas tillvara. Se prop. 1995/96:31 s. 26.

³⁸ Se bl.a. betänkande 1998/99:KU25 s. 96 och betänkande 2003/04:KU20 s. 211.

stitutionsutskottet.³⁹ I granskningsärendet framkom att regeringen håller sig underrättad om rådets arbete genom sin medverkan i EKR och att närvarande representanter för regeringen återrapporterar till ansvarigt statsråd.⁴⁰ Konstitutionsutskottet fann inte anledning att rikta någon kritik mot regeringen avseende denna ordning.⁴¹

5.5 Möjlighet till överprövning

Huvudregeln är att vare sig ISP:s eller regeringens beslut i exportkontrollfrågor kan överprövas. Från huvudregeln görs undantag avseende vissa av ISP:s beslut; vissa certifieringsbeslut,⁴² beslut att återkalla tillstånd, beslut rörande viss användning av generella tillstånd samt beslut om avgift som myndigheten tar ut för tillsyn eller tillståndsprövning enligt krigsmateriellagen. Beslut varigenom ISP gett tillstånd, avslagit en tillståndsansökan eller förbjudit att ett anbud lämnas respektive att ett avtal ingås kan däremot inte överklagas. Anledningen därtill är att ett sådant beslut baseras på politiska överväganden, vilket inte ger enskilda intressen någon klagorätt.⁴³ Avseende regeringsbeslut är det endast om beslutet avsett återkallelse av ett tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel som en möjlighet till överklagande föreligger.⁴⁴

5.6 Öppenhet och transparensen i gällande exportkontrollsystem

5.6.1 ISP:s löpande redovisningar

ISP redovisar kvartalsvis översiktliga rapporter av beviljade utförelsetillstånd av krigsmateriel. Av rapporten framgår mottagarstater, vilka produktkategorier enligt krigsmateriellistan som exporterats

³⁹ Betänkande 1998/99:KU25 s. 5 och 92–99.

⁴⁰ Aa del 2, bilaga A2.10.2 – en promemoria från Statsrådsberedningen.

⁴¹ Aa s. 5 och 98–99.

⁴² Ett företag kan certifieras för att kunna ta emot krigsmateriel eller tekniskt bistånd som överförs till Sverige från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) enligt ett generellt överföringstillstånd.

⁴³ Jfr Europadomstolens avgörande i mål 35178/97, Ankarcrona mot Sverige.

⁴⁴ Prop. 1995/96:31, kapitel 9.

samt huruvida materielen klassificeras som krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel. Vidare lämnar ISP information om den faktiska krigsmaterielexporten ad hoc när detta påkallas. Detta skedde bl.a. i samband med den arabiska våren där ISP i ett pressmeddelande redogjorde för *Svensk försvarsmateriel till Nordafrika och Nära Östern*. Bl.a. lämnades information om den faktiska krigsmaterielexporten till Saudiarabien mellan 2005 och 2011.

5.6.2 ISP:s redovisningar till regeringen

Fram till och med 2011 redovisades krigsmaterielexporten i ISP:s Verksamhets & Årsredovisning. Sedan 2011 redovisas års- respektive verksamhetsredovisningen separat och uppgifter om krigsmaterielexport återfinns numera i verksamhetsredovisningen. Härutöver redovisar ISP till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet) i samband med redovisningen av statistik till EKR. Vidare lämnas redovisningar ad hoc när regeringen eller Regeringskansliet begär in sådana. Av ISP:s instruktioner följer också att myndigheten ska lämna underlag till Regeringskansliet inför regeringens årliga skrivelse till riksdagen. Sådan information ska lämnas före den 15 februari varje år.

5.6.3 Regeringens årliga skrivelse till riksdagen

Alltsedan 1985 har regeringen lämnat en skrivelse till riksdagen vari regeringen redogör för sin exportkontrollpolitik avseende strategiska produkter. Sverige var den andra staten, efter USA, som började publicera rapporter avseende den nationella krigsmaterielexporten. Syftet med denna redovisning har hela tiden varit att bidra med underlag till en bredare diskussion om frågor relaterade till såväl exportkontroll av krigsmateriel som produkter med dubbla användningsområden. Regeringen strävar kontinuerligt efter en ökad öppenhet på exportkontrollområdet.⁴⁵ Detta har medfört att skrivelsens innehåll och utformning har utvecklats till att i dag vara en relativt omfattande redogörelse för exportkontrollpolitiken

⁴⁵ Regeringens skrivelse 2013/14:114, Strategisk exportkontroll 2013 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

som helhet. Genom en öppnare politik och bättre informations-behandlingssystem kan i dag, jämfört med tidigare, fler statistiska uppgifter lämnas.⁴⁶

Av skrivelsen framgår bl.a. följande information:

- Hur många utförseltillstånd (internationellt benämns tillstånden oftast licenser) som har beviljats. Av informationen framgår även värdet av utförseltillstånden, mottagarstaterna samt produktslag/kategori i krigsmaterielförteckningen.
- Den faktiska krigsmaterielexporten, med angivande av det ekonomiska värdet av exporten, mottagarstaterna samt produktslag/kategori i krigsmaterielförteckningen.
- Redovisning av krigsmaterielexporten till en specifik stat, uppdelad på Krigsmateriel för strid respektive Övrig krigsmateriel.
- De avslag som beslutats utifrån antal avslag till en specifik mottagarstat.
- Redovisning av tillhandahållandetillstånd, omfattande antalet beviljade tillstånd, mottagarstaterna, produktslag/kategori i krigsmaterielförteckningen samt den stat varifrån krigsmaterielen exporterats.
- Redovisning av antalet följdleveranser som beviljats samt vilken materiel som omfattats av beslutet.
- Redovisning av antalet inkomna ärenden fördelade på förhandsbesked, anbudsunderrättelser och utförseltillstånd.

5.6.4 Regeringens rapportering till internationella organ

Årligen rapporterar Utrikesdepartementet, efter samråd med Försvarsdepartementet och berörda myndigheter⁴⁷, till Förenta nationernas register för konventionella vapen (UN Register of Conventional Arms, UNROCA). UNROCA etablerades 1992 och utgör det viktigast internationella instrumentet för öppenhet och transparens avseende överföring av vapen. Staterna rapporterar

⁴⁶ Aa s. 3.

⁴⁷ Däribland ISP, som lämnar uppgift om den svenska exporten.

årligen om export respektive import avseende sju utpekade kategorier av vapensystem;

- stridsvagnar,
- pansrade stridsfordon,
- grovt artilleri,
- stridsflygplan,
- attackhelikoptrar,
- stridsfartyg, samt
- robotar/robotlavetter.

Registret har efter översyner i FN, senast skedde detta 2006, bl.a. utvidgats definitionsmässigt så att flera vapensystem ingår. Dessutom kan stater frivilligt rapportera om små och lätta vapen (Small Arms and Light Weapons, SALW).

Årligen redovisas även handeln med tunga vapensystem till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Även inom exportkontrollregimen Wassenaararrangemanget (WA) sker en redovisning. Denna redovisning följer i stort de sju kategorier som rapporteras till FN-registret men rapporteringen har förfinats genom att även undergrupper ska rapporteras liksom att rapportering av små och lätta vapen tillkommit som en åttonde kategori. Rapporteringen i WA görs två gånger per år och ytterligare information kan då lämnas frivilligt. Syftet med denna rapportering är att på ett tidigt skede kunna uppmärksamma destabiliserande ansamlingar av vapen och grunden för regimen verksamhet är att bidra till regional och internationell säkerhet och stabilitet genom att främja öppenhet och ett ansvarsfullt agerande rörande överföringar av såväl konventionella vapen som produkter med dubbla användningsområden.

6 Försvarsindustrin och dess marknad

Krigsmaterielmarknaden är som många andra produktmarknader global, men den styrs inte enbart av traditionella marknads-ekonomiska och tekniska faktorer. I stället styrs krigsmaterielmarknaden också av andra parametrar och villkor än rent företagsekonomiska. Staters politiska inblandning i denna marknad medför att den avsevärt skiljer sig från andra marknader. Inom krigsmaterielmarknaden utgörs de potentiella kunderna i huvudsak av stater och det är även stater som avgör till vem som försvarsindustrin får exportera till.

Den svenska säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken efter andra världskrigets slut medförde att Sverige byggde upp en omfattande försvarsindustrin i syfte att vara självförsörjande. Sedan nuvarande krigsmateriellagstiftning trädde i kraft har den svenska försvarsindustrin genomgått en dramatisk och omfattande strukturförändring. De minskande beställningarna från Försvarsmakten som förändringarna i främst försvarspolitikerna medfört har inneburit att export blivit nödvändig och helt central för att den avancerade inhemska försvarsindustrin ska kunna bibehålla en teknisk kompetens och kapacitet. Merparten av det som försvarsindustrin i dag tillverkar exporteras till andra stater. 1997 utgjorde den internationella marknaden 25 % av försvarsföretagens marknad. Ett decennium senare, 2007, hade den andelen ökat till 56 %. 2013 hade andelen ytterligare ökat, nu till drygt 60 %.

Det finns ca 150 företag i Sverige som har tillverkningsstillstånd för krigsmateriel, varav ett 40-tal är aktiva som exportörer. Antalet anställda i säkerhets- och försvarsindustrin har sedan mit-

ten av 1990-talet legat runt 25 000 årsarbetskrafter. Industrins årliga omsättning är ungefär 30 miljarder kronor.

De omfattande strukturförändringar som försvarsindustrin genomgått har även medfört att industrin de senaste decennierna blivit internationaliserad. Stora delar av den svenska försvarsindustrin ägs i dag av utländska bolag eller av aktieägare på en internationell marknad, och de företag där moderbolaget har svenskt säte har i sin tur dotterbolag i andra stater.

En aspekt som medför att krigsmaterielmarknaden skiljer sig från andra marknader är att den importerande staten inte sällan brukar ställa upp krav på offset vid större köp. Med offset avses motprestationer som den köpande staten ställer på leverantören. De motprestationer som kan aktualiseras med offset inkluderar bl.a. byteshandel, teknologiöverföring eller att produktion ska ske i den köpande staten. Såväl EU kommissionen som Sverige anser att offset är hämmande för en fri marknad. EU kommissionen anser att offset inte ska tillåtas vid upphandlingar inom EU. Den svenska hållningen i dag är att offset inte ska tillämpas, oavsett om inköpen sker från en annan EU medlemsstat eller från ett tredje land.

6.1 Bakgrund

Krigsmaterielmarknaden är global, men den fungerar inte som andra marknader och kan heller inte jämföras med andra marknader. Denna marknad styrs av andra parametrar och villkor än rent företagsekonomiska. Krigsmaterielmarknaden bestäms nämligen inte enbart utifrån traditionella marknadsekonomiska och tekniska faktorer, utan den påverkas även i högsta grad av enskilda staters politiska ställningstaganden.¹ Inom krigsmaterielmarknaden utgörs de potentiella kunderna i huvudsak av stater och det är även stater som avgör till vem som försvarsindustrin får exportera till.

De stater som har en inhemsk försvarsindustri brukar oftast anse att denna är av säkerhets- eller försvarspolitiskt intresse. Historiskt har exportkontroll av krigsmateriel antingen haft till uppgift

¹ Jfr dokumentet från rådets POLARM-grupp, som fogats till meddelandet KOM(1997) 583, 4.12.1997.

att säkerställa försörjningen av det egna försvaret eller haft till uppgift att förhindra att en potentiell motståndare får tillgång till teknik eller tekniskt kunnande. Att försvarsindustrin betraktas vara av strategiskt värde följer även av att industrin i vissa stater till del eller uteslutande är statsägd. I de stater där försvarsindustrin är privatägd så har vissa stater möjliggjort att de kan påverka strategiska beslut som ska fattas av den inhemska försvarsindustrin genom t.ex. s.k. "golden shares"² eller genom att vissa beslut måste underställas regeringen eller motsvarande. Statens roll och betydelse är således fortsatt som huvudregel av avgörande vikt för den i staten verksamma försvarsindustrin.

I stater med en inhemsk försvarsindustri accentueras statens roll ytterligare då den normalt fungerar både som största kund och som viktig referenskund i exportsammanhang. Vidare kan staten ingå internationella samarbeten där industrin kan delta. Vidare är det staterna som i egenskap av kunder och ibland även ägare som fastställer produkt efterfrågan utifrån sina försvarsbehov. Härutöver bidrar staten – i varierande utsträckning – till finansieringen av forskning och utveckling, och påverkar på så sätt industrins tekniska kunnande och konkurrenskraft på lång sikt.

För staten kan försvarets behov även innefatta en strävan att ha kontinuerlig tillgång till materiel som möjliggör en militär förmåga som är överlägsen motståndaren, och inte sällan kan det vara fråga om att utveckla system och teknologi som inte finns tillgänglig när beslut om att utveckla systemet fattas. Materielen består ofta av teknologi med både militärt och civilt ursprung och användbarhet. Programmen för materielutveckling, inte minst vad gäller system som ligger på teknologins framkant, är ofta komplicerade och kostnadskrävande. För att denna typ av utveckling ska bli verklighet krävs oftast att staten tar en inte oansenlig del av risken, vilket också gör statens stöd nödvändigt. Ytterligare faktorer som påverkar företagets riskvillighet är produktionsvolymen. Om denna är begränsad och det föreligger en hög kommersiell risk ökar det i sig behovet av statens stöd.

² Golden share kan definieras som en typ av aktie som ger dess aktieägare vetorätt över förändringar i företagets bolagsordning. Denna medför särskild rösträtt, vilket ger innehavaren möjlighet att blockera vissa beslut såsom uppköp eller förvärv av ett annat företag.

6.2 Försvarsindustrin i Sverige

Efter andra världskriget skedde en snabb och omfattande omställning av den inhemska industrin så att den i tillräckligt stor omfattning tillverkade och egenutvecklade krigsmateriel. Detta baserades bland annat på erfarenheterna av de svårigheter som Sverige hade att få tillgång till kvalificerad materiel under krigsåren. För ett land som Sverige, med neutralitetspolitiken som säkerhetspolitisk grundbult, var det viktigt att undvika beroendet av andra länder och säkerställa nyanskaffning och vidmakthållande av materiel även i orostider. Det mönster för materielförsörjningen som utkristalliserades utmärktes av att utveckling och tillverkning av försvarsmateriel skulle ske inom landet och att materielen skulle ges en svensk profil för det svenska försvarets behov. Tillgång till och exploatering av avancerad teknik var central för Sveriges möjligheter att uppnå relativa fördelar på slagfältet. Den förda säkerhetspolitiken med alliansfrihet syftande till neutralitet i krig under det kalla kriget nödvändiggjorde att den försvarsindustriella förmågan fortsatte att vidareutvecklas. Neutralitetspolitikens trovärdighet medförde krav på självförsörjning av krigsmateriel och försvarsindustrin blev därigenom en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken. En egen försvarsindustri bidrog till att skapa respekt för Sveriges vilja och förmåga att vara neutral i händelse av en väpnad konflikt i vårt närområde eftersom industrin minskade beroendet av andra stater. Härutöver ansågs en egen försvarsindustriell kapacitet till utveckling och tillverkning av krigsmateriel vara värdefull då materielen därigenom kunde få en svensk profil och anpassas till våra egna förhållanden.

En framgångsfaktor för den inhemska och konkurrenskraftiga industrin har varit den nära samverkan som rått mellan användare, beställare och utvecklare av krigsmateriel, dvs. samarbetet mellan Försvarmakten, Försvarets Materielverk (FMV) och försvarsindustrin. Vidare har satsningarna på forskning och utveckling varit av stor vikt för att svenskproducerad krigsmateriel har legat på framkant av den tekniska utvecklingen. Dessutom kan konstateras att svenska system ofta utvecklats för att kunna hanteras av värnpliktiga samt krävt små resurser för drift (i kombination med hög teknologisk nivå).

En ytterligare orsak till att Sverige utvecklade krigsmateriel med en svensk profil var att Nato respektive Warszawapakten tog fram system för att möta huvudmotståndarens system. En svensk sårbarhet kunde därmed skapa operativa fördelar. Vidare omgavs viss krigsmateriel av mycket hög sekretess som inte ansågs kunna anskaffas från andra stater.³

I propositionen till gällande krigsmateriellag framhölls att Sverige har ”ett starkt säkerhetspolitiskt behov av att i ökad utsträckning delta i internationella forsknings- och utvecklingssamarbeten” med särskilda länder inom EG och med USA. Det bedömdes att en förutsättning för deltagande i sådant samarbete var att den svenska försvarsindustrin kunde tillföra kompetens till samarbetet som helhet och att industrin måste ges förutsättningar för att upprätthålla en sådan hög konkurrenskraftig kompetens som medför att den är intressant som samarbetspartner. Här utgjorde även en satsning på forskning och utveckling en viktig del. Vidare gjordes hänvisningar till tidigare utredningar som pekat på att det föreligger ett samband mellan försvarsindustrins möjlighet att tillgodose Försvarsmaktens behov av materiel och dess möjligheter att kunna exportera krigsmateriel. Härutöver framhölls att den då pågående omstruktureringen och anpassningen av svensk försvarsindustri måste ske på samma villkor som inom andra branscher och att administrativa åtgärder, t.ex. omställningsfonder, bör avvisas.⁴

Den svenska försvarsindustrin spelar än idag en viktig roll för Försvarsmaktens materielförsörjning. Genom att delta i internationella samarbeten med stater, vilka Sverige i övrigt har utvecklat ett säkerhetspolitiskt samarbete med, skapas förutsättningar för att kunna dela kostnader och dessutom säkerställer detta att materiel är interoperabla. Med hänsyn tagen till tidigare, pågående och beställda leveranser har den svenska försvarsindustrin betydelse för en kostnadseffektiv materielförsörjning. Ur ett historiskt perspektiv har möjligheterna till export av krigsmateriel varit av vikt för materielförsörjningen och av den anledningen har den svenska staten i olika former stött exportansträngningarna av krigsmateriel.

³ Se t.ex. avsnitt 6.6 i SOU 2002:108, Fred och säkerhet – säkerhetspolitiska utredningen, om orsaken till uppbyggnaden av den svenska försvarsindustrin.

⁴ Prop. 1991/92:174 s. 40.

Trots strävan att vara självförsörjande kan konstateras att det alltid funnits ett stort beroende av att importera och att få tillgång till såväl teknologi som krigsmateriel från andra stater, inte minst från USA. Detta beroende, som etablerats redan på 1950- och 1960-talet, ökade under 1970- och 1980-talet i samband med en sjunkande svensk försvarsbudget och ökade materielutvecklingskostnader. Under mitten av 1990-talet framhölls det önskvärt att den svenska försvarsindustrin i större utsträckning än som var fallet skulle integreras med utländsk industri.⁵ Ett skäl till detta var att den svenska försvarsmarknaden bedömdes vara för liten för att kunna vidmakthålla den breda inhemska försvarsindustriella kompetens som utvecklats i Sverige under det kalla kriget.⁶

6.2.1 Utveckling

Sedan nuvarande krigsmateriellag trädde i kraft har den svenska försvarsindustrin genomgått en dramatisk och omfattande strukturförändring. Genom bl.a. den geopolitiska förändring som skedde genom Berlinmurens fall, det kalla krigets slut och Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen har det säkerhets- och försvarspolitiska läget förändrats i grunden. Detta har även fört med sig stora förändringar i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken som tydliggörs genom att Sverige gått ifrån neutralitetspolitiken och antagit en ensidig solidaritetsförklaring, innebärande att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt i händelse av att ett annat nordiskt land eller EU-land utsätts för en katastrof eller ett angrepp. Försvarspolitiskt har Försvarsmakten ställt om från ett invasions- till ett insatsförsvar. Den nya försvarspolitiska doktrinen har medfört förändringar, inte minst vad gäller materieförsörjningen, och har medfört att den svenska marknaden avseende krigsmateriel avsevärt reducerats. För försvarsindustrin har Försvarsmakten gått från att ha varit den viktigaste och största kunden till att vara en köpare bland andra, om än den viktigaste referenskunden⁷. Merparten av det

⁵ Integrationen har bl.a. behandlats i en FOI studie, Försvarsindustri i Sverige – Konsekvenser av internationaliserat ägande, Mattias Axelson och Martin Lundmark, mars 2007.

⁶ Se bl.a. Materieförsörjningsutredningen (Fö 2000:03) och Forskning och utveckling för totalförsvaret (SOU 2001:22).

⁷ Begreppet referenskund används bl.a. i betänkandet Forskning och utveckling samt försvarsgestik i det reformerade försvaret, SOU 2011:36, s. 247. Försvarsindustrin framhåller

som försvarsindustrin i dag tillverkar exporteras till andra stater. 1997 utgjorde den internationella marknaden 25 % av försvarsföretagens marknad. Ett decennium senare, 2007, hade den andelen ökat till 56 %. 2013 hade andelen ytterligare ökat, nu till drygt 60 %.⁸ För vissa enskilda företag är den till och med högre. BAE Systems räknar med att exporten har stått för ca 90 % av deras omsättning de senaste åren och kommer att vara fortsatt hög. Försvarsindustrins omprioritering från den inhemska marknaden med Försvarsmakten som den dominerande kunden till den internationella marknaden har skett i enlighet med regeringens och riksdagens uttryckliga uppmaning därtill.

De minskande beställningarna från Försvarsmakten har medfört att export blivit nödvändig och helt central för att den avancerade inhemska industrin ska kunna bibehålla den kompetens och förmåga som regering och riksdag efterfrågar.

Här bör även uppmärksammas den förändring som skett vad gäller synen på internationellt samarbete. Sedan krigsmateriellagen trädde i kraft har behovet av internationellt samarbete samt behovet av krigsmaterielexport ökat. 1988 års utredning om krigsmaterielexporten (KMU) framhöll att tillverkning av krigsmateriel enbart för den utländska marknaden inte skulle vara förenlig med vare sig utrikes- och neutralitetspolitiken eller med försvarspolitik. Enligt KMU kom denna utgångspunkt till uttryck i den grundläggande principen om att krigsmaterielexport ”endast bör medges om den bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd”.⁹ I propositionen till gällande krigsmateriellag uttrycker sig föredragande statsrådet något annorlunda. Denne anför att krigsmaterielexport inte ska ske ”med mindre denna tillgodoser väsentliga svenska försvars- och säkerhetspolitiska mål och behov.”¹⁰ Vid en interpellationsdebatt 1994 påtalade dåvarande ansvarigt statsråd att ”Det är exempelvis inte tillåtet med export av pro-

vikten av att ha Försvarsmakten som en referenskund för att nå exportframgångar. Som referenskund utgör Försvarsmakten en garant för en blivande kund att den köpta krigsmaterielen är teknologiskt intressant att utveckla och använda samt att den långsiktiga tillgången etc. säkerställs.

⁸ Branschorganisationen SOFF uppskattar att 65–70 % av medlemsföretagens omsättning utgörs av export.

⁹ SOU 1989:102 s. 135.

¹⁰ Prop. 1991/92:174 s. 36ff.

dukter som enbart skall exporteras och icke försäljas i Sverige”.¹¹ Försvarsbesluten under 2000-talet har i ökad utsträckning framhållit behovet av krigsmaterielexport för att försvarsindustrin ska kunna bibehålla sin utvecklings- och tillverkningskompetens. Detta framgår bl.a. i 2009 års försvarsbeslut, vari framhålls att Sverige endast kan förbli ett intressant land för internationellt samarbete om vi kan bidra med en teknologinivå som har internationell konkurrenskraft.¹² I förarbetena till den gällande krigsmateriellag angav föredragande statsrådet att försvarsindustrins tillverkning och utveckling ska främja Sveriges försvarsförmåga genom att tillföra kompetens och kapacitet. Detta ska jämföras med skrivningarna i 2009 års försvarsbeslut, där regeringen angav att man ser positivt på att den inhemska industrin även utvecklar och producerar materiel som inte bedöms komma att användas av Försvarsmakten.

En annan avgörande förändring av den svenska försvarsindustrin är förskjutningen av ägandet. En orsak till denna förskjutning kom till följd av kraven på försvarsindustrins rationalisering och konsolidering, inte minst mot bakgrund av att beställningarna från Försvarsmakten reducerats kraftigt. Saabs köp av Celsius år 2000 från staten är det tydligaste exemplet på detta.¹³ I dag är samtliga företag i försvarsindustrin privatägda och det utländska ägandet har ökat.¹⁴ Saab är den dominerande försvarskoncernen i Sverige och genererar närmare 80 % av branschens samlade omsättning. Avseende utländskt direktägande i svensk försvarsindustri kan särskilt nämnas att brittiska BAE Systems har köpt upp bl.a. Hägglunds och Bofors och att Nammo Sweden ägs av Nammo A/S. Nammo A/S är till 50 % ägt av norska staten och till 50 % av finska Patria. Det tyska företaget ThyssenKrupp Marine Systems ägde fram till som-

¹¹ Riksdagens snabbprotokoll 1994/95:25, fredagen den 18 november.

¹² Prop. 2008/09:140 s. 76.

¹³ Staten sålde 2000 sitt ägande i Celsius AB till Saab AB. I prop. 1999/2000:29 och Näringsutskottets betänkande 1999/2000:NU9 bedöms ett samgående mellan Saab och Celsius som industriellt riktig med hänsyn till den snabba strukturuomvandling som pågår inom försvarsindustrin i västvärlden där det är nödvändigt för Celsius att finna samarbeten eller strukturlösningar. Vidare anges i propositionen att en säker materielförsörjning och tillgång till strategiska kompetenser är viktigt ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, men att detta inte sker genom ägandet utan huvudsakligen genom att villkor ställs i samband med försvarsmaterielbeställningar och utvecklingsuppdrag.

¹⁴ Även historiskt har det funnit utländska ägarintressen i svensk försvarsindustri. Här kan bl.a. nämnas att det tyska företaget Krupp i början på 1930-talet hade en inte oansenlig andel aktier i Bofors. Krupp tvingades emellertid att sälja sin ägarandel 1935 när en lagändring medförde begränsningar i utländskt ägande i svensk försvarsindustri.

maren 2014 ThyssenKrupp Marine System AB (tidigare Kockums) vilken då köptes av Saab.

Det är idag svårt att peka på en renodlad svensk försvarsindustri då den är kraftigt internationaliserad och antingen är ägd av utländska bolag eller av aktieägare på en internationell marknad. Även de företag där moderbolaget har svenskt säte har dotterbolag i andra stater, vilket medför att även dessa företag är globala. 2011 års Försvarsstrukturutredning gjorde bedömningen att drivkrafterna inom försvarsmaterielmarknaden även framgent kommer att leda till strukturrationalisering, med färre men mer globala företag och oligopolmarknader.¹⁵

Värt att notera är att denna utveckling har sammanfallit med internationaliseringen av näringslivet i stort, om än att den för försvarsindustrins vidkommande inte hade varit möjlig med mindre än att den understöts av politiska beslut. Alltjämt kvarstår dock den inhemska försvarsindustrins säkerhets- och försvarspolitiska värde för Sverige.

Ser vi på industristrukturen i Sverige består den av såväl system-, delsystem-, produkt-, komponent- och tjänsteleverantörer. Flera av företagen diversifierar sig och arbetar med såväl försvarsrelaterade system, produkter med dubbla användningsområden som med rent civila produkter. Det kan också konstatera att civila produkter och produkter med dubbla användningsområden stadigt har ökat sin andel av säkerhets- och försvarsindustrins totala försäljning de senaste åren.

Av de underlag som både försvarsindustriföretag och kommuner, vari företagen finns representerade, lämnat till kommittén framgår att företagen är en väl integrerad del i sina respektive samhällen och att företagen har en stark koppling till övrig industri på dessa platser. Vidare framgår att försvarsindustriföretagen på olika sätt är engagerade i universitet och högskolor i sina respektive regioner. Samarbetena mellan industrin och universitet/högskolor syftar bl.a. till att bibehålla eller öka kunskap inom för försvarsindustrin viktiga teknikområden.

En medveten strävan från statsmaktens sida har varit att renodla försvarsmyndigheternas respektive försvarsindustrins kompetenser, något som fått till följd att gränsyterna mellan myndigheter, inte minst FMV, och industrin förändrats. I förlängningen har

¹⁵ SOU 2011:36 s. 249.

detta medfört att den svenska statens beroende av den inhemska försvarsindustrin ökat vad gäller teknologisk kompetens det senaste decenniet. Denna utveckling har även förstärkts av att statens satsningar på FoU till försvarsmyndigheterna kraftigt reducerats under de senaste decennierna. Vikten av FoU framhålls emellertid av försvarsberedningen där denna anger att ”Grunden för långsiktig militär teknikutveckling är investeringar i forskning och utveckling” och att detta ”i sin tur skapar förutsättningar för och bidrar till långsiktig förmågutveckling.”¹⁶

Även den omständigheten att statens nybeställningar av materiel hos industrin minskat har nödvändiggjort att industrin ökat sina egna FoU satsningar. Detta har ytterligare förstärkt förskjutningen av teknisk kompetens från försvarsmyndigheterna till försvarsindustrin. Förskjutningen av teknisk kompetens har i sin tur medfört att den svenska statens beroende av industrin ökat vad gäller att ha en inhemsk spetsteknologi samtidigt som industrins beroende av försvarsmyndigheterna i viss mån kan sägas ha minskat i takt med att statens FoU-budget minskat.

6.2.2 Verksamhetsområden m.m.

Sverige har i dag, i motsats till många andra stater, ingen antagen strategi avseende försvarsindustrin, viktiga materielsystem eller nyckelteknologier. Emellertid har regering och riksdag framhållit att flyg- och undervattensområdet är av strategiskt intresse för Sverige. Försvarsberedningen har i sin rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* framhållit att bibehållandet av såväl stridsflyg- som ubåtsförmågan utgör ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige.¹⁷ Även den senaste försvarspolitiska inriktningen framhåller stridsflyg- och undervattensförmågan som områden av väsentlig betydelse för Sveriges försvar och att de utgör väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Propositionen framhåller att det även inom andra områden kan ”finnas delar av system som kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen.”¹⁸

¹⁶ Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20 s. 82.

¹⁷ Aa s. 83.

¹⁸ Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, s.100.

I regeringens årliga skrivelse om strategisk exportkontroll listar regeringen de viktigaste militära produktområdena för den svenska försvarsindustrin. För 2013/14 är dessa följande;¹⁹

- stridsflygplan; bemannande och obemannade,
- ytfartyg och ubåtar,
- stridsfordon och bandvagnar,
- vapensystem med kort respektive lång räckvidd; mark- och sjö-baserade samt flygburna,
- fin- och grovkalibrig ammunition,
- intelligent artilleriammunition,
- mark- och sjöbaserade samt flygburna radar- och IR²⁰-system,
- telekrigssystem; passiva och aktiva,
- telekommunikationssystem, inklusive teleskydd,
- ledningssystem för mark-, sjö- och flygtillämpningar,
- system för övning och utbildning,
- signaturanpassning (t.ex. kamouflagesystem och radar),
- system för samhällssäkerhet,
- underhåll av flygmotorer,
- krut och annat pyrotekniskt material,
- tjänster och konsultverksamhet, och
- stödsystem för drift och underhåll.

Försvarsexportmyndigheten (FXM) gör på uppdrag av Försvarsdepartementet en inriktning och prioritering avseende de system- och teknologiområden som ska stödjas. FXM identifierar årligen efter dialog med företag och branschorganisationer de exportmöjligheter där man från företagets sida ser behov av stöd från myndigheten. Därefter prioriterar FXM exportmöjligheterna base-

¹⁹ Se Regeringens skrivelse, Strategisk Exportkontroll, 2013/14:114, s. 10 f.

²⁰ Infraröd.

rat på deras bidrag till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt generella förutsättningar för export på aktuell marknad. Dessa områden är flygsystem, fordonssystem, sensorer och ledningssystem, ubåtssystem, verkanssystem samt ytfartygssystem.

FMV gör utifrån tillgängliga dokument också en egen bedömning av vilka produkter, verksamhetsområden samt samarbetsländer som är viktiga. Beträffande vikten av en inhemsk försvarsindustri vid internationella samarbeten anger FMV att det finns många typer av internationella samarbeten med sinsemellan olika mål och syften. Målen för materielsamarbeten är vanligen antingen att gemensamt utveckla ett nytt system eller genom att samarbeta om köp för att nå större serier och därmed minskad totalkostnad.

Sverige torde inte på kort sikt, åtminstone inte i någon större utsträckning, vara beroende av en svensk försvarsindustri för att delta i gemensamma upphandlingar förutom när det gäller den tekniska kompetens som behövs, vilken kan finnas hos myndigheten eller hyras in från industrin. Försvarsindustrin har däremot, som framhållits ovan, kommit att bli allt viktigare och utgör i viss mån en förutsättning för att Sverige ska kunna delta i samarbeten med betydande inslag av materielutveckling. Den svenska inriktningen av materielförsörjningen är att minska kostnaderna, korta leveranstiderna, öka handlingsfriheten, vidmakthålla befintlig materiel och att inköp i första hand bör ske av beprövad materiel i konkurrens har påverkat andra staters syn på Sverige som en potentiell samarbetspartner. Det finns indikationer på att man redan i dag kan se hur intresset för samarbete med Sverige från länder som Frankrike, England och Tyskland minskat p.g.a. att Sverige har ett minskat intresse för utveckling av ny materiel. Att en nationell förmåga krävs för att delta i internationellt samarbete har senaste slagits fast av försvarsberedningen.²¹ Även i den senaste försvarspolitiska propositionen slås fast att: ”För att kunna delta i internationella forskningssamarbeten och få tillgång till försvarsrelaterade forskningsresultat är det av stor vikt att Sverige är en kompetent och trovärdig forskningspartner.”²²

²¹ Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid, Ds 2014:20 s. 83.

²² SOU 2014/15:109 s. 102.

Deltagande i internationella materielsamarbeten ger, under rätt förutsättningar, en betydande utväxling avseende teknisk kompetens. Som exempel kan nämnas de svenska robotsamarbetena avseende Meteor och IRIS-T där Sverige trots en begränsad del i programmen, ca 10 % andel, ändå får full insyn i projekt och teknik. Ett annat exempel är Volvo Aero Corporation, numera GKN Aerospace, som genom samarbete med General Electric om Gripenmotorn RM12 fått, om inte full insyn, så i alla fall en betydande hjälp att uppnå den höga kompetens som man besitter i dag.

I dag sker även en betydande teknologiöverföring från andra stater till Sverige genom de samarbeten där svensk industri deltar. Som exempel kan nämnas Excalibur, Neuron, Meteor och IRIS-T. Teknologiöverföring kan naturligtvis ske via forskningssamarbeten men FMV anger att i huvudsak torde ett deltagande i industriell realisering behövas för att kunna tillgodogöra sig utländsk kompetens.

Förutom statliga samarbeten har industrin även egna samarbeten via egna eller andras affärer som ger förutsättningar för teknologiutveckling och som kan vara till direkt eller indirekt nytta för Försvarmakten. Det finns i dag ett antal system på den internationella marknaden som har en direkt påverkan på den inhemska försvarslogistikförsörjningen. Exempel på sådana system är stridsfordonssystem CV90, bandvagnssystem BvS10 och pansarskott AT4. Det finns även system som det svenska försvaret håller på att utveckla men som genom att finnas på den internationella marknaden medför att kompetens bibehålls. Exempel på detta är Pansarvärnsrobotsystemet RBS 56 Bill.

Ser vi framåt pekar Försvarmakten i sin perspektivstudie från 2013 ut obemannade system, fjärrstridsmedel och robotförsvar, rymdbaserade system samt system som bidrar till informationsoperationer som viktiga system. Vid Europeiska rådets möte 19 december 2013 pekades fyra områden ut som prioriterade för ländernas gemensamma framtida förmågor. Dessa var fjärrstyrda luftfartygssystem (UAV), lufttankningskapacitet, satellitkommunikation samt cyberfrågor.

6.2.3 Svensk försvarsindustri i siffror

Det finns ca 150 företag som har tillverkningsstillstånd för krigsmateriel, varav ett 40-tal är aktiva som exportörer. Antalet anställda i säkerhets- och försvarsindustrin har sedan mitten av 1990-talet legat runt 25 000 årsarbetskrafter.

Tabell 6.1 Antal anställda i medlemsföretag i Säkerhets- och försvarsföretagen

1996	2000	2004	2009	2012
22 000	24 000	23 000	27 000	26 700

Källa: Säkerhets- och försvarsföretagen.

I Sverige finns tre branschföreningar för försvarsindustriföretag, SOFF (Säkerhets- och försvarsföretagen samt SME-D (Small and Medium sized Enterprises – Defence) samt SACS (Swedish Association of Civil Security). SOFF är den förening som har både stora och små medlemsföretag. De har i dag 62 medlemsföretag varav 56 är små- och medelstora företag. Företagen är placerade från Luleå i norr till Malmö i söder. SME-D är en ideell förening som har som ändamål att ta tillvara intressena hos i Sverige baserade, oberoende små, mindre och medelstora företag (SME-företag) med specialkompetenser, verksamma till väsentlig del inom försvars- och samhällssäkerhetssektorn i Sverige. Föreningen har ett tjugotal medlemsföretag. SACS är en förening som är öppen för företag i Sverige med produkter och tjänster inom området civil säkerhet. SACS representerar företag med möjligheter och kunskap att förse och förbereda samhället inför hot inom områden som tillträdesskydd, biometri, sensorer, CBRN, identifiering, ledningssystem & kommunikationer. Föreningen har ett tjugotal medlemsföretag varav vissa även är medlemmar i den ena eller båda de andra föreningarna.

Industrins årliga omsättning är ungefär 30 miljarder kronor. Drygt 11 000 av de anställda är ingenjörer varav ca 600 forskarutbildade. Av i Sverige verksamma företag intar Saab en dominerande ställning och svarar för över hälften av företagets samlade omsättning. SOFF:s medlemsföretag lägger i dag ca 18 % av sin totala omsättning på FoU. I takt med att det statliga anslaget för FoU

drastiskt minskat det senaste decenniet har företagens egna satsningar i FoU ökat. Av de större företagen har Saabs FoU-andel av omsättningen ökat de senaste fem åren från 20 % till 28 % och utgör ca 5 % av näringslivets totala FoU.

6.3 Den europeiska dimensionen

I december 2007 beslutade EU kommissionen om ett försvarspaket bestående av ett meddelande i form av dels en strategi för en konkurrenskraftig försvarsindustri,²³ dels i form av förslag till två direktiv. Dessa direktiv har härefter antagits och syftar till att underlätta skapandet av en inre marknad för försvars- och säkerhetsprodukter.²⁴ Kommissionen framhåller bl.a. i strategin att en stark teknologisk och försvarsindustriell bas i Europa utgör en fundamental del av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Vidare framhålls att försvarssektorn är teknologiintensiv samt att den forskning och utveckling som sker inom denna sektor även bidrar till teknologiutvecklingen inom andra sektorer.

Vid Europeiska rådets möte i december 2013 antog medlemsstaterna slutsatser på tre områden varav försvarsindustrin var ett. I slutsatserna finns även ett uppdrag till den höga representanten att 2015 rapportera om EU:s strategiska utmaningar till följd av en snabbt föränderlig omvärld.²⁵ Vid rådmötet var medlemsstaterna överens om behovet av att främja, utveckla och upprätthålla den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen, vilken bör vara kapacitetsorienterad, kompetent och konkurrenskraftig.

Ytterligare en dimension som påverkar den europeiska försvarsindustrin är att EU:s medlemsstaters försvarsutgifter har minskat från 251 miljarder euro till 194 miljarder euro mellan 2001 och

²³ KOM (2007)764 slutlig, A Strategy for a Stronger and more Competitive European Defence Industry.

²⁴ Upphandlingsdirektivet inom försvars- och säkerhetsområdet, 2009/81/EG och direktivet om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen, 2000/9/43/EG.

²⁵ Verksamheten i Europeiska unionen under 2013 Skr 2013/14:115. Slutsatserna byggde bl.a. på kommissionens meddelande till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén och regionkommittén *Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor*, COM(2013) 542 final. I meddelandet föreskrivs åtgärder för att stärka den inre marknaden på försvarsområdet, främja försvarsindustrins konkurrenskraft samt öka samverkan mellan civil och militär forskning.

2010. Dessa budgetnedskärningar får konsekvenser för de industrier som utvecklar produkter till medlemsstaternas försvarsmakter. Neddragningarna medför bl.a. minskningar i befintliga och planerade utvecklingsprogram. Den minskade budgetramen påverkar särskilt investeringar i försvarsrelaterad forskning och utveckling som är avgörande för utvecklingen av framtida kapacitet. Mellan 2005 och 2010 minskade medlemsstaternas budgetar för försvarsinriktad FoU sammantaget med 14 %, till 9 miljarder euro. Detta ska jämföras med den minskning av anslagen till FoU som skett i Sverige. Mellan 2005 och 2013 har FoU-budgeten minskat med mer än 50 %, från 1 550 mnkr till 697 mnkr. Det kan även uppmärksammas att USA i dagsläget har en sju gånger större budget för försvarsrelaterad FoU än vad samtliga EU:s medlemsstater har tillsammans.

Samtidigt som medlemsstaternas försvarsbudgetar minskar stiger kostnaderna för försvarsmateriel som skapar en ökad förmåga. Kostnadsökningarna beror bl.a. på att den tekniska komplexiteten hos försvarsmaterielen ständigt ökar, men också på att produktionsvolymerna minskar till följd av att medlemsstaterna över tiden omorganiserat och minskat sina försvarsmakter sedan det kalla krigets slut. Dessa omständigheter kommer att fortsätta att påverka försvarsmarknaderna i Europa.

6.4 Exportstöd

Det är vanligt att stater ger sin industri såväl politisk som ekonomisk uppbackning och stöd för att bistå denna i sina exportansträngningar. Stödet är ofta kopplat till ländernas utrikes-, säkerhets- och ekonomiska politik.

Generellt brukar man skilja på två typer av exportstöd. Dels sådant stöd och främjande som är ren marknadsföring av företag verksamma i landet och deras produkter. Dels det stöd som ges i form av referenskund. Staten kan även stödja industrin genom att ingå internationella överenskommelser med andra stater.

En grundläggande utgångspunkt för det exportstöd som svenska myndigheter lämnar är att exporten ska bidra till Försvarsmaktens långsiktiga förbands- och förmågeuppbyggnad samt att exporten

godkänns av ansvarig exportkontrollmyndighet.²⁶ Exportstöd av såväl försvarsprodukter som militär teknologi för civil tillämpning är ett medel för att kunna förse det militära försvaret en modern försvarsmateriel som är kostnadseffektiv ur ett livscykelerspektiv.²⁷ Med exportstöd avses insatser av myndigheterna under Försvarsdepartementet i form av deltagande vid besök, resor och demonstrationer för intressenter och potentiella kunder. Detta stöd bidrar till att upprätthålla de inhemska företagens kompetens, kapacitet och att den svenska försvarsindustrin uppfattas som en intressant partner i internationella samarbeten.

Försvarsmakten ska erhålla full kostnadstäckning för de exportstödsåtgärder som myndigheten utför. Det kan emellertid inte uteslutas att avvägningsproblem kan uppstå hos berörda försvarsmyndigheter till följd av de resurser som exportstödet kräver. Som exempel kan nämnas situationer där det exportstöd som Försvarsmakten förväntas ge får till följd att inte tillräckliga resurser finns att tillgå p.g.a. att dessa har avsatts för exportstödjande verksamhet. Detta medför således att Försvarsmaktens operativa förmåga, p.g.a. begränsade resurser inom vissa områden, kan komma att påverkas negativt på kort sikt.

Ytterligare exempel som kan lyftas fram är en situation där det finns begränsningar i tillgängligheten avseende reservdelar och där företagets åtaganden gentemot utländska kunder ges företräde. Att dessa effekter kan uppstå framgår av det underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015 som Försvarsmakten lämnade den 16 december 2014. I detta underlag framhåller Försvarsmakten att en ökad export av JAS 39 kan få konsekvenser för Försvarsmaktens planering avseende införandet av JAS 39E. De konsekvenser som anförs är att en förskjutning av leveranser till

²⁶ Sedan 2010 sammanhålls det exportstödjande arbetet av försvarsexportmyndigheten (FXM). Tidigare var denna verksamhet fördelad på flera myndigheter. Den dåvarande regeringen ansåg att bildandet av FXM skulle medföra förbättrade möjligheter att överblicka och prioritera hur exportstödsresurserna bäst skulle användas samt att denna verksamhet skulle bli mer transparent. Ett syfte med bildandet av FXM var att renodla försvarsmyndigheternas roller. Ytterligare argument var att det skulle bli enklare för företagen som härigenom kunde vända sig till en statlig företrädare för exportstöd. FXM:s uppdrag är att främja svensk försvarsexport – när den är av försvars- och säkerhetspolitiskt intresse. I budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 6, har regeringen indikerat att myndigheten ska läggas ner. I vårbudgeten för 2015 gör regeringen bedömningen att nödvändigt exportstöd bör bedrivas inom en annan myndighetsstruktur fr.o.m. den 1 januari 2016 och att FXM bör avvecklas och upphöra som myndighet den 31 december 2015.

²⁷ Prop. 2008/09:140.

Försvarsmakten kan ske liksom ett utökat behov av exportstöd i form av utbildning och annat stöd till den köpande staten.²⁸

Kommitténs uppfattning är emellertid att denna typ av frågor inte ska hanteras inom ramen för exportkontrollen av krigsmateriel. I stället ska de hanteras inom ramen för hur exportstödet utformas och ges, liksom hur försvarsmateriellogistiken struktureras.

6.5 Offset

Offset är samlingsnamnet för länders krav på motprestationer från leverantören vid, framför allt, försvarsrelaterade upphandlingar. I Sverige används även begreppen motköp, kompensationsåtaganden eller industriell samverkan för denna typ av krav på motprestationer. Även andra begrepp förekommer såsom *Industrial co-operation* eller *Industrial Participation*.

Kompensationshandeln uppkom när tillgången på pengar var obefintlig eller begränsad genom att länder bytte varor med varandra till ett liknande värde.²⁹ Det var framförallt efter andra världskriget som antalet kompensationsaffärer ökade i och med handeln med Östeuropa och Sovjet. Orsaken till detta var bl.a. att dessa länder inte hade möjlighet att betala med kontanta medel och det blev därför mer lönsamt för båda parter att idka byteshandel.

De motprestationer som kan aktualiseras med offset inkluderar bl.a. byteshandel, teknologiöverföring eller att produktion sker i den köpande staten. Kravet på motprestation är ofta 100 % av kontraktsvärdet, men kan vara både högre och lägre beroende på landets offsetregim.³⁰ Offset krav leder inte sällan till att det säljande företaget tar ut en ”riskpremie” för genomförandet av dessa krav som läggs på försäljningspriset av produkten. Offset har traditionellt använts av länder när de har gjort stora inköp av militära system, men blir allt vanligare även inom andra sektorer. Inte sällan brukar länder fastslå en beloppsgräns för vilka upphandlingar som

²⁸ Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015, 2014-12-16, dnr FM2014-5882:31, bilaga 2 s. 45.

²⁹ Ahlström Magnus (1991) Kompensera att exportera? Offset – tilläggsåtaganden i internationella affärer, NUTEK B 1991:2, Stockholm.

³⁰ I FOI rapporten Industriella effekter av direkt militär offset vid försvarsmaterielexport, FOI-R-2663-SE, Mattias Axelsson och Martin Lundmark, uppges att offset kan uppgå till 160–200 % av ordervärdet, se s. 7.

offset ska krävas. Denna beloppsgräns brukar emellertid skilja sig åt mellan olika länder. Det finns två olika typer av offset:

- Direkt offset: Här samtycker leverantören till att materiel, komponenter eller delsystem till den produkt som upphandlas helt eller delvis produceras i den köpande staten. Direkt offset har varit särskilt vanligt vid köp av större vapensystem.
- Indirekt offset: Här kräver köparen att leverantören ingår långsiktiga industriella (och andra) samarbeten och investeringar, som inte har en direkt koppling till de produkter som ska levereras. De åtaganden som görs indirekt kan ha en försvarsrelaterad koppling, men kan även ske gentemot civil sektor.

Ofta förekommer krav från den köpande staten på en blandning av dessa två typer av offset vid upphandling beroende på vilka förutsättningar det upphandlande landet har i form av, till exempel, industriell förmåga. Det övergripande målet för offset inom försvarssektorn, antingen direkt eller indirekt, är i allmänhet att främja importsubstitution och för att minimera underskott i betalningsbalansen för militära inköp genom att utveckla en inhemsk försvarsindustriell förmåga. Ytterligare en viktig faktor har varit teknologiöverföring i syfte att skapa en försvarsindustriell bas. Av de stater som har lyckats förvalta en sådan teknologiöverföring brukar inte sällan Sydkorea, Singapore och Turkiet nämnas.

6.5.1 Pågående diskussion om offset

Genom åren har det pågått en debatt över världen huruvida offset eller offsetliknande verktyg är bra eller dåligt. Framför allt de stora länderna i Europa samt USA har ondgjort sig över kraven på motprestationer som ställs på deras industri. Samtidigt kan konstateras att många länder menar att länder som USA, Tyskland och Frankrike använder sig av offsetliknade verktyg själva trots att de hävdar motsatsen. Ett sådant exempel är USA:s Buy American Act, som stipulerar att utländska företag måste liera sig med ett amerikanskt företag och att en viss andel måste produceras i USA.

Argument kan föras fram för att offset medför att stater betalar överpriser för den köpta produkten, att det strider mot frihandelsprinciper och därmed hindrar den fria konkurrensen samt om-

gärdas av nästintill obefintlig transparens och öppenhet som skapar utrymme för korruption. Å andra sidan kan argumenteras att det är stater som önskar offset samt att det är stater som ställer upp regler, ibland väldigt detaljerade sådana, för hur offseten ska utformas. Det säljande företaget ger förslag som är i linje med vad respektive stat anger i sina riktlinjer och i förhandlingar med det aktuella företaget.

Framför allt små men även medelstora länder hävdar att offset i princip är det enda verktyg som står till buds för att få in sin industri i redan befintliga leverantörskedjor, då det är få länder som har en industri med systemleverantörskapacitet. Det är också ett sätt att skapa ömsesidiga beroenden och förtroenden mellan säljar- och köparland. Trenden vad gäller användandet av offset kan delas in i två spår, dels att fler länder använder sig av offset, dels att offset i allt större utsträckning utnyttjas för att säkerställa kunskaps- och teknologiöverföring i syfte att bygga upp en inhemsk industri.³¹ Den förstnämnda trenden har i sin tur lett till den pågående diskussionen inom EU om risken att medlemsstater genom denna typ av offset förlorar sitt teknologiska försprång i förlängningen dels genom att man skapar sina egna konkurrenter, dels genom att man minskar sin industriella kapacitet.

6.5.2 Synen på offset inom EU

De skilda uppfattningarna om nyttan av offset har inom EU kommit upp till ytan i samband med diskussionerna om det s.k. försvarsupp-handlingsdirektivet³² inom försvars- och säkerhetsområdet. Många länder i Europa har genom åren använt sig av offset, strukturerat eller från fall till fall. En del medlemsstater argumenterar att offset är nödvändigt för att de ska kunna bygga upp en inhemsk industri, civil såväl som försvarsrelaterad.³³ En del medlemsstater

³¹ The UK Offset Model, Whitehall Report 1-14, RUSI, juli 2014.

³² Direktiv 2009/81/EG, Direktiv för upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet.

³³ Här kan bl.a. nämnas Estland som exempel. Inför Rådsmötet i december 2013 uttryckte Finlands försvarsutskott att Industriellt samarbete och anknytande offsetaffärer (motköpsaffärer) är viktiga för länder som Finland som inte själva har någon heltäckande försvarsindustri. Med samarbete kan nödvändig underhållskapacitet byggas upp. Då kan man också behålla och utveckla den kompetens och produktion som behövs för säker försörjning av försvarsmateriel. I kristider behövs bådadera. Samarbetet är bra för exporten, konkurrenskraften inom den inhemska försvarsindustrin och nätverkan. Utskottet understryker att

hävdar att direkt offset är försvarspolitiskt motiverat då detta skapar en möjlighet att bibehålla en inhemsk industri för att säkerställa såväl tekniskt kunnande som kapacitet att vidmakthålla den försvarsmateriel som inhandlas.³⁴ Användningen av offset anses av dessa stater vara förenligt med artikel 346 i Lissabonfördraget. Det finns även medlemsstater som försöker säkerställa att det som tidigare kunde krävas genom offset görs genom andra åtgärder. En sådan åtgärd är att bjuda in industri som vill göra affärer i landet genom att erbjuda dem möjligheten att själva göra satsningar på frivillig basis tillsammans med den inhemska industrin.³⁵

Frågan om hur offset kan användas med anledning av upphandlingsdirektivet är inte klarlagt ännu och flera medlemsstater avvaktar för närvarande på vilka åtgärder som kommissionen kommer att vidta i denna fråga. Kommissionens grundläggande uppfattning, som delas av Sverige, är att användningen av offset inte är förenligt med upphandlingsdirektivet. Ett vägande skäl för Kommissionens syn är att offset snedvrider konkurrensen inom EU.

I den förra försvarspolitiska propositionen³⁶ framhöll den dåvarande regeringen bland annat att dagens marknadsstruktur i EU missgynnar både staterna och företagen. Sverige eftersträvar en öppnare och effektivare försvarsmaterielmarknad inkluderande bl.a. öppna upphandlingar i konkurrens, likabehandling av leverantörer och på sikt slopande av kompensationsåtaganden, dvs. offset.

Finland även framöver ska villkora utländska upphandlingar och kräva samarbete, när det är nödvändigt för att skydda vitala statliga säkerhetsintressen, exempelvis försörjningstrygghet. Vidare säger de att upphandlingar som följer direktivet om tilldelning av vissa kontrakt för enheter på försvars- och säkerhetsområdet kräver Finland inte längre motköpsaffärer. Där emot anser utskottet att det är viktigt att Finland förbehåller sig rätten att kräva motköp vid försvarsupphandlingar när detta är nödvändigt för att skydda statens vitala säkerhetsintressen i överensstämmelse med artikel 346 i TEUF. Se Remiss 19 september 2013, statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 (SRR 6/2013 rd).

³⁴ Även Danmarks utgångspunkt är att det finns utrymme för offset eller offsetliknande upplägg om detta grundar sig på försvars- och säkerhetspolitiska avvägningar. Att säkerställa en inhemsk teknologinivå liksom kapacitet att säkerställa underhåll mm av den krigsmateriel som inhandlas är ytterst en fråga för att säkerställa Danmarks suveränitet och säkerhet. Att inneha en viss försvarsindustrikapacitet utgör ett väsentligt säkerhetsintresse.

³⁵ Här kan Storbritannien nämnas som exempel som under 2012 införde en strategi för samverkan med utländskt baserade försvars- och säkerhetsleverantörer, i syfte att uppmuntra sådana företag att investera inom försvars- och säkerhetssektorn i Storbritannien.

³⁶ Ett användbart försvar, Regerings proposition 2008/09:140.

6.5.3 Sveriges användning av offset

Sverige började använda sig av offset på tidigt 1980-tal avseende de delsystem som levererades av utländsk industri (motor med mera) i samband med den första delleveransen av Gripen. Regeringen beslutade 1983 om inriktningen för verksamheten och syftet med den.³⁷ I grova drag innehöll inriktningen tre delar; långsiktiga relationer mellan svensk och utländsk industri, arbetstillfällen samt teknologiöverföring till Sverige. Det fanns ytterligare sex underliggande mål till dessa tre varav ett var att skapa förmåga att underhålla inköpta system nationellt. I övrigt var det mer industribetonade mål såsom arbetstillfällen, regional balans med mera. Efter tre rapporter från Riksrevisionsverket beslutade regeringen om en omriktning 1999³⁸ med en tydligare koppling till försvarsnyttan. Enbart försvarsindustrin kunde komma ifråga och aktiviteterna kopplades till de nio teknologiområden som riksdagen beslutat vara av väsentlig natur för Sverige.

I Sverige har regering och riksdag länge ansett att offset påverkar handelsbalansen negativt. Genom upphandlingsdirektivet har Sverige för försvarsupphandlingar numera en hållning som medför att offset inte ska krävas, varken om inköp sker från en annan EU medlemsstat eller tredje land.³⁹

6.6 Korruption inom internationell vapenhandel

Krigsmaterielmarknaden brukar vara ett av de områden som pekas ut som en riskzon när det kommer till frågor om korruption. I Sipris årsbok för 2011 framhålls att det finns studier som tyder på att den korruption som förekommer inom vapenhandeln utgör ca 40 % av all korruption som sker i globala transaktioner. En orsak som framhålls är den bristande insynen i hur bl.a. upphandlingar av

³⁷ Angående industriell samverkan vid upphandling av försvarsmateriel från utlandet, Regeringsbeslut, 22 september 1983.

³⁸ Kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel från utlandet, Regeringsbeslut 31 mars 1999, Fö97/109/1091/MIL.

³⁹ Regeringsbeslut, Upphävande av regeringsbeslut avseende kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel från utlandet, Fö2011/216/MFU.

krigsmateriel sker, inte minst när det är fråga om större vapensystem.⁴⁰

Inom exportkontrollen kommer frågan om korruption upp främst i samband med tillståndsprövningen av utförsel av krigsmateriel. De frågeställningar som då blir aktuella är dels att förekomsten om korruption i en mottagande stat medför en ökad risk att avledning sker av krigsmaterielen (se bl.a. kriterium 7 i EU:s gemensamma ståndpunkt rörande krigsmaterielexport), dels att korruption i en mottagande stat bör beaktas vid bedömningen om tilltäckt export allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet (kriterium 8). I FN:s Vapenhandelsfördrag återfinns en bestämmelse som uppmuntrar statsparterna till åtgärder och samarbete som syftar till att förhindra korruption i samband med export av konventionella vapen.⁴¹ I den proposition⁴² som föreslog att fördraget skulle ratificeras konstateras att fördraget inte innehåller något särskilt kriterium avseende korruption. Fördragets skrivning om korruption ansågs inte kräva någon ändring i gällande svensk rätt.

Att Sverige tar arbetet med att motarbeta korruption i bl.a. den internationella handeln med krigsmateriel på allvar framhålls bl.a. i regeringens årliga skrivelse avseende strategisk exportkontroll. I skrivelsen anges att regeringen ”tar starkt avstånd från varje form av korruption i internationella affärstransaktioner.”⁴³ Beivrandet av korruption sker av det svenska rättsväsendet inom ramen för mutbrottslagstiftningen. Dvs. det är polis, åklagare och allmänna domstolar som hanterar dessa brott. Det är således inte en fråga som åligger Inspektionen för strategiska produkter att bedöma inom ramen för exportkontrollen.

Inom Åklagarmyndigheten har Riksenheten mot korruption ansvar för att handlägga samtliga ärenden rörande mutbrott.⁴⁴

⁴⁰ Sipri Yearbook 2011, Armaments, Disarmament and International Security, summary.

⁴¹ Se artikel 15.6, med konventionella vapen förstås den krigsmateriel som omfattas av vapenhandelsfördraget enligt artikel 2.1.

⁴² Prop. 2013/14:190.

⁴³ Strategisk exportkontroll 2013 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, regeringens skrivelse 2013/14:114, s. 7.

⁴⁴ Det kan noteras att den svenska mutbrottslagstiftningen skärptes 2012 genom att det straffbara området utvidgades.

7 Krigsmaterielexport

Den globala krigsmaterielexportmarknaden domineras i dag av sex stater (USA, Ryssland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Kina). Dessa står för ca 80 % av all krigsmaterielexport. De största importörerna av krigsmateriel under perioden 2007–2012 var Indien, Kina, Pakistan, Sydkorea och Singapore som stod för ca 1/3 all krigsmaterielimport.

De svenska säkerhets- och försvarsföretagens totala export uppgick till ca 17 miljarder kronor 2013, medan försäljningen i Sverige var ca 12 miljarder kronor. Den svenska krigsmateriel-exporten har sedan ett antal år legat runt 1 % av den totala svenska exporten. Den svenska exporten av krigsmateriel uppgick 2013 till ca 11,9 miljarder kronor. Detta är en ökning med 22 % jämfört med 2012 då värdet av exporten uppgick till ca 9,8 miljarder. Jämfört med 2011 var exporten 2013 dock drygt 14 % lägre. 2014 minskade exporten med ca 33 % till drygt 7,9 miljarder kronor. 2011 uppgick den svenska krigsmaterielexporten till ca 13,9 miljarder kronor.

Av statistiken över krigsmaterielexporten framgår att försäljning av större vapensystem får stor inverkan på exportstatistiken. De senaste åren har försäljningen av större vapensystem till andra stater än Sveriges traditionella samarbetsländer ökat, vilket medfört att en förskjutning av den svenska krigsmateriel-exporten skett: från stater i västvärlden till andra stater. År 2008 gick 85 % av den svenska krigsmaterielexporten till stater inom EU samt till samarbetsländer medan samma siffra 2013 var 55 % och 2014 var 78 %.

7.1 Inledning

I detta kapitel redovisas övergripande den export av krigsmateriel som förevarit i världen och i Sverige under de senaste åren. Uppgifterna utgår från de värden som exporterats, vilket inte säger något om vilka produkter som exporterats.

Efter kalla krigets slut skedde en nedgång i den globala krigsmaterielexporten. Under perioden 2000–2004 uppgick krigsmaterielexporten till 44 % av den topp som var under 1980–1984. Sedan 2002 har det dock skett en stadig ökning av den globala krigsmaterielexporten och överföringarna var 17 % högre under perioden 2008–2012 än 2003–2007. Världens militärutgifter sjönk även under 2012 (med 0,4 %) och 2013 (med 1,9 %). Detta berodde emellertid i första hand på att västvärlden minskade sina militärutgifter, medan militärutgifterna i Asien, Mellanöstern och Nordafrika fortsatte att stiga.

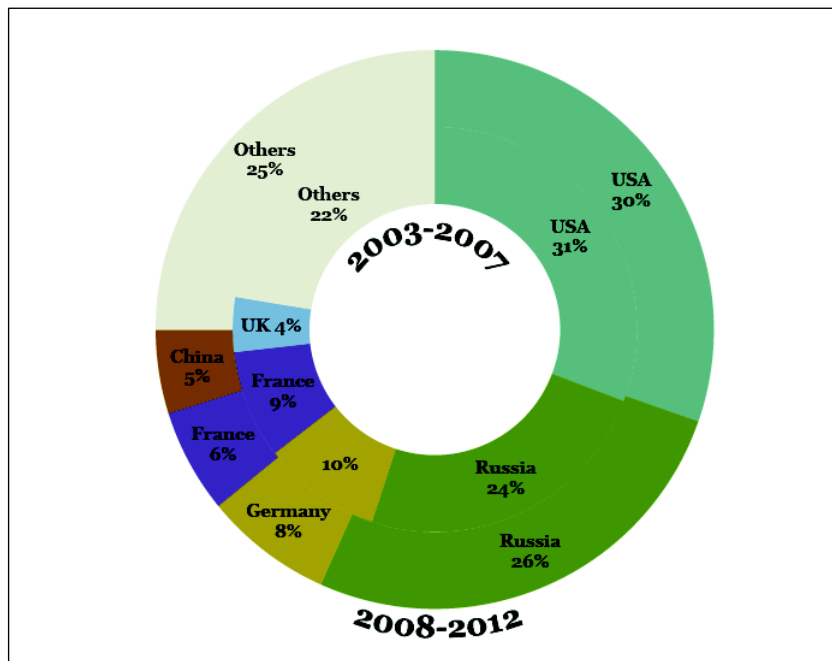
7.2 Krigsmaterielexport och import i världen

Export

Sipri har identifierat 61 stater som exporterat krigsmateriel under åren 2008–2012.¹ Marknaden domineras av fem exporterande stater, vilka stått för 75–80 % av all krigsmaterielexport de senaste trettio åren. Dessa stater är Ryssland, USA, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Kinas krigsmaterielexport har ökat under det senaste decenniet och Kina var 2012 världens tredje största exportör av krigsmateriel. De två största exportörerna, USA och Ryssland, har under de senast 3 decennierna stått för 55–65 % av all export.

¹ Sipri rapport till KEX, Current trends in the international arms trade and implications for Sweden, Bromley M. och Wezeman S., oktober 2013.

Figur 7.1 Världens 6 största exportörer av krigsmateriel 2007–2012



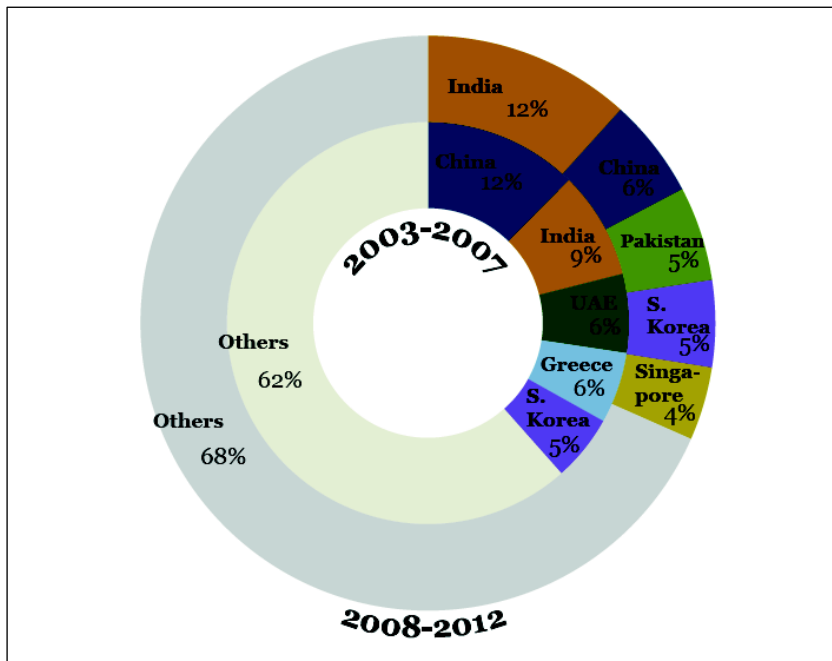
Källa: SIPRI.

Import

Vad avser import har SIPRI identifierat 156 importörer av krigsmateriel under samma period (2008–2012). Mottagare av krigsmateriel utgörs av stater, internationella organisationer samt rebellgrupper.

Asien har de senaste åren tagit över tätpositionen från Mellanöstern som den största importregionen. Indien, Kina, Pakistan, Sydkorea och Singapore stod ensamma för 32 % av all import under perioden 2007–2012. Asien och Oceanien stod gemensamt för knappt hälften av all import (47 %). Under samma period stod Mellanöstern för 17 %, Europa för 15 %, USA för 11 % och Afrika för 9 %.

Figur 7.2 Världens 5 ledande importnationer 2007–2012



Källa: SIPRI.

Mellan 2003 och 2012 har importen av krigsmateriel ökat mest i Afrika, Oceanien, Nord- och Sydamerika samt Asien, medan den har minskat i Mellanöstern och i Europa.

En stor förändring av den internationella försvarsmaterielmarknaden har skett det senaste decenniet genom att en förskjutning skett från Europa och Nordamerika till andra delar av världen. Medan försvarsbudgeterna i Europa har minskat det senaste decenniet har i stort sett samtliga övriga regioner ökat sina försvarsinvesteringar. I den rapport som utredningen beställt av IHS Jane's Defence framgår att inom de regioner som rapporten behandlar – Mellanöstern, Sydostasien och Sydamerika – bedöms den potentiella marknaden för krigsmaterielexport förändras från knappt 2 500 miljarder US-dollar för perioden 2009–2013 till ett bedömt marknadsvärde för perioden 2014–2023 till drygt 14 000 miljarder US-dollar. Den största ökningen bedöms den sydamerikanska marknaden stå för, men även marknaden i Sydostasien bedöms öka

kraftigt, medan Mellanöstern bedöms ligga kvar på i stort sett nuvarande nivå.

Vinsterna för försvarsindustrin i Europa mellan 2001 och 2011 ökade i högre takt än Europas stater spenderade på försvarsmateriel. Vinsterna hos de 21 största företagen på försvarsmarknaden ökade med 58 %, från 58 miljoner Euro till 91 miljoner Euro (De europeiska företagens vinster var under perioden 2003 och 2011 något lägre än de amerikanska företagens). Det kan konstateras att företagen har använt sig av två strategier, internationalisering och diversifiering.

Export av försvarsmateriel och tjänster till tredje land har varit en viktig kompenserande faktor för den europeiska försvarsindustrins överlevnad under dessa år, vilka präglats av minskad utveckling av ny materiel i kombination med minskade beställningar inom Europa.

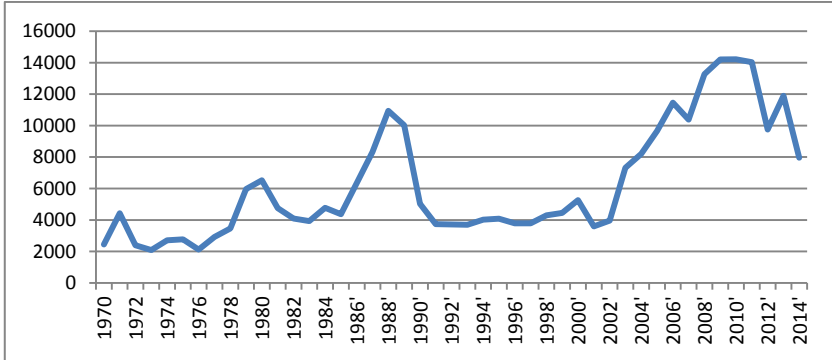
7.3 Svensk krigsmaterielexport

Sverige har genom åren beviljat krigsmaterielexport till totalt ett 60-tal stater och värdet av krigsmaterieexporten har sedan gällande exportkontrollregelverk trädde i kraft ungefär tredubblats. Den svenska exporten av krigsmateriel uppgick 2013 till ca 11,9 miljarder kronor. Detta är en ökning med 22 % jämfört med 2012 där värdet av exporten uppgick till ca 9,8 miljarder. Jämfört med 2011 var dock exporten 2013 drygt 14 % lägre. 2011 uppgick den svenska krigsmaterieexporten till ca 13,9 miljarder kronor. Av 2013 års ökning är ca 1 miljard hänförlig till den utökade exportkontrollen av produkter (pansarplåt samt tekniskt bistånd) som infördes 30 juni 2012. I det avseendet är det skenbart att tala om en ökning.² För 2014 minskade exporten med ca 33 % till drygt 7,9 miljarder kronor

Den svenska krigsmaterieexporten har sedan ett antal år utgjort ca 1 % av Sveriges totala export. Man kan också se att den genomsnittliga nivån på exporten i början av 2010-talet är ca tre gånger högre än i slutet av 1990-talet, men att exporten även i slutet av 1980-talet passerade 10 miljarder kronor, vilket framgår av figur 7.3.

² Jfr Försvarsutskottets resonemang i betänkande 1992/93:UU1, bilaga 4.

Figur 7.3 Export över tid – 1970–2014 med prisomräkning

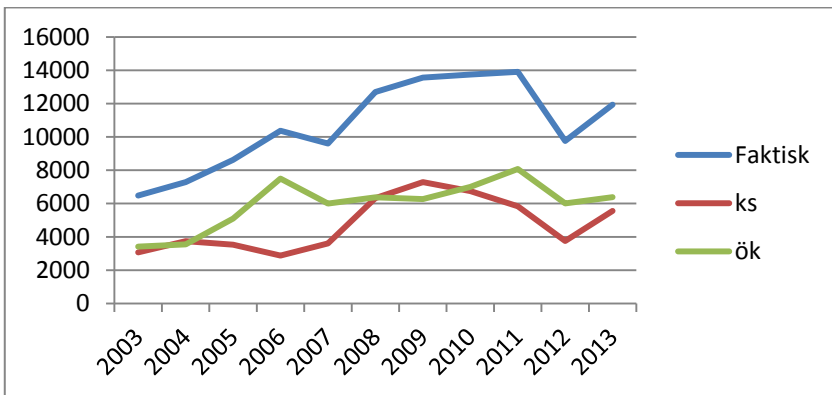


Källa: ISP.

Säkerhets- och försvarsföretagens totala export uppgick till ca 17 miljarder kronor 2013, medan försäljningen i Sverige var ca 12 miljarder kronor. Vid sidan av tillståndspliktig krigsmateriel innefattar detta belopp även PDA, civila säkerhetsprodukter, reparationer samt leasing med mera. Försäljningen inom Sverige utgör emellertid till en betydande del handel mellan försvarsindustriföretag.

Sett i nominella tal har Sveriges krigsmaterielexport ökat kraftigt sedan slutet av 1990-talet. En uppdelning av export utifrån krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel de senaste 10 åren visas i figur 7.4. Den ökning som skett kan i första hand hänföras till export av större vapensystem.

Figur 7.4 Total export miljoner kronor



Källa: ISP.

Tabell 7.1 Exportutveckling 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Total export	13 745	13 913	9 760	11 942	7 958
<i>Fördelat på:</i>					
ÖK	6 998 (51 %)	8 074 (58 %)	6 014 (62 %)	6 388 (53 %)	3 258 (41 %)
KS	6 747 (49 %)	5 839 (42 %)	3 746 (38 %)	5 554 (47 %)	4 700 (59 %)

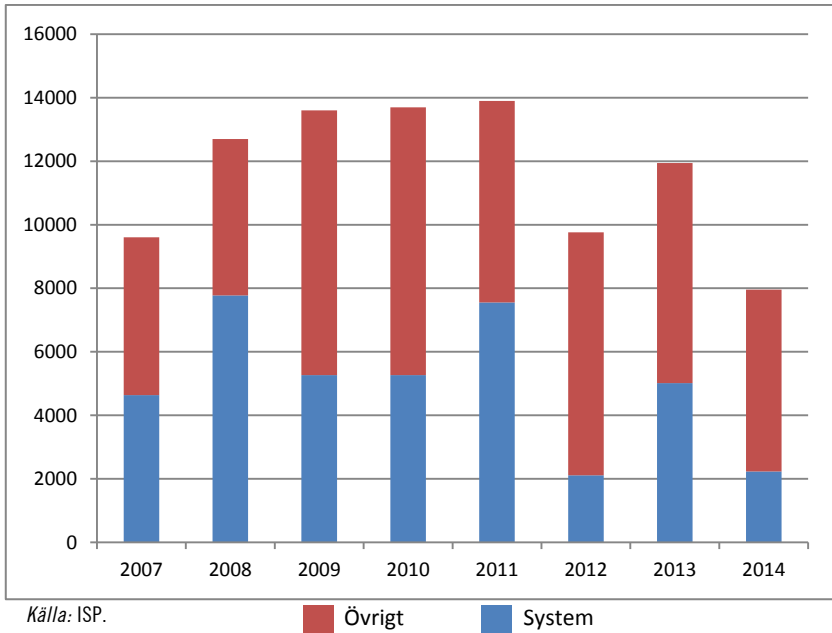
Källa: ISP.

Som konstaterats har ökningen av exporten skett i enlighet med de försvarspolitiska strävanden utifrån de försvarsbeslut som i allt större utsträckning framhållit vikten av export. Som redovisats framhålls i försvarsbesluten att exporten är en förutsättning för att den inhemska försvarsindustrin ska kunna behålla kompetens och kapacitet.

Förklaringen bakom de stora svängningarna av krigsmaterielexporten som framgår av figuren 7.3 under 1970- och 1980-talet beror på att försäljningar av större vapensystem har stor påverkan på exporten. Detta tydliggörs bl.a. genom den kraftiga ökningen av krigsmaterielexporten som skedde under slutet av 1980-talet, vilken främst berodde på försäljningen av haubitssystem till Indien. Vid bedömningen av exporten bör även hållas i åtanke att den krigsmaterieförteckning som trädde i kraft den 1 januari 1993 innebar en kraftig utökning av de produkter som omfattades av förteckningen och därmed kontrollerades. Ökningen uppgick till ca en tredjedel. På samma sätt har införandet av EU:s militära lista som svensk krigsmaterieförteckning medfört att fler produkter kommit att kontrolleras, vilka tidigare inte var det. Följaktligen är de givna exportsiffrorna inte jämförbara över tiden då antalet produkter som kontrolleras skiljer sig åt.

I modern tid har försäljningarna av större system som Stridsfordon 90, radarsystemet Erieye och Jas 39 Gripen utgjort en stor del av värdet av krigsmaterielexporten. Av figur 7.5 framgår att exporten av dessa system vissa år utgjord närmare hälften av det totala exportvärdet. T.ex. har stridsfordon 90 exporterats till Schweiz, Finland, Nederländerna, Danmark och Norge, Erieye exporterats till Pakistan, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten samt JAS Gripen exporterats till Thailand.

Figur 7.5 Andelen större materielsystem av exporten



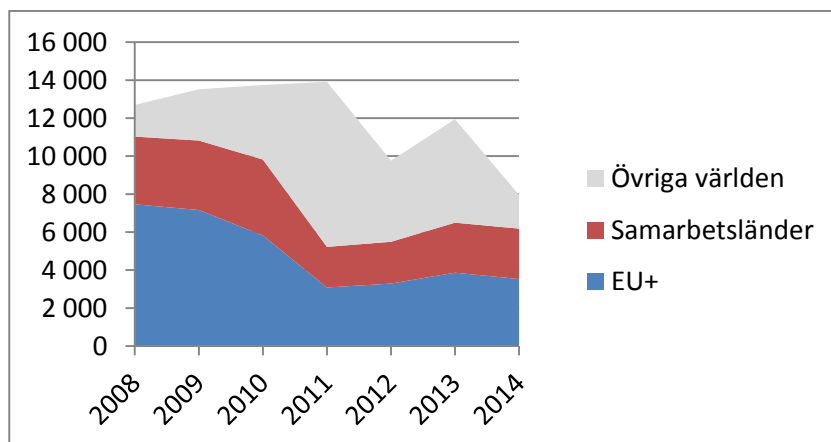
Det kan även konstateras att försäljningen av dessa större system till länder utanför EU samt till andra stater än Sveriges traditionella samarbetsländer har medfört att en förskjutning av krigsmateriel-exporten skett.

I sin statistik definierar ISP tre olika exportmarknader enligt följande:

- EU+, som består av EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz.
- Samarbetsstater, där Australien, Japan, Kanada, Republiken Korea, Singapore, Sydafrika och USA ingår.
- Övriga världen, där Indien, Saudiarabien och Thailand är de största mottagarna.

Figur 7.6 visar att exporten för 2013 till stater inom EU+ uppgick till 3 864 mnkr (32 %), till samarbetsländer till 2 633 mnkr (22 %), samt till övriga världen var exporten 5 445 mnkr (46 %). Motsvarande siffror för 2014 för EU+ var 3 560 mnkr (45 %), för samarbetsländer 2 654 mnkr (33 %), samt för övriga världen 1 744 mnkr (22 %).

Figur 7.6 Exportens fördelning 2008–2014



Källa: ISP.

Figur 7.6 visar också en trend, nämligen hur viktig övriga världen har blivit för försvarsindustrin i Sverige. Samma utveckling kan konstateras hos försvarsindustrier i andra stater i västvärlden.

7.3.1 Sveriges export till vissa regioner

En genomgång av den krigsmaterielexport för åren 2008–2013 som skett till regioner som innehåller stater vilka enligt demokratiindex från the Economist, Freedom House och Bertlesmann inte är att betrakta demokratier³, ger vid handen att följande materiel exporterats:

Den beviljade exporten till dessa stater omfattar i första hand övrig krigsmateriel.

Till stater i Mellanöstern har bl.a. exporterats jakt- och sportskytteammunition, pansarplåt, marina ledningssystem, radar, luftvärnsrobotsystem, stridsledningssystem, kamouflage, fartygspjäser, granatgevär samt ammunition, amfibiebåt, skyddsutrustning, minröjare, motmedelssystem för flyg, samt flygande radarsystem. År 2014 beviljades export till Bahrain, Förenade Arabemiraten,

³ The Economist: Full democracy/flawed democracy; Freedom House: Free, Bertlesmann: Democracies in consolidation/Defective democracies.

Oman, Qatar och Saudiarabien för ett totalt värde om ca 382 miljoner kronor, varav exporten till Saudiarabien var 338 miljoner kronor och främst utgjordes av leverans av flygande radarssystem. Exporten till övriga stater utgjorde s.k. följdleveranser.

Till Sydostasien har det bl.a. exporterats fartygspjäser samt ammunition, luftvärnsrobotsystem, motmedel flyg, granatgevär, ubåtspropellerdesign, skyddsplåt, och eld- och stridsledningssystem sjö. Under 2014 skedde export till Brunei, Indonesien, Malaysia, Singapore och Thailand. Värdet på exporten uppgick till ca 714 miljoner och utgjorde uteslutande följdleveranser. Exporten till Thailand dominerade med 532 miljoner.

Till Nordafrika har det exporterats kamouflagenät, kommunikationsradio, radarer, marint eldledningssikte, delar till sjömålsrobot, motmedelssystem flyg, kikarsikte, sprängmedel till gruvindustrin, granatgevär, och reservdelar till luftvärnsrobotsystem. 2014 exporterades maskeringssystem och marina ledningssystem (följdleverans) till Algeriet för ett värde om 192 miljoner kronor.

8 En politik i förändring – synen på försvarsindustrin och krigsmaterielexporten

De politikområdena som styr exportkontrollpolitiken utgörs av säkerhets-, försvars- och utrikespolitik. Dessa är inte statiska politikområden utan förändras över tiden. De traditionella elementen i utrikespolitiken som ligger bakom det principiella förbudet mot krigsmaterielexport utgörs av önskan av att stå utanför andra staters väpnade konflikter liksom arbetet med rustningskontroll äger alltså giltighet. Den förda exportkontrollpolitiken utgår bl.a. ifrån det övergripande utrikespolitiska målet att bidra till fred och säkerhet genom bl.a. främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter. Härutöver påverkas exportkontrollpolitiken av de förändringar som sker inom säkerhets- och försvarspolitiken. De förändringar som skett har påverkat synen på såväl den inhemska försvarsindustrin som krigsmaterielexporten. Den inhemska försvarsindustrin har under lång tid ansetts utgöra en viktig säkerhetspolitisk tillgång för Sverige. Vidare har krigsmaterielexport ansetts vara en förutsättning för att den inhemska försvarsindustrin ska kunna behålla kompetens och kapacitet. De säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningarna för att tillåta krigsmaterielexport har dock i stor utsträckning förändrats sedan nuvarande krigsmateriellagstiftning trädde i kraft.

Inom försvarspolitiken är den förändrade materielförsörjningen kanske det som i dagsläget störst påverkar den svenska försvarsindustrin. Även synen på export av krigsmateriel har förändrats utifrån försvarspolitiska aspekter. Både regeringen och riksdagen ser numera positivt på att försvarsindustrin utvecklar och producerar krigsmateriel som inte endast är av-

sedd för den svenska Försvarsmakten. Även den säkerhetspolitiska utvecklingen anses ha medfört ökade skäl till att bevilja krigsmaterielexport. Detta inte minst som en följd av globaliseringen och det vidgade säkerhetsbegreppet som inte enbart omfattar det egna fysiska territoriet, utan där flödessäkerhet kommit att bli centralt i det utvidgade säkerhetsbegreppet. Med flödessäkerhet avses inte enbart handelsflöden utan även utvecklingen av t.ex. finans- och snabba informationsflöden. Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen har också påverkat exportkontrollpolitiken.

Som framgår av riktlinjerna kan krigsmaterielexporten medföra att en mål- och intressekonflikt uppstår mellan olika politikområden. Denna intressekonflikt uppstår när det finns säkerhets- och försvarspolitiska skäl som å den ena sidan talar för sådan export och utrikespolitiska skäl som å den andra talar däremot. Också riksdagens beslut om politik för global utveckling framhåller denna mål- och intressekonflikt.

8.1 Inledning

De politikområdena som styr exportkontrollpolitiken utgörs av säkerhets-, försvars- och utrikespolitik. Exportkontrollen av krigsmateriel är nödvändig för att säkerställa att de produkter som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer. Säkerhets-, försvars- och utrikespolitik är inte statiska politikområden utan de förändras över tiden. De traditionella elementen i utrikespolitiken som ligger bakom det principiella förbudet mot krigsmateriel-export utgörs av önskan av att stå utanför andra staters väpnade konflikter liksom arbetet med rustningskontroll äger alltså giltighet. Den förda exportkontrollpolitiken utgår bl.a. ifrån det övergripande utrikespolitiska målet att bidra till fred och säkerhet genom bl.a. främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter. Härutöver påverkas exportkontrollpolitiken av de förändringar som sker inom säkerhets- och försvarspolitiken.

Den inhemska försvarsindustrin har under lång tid ansetts utgöra en viktig säkerhetspolitisk tillgång för Sverige. Förarbetena till krigsmaterielagen pekar på sambandet mellan försvarsindustrins förmåga att tillgodose det svenska försvarsets behov av materiel

och industrins möjligheter att kunna exportera krigsmateriel. Möjligheten till export av krigsmateriel är en förutsättning för att kompetens och kapacitet inom Sverige ska kunna vidmakthållas för att utveckla och tillverka krigsmateriel för Försvarsmakten. Det är mot den bakgrund som Sverige av säkerhets-, försvars och utrikespolitiska skäl har valt att i viss utsträckning tillåta export av krigsmateriel. Orsaken till att Sverige byggde upp en inhemsk försvarsindustri under det kalla kriget var bl.a. för att skapa trovärdighet för den förda neutralitetspolitiken. Den inhemska försvarsindustrin kunde bl.a. konstruera och utveckla utpräglade svenska lösningar samt därutöver säkerställa försörjningstrygghet av materiel till Försvarsmakten under ofred. Denna strävan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har under de senaste två decennierna, bl.a. p.g.a. de ökade kostnaderna för att ta fram ny krigsmateriel, ersatts av ett ökande behovet av samarbete med likasinnade stater.

Försvarsindustrin har även ansetts utgöra en faktor bakom Sveriges internationella anseende som en stark och viktig aktör inom teknik och innovation. Det sistnämnda har dessutom gett Sverige en framskjuten internationell ställning såsom samarbetsland.¹ Den kunskap och tekniska utveckling som uppkommit inom försvarsindustrin – bl.a. till följd av avancerade utvecklingsprojekt – har även den övriga svenska industrin ansetts kunna dra nytta av samt kommit att gynna Sverige ekonomiskt och konkurrensmässigt.²

Krigsmaterielexport utgör en förutsättning för att Sverige ska kunna behålla en inhemsk försvarsindustri. Behovet av sådan export har under de senaste två decennierna ökat i takt med att Försvarsmakten minskat sina beställningsvolymerna. Den ökade exporten ligger i linje med regeringens inriktning till försvarsindustrin och är en direkt följd av Försvarsmaktens minskade beställningsvolymerna. Samtidigt kan det föreligga en intressekonflikt mellan de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som talar för krigsmaterielexport och de utrikespolitiska skäl som talar emot en sådan export.

¹ Se Jan Joel Anderssons rapport, den svenska försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll för Sverige igår och i dag.

² Se bl.a. Gunnar Eliassons bok, *Synliga kostnader, osynliga vinster*. Vari han redogör för utvecklingen av stridsflygplanet JAS 39 Gripen. Ett flygplan, som var tekniskt omöjligt att konstruera vid tidpunkten för riksdagens beställning i början av 1980-talet.

Kapitlet avser att beskriva hur riksdag, regering och berörda myndigheter ser på försvarsindustrin och dess betydelse utifrån säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska aspekter samt synen på behovet av krigsmaterielexport.

8.2 Förändringar av försvarsindustrins roll och betydelse över tiden

I detta avsnitt redogörs för regeringens och riksdagens säkerhets- och försvarspolitiska syn av försvarsindustrin, så som det kommit till uttryck i förarbetena till gällande krigsmaterielag, i de försvarsbeslut som antagits sedan 1987 samt i regeringens årliga skrivelser om krigsmaterielexporten till riksdagen. Därutöver berörs de utrikespolitiska aspekterna av försvarsindustrins export av krigsmateriel kopplad till politiken för global utveckling.

I förarbetet till gällande krigsmaterielag angavs att försvarsindustrin utgör en väsentlig säkerhetspolitisk tillgång. En hög egen förmåga att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel, bidrar till att skapa respekt för Sveriges vilja och förmåga att föra en fast och konsekvent utrikes- och säkerhetspolitik.³ Trots det allmänna principiella förbudet mot krigsmaterielexport har det ansetts nödvändigt att tillåta krigsmaterielexport för att försvarsindustrin ska kunna upprätthålla nödvändig kompetens och kapacitet för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel. Samtidigt konstaterades att Sverige på många områden var beroende av internationellt samarbete för sin teknologiförsörjning. Sådant samarbete i sig kan också medföra behov av att tillåta export av krigsmateriel. En förutsättning för att få delta i internationella samarbeten är att man som deltagande parter kan tillföra kompetens som bedöms som viktig för samarbetet som helhet.

Det framhölls att försvarsindustrins ”tillverkning och utveckling, antingen den sker på egen hand eller i samverkan med utlandet, skall främja den tekniska kompetens och kapacitet som kan nyttiggöras för vår egen försvarsförmåga.”⁴

³ Prop. 1991/92:174, kapitel 5.

⁴ Aa s. 40.

8.2.1 Försvarsbesluten mellan 1987 och 2015

1987 års försvarsbeslut

Regeringen

Regeringen konstaterade att en inhemsk försvarsindustri som har kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla krigsmateriel utgör en betydande säkerhetspolitisk tillgång för Sverige. Det framhölls att försvarsindustrin bidrar till att ”skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik och att värna vårt land.”⁵ En inhemsk försvarsindustri ansågs vidare utgöra en förutsättning för att självständigt kunna vidmakthålla materiel av vikt under kriser och i krig.

En inhemsk försvarsindustriell förmåga ansågs även medföra att Försvarsmakten kunde förses med materiel anpassad till Sveriges speciella behov som skapades av värnpliktsystemet, försvarsplaneringen och vår geografi. Härutöver påpekades att kraven på sekretess i vissa fall medför att anskaffning i utlandet är omöjlig eller olämplig och att inhemsk produktion i dessa fall är det enda möjliga alternativet. Till detta nämndes även att en inhemsk försvarsindustri ger möjlighet till krigsproduktion.

Avseende export av krigsmateriel konstaterades att sådan är nödvändig för att försvarsindustrin ska kunna bevara sin kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga. Vidare påtalades att hög teknisk och industriell kompetens utgör en förutsättning för samarbete med utländsk industri samt att industrin är beroende av internationellt teknologiutbyte. Härutöver påpekades att utveckling och tillverkning av krigsmateriel tillför Sverige ett brett tekniskt kunnande och att försvarsindustrin därigenom bidrar till det svenska näringslivets utveckling.

Det konstaterades vidare att svensk försvarsindustri är beroende av krigsmaterielexporten och att en begränsning av denna skulle medföra att betydande problem skulle uppstå att förse Försvarsmakten med lämplig materiel.

⁵ Prop. 1986/87:995 s. 132ff.

Riksdagen

Försvarsutskottet instämde i det regeringen anfört avseende försvarsindustrins betydelse och förutsättningar. Utskottet anslöt sig till regeringens uppfattning att en inhemsk försvarsindustri har ett säkerhetspolitiskt värde i enlighet med de ovan redovisade skälen. Vidare instämde utskottet i att viss export av krigsmateriel är nödvändig för att bevara väsentliga delar av den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga.⁶

1992 års försvarsbeslut*Regeringen*

Regeringen anförde att det föreligger såväl industripolitiska som säkerhetspolitiska skäl att bevara en inhemsk försvarsindustri.

En stark inhemsk kompetens på det högteknologiska området, inkl. försvarsteknologin, måste tillmätas stor säkerhetspolitisk betydelse. De områden där Sverige vill behålla en hög kompetens kräver dock större marknad än vad enbart den svenska kan erbjuda. I likhet med annan svensk industri är därför försvarsindustrin beroende av internationellt teknologiutbyte och behöver på olika sätt delta i det internationella tekniksamarbetet.⁷

Möjligheterna att genom export öka produktionen och få en bättre kostnadstäckning ansågs vara begränsad mot bakgrund av bedömningen om en vikande efterfrågan på världsmarknaden. Regeringen framhöll vikten av internationellt samarbete samt att det utifrån försvarspolitiska utgångspunkter var viktigt att skapa förutsättningar för utlandssamarbete så att en livskraftig svensk försvarsindustri kunde bevaras inom de områden som Sverige borde behålla kompetens inom.

⁶ Betänkande 1986/87:FöU11 och rskr. 1986/87:310.

⁷ Prop. 1991/92:102 s. 84.

Riksdagen

Försvarsutskottet anslöt sig till regeringens uppfattning om att svensk försvarsindustri utgjorde en betydande säkerhetspolitisk tillgång för Sverige.

Utskottet framhöll att det var av fortsatt stor säkerhetspolitisk betydelse att Sverige inom landet kan behålla en försvarsindustriell kompetens även i framtiden. Det minskade behovet av försvarsmateriel, teknisk komplexitet och höga utvecklingskostnader skulle dock medföra att hittillsvarande bredd och självständighet i den inhemska industrin inte skulle kunna vidmakthållas. Detta skulle ledda till strukturomvandlingar för industrin och till ett ökat internationellt samarbete.⁸ Vid behandlingen av den proposition som låg till grund gällande krigsmateriellag framhöll utskottet bl.a. följande: ”En inhemsk försvarsindustri utgör en väsentlig tillgång i den svenska säkerhetspolitiken. Egen kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent försvarspolitik fri från bindningar i militära allianser.” Försvarsutskottet anförde vidare att den inhemska industrin i många fall var en förutsättning för våra möjligheter att under kriser och i krig självständigt kunna vidmakthålla vår försvarsmateriel. Härutöver anförde utskottet att export i viss omfattning är nödvändig för att bevara väsentliga delar av den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga. Försvarsutskottet betonade särskilt att en konsekvens av att ändra klassificeringen av krigsmateriel (som medförde att antalet produkter som klassificerades som krigsmateriel ökades) var att antalet tillståndsärenden skulle öka. Detta skulle medföra – för det fall regeringen meddelade tillstånd – att exporten statistisk skulle öka men att en ”sådan ökning är självfallet skenbar” och att denna typ av statistikförändringar kunde ge upphov till en debatt som ”inte är särskilt intressant”. Det viktiga var i stället enligt utskottet att export inte skedde till fel länder.⁹

⁸ Betänkande 1991/92:FöU12 och rskr. 1991/92:337.

⁹ Betänkande 1992/93:UU1, bilaga 4.

1996 års försvarsbeslut

Regeringen

Regeringen framhöll att svensk försvarsindustri har ett stort försvars- och säkerhetspolitiskt värde genom sin förmåga som ”kvalificerad leverantör av högteknologiska produkter till det svenska försvaret.”¹⁰ Avseende materielförsörjningen angavs att ett val mellan att anskaffa ett materielsystem på egen hand eller i samarbete med en annan stat alltid måste ske när ett sådant system ska införskaffas. Vidare måste beslut fattas om systemet ska anskaffas inom ramen för ett utvecklingsprojekt eller om systemet ska direktanskaffas. Det påtalades att de beställningar som Försvarsmakten gjort hos inhemsk försvarsindustri i kombination med det utlands-samarbete (inkluderande export) som bedrivits inom exportkontrollregelverkets ramar varit tillräcklig för att upprätthålla en bred och konkurrenskraftig industri. Den krympande krigsorganisationen och kraven på mer komplexa materielsystem ansågs emellertid skapa förändrade förutsättningar för den långsiktiga materielförsörjningen. Detta tillsammans med krav på kostnadseffektiv anskaffning innebar att inhemsk kompetens inom vissa områden riskerade att försvinna och en långsiktig strategi borde därför utarbetas för att definiera de teknologiområdena som är mest värdefulla ur ett försvarspolitiskt perspektiv.

Regeringen framhöll att en inhemsk försvarsindustri alltid medför säkerhets- och försvarspolitiska fördelar. Detta berodde bl.a. på att en inhemsk försvarsindustri skapar möjligheter i krissituationer till ökad rustning, liksom att det inom vissa områden är av mycket stor säkerhetspolitisk betydelse att en inhemsk kompetens kan upprätthållas i landet. Regeringen framhöll som de två viktigaste försvarspolitiska skälen för att säkerställa en inhemsk försvarsindustriell kapacitet att:

- Sverige därigenom säkerställde en förmåga att underhålla, vidmakthålla och vid behov anpassa anskaffad materiel i kris och krig utan stöd utifrån.

¹⁰ Prop. 1995/96:12, avsnitt 8.2.

- Sverige därigenom kunde vidmakthålla kompetens inom områden där den försvarsteknologiska sekretessen medför svårigheter att anskaffa materielen utomlands.

I fråga om export påtalades att denna var av stor betydelse ur försvarspolitisk synvinkel. Genom att försvarsindustrin kunde exportera sina produkter medförde detta en minskad belastning på försvarsanslagen. Vidare anfördes att export innebar att företagens överlevnadsmöjligheter stärktes. Därigenom skapades förutsättningar för industrin att bibehålla kompetens som behövdes för att vidmakthålla, och eventuellt anpassa materiel och system som Försvarsmakten anskaffat, t.ex. livstidsförlängningar.

Riksdagen

Försvarsutskottet anslöt sig till regeringens bedömning att svensk försvarsindustri, som hade förmåga att leverera högteknologiska produkter till Försvarsmakten, hade ett stort säkerhetspolitiskt värde. Vidare delade utskottet regeringens uppfattning att svensk krigsmaterielexport bidrar till att minska utvecklingskostnader samt upprätthålla önskvärd kompetens och kapacitet för att kunna utveckla och tillverka produkter för Försvarsmakten.¹¹

2000 års försvarsbeslut

Regeringen

Regeringen framhöll att ”export av väsentliga och komplexa svenska försvarsmaterielsystem har fortsatt stort försvars- och säkerhetspolitiskt värde för Sverige.”¹² Samtidigt framhölls att en krympande och hårt konkurrensutsatt internationell försvarsmaterielmarknad, i kombination med en försvarsindustriell överkapacitet i Europa, kunde få försvarsindustrikonsekvenser. Regeringen gjorde bedömningen att den framtida industriella förmågan att leverera krigs-

¹¹ Betänkande 1995/96:FöU1 och rskr. 1995/96:45.

¹² Prop. 1999/2000:30 s. 106.

materiel i stor utsträckning skulle komma att vara uppbyggd på ömsesidiga industriella beroenden och mellanstatliga samarbeten.

Export från Sverige av krigsmateriel framhölls även fortsättningsvis vara viktigt för att generera investeringsmedel och säkerställa utvecklings- och tillverkningskompetens inom områden som bedöms behöva bevaras. Det fastslogs att det förändrade säkerhetspolitiska läget, Försvarsmaktens förändrade uppgifter samt myndighetens ekonomiska förutsättningar skulle medföra reduceringar i försvarets organisation. Därutöver förelåg en osäkerheten kring Försvarsmaktens materielbehov.

Det framhölls att Försvarsmaktens materielanskaffning inte skulle vara tillräcklig för avsättningen av svensk försvarsindustris produkter. Vidare påtalades att den svenska försvarsindustrins möjligheter till internationellt samarbete förutsätter att industrin har internationellt intressant kompetens samt utvecklar och producerar efterfrågade materielsystem eller komponenter.

Riksdagen

Försvarsutskottet ansåg i likhet med regeringen att en internationellt väl integrerad försvarsindustri bidrog till att säkerställa en oberoende och för våra behov anpassad materielförsörjning. Vidare framhöll utskottet att en förutsättning för svensk försvarsindustris framtida möjligheter var att industrin har en kompetensbas som gör att den uppfattas som en intressant partner inom materieltekniskt informationsutbyte. Utskottet framhöll även att stödet till försvarsindustrins exportansträngningar var av stor betydelse.¹³

2004 års försvarsbeslut

Regeringen

Regeringen konstaterade att utgångspunkterna för materielförsörjningen förändrats genom Försvarsmaktens omdaning, med hänsyn till den förändrade omvärlden.¹⁴ Det framhölls att materielförsörj-

¹³ Betänkande 1999/2000:FöU2 och rskr. 1999/2000:168.

¹⁴ Prop. 2004/05:5, avsnitt 7.6.

ningen bör säkerställa en förmåga att göra vägval, vidmakthålla kompetenser och förmåga till långsiktig utveckling genom att satsningar görs på utvecklingsprojekt, forskning och teknikutveckling, demonstratorer samt studier och försök. Ytterligare mål som pekades ut för materielförsörjningen var att minska långsiktiga ekonomiska bindningar, öka spårbarheten, öka internationella samarbeten, prioritera vissa nischområden, utnyttja försvarsindustriell kompetens i flera av materielförsörjningens faser samt utveckla exportstödet. Ett honnörssord var att den nya materielförsörjningen skulle skapa större handlingsfrihet.

Vidare konstaterade regeringen att förutsättningarna för en inhemsk industri förändrats. En inhemsk försvarsindustri behövdes inte längre för att säkerställa tillgång till materiel utifrån den militära alliansfriheten och förmågan att möta ett invasionshot. I stället hade kompetensen vid myndigheter och försvarsindustrin fått en viktig roll för Försvarsmaktens övergång till ett insatsförsvar. Avseende internationella samarbeten ansågs den inhemska kompetensen även bidra till att öka leveranssäkerheten genom skapandet av ömsesidiga beroenden och förtroenden i de internationella samarbetena. Det framhölls att denna kompetens även kunde utgöra en förutsättning för att ta del av den internationella utvecklingen och få köpa vissa typer av system. Vidare konstaterades att det även kunde finnas andra säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl för att upprätthålla en inhemsk försvarsindustriell förmåga, bl.a. genom att Sverige därigenom blev en attraktiv internationell samarbetspartner.

Vid valet av direktanskaffning och utveckling i internationell samverkan underströk regeringen att ställningstagandet mellan alternativen skulle utgå från en analys i det enskilda fallet. I de fall där alternativen bedömdes likvärdiga ska det alternativet väljas som har störst positiv betydelse för den inhemska industrins kompetens och utvecklingsförmåga.

Regeringen framhöll att det grundläggande syftet med att främja export av krigsmateriel var att säkerställa försörjning av materiell och kompetens till det svenska försvaret. Vidare angavs att en export av materiel eller tjänster som inte sålts till svenska myndigheter var ovanligt.

Riksdagen

Försvarsutskottet delade regeringens bedömning avseende vilka nischer inom forskning och teknikutveckling i vilka det borde säkerställas en nationell kompetens inom. Utskottet delade även regeringens syn att förutsättningarna för en inhemsk industri hade förändrats och att industrin är viktig för att Sverige skulle få ta del av internationell kompetens. Avseende export ansåg utskottet, såsom anförts i propositionen, att det grundläggande syftet med att främja export av krigsmateriel även fortsättningsvis var att därigenom säkerställa försörjningen av materiel och kompetens till det svenska försvaret. Det konstateras även att färre beställningar av Försvarsmakten medförde fortsatt behov av exportstöd och internationell samverkan.¹⁵

2009 års försvarsbeslut

Regeringen

Till skillnad från de tidigare redovisade propositionerna omnämns i stort sett inte den inhemska försvarsindustrin i den proposition som låg till grund för 2009 års försvarsbeslut. I stället är det en tydlig fokusering på hur materielförsörjningen ska inriktas. Regeringen konstaterade att Försvarsmaktens behov av materiel ytterst bestämdes av kraven på dess operativa förmåga. Materielförsörjningen borde därför fokusera på att säkerställa att förbanden i insatsorganisationen var kompletta och användbara. Därigenom skapas förutsättningar att genomföra den försvarspolitiska inriktningen av ett mer insatsberett, tillgängligt och rörligt försvar. Regeringen framhöll att förmågan att hantera förändrade behov förutsatte handlingsfrihet, vilket innebär att såväl ledtider som ekonomiska bindningar i materielförsörjningen borde fortsätta reduceras.

De principer som regeringen tidigare lagt fast för materielförsörjningen hade fortsatt giltighet¹⁶;

¹⁵ Betänkande 2004/05:FöU4 och 2004/05:FöU 5 och rskr. 2004/05:143.

¹⁶ Prop. 2008/09:140, avsnitt 6.6.2.

- vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning,
- nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel och,
- utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Avseende internationellt samarbete angavs att möjligheterna till samarbete borde undersökas oavsett anskaffningsform. Härutöver framhölls att samarbete i fråga om försvarsteknologi kunde vara aktuellt i de fall där regeringen bedömt att ett sådant samarbete är ett viktigt inslag eller verksamhetsmässigt och ekonomiskt fördelaktigt. Samarbetet ska då ske med stater med vilka vi delar säkerhetspolitiska intressen.

Vad gäller marknads- och industrifrågor angavs att det var av vikt för materielförsörjningen att det fanns en öppen och konkurrensutsatt europeisk försvarsmarknad. En bättre fungerande marknad ökar nämligen staternas möjligheter till kostnadseffektivitet. De tidigare s.k. nischområdena borde utgå då denna indelning har blivit för trubbig och antal områden för allomfattande för att vara en vägledning för regeringens ställningstagande. Vad gäller de utvecklingssatsningar som kan komma i fråga bör dessa enligt regeringen begränsas till ett mindre antal områden. Krav för statligt engagemang i sådana utvecklingssatsningar är att Försvarsmakten har ett behov av satsningen och att denna innebär en verksamhetsmässig eller kostnadseffektiv lösning.

I fråga om exportstödjande verksamhet angavs att denna även fortsättningsvis bör användas som medel för att bidra till en kostnadseffektiv materielförsörjning. Regeringen framhöll att en ökad exportandel ur ett industriellt perspektiv kan sägas vara nödvändig för att företagen ska kunna vidmakthålla och utveckla teknik och kompetens. Regeringen såg positivt på att den inhemska industrin utvecklar och producerar materiel och tjänster som inte bedöms komma att användas av Försvarsmakten. Även om sådan export därtills varit ovanlig.

Riksdagen

Försvarsutskottet underströk att ”försvarsindustrin sedan decennier har en central roll i svensk försvarspolitik” samt att ”detta ger Sverige inflytande och har betydelse för vår strävan att integreras i försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete med andra länder.”¹⁷ Avseende de föreslagna principerna för anskaffning av materiel hade utskottet inga invändningar.

Härutöver framgår att såväl utrikes- som försvarsutskottet delade regeringens positiva syn på att försvarsindustrin ska producera materiel som inte används av Försvarsmakten.¹⁸

2015 års försvarsbeslut

Regeringen

I 2015 års försvarsbeslut framhålls att materiel- och logistikförsörjningen är medel för att stödja Försvarsmakten i att upprätthålla en relevant operativ förmåga. De principer som antogs för materieförsörjningen i 2009 års försvarsbeslut bör fortfarande gälla som inriktning av materieförsörjningen. Regeringen pekar även ut bibehållandet av stridsflyg- och undervattensförmågan som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Vidare framhåller regeringen att det även inom andra områden kan finnas delar av system vilka kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen, men att detta kräver en särskild prövning i varje enskilt fall.

Avseende den exportstödjande verksamheten påtalas att denna ska ha en tydlig koppling till Försvarsmaktens operativa förmåga. Regeringen framhåller även att ”Export stärker också företagets möjligheter att bibehålla en stark konkurrenskraftig teknologinivå och den kompetens som krävs för att underhålla och vidmakthålla Försvarsmaktens materielsystem. Det kan också medföra möjligheter till kostnadsdelning och därmed lägre kostnader för vidmakthållande och vidareutveckling för Försvarsmakten.”¹⁹

¹⁷ Betänkande 2008/09:FöU10 och rskr. 2008/09:202.

¹⁸ Aa s. 52.

¹⁹ Prop. 2014/15:109 s. 101.

8.2.2 Regeringens årliga skrivelse till riksdagen

Regeringens förda exportkontrollpolitik avseende krigsmateriel kommer även till uttryck i regeringens årliga skrivelse om strategisk exportkontroll. Regeringen har sedan 1985 årligen lämnat en skrivelse till riksdagen vari redogjorts för exporten av krigsmateriel. Inledningsvis utgjorde skrivelsen en kortfattad sammanställning av svensk krigsmaterielexport där de bifogade tabellerna gav en översiktlig bild av aktuell statistik utan några längre förklaringar. Med tiden utökades skrivelsens omfattning och innehåll. Numera lämnas en, jämfört med tidigare, djupare och vidare redogörelse för svensk exportkontrollpolitik i sin helhet. Försvarsindustrin har återkommande, med något undantag, behandlats i skrivelserna.

Fram till början av 1990-talet uttalades explicit att försvarsindustrin spelade en viktig säkerhetspolitisk roll.²⁰ Bl.a. genom att industrin tillförsäkrade Sverige en hög självförsörjningsgrad i fråga om försvarsmateriel, vilket hade fördelar från beredskaps- och underhållssynpunkt. På viktiga försvarsmaterielområden behövde Sverige dessutom ha en inhemsk produktionskapacitet. Det svenska försvaret ansågs inte vara en tillräckligt stor beställare för att industrin skulle kunna behålla sin utvecklingskraft och tekniska kompetens om den bara kunde få avsättning inom rikets gränser. Det var därför säkerhetspolitiskt motiverat att medge export av krigsmateriel.

I skrivelserna för åren 1992–1995 behandlades vare sig försvarsindustrin eller exporten utifrån att dessa hade någon säkerhetspolitisk betydelse för Sverige.²¹ Däremot omnämndes att man vid prövningen av om försvarsindustriell utlandssamverkan²² skulle tillåtas eller inte skulle beakta Sveriges försvarspolitiska behov av sådant samarbete.²³

I skrivelserna från 1996 och framåt återkom skrivningar om försvarsindustrins säkerhetspolitiska betydelse, kopplad till alliansfriheten. Samtidigt betonades att försvarsindustrin för sin överlevnad

²⁰ Bl.a. regeringens skrivelse 1985/86:178, 1987/88:177, 1989/90:124, 1990/91:163 och 1991/92:145.

²¹ I skrivelsen 1992/93:224, avseende 1992 års export, omnämns inte industrin explicit över huvud taget.

²² Begreppet innefattar, utöver export, bl.a. upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätter och avtal med annan om gemensam utveckling eller gemensam tillverkning av krigsmateriel.

²³ Regeringens skrivelse 1993/94:237, 1994/95:183, 1995/96:204.

var beroende av internationellt samarbete. För att sådant samarbete skulle komma till stånd krävdes att svensk industri låg i framkant och för detta krävdes bl.a. export.²⁴

Under början av 2000-talet betonades såväl det säkerhets- som det försvarspolitiska intresset för Sverige av att bevara kompetens, utvecklings- och produktionskapacitet på det försvarsindustriella området. Vidare anfördes att deltagande i det internationella samarbetet på försvarsmaterielområdet skulle säkra Sveriges långsiktiga säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska intressen. För att vara ett intressant samarbetsland förutsattes dock att Sverige hade en fortsatt utveckling av en teknologinivå som var internationellt konkurrenskraftig. Detta krävde viss export.²⁵

I de senaste skrivelserna anfördes att såväl säkerhets- och försvarspolitiska skäl som utrikespolitiska skäl²⁶ motiverar att Sverige tillåter export av krigsmateriel i viss utsträckning.²⁷ Bland de utrikes- och säkerhetspolitiska intressena finns Sveriges möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet genom medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet. Bland de säkerhets- och försvarspolitiska intressena finns värnandet om ett långsiktigt och kontinuerligt samarbete med traditionella samarbetsländer. Därigenom säkerställs den svenska materielförsörjningen. Genom att ha en konkurrenskraftig teknologinivå och förmågan att bidra med spetsteknologi inom vissa områden förblir Sverige ett intressant samarbetsland. Samarbetet bygger på såväl export som import av krigsmateriel. I den senaste skrivelsen²⁸ har regeringen listat de viktigaste militära produktområdena inom de svenska försvars- och säkerhetsföretagen. Dessa områden är:

- stridsflygplan: bemannade och obemannade,
- ytfartyg och ubåtar byggda med smygteknik,
- stridsfordon, bandvagnar,

²⁴ Bl.a. regeringens skrivelse 1996/97:138, 1997/98:147, 1998/99:128, 1999/2000:110.

²⁵ Bl.a. regeringens skrivelse 2001/02:114, 2002/03:114, 2003/04:114.

²⁶ Det kan noteras att hänvisningen till utrikespolitiska skäl för medgivande till krigsmaterielexport saknar stöd i krigsmaterielagen. Enligt lagen får export endast medges om säkerhets- och försvarspolitiska skäl talar för det samtidigt som det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

²⁷ Bl.a. regeringens skrivelse 2004/05:114, 2006/07:114, 2009/10:114, 2011/12:114, 2012/13:114.

²⁸ Regeringens skrivelse 2014/15:114.

- vapensystem med kort respektive lång räckvidd; mark- och sjö-baserade samt flygburna,
- fin- och grovkalibrig ammunition,
- intelligent artilleriammunition,
- mark- och sjöbaserade samt flygburna radar- och IR-system,
- telekrigssystem; passiva och aktiva,
- telekommunikationssystem, inklusive teleskydd,
- ledningssystem för mark-, sjö- och flygtillämpningar,
- system för övning och utbildning,
- signaturanpassning (t.ex. kamouflagesystem och radar),
- system för samhällssäkerhet,
- kryptoutrustning,
- torpeder,
- krut och annat pyrotekniskt material,
- tjänster och konsultverksamhet, samt
- stödsystem för drift och underhåll.

8.2.3 Politik för global utveckling

Som framhållit tidigare är regeringens och riksdagens uppfattning alltså att Sverige har behov av en inhemsk försvarsindustri som förutsätter att krigsmateriel kan exporteras. Det finns emellertid utrikespolitiska skäl som talar mot att export bör medges. Utöver de ovillkorliga och villkorliga hinder som framhålls i riktlinjerna bör politiken för global utveckling (PGU) framhållas.²⁹ Enligt PGU ska Sverige, inom samtliga politikområden, bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Det framhålls att en bristande samstämmighet mellan olika delar av regeringens politik riskerar att ett beslut inom ett område motverkar eller omintetgör regeringens

²⁹ Prop. 2002/03:122, betänkande2003/04:UU3 och rskr. 2003/04:112.

ansträngningar och framsteg när det gäller global utveckling och att bekämpa fattigdomen. Bristande samstämmighet får konsekvenser för fattiga länder och människor och det kan även få konsekvenser för Sveriges trovärdighet.

En mål- och intressekonflikt som ofta lyfts fram är den mellan målen för utrikespolitiken och den svenska krigsmaterielexporten. Krigsmaterielexporten anses riskera undergräva vissa utrikespolitiska mål som t.ex. att bidra till en hållbar och rättvis global utveckling. Några direkta skrivningar om krigsmaterielexport finns inte i PGU-propositionen. Dock framhålls att Sverige internationellt bör ha en fortsatt ledande roll för öppenhet och redovisning av internationell handel med krigsmateriel samt vara fortsatt drivande i att stärka internationella kontrollregimer och åstadkomma avtal om icke-spridning, nedrustning och rustningsbegränsning.

I regeringens första åiterrapportering angavs att krigsmaterielexporten ska ske på ett sätt som inte motverkar en rättvis och hållbar global utveckling.³⁰ I den åiterrapportering i nu aktuell fråga som gjordes till riksdagen 2012 framhålls den mål och intressekonflikt som föreligger mellan krigsmaterielexporten och delar av utrikespolitiken. Bland annat anförs:³¹

En mål-/intressekonflikt som ofta har lyfts fram inom samstämmighetspolitiken för utveckling är den svenska krigsmaterielexporten. Krigsmaterielexporten kan riskera att undergräva målet inom Sveriges politik för global utveckling om att bidra till en hållbar och rättvis global utveckling.

Sverige har ett genuint engagemang för att medverka till stärkandet av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter globalt, och vår krigsmaterielexport ska givetvis inte undergräva denna strävan. Sveriges politik för global utveckling, liksom EU:s uppförandekod, utgör också verktyg för att styra mot en sådan utveckling.

Det är regeringens ambition att effekter som är negativa för ansträngningarna att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling ska undvikas. Dessa viktiga aspekter vägs in i de bedömningar som görs vad gäller svensk krigsmaterielexport.

Sveriges försvars- och säkerhetspolitik byggs i dag solidariskt tillsammans med andra. Den tidigare önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar. Materieförsörjningen till försvaret, såväl i Sverige som i andra länder, bygger

³⁰ Regeringens skrivelse 2007/08:89.

³¹ Regeringens skrivelse 2011/12:167 s. 52f.

därför på ömsesidiga beroenden och avtal rörande leveranser av komponenter, delsystem och färdiga system, liksom av produkter som är tillverkade i respektive land.

Den Washingtonbaserade organisationen Center for Global Development tar årligen fram ett ”samstämmighetsindex” (Commitment to Development Index, CDI)³² 2011 intog Sverige första plats av 22 OECD-länder, år 2012 kom Sverige på en samlad tredje plats och år 2013 intog Sverige andra plats. I mätningen för 2013 hamnar Sverige lågt på skalan avseende säkerhetsfrågor och teknologiöverföring. Avseende säkerhetsfrågorna hamnade Sverige sist framförallt på grund av att Sverige exporterade krigsmateriel till ”fattiga och odemokratiska stater”.

8.3 Försvarsindustrins betydelse för Försvarsmaktens materieförsörjning m.m.

På kommitténs begäran har var och en av Försvarsexportmyndigheten (FXM), Försvarets materielverk (FMV) och Försvarsmakten redovisat sin bedömning av konsekvenserna av en skärpt exportkontroll av krigsmateriel. Kommitténs syfte härmed har varit att er hålla myndigheternas bedömningar av hur en skärpning kan komma att påverka bl.a. möjligheterna till internationellt samarbete kring materieförsörjningen, Försvarsmaktens materieförsörjning samt Försvarsmaktens internationella verksamhet.

I detta avsnitt återges i huvudsak myndigheternas syn på och förutsättningar för den inhemska försvarsindustrin.

8.3.1 Försvarsexportsmyndigheten³³

FXM konstaterar att krigsmaterielexport utgör ”en viktig del i att försvaret ska kunna upprätthålla och utveckla operativ förmåga på ett kostnadseffektivt sätt.” Dels medför exporten direkt kostnads-

³² Indexet beräknas utifrån sju bedömningsgrunder: handel, investeringar, migration, säkerhets- och miljöpolitik, teknologiöverföring samt bistånd.

³³ FXM:s redovisning av vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för försvarsexportens bidrag till försvarets långsiktiga materieförsörjning eller för övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik, Dnr FXM 2013/34/116:3, 2013-05-27.

delning för bl.a. utveckling och underhåll, liksom kostnadstäckning för tidigare investeringar, dels indirekt kostnadsdelning genom att bidra till att vidmakthålla försvarsviktiga teknologiska och industriella kompetenser.

Avseende samarbete uppges att export är en förutsättning för att Sverige även fortsättningsvis ska vara en intressant samarbetspartner. Samarbete skapar tillgång till konkurrenskraftiga teknologier och industriella kompetenser. Den försvarsnytta som samarbete leder till uppges vara större vid export till stater i vårt närområde liksom till andra teknologiskt och förmågemässigt framstående samarbetsländer. En kvalificerad kund utvecklar i högre grad konkurrensförmågan hos industrin medan exportens bidrag till försvarsindustrins vidmakthållande och utveckling av sin kompetens är i stort oberoende av vem som är kund.

Vidare framhålls att en exportkontroll med betydande skillnader i regelverket gentemot stater med vilka Sverige har goda möjligheter till materielsamarbete kan innebära att Sverige blir en mindre intressant samarbetspartner. Härutöver kan export även bidra till att stärka försvars- och säkerhetspolitiska relationer med andra stater.

8.3.2 Försvarets Materielverk³⁴

FMV har i sin redovisning framhållit att beroendet av inhemsk försvarsindustrin i försvarslogistikprocessen³⁵ återfinns på flera plan. Dels i behovet av leverantörer för nya eller befintliga system, inkluderande utvecklingskapacitet för att upprätthålla och stärka den egna tekniska förståelsen och därmed förmåga till kravställning, dels utifrån försvarsindustrins betydelse för Sveriges möjligheter att delta i internationellt materielsamarbete.

Under senare år har den inhemska försvarsindustrin anpassat sig till en minskad efterfrågan från Försvarsmakten, inte minst vad gäller utvecklingsbeställningar. Detta har lett till att företagen sökt sig till den internationella marknaden och exportandelen för de produkter som svensk försvarsindustri producerar har härefter generellt sett ökat. Avseende marknadsförutsättningarna anger FMV

³⁴ FMV:s redovisning av konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik, Dnr 13FMV2046-2:1, 2013-06-20.

³⁵ Begreppet försvarslogistik innefattar såväl materiel- som logistikförsörjning.

att förhoppningen om att finansiering och genomförande av utveckling och investeringar i nya materielsystem kan ske i en öppen försvarsmaterielmarknad inte har realiserats. Med få undantag lägger stater utvecklingsbeställningar som staten finansierar fortsatt på den inhemska industrin. Vidare har företagens beroende av att kunna hänvisa till det egna landets försvarsmakt som referenskund på exportmarknaden endast minskat marginellt. Detta sammantaget medför att försvarsindustriföretagen är beroende av en inhemska marknad för utveckling av nya produkter.

I redovisningen framhålls att det vanligtvis är dyrt att utveckla nya kvalificerade system på högre systemnivåer och att det inom försvarsområdet endast förekommer i undantagsfall att företag själva finansierar utvecklingen av kvalificerade system. Tidigare har stater stått för hela eller delar av företagens utvecklingskostnader för att tillförsäkra sig en tillräcklig innovationstakt. Stater anser emellertid numera i allt större utsträckning att utvecklingskostnaderna är för höga och att de inte längre kan bära dessa kostnader ensam. Detta medför att de i större utsträckning än tidigare söker internationella samarbeten i syfte att dela såväl utvecklingskostnader som att kunna beställa större serier av ett system och därmed reducera priset per enhet. FMV anger att en förutsättning för att dessa internationella samarbeten ska fungera är att de samarbetande staterna har en likartad uppfattning om hur den gemensamt utvecklade produkten ska förvaltas, inkluderande synen på tredjelandsexport. Det konstateras att förutsägbarheten i regelverket är mycket viktig för viljan att inleda ett samarbete eller göra nya investeringar.

Under rätt förutsättningar ger internationellt samarbete även betydande utväxling av teknisk kompetens. För att delta i internationella materielutvecklingssamarbeten förutsätts att Sverige har industriella resurser inom landet. Enligt FMV har intresset för Sverige som samarbetsland i hög grad minskat på grund av beslutet att materieförsörjningen i första hand ska inriktas på att köpa färdiga system.

EU:s upphandlingsdirektiv³⁶ syftar till att även upphandlingar av försvarsmateriel ska ske genom öppen konkurrens. Av direktivet följer emellertid att undantag kan göras avseende upphandlingar som berör en medlemsstat nationella säkerhet. Med anledning härav, och

³⁶ 2009/81/EC.

mot bakgrund av att regeringen inte beslutat om vilka förmågor som utgör nationella säkerhetsintressen, har FMV beslutat att följande förmågor utgör väsentliga svenska nationella säkerhetsintressen:

- Förbättring och förlängning av livstiden för kvalificerade eller väsentliga försvarssystem som anskaffats före det att Sverige blev medlem av EU.
- Vapensystem som ska kunna fungera i unika geografiska förhållanden och med stora variationer beträffande klimatförutsättningar.
- Materiel och system som syftar till att skydda kommunikation och på nationell nivå kunna åstadkomma säkra kommunikations- och säkerhetssystem.
- Materiel och försvarssystem med särskilt sekretessvärde samt vissa system för skydd mot CBRN.

För nyanskaffning av dessa ovanstående system konstaterar FMV att den inhemska försvarsindustrin har betydelse. På lång sikt är Försvarsmaktens logistikförsörjning beroende av svensk industriell förmåga inom områden där Sverige av olika skäl har andra behov än de som motsvaras av det internationella utbudet.

Avseende försörjningstrygghet på kort sikt anges att den inhemska försvarsindustrin har relativt stor betydelse med hänsyn till att flera av de system som Försvarsmakten använder har tillverkats av den inhemska industrin. Detta avser alltifrån tillgång till reservdelar och tjänster som till förmåga att modifiera och uppgradera systemen. En faktor som även måste beaktas är att den svenska staten fortsatt utgör den viktigaste enskilda kunden för den inhemska försvarsindustrin. FMV anger att det är ”troligt att svensk industri av affärsmässiga skäl prioriterar Sverige med de resurser man förfogar över. I de fall då Sverige köper materiel från större internationella koncerner kan dessa förväntas göra andra överväganden och prioriteringar.”³⁷

³⁷ FMV:s redovisning, s. 15.

8.3.3 Försvarsmakten³⁸

Försvarsmakten påpekar att en minskad försvarsmaterielexport kan få konsekvenser för Försvarsmaktens materielförsörjning, vilket direkt påverkar försvarsförmågan. Försvarsmakten framhåller att det inte finns någon direkt koppling till svensk försvarsindustri i materielförsörjningsstrategin. En viktig del i den strategin är att skapa möjligheter till kostnadsdelning, vilken kan ske genom samarbeten med andra stater för utveckling, inköp, vidareutveckling och vidmakthållande av materiel samt genom gemensam utbildning. Sådant samarbete accentueras i takt med att Försvarsmaktens beställningsvolymerna minskar. Detta samarbete kan genomföras oavsett om materielen är producerad av svensk försvarsindustri eller inte.

Det konstateras emellertid att Försvarsmakten har ett stort antal system som tillverkats av svensk försvarsindustri och att denna industri svarar för vidmakthållande genom kvalificerat underhåll för en del av systemen, t.ex. ubåtar och flygande system. Detta medför att Försvarsmakten är beroende av svensk försvarsindustri så länge som dessa system är operativa. Försvarsmakten bedömer att krigsmaterielexport är en förutsättning för vidmakthållandet av ett antal materielsystem.

Vidare anför Försvarsmakten att det i ett vidare sammanhang är bra för svensk försvarsförmåga med en inhemsk försvarsindustri. En inhemsk försvarsindustri som ligger i teknologisk framkant på tillräckligt många områden stärker förutsättningarna för att Sverige ska förbli en intressant säkerhetspolitisk samarbetspartner. Att utveckla teknik som medför att Sverige är en intressant samarbetspartner bidrar till att stärka försörjningstryggheten och informationssäkerheten.

I det fall en minskad export skulle leda till att svensk försvarsindustri minskar i omfattning eller drabbas av nedläggning kan det innebära ökade anskaffningskostnader och försämrade förutsättningar för att få tillgång till spetsteknologi inom försvarsområdet. Detta riskerar dels att leda till en försämrad försörjningstrygghet och informationssäkerhet i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge.

³⁸ Försvarsmaktens redovisning av vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för svensk försvarsförmåga, Dnr 02 300:56292, 2013-05-28.

Dels att industrins möjligheter att vidmakthålla Försvarsmaktens materielsystem försämras.

8.4 Förändring av Sveriges säkerhetspolitiska linje

Det har skett stora förändringar i säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken sedan dagens krigsmateriellagstiftning trädde i kraft. Att säkerhetspolitik inte är ett statistiskt politikområde framgår bl.a. av de förändringar som skett beträffande den säkerhetspolitiska linjen. Under det kalla kriget sammanfattades svensk säkerhetspolitik med orden: ”alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig”. Efter kalla kriget kom den strikta neutralitetspolitiken att luckras upp. I 1992 års säkerhetspolitiska linje – vilken bestod till 2002 – formulerades säkerhetspolitiken med orden: Sveriges militära alliansfrihet, syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde, består. År 2002 ändrades formuleringen och det fastställdes nu att säkerhetspolitiken syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet. Vidare underströks att den militära alliansfriheten ”tjänat oss väl” samt vikten av samverkan med andra stater samt med FN och EU.

De säkerhetspolitiska förändringarna har även medfört att förutsättningarna för att tillåta krigsmaterielexport utifrån säkerhetspolitiska skäl i stor utsträckning förändrats i grunden sedan nuvarande krigsmateriellagstiftning trädde i kraft. Synen på säkerhet utgick under det kalla kriget framförallt från stater och en militär hotbild. Dagens vidgade säkerhetsbegrepp inrymmer emellertid såväl icke-militära hot som icke-statliga aktörer och där utmaningarna och hoten mot vår säkerhet brukar betecknas som föränderliga, gränslösa och komplexa. Vidare påverkar den teknologiska och demografiska utvecklingen, en ökad efterfrågan på strategiska resurser, beroendet och utvecklingen av flöden, konsekvenserna av migration samt urbanisering och klimatförändringar den säkerhetspolitiska miljön. Den fortsatta globaliseringen, tillsammans med geopolitiska överväganden, leder till att den säkerhetspolitiska dynamiken förändras. Säkerhet är ett vidare begrepp än enbart det egna fysiska territoriet och flödessäkerhet är centralt i det utvidgade säkerhetsbegreppet. Begreppet flöden omfattar mer än t.ex. han-

delsflöden och inkluderar bl.a. snabba informationsflöden och med flödessäkerheten avses t.ex. skydd av flöden i cyberrät.³⁹

Sverige är inte med i någon militär allians. Sveriges medlemskap i EU har emellertid förändrat förutsättningarna för säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken genom att Sverige därmed ingår i en politisk allians. Även om denna allians inte för med sig försvarsförpliktelser gentemot övriga medlemsstater, framhålls att Sverige tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Orsaken står att finna i att Europa i dag präglas av ömsesidiga beroenden där de utmaningar som Sverige ställs inför i stor utsträckning även delas av övriga medlemsstater. Detta kommer även till uttryck i Lissabonfördragets solidaritetsklausul⁴⁰ vars grundtanke är att en medlemsstats säkerhet byggs i samverkan med övriga medlemsstater. Solidaritetsklausulen föreskriver att andra medlemsstater är skyldiga att ställa upp med resurser till en medlemsstat som drabbas av en katastrof, en terroristattack eller ett väpnat angrepp. Det ställs dock inte krav på att de resurser som ställs till förfogande utgör militärt bistånd, utan det är upp till de stödjande medlemsstaterna att själva välja på vilket sätt de ska bistå den drabbade medlemsstaten, liksom att det är upp till den drabbade staten att själv avgöra vilken hjälp den efterfrågar. Solidaritetsklausulen innebär således att de stater som är alliansfria eller neutrala även fortsättningsvis kan vara det. Vid sidan om solidaritetsklausulen har Sverige unilateralt antagit en solidaritetsförklaring som utöver EUs medlemsstater även omfattar Norge och Island. Solidaritetsförklaringen innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp drabbar en av EUs medlemsstater eller något nordiskt land, samt att Sverige förväntar sig att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Av solidaritetsförklaringen framgår att Sverige ska kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Solidari-

³⁹ Utrikesutskottets betänkande 2012/13:UU7. Utskottet betonade ”vikten av att föra en politik som balanserar globaliseringens positiva och negativa konsekvenser. Det gäller att å ena sidan säkra flödessäkerheten för att underlätta de flöden som ger globaliseringen dess kraft och å andra sidan motverka de flöden som söker att på olika sätt underminera våra samhällen.” Se även Försvarsberedningens rapport från 2013, *Vägval i en globaliserad värld* Ds 2013:33 s. 214. Redan i försvarsberedningsrapport från 2007 *Säkerhet i samverkan*, Ds 2007:46, konstaterades att flödessäkerhet utgör ett svenskt säkerhetsintresse där det framhölls ”att trygga de kontakter och flöden som är förutsättningar för vårt välbefinnande och samhällets funktion”.

⁴⁰ Artikel 42:7 och 222 Lissabonfördraget.

tersförklaringen, den nordiska solidaritetsdeklarationen⁴¹ och det nordiska försvarssamarbetet är också tydliga uttryck för att säkerhets- och försvarspolitikerna förändrats under de senaste två decennierna, i förhållande till de principer som gällde under kalla kriget. Under kalla kriget hade säkerhets- och försvarspolitikerna nämligen sin utgångspunkt i den svenska neutralitetspolitiken. Övergången till dagens säkerhetspolitiska linje med den av försvarsberedningen utpekade solidariska säkerhetspolitiken tydliggör också de säkerhetspolitiska förändringarna som skett sedan kalla krigets slut.

Såväl regeringen som riksdagen har slagit fast att det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att samverka med likasinnade stater, såväl inom som utanför EU, om gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering. Denna samverkan sker med såväl civila som militära medel. Vidare har framhållits att de nya säkerhets- och försvarspolitiska realiteterna innebär ett behov av samverkan på materielförsörjningsområdet. Utrikesutskottet konstaterar att ”önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar” samt att det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att värna om ett långsiktigt och kontinuerligt samarbete. Vidare anges att detta samarbete, inklusive samarbetsprojekt, omfattar såväl export som import av krigsmateriel.⁴²

De ovan anförda förändringarna har medfört att synen på när krigsmaterielexport bör beviljas ur säkerhetspolitiska skäl ser annorlunda ut än vad som gällde när nuvarande exportkontrollregelverk trädde i kraft. Detta har bl.a. medfört att gruppen stater till vilka det inte anses finnas utrikespolitiska hinder mot export har vidgats, främst med hänsyn till EU:s utvidgning, men även att det föreligger t.ex. säkerhetspolitiska skäl för krigsmaterielexport för att bl.a. skydda handelsflöden.

⁴¹ De nordiska utrikesministrarna enades om en solidaritetsförklaring på det utrikes- och säkerhetspolitiska området mellan de nordiska länderna under sitt möte i Helsingfors i april 2011. Den nordiska solidaritetsförklaringen innebär att övriga nordiska stater, i det fall en nordisk stat drabbas av en kris eller ett angrepp, ska bistå den staten med relevanta medel.

⁴² Utrikesutskottets betänkande 2010/11:UU3 och rskr 2010/11:261.

8.4.1 Utrikesdeklarationen

I samband med riksdagens årliga utrikespolitiska debatt redovisar regeringen Sveriges roll i utrikes-, säkerhets-, bistånds- och handelspolitiken under det gångna året, men framför allt lämnar regeringen sin programförklaring med mål och visioner för Sveriges arbete i världen under det kommande året och framöver. En genomgång av det senaste decenniets utrikesdeklarationer skapar också en bild över den förändrade säkerhetspolitiska inriktningen. I den utrikespolitiska deklarationen för 2002 framhölls att den militära alliansfriheten, med möjlighet att föra en neutralitetspolitik i Sveriges närområde, hade ”tjänat oss väl”. I deklarationen för år 2004 framhölls också den militära alliansfriheten och att denna, inte enbart tjänat Sverige väl, utan tjänar Sverige väl. Avseende EU framhölls att Sverige aktivt strävar efter att stärka den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna.

I deklarationen för år 2005 framhölls Sveriges samarbete med Nato och det konstaterades att ”Sverige är militärt alliansfritt. Samtidigt är Nato en viktig partner till Sverige när det gäller insatser i krisområden.”

I deklarationen för år 2007 påtalades att neutralitetspolitiken ”i allt väsentlig” tjänat oss väl, men att den inte är lika relevant mot bakgrund av det kalla krigets slut och EU:s fördjupade integration. Den svenska militära alliansfriheten framhölls, men även Sveriges medlemskap i EU. Medlemskapet betecknades därvid som en politisk allians och att EU ”intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik”.

I deklarationen för år 2010 framhölls att EU:s medlemsstater tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Härutöver citerades även solidaritetsförklaringen från den 16:e juni 2009.⁴³ Det kan noteras att den militära alliansfriheten inte nämns från och med deklarationen för år 2009 och därefter. Avseende krishanteringsområdet angavs i deklarationen för år 2009 att samarbetet med Nato vara av ”strategisk betydelse”.

⁴³ Prop. 2008/09:140 Betänkande 2008/09:FöU10. Solidaritetsförklaringen lyder: ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas”.

I 2013 års utrikesdeklaration anges att en av utrikespolitikens huvuduppgifter är att bidra till nationens säkerhet. Det fastslås att ”Sveriges säkerhet byggs solidariskt med andra” och att ”hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.” Det konstateras även att Sverige genom medlemskapet i EU ingår i en politisk allians och att Sverige ”tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet.”

I 2014 års regeringsförklaring framhölls återigen solidaritetsförklaringen. Det konstaterades att den militära alliansfriheten ”tjänar alltjämt vårt land väl” och att denna ”skapar en god grund för ett aktivt ansvarstagande för såväl vår egen som andras säkerhet.” Det fastslås att Sverige inte ska söka medlemskap i Nato. Samtidigt framhålls den säkerhetspolitiska vikten av ökat samarbete inom Norden, Östersjöområdet, EU och FN. I 2015 års utrikesdeklaration framhölls att ”Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast. Hot mot freden och vår säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians.” Solidaritetsförklaringen framhölls och det påtalades att Sverige ”ska kunna ge och ta emot stöd såväl civilt som militärt.”

8.4.2 Försvarsberedningens rapporter

I försvarsberednings säkerhetspolitiska rapport *Vägval i en globaliserad värld*⁴⁴ konstateras att utvecklingen av den försvars- och säkerhetspolitiska situationen i dag sker med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar jämfört med för fem år sedan. Beredningen anser att grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken utgörs av den solidariska säkerhetspolitiken. Vidare framhålls att ett fördjupat bi- och multilateralt samarbete inom säkerhets- och försvarspolitikerna med andra stater och organisationer stärker Sveriges säkerhet.

Teknikutvecklingen medför krav på samarbete med andra stater då enskilda stater inte har de resurser som krävs för att utveckla och anskaffa nödvändiga förmågor till dagens respektive framtidens insatsmiljöer. Den civila teknikutvecklingen är ledande men ibland krävs militär teknologi för att möta specifika militära krav och

⁴⁴ Ds 2013:33.

förutsättningar. Samtidigt konstateras att investeringar i forskning och utveckling utgör grunden för långsiktig militär utveckling. Områden där civil forskning är obefintlig eller begränsad är t.ex. vapen, skydd, telekrig och undervattensområdet. Minskade satsningar inom forskning och teknikutveckling begränsar tempot i förmågeutvecklingen eller att dessa skjuts i framtiden. Detta för med sig krav på långtgående bi- och multilaterala samarbeten om förmågorna ska kunna säkerställas. Det är endast genom fördjupat samarbete som stater kan säkerställa tillgång till förmågebredd och detta förväntas leda till ett större ömsesidigt beroende mellan västländerna. Avseende samarbetet med Nato, som utgörs av politisk, insatser och övningar samt standardisering, konstateras att detta är ”avgörande för att utveckla en relevant, modern, flexibel och användbar svensk försvarsmakt både för det nationella försvaret och för förmågan att genomföra insatser i och utanför vårt närområde.”⁴⁵

En konsekvens av utvecklingen i omvärlden understryker enligt beredningen behovet av samarbete med andra länder och organisationer. En följd av detta blir att Sverige bör fördjupa de bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena.⁴⁶ Beredningen framhåller att säkerhet byggs solidariskt med andra stater och finner att det nordiska samarbetet är av stor vikt för Sverige. Beredningen ser stora möjligheter till ytterligare fördjupat nordiskt samarbete. Detta samarbete kan emellertid inte ses isolerat varför en utvärdering bör göras hur det försvarspolitiska samarbetet kan utvecklas i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora. Beredningen anser vidare att den solidariska säkerhetspolitiken ska vara grunden för den svenska säkerhets- och försvarspolitiken.⁴⁷

⁴⁵ Ds 2013:13, s. 219.

⁴⁶ Aa s. 227.

⁴⁷ Försvarsberedningen framhåller även den solidariska säkerhetspolitiken i sin rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar i en osäker tid, Ds 2014:20, ”Försvarsberedningen påtalar därvid vikten av att Sverige fördjupar de bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena. Dessa samarbeten stärker säkerheten i vår del av världen. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Den solidariska säkerhetspolitiken förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra. Solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt. Försvarsberedningen anser att Försvarsmaktens samverkansförmåga med andra länder och organisationer därför bör utvecklas i detta avseende.” s. 87.

Beredningen framhåller även flödessäkerhet som viktig del i globaliseringen och att denna är central i det vidgade säkerhetsbegreppet.⁴⁸

I sin rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar i en osäker tid* framhåller Försvarsberedningen att de principer för materieförsörjningen som fastställdes i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 ”fortsatt är central för att uppnå ett försvar med god operativ effekt.”⁴⁹ Beredningen framhåller dock även nödvändigheten av att kunna frångå en konkurrensutsatt upphandling på grund av försvarsteknologins särskilda karaktär. Försvarsberedningen uppger även att ”det är den tekniska kompetensen om materiel-systemens styrkor och svagheter som säkerställer det operativa förmågeövertaget.”⁵⁰ Försvarsberedningen slår fast att bibehållandet av stridsflygförmågan och ubåtsförmågan utgör ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige. Bakgrunden är att beredningen framhåller att stridsflyg- och ubåtsförmågan är av väsentlig betydelse för Sveriges försvar och för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla kravställd operativ förmåga. Beredningen slår fast att kunskap om hur dessa system har konstruerats medför kännedom om systemens styrkor och svagheter och att det därmed skapas ett tekniskt förmågeövertag.⁵¹

8.4.3 Påverkan på försvarsindustrin och den förändrade synen på behovet av krigsmaterielexport

Som framgår ovan har den förändrade säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken fått konsekvenser för försvarsindustrin. Till att börja med har den svenska Försvarsmakten inte längre samma kvantitativa behov av materiel och system som tidigare. Vidare finns ett uttalat politiskt mål att Försvarsmakten, i motsats till tidigare, inte i första hand ska vända sig till den inhemska försvarsindustrin och hos denna utveckla produkter vid framtida materielanskaffning. I stället ska redan färdigt utvecklade produkter införskaffas ”från hyllan”. Samtidigt framhåller regeringen, riksdagen och berörda myndigheter

⁴⁸ Ds 2013:13 s. 219.

⁴⁹ Ds 2014:20 s. 80f.

⁵⁰ Aa s. 84.

⁵¹ Ds 2014:20 s. 84f.

värdet och betydelsen av den inhemska försvarsindustrin, liksom vikten av att denna ligger i framkant på teknologiutvecklingen. Kraven på vissa militära system har blivit alltmer komplexa vilket bl.a. drivit upp utvecklingskostnaderna. Detta har fått till följd att den militärteknologiska utvecklingen i allt större omfattning kommit att ske i internationellt samarbete. Sådana samarbeten skapar även förutsättning för utbyte av teknisk kompetens. En förutsättning för att vara en intressant samarbetspartner och kunna delta i materiel-samarbetsprojekt är att Sverige inom vissa områden ligger på framkant avseende teknikutveckling och kunskap.

För att industrin ska kunna fortleva och utvecklas måste den få möjlighet till avsättning av sin produktion. I stort sett inget lands försvarsmakt kan i dag enskilt bära en nationell försvarsindustri. Internationellt sett och inte minst inom Europa ses export i dag som en förutsättning för att behålla och utveckla en kompetent och konkurrenskraftig försvarsindustri. Så även i Sverige. Genom export skapas förutsättningarna för att den inhemska försvarsindustrin ska kunna vidmakthålla försvarsviktiga teknologiska och industriella kompetenser.

9 Kritiska röster mot gällande exportkontrollregelverk

Kritiken mot den svenska krigsmaterielexporten är mångfacetterad. En återkommande kritik är att export anses ske i strid mot gällande exportkontrollregelverk. Det brukar bl.a. anföras att export sker till diktaturer, till krigförande stater samt till stater som systematiskt bryter mot mänskliga rättigheter, trots att regelverket föreskriver annat. Vidare påpekas den bristande överensstämmelsen mellan exporten och Sveriges politik för global utveckling (PGU). Exporten som sådan anses vara oförenlig med Sveriges ambitioner att verka för internationell fred och nedrustning. Argument förs även fram att krigsmaterielexporten legitimerar regimerna i icke-demokratiska stater och stater som kränker de mänskliga rättigheterna och motverkar de utrikespolitiska målen att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Det framhålls även att nuvarande exportkontrollsystem medför svårigheter att utkräva politiskt ansvar för den förda politiken. Kritik riktas även mot bristande öppenhet och transparens inom den svenska exportkontrollen. Den bristande insynen medför också svårigheter att granska beslutens förenlighet med regelverket.

9.1 Inledning

Detta kapitel redogör för den kritik som i dag framförs gentemot gällande exportkontrollregelverk. I syfte att få kunskap om kritiken har kommittén under utredningsarbetet haft återkommande kontakter med det civila samhället. Bl.a. har kommittén bjudit in representanter för det civila samhället till en hearing samt till ett semina-

rium varvid dessa beretts möjlighet att redogöra för sin syn på det gällande exportkontrollsystemet.¹ Vidare har representanter bjudits in till några av kommitténs sammanträden.

Det föreligger stora likheter mellan den kritik mot den svenska krigsmaterielexporten som framförs i dag och den kritik som framfördes redan under 1970- och 1980-talet. Liksom då² handlar dagens kritik inte sällan om att krigsmaterielexport enligt kritikerna sker till stater vartill export inte ”får” ske enligt gällande regelverk.

Från officiellt håll brukar det hävdas att Sverige har en restriktiv krigsmaterielexport. Kritikerna å sin sida hävdar att den svenska krigsmaterielexporten omgärdas av dubbelmoral och hyckleri och att export ibland sker i direkt strid mot gällande riktlinjer och lagstiftning som i grunden är en förbudslagstiftning. Dessa diametralt motsatta uppfattningar har i många fall sin grund i den mål- och intressekonflikt som finns inbyggd i regelverket.

9.2 Den framförda kritiken

Den framförda kritiken kan övergripande beskrivas enligt följande:

- principiell kritik mot krigsmaterielexporten över huvud och mot regelverket som sådant,
- kritik mot tillämpningen av regelverket, samt
- kritik mot bristande öppenhet och transparens.

9.2.1 Principiell kritik

Generell kritik mot krigsmaterielexporten

Den kritik som framförs mot krigsmaterielexporten över huvud framhåller bl.a. att sådan export inte är förenlig med Sveriges ambitioner att verka för internationell fred och nedrustning. Exporten medför att Sveriges utrikespolitik försvagas och att Sveriges röst i dessa frågor inte framstår som trovärdig. I fråga om det svenska

¹ Se bilaga 5 och 6.

² Se bl.a. SOU 1989:102 s. 127.

biståndet till demokratiutveckling undermineras det genom att krigsmateriel exporteras till icke-demokratiska stater.

Vidare framhålls att krigsmaterielexporten till icke-demokratiska stater och till stater som kränker mänskliga rättigheter medför att Sveriges trovärdighet som förkämpe för demokrati och mänskliga rättigheter urholkas. Krigsmaterielexporten anses legitimera regimerna i icke-demokratiska stater och stater som kränker de mänskliga rättigheterna och medför att målen för svensk utrikespolitik för främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter därmed undergrävs. Enligt vissa kritiker borde ett totalförbud för krigsmaterielexport, inkluderande följdleveranser, införas till stater som inte uppfyller de mest grundläggande politiska och medborgerliga rättigheterna. Vid tveksamma fall, där det är oklart om en stat kränker grundläggande politiska och medborgerliga rättigheter, borde en försiktighetsprincip tillämpas som innebär att export inte sker.

Kritik mot regelverket som sådant

Kritik har även framförts mot exportkontrollregelverkets struktur som medför att detta saknar tillräcklig tydlighet och vägledning för beslut. Regelverket anses vara för vagt och luddigt formulerat och lämnar för stort utrymme för tolkningar. Kritiken mot regelverket innefattar bl.a. krav på att ytterligare kriterier införs som talar mot export. Därvid har särskilt framhållits att ett demokratikriterium respektive ett utvecklingskriterium bör införas. Enligt kritikerna skulle införande av ytterligare kriterier skärpa exportkontrollen och göra exporten mer restriktiv. Vidare framhålls att det finns inneborende motsättningar mellan de svenska riktlinjerna och EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport.

Kritik har vidare riktats mot tolkningen av vad som utgör en följdleverans. Enligt kritikerna har följdleveransbegreppet tolkats alltför extensivt och generöst.

9.2.2 Kritik mot tillämpningen

En del av den kritik som framförs mot tillståndsprovningen och praxisutvecklingen avser framförallt att tillämpningen och tolk-

ningen av riktlinjerna har blivit för välvilliga. Kritikerna menar att export utgör ett undantag från huvudregeln som följer av att det är fråga om en förbudslagstiftning. Genom att så välvilligt bevilja tillstånd till export har undantaget i praktiken blivit huvudregel. De säkerhets- och försvarspolitiska skäl som talar för export har tillmätts för stor vikt och felaktigt värderats högre än de utrikespolitiska skäl som talar mot export. På grund av detta har de hinder mot export som anges i riktlinjerna inte fått det genomslag som riksdagen avsett. Exporten av krigsmateriel har blivit alldeles för vidlyftig.

Kritikerna menar att krigsmaterielexport beviljas trots att det strider mot Sveriges utrikespolitik. De utrikespolitiska skälen som talar emot krigsmaterielexport måste ges större tyngd i tillståndsprövningen. Därigenom kan bl.a. mottagarstatens respekt för de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt få en mer avgörande betydelse för beslutsfattandet. Vissa framhåller att krigsmaterielexporten alltid måste relateras till Sveriges bindande internationella åtaganden rörande mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Vidare måste Sveriges politik för global utveckling (PGU) få större genomslag i tillståndsprövningen så att rättighets- och fattigdomsperspektiven beaktas i större utsträckning.

9.2.3 Kritik mot bristande öppenhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande

En del av den kritik som riktas mot exportkontrollsystemet gäller att det råder brist på öppenhet och transparens. Avsaknaden av öppenhet och transparens i de beslut som fattas försvårar insyn i verksamheten samt försvårar ansvarsutkrävande. Bristen avseende öppenhet innebär att en kritisk granskning av besluten inte kan göras då skälen för besluten inte redovisas offentligt. Enligt kritikerna medför det gällande exportkontrollsystemet att de olika aktörerna – regeringen, EKR och ISP – kan föra över ansvaret på varandra.

Enligt kritiker har regeringens ansvar försvagats med det rådande systemet då allt för få ärenden överlämnas till regeringen för beslut. Denna ordning får till följd att möjligheterna att utkräva politiskt ansvar minskar. Ändringar av systemet måste därför göras – t.ex. att återföra krigsmaterielexportärendena till regeringen – så att regeringens ansvar tydliggörs.

Regelverket måste under alla omständigheter utformas på ett sådant sätt att det klart framgår vem som fattar beslut och på vilka grunder beslutet fattas. I de fall där EKR är involverat i beslutsprocessen måste bl.a. ledamöternas ställningstaganden liksom skälen för deras ställningstagande offentliggöras. Först om detta sker blir det möjligt för allmänheten att granska beslutens förenlighet med regelverket och möjliggöra politiskt ansvarsutkrävande.

10 Internationell jämförelse

Kommittén har undersökt exportkontrollsystemet avseende krigsmateriel i Norge, Finland, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Amerikas Förenta Stater. Kommittén har därvid särskilt tittat på i vad mån dessa stater i sin exportkontroll beaktar i vad mån mottagarstaten av krigsmateriel är betrakta som demokratisk eller icke-demokratisk. Kommittén har vidare tittat på förekomsten av öppenhet och transparens i dessa staters exportkontrollsystem.

Det kan konstateras att det svenska exportkontrollregelverket i flera avseenden skiljer sig från regelverket i de undersökta staterna. Till att börja med är Sverige ensamt om att som huvudregel ha överfört tillståndsprövningen till en förvaltningsmyndighet i stället för att den hanteras av regeringen. Vidare är en skillnad att den svenska utgångspunkten att export av krigsmateriel generellt är förbjuden, men att undantag från detta förbud kan meddelas när säkerhets- eller försvarspolitiska skäl föreligger. Endast Tyskland har en liknande utgångspunkt, men då för s.k. tredjeländer, dvs. icke NATO eller EU medlemsstater. Utgångspunkten för övriga jämförda stater är att export av krigsmateriel är tillåten om inte förhållandena är sådana att exporten ska förbjudas. Denna skillnad torde bl.a. ha sin förklaring i att dessa stater förbjuder export ytterst för att förhindra att värdefull teknik och/eller kunskap hamnar hos fel användare samt att det handlar om en materielspecifik prövning och vem inom en stat som är mottagare av en produkt, snarare än att granska staten som sådan.

Undersökningen ger vid handen att inte någon av de undersökta staterna har ett "demokratikriterium" i sitt regelverk. Vad beträffar frågan om öppenhet och transparens kan konstateras

att den svenska ordningen att regeringen redovisar krigsmaterielexporten till riksdagen har sin motsvarighet i de undersökta staterna. Det kan därvid noteras att mängden information som redovisas skiljer sig åt mellan staterna. En annan skillnad är också på vilket sätt riksdagen (parlamentet motsv.) behandlar redovisningen. En ytterligare skillnad är när i tiden redovisningen sker.

10.1 Inledning

Utredningsuppdraget innefattar att kommittén ska undersöka och kartlägga samarbetsländers exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater.

Utredningsuppdraget innefattar vidare bland annat att kommittén ska utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen. En ökad offentlighet kan motverka försvars- säkerhets och utrikespolitiska intressen. En ökad offentlighet kan vidare missgynna den svenska industrin som har att verka på en internationellt konkurrensutsatt marknad. Det är mot angiven bakgrund motiverat att även göra en komparativ studie avseende förekomsten av öppenhet och transparens inom samarbetsländernas exportkontrollsystem.

Kommittén har valt att undersöka exportkontrollsystemet i Norge, Finland, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Amerikas Förenta Stater.

Det kan inledningsvis konstateras att det svenska exportkontrollregelverket i flera avseenden skiljer sig från regelverket i de undersökta staterna. Till att börja med är Sverige ensamt om att som huvudregel ha överfört tillståndsprövningen till en förvaltningsmyndighet i stället för att den hanteras av regeringen. Vidare är en skillnad att den svenska utgångspunkten att export av krigsmateriel generellt är förbjuden, men att undantag från detta förbud kan meddelas när säkerhets- eller försvarspolitiska skäl föreligger. Endast Tyskland har en liknande utgångspunkt, men då för s.k. tredje-länder, dvs. icke NATO eller EU medlemsstater. Utgångspunkten för övriga jämförda stater är att export av krigsmateriel är tillåten om inte förhållandena är sådana att exporten ska förbjudas. Denna

skillnad torde bl.a. ha sin förklaring i att dessa stater förbjuder export ytterst för att förhindra att värdefull teknik och/eller kunskap hamnar hos fel användare samt att det handlar om en materielspecifik prövning och vem inom en stat som är mottagare av en produkt, snarare än att granska staten som sådan.

10.2 Norge

Exportkontrollregelverk

I Norge återfinns grunden för exportkontroll av krigsmateriel i *lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi* från 1987 (1987 nr 93). Enligt lagen har Utrikesdepartementet erhållit fullmakt att utöva exportkontrollen. I en föreskrift från Utrikesdepartementet¹ regleras det operativa arbetet avseende exportkontroll av såväl krigsmateriel (*försvarsmateriell*) som produkter med dubbla användningsområden (*flerbruksvarer*).

Den politiska utgångspunkten för exportkontrollen av krigsmateriel återfinns i ett uttalande, erklaring, från 1959 av regeringen till Stortinget² som Stortinget anslutit sig till.³ Av uttalandet framgår att det är utrikes- och inrikespolitiska värderingar som ska ligga till grund för tillståndsprövning av export av krigsmateriel. Vidare framgår att den grundläggande principen ska vara att Norge inte exporterar krigsmateriel till stater i krig, där krig hotar eller till stater där inbördeskrig råder. 1997 preciserade ett enat Storting att ”*Utenrikesdepartementet vurdering av disse forholdene omfatter en vurdering av en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet till demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.*”

Stortingets uttalande ses av regeringen som bindande för tillståndsprövningen och Utrikesdepartementet utarbetade mot bak-

¹ Utrikesdepartementets forskrifter av 10 Januar 1989 til gjennomføring av utførselreguleringen for strategiske varer tjenester og teknologi.

² Det skal ved avgjørelsen legges vekt på de utenriks- og innenrikspolitiske vurderingær, og hovedsynspunktet bør være att Norge ikke vil tillate salg av våpen og ammunisjon till områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig. Den 11 mars 1959.

³ Til etterretning den erklaring Statsminister på vegne av Regjeringen har lagt frem. Stortinget vil sterkt understreke att eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en nøye vurdering av den uten- og innen rikspolitiske forhold i vedkommende område. Denne vurderingen må vare avgjørende for om eksport skal finne sted. Den 11 mars 1959.

grund härav, samt för att ge industrin tydligare förutsägbarhet, riktlinjer (retningslinjer).⁴ Riktlinjerna kompletterades 2009 med att kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport lades som en bilaga till riktlinjerna.

Riktlinjer och policy

En licensansökan om tillstånd för export av krigsmateriel prövas av Enheten för exportkontroll inom Utrikesdepartementet. Vid behov inhämtar Enheten ytterligare information från andra enheter inom Utrikesdepartementet, inte minst berörd landenheter, liksom från andra departement.

De kontrollerade produkterna delas upp i två listor. Lista I omfattar vapen, ammunition och annan militär materiel med tillhörande teknologi (dvs. krigsmateriel), och Lista II omfattar strategiska produkter med tillhörande teknologi som inte omfattas av Lista I (dvs. produkter med dubbla användningsområden). I Lista I görs en uppdelning av i listan angiven materiel i två kategorier: A-respektive B-materiel. Med A-materiel avses alla vapen och ammunition samt krigsmateriel som kan medföra en väsentlig påverkan på det militära styrkeförhållandet i regionen. Med B-materiel avses produkter som är konstruerade eller modifierade för militärt bruk. En stor skillnad i det norska systemet är att Utrikesdepartementet, med stöd av en generalklausul, kan fatta beslut om att lägga ytterligare produkter under kontroll.⁵ Såvitt kommittén kunnat finna är Norge ensamma om att ha en sådan säkerhetspolitisk "catch-all mekanism" beträffande krigsmateriel.

I de norska riktlinjerna görs en indelning av stater i tre olika grupper. Den första gruppen omfattar de nordiska staterna, NATOs medlemsstater samt stater som godkänts av Utrikesdepartementet som mottagare av krigsmateriel. Den andra gruppen omfattar stater som inte bör komma ifråga för norsk krigsmaterielexport p.g.a. att

⁴ Se Retningslinjer av den 28 februari 1992 för Utrikesdepartementet behandling av sökanden om eksport av vapen, militära föremål. Dessa ersatte hemliga riktlinjer från 1989.

⁵ Jfr. den "catch-all mekanism" som finns inom det europeiska exportkontrollregelverket rörande produkter med dubbla användningsområden och därmed också i det svenska regelverket rörande sådana produkter. Med "catch-all" åsyftas möjligheten för den tillståndsprövande myndighet att i ett enskilt fall besluta om att en produkt, som inte tidigare är kontrollerad, ska bli föremål för kontroll i det enskilda fallet.

staten är i krig, risk för krig råder, inbördeskrig pågår eller att förhållanden i övrigt talar mot vapenexport till staten i fråga. Denna grupp innefattar även de stater mot vilka det finns FN-sanktioner såsom vapenembargo.⁶ Den tredje gruppen omfattar stater som inte kan erhålla materiel från lista A, men som efter prövning har möjlighet att förvärva materiel från lista B. Värt att notera är att det inte finns någon lista som anger vilka stater som återfinns i de olika grupperna.

Särskilda bestämmelser finns avseende samarbets- och utvecklingsprojekt med andra stater. Reglerna liknar de svenska riktlinjerna avseende samarbeten. I de fall en norsk myndighet har godkänt ett sådant projekt så ska tillstånd till export medges och i de fall den slutliga produkten inte framstår som norsk så kan den re-exporteras med stöd av samarbetslandets exportkontrollregler. Vid samarbetsprojekt med flera stater inblandade så kan produktionslandets regelverk läggas till grund för prövning av export till tredje land. Det framhålls emellertid att exportvillkoren ska avtalas mellan de berörda staterna i samband med att samarbetet godkänns.

Liksom i det svenska regelverket kan kategori A-produkter inte exporteras till annan slutanvändare än statliga myndigheter. Vidare framhålls att huvudregeln är att varken kategori A- eller B-produkter kan exporteras till en stat som återfinns i grupp 2. För export av kategori A-produkter till stater utanför grupp 1 krävs att frågan behandlas av regeringen. En grundförutsättning för export är att det finns ett slutanvändarintyg med en klausul om förbud om vidareexport. I ett sådant ärende kommer den berörda enheten i Utrikesdepartementet att föredra ärendet för sin politiska ledning/utrikesminister, som i sin tur beslutar huruvida frågan ska beredas med fler i regeringen.

En särskild reglering återfinns avseende s.k. delleveranser. Med denna typ av leveranser avses export av produkter som inte har en självständig funktion. Vid en delleverans som sker p.g.a. ett samarbetsavtal som är godkänt av norska myndigheter ska dessa inkorporeras i en slutprodukt och något krav från norska myndigheter föreligger inte om att ett slutanvändarintyg erhålls från den slutliga mottagaren av den färdiga produkten. Här bör uppmärk-

⁶ Det kan noteras att Norge hitintills anslutit sig till vapenembargon och sanktioner beslutade av EU.

sammas att det norska företaget i dessa fall ses som en underleverantör till ett företag i en annan stat och att eventuella reparationer eller utbyte av en komponent ska ske genom det utländska företaget och den stat som beviljade exporten till tredje land. En förutsättning är att staten ifråga är godkänd för att erhålla den typ av materiel det är fråga om, dvs. enligt den norska uppdelningen i A- respektive B-materiel.

Som grundläggande princip ska inte stater som erhåller bistånd från Norge tillåtas köpa vapen från Norge.

Liksom ett flertal andra stater, inkluderande Sverige, finns det möjlighet för företag att erhålla förhandsbesked (*benvendelse*). Någon motsvarighet till det svenska följdleveransbegreppet återfinns emellertid inte i det norska regelverket. I fråga om följdleveranser råder dock en presumtion för att tillåta export.

Icke-demokrati

Den norska försvarsindustrin är i större utsträckning än den svenska ofta underleverantör och har endast i begränsad utsträckning utvecklat och levererat slutprodukter. I stället har den huvudsakliga exporten rört delkomponenter, vilka exporterats till försvarsindustrier i andra stater, snarare än till andra stater. Detta har medfört att man i Norge i begränsad utsträckning behövt konfronteras med frågan om mottagaren är en icke-demokratisk stat.

Begreppet icke-demokratisk stat förekommer inte heller i det norska regelverket. Mot bakgrund av den arabiska våren fick regeringen i uppdrag av "Utenriks- och försvarskommittén" att genomföra *"en vurdering i neste års meldning om eksport av forsvarsmateriell, av om risiko vurderingen er robuste og om praksis er streng nok når det gjelder eksport till autoritæra regimer, regimer som per definisjon kan bli ustabile og der det foreligger fare for at utstyret kan benyttes til intern undertrykkning eller menneskerettighetsbrudd."* I sin återrapportering till Stortinget⁷ konstaterade regeringen bl.a. att varken begreppet "odemokratiske" eller "auktoritære regimer" används i det norska regelverket. I sin utvärdering av tillämpningen av

⁷ Se Meld.St.8 (2012–2013) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.

riktlinjerna fann Utenrikesdepartementet att det fanns utrymme för att företa mer systematiska bedömningar i förhållande till de grundläggande mänskliga rättigheterna, de demokratiska rättigheterna och risken för att krigsmaterielen kan komma att användas till internt förtryck. En checklista har utarbetats tillsammans med Stockholm Peace Research Institute (SIPRI) i syfte att finna en metod att systematiskt pröva situationen för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt i den mottagande staten, samt bedöma den interna situationen i mottagarstaten avseende existerande motsättningar eller väpnade konflikter. Arbetet har inte som primärt syfte att inskränka krigsmaterielexporten utan syftar i stället till att åstadkomma ett verktyg för att säkerställa kvalitén i tillståndsprövningen. I tillståndsprövningen av en licensansökan beaktas bl.a. följande;

- Mottagande statens attityd/respekt gentemot konventioner för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt.
- Mottagande statens respekt för civila och politiska rättigheter.
- Rapporter från mänskliga rättigheters organisationer om allvarliga kränkningar mot mänskliga rättigheter, inklusive bruk av tortyr eller annan inhuman och kränkande behandling, eller godtyckliga frihetsberövanden.
- Risken att krigsmaterielen kan komma att användas för att kränka grundläggande mänskliga rättigheter, inklusive information om mottagarstaten någon gång använt tidigare levererad materiel för att slå ned fredliga demonstrationer på ett oacceptabelt sätt.
- Risken för att krigsmaterielen avleds till annan än uppgiven slutanvändare.
- Situationen för yttrandefrihet, inkluderande press- och mötesfrihet.
- Situationen avseende myndighetsövervakning i mottagarstaten, inkluderande censur och villkoren för medborgarnas utnyttjande av de sociala medierna.

Öppenhet och transparens

Regeringen rapporterar årligen till Stortinget om det gångna årets export. I rapporten tas bland annat upp antalet avslag av ansökningar samt vilka stater dessa avser. Dock lämnas ingen redogörelse till varför licensansökan avslagits och det beskrivs inte heller vilken sorts materiel som mottagarstaten förvägrats att köpa. Utrikes- och försvarsutskotten behandlar rapporten och lämnar sina synpunkter.

Det finns även möjlighet för den s.k. utvidgade Utrikes- och försvarskommittén (den norska motsvarigheten till Utrikesnämnden) att behandla särskilda frågor. Dessa överläggningar är emellertid hemliga. Utrikesministern avgör vilka ärenden denne anser bör beredas med andra statsråd liksom om Stortinget, genom ovan nämnt utskott, ska informeras eller konsulteras i enskilda ärenden.

10.3 Finland

Exportkontrollregelverk

I Finland återfinns grunden för exportkontroll av krigsmateriel i lag (282/2012) om export av försvarsmateriel. Härutöver har bestämmelser utfärdats om de allmänna förutsättningarna för försvarsmaterielexport i Statsrådets förordning (311/2013) om allmänna förutsättningar för tillståndsprövning för export av försvarsmateriel. För export, överföring, transitering och förmedling av försvarsmateriel krävs tillstånd som beviljas av statsrådet eller försvarsministeriet.

Tillstånd till försvarsmaterielexport kan endast beviljas om det är förenligt med Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska linje och inte äventyrar Finlands säkerhet.

I en föreskrift från Utrikesdepartementet regleras det operativa arbetet avseende exportkontroll av såväl krigsmateriel som produkter med dubbla användningsområden.

Riktlinjer och policy

EU:s gemensamma militära förteckning utgör den finska krigsmaterieförteckningen. I princip prövas varje ansökan om exporttillstånd i varje enskilt fall. Tillståndsprövningen sker utifrån en helhetsbedömning och ansökan om exporttillstånd ska prövas ut-

ifrån EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport. Några ytterligare riktlinjer finns inte.

Av lagen om försvarsmaterielexport framgår att beslut rörande export- och transiteringstillstånd avseende produkter som ingår i produktkategorierna 1–10 eller 12 avgörs i Statsrådets allmänna sammanträde.⁸ Vidare ska ärenden där exportens värde är stort eller om ärendet har stor betydelse för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik avgöras vid Statsrådets allmänna sammanträde.

I ärenden rörande övriga produktkategorier, eller i ärenden där försvarsmateriel endast tillfälligt ska föras ut ur landet och äganderätten till den inte övergår till utlandet, beslutar försvarsministeriet. Vidare fattar försvarsministeriet beslut om överföring av försvarsmateriel inom EU samt ärenden rörande förmedling av försvarsmateriel.

När ett tillståndsärende förutsätter det ska försvarsministeriet genom en förfrågan hos utrikesministeriet särskilt klargöra att det inte föreligger något utrikes- och säkerhetspolitiskt hinder för att bevilja tillstånd. En förutsättning för att få exporttillstånd är en tillförlitlig utredning av försvarsmaterielens slutanvändare.

Möjlighet finns för företag att ansöka om ett förhandsutlåtande. Ett förhandsutlåtande är inte bindande för framtida tillståndsprövning av själva ansökan om exporttillstånd. Det föreligger inga krav motsvarande den anbudsunderrättelse som företag ska lämna enligt det svenska regelverket.

Den utrikes- och säkerhetspolitiska prövningen ska inte ske om ansökan avser tillstånd för export, överföring, förmedling eller transitering av försvarsmateriel till en annan medlemsstat i EU eller EES, eller Schweiz, Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland eller USA.

Tillståndsärendena bereds av en arbetsgrupp för exportärenden som tillsatts av försvarsministeriet. Arbetsgruppen har till uppgift att till försvarsministeriet lämna utlåtanden avseende ärenden som bedöms vara av utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse, samt om

⁸ Statsrådet är det organ som å ena sidan utövar allmän regeringsmakt och, å andra sidan, det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde. Statsministern leder statsrådets verksamhet och Statsrådets allmänna sammanträde består av 12 ministrar (ministern för statsrådets kansli, justitieministern, inrikesministern, försvarsministern, finansministern, undervisnings- och kulturministern, jord- och skogsbruksministern, kommunikationsministern, arbets- och näringslivsministern, social- och hälsoministern, samt miljöministern).

ärenden som gäller bestämmande av om en produkt utgör försvarsmateriel och begäran om förhandsutlåtande. Arbetsgrupp utgörs av representanter för Försvarsministeriet, Utrikesministeriet, Huvudstaben, Skyddspolisen, Polisstyrelsen och Tullstyrelsen. Arbetsgruppens förslag bereds med Utrikesministerns stab som går igenom förslagen till beslut och Utrikesministern kan överpröva gruppens förslag. Utrikesministerns uppfattning är emellertid endast rådgivande för Försvarsministern. Om det finns skilda uppfattningar mellan Utrikesministern och Försvarsministern brukar ärendet lyftas till Statsrådets allmänna sammanträde.

Icke-demokrati

Det finns inga särskilda riktlinjer eller någon policy som talar mot krigsmaterielexport till icke-demokratiska eller auktoritära stater i det finländska exportkontrollregelverket.

Öppenhet och transparens

Utöver den årliga rapporten som redovisas för parlamentet kan även enskilda parlamentariker lämna skriftliga frågor till berört statsråd som därefter diskuteras i parlamentet.

Om ett ärende har lyfts till Statsrådets allmänna sammanträde för avgörande kommer det att framgå av protokollet hur de olika ministrarna har röstat i ett enskilt ärende.

10.4 Nederländerna

Exportkontrollregelverk

I Nederländerna regleras export av krigsmateriel och av produkter med dubbla användningsområden i framförallt

- Allmänna tullagen (Algemene Douanewet, Staatsblad 2008, 111),
- Förordning om strategiska produkter (Besluit strategische goederen, Stcr. 2011, 19960), samt
- Lagen om strategiska tjänster (Stb. 2011, 445).

Utrikesdepartementet ansvarar för exportkontrollen av strategiska produkter och exportlicenser beviljas av Ministern för utrikeshandel och utvecklingssamarbete (Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking).

Ansökningar om exportlicenser för strategiska produkter görs till centrala licenskansliet (Centrale Dienst voor in- och uitvoer, CDIU) som utgör en del av Skatteverket och Tullverket/Norr (Belastingsdienst/Douane Noord). Instruktioner avseende krigsmaterielexport utfärdas av Ministeriet för Ekonomi, Jordbruk och Innovation. På uppdrag av Utrikesdepartementet utfärdar CDIU merparten av exportlicenserna. Ärenden av mer känslig natur överlämnas till Utrikesdepartementet för handläggning. Inom utrikesdepartementet är det två enheter som är involverade i exportkontrollen, dels enheten för handelspolitik och ekonomisk styrning dels enheten för säkerhetspolitik. Det är den senare enheten som prövar huruvida en export är förenlig med de 8 kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport.

Inom Tullverket finns även en enhet, Team POSS (precursoren, strategische goederen en sanctiewetgeving), som kontrollerar efterlevnaden av exportkontroll- och sanktionslagstiftningen. Denna enhet stödjer Tullverkets riskkontrollorganisation genom att genomföra kontroller samt informera och lämna uppgifter för utarbetandet av riskanalyser. I de fall Team Poss upptäcker oegentligheter rapporteras dessa till förundersökningsavdelningen, FIOD, som beslutar om en utredning och eventuellt åtal ska göras.

Riktlinjer och policy

Export och överföring av militära varor från Nederländerna utan exportlicens är förbjuden. Ett begränsat antal undantag finns för utförsel av krigsmateriel inkluderande bl.a. utförsel till Belgien och Luxemburg samt avseende krigsmateriel som ägs och brukas av NATO styrkor. Ansökningar om export av krigsmateriel till Nato, EU:s medlemsstater och Australien, Japan, Nya Zeeland och Schweiz anses i princip att vara oproblematiske och dessa handläggs av CDIU. Undantaget från denna huvudregel är ansökningar som avser Cypern och Turkiet. Något motsvarande krav avseende anbudsunderrättelser föreligger inte.

Avseende export av komponenter till Nato, EU:s medlemsstater samt Australien, Japan, Nya Zeeland och Schweiz överlåter Nederländerna exportkontrollen till dessa staters avseende export till tredje land.

En exportlicens giltighetstid löper över ett år. Under denna tid kan inte licensen återkallas. Möjligheten är i stället att inte förnya eller bevilja en licens när den tidigare löpt ut. I fråga om följdleveranser anses sådan omfattas av reparation och underhåll, medan t.ex. uppgraderingar inte anses utgöra en följdleverans (dessa benämns som "after sales deliveries"). Om en export avser reparations- eller underhållsleveranser så kan dessa behandlas i en förkortad tillståndsprocess.

Det uttalade målet för exportkontrollen är att främja internationell säkerhet utan att i onödan hindra utrikeshandeln. Tillståndsprövningen av ansökningar om exportlicenser av krigsmateriel bedöms från fall till fall mot de åtta kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport, med beaktande av arten av produkten, slutdestinationslandet och slutanvändaren. Nederländerna har inte utfärdat några ytterligare nationella kriterier.

Det finns möjlighet för företag att ansöka om förhandsbesked, s.k. sondage. Dessa beslut gäller emellertid endast under de förutsättningar som föreligger vid beslutstillfället. Öppenheten och transparensen är inte densamma som för en exportlicens. Bl.a. kan nämnas att dessa inte redogörs för i de månatliga rapporter som publiceras och i de fall avslag meddelas så delges inte detta till övriga EU medlemsstater såsom ett avslag för exportlicens hade medfört. Vidare hålls regelbundna möten med företag där dessa ges möjlighet att i tidigt skede efterhöra om exportmöjligheterna till vissa stater.

Nederländernas krigsmaterielförteckning överensstämmer med EU:s militära lista. I de fall det finns en diskrepans mellan den nederländska och engelska översättning har den engelska översättningen företräde.

Icke-demokrati

Det finns inga särskilda riktlinjer eller någon policy som talar mot krigsmaterielexport till icke-demokratiska eller auktoritära stater i det nederländska exportkontrollregelverket.

Öppenhet och transparens

Nederländernas arbete med transparens har bl.a. framhållits av Sipri. Den svenska rapporten användes som modell för utformandet av de första årliga rapporterna som redovisas i slutet av 1990-talet. Den årliga rapporten har därefter omarbetats ett flertal gånger och i dag redovisas även månatligen data över beslutade licenser för såväl krigsmateriel som produkter med dubbla användningsområden.

En kritik är att det råder en lång eftersläpning avseende rapporterna, såväl de månatliga som den årliga rapporten.⁹ Avseende de månatliga rapporterna så är avsikten att dessa ska publiceras inom ca 4 månader, men eftersläpningen är för närvarande drygt ett år. För att tillmötesgå parlamentets önskan om att informeras i ett tidigt skede avseende de viktigare beslutade exportlicenserna beslöt 2011 att vissa licenser skulle rapporteras till parlamentet inom två veckor. Urvalet av dessa exportlicenser utgör licenser avseende kompletta system överstigande 2 miljoner Euro som har godkänts för export till icke-allierade stater (de allierade staterna utgör EUs och Nato:s medlemsstater samt Australien, Nya Zeeland, Japan och Schweiz). I denna rapportering till parlamentet ingår en sammanfattning av den bedömning som gjorts avseende den gemensamma ståndpunktens kriterier. Om parlamentet skulle anse att en given exportlicens vore olämplig skulle detta emellertid troligen inte leda till en återkallelse av licensen. Detta då tillståndsprövningen har skett utifrån exportkontrollregelverket och detta inte kan ändras av en uppfattning från parlamentet. Om parlamentet anser att regeringen fattat ett felaktigt beslut kan detta leda till en misstroendeförklaring, som i sin tur kan komma att medföra att regeringen som helhet eller enskilda ministrar avgår.

⁹ T.ex. hade den årliga rapporten avseende den export som skett 2012 ännu inte publicerats i oktober 2013 då kommittén besökte Nederländerna.

10.5 Tyskland

Exportkontrollregelverket

Den tyska lagstiftningen som reglerar krigsmaterielexport återfinns dels lagen om krigsmaterielkontroll (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen), dels i lagen om utrikeshandel (Außenwirtschaftsgesetz). Den förstnämnda lagen reglerar vapen enligt den s.k. kriegswaffenliste (motsvarigheten till krigsmateriel för strid i det svenska exportkontrollregelverket). Denna lag kräver tillstånd för produktion, förvärv, överföring av kontrollen samt förmedling av krigsmateriel som återfinns på denna lista. För utfärdandet av exporttillstånd som följer av en kommersiell affär utfärdas licensen av Ministeriet för Ekonomi och Teknologi (Geschäfte ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie). För produkter som återfinns på kriegswaffenliste krävs dels tillstånd utifrån den tyska krigsmaterielkontrollagen, dels exporttillstånd utifrån utrikeshandelslagen. För produkter som betraktas som annan militär utrustning (kriegswaffennahe sonstige Rüstungsgüter) krävs enbart exporttillstånd utifrån utrikeshandelslagen och dessa licenser utfärdas av BAFA (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle), som är en myndighet under Ekonomiministeriet.

Ifråga om krigsmateriel som återfinns på kriegswaffenliste ska tillstånd nekas om det föreligger en risk för att krigsmaterielen kan komma att användas i samband med fredsstörande handlingar, att Tysklands internationella förpliktelser kan komma att brytas, eller där sökandes tillförlitlighet kan ifrågasättas. Ifråga om export av annan krigsmateriel så regleras denna export av utrikeshandelslagen. Till skillnad från export av produkter som återfinns på kriegswaffenliste så har sökanden rätt att erhålla en exportlicens för annan krigsmateriel om inte exporten kan nekas för att garantera väsentliga säkerhetsintressen för Tyskland, förhindra en störning av den fredliga samexistensen mellan stater, eller förhindra en betydande störning av Tysklands förbindelser med andra stater. I det fall en ansökan om export av produkter som återfinns på kriegswaffenliste avslås ligger bevisbördan på sökanden att visa att avslaget inte är berättigat, medan bevisbördan för avslag avseende annan krigsmateriel åvilar den behöriga myndigheten BAFA.

Liksom Sverige har Tyskland ett system med förhandsbesked. Förhandsbesked för produkter på kriegswaffenliste ansöks hos det

tyska Utrikesdepartementet (Auswärtige Amt), medan ansökningar om förhandsbesked för annan krigsmateriel sker hos BAFA. Som huvudregel hörs Förbundssäkerhetsrådet (Bundessicherheitsrat, rådet består av Förbundskanslern, Utrikesministern, Finansministern, Inrikesministern, Justitieministern, Försvarsministern, Handelsministern och Biståndsministern). I likhet med de svenska förhandsbeskeden syftar denna praxis att företagen på ett tidigt stadium ska få klarhet i om det finns förutsättningar för ett framtida exporttillstånd. Erforderligt exporttillstånd ska härefter beviljas förutsatt att omständigheterna är oförändrade när frågan om exporttillstånd ska prövas.

Slutanvändarintyg krävs från mottagarstaten för kriegswaffen av vilka det framgår en klausul om re-exportförbud. Även för annan krigsmateriel krävs vanligen någon form av slutanvändarintyg. Dock är det tillräckligt att detta görs av slutanvändaren och inte en statlig representant för mottagarstaten. En mottagarstat som inte fullgör sina förpliktelser i ett slutanvändarintyg avseende kriegswaffen ska som huvudregel inte komma ifråga för nya exporter.

Riktlinjer och policy

I det tyska exportkontrollsystemet för krigsmateriel återfinns riktlinjerna i såväl de politiska principerna för export av krigsmateriel som antogs första gången 1982 och uppdaterades senast 2000, samt EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport. Av de politiska principerna framgår att den gemensamma ståndpunkten utgör en integrerad del av riktlinjerna.

De politiska principerna framhåller att respekten för mänskliga rättigheter i den mottagande staten utgör en central faktor i tillståndsprövningen. Export av krigsmateriel, kriegswaffen såväl som annan krigsmateriel, ska inte beviljas om det finns "tillräckliga" skäl att misstänka att den berörda krigsmaterielen kan komma att användas för internt förtryck eller bidra till vidmakthållande och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter. I bedömningen ska synpunkter från EU, Europarådet, Förenta Nationerna, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, andra internationella organisationer, liksom rapporter från internationella mänskliga rättighetsorganisationer, beaktas.

Av de tyska riktlinjerna framgår att de tyska riktlinjerna har företrädare framför EU:s gemensamma ståndpunkt i de fall dessa är mer restriktiva. Skrivningen att tillstånd inte ska beviljas om det föreligger ”tillräckliga skäl att misstänka” att krigsmaterielen kan komma att användas för internt förtryck är ett exempel på detta. Motsvarande skrivning i EU:s gemensamma ståndpunkt är ”tydlig risk” (clear risk).

De politiska principerna delar upp stater i två grupper. En mer restriktiv politik ska föras avseende export av krigsmateriel till s.k. tredje länder, dvs. länder som inte är medlemmar i EU eller Nato eller Nato-likvärdiga länder (Australien, Nya Zeeland, Schweiz, Japan). För de sistnämnda staterna beviljas som huvudregel exporttillstånd. För beviljandet av exporttillstånd av kriegswaffen till tredjeländer krävs att det föreligger tyska utrikes- eller säkerhetspolitiska intressen. Det anges uttryckligen att arbetsmarknadshänsyn inte får utgöra en avgörande faktor. För annan krigsmateriel lämnas tillstånd endast under förutsättning att exporten är förenlig med de syften tysk krigsmateriellagstiftning avser skydda, dvs. Tysklands säkerhetsintressen, fred mellan stater och Tysklands utländska relationer. Dessa intressen kommer före eventuella ekonomiska intressen som kan finnas för att en export ska beviljas.

Andra kriterier, som den interna situationen i mottagarstaten som följer av spänningar eller väpnade konflikter, bevarandet av fred, säkerhet och stabilitet i en region, landets inställning till det internationella samfundet, särskilt dess ställning mot terrorism och dess åtagande internationella förpliktelser som syftar till att förhindra spridning av vapen, och risken för att utrustningen kommer att avledas (exempelvis till terroristorganisationer) eller dess återexport till krisområden, framhålls också som centrala i tillståndsprövningen. Härutöver framhålls att den mottagande staten måste upprätthålla en effektiv exportkontroll för att säkerställa att krigsmaterielen inte avleds från mottagarstaten.

Vid tillståndsprövningen så är slutanvändaren av särskilt intresse. Skillnad görs i prövningen beroende på om slutanvändaren är militär, polis eller civil. Angående följdleveranser finns det inga särskilda bestämmelser i riktlinjerna, men frågan om leveranssäkerhet är en aspekt som beaktas i tillståndsprövningen.

Ifråga om samarbeten görs en uppdelning mellan dels samarbeten som ingås av den tyska staten, dels samarbeten som ingås

mellan försvarsindustriföretag i olika länder. Avseende avtal mellan stater så anges att en bedömning måste göras avseende vilka exportkonsekvenser samarbetet kan medföra. Som huvudregel ska alla samarbetsavtal som ingås inkludera en konsultationsparagraf avseende eventuell export till tredje land. När så sker ska regeringen söka finna en balans mellan intresserat av samarbetet och Tysklands restriktiva exportkontroll policy, särskild med hänsyn tagen till mänskliga rättighetskriteriet. I ett konsultationsförfarande rörande export av krigsmateriel innehållande tyska komponenter ska ett negativt besked lämnas till samarbetslandet om mottagarstaten är involverad i en väpnad konflikt (undantag görs om mottagarstaten nyttjar sin rätt till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan), det finns en risk att en väpnad konflikt ska bryta ut eller nära förestående, det finns rimlig anledning att anta att produkterna kommer att användas för internt förtryck eller vidmakthållande och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter, om exporten skulle stå i strid med Tysklands vitala säkerhetsintressen, eller om exporten skulle medföra en så ansträngd relation med andra tredjeländer som inte uppvägs av att vidmakthålla goda relationer med samarbetslandet.

Avseende samarbeten mellan tysk försvarsindustri och försvarsindustri i ovan nämnda samarbetsländer, och som inte omfattas av ovanstående samarbetsavtal, kommer som huvudregel export av komponenter till dessa företag att godkännas. Det tyska företaget måste ingå ett kontrakt om samarbetet avser komponenterna av en sådan kvantitet eller typ som kan användas för framtagande av kriegswaffen i vilket det förpliktar sig att informera den tyska regeringen om samarbetspartners exportavsikter samt erhålla slutanvändarintyg eller motsvarande avseende slutanvändningen. I de fall en komponent eller ett subsystem som utgör kriegswaffen inkorporeras i ett annat vapensystem medför det att krigsmaterielen ska anses ha sitt ursprung i den staten.

Icke-demokrati kriterium

Det finns inga särskilda riktlinjer eller någon policy som talar mot krigsmaterielexport till icke-demokratiska eller auktoritära stater i det tyska exportkontrollregelverket.

Öppenhet och transparens

Årligen överlämnas en rapport av regeringen till parlamentet gällande praxisutvecklingen samt en redogöra för de tillstånd som beviljats avseende krigsmateriel. Denna debatteras sedan i plenum i parlamentet. Denna rapportering har fått kritik för att överlämnas sent och fr.o.m. i år så ska föregående års krigsmaterielexport redovisas innan sommaren året efter. Vidare kommer en kortare halvårsredovisning att ske till parlamentet där vårens krigsmaterielexport redovisas under hösten samma år. Härutöver har under 2014 införts en ordning som medför att utrikes-, försvars-, utvecklings- och finanskommittén informeras inom 14 dagar av de slutliga beslut som tas i säkerhetsrådet. Denna information omfattar inte förhandsbesked och de avslag som beslutats. Parlamentariker har även möjlighet att ställa frågor och interpellationer till berörda ministrar.

10.6 Storbritannien

Exportkontrollregelverk

I den årliga rapporten avseende exportkontroll uppges att Storbritanniens exportkontrollsystem består av ”a single Export licensing and Enforcement Community”, bestående av nio departement och myndigheter.¹⁰

I det brittiska exportkontrollsystemet är det Export Control Organisation, ECO, vid Department for Business Innovation & Skills som utfärdar exportlicenser för strategiska varor. Kontrollen omfattar bl.a. krigsmateriel enligt EU:s militära lista, produkter med dubbla användningsområden, produkter som kontrolleras enligt EU:s tortyrförordning och produkter som ska skickas till en mottagare som omfattas av en sanktionsregim (t.ex. Iran, Syrien och Nordkorea).

Av de departement och myndigheter som ingår i exportkontrollorganisationen är det främst Näringsdepartementet (De-

¹⁰ Dessa är Department for Business, Innovation and Skills (BIS); the Foreign and Commonwealth Office (FCO); the Ministry of Defence (MOD); the Department for International Development (DFID); the Department of Energy and Climate Change (DECC), the Communications-Electronics Security Group (CESG), Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC), Border Force (BF) and the Crown Prosecution Service (CPS).

partment for Business, Innovation and Skills), Utrikesdepartementet (the Foreign and Commonwealth Office), Försvarsdepartementet (the Ministry of Defence) och Departementet för Internationell Utveckling (Department for International Development) som är involverade i tillståndsprövningen av licensansökningar om krigsmaterielexport. Dessa har en rådgivande roll i förhållande till ECO. ECO brukar dock som huvudregel följa om någon av de rådgivande enheterna föreslår att en ansökan bör avslås. De berörda departementen har varje vecka ett interdepartementalt möte där det bl.a. diskuteras de ärenden där en rådgivande enhet föreslagit avslag.

Lagstiftningen avseende exportkontroll av strategiska produkter återfinns i Export Control Act 2002 som kompletterats med ett antal förordningar, varav Export Control Order 2008 är den mest relevanta för exportkontrollen av krigsmateriel.

Riktlinjer och policy

Den brittiska krigsmaterieförteckningen (UK military list) överensstämmer i stort med EUs militära lista. En licensansökan, oavsett om det rör krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, prövas gentemot EU:s kriterier och de nationella krigsmaterielexportkriterierna.

Det finns inga krav på att vissa omständigheter måste föreligga – liknande det svenska regelverkets krav på försvars- och/eller säkerhetspolitiska skäl – för att export ska kunna tillåtas, utan export tillåts om det inte föreligger något hinder däremot. Någon åtskillnad görs inte vad gäller tillståndsprövningen för export av krigsmateriel respektive av produkter med dubbla användningsområden.

Prövningen tar sin utgångspunkt i de åtta kriterier som återfinns i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport. Därutöver beaktas hur brittiska nationella intressen kan påverkas av exporten, inkluderande vilken effekt exporten kan få på de ekonomiska, finansiella och kommersiella egenintressena. Ytterligare faktorer som vägs in är effekten på Storbritanniens relation med den mottagande staten och eventuell påverkan på försvarsmaterielsamarbeten (såväl samarbeten avseende utveckling av försvarsmateriel som gemensam anskaffning) med allierade eller andra EU medlems-

stater. Slutligen vägs även in i vad mån exporten medför att Storbritannien kan behålla en strategisk industriell bas.

I ett interpellationssvar från oktober 2000 återgav dåvarande utrikesminister regeringens ställningstagande till kriterierna och framhöll bl.a. följande;

the Government are committed to the maintenance of a strong defence industry as part of our industrial base as well as of our defence effort, and recognise that defence exports can also contribute to international stability by strengthening collective defence relationships; but believe that arms transfers must be managed responsibly. We have since taken a range of measures designed to ensure the highest standards of responsibility in our export control policies.

Exportlicens utfärdas inte om det strider mot Storbritanniens internationella skyldigheter eller åtaganden. Vidare är utgångspunkten den att exportlicens inte heller utfärdas om det föreligger en risk för att de aktuella varorna kan användas för internt förtryck eller internationell aggression, eller om det finns en risk att exporten skapar regional instabilitet.

Såväl tidigare som nuvarande regeringen har påtalat att en licensansökan inte kommer att beviljas om det finns en tydlig risk att en export framkallar eller förlänger en regional eller intern väpnad konflikt, eller att produkten i fråga kan komma att användas för att underlätta intern repression.

Tillståndsprövningens genomförande

Inför prövningen av om exporttillstånd ska lämnas eller inte samråder ECO med Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och med Departementet för Internationell Utveckling. De samrådande departementen lämnar, var och en utifrån sina ansvarsområden, sina synpunkter på den föreslagna exporten.

Utrikesdepartementet inhämtar information om mottagarstaten och slutanvändaren från berörd utlandsmyndighet respektive från landenheten. Avseende kriterium 2 inhämtas underlag även från enheten för mänskliga rättigheter och demokrati. Utrikesdepartementets Arms Export Policy Department genomför en riskbedömning som bl.a. beaktar hur den aktuella krigsmaterielen kan användas av mottagarstaten och slutanvändaren hos staten. Detta medför

t.ex. att export till en stats väpnade styrkor skulle kunna beviljas, medan export till polisen i staten skulle kunna avslås p.g.a. att det bedöms att produkten kan komma att användas för internt förtryck av polisen, men inte av militären. Departementet lämnar synpunkter rörande;

- Storbritanniens internationella förpliktelser, inkluderande vapenembargon beslutade av FN:s säkerhetsråd (kriterium 1),
- situationen för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt i mottagarlandet (kriterium 2),
- den interna situationen i mottagarstaten med hänsyn till bl.a. existerande spänningar och väpnade konflikter (kriterium 3),
- bevarandet av fred säkerhet och stabilitet i regionen (kriterium 4),
- mottagarstatens respekt av internationell rätt (kriterium 6), samt
- risk för diversion av krigsmaterielen (kriterium 7).

Försvarsdepartementet lämnar synpunkter rörande:

- nationella säkerhetsaspekter (kriterium 5), samt
- risk för diversion av krigsmaterielen (kriterium 7).

Departementet för internationell utveckling lämnar synpunkter rörande det s.k. socioekonomiska kriteriet (kriterium 8). Därvid undersöks om den mottagande staten återfinns på Världsbankens International Development Association list.¹¹

I de fall en licensansökan bedöms som politiskt känslig lyfts frågan till berörd minister för slutlig rekommendation. Av de ca 16 000 licensansökningar som inkommer per år lyfts i snitt runt 300 till berörd minister och 2–3 % av ansökningar avslås.

För att underlätta tillståndsprövningen har objektiva indikatorer för landbedömningar tagits fram. Dessa omvärderas regelbundet med hänsyn tagen till omvärldsförändringar och syftar till att förbättra beslutsunderlaget. Bland annat införs löpande uppgifter om kränkningar av mänskliga rättigheter. Vid utrikesdepartementet har

¹¹ De senaste fyra åren har två avslag refererat till kriterium 8, men i dessa fall fanns även andra kriterier som var tillämpliga och som motiverade ett avslag.

en intern indelning gjorts av stater i gröna, grå respektive röda. Denna uppdelning revideras var sjätte månad.

Undervisning

I syfte att öka berörda aktörers kunskap om bl.a. exportkontrollsystemet och de krav som ställs på företagen erbjuder EOC fortlöpande undervisning.

Efterkontroll

Någon särskild efterkontroll, s.k. end use controls, förekommer inte regelbundet utan sker på ad hoc basis och om möjligt genom den berörda brittiska ambassadens försorg.

Icke-demokrati

Det finns inga särskilda riktlinjer eller någon policy som talar mot krigsmaterielexport till icke-demokratiska eller auktoritära stater i det brittiska exportkontrollregelverket. I den rapport som Committees on Arms Export Controls¹² lade fram under 2012 framhölls att såväl främjandet av vapenexport som upprätthållandet av de mänskliga rättigheterna är legitima strävan i regeringens politik. Kommittén framhöll vidare att regeringen borde erkänna att det föreligger en inneboende konflikt mellan att främja vapenexport till auktoritära regimer samtidigt som man kritiserar deras brist på respekt för de mänskliga rättigheterna. Kommitténs rekommendation är att regeringen vid tillståndsprövningen följer sin uttalade policy om att vapenexport inte bör ske till stater där det finns en risk att produkterna kommer att användas för internt förtryck. Något särskilt kriterium avseende icke-demokratiska stater finns dock inte.

¹² Denna kommitté består av representanter från the Business, Innovation and Skills Committee, Defence Committee, Foreign Affairs Committee och International Development Committee. Kommitténs uppdrag är bl.a. att utvärdera hur exportkontrollen fungerar och den granskar fortlöpande krigsmaterielexporten, inkluderande utvecklingen av export policy.

Öppenhet och transparens

Regeringen lämnar en årlig redogörelse över krigsmaterielexporten. Sedan ett antal år tillbaka innefattar redogörelsen s.k. case studies avseende exporten till ett antal stater. Urvalet av stater görs av regeringen. I fallstudierna redogörs kortfattat för regeringens ställningstaganden i de angivna fallen. Avseende 2011 års krigsmateriel-export gjordes case studies för export till Libyen, Bahrain, Egypten, Saudi Arabien, Thailand, Indonesien och Venezuela.

I den årliga rapporten anges vidare uppgifter om vilka personer som begått brott kopplat till export av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, samt vilka påföljder som dömts ut.

Utöver den årliga redogörelsen presenterar regeringen löpande, var tredje månad, information om beviljade och avslagna licensansökningar. Av denna information framgår mottagarstaten, vilken typ av materiel som godkänts respektive avslagits samt försäljningsvärdet. Däremot ges inte information om slutanvändaren. Kvartalsrapporteringen baseras på de frågor som Committees on Arms Export Controls ställer till regeringen.

Vad gäller den parlamentariska insynen sker denna främst genom den utvärdering av regeringens politik som genomförs av Committees on Arms Export Controls. Kommittén lägger fram rekommendationer till regeringen som syftar till att förbättra exportkontrollen. Vidare ställer kommittén fortlöpande frågor om specifika exportlicenser till ett antal stater. De svar som lämnas av regeringen är utförliga och anger bl.a. grunden för att den aktuella ansökan beviljades eller avslögs.¹³ Årligen arrangeras ett antal utfrågningar av kommittén där bl.a. representanter från civila samhället, industrin och berörda ministerier hörs. Efter att kommittén har avlämnat sin rapport sker även en debatt i parlamentet.

Frågan huruvida kommittén ska delta i tillståndsgivningen har diskuterats. Kommitténs uppfattning är att så inte bör ske. Bl.a. p.g.a. farhågan för att kommittén därvid ska överhoppas av arbete med tillståndsprövning och information. Vidare framhålls problemet med hur hemlig information ska delges kommitténs ledamöter.

¹³ Se rapporten *Scrutiny of Arms Exports (2012): UK Strategic Export Controls Annual Report 2010, Quarterly Reports for July to December 2010 and January to September 2011, the Government's Review of arms exports to the Middle East and North Africa, and wider arms control issues.*

Slutsatsen är att ett medverkande i själva tillståndsprocessen kan inverka negativt på kommitténs arbete med att genomlysna regeringens exportkontroll.

10.7 Amerikas Förenta Stater

Exportkontrollregelverk

Det amerikanska exportkontrollsystemet involverar ett antal olika statliga aktörer, däribland flera olika departement. Regelverket är omfattande och detaljerat och innefattar bl.a. lagar, förordningar och direktiv från presidenten.¹⁴

Den övergripande regleringen av försvarsmaterielexporten återfinns i lagen om assistans till utlandet (Foreign Assistance Act, FAA). FAA föreskriver att USA bl.a. ska bidra till såväl inre som yttre säkerhet. FAA ger en relativ bred definition om vad som menas med assistans – t.ex. innefattas såväl försäljning av försvarsmateriel som exportkontrollassistans. Med stöd av FAA har USA etablerat ett dussintal program för säkerhetsrelaterad assistans. Bl.a. finns program för försäljning av försvarsmateriel till utlandet (Foreign Military Sales, FMS) och program för direkt kommersiell försäljning av försvarsmateriel (Direct Commercial Sales, DCS). FMS sköts av Försvarsdepartementet medan DCS administreras av Utrikesdepartementet. Beroende på om försäljningen av försvarsmaterielen sker genom FMS (direkt från den amerikanska staten) eller genom DCS (direkt från den amerikanska försvarsmaterielindustrin) tillämpas olika delar av exportkontrollregelverket.

Försäljning till en utländsk stat eller internationell organisation enligt FMS får ske när (formellt) presidenten finner att en sådan försäljning stärker USA:s säkerhet samt bidrar till fred. I praktiken är det Utrikesministern (Secretary of State) som fastställer vilka stater som ska omfattas av FMS och Försvarsministern (Secretary

¹⁴ Däribland: Lag om assistans till utlandet från 1961; Lag om vapenexportkontroll från 1976; Lag om exportadministration från 1979 – lagen upphörde att gälla 1989 men har därefter förlängts i omgångar. Sedan 2001 upprätthålls den av årliga presidentdekret; Förordning om internationell handel med vapen; Förordning om exportadministration; Exportkontrolllista för försvarsmateriel; Handelsdepartementets exportkontrolllista; Presidentens beslutsdirektiv nummer 34; Presidentens nationella säkerhetsdirektiv nummer 55 och 56 och Presidentens policydirektiv nummer 27.

of Defence) som verkställer genomförandet. Försäljningen enligt FMS grundar sig på en mellanstatlig överenskommelse (government-to-government sales agreement), vilken kommer till uttryck i ett skriftligt dokument (Letter of Offer and Acceptance, LOA). En del amerikanska produkter är endast tillgängliga inom ramen för FMS. Till exempel nya och/eller sofistikerade vapensystem, såsom MANPADS och krypteringsteknologi.

Vid försäljning enligt DCS förekommer vanligtvis ingen mellanstatlig överenskommelse. Licensgivningen under detta program regleras enligt lagen om vapenexportkontroll (Arms Export Control Act, AECA) och enligt förordningen om internationell handel med vapen (International Traffic in Arms Regulation, ITAR). Exportkontrollen administreras av direktoratet för kontroll av försvarsmaterielhandel (Directorate of Defense Trade Controls, DDTC), vilken ligger under Utrikesdepartementet. I ITAR föreskrivs de krav som ska vara uppfyllda för att en licens ska beviljas. ITAR innehåller även en kontrollista (United States Munitions List, USML) som omfattar 22 kategorier. DDTC avgör – bl.a. i samråd med försvarsdepartementet – om en produkt ska klassas som försvarsmateriel enligt listan.

Produkter med dubbla användningsområden kontrolleras enligt lagen om exportadministration (Export Administration Act, EAA) och enligt förordningen om exportadministration (Export Administration Regulations, EAR). Exportkontrollen i denna del administreras av Handelsdepartementets byrå för industri och säkerhet (Department of Commerce Bureau for Industry and Security). EAR innefattar handelsdepartementets exportkontrollista (Commerce Control List, CCL) som omfattar tio produktkategorier. Vid sidan om produkter med dubbla användningsområden ansvarar Handelsdepartementet även för exportkontrollen av vissa handeldvapen jämte ammunitionen till dessa samt för exportkontrollen av optiska sikten till sådana vapen.

En väsentlig skillnad mellan de produkter som återfinns på UCML och de produkter som återfinns på CCL är om det krävs ytterligare licenser för det fall att produkten ska överföras i flera led – exempelvis i de fall produkten utgör en komponent i ett system, där systemet sedermera ska ingå i ett större system. För de produkter som återfinns på UCML krävs därvid en ny licens för varje transaktion, medan det enbart krävs en initial licens för de

produkter som återfinns på CCL. Av detta skäl finns en önskan hos industrin att få sina produkter uppförda på CCL.

Utöver Utrikesdepartementet och Handelsdepartementet finns det andra statliga institutioner som utfärdar exportlicenser: Finansdepartementet, genom kontoret för kontroll av utländska tillgångar (Office for Foreign Asset Control, OFAC), utfärdar licenser för finansiella- samt andra typer av transaktioner som annars är förbjudna. Energidepartementet, genom Nationella Kärnsäkerhetsadministrationen (National Nuclear Security Administration, NNSA), kontrollerar vissa former av teknologiöverföringar av kärnmateriel. Nukleära kommissionen (Nucleas Regulatory Commission, NRC) kontrollerar nukleärt material och kärnutrustning.

2009 lanserade president Obama en djupgående reform av exportkontrollsystemet.¹⁵ Reformen syftar till att uppnå fyra mål: en kontrollista, en huvudenhet för koordinering av efterlevnadskontrollen, ett koordinerat internetsystem samt en licensieringsmyndighet. En grundläggande kritik mot det rådande systemet har varit att detta är alltför fragmenterat och att det finns en risk för bristande eller överlappande befogenheter mellan tillståndsprovande myndigheter och departementen. Reformarbetet har hittills resulterat i några konkreta åtgärder. Bl.a. har en ny huvudenhet för koordinerad tillämpning och efterlevnadskontroll (Export Enforcement Coordination Center) skapats. Utrikes- och Försvarsdepartementet har gått över till en gemensam IT-plattform och Handelsdepartementet förväntas snart också övergå till denna plattform. Den mest omfattande uppgiften inom ramen för reformen har varit att gå igenom varje kategori och produkt på Utrikesdepartementets kontrollista och flytta de produkter som anses vara mindre militärt relevanta till Handelsdepartementets kontrollista, den så kallade 600-serien. För att ta bort en produkt från en kontrollista krävs dock kongressens godkännande.

I motsats till många andra stater har USA ett omfattande system för efterkontroll. Under Utrikesdepartementet finns det s.k. Blue Lantern-programmet, vars syfte är att säkerställa att mottagaren av försvarsmateriel följer de beslutade licensvillkoren samt att produkterna används enligt det syfte som föreskrivs. Kontrollen

¹⁵ Före honom hade såväl president Clinton som president Bush d.y. verkat för en reform av systemet.

genomförs av bl.a. amerikansk ambassadpersonal som besöker presumtiva och existerande slutanvändare. Ibland skickas även personal ut från DDTC. Försvarsdepartementet använder sig av ett system som heter Golden Sentry för att övervaka de produkter och tjänster som förmedlats via FMS. Syftet är att minska säkerhetsrisken genom att säkerställa att mottagaren uppfyller såväl exportkontrollen som säkerhetskraven. Även Handels- och Finansdepartementet har egna kontrollfunktioner för att säkerställa efterlevnaden av lämnande tillstånd.

Under vissa förutsättningar – bl.a. att exportaffären minst uppgår till ett visst belopp – måste Kongressen lämna sitt godkännande före affären kan genomföras. Kongressen har i dessa sammanhang vetorätt.

Riktlinjerna och policy

Utgångspunkten för den amerikanska exportkontrollen är att export av försvarsmateriel är en integrerad del av den amerikanska utrikespolitiken och ett sätt att bevara landets nationella säkerhet. Export av försvarsmateriel anses nödvändigt för USA och export är därför tillåten så länge den gynnar den amerikanska utrikespolitiken.

Det huvudsakliga syftet med den amerikanska exportkontrollen är att förhindra att amerikansk högteknologi hamnar hos fel slutanvändare.

Under det kalla kriget fanns det en relativt klar skiljelinje mellan vem som var vän respektive fiende. Genom exportkontrollregimen COCOM (Coordination Committee for Export Control) övervakades att amerikansk teknologi inte överfördes till Östblocket. Efter kalla krigets slut har nya riktlinjer för det amerikanska exportkontrollregelverket presenterats i omgångar.

I februari 1995 utfärdade President Clinton beslutsdirektiv nummer 34, vilket framhöll att exportkontrollpolitikens syfte var att använda försvarsmaterieltransfereringar som ett verktyg för och en del av den amerikanska utrikespolitiken. I direktivet angavs bl.a. följdleveranskriterier, vars syfte var att förenkla sådana leveranser.

I januari 2008 utfärdade President Bush säkerhetsdirektiv nummer 55 och 56. Direktiven utgjorde ett tillägg till beslutsdirektiv 34

och avsåg en reform av kontrollsystemen för produkter med dubbla användningsområden och försvarsmaterielexport.

I januari 2014 utfärdade president Obama policydirektiv 27. Direktivet innehåller en genomgång av exportpolitiska mål samt kriterier som exportkontrolladministrationen ska beakta vid tillståndsprövningen. Enligt policyn är målet för den amerikanska vapenleveranspolitiken:

- Försäkra att USA och dess allierade åtnjuter en teknologisk överlägsenhet gentemot fiender.
- Förespråka införskaffandet av amerikanska vapensystem som ett sätt att öka interoperabiliteten med allierade och partners, samtidigt som kostnader sänks och den industriella basen stärks.
- Stärka allierade och partnerländers förmåga att avskräcka eller försvara sig mot anfall.
- Uppmuntra underhållet och utvecklingen av säkerhetspartnerskap mellan USA och de som delar amerikanska intressen, samt de som befinner sig i regioner som är viktiga för USAs intressen.
- Stöd till regional stabilitet, fredlig konflikthantering och vapenkontroll.
- Förhindra spridningen av de konventionella vapen som kan användas som leveranssystem för massförstörelsevapen.
- Stärkandet av samarbetet mot terrorism, skyddet av essentiell infrastruktur, och andra prioriteter inom ramen för nationens säkerhet.
- Motverka transnationell organiserad brottslighet och relaterade hot mot den nationella säkerheten.
- Stöd till demokratisk statsstyrning och andra relaterade amerikanska utrikespolitiska prioriteringar.
- Försäkran om att vapenleveransen inte bidrar till brott mot mänskliga rättigheter eller brott mot internationell humanitär rätt.

I policyn anges också de kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen. Ett par av kriterierna (nummer sex och nummer nio) anses ha hämtat inspiration från FN:s internationella Vapenhandels-

föredrag (Arms Trade Treaty, ATT).¹⁶ Kriterierna uppställer inga formella hinder mot att tillstånd till export meddelas.¹⁷ I likhet med det svenska systemet görs en helhetsbedömning vid tillståndsprovningen. Vid den bedömningen är USA:s syn på mottagarstaten utifrån utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter av stor vikt.

Enligt kriterierna ska följande vägas in vid tillståndsprovningen:

1. Transfereringens lämplighet utifrån legitima säkerhetsskäl i USA samt i mottagarstaten.
2. Transfereringens överensstämmelse med USAs regionala stabilitetsintressen – kan produkten bidra till ökad militär styrka, eller till en förmåga att blockera tillträde till ett område, eller kan exporten i fråga rubba säkerhetsbalansen och bidra till upprustning?
3. Transfereringens inverkan på amerikansk kapacitet och teknologiska övertag. Särskilt ska beaktas hur man bäst skyddar hård- och mjukvarudesign, utveckling, tillverkning och integrationskunskap.
4. Till vilken grad mottagarlandet kan skydda den känsliga teknologin samt till risken för otillåten överföring till tredje part, såväl som omledning till icke tillåten slutanvändning inom landet.
5. Hur hög risken är för systemsårbarhet samt för att amerikansk militär operabilitet avslöjas ifall produkten kommer i orätta händer.
6. Risken för att större politiska eller säkerhetsrelaterade förändringar inom mottagarlandet kan leda till otillåten slutanvändning eller transferering av försvarsmaterielen.
7. Till vilken grad kan transfereringen stödja amerikanska strategiska- och utrikes- samt försvarspolitiska intressen genom ökad närvaro och inflytande, avlastning av allierade samt interoperabilitet.

¹⁶ USA har undertecknat avtalet, men inte ratificerat detta. Bedömningen är att USA p.g.a. inrikespolitiska skäl inte kommer att ratificera avtalet.

¹⁷ Jfr de ovillkorliga hindren i de svenska riktlinjerna.

8. Mottagarlandets agerande vad gäller mänskliga rättigheter, demokratisering, anti-terrorism och icke-spridning samt hur den exporterade produkten eventuellt kan missbrukas.
9. Sannolikheten för att mottagaren kommer att använda vapnen för att begå brott mot mänskliga rättigheter eller allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, eller överföra vapnen till någon som kommer att använda dessa för att begå brott mot mänskliga rättigheter eller allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, eller att USA kan komma att identifieras med brott mot mänskliga rättigheter eller allvarliga brott mot internationell humanitär rätt.
10. Inverkan på amerikansk industri och den försvarsindustriella basen om transfereringen godkänns eller inte.
11. Tillgängligheten av liknande system från utländska leverantörer.
12. Hur väl kan mottagarstaten etablera, underhålla samt korrekt använda systemet enligt dess ämnade slutanvändning.
13. Risken för att transaktionen får negativa ekonomiska, politiska och sociala konsekvenser inom mottagarlandet, samt hur säkerhetsbehoven kan mötas på annat sätt.

Icke-demokrati

Det finns inga särskilda riktlinjer eller någon policy som talar mot krigsmaterielexport till icke-demokratiska eller auktoritära stater i det amerikanska exportkontrollregelverket. Förvisso anges i kriterium åtta i de nya riktlinjerna att mottagarstatens demokratisering ska beaktas. Kriteriet förbjuder dock inte export till en icke-demokratisk eller auktoritär stat. Därtill kan noteras att hänsynen till mottagarstatens demokratisering endast utgör ett bland flera andra hänsynstaganden – varav vissa, utifrån bl.a. amerikanska säkerhetspolitiska intressen, med styrka kan tala för tillåtande av export även till stater med bristande demokratiskt inslag – som beaktas vid den slutliga avvägningen.

Öppenhet och transparens

Uppgifter om utförelse och transport av försvarsmateriel etc. lämnas återkommande av flera olika myndigheter. Innehållet i de uppgifter som lämnas skiljer sig dock åt mellan myndigheterna, bl.a. till följd av att myndigheterna utgår från olika regelverk och att rapporteringskraven enligt dessa är olika. Den sammantagna information som publiceras är relativt omfattande men är inte alltid fullständig, vilket också försvårar möjligheten att få en heltäckande bild av vad som de facto exporteras. I huvudsak är det den kommersiella försäljningen som redovisas öppet, medan den försäljning som sker under FMS inte redovisas öppet. Det lämnas ingen information om skälen för att en export beviljas eller avslås. Förekomsten av avslag redovisas inte heller.

Utrikes- och Handelsdepartementet lämnar båda statistikuppgifter, bl.a. över exportlicenser, överträdelse och påföljder, till Kongressen. Även Försvarsdepartementet lämnar viss data över den utförelse som skett under FMS. Det finns dock viss försäljning under FMS som inte rapporteras. Information i den delen kan begäras med stöd av lagen om tillgång till information (Freedom of Information Act). Justitiedepartementet sammanställer årligen en rapport över exporten av handeldvapen. Statistiska centralbyrån (Census Bureau) och Tullen sammanställer data över vapentransporter. Därutöver sammanställer Kongressens forskningsenhet sedan 2004 en årlig rapport med bakgrundsdata över amerikanska vapenöverenskommelser samt med uppgifter om leveranser till större inköpare.

11 Följdleveranser

Vad som är att betrakta som en följdleverans har utvecklats över tiden. Begreppet följdleverans anges inte i riktlinjerna, men återfinns däremot i riktlinjernas motivtext. Vare sig riktlinjerna eller riktlinjernas motivtext lämnar någon uttömmande definition av vad som utgör en följdleverans. Av riktlinjerna framgår att med följdleverans avses reservdelar till tidigare exporterad krigsmateriel, ammunition som har samband med tidigare exporterad krigsmateriel eller utförsel där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd. Ett följdleveransärende ska, som varje annat utförselärende, prövas utifrån gällande regelverk. Det är således inte självklart att en ansökan om utförseltillstånd ska beviljas på grund av att det är fråga om en följdleverans. Dock följer det av riktlinjerna att det föreligger en presumtion för bifall när det gäller följdleveranser, under förutsättning att det inte föreligger några ovillkorliga hinder. Vad som är att betrakta som följdleverans har förtydligats genom praxisutveckling. Det föreligger inte någon borte tidsgräns för när en följdleverans kan ske. Följdleveransbegreppet har varit föremål för övervägande i de två senaste utredningarna på krigsmaterielexportområdet; Följdleveransutredningen (SOU 1999:38) och KRUT (SOU 2005:9). Utredningarnas förslag har inte föranlett några direkta lagstiftningsåtgärder.

11.1 Inledning

Begreppet följdleverans anges inte i riktlinjerna, men återfinns där-
emot i riktlinjernas motivtext.¹ Begreppet används frekvent i den
allmänna debatten, liksom i såväl regeringens som riksdagens arbete.

Frågan om följdleverans vid krigsmaterielexport och vad som
utgör en sådan har vid flera tillfällen varit föremål för diskussion
och bedömning. Följdleveranser har behandlats i förarbetena till
gällande krigsmateriellagstiftning, av Följdleveransutredningen² –
som tillsattes efter begäran från konstitutionsutskottet³ – och av
Krigsmaterielutredningen (KRUT).⁴ Vidare har följdleveransfrågan
varit föremål för en återkommande politisk diskussion. Med jämna
mellanrum har frågan behandlats av utrikesutskottet till följd av
motioner från riksdagsledamöter. Därvid har bl.a. föreslagits att
bestämmelserna för följdleveranser ska blir mer restriktiva och att
en tidsgräns ska sättas för hur länge följdleveranser kan pågå.

Vid den granskning av krigsmaterieexporten som konstitu-
tionsutskottet gjorde i mitten av 1990-talet anmärkte utskottet att
det fanns ett antal problem förknippade med följdleveransbegrep-
pet. Ett sådant var att nya vapensystem var mer komplicerade och
krävde större kringinvesteringar jämfört med tidigare. Detta med-
för i sin tur att ett systemberoende lättare uppkommer när det var
fråga om mer komplexa och avancerade vapensystem. Utskottet
konstaterade ”att följdleveransbegreppet tenderar att glida i bety-
delse över tiden varigenom innehållet och tillämpningen föränd-
ras.”⁵ Vidare framhölls att riktlinjerna är allmänt hållna som medför
tolkningssvårigheter. Tolkningen av följdleveransbegreppet har för-
tydligats genom praxisutvecklingen.

I kapitlet lämnas en deskriptiv redogörelse över bl.a. vad som
utgör en följdleverans och hur begreppets betydelse utvecklats över
tiden. Kommitténs förslag avseende vad som bör betraktas som
följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa redovisas i
kapitel 15.

¹ Prop. 1991/92:174 s. 45ff.

² SOU 1999:38.

³ Se betänkande 1995/96:KU30, s. 90, betänkande 1996/97:KU25, s. 63 och direktiv 1997:130.

⁴ SOU 2005:9.

⁵ Betänkande 1996/97:KU25 s. 60f.

11.2 Vad är en följdleverans?

Vad som är att betrakta som en följdleverans har utvecklats över tiden. Begreppet följdleverans används när det är fråga om en leverans som har ett ”organiskt” samband med tidigare godkänd export.⁶ Någon uttömmande definition av vad som utgör en följdleverans finns dock inte.

I riktlinjerna beskrivs följdleverans som ”utförsel av reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel, om inte ovillkorligt hinder möter” liksom ”andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd”.⁷

Att reservdelar är att betrakta som följdleverans framgår redan av 1971 års riktlinjer, medan ammunition först infördes i de gällande riktlinjerna. Således skedde en expansion av vad som var att betrakta som följdleveranser från 1971 års riktlinjer till 1993 års riktlinjer. Av förarbetena framgår att förklaringen till den nya skrivningen var att regeringen i praxis bedömt utförsel av ammunition till tidigare utförda pjäser m.m. på motsvarande sätt som reservdelar. Motivet för detta var att ett antal vapensystem kräver speciell ammunition och att systemet i princip är obrukbart utan denna ammunition.

Medan införandet av ammunition som ett element i följdleveransbegreppet var en bekräftelse av rådande praxis så utgjorde införandet av uttrycket ”eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd” ett nytt element i följdleveransbegreppet. Det hade dock sedan 1986 funnits en praxis som innebar att även hela, nya vapensystem kunde inrymmas i följdleveransbegreppet.⁸ Någon närmare förklaring av detta uttryck lämnas dock inte i motivtexten för riktlinjerna. Vid sin granskning fann Följdleveransutredningen att den Rådgivande nämnden (föregångaren till Exportkontrollrådet), i sam-

⁶ Se Följdleveransutredningen SOU 1999:38.

⁷ Den fullständiga texten lyder ”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”.

⁸ I ett KU granskningsärende, bet. 1996/97:KU25 s. 39ff, angavs följande ”Under granskningen har det framkommit att det sedan 1986, då tillstånd gavs till följdleverans av totalt 16 luftvärnskanoner till Indonesien, funnits ett synsätt innebärande att hela, nya vapenexemplar kan inrymmas i följdleveransbegreppet under vissa speciella förutsättningar. Denna typ av leveranser innebär att mottagarlandets kapacitet i kvantitativ mening ökar.”

band med ett utförelärende från 1986, konstaterat att det vore oskäligt att inte medge export då det i det aktuella ärendet var för-
enat med stora olägenheter för den aktuella mottagarstaten, där
denna gjort ett medvetet systemval, att införskaffa ett likvärdigt
vapensystem från en annan stat.⁹

11.3 Typer av följdleveranser

I samband med nämnda granskning av konstitutionsutskottet redogjorde Inspektionen för strategiska produkter (ISP) i en promemoria¹⁰ för tolkningen av följdleveransbegreppet. I promemorian redogörs för tio olika följdleveranssituationer, vilka baserades på ärenden som handlagts sedan 1985 av regeringen, Krigsmaterielinspektören respektive ISP. Dessa följdleveranssituationer återgavs även i Följdleveransutredningen.¹¹ ISP har i sin redovisning avseende praxisutvecklingen anfört att de slutsatser som framkommer i de ovan nämnda promemoriorna i allt väsentligt fortfarande gäller.¹² Nedan följer ett utdrag över de olika typer av följdleveranssituationer som redogjordes för i promemorian:

Reservdelsleveranser

Begreppet följdleveranser avsåg ursprungligen reservdelar. Ett stort antal tillstånd beviljas årligen för reservdelsleveranser. Att det finns en stabil ”riktlinjepraxis” i detta avseende innebär att ett reservdelsärende skulle tas upp till prövning i Exportkontrollrådet endast om helhetsbedömningen innehåller element som talar för ett avsteg från praxis.

Ibland förekommer förfrågningar rörande export av reservdelar till system som inte ursprungligen levererats från Sverige. Något följdleveransförhållande anses inte föreligga då, utan ärendet prövas utifrån en bedömning av om det tänkta mottagarlandet uppfyller riktlinjernas krav för export och ev. andra faktorer i en helhetsbedömning.

En handlingsregel som upprätthållits med stor fasthet är att reservdelsexport inte bör komma ifråga till system som förts ut eller vidareexporterats utan den svenska regeringens medgivande. En klar inriktning i detta avseende har ett viktigt förebyggande syfte. Vid riktlinjernas revidering 1992 infördes detta synsätt explicit i följdleverans-

⁹ SOU 1999:38 s. 73.

¹⁰ 1996/97:KU25, bilaga A 5.2, s. 164 ff. Promemorian har rubriken ”Uttolkningen av det s.k. följdleveransbegreppet i riktlinjerna”.

¹¹ SOU 1999:38 s. 64ff.

¹² Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförelse av krigsmateriel.

avsnittet ("reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel").

Underhållsutrustning

Nära reservdelsbegreppet ligger underhållsutrustning som är specifik för den tidigare levererade materielen. Sådan utförsel har prövats vid olika tillfällen och bedömts ligga inom ramen för följdleveransbegreppet. Även avstyrkande har förekommit, vilket ytterligare bidrar till att tydliggöra under vilka omständigheter bedömningen gäller.

Renoverings- och uppgraderingssatser

Det blir allt vanligare att försvarsmakter av ekonomiska skäl söker förlänga livslängden på befintliga system genom renovering eller uppgradering. Renovering avser genomgång av utrustningen och utbyte av skadade och förslitna delar. Uppgradering innebär utbyten som medför förbättrade prestanda för systemet. Det sistnämnda är inte minst viktigt ur brukarens synvinkel eftersom ett systems livslängd inte bara bestäms av fysisk slitstyrka utan också av om bättre materiel blivit tillgängligt senare och därmed minskat det egna systemets militära värde. De flesta system inom det svenska försvaret vidareutvecklas kontinuerligt för att möta hotet från senare generationer av utländsk materiel. Inte sällan medför renovering med automatik en viss uppgradering, eftersom reservdelar i det ursprungliga utförandet inte längre finns tillgängliga utan bara förbättrade versioner. Frågor om utförsel av renoverings- och uppgraderingssatser till system som ursprungligen exporterats från Sverige har prövats många gånger.

Ammunition

Leveranser av ammunition specifik för ett vapensystem innefattas uttryckligen i riktlinjernas följdleveransbegrepp. Ett antal exempel på prövning av detta synsätt föreligger från tiden före 1993 och låg till grund för beslutet att explicit omnämna ammunition i riktlinjetexten.

En särskild form av ammunition är robotarna till svenska luftvärns-, pansarvärns-, eller sjömålsrobotsystem. Genom prövning av olika konkreta ärenden har framkommit att dessa robotar bör betraktas som ammunition eftersom systemets avskjutningsanordning inte är av engångskaraktär utan, liksom en artilleripjä, laddas om med en ny robot när den avfyrats.

Liksom i reservdelsfallet uppkommer ibland den särskilda situationen att den ursprungliga materiel som ammunitionen är avsedd för inte levererats från Sverige. Ett bra exempel är granatgeväret Carl Gustaf, som anskaffats av den brittiska försvarsmakten under lång tid. Under efterkrigstiden, i samband med att kolonialväldet avvecklades, överlämnades svenska granatgevär helt legitimt i mindre antal till de nya självständiga staternas försvarsmakter i samband med det brittiska trupptillbakadragandet. Ammunitionen kan i dag endast erhållas från

Sverige, eller från licenstillverkning som, vad avser reexport, alljämt kontrolleras från svensk sida.

Prövning av ärenden som rör export av ammunition till system som inte exporterats från Sverige styrs inte av ett följdleveranstänkande, utan av de andra elementen i riktlinjerna.

Ersättningsleveranser, hela system

Ammunitionsleveranser kan, liksom reservdelsleveranser i allmänhet, beskrivas som ersättningsleveranser (påfyllnad av ny materiel för att ersätta försliten eller förbrukad sådan). Ersättningsleveranser kan emellertid även avse hela exemplar av ett system. Det kan vara frågan om att ersätta utslitna eller förlorade system, eller om att byta ut tidigare exporterade system mot, exempelvis, ett billigare utförande när ursprungliga inköpsplaner fått lov att revideras av ekonomiska skäl.

Kompletteringsleveranser

En annan typ av utförelse där följdleveransbegreppet är relevant är kompletteringsleveranserna (ytterligare utrustningar av samma slag). I sin nuvarande utformning innehåller riktlinjernas följdleveransbegrepp ett mindre precist avslutande element ("... eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd"). Denna formulering tar sikte bl.a. på situationer då mottagarlandet kan sägas ha gjort ett systemval genom sina upphandlingsbeslut, och då det skulle vara förenat med betydande tekniska eller ekonomiska svårigheter för detta land att vid senare anskaffning frångå det ursprungligen valda systemet. Sådana svårigheter kan uppstå om det runt ett större system byggs upp särskilda utbildnings- och underhållsresurser och annan infrastruktur specifikt avpassad för just det systemet.

Ett annat särskilt skäl som vid tillfälle beaktats positivt är då kompletteringsleveransen avser ett svenskt inslag i ett utländskt system, när detta särskilt anpassats för den svenska delen och utbyte skulle medföra ett behov av omkonstruktion med betydande kostnader och fördröjningar som följd. Ett exempel är när en fartygstyp konstruerats runt en särskild pjäs.

Ammunitionsförsörjning, kraftförsörjning, förbindelse med elledning, förstärkningar och urtag i skrov m.m. är till sina fysiska mått och utformning anpassade till den specifika pjäsen. Ett sådant samband mellan pjäs och fartyg innebär inte med automatik att en följdleveranssituation skall anses föreligga. En bedömning måste göras av relevanta faktorer i det specifika fallet för att avgöra vilka konsekvenser som ett svenskt nej skulle få för slutmottagaren.

Dessa skäl är av sådan art att ärenden knappast avgörs utan prövning i Exportkontrollrådet om inte landbedömningen är invändningsfri och leveransen därmed "står på egna ben". Någon lika entydig riktlinjepraxis som för reservdelar eller ammunition kan inte sägas föreligga. Det är frågan om att bedöma relativt komplicerade förhållanden för att utröna om det underliggande syftet med riktlinjernas följdleveransbestämmel-

ser måste beaktas i helhetsbedömningen. Hur man drar gränsen för när ett systemberoende föreligger måst avgöras från fall till fall.

Återkommande anskaffning

En annan typ av situation som under senare tid börjat uppmärksammas allt mer är följande: allt färre länder anser sig numera ha råd att upphandla hela sitt behov av ett dyrare system vid ett enda tillfälle. Ofta köper man ett mindre antal enheter utan att binda sig för en fortsättning, även om denna återfinns i den interna planeringen. Senare, när försvarsanslagen fyllts på, återkommer man med önskemål om fler enheter. Även detta har bedömts vara en aspekt som kan behöva beaktas i en helhetsbedömning.

Besläktad materiel

Ibland uppkommer frågan om en viss tidigare export motiverar export av besläktad materiel. Det kan exempelvis vara frågan om skilda typer av sjöminsvepningsutrustning, eller ytterligare maskiner till en tidigare levererad produktionsanläggning, eller beväpning till en tidigare levererad plattform (t.ex. en pjäs till ett levererat fordon). I vissa fall har man kommit fram till att sådana leveranser rimligtvis bör medges.

Följdleveranser utgående från licensavtal

Följdleveransfrågeställningar kan uppkomma också i samband med export till tredjeland av licenstillverkad materiel, när denna export direkt (genom avtalsbestämmelser) eller indirekt (genom komponentleveranser) kontrolleras från svensk sida. Här finns naturligtvis inte ett lika påtagligt svenskt åtagande som vid direktleveranser från Sverige. Men ett licenssamarbete som godkänts från svensk sida kan sägas medföra krav på visst hänsynstagande till licenstagarens trovärdighet. Om med svenskt medgivande viss export tidigare skett från licenstagaren till ett tredje land, bör en presumtion för fortsatta leveranser av t.ex. reservdelar föreligga. Om det tredje landet utvecklats i negativ riktning ur svensk riktlinjesynpunkt måste hänsynen till licenstagaren vägas in i helhetsbedömningen.

Tidigare civil materiel

En ny typ av följdleveransfrågeställning uppkom i och med breddningen av krigsmaterielbegreppet 1993. Hur skall man bedöma utförsel av krigsmateriel till ett land som inte är helt självklar ur riktlinjesynpunkt, när utförsel tidigare förekommit på grundval av att materielen då betraktades som normal civil handel? Prövningar av denna typ av situation har lett till både tillstyrkanden och avslag, beroende på hur helhetsbedömningen i övrigt utfallit. Ibland har en tillstyrkan i denna typ av ärenden försetts med inskränkningar av olika slag, t.ex. att försäljning endast får ske till civila kunder – vilket inte är orimligt mot bakgrund av att mycket av den ”nya” materielen i krigsmaterieförteckningen även har civil användning.

I sin redovisning av praxisutveckling framhåller ISP att de största tolkningsproblemen uppstår när det är fråga om kompletteringsleveranser, ersättningsleveranser och besläktad materiel.¹³ Härutöver anför ISP att ikraftträdande av kriterium 2 a) och b) samt kriterium 3 och 4 i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport medför att ytterligare ovillkorliga hinder har tillkommit som medför att tillstånd inte kan beviljas om dessa är uppfyllda. Vidare på-talar ISP att Sverige sedan slutet av 1990-talet då de aktuella pro-memoriorna upprättades har ingått flera mellanstatliga överens-kommelser om leveranssäkerhet med andra stater som kan påverka ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande följdleveranser.

11.4 Tillståndsprövningen av en ansökan om följdleverans

Ett följdleveransärende ska som varje annat utförelsärende prövas utifrån gällande regelverk. Det är således inte självklart att en ansökan om utförelsetillstånd ska beviljas på grund av att det är fråga om en följdleverans. Dock följer det av riktlinjerna att det föreligger en presumtion för bifall när det gäller följdleveranser, under förutsättning att det inte föreligger något ovillkorligt hinder. Denna presumtion framhålls i riktlinjernas motivtext där före-dragande statsråd anför att följdleveranser bör ”få ske oavsett för-hållanden som jag tidigare har angivit som hinder för export, med undantag för ... de ovillkorliga hindren”.¹⁴ Anledningen till denna presumtion anges vara dels att bevara trovärdigheten av svensk export gentemot presumtiva köpare (dvs. leveranssäkerhet hos den köpande staten som måste kunna lita på att erhålla nödvändiga reservdelar och annan följdleverans till det krigsmateriel som de köper), dels att tillgodose försvarsindustrins behov av förutsägbar-het för att möjliggöra att industrin kan verka på exportmarknaden. I Följdleveransutredningen anges att det föreligger en ”stark pre-sumtion” samt att huvudregeln är att endast ovillkorliga hinder bryter presumtionen.

¹³ Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförelse av krigsmateriel, s. 16f.

¹⁴ Prop. 1991/92:174 s. 57.

I tillståndsprövningen kommer frågan om följdleverans i princip aldrig upp när prövningen avser ärenden som är okomplicerade. Detta gäller antingen ärenden där tillstånd inte kan medges, dvs. ärenden då ovillkorliga hinder medför att tillstånd ska avslås, eller om det är fråga om tillståndsprövning till okontroversiella stater, såsom utförseltillstånd till nordiska stater och EU:s medlemsstater. I de senare ärendena föreligger generellt inga utrikespolitiska hinder mot att bevilja tillstånd och frågan om följdleverans behöver således inte prövas särskilt. En prövning av ett ärende inleds med en bedömning av om det är fråga om en följdleverans eller inte. Följaktligen har ISP i sin tillståndsprövning att ta ställning till om en följdleveranssituation är för handen. Avseende reservdelar och ammunition är detta relativt enkelt att avgöra, medan det är mer komplext att avgöra i de följdleveranstyperna som kräver att en skälighetsbedömning görs. Om det i tillståndsprövningen fastslås att det är fråga om en följdleverans har ISP att pröva om förändringar i den mottagande staten ska medföra att en följdleverans, trots den starka presumtion som föreligger enligt riktlinjerna, ska avslås. Av ISP:s praxisredovisning framgår att exempel på avslag till följdleveranser kan hämtas från ärenden rörande Mellanöstern i samband med det arabiska uppvaknandet.¹⁵

Varken riktlinjerna eller praxis uppställer någon bortre tidsgräns för när en följdleverans kan ske, vilket varit föremål för en återkommande kritik.

11.5 Tidigare följdleveransutredningar

Till följd av sin granskning av krigsmaterielexporten fann konstitutionsutskottet att praxisutvecklingen av följdleveranser behövde utredas.¹⁶ Utskottet framhöll också att följdleveransbegreppet behövde preciseras. Till följd av detta tillsatte regeringen en utredning vars uppgift var att analysera praxisutvecklingen och undersöka behovet av och möjligheterna till att precisera principerna kring följdleveranser.¹⁷

¹⁵ Se redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförsel av krigsmateriel, s. 36.

¹⁶ Betänkande 1995/96:KU30 s. 90 och betänkande 1996/97:KU25 s. 63.

¹⁷ Direktiv 1997:130.

Följdleveransutredningen framhöll att det förelåg svårigheter att definiera följdleveransbegreppet, bl.a. beroende på den snabba tekniska utvecklingen. Det förelåg även svårigheter att uttömmande precisera begreppet. Den särskilda utredaren fann att "[E]fter genomgång av praxis har jag dragit slutsatsen att det inte är möjligt att på ett meningsfullt sätt utforma ett regelverk som uttömmande beskriver alla följdleveranssituationer. Därtill kommer att varje följdleveransärende är föremål för politiska överväganden som inte kan förutses i något generellt regelsystem."¹⁸ Med beaktande av den oklarhet som ansågs föreligga föreslog utredningen dock följande förändring av formuleringen i riktlinjerna:

Om inte ovillkorligt hinder möter bör tillstånd ges till utförelse av

- Reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd, exporterad krigsmateriel;
- Andra leveranser, t.ex. ammunition, som har samband med tidigare beviljad utförelse, samt
- Leveranser som har sådant samband med tidigare beviljad utförelse att det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd.

Följdleveransutredningen förslag remissbehandlades, men föranledde därefter inga direkta förändringar i exportkontrollregelverket. Då regeringen 2003 tillsatte en utredning att göra en översyn av krigsmaterielexporten (KRUT) fick den utredningen i uppdrag att bl.a. ta ställning till de frågor som Följdleveransutredningen tagit upp.¹⁹ KRUT behandlade frågorna i ett avsnitt om leveranssäkerhet.²⁰ Utredningen konstaterade bl.a. vikten av leveranssäkerhet för att ett lands försvarsindustri ska kunna hävda sig på den internationella marknaden och att den "hårda konkurrensen på marknaden har drivit företag och stater att framhålla att just deras åtaganden om leveranssäkerhet är mer trovärdiga än konkurrenternas". KRUT framhöll således vikten av att bevara trovärdigheten. KRUT anförde att det i princip finns tre olika sätt, vilka i praktiken kombineras, att försäkra sig om leveranssäkerhet;

¹⁸ SOU 1999:38 s. 76.

¹⁹ Direktiv 2003:80.

²⁰ SOU 2005:9 s. 173ff.

- genom uppbyggandet av ömsesidigt beroende genom materiel-samarbete i utveckling och produktion,
- genom mellanstatliga överenskommelser avseende t.ex. specifika vapensystem (FA/LOI är ett exempel på en mellanstatlig överenskommelse med utfästelser avseende bl.a. leveranssäkerhet), samt
- genom tillskapandet av nationella regler som säkerställer leveranssäkerhet. T.ex. genom att ha en presumtion för export avseende följdleveranser.

KRUT ansåg att en riktlinje om leveranssäkerhet borde baseras på två element. För det första ska den allt viktigare exporten och det internationella samarbetet – som i sig medför ett ökat behov för Sverige att kunna erbjuda leveranssäkerhet i olika former – återspeglas i riktlinjerna. För det andra ska den tilltänkta exporten ha ett tydligt samband med en tidigare beviljad leverans av system eller delsystem. Det andra elementet bedömdes inte bara täcka in de fall av följdleveranser som nämns i riktlinjerna utan samtliga tio situationer där följdleveranstänkande tillämpas (se avsnitt 11.3). Inte heller KRUT-utredningens förslag har föranlett några direkta förändringar av exportkontrollregelverket.

11.6 ISP:s redovisning avseende avslag av ärenden rörande följdleveranser

ISP konstaterar i sin redovisning att antalet formella avslag vid utförelselansökningar rörande följdleveranser har varit få sedan myndigheten inrättades. En orsak härtill anges vara den kontinuerliga dialog som ISP har med krigsmaterielexporterande företag och vilken medför att företag många gånger avstår från att ansöka om utförelse av följdleveranser när de erhållit negativa underhandsbesked från ISP vid dessa dialoger.

Sedan 1996 har ISP meddelat minst 10 avslag när det varit fråga om följdleveransärenden. Dessa avslag kan delas upp i tre grupper. Den första gruppen avslag består av att ovillkorliga hinder varit för handen. Här nämns särskilt Förenta Nationernas säkerhetsråds beslutade vapenembargon mot f d Jugoslavien under 1990-talet, samt

EU:s vapenembargo mot Indonesien i samband med konflikten i Östtimor 1999–2000. Vidare har även ansökan avseende utförsel av klusterammunition avslagits efter det att Sverige signerat (men inte ratificerat) konventionen mot klusterammunition.

Den andra gruppen avslag rör situationer då mottagarstaten inte fullgjort sina förpliktelser gentemot Sverige i enlighet med under-tecknade slutanvändarintyg. Här nämns bl.a. Venezuela.

Den tredje gruppen rör ärenden där situationen i mottagarlandet förändrats. ISP uppger att avslag medelats i följdleveransärenden – efter att ha gjort en totalbedömning utifrån en samlad säkerhets-, försvars- och utrikespolitisk bedömning – när utvecklingen i en mottagarstat varit negativ. Som exempel nämns avslag som beslutats med anledning av händelserna i Nordafrika och Mellanöstern under 2012, det s.k. arabiska uppvaknandet.²¹

²¹ Se s. 35f *Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförsel av krigsmateriel.*

12 Demokrati och icke-demokrati

Many forms of government have been tried and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government, except all those other forms that have been tried from time to time.

Winston Churchill

Den språkliga innebörden av ordet demokrati är folkmakt eller folkstyre. Någon universell definition av vad som utgör en demokratisk stat finns inte. Varken ur ett statsvetenskapligt eller folkrättsligt perspektiv. De flesta statsvetenskapliga forskningarna är emellertid överens om att vissa grundläggande samhällsinstitutioner bör vara på plats i en demokratisk stat. Huruvida det räcker med att institutionerna formellt är på plats eller om dessa också måste ha något faktiskt innehåll råder det dock delade meningar om. En annan teoretisk skiljelinje vid avgörandet av om en stat är demokratisk eller inte är om denna skillnad ska utgå från en art- eller gradskillnad. Dvs. om det finns en skarp skiljelinje mellan stater som är att betrakta som demokratiska respektive icke-demokratiska eller om stater ska inordnas längs en glidande skala.

Det finns i världen ett flertal olika demokratiindex som utifrån olika utgångspunkter försöker besvara frågan huruvida en stat är demokratisk eller inte. Inget av indexen uppdateras kontinuerligt och alla index innehåller subjektiva bedömningar. Inget demokratiindex kan således vid en given tidpunkt ge ett objektivt svar på frågan huruvida en viss stat är demokratisk eller inte.

12.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att utreda den framtida svenska exportkontrollen med det huvudsakliga syftet att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.¹ En grundläggande förutsättning för att så ska kunna ske är – som framhålls i direktiven – att ”det går att klargöra hur bedömningen ska göras som slår fast vilka länder som bör omfattas av en sådan skärpning.”

Avsikten med kapitlet är att utreda om det går att ta fram överväganden som möjliggör att det – vid varje givet tillfälle – går att avgöra huruvida en stat är att betrakta som demokratisk respektive icke-demokratisk. Utgångspunkten därvid är att fastställa vilka stater som är att bedöma som demokratiska. Utifrån den distinktionen kan sedan motsatsvis avgöras vilka stater som är att betrakta som icke-demokratiska.

I kapitlet redogörs för de viktigaste statsvetenskapliga demokratiteorierna och för olika typer av icke-demokratiska statsskick som behandlas inom statsvetenskapen. Vidare redogörs för de ledande demokratiindex som finns.

I syfte att ta reda på huruvida det finns en statsvetenskaplig respektive en folkrättslig definition av demokrati respektive vilka kriterier eller rättigheter som bör beaktas vid en prövning om en stat ska ses som demokratisk, har kommittén vänt sig till två statsvetenskapliga respektive en folkrättslig forskare. Uppdraget för dessa forskare har varit att författa rapporter varav den statsvetenskapliga respektive den folkrättsliga synen på demokrati framgår.² Slutsatserna i rapporterna redovisas löpande i kapitlet.

¹ Direktiv 2012:50.

² Den statsvetenskapliga rapporten, *Mellan demokrati och diktatur*, är författad av docent Staffan Lindberg, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, och professor Jan Teorell, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet. Den folkrättsliga rapporten, *Expertrapport till Krigsmaterielexportöversynskommittén*, är författad av professor Iain Cameron, Juridiska institutionen vid Uppsala Universitet.

12.2 Vad är demokrati?

12.2.1 Utgångspunkter

Den språkliga betydelsen av demokrati är folkmakt eller folkstyre.³ Den övergripande principen i en demokrati är följaktligen att medborgarna styr sig själva. För att ett samhällsskick ska betraktas som en demokrati ställs det emellertid krav på hur detta "folkstyre" sker. En stats medborgare ska i "någon form av process styra över sig själva" och en grundläggande förutsättning är att "rättigheter och möjligheter till deltagande i styrandeprocessen är lika för alla medborgare."⁴ Detta kan även uttryckas i de två grundläggande principerna om den "politiska jämlikhetens princip" och "frihetens princip".⁵

Med den *politiska jämlikhetens princip* är utgångspunkten att alla i en stat har rätt att delta i styret av staten samt att dessa behandlas lika och att "ingens vilja ska räknas för mer än andras".⁶ En del samhällsvetare menar att begreppet politiska jämlikheten enbart bör omfatta formellt jämlika möjligheter såsom "en person en röst", likhet inför lagen och lika rättigheter. Andra anser emellertid att man även måste väga in individernas faktiska möjlighet och resurser att tillvarata sina rättigheter.

I den representativa demokratin uttrycker medborgarna sin politiska vilja främst genom att i val utse sina företrädare samt genom opinionsbildning. Av de baskriterier (eller grundkriterier) som redovisas nedan kan val sägas utgöra det mest grundläggande kriteriet. De valda företrädarna ges förtroendet att fatta beslut å medborgarnas vägnar. Medborgarna har sedan i de allmänna valen möjlighet att ställa de förtroendevalda till svars. Vilka som har rösträtt skiljer sig emellertid åt mellan olika demokratiska stater. Att t.ex. begränsningar sker i rösträtten utifrån medborgarskap och ålder är mindre omstridda, än de begränsningar som utesluter t.ex. en etnisk grupp. Det senare anses inte vara förenligt med de grund-

³ Här avses den politiska demokratin och inte den demokrati som finns inom t.ex. skola, arbetsliv m.m.

⁴ Mellan demokrati och diktatur, s. 5.

⁵ Hadenius, Axel, Demokrati – En jämförande analys, s. 10, se även David Beetham, Key Principles and Indices for a Democratic Audit som talar om principerna "popular control" och "political equality" s. 28, i Defining and Measuring Democracy, ed. David Beetham.

⁶ Hadenius, Axel, Demokrati – En jämförande analys, s. 10.

läggande demokratiska principerna. Det finns emellertid andra begränsningar i rösträtten som anses acceptabla. Här kan bl.a. nämnas att brottsligt belastade personer och vissa statsanställda (såsom militärer och poliser) inte har rösträtt i vissa stater. Avseende vilken beslutsmetod som ska vara gällande är den vanligaste ståndpunkten i nuvarande demokratier att det är majoritetens uppfattning som ska gälla. För vissa frågor som t.ex. konstitutionella frågor är det dock vanligt att kvalificerad majoritet krävs, bl.a. för ändring av grundlag.

För en fungerande demokrati krävs även att vissa politiska friheter är uppfyllda. Detta kommer till uttryck genom *fribetens princip* som föreskriver ”att alla typer av politiska opinioner och viljeyttringar ska få komma till uttryck i den politiska processen.”⁷ De politiska friheter som särskilt brukar föras fram är yttrande-, press-, mötes- och organisationsfriheten. Hur dessa kan begränsas är omstritt. Här går bl.a. en skiljelinje mellan olika demokratiska stater om begränsningar kan göras gentemot grupper eller partier som är anti-demokratiska och ytterst avser avskaffa demokratin. Dessa rättigheter återfinns även i konventioner om mänskliga rättigheter och tillhör de rättigheter gentemot vilka en stat kan göra avvikelser ifrån under extra ordinära förhållanden – såsom krig eller om ett allmänt nödläge hotar nationens existens – ifall det är absolut nödvändigt.

Hur dessa principer ska uppnås och omsättas i praktiken råder det emellertid delade meningar om. Det finns ingen allmänt accepterad definition av demokrati. Det finns dock olika typer av demokratier. Som anges i FN:s World Summit Outcome från 2005 så delar demokratier vissa gemensamma drag men där framhålls även att det inte finns någon enskild modell för demokrati.⁸ Mellan olika demokratiteorier och modeller finns det således skiljelinjer där olika ”egenskapsdimensioner” står emot varandra.⁹ Dessa kan sammanfattas i fem grupper.

⁷ Aa s. 10.

⁸ 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, para 135.

⁹ Lundquist, Lennart, Demokratins väktare, Ämbetsmännen och vårt offentliga etos, Studentlitteratur 1998, s. 79 ff.

Tabell 12.1 Egenskapsdimensioner

Procedurer	↔	Beslutssubstans
Rättigheter	↔	Folkmakt
Beslutsförmåga	↔	Individutveckling
Elitkonkurrens	↔	Massdeltagande
Få sakområden med visst innehåll	↔	Många sakområden med visst innehåll

Den *första* skiljelinjen mellan procedurer och beslutssubstans medför att frågan kan ställas om det är möjligt – i en demokrati – att i alla beslut som fattas kunna bortse från substansen i besluten, så länge dessa skett i enlighet med uppställda procedurer. Här finns det gränser om vad substansinnehållet i ett beslut kan medföra även om beslutet har fattats i enlighet med demokratiskt korrekta procedurer. Den *andra* dimensionen ovan är den potentiella konflikt som föreligger mellan en rättsstats krav på att skydda medborgarnas rättigheter gentemot beslut från majoriteten som kan komma att inskränka dessa rättigheter. Den konflikt som föreligger i den *tredje* dimensionen är att en stark fokus på individutveckling kan komma att urholka det demokratiska systemets stabilitet och beslutsförmåga. I den *fyjärde* dimensionen, elitkonkurrens eller massdeltagande, utgör konflikten vem det är som ska fatta besluten i demokratin. Ytterligheten av en elitkonkurrens medför att medborgarnas insats i stort begränsas till att rösta vid återkommande val. Detta till skillnad från massdeltagandet där medborgarna löpande engageras och aktivt deltar. Ett uttryck för denna egenskapsdimension följer av svaret på frågan hur folket styr. En indelning brukar här göras i direkt respektive representativ demokrati. I den direkta demokratin är det folket (alla röstberättigade) som fattar beslutet, medan man i den representativa demokratin i val har utsett särskilda representanter eller ombud för att fatta beslut å folkets vägnar. Den *femte* och sista egenskapsdimensionen som framgår av figuren ovan rör demokratins omfattning och innehåll. Här utgör skiljelinjen mellan den centrala politiska frågan om den offentliga sektorns storlek. Denna dimension ”träffar själva kärnan i höger-vänster-dimensionen”.¹⁰

¹⁰ Lundquist, Demokratins väktare, s. 88.

Samtliga stater som betraktas som demokratier i dag är representativa demokratier,¹¹ om än att vissa stater har större inslag av direkt demokrati, genom t.ex. folkomröstningar. På riksdagens hemsida framhålls den representativa demokratin. Frågan *Vad är demokrati?* besvaras med att det finns ”många olika sorters demokrati och olika grupper tycker att ordet står för olika saker.” Det framhålls att alla människors lika värde och rättigheter är grundläggande i en demokrati och att den kännetecknas av respekt för mänskliga fri- och rättigheter, till exempel yttrandefrihet, samt att det råder fria val. Detta framhålls även i propositionen *Demokrati för ett nytt sekel*¹² där det anges att en grundläggande utgångspunkt för regeringens demokratisyn är alla människors lika värde och att alla skall ha lika möjligheter att påverka såväl sin vardag som samhällsutvecklingen i stort.

I regeringsformens inledningsparagraf framgår att det svenska styrelseskicket har demokrati som grundläggande princip. Statskicketets karaktär av folkstyre följer av regeringsformens portalparagraf, kap. 1 § 1.

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

I första stycket är det tydligt att det är medborgarna som ytterst har den politiska makten. Vidare framgår av paragrafen att den svenska demokratin eller folkstyrelse bygger på åsiktsfrihet liksom allmän och lika rösträtt. Härutöver framhålls att det svenska statskicket är en representativ demokrati.

I kommitténs direktiv framhålls att det i folkrätten i huvudsak finns två definitioner av termen demokrati. Den ena definitionen inriktar sig på den demokratiska processen och är fokuserad på rösträtt och rätten att vara politiskt aktiv. De grundläggande rättigheterna i denna definition är rätten till fria, hemliga, direkta och regelbundna val och dessa återfinns även i alla de stora och viktiga

¹¹ Lindberg/Teorell framhåller att det enligt deras uppfattning i dag är allmänt vedertaget ”inom såväl vetenskapliga som andra sammanhang att den representativa valdemokratin är ett nödvändigt villkor för all sorters demokrati”, s. 22.

¹² Prop. 2001/02:80.

konventionerna om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Bl.a. kan nämnas artikel 25 i 1966 års Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Den andra definitionen omfattar också rösträtt, rätten att vara politiskt aktiv samt rätten till fria och rättvisa val, men dessa rättigheter är beroende och sammankopplade med andra mänskliga rättigheter. Denna definition tar sin utgångspunkt i en helhetsbild där även respekt för andra mänskliga rättigheter är nödvändig för att man ska kunna tala om ett verkligt demokratiskt styrelseskick. I direktivet framhålls att Sverige har anslutit sig till den senare definitionen av demokrati.

Begreppet demokrati har bl.a. definierats i en skrivelse om Sveriges demokratibistånd, *Frihet från förtryck* (regeringens skrivelse 2008/09:11), samt i Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014, *Förändring för frihet*. De definitioner som återfinns i dessa dokument skiljer sig i viss mån åt. Demokrati definieras som en form av kollektivt beslutsfattande och maktutövning av jämlika medborgare. I skrivelsen *Frihet från förtryck* framhålls att den demokratiska processen bygger på att varje individ oavsett kön, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt tillerkänns sina grundläggande fri- och rättigheter och ges möjlighet att delta i valet av styrande representanter. I *Förändring för frihet* utvecklas detta ytterligare och det anges att den demokratiska processen förutsätter valda makthavare, fria och rättvisa val, allmän och lika rösträtt, rätten att kandidera till förtroendeuppdrag, möjligheter till ansvarsutkrävande, samt respekt för de olika opinionsfriheterna (tanke-, samvets-, religions-, yttrande-, åsikts-, förenings- och mötesfrihet).

I propositionen för Politik för Global utveckling¹³ framhålls att en demokrati förutsätter en syn på alla människors lika rätt och värde, även om utformningen av en demokratisk stat kan vara anorlunda mot bakgrund av olika samhällens förutsättningar. Vidare konstateras att demokrati

... kräver ett väl fungerande rättsväsende grundat på rättsstatens principer. Demokrati kräver fria val, fungerande politiska partier, oberoende

¹³ Prop. 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Politik för global utveckling.

media och aktiva enskilda organisationer som får verka fritt. En demokratisk kultur, där medborgare har kunskap om sina rättigheter och möjlighet att utnyttja dem, är en förutsättning. I den demokratiska kulturen ingår även jämställdhet, tolerans och respekt för alla individer och grupper. Politiskt ansvar bör kunna utkrävas av dem som har makt. Utbildning och tillgång till information är en förutsättning. En fungerande demokrati kräver också maktfördelning mellan demokratis institutioner.

Ett sätt att bedöma vilka stater som är icke-demokratiska är att detta begrepp ska omfatta alla stater som inte är att betrakta som demokratier. I avsaknaden av en allmänt vedertagen, såväl statsvetenskaplig som folkrättslig,¹⁴ definition av demokrati avses en granskning göras om det är möjligt att finna en modell för hur bedömningen ska göras som slår fast om en stat är en demokrati respektive en icke-demokrati. I denna granskning avses en genomgång göras av vilka kriterier som kan läggas till grund för en sådan bedömning liksom vilka folkrättsliga regler, främst mänskliga rättigheter, som är av särskild betydelse för att bedöma huruvida ett styrelseskick ska betraktas som demokratiskt eller ej.¹⁵

I direkt anslutning till denna genomgång kommer frågan om en stats kategorisering i demokrati respektive icke-demokrati ska bedömas utifrån en art- eller gradskillnad att behandlas. Detta leder till att en diskussion måste föras om såväl demokratier som icke-demokratier kan delas in i olika typer utifrån styrelseskick. Bakgrunden till detta är delvis att det är en omtvistad fråga i forskningen huruvida skillnaden mellan demokrati och diktatur ska betraktas som en art- eller gradskillnad.¹⁶ I detta sammanhang kommer en genomgång att göras av de ledande demokratimättningsprojekten som i dag finns att tillgå.

12.3 Demokratiteorier

Som framgår ovan syftar demokrati till att folket ska styra. Hur detta ska ske finns emellertid olika lösningar på. För den representativa demokratin uppkommer frågor bl.a. hur folkets representan-

¹⁴ Se Lindberg/Teorell respektive Cameron.

¹⁵ Se Cameron s. 13ff.

¹⁶ Se Lindberg/Teorell s. 9.

ter ska väljas. Vidare måste det bestämmas vilka frågor som ska överlämnas till folkets representanter för beslut och hur dessa beslut ska fattas. Hur detta kan organiseras finns det en uppsjö av demokratiteorier om. Nedan följer de 7 demokratiteorierna som Demokratiutredningen lyfte fram.¹⁷ I Demokratiutredningen anges även att det i praktiken är så att olika delar från olika teorier blandas med varandra. Det bör hållas i åtanke att demokratin ska vara neutral i förhållande till politikens innehåll och anger således inte vilka åsikter som ska avsegla i den politiska beslutsprocessen.¹⁸

Den *elitistiska demokratiteorin* ser demokratin som ett institutionellt arrangemang vars syfte är att fatta politiska beslut. Fokus i denna teori är maktelitens beslutsfattande. Det medborgarliga inflytandet är begränsat till valdeltagande och synen på medborgaren är att denne varken har tillräcklig kunskap eller förmåga att sätta sin in i de frågor som det ska beslutas om. Beslutsfattandet bör därför överlämnas till de folkvalda. Teorin förespråkar en representativ demokrati i dess allra striktaste bemärkelse, där medborgarnas politiska deltagande endast sträcker sig till att välja folkvalda.

Den *populistiska demokratiteorin* bygger på att maximera politisk jämlikhet och folklig suveränitet. Teorin framhåller en enkel majoritetsregel där allmänintresset likställs med majoritetens intresse. Minoriteternas anspråk tillgodoses genom vissa grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls. I demokratiutredningen anges att denna teori anser att ”demokratins syfte är kanske snarare att skydda allas vitala intressen än att tillgodose flertalets.”¹⁹

I den *liberala eller nyliberala demokratiteorin*²⁰ anses det finnas ett slags kontrakt mellan individer kring en gemenskap som har till uppgift att skydda deras naturliga rättigheter. Individens behov och rättigheter ska skyddas mot majoritetens ”tyranni”.²¹ Det finns

¹⁷ En sammanfattning av demokratiteorierna ges i SOU 2000:1, En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet s. 21 ff. Dessa framfördes ursprungligen i en forskningsrapporten *Demokrati* av Bo Lindensjö som återfinns i SOU 1999:77, Demokrati och medborgarskap, Demokratiutredningens forskningsvolym II. I sin rapport till utredningen har Lindberg/Teorell räknat upp en inte uttömmande lista över normativa demokratiteorierna, men som enligt dem ger en bra överblick av de viktigaste teorierna (de som anges är liberal demokrati, majoritetsdemokrati, konsensusdemokrati, deltagardemokrati, deliberativ demokrati och egalitär demokrati).

¹⁸ Se Hadenius, Axel, Demokrati – En jämförande analys, s. 75.

¹⁹ SOU 2000:1 s. 21.

²⁰ Demokratinutredningens indelning har varit omdiskuterat. Inte minst vad gäller att likställa den liberala demokratimodellen med den nyliberala.

²¹ Lindberg/Teorell s. 5.

inget objektivt allmänintresse som tar över och utöver att säkerställa lag och ordning ska staten göra så lite som möjligt för att inte individens privatsfär ska kränkas.

Det *kommunitära demokratiteoretiska* idealet tar sin utgångspunkt i att medborgarna tillhör en gemenskap och att grunden för demokratin utgörs av en kollektiv värdegemenskap. Genom att alla medborgare integreras i gemenskapens värden, praktiker och traditioner kan dessa tillsammans avgöra hur den gemensamma framtiden ska utformas. Teorin leder snarare till att finna gemensamma samförståndslösningar än att finna alternativ till majoritetens förda politik.

I den *deltagande demokratins teori* betonas att människan inte bara är en individ utan också en social varelse. Denna demokratisyn strävar efter att få ett maximalt folkligt deltagande i alla samhällets och politikens sfärer, vilket helst ska ske direkt. För att kunna utveckla sin potential behöver medborgarna leva i en gemenskap med andra i en anda av jämlikhet, tillit och gemensamma intressen. Ett aktivt medborgerligt engagemang eftersträvas även mellan valen. Att delta i de gemensamma besluten betraktas snarare som en plikt än en rättighet. Teorin medför att decentralisering förespråkas.

I *teorin om mångkulturell demokrati* är jämlikhet inte tillräckligt. Även de förtryckta och marginaliserade grupperna av medborgare måste tillförsäkras en positiv, kollektiv identitet. Detta kan t.ex. ske genom att etniska, kulturella eller religiösa minoriteter kan ges särskilda rättigheter. ”Staten ska inte negligera utan bekräfta medborgarnas olikheter. Det är rättvisa, inte lika behandling som måste till.”²²

Den *deliberativa demokratiteorin* betonar värdet av åsiktsutbyte och det politiska offentliga samtalet. Demokratin är i behov av offentliga arenor där åsikter och opinioner kan debatteras och ifrågasättas. Politiken kopplas ihop med diskussionen där ”demokratin ger ett ramverk för fri diskussion mellan jämlikar”.²³

²² SOU 2000:1 s. 22.

²³ Aa.

12.4 Typer av icke-demokratiska system

I sin rapport till kommittén urskiljer Lindberg och Teorell följande typer av icke-demokratiska regimer: monarkier, militärdiktaturer, enpartiregimer och hegemoniska respektive konkurrensutsatta elektorala autokratier. Av genomgången nedan framgår att icke-demokratiska stater inte består av en homogen grupp. Olika typer av icke-demokratiska stater har skapat olika institutioner och konstellationer av institutioner motsvarande de som finns i demokratiska stater. Vidare framgår av forskning att vissa auktoritära regimtyper är mer stabila och skapar större ekonomisk tillväxt än andra.²⁴

Den absolut monarkin, till skillnad från den konstitutionella monarkin, har historiskt varit den vanligaste styrelseformen. Den politiska beslutsmakten i en monarki koncentreras till en monark, furste, kejsare eller dylikt. Makten går sedan i arv inom familjen. Detta kan t.ex. baseras på förstfödslorett, det vill säga att makten går från monarken till någon av dennes direkta arvingar, eller att någon väljs från kungafamiljen såsom exempelvis sker i vissa monarkiska Gulfstaterna, såsom Kuwait, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten.

Under 1900-talet har militärregimer varit en vanlig form av auktoritärt styre. I dessa regimer koncentreras den politiska makten till de väpnade styrkorna, eller företrädare från dessa. En militärregim kan definieras som en regim där ”militära officerare är viktiga eller avgörande politiska aktörer i kraft av faktiskt utövande av eller hot om våld.”

En annan vanlig form av icke-demokratiskt styre under 1900-talet har varit enpartimodellen. I denna typ av regim utgår makten från ett parti där, enligt den traditionella enpartimodellen, ett litet antal medlemmar styr. Partiet styrs i sin tur av personer som väljs av partiet. Ett liknande system utgör de s.k. icke-partiregimerna. I dessa regimer är partier förbjudna och endast vissa utsedda enskilda individer får kandidera i val.

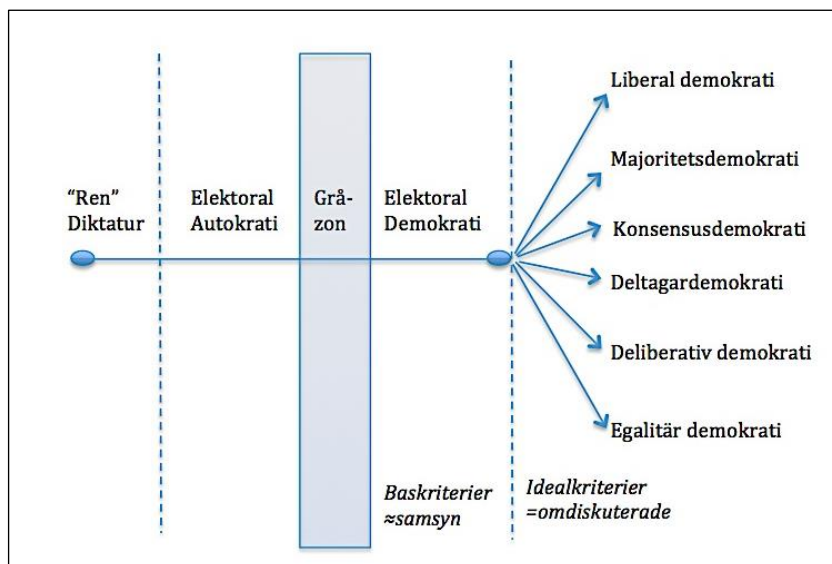
De ovan nämnda icke-demokratiska systemen skulle kunna kallas ”rena diktaturer” då dessa saknar flerpartival som är ett av de mest fundamentala elementen i en modern demokrati. Den van-

²⁴ Michael Wahman, Jan Teorell, Axel Hadenius, Authoritarian regime types revisited: updated data in comparative perspective, *Contemporary Politics* 2013 vol.19 nr 1, s. 19.

ligaste formen av icke-demokratier utgörs emellertid i dag av s.k. begränsade flerpartisystem. Andra benämningar är flerpartidiktaturer eller elektoral autokratier. Här tillåts flerpartival men p.g.a. av fusk eller andra oegentligheter i valen kan dessa inte anses vara fria och rättvisa och därmed saknas ett av de fundamentala elementen i en demokrati. Två underkategorier av denna regimtyp kan identifieras, dels hegemoniska elektoral autokratier, dels konkurrensutsatta elektoral autokratier. I en hegemonisk elektoral autokrati behärskas den politiska makten av ett dominerande parti som har monopol eller nästintill monopol. Dessa regimsystem skiljer sig från de ”rena” diktaturerna genom att formella flerpartival hålls, även om dessa saknar reell betydelse. I de konkurrensutsatta elektoral autokratier sker valen mer demokratiskt men oppositionen ges inte samma chanser som det styrande partiet. I dessa stater finns det ett starkare element av öppen konkurrens mellan det styrande partiet och oppositionen och dessa länder brukar oftare ha en friare media och offentlig debatt än en hegemonisk elektoral autokrati. Även politiskt motiverad repression sker i mindre utsträckning jämfört med den hegemoniska varianten.

De ovan redovisade icke-demokratiska regimtyperna förekommer även i olika ”blandningar”, s.k. hybridregimer. Detta framgår av figur 12.1 där hybridvarianterna åskådliggörs i de gråa zonerna.

Figur 12.1 Diktaturer samt Demokrati i basal kontra ideal bemärkelse



12.5 Demokratins grundkriterier

Även om det inte finns en allmänt accepterad definition av demokrati finns det kriterier som utgör en förutsättning för ett demokratiskt statsskick. Här kan uppmärksammas att det inom de ramar som ett demokratiskt styrelseskick ställer upp finns många olika sätt att förverkliga folkviljan. Vilka dessa grundkriterier (eller bas-kriterier) är finns det en relativt bred enighet hos samhällsvetare om. Dessa kriterier tar främst sikte på vilka procedurregler som måste vara uppfyllda för att man ska kunna säga att en stat är demokratisk. Inte sällan brukar samhällsvetare referera till de kriterier som statsvetaren Robert Dahl lyft fram. Dessa anses vara de mest citerade i den statsvetenskapliga forskningen och omfattar de grundläggande institutioner som krävs för att en demokrati ska kunna fungera.²⁵ Dessa omfattar;

- förekomsten av öppna rättvisa val med allmän och lika rösträtt,

²⁵ Lindberg/Teorell.

- att dessa val är ”effektiva” i bemärkelsen att de avser statens ledande befattningar, och att dessa i sin tur har kontroll över landets territorium,
- att ett antal politiska fri- och rättigheter upprätthålls även mellan valen, i synnerhet åsiktsfrihet (vilket inkluderar yttrande- och pressfrihet), organisations- och mötesfrihet, och en därmed sammanhängande frihet från förtryck och repression.²⁶

Om dessa grundkriterier är uppfyllda kan vi tala om en elektoral demokrati eller valdemokrati. De ovan nämnda kriterierna kan delas in i dels en politisk dimension, dels en rättighets dimension. Medan de politiska komponenterna reglerar hur majoritetsprincipen ska fungera kan rättighetsperspektivet sägas vara en motvikt mot att inte ett majoritetsvälde skapas. Rättighetsdimensionen innefattar de grundläggande mänskliga rättigheter och då inte minst de olika opinionsfriheterna, dvs. tanke-, samvets-, religions-, yttrande-, åsikts-, förenings- och mötesfrihet. Dahl förespråkade att begreppet demokrati endast skulle användas som ett idealtillstånd och värderas utifrån normativa kriterier, medan de stater som uppfyllde baskriterierna skulle benämnas polyarki.²⁷ Enligt Dahl är demokrati en teoretisk utopi som ingen stat kan leva upp till. I dag används emellertid begreppet demokrati mer vitt, men Dahls uppdelning mellan grund- respektive idealkriterier lever kvar. Vad idealkriterierna ska omfatta är emellertid mer omtvistat än de allmänt accepterade grundkriterierna.²⁸ Beroende på vilka ideal-

²⁶ Lindberg/Teorell.

²⁷ Dahl talar om fem centrala kriterier för en demokrati;

1. *Effektivt deltagande*. Medborgarna ska ha samma möjligheter att, under hela beslutsprocessen fram tills dess att ett beslut är fattat, kunna uttrycka sin åsikt, förespråka ett alternativa lösningar samt föra upp frågor på dagordningen.
2. *Lika rösträtt*. Alla medborgares röst ska väga lika och samtliga medborgare ska vid det slutgiltiga beslutsfattandet ha lika stor möjlighet att uttrycka ett val som väger lika tungt som de val som andra medborgare gör, och enbart dessa val ska ligga till grund för beslutet.
3. *Upplyst förståelse*. Varje medborgare bör (inom rimlig tidsram) ha samma möjligheter att upptäcka och förstå vilket val som bäst tjänar hans eller hennes personliga intressen.
4. *Kontroll över dagordningen*. Medborgarna ska ha möjlighet att bestämma på vilket sätt ärenden ska föras upp på den demokratiska beslutsprocessens dagordning.
5. *Inkludering*. Jämlikheten ska omfatta alla medborgare och alla medborgare ska vara politiskt likvärdiga.

se bl.a. Dahl, Robert A., *Democracy and its critics* s. 222 samt *On Democracy*, (1989) s. 85.

²⁸ Se bl.a. Lindberg/Teorell s. 7.

kriterier som väljs leder dessa fram till olika modeller av representativa demokratier. Detta framgår av figur 12.1.

12.6 Internationell rätt och demokrati

12.6.1 Inledning

Den traditionella internationella rätten reglerar förhållanden *mellan* och inte *inom* stater. Detta har medfört att frågan om demokrati har lyst med sin frånvaro i den traditionella folkrätten.²⁹ Frågan om en stats statskick har ansetts utgöra statens interna angelägenheter och har helt enkelt inte ansetts omfattas av folkrätten. Att andra stater skulle blanda sig i en annan stats inre angelägenheter skulle strida mot den grundläggande suveränitetsprincipen.

I folkrätten kan sägas att staters statskick inte är relevant. Oavsett en stats statskick så är det den verkställande makten (genom i allmänhet stats-, regeringschefen eller utrikesministern) som har rätt att företräda staten i internationella frågor samt folkrättsligt binda staten för framtiden genom att t.ex. ratificera konventioner. Av folkrättsliga principer följer att en stat inte kan åberopa nationell lagstiftning för att underlåta att uppfylla sina internationella förpliktelser, att det är den verkställande makten och inte individer som har processuella rättigheter, samt att den grundläggande principen om icke-intervention i vissa fall kan komma att skydda icke-demokratiska stater.³⁰

Liksom i den statsvetenskapliga litteraturen kan den folkrättsliga diskursen delas in i huvudsakligen två synsätt på demokrati. Dels ett som tar sin utgångspunkt i en formell definition med utgångspunkt i procedur- eller förfaranderegler (syftande till att reglera hur val genomförs), dels en materiell där även frågan om hur en stat styrs ska vägas in i bedömningen.³¹ Den formella defini-

²⁹ Se t.ex. professor Iain Camerons rapport till KEX, Expertrapport till Krigsmaterielexportöversynskommittén och Jan Wouters, Bart De Meester och Cedric Ryngaert, *Democracy and International Law*, Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreements and Development, Working Paper No 5, June 2004.

³⁰ Dessa exempel nämns av J.Crawford i *Democracy and International Law*, 44 BYBIL 113–133, 1993. I sin rapport framhåller även professor Iain Cameron dessa, se s. 2.

³¹ Se bl.a. Mathew Saul, *The Search for an International Legal concept of democracy: Lessons from the post-conflict reconstruction of Sierra Leone*, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13 2012.

tionen förespråkar att fria och rättvisa val är ett tillräckligt kriterium för demokrati, medan det materiella synsättet går ett steg längre och även väger in principer som politisk jämlikhet och folkets suveränitet. Således anses fria och rättvisa val vara nödvändigt för demokrati, men inte tillräckligt för att en stat ska anses kunna betraktas som en demokrati.³²

Professor Iain Cameron ansluter sig till den materiella synen och drar i sin rapport till kommittén slutsatsen att ”Mycket talar ... för att demokrati inom folkrätten omfattar mer än enbart formella faktorer.”³³ Till stöd för detta nämns den praxis som utvecklats i bl.a. mänskliga rättighetsdomstolar och i FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. Exakt vilka de materiella värdena är som måste uppfyllas för att uppnå demokrati råder det dock ingen enighet om. Följaktligen konstaterar han att det inte finns någon allmängiltig definition av demokrati i folkrätten. Samtidigt framhåller han att det inte föreligger några folkrättsliga hinder från att en stat ikläder sig ett åtagande eller en förpliktelse som medför att demokrati definieras. För att en sådan definition ska få allmän giltighet krävs emellertid att ett traktat får en universell eller nästan universell anslutning.

12.6.2 Förenta Nationerna och demokrati

Till skillnad från medlemskap i EU³⁴ kan konstateras att det inte föreligger något krav på att en stat är demokratisk för att bli medlem av Förenta Nationerna. I FN-stadgan finns inte något krav på ett demokratiskt statskick för att beviljas medlemskap i organisationen. Demokrati anses icke desto mindre anses utgöra en av Förenta Nationernas grundläggande värderingar. Detta framhölls bl.a. i 2005 års World Summit där det konstaterades att främjandet

³² Se Cameron s. 12.

³³ Aa s. 13.

³⁴ I de s.k. Köpenhamnskriterierna fastslogs att alla länder som vill bli medlemmar i EU måste uppfylla villkoren i artikel 49 och principerna i artikel 6.1 i EU-fördraget. Vid EU-toppmötet i Köpenhamn 1993 fastställdes anslutningskriterier och de förstärktes sedan vid toppmötet i Madrid 1995. För att få bli medlem i EU måste ansökarlandet bl.a. uppfylla de s.k. politiska kriteriet som innebär att ett land måste ha stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och minoritetsskydd.

av mänskliga rättigheter, rättsstaten och demokrati är sammanlänkande och ömsesidigt förstärkande.³⁵

FNs generalförsamling och Rådet för mänskliga rättigheter, och dess föregångare Kommissionen för mänskliga rättigheter, har lagt fram ett antal dokument för att utifrån mänskliga rättigheter främja en gemensam förståelse för de grundläggande principer och normer som utgör grunden för demokrati. Här kan bl.a. nämnas generalförsamlings resolution *Promoting and consolidating democracy* från 2001.³⁶ Resolutionen uppmanar bl.a. medlemsstaterna att främja pluralism, skydda alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, maximera deltagande av personer i beslutsfattande och utveckla effektiva offentliga institutioner. Vidare uppmanas stater att bl.a. stärka rättsstaten, utveckla och vidmakthålla valsysteem som möjliggör fria och rättvisa val, stärka demokrati genom god samhällsstyrning (good governance) och främjandet av en hållbar utveckling.

I början av 2000-talet antogs ett antal resolutioner av Kommissionen för mänskliga rättigheter i vilka kommissionen föreslog rättsliga, institutionella och praktiska åtgärder som stater kunde vidta för att konsolidera demokrati.³⁷ Vidare fastslogs i en resolution från 2002³⁸ att följande element utgör väsentliga delar i en demokrati;

- respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter,
- föreningsfrihet,
- yttrandefrihet,
- tillgång till makt och utövandet i enlighet med rättsstatsprincipen,
- genomförandet av fria och rättvisa val genom allmän rösträtt och genom sluten omröstning som ett uttryck av folkviljan,

³⁵ World Summit Outcome Document, A/RES/60/1, para 119 ” We recommit ourselves to actively protecting and promoting all human rights, the rule of law and democracy and recognize that they are interlinked and mutually reinforcing and that they belong to the universal and indivisible core values and principles of the United Nations, and call upon all parts of the United Nations to promote human rights and fundamental freedoms in accordance with their mandates.”

³⁶ A/RES/55/96.

³⁷ Se Kommissionen för mänskliga rättigheter resolution 2000/47.

³⁸ Kommissionen för mänskliga rättigheter resolution 2002/46 para 1.

- ett pluralistiskt system innehållande politiska partier och organisationer,
- maktindelning,
- rättsväsendets oberoende,
- öppenhet och ansvarsutkrävande i den offentliga förvaltningen,
- fria, oberoende och pluralistiska media.

Även FN:s generalförsamling har i en resolution framhållit vissa grundläggande mänskliga rättigheter som förutsättningar för demokrati.³⁹

The essential elements of democracy include respect for human rights and fundamental freedoms, inter alia, freedom of association and peaceful assembly and of expression and opinion, and the right to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives, to vote and to be elected at genuine periodic free elections by universal and equal suffrage and by secret ballot guaranteeing the free expression of the will of the people, as well as a pluralistic system of political parties and organizations, respect for the rule of law, the separation of powers, the independence of the judiciary, transparency and accountability in public administration, and free, independent and pluralistic media.

Under 2012 antog FN:s råd för mänskliga rättigheter resolutionen *Human rights, democracy and the rule of law* där de ovan redovisade punkterna ånyo betonades samt att rådet även framhöll tanke-, samvets- och religionsfrihet som viktiga element i en demokrati.

12.6.3 Demokrati och mänskliga rättigheter

Den svenska uppfattningen är att respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och en fungerande rättsstat förutsätter och ömsesidigt förstärker varandra.⁴⁰ I en fungerande demokrati är en förutsättning att staten respekterar de mänskliga rättigheterna. Omvänt är sambandet från demokrati till respekten för mänskliga rättigheter lika uppenbar. I en demokrati med väl fungerande demo-

³⁹ Enhancing the Role of Regional, Subregional and Other Organizations and Arrangements in Promoting and Consolidating Democracy, UN Doc A/RES/59/201, 20 december 2004.

⁴⁰ Se bl.a. regeringens skrivelse 2007/08:109, Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik, s. 5.

kratiska beslutsprocesser förstärks skyddet av de mänskliga rättigheterna.⁴¹ I detta sammanhang bör det framhållas att mänskliga rättigheter är odelbara och ömsesidigt samverkande. En stat kan inte välja vilka rättigheter som den efterlever utan alla mänskliga rättigheter har samma värde.⁴²

Som ovan framhållits har den traditionella folkrätten inte särskilt behandlat demokrati. Utvecklingen av mänskliga rättigheter har emellertid medfört att folkrätten genom denna utveckling numera reglerar rättigheter som anses vara grundläggande krav för en demokrati. Genombrottet för de mänskliga rättigheterna kan sägas ha kommit att i viss mån erodera såväl suveränitets- som icke-interventionsprincipen.

Demokratis betydelse understryks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Av artikel 21 följer att folkviljan ska ligga till grund för den offentliga maktutövningen i varje stat och uttryckas genom fria och återkommande val.

1. Var och en har rätt att delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud.
2. Var och en har rätt till lika tillträde till offentlig tjänst i sitt land.
3. Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Folkviljan skall uttryckas i periodiska och verkliga val, som skall genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning eller ett likvärdigt fritt röstförfarande.

De rättigheter som i övrigt ingår i en demokratisk samhällsordning, såsom yttrande-, tryck- och församlingsfriheterna, ingår i såväl FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som dess konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR).

- Yttrandefrihet (artikel 19).
- Rätten till fredlig sammankomst/mötesfrihet (artikel 21).
- Rätten till föreningsfrihet (artikel 22).

⁴¹ I regeringens skrivelse 2003/04:110 Demokratipolitik framhålls ”Demokrati förutsätter förverkligande av de mänskliga rättigheterna. Samtidigt förutsätter de mänskliga rättigheterna ett demokratiskt styrelseskick och stärks av en demokrati baserad på ett brett medborgerligt deltagande”, s. 122.

⁴² Dessa principer slogs fast vid Världskonferensen om de mänskliga rättigheterna år 1993 och bekräftades bland annat vid FN:s senaste toppmöte 2005. Se även regeringens skrivelse 2007/08:109, Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik, s. 27.

- Rätten att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud (artikel 25 a).
- Rätten att rösta och bli vald i fria val (artikel 25 b).

Den överväldigande majoriteten av världens länder har anslutit sig till ICCPR.⁴³ Innehållet i vad som avses med rätten till politisk deltagande måste emellertid tolkas. Under det kalla kriget kan konstateras att stater grovt kunde delas in i två grupper, dels en grupp som ansåg att politiskt deltagande förutsätter ett flerpartisystem, dels de stater som ansåg att politiskt deltagande även kan ske i en enpartistat. Både dessa synsätt ansågs under det kalla kriget vara förenliga med t.ex. artikel 25 i ICCPR. Ett enpartisystem betraktades som förenligt så länge det gavs utrymme för olika fraktioner inom partiet.⁴⁴

I Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna återfinns yttrandefriheten i artikel 10 och förenings- och mötesfriheten i artikel 11. I artikel 3 i Europakonventionens första protokoll förbinder sig konventionsstaterna ”att anordna fria och hemliga val med skäliga tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck till sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen”. Europadomstolen har slagit fast att denna artikel skapar individuella rättigheter,⁴⁵ även om dessa kan begränsas kan detta endast ske så länge de inte är godtyckliga, oproportionerliga eller på annat sätt undergräver rättigheten.⁴⁶ Till skillnad från flertalet andra civila och politiska rättigheter skiljer sig den rättighet som följer av artikel 3 i första protokollet sig åt då den ålägger konventionsstaterna att anordna demokratiska val.⁴⁷ Ifråga om val- eller valsysteem, regler om trösklar för att få plats i den lagstiftande församlingen fastställer artikeln inte några bestämda regler. Europadomstolen har uttalat att:

⁴³ Denna konvention är nästan universellt antagen. Den 9 augusti 2013 hade konventionen 167 fördragsslutande parter.

⁴⁴ Se *Democracy and International Law*, Jan Wouters, Bart De Meester and Cedric Ryngaert, Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreements and Development, Working Paper No 5, June 2004, s. 7.

⁴⁵ Se *Mathieu Mohin och Clerfayt v. Belgium*, 2 mars 1987, A/113.

⁴⁶ *Cameron* s. 7.

⁴⁷ *Mathieu Mohin och Clerfayt v. Belgium*, para. 50.

There are numerous ways of organising and running electoral systems and a wealth of differences, inter alia, in historical development, cultural diversity and political thought within Europe which it is for each Contracting State to mould into its own democratic vision ... For the purposes of applying Article 3 of Protocol No. 1, any electoral legislation must be assessed in the light of the political evolution of the country concerned, so that features that would be unacceptable in the context of one system may be justified in the context of another, at least so long as the chosen system provides for conditions which will ensure the "free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature"... Furthermore, since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must have regard to the changing conditions within the respondent State and within Contracting States generally and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved. In this regard, one of the relevant factors in determining the scope of the authorities' margin of appreciation may be the existence or non-existence of common ground between the laws of the Contracting States ...⁴⁸

I frågan om allmän rösträtt har Europadomstolen tillåtit att denna begränsas på olika sätt, bl.a. avseende ålder och om statens medborgare har bosatt sig i en annan stat, att personer som dömts för vissa brott förlorar sin rösträtt, och s.k. "lustration" som medför att tjänstemän i tidigare icke-demokratiska regimer förbjuds att kandidera till parlamentet. Europadomstolen har även framhållit att en demokrati inte kan vara ett rent majoritetsstyre utan att det måste finnas en balans:

Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position.⁴⁹

Någon uttrycklig rättighet till ett demokratiskt styrelseskick fastslås varken i Europakonventionen, eller dess efterföljande protokoll. Dock återfinns begreppet demokrati. I konventionens ingress (preamble) framhålls att de grundläggande friheterna bl.a. bäst bevaras genom en "verklig politisk demokrati". Europadomstolen har även framhållit att demokrati är den enda politiska modellen som

⁴⁸ Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece No. 42202/07, 15 MArch 2012, para. 66.

⁴⁹ Chassagnou and others v. France, Reports 1999, 29 april 1999, Applications nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, para112.

övervägs av konventionen och därmed det enda styrelseskick som är förenlig med den.⁵⁰ Demokratibegreppet återfinns i konventionen i kontexten att vissa rättigheter, såsom yttrande-, förenings- och mötesfriheten, får inskränkas om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Vad som ska betraktas som ett demokratiskt samhälle framgår emellertid inte och inte heller Europadomstolen har definierat begreppet. Dock har Europadomstolen konstaterat att yttrandefriheten utgör en av de grundläggande principerna på vilken ett demokratiskt samhälle vilar⁵¹ och den fria politiska debatten utgör kärnan i ett demokratiskt samhälle.⁵²

Utöver de ovan nämnda mänskliga rättigheter påverkar även andra mänskliga rättigheter i vidare perspektiv hur demokratisk en stat är. Rättigheter såsom rätten till en rimlig levnadsstandard, hälsovård och utbildning påverkar möjligheterna för hur människor kan utöva sina politiska rättigheter. Här kan argumenteras att en förutsättning för att människor ska kunna utöva dessa rättigheter är att de har såväl kunskap som möjlighet. Hit hör t.ex. rätten till utbildning som får anses utgöra en av de rättigheter som påverkar huruvida en demokrati kan beskrivas som välfungerande och stark.

12.7 Går det att objektivt avgöra en stats demokratiska status?

Demokratibegreppet är omtvistat. Få stater, om någon, eftersträvar att förknippas med prefixet "icke" då demokrati kommer på tal. Som framgår ovan finns det ingen allmängiltig statsvetenskaplig eller folkrättslig definition av demokrati. Inom forskningen finns olika syn på när en demokrati kan sägas ha konsoliderats i en viss stat. Medan vissa anser att det är de institutionella aspekter – bl.a. fria och rättvisa val, maktfördelning, möjlighet till ansvarsutkrävande – hävdar andra att det inte är tillräcklig att enbart titta på institutioner utan även hur dessa fungerar i praktiken, hur medborgarnas faktiska möjligheter att delta i det politiska livet är.

⁵⁰ United Communist Party of Turkey and others v. Turkey, 30 Januari 1998, (133/1996/752/951) para. 45.

⁵¹ Handyside v. United Kingdom, 7 December 1976, Application no. 5493/72, para. 49.

⁵² Lingers v. Austria, 8 July 1986, Application no. 9815/82, para. 42.

I avsnittet redogörs för några olika demokratiindex och hur dessa går tillväga för att bedöma staters demokratiska status.

12.7.1 Att mäta demokrati

Det finns olika skolor avseende hur bedömningen ska göras för att mäta demokrati. Den ena skolan förespråkar att en formell eller minimalistisk bedömning görs, medan den andra skolan inkluderar även en substantiell eller materiell del. En minimalistisk syn bygger på att bedömningen sker utifrån objektiva kriterier, men bedömningen innefattar trots det oftast subjektiva inslag. Denna bedömning tar sikte på hur styrelseskicket och hur de kollektiva besluten ska fattas. I den materiella bedömningsmodellen beaktas i än större utsträckning subjektiva bedömningar. Värt att observera är att även de samhällsvetare som förespråkar en minimalistisk syn anser att valen måste vara konkurrensutsatta.

I sin rapport framhåller Lindberg och Teorell att en underliggande trend är att de institutionella skillnaderna mellan auktoritära stater och de demokratiska staterna avsevärt har minskat de senaste decennierna.⁵³ Denna utveckling torde ha samband med den genomgripande förändring som skett sedan 1970-talet, där allt fler stater demokratiseras. Demokratiseringsvågen har skett över alla kontinenter med en början i Sydeuropa, för att därefter under 1980-talet sprida sig till Latinamerika och få ny skjuts bl.a. i Europa under början av 1990-talet i anslutning till Sovjetunionens upplösning och Berlinmurens fall. Förändringsvågen har också spritt sig till delar av Asien och Afrika där över 50 militärregimer eller enpartistater öppnats upp för flerpartival. Denna utveckling brukar benämnas den ”tredje demokratiseringsvågen” och myntades av samhällsvetaren Samuel Huntington.⁵⁴

Den beskrivna utvecklingen har medfört att auktoritära och diktaturstater i allt större utsträckning har kommit att bli ”hybridregimer” där demokratiska institutioner finns på plats, men där dessa på olika sätt sätts ur spel. Allmänna val hålls t.ex. regelbundet men sätts ur spel genom olika former av valfusk. Detta har medfört

⁵³ Lindberg/Teorell, s. 4.

⁵⁴ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press 1991.

att den ”vanligaste typen av diktatur i världen i dag är förklädd till demokrati”.⁵⁵

I den samhällsvetenskapliga forskningen är en central och omvistad fråga huruvida skillnaden mellan diktatur och demokratier ska ses som en art- eller en gradskillnad. Även om det finns argument som talar för en syn där man betraktar demokrati respektive diktatur som en artskillnad så menar Lindberg och Teorell att det finns fler övertygande argument som talar för att demokrati respektive diktatur bör ses som ”ändpoler på en underliggande skala”⁵⁶, dvs. som en gradskillnad. Som utgångspunkt för denna syn kan tas att samtliga som definierat vad en demokrati är inte helt kunnat undvika gradskillnadsperspektivet.⁵⁷ Det främsta argumentet torde vara att det i en graderad skala går att dela in stater på ett mer representativt sätt. I de demokratiindex som redogörs för nedan finns en stor enighet om de stater som hamnar långt ut på en skala, dvs. de stater som skulle kunna betecknas som rena diktaturer eller starka demokratier. Mellan dessa ytterligheter återfinns emellertid en majoritet av världens stater. Dessa staters styrelse-skick skiljer sig i sin tur åt inbördes och de kan vara mer eller mindre demokratiska eller auktoritära. Vissa stater kan ur ett formellt synsätt ha alla demokratiska institutioner på plats men där dessa inte fungerar på ett sådant sätt som krävs för en demokrati.

Merparten av de demokratiindex som kommer att redogöras för nedan tar sikte på att bedöma om en stat kan betraktas som en elektoral demokrati eller valdemokrati. I sin rapport framhåller Lindberg och Teorell att en uppdelning även kan göras mellan demokratins bas- respektive idealkriterier. Avseende idealkriterierna råder emellertid inte den samsyn mellan samhällsvetare som finns vad gäller baskriterierna. Medan baskriterierna kan ses som operationella kriterier, är idealkriterierna normativa.⁵⁸ De senare möjliggör att bedöma vilken demokratimodell som en viss stat kan kategoriseras in i. I figur 12.1 åskådliggörs de olika typer av representativa demokrati-modeller som finns beroende på vilka idealkriterier som förordas.⁵⁹

⁵⁵ Lindberg/Teorell, s. 4.

⁵⁶ Aa s. 10.

⁵⁷ Adam Przeworskis dikotoma definition av demokrati framhålls som nedbrutet. Ändå medför hans mätmetod ett visst inslag av gradskillnadsperspektivet. Se Lindberg/Teorell, s. 10.

⁵⁸ Aa s. 6.

⁵⁹ Begreppet representativ demokrati används här som ett paraplybegrepp som inbegriper samtliga varianter av demokrati som framgår i figur 12.1.

12.7.2 Olika demokratiindex

Termen *demokratiindex* har en flertydig betydelse. Bl.a. anger termen ett *demokratimått*, dvs. att staten X har demokratiindex 4,35, staten Y har demokratiindex 8,72, staten Z har demokratiindex 6,77 osv. Demokratimåttet kan anses åskådliggöra hur pass demokratisk en stat bedöms vara. Det råder en korrelation mellan demokratimåttet (det framräknade värdet) och statens *demokratiska status*. Ett högre tal får generellt antas tyda på att staten är mer demokratisk jämfört med en annan stat som erhåller ett lägre tal.

Termen demokratiindex används även som benämning för de subjekt som tar fram demokratimåtten. Demokratimåtten tas fram genom en bedömning och värdering av olika komponenter som respektive demokratiindex anser vara nödvändiga för en demokrati.

I detta avsnitt behandlas termens båda betydelser. För att tydliggöra vad som avses används benämningen *demokratimått* då mätvärdena åsyftas och benämningen *demokratiindex* för de subjekt som tar fram mätvärdena.

Förekomsten av demokratiindex

Det kan konstateras att det finns åtminstone ett drygt tjugotal demokratiindex i världen. Sju av dessa är de vanligast förekommande. Dessa sju demokratiindex har också det gemensamt att de täcker in många länder samt att de täcker in mer än ett år. Dessa index är:

- Polity IV
- Vanhanen
- Preworski m.fl.
- Boix, Miller och Rosato
- Bertelsmann Transformation Index
- Economist Intelligence Unit
- Freedom House

Därutöver finns det ytterligare demokratiindex som också uppvisar de egenskaper som kännetecknar de nu uppräknade demokratiindexen, varav ett är demokratiindexet Varieties of Democracy.

Detta demokratiindex är för närvarande under uppbyggnad och det fullständiga indexet beräknas kunna presenteras under hösten 2015.

Den fortsatta framställningen avser de nu åtta angivna subjekten.

Hur tas demokratimåttet fram

Utgångspunkten för ett demokratimått är att fastställa en definition av demokrati. Detta möjliggör att måttet mäter det som är syftet med det. Demokratimåttet tas fram genom en process i flera steg, där varje steg i processen innefattar ett antal avgöranden och bedömningar. Den inledande bedömningen består således i att definiera vad demokrati är. Utifrån demokratidefinitionen (konceptet) identifieras de komponenter som definitionen består av. Komponenterna bryts i sin tur ned i indikatorer. Oftast krävs flera indikatorer för att mäta en komponent. Härefter måste det beslutas hur mätningen av den bestämda demokratidefinitionen ska ske. Detta inkluderar hur mätningen ska operationaliseras samt rent praktiskt ska genomföras. Komponenterna *aggregeras* slutligen – dvs. vägs samman. Demokratimåttet utgörs av det slutliga resultatet av aggregeringen.

De för- respektive nackdelar som ett visst demokratiindex har kan bedömas dels utifrån validitet, dvs. om indexet mäter det som är syftet, dels reliabilitet, dvs. att mätningen inte ger systematiska eller slumpmässiga fel i val av mätprocess. Av avgörande betydelse för ett demokratimåtts validitet är givetvis valet av indikatorer. En grundförutsättning för att utvärdera en indikator är att det finns tillgänglig och tillförlitlig information. Avsaknad av information eller om den inte är tillförlitlig medför givetvis att reliabiliteten går ned. Valet av objektiva eller subjektiva indikatorer har också betydelse, inte minst vad gäller måttets reliabilitet. Fördelen med objektiva indikatorer är att dessa har mindre problem med att mätfel uppstår. Medan de subjektiva indikatorerna kräver att någon gör en subjektiv bedömning och risken för mätfel ökar därmed. För att kunna mäta de objektiva indikatorerna krävs emellertid tillgänglig och tillförlitlig information. Saknas detta skapas risk för mätfel. Fördelen med subjektiva indikatorer är bl.a. att dessa kan väljas för att i större utsträckning få med det som demokratimåttet avser

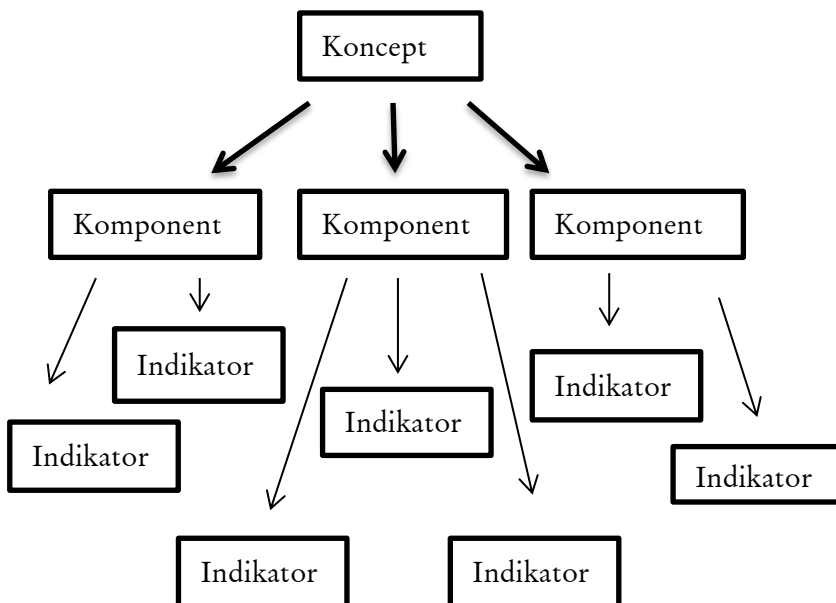
mäta. Övergripande kan sägas att detta får till följd att objektiva indikatorer oftast skapar reliabilitet i ett mått, medan de subjektiva indikationerna i större utsträckning har bättre validitet då dessa fångar upp de aspekter som demokratimåttet avser mäta.

Andra viktiga aspekter att beakta vid bedömningen av ett demokratiindex är möjligheten för andra forskare att utvärdera ett index (replikering). Av intresse vid bedömningen av ett demokratiindex utgör således om det finns information om bl.a. hur olika indikatorer har värderats, vem som har gjort bedömningen i fråga om subjektiva indikatorer, liksom vilken information som använts för att bedöma de objektiva indikatorerna. Vidare är syftet med ett demokratiindex av avgörande för huruvida det specifika indexen kan användas som referens eller bedömningsgrund. Avseende ett index tillförlitlighet är det även av intresse vilka som står bakom indexet samt hur detta finansieras.

Nedan görs en kort sammanfattning av de ovan nämnda demokratiindexen främst utifrån måttens syfte och de komponenter och indikatorer som ligger till grund för mätningen.⁶⁰

⁶⁰ En mer fullständig genomgång återfinns i Demokratiindex – Rapport till Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel, 31 januari 2014, Agnes Cornell.

Figur 12.2 Processen att operationalisera ett koncept



Källa: Agnes Cornell.

Polity IV

Det grundläggande syftet med demokratiindexet Polity var från början att studera politiska systems överlevnad. Polity har utvecklats över tiden och den senaste versionen är Polity IV. Indexen sponsras av Political Instability Task Force som finansieras av USA:s underrättelseorganisation Central Intelligence Agency.

I Polity IV definieras demokrati utifrån tre olika komponenter som synes täcka in samtliga baskriterier som redovisas ovan. Den första komponenten mäter de institutioner och procedurer i vilka medborgarnas möjlighet att välja sina politiska ledare och uttrycka sina politiska preferenser mäts. För att detta ska vara möjligt krävs att det finns en reell politisk tävlan som bl.a. kan mätas genom politiskt deltagande och förekomsten av politiska friheter. Den andra komponenten mäter de institutionella begränsningar som finns av den exekutiva maktutövningen. I den tredje komponenten bedöms om de medborgliga friheterna garanteras samtliga medborgare. De

valda indikatorerna bygger uteslutande på forskares subjektiva bedömningar.

I urvalet av indikatorer så återspeglar dessa inte riktigt den valda demokratidefinitionen då vissa rättigheter inte återfinns när demokratidefinitionen ska operationaliseras. Orsaken till detta är att forskarna i projektet hävdar att detta i stället kommer att framgå i de indikatorer som mäter de institutionella förutsättningarna. Bedömningen av en stat sker utifrån två dimensioner, dels en demokrati-dimension (institutionalized democracy) dels en auktoritär dimension (autocracy). Utifrån dessa dimensioner görs en aggregering av komponenterna och indikatorerna till ett demokratimått. Skalan delar in stater i 5 olika statsskick, fullständig demokrati (full democracy), demokrati (democracy), öppen anokrati (open anocracy), slutna anokrati (closed anocracy) och autokrati (autocracy).

En farhåga som framförts mot Polity IV av andra forskare är de svårigheter som föreligger att inhämta den mängd information som krävs för att mäta samtliga aspekter som indexet avser mäta. Vidare kan konstateras att den subjektiva bedömning som görs vid kodningen av indikatorer skapar en hög grad av utrymme för tolkningar som därigenom medför att reliabiliteten kan ifrågasättas.

Vanhanen

Det ursprungliga syftet med Vanhanens demokratiindex var att det skulle användas vid studier om orsaker till demokratins uppkomst. Vanhanens definition av demokrati är att det är ett politiskt system där ideologiskt och socialt olika grupper har rätt att tävla om den politiska makten, och där institutionella maktbärare väljs av folket och är ansvariga till folket. Indexet har utvecklats av professor Vanhanen och han har samarbetat med Peace Research Institute (PRIO) i Norge och har även fått stöd från Joint Nordic Committee of Social Science Research Councils (NOS-S).

Den använda demokratidefinitionen överensstämmer till del med de baskriterier som redogjorts för ovan. Detta demokratimått tar utgångspunkt i Dahls teorier. De två komponenterna som mäts är dels konkurrens (competition) mellan de politiska partierna, dels medborgarnas deltagande (participation). Dessa två komponenter mäts med två indikatorer som baseras på kvantitativ data. På

grund av den mätmetod som används så värderas valdeltagandet i en stat högt medan kränkningar mot mänskliga rättigheter inte ges samma vikt.

Komponenterna och indikatorerna bedöms i huvudsak utifrån observerbara fakta och den information som dessa bygger på (dvs. främst valdeltagande och vem eller vilka partier som medborgarna röstat på) är som regel lätt att få tag på. Viss bedömning sker genom subjektiva bedömningar av forskare. Detta sker dels i avgörandet om ett val ska betraktas som allmänt och fritt, dels krävs en subjektiv bedömning vid avgörandet om hur makten är fördelad i staten mellan den lagstiftande respektive den exekutiva makten. Således kan sägas att Vanhanens demokratiindex är relativt fritt från tolkningar vid bedömningen av de olika komponenterna och indikatorerna.

Przeworski m.fl.

Syftet med Przeworskis demokratimått är att undersöka vilka effekter demokrati har inom olika samhällsområden, t.ex. hur en stats ekonomiska situation kan komma att påverka den politiska utvecklingen. Indexet finansieras av forskningsmedel.

Detta demokratimått är dikotomt. Den demokratidefinition som en av de forskare som utvecklat indexet utgår ifrån är ”a regime in which some governmental offices are filled as a consequence of contested elections”. För att ett val ska anses vara konkurrensutsatt krävs att det finns en opposition som har en rimlig chans att vinna ett val liksom att tillträda valbara poster. Przeworskis definition får anses utgå från en minimalistisk definition av demokrati. Det kan inte sägas omfatta samtliga baskriterier. För att ett statsskick enligt detta mått ska anses vara en demokrati krävs att den exekutiva makten måste vara direkt eller indirekt vald i allmänna val, att den legislativa makten måste vara vald, samt att det måste finnas mer än ett parti. Enligt detta mått kommer en stat där den sittande regimen aldrig förlorat makten att definieras som en icke-demokrati. En stat kodas enligt detta mått som demokratiskt om det uppfyller tre villkor. Utifrån konkurrenskomponenten ska två indikatorer vara uppfyllda för att en stat ska kodas som en demokrati. Dels ska den exekutiva makten vara direkt eller indirekt vald i allmänna val

som är ansvarig antingen direkt gentemot medborgarna eller till den lagstiftande församlingen, dels ska den lagstiftande församlingen vara vald i fria och rättvisa val. Utifrån deltagarkomponenten ska en indikator kontrollera om en majoritet av de vuxna medborgarna ha rätt att rösta.

Indikatorerna är såväl objektiva som subjektiva men är i stor utsträckning observerbara och det krävs relativt sett lite information för att kunna koda en stat enligt detta demokratimått.

Bertelsman, BTI

BTI:s demokratiindex, Democracy Status, tillsammans med två andra index som tillhandahålls av BTI syftar till att informera om den demokratiska och marknadsekonomiska utvecklingen i utvecklings- och transitionsstater i syfte att bl.a. hjälpa beslutsfattare i utarbetandet av utvecklingsstrategier.

BTI använder en mycket bred definition av demokratibegreppet. I detta mått ingår statens kapacitet (stateness), politiskt deltagande (political participation), rättssäkerhet (rule of law), demokratiska institutioners stabilitet (stability of democratic institutions) samt politisk och social integration (political and social integration). Detta mått tar således en bredare ansats än de ovan angivna bas-kriterierna. Måttet har en maximalistisk definition av demokrati. 18 indikatorer används för att bedöma de fem kriterierna som nämns ovan vilka har fyra olika svarsalternativ. Kodningen utförs av forskare och experter och består uteslutande av subjektiva bedömningar. För kodningen av de olika indikatorerna krävs mycket information och ger utrymme för tolkningar, vilket kan påverka reliabiliteten.

Boix, Miller och Rosato

Detta demokratiindex har använts för att studera en stats demokratiska utveckling. Datan har tagits fram av forskarna Boix, Miller och Rosato.

Utgångspunkten i detta demokratimått utgörs av två dimensioner eller komponenter. Dessa utgår enligt skaparna till måttet från Dahls klassificering av demokrati. Den första komponenten är

politisk konkurrens (political contestation) och den andra är deltagande (participation). En stat måste hamna högt upp i båda dessa komponenter för att betraktas som en demokrati.

Detta är ett dikotomt mått och stora likheter finns med Przeworski och dessa två mått kodar i över 95 % av fallen stater på samma sätt. De indikatorer som mäts är i stor utsträckning observerbar även om dessa är såväl objektiva som subjektiva.

Economist Intelligence Unit, EIU

Syftet med detta demokratimått är att ge bl.a. företag information om situationen i en stat. Demokratiindexet tillhandahålls av EIU som är ett privat företag varför det skiljer sig ut från de övriga index som antingen tas fram av forskare eller tankesmedjor.

Måttet baseras på fem komponenter, 1) valprocessen och pluralism (electoral process and pluralism), 2) medborgerliga friheter (civil liberties), 3) samhällsstyrning (the functioning of government), 4) politiskt deltagande (political participation), och 5) politisk kultur (political culture). Dessa komponenter täcker således in de ovan nämnda baskriterierna, men går lite utöver dessa, bl.a. genom att inkludera bedömningar avseende korrupsion, förtroende för regeringen och den offentliga förvaltningens villighet och kunskap att implementera de politiskt fattade besluten. Måttet är således att betecknas som maximalistiskt.

EIU:s demokratiindex består av 60 indikatorer som de allra flesta är subjektiva. Kodningen av de subjektiva indikatorerna sker av experter, medan kodning av övriga indikatorer bygger på opinionsdata från World Value Survey avseende aktuella staten. Kodningen av de subjektiva indikatorerna ger utrymme för ett relativt stort tolkningsutrymme. Avseende opinionsdata från vissa stater så kan dess tillförlitlighet även ifrågasättas.

Utifrån resultatet av kodningen delas stater in i fyra olika typer av regimer fullvärdig demokrati (full democracy), bristfällig demokrati (flawed democracy), hybridregimer (hybrid regimes) och auktoritära regimer (authoritarian regimes).

Freedom House

Freedom House är en tankesmedja med säte i Washington DC, USA. Dess finansiering kommer främst från amerikanska UD, men även från bl.a. Storbritannien, Irland, Sverige, Norge och Nederländerna. Även privata stiftelser sponsrar Freedom House.

Detta mått är ett mått för att mäta frihet i världen. Avseende de politiska rättigheterna som mäts ingår såväl valprocessen som t.ex. korruption. I de medborgerliga friheterna ingår inte enbart opinionsfriheterna utan även t.ex. äganderätt, lika möjligheter och frihet från ekonomisk exploatering. Liksom EIU:s demokratimått så är Freedom House demokratiindex maximalistiskt.

Freedom House definierar valdemokrati utifrån fyra kriterier; 1) flerpartisystem, 2) allmän och lika rösträtt för all vuxna medborgare (vissa undantag kan göras), 3) regelbundna – hemliga och säkra – val som ger ett resultat som är representativt för folkviljan utan valfusk, och 4) de främsta partierna har tillträde till väljarna genom media och öppna valkampanjer.

Måttet som mäts bygger på experters subjektiva bedömningar av de uppställda indikatorerna. Måttet utgår från två skalor, dels en för politiska rättigheter, dels en för medborgerliga friheter. Medan bedömningen av de politiska rättigheterna sker utifrån tre komponenter (valprocessen, politisk pluralism och deltagande samt samhällsstyrning) så sker bedömningen av de medborgliga friheterna utifrån fyra komponenter (yttrande-, tanke- och religionsfrihet, organisationsfrihet, rättssäkerhet samt personlig autonomi och individuella rättigheter). Det krävs relativt mycket information för att göra kodningen och mot bakgrund av att detta sker av experter utifrån främst subjektiva bedömningar finns utrymme för tolkning. Freedom House delar in stater i tre grupper fria stater (free), delvis fria (partly free) och icke-fria (non-free).

Varieties of Democracy

Detta demokratiindex är under uppbyggnad. Syftet är att skapa ett bättre demokratimått för såväl forskare som praktiker. Bakom indexet står forskare från Sverige och USA och indexets institutionella säte är Göteborgs universitet och University of Notre Dame.

Finansieringen kommer bl.a. från Sverige, EU kommissionen, Kanada och Danmark.

Det demokratimått som Varieties of Democracy kommer att visa kommer att vara mer omfattande än de baskriterier som redovisats ovan. Måttet utgår ifrån sju olika demokratiideal och 329 indikatorer ska bedömas. Av dessa är 175 indikatorer subjektiva och för att minska risken för tolkningsutrymme kodar 5 experter varje indikator.

Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA

IDEA har utarbetat en metod för stater att utvärdera sin demokrati, International IDEA's State of Democracy Assessment Framework. Utifrån principerna om offentlig kontroll över beslutsfattare och politisk jämlikhet för dem som utövar denna kontroll, utgår utvärderingen ifrån sju demokratiska värderingar som i sin tur utgör grunden för det frågebatteri strukturen för utvärderingen. De indikatorer eller frågor delas in i fyra olika komponenter. Dessa inkluderar 1) medborgarskap, lag och rättigheter, 2) om regeringen är representativ och om ansvarsutkrävande kan ske, 3) deltagande i den politiska processen från det civila samhället, och 4) statens påverkan av demokratisk utveckling globalt och påverkan från utlandet gentemot den aktuella staten.

IDEA's utvärderingsmodell skiljer sig helt från de ovan angivna demokratiindexen då utvärderingen sker av staten självt. Modellen använder främst medborgarna i staten i fråga för att genomföra bedömningen. Det resultat som erhålls syftar till att skapa underlag som kan användas för att genomföra demokratiska reformer.

12.7.3 Skillnader mellan demokratiindexen

Det kan konstateras att det finns olikheter mellan de redovisade demokratiindexen som bl.a. medför att kodningen av en stat kan skilja sig åt. En orsak till att de olika indexen skiljer sig åt är att de utgår ifrån olika demokratibegrepp. Detta medför att processerna för att få fram de olika demokratiindexens demokratimått skiljer sig åt, bl.a. genom att innefatta olika komponenter och indikatorer utifrån vilka en stat ska bedömas. De olika demokratiindexen beak-

tar således, jämfört med varandra, olika aspekter vid framtagandet av ett demokratimått. Vidare beaktar de olika demokratiindexen i olika utsträckning huruvida staten i fråga uppfyller de så kallade baskriterierna.

En annan skillnad mellan demokratiindexen är att de använder olika skalnivåer och tröskelvärden. Ett par index är dikotoma, vilket innebär att de endast har två värden 0 (diktatur) och 1 (demokrati). Övriga demokratiindex använder sig av fler värden. T.ex. har Freedom House en skala från 1–7, Economist Intelligence Unit en skala från 0 till 10, Polity en skala från -10 till +10 och Vanhanen en skala från 0 till 100.

En annan tydlig skillnad är att de olika demokratiindexen använder sig av olika andelar av objektiva faktauppgifter respektive subjektiva bedömningar. Inget demokratiindex är fritt från subjektiva inslag, vilket innebär att alla demokratimått – mer eller mindre – är ett uttryck för subjektiva bedömningar hos de personer som tagit fram demokratimått. Vidare varierar antalet personer som är involverade för att ta fram demokratimått högst avsevärt mellan demokratiindexen. Varieties of Democracy involverar fler än 3 000 personer, medan t.ex. Boix, Miller och Rosato endast involverar tre personer. Detta får betydelse inte minst vad gäller bedömningen av de subjektiva indikatorerna.

Demokratiindexens aktualitet skiljer sig även åt på grund av att de uppdaterar sina demokratimått med olika frekvens. Inget demokratimått uppdateras med sådan frekvens att det i varje givet ögonblick ger ett aktuellt mått. Här kan nämnas Polity respektive Freedom House som uppdateras på årlig basis medan Bertelsmann Transformation Index uppdateras vartannat år.

En ytterligare skillnad mellan demokratiindexen är att syftet bakom dessa skiljer sig åt. Polity togs fram för att studera politiska systems överlevnad. Vanhanen togs fram för att användas i studier av orsaker till demokratins uppkomst. Preworski m.fl. togs fram för att undersöka vilka effekter demokrati har inom samhällsområden, bl.a. förhållandet mellan en stats ekonomiska situation och den politiska utvecklingen i staten, Boix, Miller och Rosato togs fram för att studera demokratins utveckling och Bertelsmann Transformation Index togs fram för att ge information om den demokratiska och marknadsekonomiska utvecklingen. Economist Intelligence Unit togs fram för att ge företag ett underlag när det gäller situa-

tionen i världen, medan syftet med det index som tas fram av Freedom House är att mäta friheten i världen.

12.7.4 Är demokratimått ett tillförlitligt sätt att bedöma en stats demokratiska status?

Vid framtagandet av ett demokratimått uppstår flera osäkerhetsfaktorer och det föreligger därför en risk för att det uppstår mätfel och att måttet därigenom blir missvisande. En första uppenbar osäkerhetsfaktor utgör den demokratidefinition som processen utgår från. Eftersom det inte finns någon allmänt vedertagen definition av vad demokrati är finns en risk att den definition som läggs till grund för processen antingen är för minimalistisk eller maximalistisk. Dvs. att definitionen antingen inte innefattar tillräckligt med aspekter för att kunna ge en rättvisande bild av demokratinivån i en stat eller att definitionen innefattar alltför för många mätindikatorer, vilket medför svårigheter att jämföra olika stater. Den subjektiva avläsningen av de olika indikatorerna medför i sig också en risk för att bilden av en stat blir missvisande.

En annan osäkerhetsfaktor som riskerar ge ett missvisande demokratimått är tillförlitligheten i den information som infogats i processen. Är informationen objektiv eller har informationen behövts tolkats – subjektivt värderats – före implementering och därmed blivit godtycklig? Om det är olika personer som ska tolka olika indikatorer kan dessa ha olika uppfattningar om hur bedömningen bör göras.

En tredje osäkerhetsfaktor utgörs av hur aggregeringen sker. Har komponenterna adderats, multiplicerats eller på annat sätt vägts samman? Ger den valda aggregeringen en rättvisande bild eller inte?

En fjärde osäkerhetsfaktor utgör valet av skalsteg respektive valet av tröskelvärden. Skalstegen kan härvid antingen vara två (ett dikotomt mått) eller flera (kontinuerligt mått). Om flera skalsteg används uppkommer frågan hur man avgör när en stat uppfyller kraven på en demokrati, dvs. var på skalan görs gränsdragningen.

Som konstaterats är demokratibegreppet omdiskuterat och det saknas en given definition för detta. Redan denna osäkerhet medför att det objektivt saknas förutsättningar att på ett oantastligt sätt kunna mäta hur pass demokratisk en stat är. Att processen för att

ta fram demokratimåttet dessutom innefattar subjektiva bedömningar – i större eller mindre utsträckning mellan de olika demokratiindexen – medför i än större utsträckning att demokratiindexens demokratimått inte utgör en objektiv beskrivning av verkligheten. Inget av demokratiindexen har heller tagits fram i syfte att konkret, i det enskilda fallet, avgöra huruvida en stat är att bedöma som demokratisk eller icke-demokratisk. Därtill kan konstateras att inget demokratiindex erbjuder, i varje given stund, en aktuell bedömning avseende en särskild stat.

13 Frågor och förslag, en översikt

13.1 Inledning

Kommittén har enligt direktivet i uppdrag att utreda den framtida svenska exportkontrollen och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Förutom förslaget om demokratikriterium, som särskilt avser icke-demokratiska stater, är kommitténs övriga förslag generella och innebär skärpningar av exportkontrollen gentemot alla stater.

I det följande redogörs för de frågeställningar som kommittén har att besvara enligt direktivet samt var i betänkandet kommitténs förslag återfinns.

13.2 Frågeställningar att besvara

Enligt direktivet ska kommittén besvara nedanstående frågeställningar:

- Kommittén ska utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. *Kommitténs förslag* återfinns i kapitel 1, 14–17 och 19.
- Kommittén ska föreslå de överväganden som bör göras för att fastställa om en stat är en icke-demokrati. I detta ligger att identifiera kriterier för när en stat är att betrakta som icke-demokratisk. Inom ramen för uppgiften ska kommittén vidare föreslå på vilket sätt en skärpning av exportkontrollen ska göras samt hur den ska omsättas i regelverket. De föreslagna åtgärderna ska beakta förändringar i mottagarlandet, inte minst i samband med affärer som sträcker sig över lång tid. *Kommitténs förslag* återfinns i kapitel 14 och 16.

- Kommittén ska analysera konsekvenserna av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater för
 - den svenska exporten av krigsmateriel och tekniskt bistånd,
 - industrin och för ekonomin i stort,
 - Sveriges försvarsförmåga och för dess försvars- och säkerhetspolitik,
 - Sveriges möjligheter att samarbeta med andra länder avseende materielförsörjning, påverkan på den svenska materielförsörjningen samt påverkan på Sveriges bredare bilaterala relationer,
 - Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.

Kommitténs analys återfinns i kapitel 18

- Kommittén ska föreslå vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser – varvid utredningens övergripande syfte ska beaktas – samt analysera konsekvenserna därav. *Kommitténs förslag och analys* återfinns i kapitel 15 och 18.
- Kommittén ska kartlägg andra samarbetsländers exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater. *Kommitténs kartläggning* återfinns i kapitel 10.
- Kommittén ska utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen, inklusive rörande Exportkontrollrådet. *Kommitténs förslag* återfinns i kapitel 17.
- Kommittén ska utreda lämpligheten av att införa sanktionsavgifter i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga. *Kommitténs förslag* i den delen har presenterats i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83), till vilket hänvisas.
- Kommittén ska utreda och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte samt, i förekommande fall, lämna förslag till författningsändringar. *Kommitténs förslag* återfinns i kapitel 1 och 19.

- Kommittén ska redovisa hur den gemensamma stånpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tiden.

Kommitténs redovisning. Kommittén har i denna del vänt sig till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och bett myndigheten redogöra för förhållandena. Det saknas skäl för kommittén att vid sidan om den redovisning som ISP gjort göra en egen redovisning, vilken i huvudsak skulle bygga på myndighetens redovisning. I denna del har kommittén därför valt att presentera ISP:s redovisning i sin helhet som en bilaga i betänkandet (bilaga 4). Innehållet i bilagan har löpande behandlats i betänkandetexterna.

14 Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att det införs ett demokratikriterium i riktlinjerna som medför att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. En stats demokratiska status bedöms utifrån förekomsten av demokratiska institutioner, statens respekt för demokratiska processer samt de medborgliga och politiska rättigheterna. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. I det fall det finns grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

14.1 Inledning

En hörnsten inom svensk utrikespolitik är att bidra till internationell fred och säkerhet. Som framhållits i kapitel 4 råder ett generellt förbud mot bl.a. utförsel av krigsmateriel samt för lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Tillstånd kan emellertid lämnas om det föreligger säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det. Den svenska utrikespolitiken genomsyras av strävan att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling. Det faktum att export av krigsmateriel kan komma att hämma denna strävan, och därmed undergräva de utrikespolitiska målen, medför att det föreligger behov av att utforma exportkontrollregelverket så att samtliga utpekade utrikespolitiska mål kan beaktas.

Då det varken i gällande riktlinjer eller i Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden återfinns ett kriterium i vilket den mottagande statens demokratiska status ska beaktas föreslår kommit-

tén att ett sådant införs. I detta kapitel redovisas kommitténs förslag på hur ett demokratikriterium kan utformas. Vidare lämnas förslag vad som ska beaktas i tillståndsprovningen när en stats demokratiska status ska utvärderas. Med hänsyn till det starka samband som föreligger mellan en stats demokratiska status och dess respekt för mänskliga rättigheter föreslår kommittén att dessa utrikespolitiska hänsynstaganden bör behandlas i ett sammanhang i riktlinjerna. Kommitténs förslag till utformning av riktlinjer i denna del återfinns i kapitel 16.

14.2 En stats demokratiska status

För att en stat ska kunna betraktas som en demokrati krävs att den uppfyller vissa grundläggande krav samt att vissa demokratiska institutioner finns på plats. De demokratiska institutionerna sätter ramarna för bl.a. hur det folkliga deltagandet i val till landets politiska församlingar garanteras liksom regler som säkerställer alla individers politiska och medborgliga rättigheter. Demokrati kräver att politiskt ansvar kan utkrävas av de folkvalda samt att det föreligger en maktfördelning mellan vissa av demokratins institutioner. Vidare förutsätts förekomsten av politiska partier, oberoende media och aktiva enskilda organisationer som får verka fritt. Härutöver krävs att alla medborgare har såväl kunskap om sina rättigheter som en möjlighet att utnyttja dem.

Mot bakgrund härav är det inte tillräckligt att enbart beakta förekomsten av de demokratiska institutionerna vid bedömningen om en stats demokratiska status utan det krävs även att en bedömning görs av hur väl dessa fungerar. I en sådan helhetsbild ska såväl förekomsten av demokratiska institutioner (formell demokrati), som hur väl dessa institutioner fungerar i praktiken (reell demokrati) vägas in i provningen. Utfallet av en sådan bedömning beskriver den enskilda statens *demokratiska status*.

Det demokratiska underskottet i de stater som inte betraktas som demokratier kan vara mycket olika. Alltifrån de stater som har de demokratiska institutionerna på plats, men där dessa inte fungerar tillfredsställande (underskott i reell demokrati), till de stater som saknar institutioner eller där dessa institutioner är under upp-

byggnad – i dessa fall torde det även föreligga brister i utövandet av demokrati (underskott i såväl formell som reell demokrati).

14.3 Aspekter att beakta vid tillståndsprövningen avseende en stats demokratiska status

Som anförts bör bedömningen av en stats demokratiska status ta sin utgångspunkt i huruvida staten har såväl den formella som den reella demokratin på plats.

Kommittén finner att en bedömning av en stats demokratiska status lämpligen görs utifrån de baskriterier (grundkriterier) som redogörs för i kapitel 12, dvs.:

- Förekomsten av öppna rättvisa val med allmän och lika rösträtt.
- Att dessa val är ”effektiva” i bemärkelsen att de avser statens ledande befattningar, och att dessa i sin tur har kontroll över landets territorium.
- Att ett antal politiska fri- och rättigheter upprätthålls även mellan valen, i synnerhet, åsiktsfrihet (vilket inkluderar yttrande- och pressfrihet), organisations- och mötesfrihet, och en därmed sammanhängande frihet från förtryck och repression.¹

Grundläggande i demokratibegreppet är alla människors lika rätt och värde. Detta kräver ett väl fungerande rättsväsende grundat på rättsstatens principer. Utgående ifrån de ovan nämnda baskriterierna kan bedömningen även utgå ifrån de element som FN:s Generalförsamling² fastslagit utgör väsentliga delar i en demokrati dvs.:

¹ Kommittén anser att även religionsfrihet bör finnas med i en sådan uppräknning.

² Detta gjordes bl.a. i Generalförsamlingens resolution *Enhancing the role of regional, sub-regional and other organizations and arrangements in promoting and consolidating democracy A/RES/59/201* där generalförsamlingen i 1 operativa paragrafen ”Declares that the essential elements of democracy include respect for human rights and fundamental freedoms, inter alia, freedom of association and peaceful assembly and of expression and opinion, and the right to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives, to vote and to be elected at genuine periodic free elections by universal and equal suffrage and by secret ballot guaranteeing the free expression of the will of the people, as well as a pluralistic system of political parties and organizations, respect for the rule of law, the separation of powers, the independence of the judiciary, transparency and accountability in public administration, and free, independent and pluralistic media.”

- Respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, bland annat religions-, förenings-, mötes-, yttrande- och åsiktsfrihet.
- Medborgarnas rätt att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud, samt rätten att bli vald vid periodiska fria och allmänna val.
- Förekomsten av allmän och lika rösträtt (röstningen bör vara hemlig för att garantera att folkets vilja fritt ska komma till uttryck).
- Att det politiska systemet är ett pluralistiskt system med politiska partier och organisationer.
- Respekt för rättsstatsprincipen, inkluderande maktfördelning mellan verkställande, dömande och lagstiftande institutioner, samt rättsväsendets oberoende.
- Att den offentliga förvaltningen är öppen samt att ansvar kan utkrävas.
- Förekomsten av en fri, oberoende en pluralistisk media.

För att en stat ska betraktas som en demokrati förutsätts således fria och rättvisa val, allmän och lika rösträtt, rätten att kandidera till förtroendeuppdrag, möjligheter till ansvarsutkrävande, samt respekt för de olika opinionsfriheterna. En förutsättning för detta är bl.a. att varje individ – oavsett kön, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt – tillerkänns sina grundläggande fri- och rättigheter och ges möjlighet att delta i öppna och fria val av de styrande representanterna.³ Om en stat utifrån sin lagstiftning gör åtskillnad mellan sina medborgare eller där det förekommer andra begränsningar föreligger ett demokratiskt underskott i staten ifråga.

Vid prövningen av en stats demokratiska status ska kvinnors rättigheter särskilt uppmärksammas. Av prövningen ska bl.a. framgå huruvida kvinnor har möjlighet att delta i samhällsstyrningen, rätt att utöva offentliga uppdrag samt rätt till självbestämmande.

³ Se regeringens skrivelse *Frihet från förtryck*, 2008/09:11.

Att kvinnors rättigheter särskilt beaktas i bedömningen av en stats demokratiska status ligger även i linje med svensk utrikespolitikens mål att stärka lika rättigheter mellan män och kvinnor.

En orsak till att särskild hänsyn bör tas till kvinnor och barn vid tillståndsprövningen avseende krigsmaterielexport är att kvinnor och barn är särskilt utsatta i väpnade konflikter. Något som också särskilt uppmärksammats av FN:s säkerhetsråd.⁴

Vidare bör minoriteters rättigheter vara centralt vid bedömningen av en stats demokratiska status. Minoriteters rätt till sitt språk, sin kultur och sin religion är avgörande för om en stat ska betraktas som fullt ut demokratisk.

14.4 Utformningen och tillämpningen av ett demokratikriterium

Genom införandet av ett demokratikriterium lyfts en stats demokratiska status tydligare fram som en viktig utrikespolitisk faktor i den totalbedömning som ska göras för varje enskilt ärende. Att bevilja krigsmaterielexport till en stat som har grava demokratiska brister kan ses som en legitimering av eller politiskt stöd till den sittande regimen. Detta kan i sin tur komma att motverka Sveriges övergripande utrikespolitiska mål att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Det bör samtidigt framhållas att de flesta stater har någon form av demokratiska brister. Det demokratikriterium som kommittén föreslår ska utgöra ett hinder för krigsmaterielexport till stater som har tydliga brister i sin demokratiskastatus. Den mottagande statens respekt för de medborgerliga och politiska rättigheterna ska vara av avgörande betydelse (se vidare kapitel 16).

Som konstaterats kan det demokratiska underskottet i de stater som är att betrakta som icke-demokratiska skilja sig åt. Prövningen bör därför utgå från statens demokratiska status där hänsyn kan tas till den spännvidd som kan föreligga, alltifrån stater som gränsar till demokrati till stater med omfattande brister i sin demokratiska status. Denna syn på hur en stats demokratiska status ska analy-

⁴ Se bl.a. FN:s säkerhetsråds resolution 1325 som uppmanar medlemsstaterna att inkludera kvinnor i arbetet med säkerhetsfrågor på alla nivåer och resolution 1820 som syftar till att synliggöra sexuellt våld mot kvinnor i konflikter som en institutionaliserad form av vapen och krigsstrategi.

seras stämmer med den syn på demokrati som kommer till uttryck i ett antal regeringsskrivelser⁵ och framhålls även i utredningens direktiv.

Någon i förväg fastslagen gräns mellan stater som ska betraktas som demokratier respektive icke-demokratier anser kommittén inte kan göras. I stället ska en stats demokratiska status, utifrån de kriterier som tidigare redovisats, ingå som en central del i den helhetsbedömning som ska göras i det enskilda ärendet. Bl.a. bör det i prövningen beaktas i vilken riktning den aktuella staten rör sig – mot demokrati eller från demokrati. Det kan inte uteslutas att en stat som ännu inte är att betrakta som en konsoliderad demokrati, men som är i en positiv utveckling mot demokrati, kan vara i behov av att importera krigsmateriel för att säkerställa en sådan positiv utveckling. Sådant tillstånd bör emellertid lämnas med försiktighet. En sådan situation kan exempelvis uppstå för att skydda sig mot yttre hot och/eller internationell terrorism. Det kan heller inte uteslutas att det finns stater som balanserar på gränsen till demokrati, men som har en negativ demokratiutveckling och där Sverige p.g.a. detta inte bör bevilja tillstånd.

Respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och en fungerande rättsstat förutsätter och ömsesidigt förstärker varandra. Sambandet mellan mänskliga rättigheter och demokrati visar sig dels genom att respekt för dessa rättigheter förstärker en stats demokratiska styrelseskick, dels genom att demokratiska institutioner och beslutsprocesser gör skyddet för mänskliga rättigheter starkare. Demokratikriteriet och det nationella åtagandet avseende mänskliga rättigheter kan ses komplettera varandra i tillståndsprövningen. Att det kommer att uppstå viss överlappning mellan dessa två kriterier ser kommittén inte som problematiskt mot bakgrund av att tillståndsprövningen ska utgå från en helhetsbedömning.

Ett nationellt demokratikriterium som ska utgå från den mottagande staten som sådan utgör ett komplement till och en skärpning av nuvarande riktlinjer. Därmed skapas förutsättningar för att göra en samlad bedömning av de mål som särskilt lyfts fram i utrikespolitiken. Generellt kan sägas att ju större det demokratiska

⁵ Se bl.a. regeringens skrivelser *Frihet från förtryck* (skr. 2008/09:11), *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (skrivelse 2007/08:109), och i propositionen *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* (prop. 2002/03:122).

underskottet är desto större utrikespolitiska skäl föreligger mot att tillstånd beviljas. Gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin demokratiska status föreligger hinder mot export. Enligt kommitténs uppfattning står det inte i överensstämmelse med svensk utrikespolitik att tillstånd beviljas till en sådan stat. Med stat som har grava och omfattande brister i sin demokratiska status avses vad som i dagligt tal benämns diktaturer eller auktoritära stater. Ärenden som berör stater med grava och omfattande brister i sin demokratiska status kan innefatta känsliga utrikespolitiska bedömningar. Exportkontrollrådet ska alltid rådfrågas i sådana ärenden.

15 Kommitténs förslag gällande följdleveranser

Kommitténs förslag: För att den inhemska försvarsindustrin ska kunna verka på exportmarknaden så måste den köpande statens krav på eventuella garantier på leveranssäkerhet beaktas i exportkontrollregelverket. För att tydliggöra den svenska exportkontrollpolitikens syn på leveranssäkerhet bör en regel om följdleveranser även fortsättningsvis återfinnas i riktlinjerna. Kommittén föreslår att tolkningen av vad som utgör en följdleverans görs snävare än vad som i dag följer av riktlinjerna och den praxisutveckling som skett. Presumtionen för att tillstånd ska beviljas för följdleveranser ska kvarstå, men en prövning ska alltid ske i det enskilda fallet för att säkerställa att tillstånd inte står i strid med Sveriges internationella förpliktelser. En sådan prövning ska också säkerställa att den mottagande staten fullgjort sina åtaganden till Sverige. Bl.a. att staten följt de föreskrifter som kan följa av ett slutanvändarintyg. Om så inte är fallet bör presumtionen brytas. I tillståndsprövningen ska även beaktas om situationen i den mottagande staten avsevärt försämrats i förhållande till hur situationen var när det ursprungliga beslutet beviljades. Så är t.ex. fallet om situationen för de mänskliga rättigheterna avsevärt försämrats så att den mottagande staten begår omfattande och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter. Exportkontrollrådet (EKR) bör rådfrågas i sådana ärenden. Vidare bör EKR rådfrågas i ärenden där en skälighetsbedömning ska göras huruvida en viss utförsel ska betraktas som en följdleverans.

Kommittén anser att en följdleverans ska anses vara för handen när det rör sig om reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel, speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel, samt andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljade tillstånd.

15.1 Förslag till regel om följdleverans

Kommittén föreslår att följande regel om följdleverans införs i riktlinjerna. Regeln tydliggör vad som ska betraktas som en följdleverans:

Tillstånd bör beviljas till följdleveranser. Med följdleverans avses utförelse av reservdelar, ammunition samt andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel.

15.2 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att kommittén ska pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa. Vidare följer av direktivet att de förändringar som föreslås inte ska få retroaktiv verkan, dvs. nuvarande exportkontrollregelverk ska tillämpas på tillstånd som beviljats före det att kommittén föreslagna förändringar träder kraft.

Inledningsvis kan konstateras att det i samband med att nuvarande riktlinjer antogs skedde en utökning av vad som är att anse som en följdleverans. Det kan vidare konstateras att praxisutvecklingen av vad som ska betraktas som en följdleverans – såsom det kommer till uttryck i de tio följdleveranstyper som redogjorts för i kapitel 11 – har utökats. Följdleveransbegreppet har med andra ord över tiden fått en vidgad innebörd. Enligt kommittén har tolkningen av följdleveransbegreppet genom praxisutvecklingen blivit alltför vidlyftig. För att legitimera en fortsatt presumtion för följdleveranser bör tolkningen av begreppet göras snävare.

15.3 Presumtionen att bevilja tillstånd för följdleveranser bör bestå

För att den inhemska försvarsindustrin ska kunna verka på exportmarknaden så måste den köpande statens krav på eventuella garantier på leveranssäkerhet beaktas i exportkontrollregelverket. För att tydliggöra den svenska exportkontrollpolitikens syn på leveranssäkerhet bör en regel om följdleveranser även fortsättningsvis återfinnas i riktlinjerna. Som en allmän princip bör framgå att det föreligger en presumtion för beviljande av tillstånd. Samtidigt bör upp-

märksammas att det inte finns någon allmän skyldighet att bevilja nya leveranser av krigsmateriel till en mottagarstat. Av motivtexten till gällande riktlinjer avseende följdleveranser av reservdelar m.m. framgår att tillstånd bör meddelas om inte ovillkorliga hinder är för handen. Även om kommittén delar synen att det ska föreligga en presumtion för följdleveranser så måste en prövning göras i varje enskilt fall. Tillstånd får t.ex. inte beviljas om det går emot någon internationell förpliktelse Sverige åtagit sig. Detta uppstår t.ex. om FN, EU eller OSSE beslutat om ett vapenembargo mot den mottagande staten, eller om det finns en övervägande risk att den aktuella krigsmaterielen kommer att användas för att allvarligt kränka mänskliga rättigheter eller den internationella humanitära rätten. Härutöver bör tillstånd till följdleverans inte beviljas i de fall där mottagarstaten inte fullgjort sina förpliktelser – som t.ex. kan framgå av ett slutanvändarintyg – gentemot Sverige. I tillståndsprövningen ska även beaktas om situationen i den mottagande staten avsevärt försämrats i förhållande till hur situationen var när det ursprungliga beslutet beviljades. Så är t.ex. fallet om situationen för de mänskliga rättigheterna avsevärt försämrats som medför att den mottagande staten begår omfattande och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter.

För att presumtionen för följdleveranser ska bestå är det nödvändigt att behålla en restriktiv tolkning av vad som är att betrakta som en följdleverans. Endast leveranser som har ett direkt samband till tidigare levererad krigsmateriel bör betraktas som en följdleverans. Den praxisutveckling som skett avseende vad som bedömts utgöra en följdleverans har enligt kommittén kommit att bli alltför extensiv. Tolkningen av vad som utgör en följdleverans måste begränsas för att på så sätt säkerställa att presumtionen för att tillstånd ska beviljas för följdleveranser kan kvarstå. EKR bör rådfrågas i ärenden där en skälighetsbedömning ska göras huruvida en viss utförelse ska betraktas som en följdleverans eller inte samt i ärenden där det finns skäl att överväga att presumtionen ska brytas.

I det följande redogör kommittén för sitt förslag till vad som fortsättningsvis ska betraktas som en följdleverans samt för hur en regel om följdleverans kan utformas.

15.4 Förslag om vad som ska utgöra en följdleverans

De i kapitel 11 nämnda följdleveranstyperna kan delas in i tre undergrupper:

- reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel,
- speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel, samt
- leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljad utförsel och där det vore oskäligt att inte bevilja tillstånd.

Hur kommittén ser på dessa undergrupper beskrivs närmare i det följande.

15.4.1 Reservdelar

Reservdelar utgör den tydligaste formen av följdleverans och ska även fortsättningsvis betraktas som en sådan. Denna typ av följdleverans torde heller inte skapa några gränsdragningsproblem eftersom det bör vara relativt enkelt att avgöra om det rör sig om en reservdelsleverans till tidigare levererad krigsmateriel.

I ett beslut om följdleverans av reservdelar bör det framgå att ärendet rör en sådan följdleverans samt när beslutet fattades om det ursprungliga utförseltillståndet. Härutöver har ISP att ta ställning till om det skett sådana förändringar i mottagandestaten att presumptionen för att tillstånd ska beviljas bör brytas.

15.4.2 Ammunition

Särskild eller speciell ammunition bör även fortsättningsvis betraktas som en följdleverans. Därvid fordras att ammunitionen i fråga är särskilt utvecklad för ett specifikt vapensystem. Vidare fordras att den aktuella ammunitionstypen omfattades av det ursprungliga utförseltillståndet. Robotar, vars avskjutningsanordning inte är av engångskaraktär, likställs i detta sammanhang med särskild eller speciell ammunition.

Om den ursprungliga krigsmaterielexporten avsåg ett vapensystem som har kapacitet till olika typer av verkan bör en åtskillnad göras utifrån vilken typ av mål som ammunitionen kan användas

till. Ett exempel på detta är ammunition till det i Sverige tillverkade granatgeväret Carl-Gustaf. Detta granatgevär kan dels användas med pansarbrytande ammunition, dels användas med anti-personell ammunition. Avgörande för bedömningen av huruvida en följdleverans är för handen eller inte beror således på vilken typ av ammunition som ursprungligen levererades. I sammanhanget bör även framhållas Sveriges internationella förpliktelser. I de fall en internationell förpliktelse föreligger får inte tillstånd beviljas, oaktat om det rör sig om en följdleverans.

Utgångspunkten för bedömningen blir delvis en annan i den situationen att prövningen avser vidareutvecklad eller uppgraderad ammunition till ett befintligt vapensystem, vilken medför en förstärkt vapenverkan eller utökat användningsområde. Huruvida en följdleverans i en sådan situation kan anses föreligga eller inte måste baseras på en skälighetsbedömning, där kopplingen till den ursprungliga leveransen bör vara avgörande. I den situationen fordras att ISP (eller regeringen om frågan hänskjutits dit) har tillräcklig information om vilka förändringar i vapenverkan eller användningsområdet som skett med hänsyn till vidareutvecklingen eller uppgraderingen. Av beslutsunderlaget ska tydligt framgå den skälighetsbedömning som myndigheten därvid gjort.

Avseende småkaliberammunition är denna generellt sett inte framtagen för ett specifikt vapensystem. Vid utförsel av sådan ammunition kan det därför som huvudregel inte bli fråga om att riktlinjerna för följdleveranser ska tillämpas.

15.4.3 Leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljad utförsel och där det vore oskäligt att inte bevilja tillstånd

I nuvarande regelverk bedöms en leverans som har samband med tidigare beviljad utförsel, och där det framstår som oskäligt att inte bevilja tillstånd, som en följdleverans. I dessa fall är det subjektiva inslaget i bedömningen större än i de två andra undergrupperna.

I ISP:s promemoria redovisas bl.a. följdleveranstyperna: ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning samt besläktad materiel. Vid bedömningen av nämnda leveranstyper torde oskälighetsbedömningen vara mer frekvent återkommande än i de övriga följdleveranstyper som ingår i denna under-

grupp.¹ De ovan uppräknade följdleveranstyperna har inte heller alltid en sådan direkt koppling till tidigare levererad krigsmateriel att det framstår som naturligt att en presumtion för att tillstånd ska beviljas ska föreligga. Däremot är kopplingen mellan den initiala utförelsen och den aktuella en omständighet som är av betydelse för den sedvanliga totalbedömning som ska göras i varje enskilt ärende. Beaktat det anförda bör enligt kommitténs förmenande följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning samt beslätad materiel därför inte fortsättningsvis med automatik betraktas som följdleveranser.

I de fall det finns ett direkt samband med tidigare beviljad utförelse och aktuell utförelse bör den senare även fortsättningsvis betraktas som en följdleverans. Så är fallet avseende uppgradering av tidigare levererade vapensystem eller underhållsutrustning till sådana system. För att ett direkt samband ska anses föreligga krävs dock att det föreligger en direkt koppling till de produkter som tidigare har exporterats.

15.4.4 Leveranssäkerhetsgarantier från staten

En särskild situation föreligger i de fall där svenska staten åtagit sig leveranssäkerhetsgarantier gentemot den mottagande staten. Att bryta ett sådant åtagande utgör ett beslut av sådan principiell betydelse att ärendet som regel bör prövas av regeringen, efter det att EKR rådfrågats.

15.4.5 Bedömda effekter av förslaget

Som påpekats utgör leveranssäkerhet för en köpande stat en avgörande faktor i en upphandling och därmed utgör frågan om tydlighet rörande följdleveranser en förutsättning för att den inhemska försvarsindustrin ska kunna verka på exportmarknaden. Den frågeställning som är av intresse att besvara med anledning av kommitténs förslag om följdleveranser är huruvida Sverige och svenska före-

¹ Underhållsutrustning, renoverings- och uppdateringssatser, följdleveranser utgående från licensavtal samt tidigare civil materiel.

tag genom förslaget kan komma att betraktas som en mindre tillförlitlig samarbetspartner och leverantör.

Genom att det tydligt i exportkontrollregelverket framgår vad som ska anses utgöra en följdleverans liksom att det även fortsättningsvis ska föreligga en presumtion för att tillstånd ska beviljas för följdleveranser tydliggörs den svenska exportkontrollpolitiken. För en köpare är det således redan klart inom vilka ramar en följdleverans kan medges. De stater som med anledning av förslaget i denna del väljer bort att köpa krigsmateriel från Sverige är sannolikt sådana stater som genom de övriga skärpningar som kommittén föreslår ändå inte skulle komma ifråga för svensk krigsmaterielexport. Detta medför följaktligen att den föreslagna skärpning avseende följdleveransbegreppet inte torde innebära någon ytterligare konsekvens för försvarsindustrin än den som följer av de övriga skärpningar som föreslås.

Att exportkontrollregelverket är så tydligt som möjligt på denna punkt medför att den trovärdighet som Sverige och svenska företag i dag åtnjuter på den globala marknaden som en tillförlitlig samarbetspartner kan bestå.

15.5 Beaktande av tidsaspekten vid bedömningen av följdleverans

Som angetts föreligger ingen bortre tidsgräns för när en följdleverans kan ske. Detta har kritiserats och röster har höjts för att få till stånd en tidsgräns för följdleveranser.

Kommittén ser inte att det är möjligt att av praktiska skäl uppställa någon generell bortre tidsgräns. Dels på grund av svårigheterna att objektivt bedöma den livslängd som nu aktuella produkter har, dels på grund av att det i stor utsträckning är ägarens/brukarens perspektiv på produktens livslängd som måste läggas till grund för bedömningen. Härutöver torde det skilja sig avsevärt mellan olika produkters respektive hela systems livslängd, vilket också medför svårigheter att föra in en tidsbegränsning för hur länge en följdleverans kan vara för handen. Då en prövning alltid ska ske i det enskilda fallet utgör likväl tidsaspekten en faktor som ska beaktas i den helhetsbedömning som ska göras.

16 Exportkontrollregelverkets ramverk

Kommitténs förslag: Exportkontrollregelverkets nuvarande struktur bör bestå, dvs. att krigsmateriellagen anger vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen återges i särskilda riktlinjer. Riktlinjerna ska inte ges författningsstatus eftersom tillståndsprövningen ska bygga på en politisk avvägning och därmed inte etablera några positiva rättigheter som kan prövas i en juridisk process.

Av krigsmateriellagen bör även fortsättningsvis följa ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel samt för lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Under vissa förutsättningar ska dock tillstånd även fortsättningsvis kunna lämnas. Säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden bör även fortsättningsvis ligga till grund för prövning av tillstånd enligt krigsmateriellagen. Exportkontrollrådets (EKR) roll som rådgivande organ bör bestå då detta skapar förutsättningar för att erhålla en bred parlamentarisk bas kring exportkontrollen av krigsmateriel. Det politiska ansvaret för de tillståndsbeslut som fattas vilar emellertid ytterst hos regeringen.

Gällande skrivna riktlinjer återspeglar inte fullt ut de principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen avseende utförelse av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet eller för annan utlandssamverkan. De förändringar som skett inom säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken sedan riktlinjerna formulerades måste komma till uttryck i dessa. De förslag till skärpningar av exportkontrollen av

krigsmateriel som kommittén föreslår bör också komma till uttryck i riktlinjerna.

Sedan riktlinjerna formulerades har Sverige biträtt ett antal internationella förpliktelser och åtaganden inom exportkontrollområdet av krigsmateriel. Bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport och FN:s vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT). Kommittén anser 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. En sådan konsolidering skulle skapa större transparens och överskådlighet i exportkontrollregelverket samt tydliggöra den svenska exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel. De kriterier som följer av de internationella förpliktelserna och åtagandena utgår till skillnad från de svenska riktlinjerna ifrån ett materielspecifikt synsätt. I de svenska riktlinjerna, såsom de kommer till uttryck i de villkorliga hindren, ska en bedömning av den potentiella mottagande statens situation som sådan göras, främst vad gäller förekomsten av, eller risken för, väpnad konflikt, situationen för de mänskliga rättigheterna samt den mottagande statens demokratiska status (enligt kommitténs förslag). Hur en sammanvägning av de olika regelverken ska göras är en grannlaga uppgift i sig själv. I kommitténs uppdrag ingår inte att lägga fram nya riktlinjer. Däremot lämnar kommittén förslag på hur nya riktlinjer skulle kunna struktureras och utformas. Tillståndsprövningen bör ta sin utgångspunkt i huruvida ett tillstånd är förenligt med de internationella förpliktelser Sverige iklätt sig. I de fall ett tillstånd skulle stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser ska en ansökan om export avslås. Därefter ska en helhetsbedömning göras som dels tar i beaktande de internationella kriterierna som Sverige åtagit sig att beakta i tillståndsprövningen dels prövar ett tillstånds förenlighet med Sveriges utrikespolitik såsom bl.a. kommer till uttryck i de nationella kriterierna som Sverige ensidigt valt att föra in i prövningen.

16.1 Inledning

Det kan inledningsvis konstateras att en önskad skärpning av exportkontrollen kan ske på olika sätt. Detta kan ske t.ex. genom införandet av ytterligare kriterier som ska beaktas vid tillståndsprovningen, genom förbättrad tillsyn, genom förbättrad efterkontroll eller genom en utökning av antalet produkter som kontrolleras. Enligt kommitténs förmenande bör skärpningen ske genom en kombination av olika åtstramande åtgärder.

I detta kapitel redogörs för kommitténs uppfattning om hur exportkontrollregelverket bör utformas vad gäller tillståndsprovningen som följer av krigsmateriellagen, inkluderande hur riktlinjerna bör utformas och struktureras.

16.2 Gällande förutsättningar

Kommitténs uppdrag är bl.a. att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den med det huvudsakliga syftet att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Det är enligt kommitténs uppfattning således inte en fråga ”om” utan ”hur” exportkontrollen av krigsmateriel ska skärpas gentemot icke-demokratiska stater. Uppdraget att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring denna måste ske med beaktande av de ställningstaganden som regering och riksdagen gjort avseende de politikområden som styr exportkontrollen av krigsmateriel. Regeringen har i sin skrivelse om strategisk exportkontroll för 2013 berört kommittén och dess arbete. Regeringen har därvid anfört att utgångspunkten för kommitténs arbete utgörs av de ”förutsättningar som gäller för den svenska utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken.”

Utöver de politiska avvägningar som följer av exportkontrollen av krigsmateriel väcker också försäljning och export av krigsmateriel både moraliska och etiska frågor, vilka kan tala mot sådan verksamhet. Det är därför av stor vikt att den förda exportkontrollpolitiken betraktas som legitim och för detta förutsätts att det är tydligt på vilka grunder beslut fattas avseende denna verksamhet. En kritik som framförts mot gällande regelverk är att det föreligger otydlighet avseende bl.a. vilket regelverk som tillämpas i tillståndsprovningen samt vilka grunder som ett beslut bygger på. Kommit-

téns förslag syftar till att skapa ökad tydlighet. Vad gäller att öka öppenheten och transparensen i exportkontrollen av krigsmateriel framgår kommitténs förslag av kapitel 17.

Av krigsmateriellagen bör även fortsättningsvis följa ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel samt för lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Sverige har emellertid av säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl valt att i viss utsträckning tillåta export av krigsmateriel. Tillstånd för sådan verksamhet ska således under vissa förutsättningar kunna lämnas. Exportkontrollen av krigsmateriel syftar ytterst till att säkerställa att den krigsmateriel som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer. De förslag till principer och kriterier som ska ligga till grund för den tillståndsprövning som ska ske måste grunda sig dels på Sveriges nationella målsättningar som återfinns i berörda politikområden, dels på Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden. Det politiska ansvaret för de beslut som fattas i enlighet med krigsmateriellagstiftningen vilar ytterst på regeringen. Detta gäller särskilt ärenden som berör vitala nationella säkerhetsintressen. Exportkontrollregelverket måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.

16.3 Utformningen av exportkontrollregelverket för krigsmateriel

Som framhållits är kommitténs uppdrag att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den med det huvudsakliga syftet ”att lämna förslag till ny krigsmaterielagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.”¹ För kommitténs arbete blir det följaktligen nödvändigt att besvara frågan om vad som ska innefattas i begreppet ”krigsmateriellagstiftning”.

Det gällande exportkontrollregelverket för krigsmateriel består av flera delar, nämligen av; krigsmateriellagen, krigsmaterieförordningen, de riktlinjer som regeringen redovisat i propositionen till den gällande krigsmateriellagen, de internationella förpliktelser på området som Sverige iklätt sig samt den praxisutveckling som skett

¹ Direktiv 2012:50 s. 5.

över tiden. Utöver den grundläggande förutsättning som krävs för att tillstånd ska kunna ges – att det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl – lämnar vare sig krigsmateriellagen eller krigsmaterielförordningen någon närmare vägledning om vilka överväganden som ska göras i tillståndsprövningen. Krigsmateriellagen reglerar endast vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha. Av 1 § krigsmateriellagen följer att tillståndsbeslut enligt lagen grundas på politiska överväganden. Medan inriktningen anges i lagen återfinns de närmare principerna och kriterierna för tillståndsprövningen på annat håll, nämligen i riktlinjerna, i regeringens och Inspektionens för strategiska produkter (ISP) praxis samt i Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden. I riktlinjerna utvecklas i första hand de utrikespolitiska skälen när tillstånd inte får eller bör lämnas. Enligt den gällande utformningen av exportkontrollregelverket skulle de principer och allmänna råd som ska ligga till grund för en skärpt tillståndsprövning gentemot icke-demokratiska stater komma till uttryck i riktlinjerna.

Som angetts har riktlinjerna medvetet inte givits författningsstatus. Ett bärande skäl därtill är att ställningstagandet huruvida utförelse eller annan utlandssamverkan bör medges eller inte ska utgå från ett politiskt ställningstagande och inte utgöra en juridisk normprövning. Ett annat skäl är att det inte ansetts vara möjligt att inom ramen för normgivning reglera alla de situationer och hänsynstaganden som måste vägas in i tillståndsprövningen.² Som framgår av kapitel 4 har detta ställningstagande bekräftats av såväl regering som riksdag vid återkommande tillfällen, senast under våren 2014 i samband med behandlingen av FN:s vapenhandelsfördrag. Vid dessa tillfällen har såväl regering som riksdag anfört att riktlinjerna, kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport samt bedömningsgrunderna i vapenhandelsfördraget inte lämpar sig för att genomföras i författningsform.³

Kommittén delar denna uppfattning och anser inte att riktlinjerna, vilka inte är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap.

² Se bl.a. prop. 1995/96:31. s. 24 där det anges "Samtidigt står det klart att de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressena är mångskiftande. Möjligheterna att förutse och på ett smidigt sätt reglera de olika situationer som kan komma upp i tillämpningen är begränsade. Regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan är inte heller avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen."

³ Se regeringens ställningstagande i prop. 2013/14:190 s. 24f som sedermera godkändes av riksdagen bet. 2013/14:UU8, rskr. 2013/14:313.

regeringsformen, bör ges normgivningskaraktär. Om så skedde skulle tillståndsprövningen övergå till att bli en normtillämpning, vilket i sig är direkt olämpligt mot bakgrund av att besluten ytterst ska grunda sig på politiska överväganden. Den nuvarande ordning bör således bestå vilket medför att regelverket inte ger en tillverkare av krigsmateriel någon rätt att t.ex. erhålla tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan. Sådant tillstånd lämnas endast då det ligger i Sveriges eget intresse. Om tillståndsprövningen skulle ske utifrån juridiska ställningstaganden medför det att regelverket kan komma att uppfattas innehålla civila rättigheter enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Om så blev fallet skulle ett tillståndsbeslut kunna bli föremål för domstolsprövning.⁴ Det är värt att notera att en sådan prövning endast rör den som berörs av tillståndsbeslutet. Olika intresseorganisationer skulle således inte kunna överklaga ett meddelat tillstånd eftersom de inte skulle anses vara "saklegitimerade". En juridisk prövning skulle också medföra att det inte längre fanns utrymme för de politiska hänsynstaganden som dagens regelverk möjliggör. I likhet med de återkommande ställningstaganden som riksdag och regering gjort vid tidigare behandlingar av riktlinjernas status ska riktlinjernas nuvarande normativa status bestå. Att ge riktlinjerna författningsstatus skulle dessutom medföra praktiska svårigheter eftersom det är närmast ogörligt att utforma en författningstext så att den är tillräckligt flexibel för att kunna anpassas till växlande säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska krav.

Det anförda medför att kommittén anser att det finns starka skäl för att nuvarande struktur av exportkontrollregelverket bör bestå. Därmed kan beslut rörande exportkontroll av krigsmateriel även fortsättningsvis ytterst grundas på politiska överväganden. De generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen bör återges i särskilda riktlinjer, vilka inte ges författningsstatus, men jämväl får riksdagens godkännande. Beaktat detta kan direktivets skrivningar om att krigsmateriellagstiftning ska skärpas inte förstås innebära att enbart ändringar i krigsmateriellagen ska

⁴ Jfr Europadomstolens avgörande *Anckarcrona mot Sverige*, mål nummer 35178/97. I avgörandet prövades frågan om förekomsten av rättigheter att erhålla tillstånd enligt krigsmateriellagen. Domstolen konstaterade därvid att den enskildes intresse i frågan inte alls beaktades vid prövningen, vilken endast utgörs av politiska överväganden.

komma ifråga Mot bakgrund av att kommittén anser att den nuvarande strukturen av exportkontrollregelverket ska bestå medför det att de kriterier och/eller bedömningsverktyg som kommittén föreslår i syfte att skärpa tillståndsprövningen ska göras i riktlinjerna. Som i dag ska den principiella inriktningen som en prövning ska ha framgå av lagen.

16.4 Skäl för att anta nya riktlinjer

Gällande riktlinjer har över tiden delvis förändrats. Förändringar har dels skett i de fall riktlinjerna inte gett tillräcklig vägledning, dels skett när riktlinjerna har omtolkats. Redan mot bakgrund av förändringar som skett inom säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken samt tillkommande internationella förpliktelser och åtaganden sedan riktlinjerna formulerades i början av 1990-talet är det lämpligt att nya riktlinjer formuleras. Genom utarbetandet av nya riktlinjer kan de utrikespolitiska skäl som talar emot krigsmateriel-export och de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som talar för sådan export utvecklas. Härutöver kan även de internationella förpliktelser och åtaganden på området som Sverige över tiden gjort – och vilka påverkar tillståndsprövningen – tillföras riktlinjerna. Mot bakgrund härav bör nya riktlinjer utarbetas då det enligt kommittén varken är möjligt eller lämpligt att beakta dessa förändringar genom enbart en omarbetning av gällande riktlinjer.

Att utarbeta nya riktlinjer förutsätter att de olika regelverk som parallellt med varandra påverkar exportkontrollen kan sammanvägas i ett enda dokument. Hur en sådan sammanvägning ska göras är en grannlaga uppgift. Dels beaktat att regelverken har olika utgångspunkter för prövningen – EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s Vapenhandelsfördrag utgår från ett materielspecifikt medan riktlinjerna bedömer mottagarstaten som sådan – dels beaktat att regelverken använder sig av olika termer och begrepp. För att en konsolidering ska bli tydlig och transparent samt för att ett sådant dokument ska vara tillämpbart förutsätts att samlade riktlinjer innehåller en enhetlig terminologi. Det kan konstateras att de olika dokumenten i dag använder sig av olika terminologi, t.ex. kan nämnas att de svenska riktlinjerna använder begreppet ”grova” kränkningar av mänskliga rättigheter, medan EU:s gemensamma stånd-

punkt använder begreppet ”allvarliga” kränkningar (begreppet ”intern repression” används också i dess kriterium avseende mänskliga rättigheter), och FN:s Vapenhandelsfördraget använder begreppet ”allvarlig” kränkning (dvs. i singular).

I kommitténs uppdrag ingår inte att lägga fram nya riktlinjer. Däremot ska kommittén utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Kommittén lämnar därför förslag till en struktur avseende hur gällande riktlinjer och övriga regelverk kan konsolideras. Som regeringen påpekat ska, fram till dess en sådan konsolidering föreligger, ett beviljande av tillstånd kräva stöd i regelverket som helhet. Det kan inte komma i fråga att använda den minst stränga skrivningen inom regelverket.⁵

I de följande avsnitten utvecklas de skäl som enligt kommittén talar för behovet av att formulera nya riktlinjer.

16.4.1 Förändrade utrikespolitiska förutsättningar

Enligt direktivet är kommitténs uppdrag att bl.a. se över exportkontrollen avseende krigsmateriel, i syfte att skärpa den gentemot icke-demokratiska stater. Medan det i gällande riktlinjer framhålls att respekten för mänskliga rättigheter ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen så finns inte någon sådan motsvarande skrivning avseende demokrati. Som redovisats utgör gällande villkorliga hinder mot att tillstånd beviljas av dels att det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i staten i fråga, dels att staten i fråga befinner sig i väpnad konflikt eller riskerar att hamna i en väpnad konflikt.

Ett av målen för svensk utrikes- och säkerhetspolitik är att förebygga krig och konflikter. Det villkorliga hinder som återfinns i riktlinjerna vad gäller strävan att stå utanför andra staters konflikter är fortfarande giltigt. Globaliseringen har medfört att även konflikter utanför vårt närområde kan påverka vår säkerhet. Att bidra till global fred och säkerhet genom att upprätthålla och försvara universella normer och värden, såsom demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling, bidrar även till Sveriges säkerhet.

⁵ Prop. 2013/14:190, s. 26.

En skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater kan förväntas stärka delar av utrikespolitiken, inte minst de utrikespolitiska målen att främja demokrati och mänskliga rättigheter i vår omvärld. Att exportera krigsmateriel till icke-demokratiska stater liksom till stater som begår omfattande och grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna kan medföra att Sverige uppfattas – direkt eller indirekt – legitimera regimen i den stat som mottar svensktillverkad krigsmateriel. Sedan gällande riktlinjerna antogs har även riksdag och regering antagit ”Sveriges politik för global utveckling” (PGU). Som angivits är målet med PGU att Sverige ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta mål är tänkt att genomsyra samtliga politikområden. En bristande samstämmighet mellan olika politikområden medför en risk för att Sveriges ansträngningar och framsteg när det gäller global utveckling och att bekämpa fattigdomen motverkas eller omintetgörs. I detta sammanhang kan krigsmaterielexporten riskera att undergräva målen för PGU eftersom det kan föreligga en intressekonflikt mellan behovet av att exportera och viljan att värna de intressen som kommer till uttryck i PGU. Sveriges engagemang och strävan för att stärka demokrati och mänskliga fri- och rättigheter globalt får inte undergrävas av krigsmaterielexporten.

Att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling utgör en central del av Sveriges utrikespolitik och detta bör enligt kommittén tydligare komma till uttryck i riktlinjerna än som är fallet i dag.

16.4.2 Nya internationella förpliktelser och åtaganden

De internationella förpliktelser och åtaganden som Sverige gjort sedan gällande riktlinjer antogs medför också skäl till att nya riktlinjer bör utarbetas. Sverige har sedan riktlinjerna formulerades träffat flera internationella avtal som har betydelse för den svenska exportkontrollen av krigsmateriel. Detta gäller inte minst de förpliktelser som medför att vissa kriterier ska beaktas vid tillståndsprövningen.

Framväxten av såväl EU:s exportkontrollssamarbete som annat internationellt samarbete – bl.a. inom Wassenaar – samt därutöver

ikraftträdandet av FN:s Vapenhandelsfördraget⁶ har medfört att omfånget av de internationella förpliktelserna och åtagandena inom exportkontrollområdet av krigsmateriel ökat över tiden. Den svenska exportkontrollen styrs således inte längre enbart av de principer som kommer till uttryck i riktlinjerna. Dessa internationella förpliktelser och åtaganden åvilar Sverige som stat, och utan nationella bestämmelser föreligger ingen uttrycklig skyldighet för ISP att följa dessa förpliktelser och åtaganden.⁷ Regeringen har valt den lösningen att i instruktionen till ISP⁸ ålägga myndigheten att uppfylla de åtaganden inom sitt verksamhetsområde som följer av Sveriges samarbete inom EU. Regeringen har även under en period i regleringsbrevet instruerat ISP att tillämpa såväl de svenska riktlinjerna som den gemensamma ståndpunkten.⁹ Genom en förändring av instruktionen till ISP ges denna instruktion numera i förordningsform.¹⁰ Kommittén anser att det även bör komma till uttryck i krigsmateriellagen att man vid tillståndsprovningen ska beakta Sveriges internationella förpliktelser. Det är ett viktigt förtydligande och medverkar till ytterligare klarhet och därmed skärpning.¹¹

⁶ Det bör uppmärksammas att de produkter som utgör krigsmateriel enligt FN:s Vapenhandelsfördrag är avsevärt färre än de produkter som utgör krigsmateriel enligt den svenska krigsmaterielförteckningen.

⁷ Sveriges dualistiska synsätt på folkrätten innebär att internationella konventioner först genom införlivandet med svensk rätt blir tillämpliga och bindande för domstolar, myndigheter och enskilda. Jfr prop. 1993/94:117, s. 11.

⁸ 2 § 3 förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter. Av paragrafen följer att ISP ska uppfylla de åtaganden inom sitt verksamhetsområde som följer av Sveriges samarbete inom Europeiska unionen och följa de tillämpningsbestämmelser som överenskommit mellan Europeiska unionens medlemsstater.

⁹ I pkt 1.1 i regleringsbrevet för budgetåret 2013 anges att "ISP ska i sin provning av tillståndsärenden på krigsmaterielområdet tillämpa både de strikta svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och de riktlinjer som framgår av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel. ISP ska tydliggöra beslutens förenlighet med de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten." Genom ikraftträdandet av FN:s Vapenhandelsfördrag har ytterligare internationella förpliktelser och åtaganden kommit att behöva tas i beaktande vid tillståndsprovningen.

¹⁰ Av 1a § Förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter följer att "Inspektionen ska när det gäller utförelse och annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, på det sätt som myndigheten finner lämpligt, tydliggöra beslutens förenlighet med de strikta svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan, samt de internationella åtaganden som gäller inom verksamhetsområdet, inklusive kriterierna i 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 samt FN:s vapenhandelsfördrag." Paragrafen trädde i kraft den 1 februari 2015.

¹¹ Se kommitténs förslag i kapitel 1 samt kapitel 19.

Det faktum att de principer och kriterier som ligger till grund för tillståndsprövning av utförseltillstånd m.m. återfinns i flera olika dokument skapar osäkerhet och otydlighet om exportkontrollpolitiken. Detta blir tydligt i de fall då det inte råder samstämmighet mellan de principer och kriterier som återfinns i dessa dokument. Enligt kommittén bör de principer och kriterier som ISP har att beakta vid sin tillståndsprövning i stället samlas i ett dokument. Detta klargör vilken exportkontrollpolitik som gäller för krigsmateriel.

Ytterligare en aspekt att hålla i åtanke är att de gällande skrivna svenska riktlinjerna¹² inte alltid är mer restriktiva än de internationella förpliktelseerna. Bl.a. kan konstateras att nuvarande riktlinjer är skrivna på så sätt att utförseltillstånd, efter vederbörlig helhetsbedömning, alltid kan beviljas under förutsättning att det inte föreligger ovillkorliga hinder. Ifråga om följdleveranser framgår t.o.m. av riktlinjerna och den praxisutveckling som skett att den starka presumtionen för att bevilja utförseltillstånd i stort endast bryts om det föreligger ett ovillkorligt hinder. I dessa situationer kan konstateras att t.ex. den gemensamma ståndpunkten är mer restriktiv då den – utöver kriterium 1 som motsvarar de ovillkorliga hindren i riktlinjerna – i kriterierna 2–4 fastslår situationer som när de är för handen medför att en medlemsstat ska avslå en ansökan om krigsmaterielexport.

Vidare har Sverige iklätt sig internationella åtaganden som medför att tillståndsprövningen särskilt ska beakta vissa kriterier och/eller förhållanden. Även om det kan argumenteras för att uppfyllandet av de folkrättsliga förpliktelseerna säkerställs genom de ovillkorliga hindren (ett av dessa är att tillstånd inte ska beviljas om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt) är det, inte minst ur transparensynpunkt, önskvärt att dessa förpliktelser kommer till uttryck i riktlinjerna. En konsolidering av riktlinjerna och den gemensamma ståndpunktens kriterier skulle även underlätta Sveriges samarbete inom EU avseende exportkontrollen av krigsmateriel.

¹² Såsom ISP anfört i sin redovisning av praxisutvecklingen, utgör riktlinjerna praxis och är ”därmed inte statistiska utan kan förändras genom praxisutveckling.”, se s. 3.

16.4.3 Förändringar i säkerhets- och försvarspolitiken

Som framhållits är en förutsättning för att tillstånd ska kunna beviljas att det föreligger säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det. I takt med att Försvarsmakten minskat sina beställningar av materiel från den inhemska försvarsindustrin har exporten blivit allt viktigare för industrin. I gällande riktlinjer nämns de försvarspolitiska skälen för krigsmaterielexport övergripande som Försvarsmaktens behov av materiel eller kunnande. I transparensyfte borde – precis som beträffande de utrikespolitiska skäl som talar mot att tillstånd beviljas – tydliggöras när det föreligger försvarspolitiska skäl som medför att tillstånd kan beviljas. Det kan konstateras att de försvarspolitiska skälen förändrats sedan gällande riktlinjer formulerades. Gällande principer för Försvarsmaktens materielförsörjning har medfört ökade krav på export för att kunna vidmakthålla och utveckla teknik och kompetens samt behålla produktionskapacitet. Ytterligare en förändring som skett är den vikt som internationellt samarbete på området numera tillmätts. Att tydligt ange de försvarspolitiska skäl som i totalbedömningen ska vägas mot de utrikespolitiska skälen skapar enligt kommittén en större transparens i exportkontrollregelverket.

I riktlinjerna bör således framgå de försvarspolitiska skälen för att tillstånd till utförsel av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet samt för annan utlandssamverkan rörande sådan materiel ska kunna beviljas. Detta föreligger bl.a. om ett sådant tillstånd: bedöms bidra till att upprätthålla eller utveckla Försvarsmaktens operativa förmåga; bedöms bidra till Försvarsmaktens kort- och långsiktiga materielförsörjning; bedöms vara en förutsättning för att svenska myndigheter eller inhemska försvarsindustri ska kunna delta i internationella materielpjekt eller samarbeten i syfte att vidmakthålla en inhemska produktionskapacitet eller kunskap och kompetens om sådan krigsmateriel som bedöms ha betydelse för att skapa handlingsfrihet för att tillgodose Försvarsmaktens framtida materielbehov. Vad beträffar de säkerhetspolitiska skälen har även dessa förändrats över tiden. Det är dock mer problematiskt att exemplifiera säkerhetspolitiska motiv som över tiden kan anses tala för eller emot att en utförsel av krigsmateriel eller annan utlandssamverkan bör beviljas. Av rubriken till Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – Starkare för-*

svar i en osäkrare tid indikeras de svårigheter som föreligger att förutspå de säkerhetspolitiska utmaningarna. Såsom anförs av Försvarsberedningen går utvecklingen inom teknik, vetenskap, ekonomi och säkerhetspolitik allt snabbare. Beredningen framhåller även att den ”säkerhetspolitiska miljön förändras av den teknologiska och demografiska utvecklingen, ökad efterfrågan på strategiska resurser t.ex. energi, beroendet och utvecklingen av flöden, konsekvenserna av migration samt urbanisering och klimatförändringar.”¹³ Utrikesutskottet har även i ett betänkande rörande säkerhetspolitiska frågor lyft fram det utvidgade säkerhetsbegreppet och konstaterar att detta är ett vidare begrepp än skyddet av det egna fysiska territoriet, och där flödessäkerhet blivit centralt. Vikten av att balansera globaliseringens positiva och negativa konsekvenser lyfts fram. I denna balans bör en politik föras som ”å ena sidan säkrar flödessäkerheten genom att underlätta de flöden som ger globaliseringen dess kraft och å andra sidan motverka de flöden som underminerar våra samhällen.”¹⁴ Flödessäkerhet inkluderar bl.a. såväl handelsflöden som informationsflöden som genom teknikutvecklingen skapar nya möjligheter, men även ställer ökade krav på hur dessa flöden ska skyddas.¹⁵ Kommittén delar denna uppfattning och finner att det inte är möjligt att exemplifiera säkerhetspolitiska aspekter som särskilt bör beaktas. Det görs i stället lämpligast från fall till fall. I likhet med vad som anförts i den proposition som låg till grund för ISP:s inrättande anser kommittén att en prövning av krigsmaterielexport på myndighetsnivå kräver att myndigheten tillförs sakkunskap samt har en kontinuerlig inblick i säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska frågor.¹⁶ Här spelar även EKR en viktig roll.

¹³ Försvarsberedningen, Försvaret av Sverige – Starkare försvars i en osäkrare tid, Ds2014:20.

¹⁴ Utrikesutskottets betänkande 2012/13/UU7 Vissa säkerhetspolitiska frågor.

¹⁵ Se även prop. 2014/15:109 Sveriges försvar 2016–2020 s. 21, ”Flödena är gränslösa och flödessäkerheten är en viktig del i globaliseringen. Det ger oss nya möjligheter, men ställer också ökade krav på samhällets förmåga att hantera en ökad sårbarhet. Sverige är exempelvis beroende av att finansiella flöden eller handelsflöden upprätthålls även i andra delar av världen.”

¹⁶ Prop. 1995/96:31 s. 23.

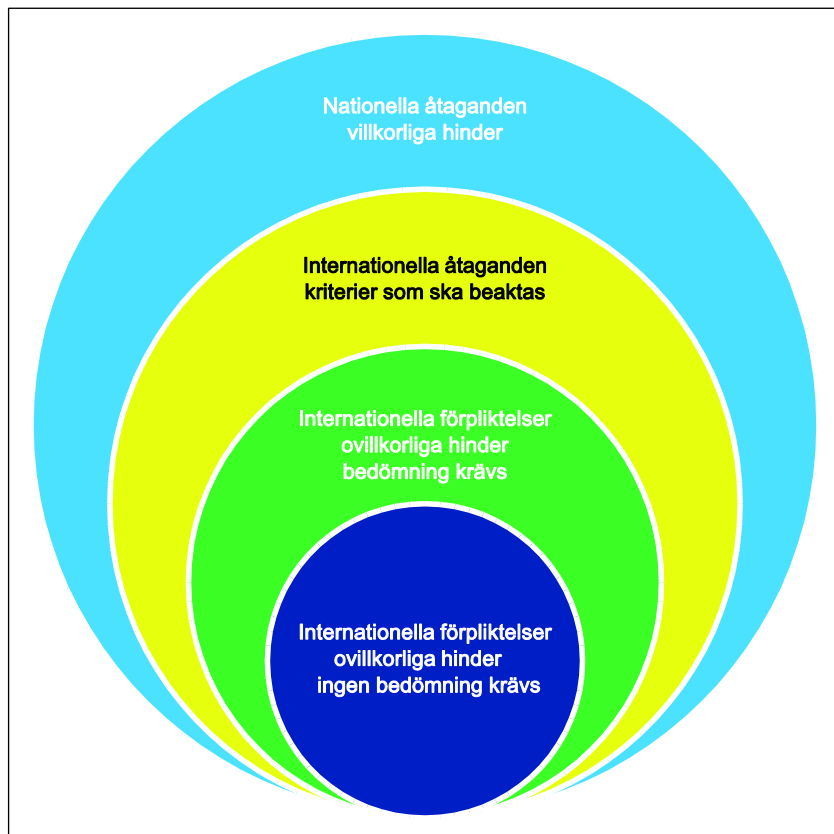
16.5 Förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer

Som framhållits anser kommittén att tillståndsprövningen avseende exportkontroll av krigsmateriel även fortsättningsvis bör grunda sig på en politisk avvägning mellan berörda politikområden.

De förändringar inom berörda politikområden som redogjorts för ovan bör framgå av riktlinjerna. De föreslagna skärpningarna av exportkontrollen vad avser tillståndsprövningen för export av krigsmateriel återges också lämpligast genom utformandet av nya nationella kriterier. Vidare bör de internationella förpliktelser och åtaganden som Sverige biträtt också framgå av riktlinjerna. Även om ISP i dag i sin tillståndsprövning beaktar EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s Vapenhandelsfördrag har dessa dokument innehåll de facto inte införlivats i de svenska riktlinjerna. Som framgår av redogörelsen tidigare finns det skillnader mellan de svenska riktlinjerna å ena sidan och EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag å den andra. Även om dokumenten kan sägas överlappa varandra avseende de grundläggande principerna och kriterierna har dokumenten olika struktur. Riktlinjerna å ena sida är angivna i resonerande form, medan kriterierna i den gemensamma ståndpunkten och i FN:s Vapenhandelsfördrag har utformats mer som en ”checklista”. Nya riktlinjerna bör kombinera såväl de materielspecifika kriterierna som följer av de internationella förpliktelserna som gällande riktlinjers villkorliga hinder som utgår från den mottagande staten som helhet. Att föra samman och integrera nuvarande riktlinjer, den gemensamma ståndpunkten och FN:s Vapenhandelsfördrag skapar större transparens och överskådlighet i exportkontrollregelverket och skulle tydliggöra den svenska exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel.

Kommitténs förslag till struktur av nya riktlinjer kan åskådliggöras i följande figur.

Figur 16.1 Förslag till strukturell uppbyggnad av riktlinjerna



Som framgår av figuren medför de nationella åtagandena som Sverige ensidigt beslutat sig för att anta att den svenska exportkontrollen av krigsmateriel är vidare och mer restriktiv än som följer av de internationella regleringarna inom exportkontrollen av krigsmateriel. Detta beror dels på att Sverige infört en tröskel för att över huvud överväga om tillstånd ska medges – nämligen att det finns försvars och/eller säkerhetspolitiska skäl därför – dels att den svenska prövningen även innefattar en prövning av mottagarstaten som sådan, dvs. inte enkom en prövning utifrån ett materielspecifikt synsätt.

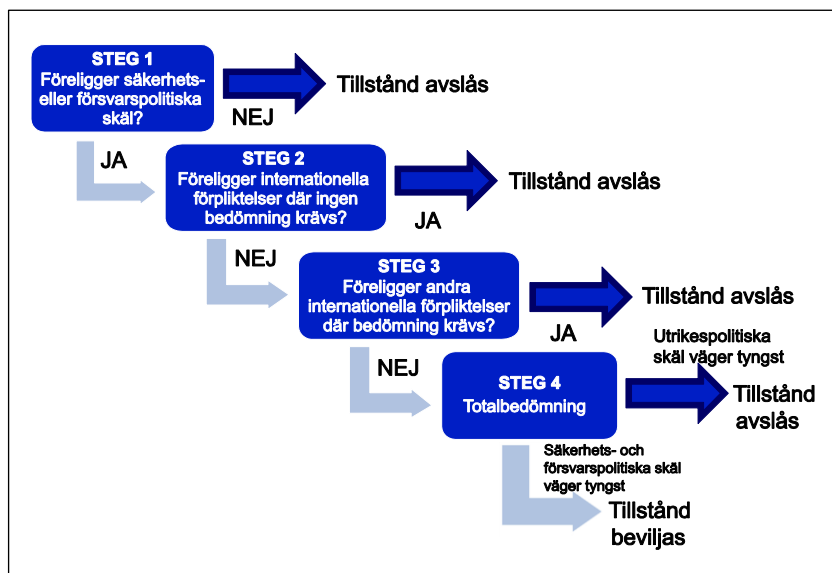
Den föreslagna strukturen medför att tillståndsprövningen förslagsvis görs stegvis:

- *Steg 1* – Inledningsvis prövas om det finns några säkerhets- och/eller försvarspolitiska skäl för tillstånd. Om så inte är fallet kan tillstånd inte meddelas. Om det föreligger säkerhets- och/eller försvarspolitiska skäl prövas steg 2.
- *Steg 2* – I detta steg prövas i vad mån det finns sådana internationella förpliktelser som utgör förbud mot att tillstånd meddelas utan att en bedömning behöver ske i det enskilda fallet (t.ex. förekomsten av ett vapenembargo). Om sådana föreligger får tillstånd inte meddelas. Om så inte är fallet prövas steg 3.
- *Steg 3* – I detta steg görs en bedömning av om det finns andra internationella förpliktelser (än i steg 2) som medför att tillstånd inte får meddelas. Om så inte är fallet prövas steg 4.
- *Steg 4* – I detta steg prövas dels de internationella kriterierna som Sverige åtagit sig att beakta i tillståndsprövningen, dels de ensidiga nationella åtagandena/kriterierna. Prövningen ska ske utifrån en helhetsbedömning i varje enskilt ärende där alla relevanta omständigheter ska tas i beaktande.

Prövningen ska även iaktta andra internationella åtaganden. Det gäller t.ex. de skyldigheter som följer av EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport om att en medlemsstat ska samråda med en annan medlemsstat om den senare under de senaste tre åren har vägrat bevilja tillstånd för en i huvudsak identisk transaktion.

I steg 3 görs i huvudsak en materielspecifik bedömning, medan steg 4 innefattar en bedömning av mottagarstaten som sådan. Den stegvisa prövningen kan åskådliggöras i följande flödesschema:

Figur 16.2 Flödesschema för tillståndsprövningen



En förutsättning för att tillstånd ska medges är att samtliga steg passerats. I det följande utvecklar kommittén sin syn på det framtida exportkontrollregelverket.

16.5.1 Grundläggande principer för exportkontrollen av krigsmateriel

Totalbedömning som grundas i politiska överväganden

En absolut förutsättning för att tillstånd enligt krigsmateriellagen kan lämnas är att det föreligger säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det. Följaktligen kan inte närings-, regional- eller sysselsättningspolitiska hänsyn eller några andra skäl utgöra grund för att tillstånd beviljas.

En grundläggande princip i det svenska exportkontrollregelverket för krigsmateriel är att en sammanvägning ska göras mellan säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken. Detta följer, som framhållits tidigare, av 1 § andra stycket krigsmateriellagen. De motstående intressen som kan finnas såväl inom som mellan dessa politikområden medför att det kan finnas skäl som talar emot respektive

talat för att tillstånd beviljas. Även fortsättningsvis ska tillståndsprovningen avseende krigsmateriel som huvudregel ske utifrån att en totalbedömning görs utifrån de berörda politikområdena. De berörda politikområdena väger i olika situationer, olika tungt beroende på en mängd aspekter. Detta kan endast säkerställas om en totalbedömning görs i tillståndsprovningen där hänsyn tas till alla för ärendet relevanta omständigheter. I detta ligger att en stat kan komma ifråga som mottagare av viss krigsmateriel från Sverige, medan vissa krigsmaterielslag bör undantas. En mer restriktiv hållning ska intas avseende krigsmateriel för strid, dvs. sådan materiel som i dagligt tal utgörs av vapen, än för övrig krigsmateriel. I denna totalbedömning ska därför bl.a. krigsmaterielens kategorisering (dvs. om det är krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel) och art (hur kan den aktuella materielen användas, är det fråga om materiel för land, sjö eller luftstridskrafterna), slutanvändning och slutanvändare tas med i provningen. Det bör dock uppmärksammas att sådan krigsmateriel som kan komma att användas för att begå allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter aldrig kan komma ifråga för export, oavsett om det är fråga om krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel.

Som framhållits av regering och riksdag utgör internationella samarbeten på krigsmaterielområdet ett allt viktigare säkerhets- och försvarspolitiskt inslag. Inom ramen för i första hand Försvarsmaktens materieförsörjning bör det i totalbedömningen beaktas hur ett beslut om tillstånd kan komma att påverka internationella samarbeten. Detta gäller såväl Sveriges bi- eller multilaterala samarbeten som försvarsindustrins samarbeten med företag i andra stater.

Följaktligen finner kommittén att beslut rörande exportkontroll av krigsmateriel med de skärpningar kommittén föreslår även fortsättningsvis som huvudregel ske utifrån en totalbedömning där alla relevanta omständigheter beaktas.

En sådan totalbedömning ska dock inte ske om Sverige biträtt internationella förpliktelser som medför att Sverige folkrättsligt förbundit sig att under vissa omständigheter inte bevilja tillstånd för utförsel av viss krigsmateriel, för lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet eller för annan utlandsamverkan avseende krigsmateriel.

Individuell prövning och möjliga mottagare

För att kunna göra den samlade politiska bedömningen krävs att varje ansökan om tillstånd enligt krigsmateriellagen i princip ska prövas individuellt. Det kan även framhållas att Sverige genom FN:s Vapenhandelsfördrag åtagit sig att tillståndsprövningen ska ske på ett objektiva och icke-diskriminerande sätt. Huvudregeln bör därför vara att prövningen av tillstånd ska ske i varje enskilt fall. En fungerande exportkontroll förutsätter att mottagaren av en kontrollerad produkt följer de föreskrifter som Sverige ställer upp. För att säkerställa detta behöver kretsen av presumtiva mottagare vara relativt snäv. Den naturliga avgränsningen bör dras vid stater och dess myndigheter samt av staten auktoriserade juridisk eller fysisk person. Därutöver bör även mellanstatliga organisationer kunna vara mottagare av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd samt vara avtalspart i tillståndspliktiga avtal.

De internationella förpliktelserna utgör undantag från huvudprincipen om totalbedömning

När Sverige ansluter sig till en internationell överenskommelse förpliktar sig Sverige att fullgöra de skyldigheter som följer av denna. I gällande svenska riktlinjer regleras Sveriges internationella förpliktelser avseende exportkontroll av krigsmateriel i de s.k. ovillkorliga hindren. De ovillkorliga hindren är för handen om en krigsmateriel-export 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. Av förarbetena till gällande krigsmateriellag framhålls att de internationella förpliktelserna ”iaktas i praktiken genom att regeringen inte medger undantag från lagens förbud”, och att de ”ovillkorliga hindren i riktlinjerna utgör således en erinran om att regeringen alltid måste fullgöra sina internationella förpliktelser.”¹⁷ Med hänsyn till att regeringen delegerat dessa uppgifter till en förvaltningsmyndighet bör detta direkt framgå i krigsmateriellagen, se kommitténs förslag i denna del i kapitel 19.

¹⁷ Proposition 1911/92:174 s. 49.

Även om det finns internationella konventioner som medför att en statspart inte får exportera eller tillverka en viss typ av krigsmateriel, t.ex. anti-personella minor och klusterammunition, så var det först 2008, genom antagande av EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport¹⁸ som Sverige fick folkrättsliga förpliktelser som specifikt tog utgångspunkt i exportkontroll av krigsmateriel. Här-efter har även förpliktelserna som följer av FN:s vapenhandelsfördrag tillkommit. Av dessa följer att vissa principer och kriterier ska tas i beaktande vid tillståndsprövningen av bl.a. krigsmaterielexport.

Medan de ovillkorliga hindren i gällande riktlinjer enbart innehåller ”objektiva” kriterier så innehåller de internationella förpliktelserna som följer av den gemensamma ståndpunkten och FN:s Vapenhandelsfördrag både ”objektiva” och ”subjektiva” kriterier. Med objektiva kriterier avses sådana kriterier som medför att en ansökan om utförsel av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd eller annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel ska avslås utifrån rent objektiva givna konstaterbara förutsättningar. De subjektiva kriterierna medför också att en ansökan ska avslås, men först efter det att det genom en bedömning konstaterats att ett sådant kriterium är för handen. Av detta följer att de internationella förpliktelserna kan delas in i dels sådana som inte kräver någon prövning (i betydelsen att en bedömning inte behöver ske) – t.ex. för att FN:s säkerhetsråd beslutat ett vapenembargo mot en viss stat – dels sådana förpliktelser där en prövning måste göras för att bedöma om en viss omständighet är för handen – t.ex. att det föreligger en risk att en viss krigsmateriel kan komma att användas för att kränka mänskliga rättigheter – och om så är fallet avslå ansökan. Den förstnämnda gruppen ovillkorliga hinder medför att ingen bedömning behöver göras utan dessa är för handen utifrån objektiva kriterier, medan den andra gruppen är ovillkorliga hinder som kräver en bedömning. Även de ovillkorliga hinder som kräver en bedömning medför dock att en ansökan ska avslås om kriteriet bedöms vara för handen och någon totalbedömning ska inte heller ske rörande dessa kriterier.

¹⁸ 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.

16.5.2 Ovillkorliga hinder – internationella förpliktelser

Även om det finns likheter mellan de nuvarande svenska riktlinjerna å ena sidan och EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s Vapenhandelsfördrag å den andra föreligger det skillnader. En sådan grundläggande skillnad är att prövningen av kriterierna som återfinns i de internationella dokumenten i princip utgår från ett materielspecifikt synsätt medan de svenska riktlinjerna (i första hand såsom de kommer till uttryck i de villkorliga hindren) fokuserar på mottagarstaten som sådan.

Grundläggande för de svenska riktlinjerna, för EU:s gemensamma ståndpunkt och för FN:s Vapenhandelsfördrag är att de alla eftersträvar samma sak, nämligen att krigsmaterielexport inte ska ske om det skulle hota internationell fred och säkerhet eller om exporten kan komma att bidra till allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt eller mänskliga rättigheter.

Internationella förpliktelser – kräver inte en bedömning

Den typ av internationella förpliktelser som redogörs för nedan är sådana för vilka en bedömning inte behöver göras utan där ett beslut är avhängigt huruvida ett faktiskt objektivet kriterium är för handen eller inte. Dessa förpliktelser kräver följaktligen inte att en bedömning görs eftersom förpliktelsen aktualiseras genom t.ex. att det föreligger ett beslut om vapenembargo mot den aktuella staten.

I EU:s gemensamma ståndpunkt avseende krigsmaterielexport återfinns motsvarigheten till de svenska riktlinjernas ovillkorliga hinder i kriterium 1. Av detta kriterium framgår att en ansökan om utförseltillstånd ska avslås om ett beviljande skulle stå i strid med bl.a.,

- medlemsstaternas internationella förpliktelser och deras åtaganden att upprätthålla vapenembargon som beslutats av Förenta nationerna, Europeiska unionen samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa,
- medlemsstaternas internationella förpliktelser enligt fördraget om icke-spridning av kärnvapen, konventionen om biologiska vapen och toxinvapen samt konventionen om kemiska vapen,

- medlemsstaternas åtagande att inte exportera truppminor (anti-personella minor) oavsett typ,
- medlemsstaternas åtaganden inom ramen för Australiengruppen, kontrollsystemet för missilteknik, Zanggerkommittén, gruppen av länder som levererar kärnmaterial, Wassenaararrangemanget och Haag-uppförandekoden mot spridning av ballistiska missiler.

Även i FN:s Vapenhandelsfördrag återfinns en motsvarighet till de ovillkorliga hindren. Av artikel 6¹⁹ i fördraget fastslås att det är förbjudet för en statspart att medge tillstånd,

- om överföringen av konventionella vapen innebär brott mot statspartens förpliktelser inom ramen för åtgärder som antagits av FN:s säkerhetsråd i enlighet med VII kapitlet i FN:s stadga, särskilt vapenembargo,
- om överföringen innebär brott mot statspartens relevanta internationella förpliktelser inom ramen för internationella fördrag där den är part, särskilt de som hänför sig till överföring av eller olaglig handel med konventionella vapen,
- om statsparten vid tidpunkten för beviljandet har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna från 1949, attacker mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten i fråga är part.²⁰

Även om de ovan angivna situationerna i mångt och mycket överlappar varandra finns det skillnader. Endast i de svenska riktlinjerna görs en specifik hänvisning till de folkrättsliga reglerna om export från neutral stat under krig. Likaså är det enbart EU:s gemensamma ståndpunkt som hänvisar till EU:s och OSSE:s embargo, konven-

¹⁹ Den materiel som omfattas av vapenhandelsfördraget är inte lika omfattande som den materiel som enligt svensk rätt definieras som krigsmateriel. I begreppet överföringar inbegrips aktiviteterna export, import, transitering, omlasting och förmedling. För en närmare genomgång av Vapenhandelsfördraget se prop.2013/14:190.

²⁰ Detta kriterium skiljer sig åt då det finns ett visst mått av bedömningskrav från den tillståndsprovande statsparten.

tioner avseende massförstörelsevapen, de olika exportkontrollregimerna, samt förbud att exportera truppminor. I FN:s Vapenhandelsfördrag återfinns i stället ett förbud mot export om materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten eller grova överträdelser av Genèvekonventionerna från 1949.²¹

Det ovillkorliga hindret i de svenska riktlinjerna att inte bevilja tillstånd som skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige biträtt, inkluderar i huvudsak de konventioner och fördrag som räknas upp i den gemensamma ståndpunkten och i FN:s Vapenhandelsfördrag. Vissa undantag föreligger dock. Bl.a. torde inte de åtaganden som följer av medlemskap i de olika exportkontrollregimerna som nämns i den gemensamma ståndpunkten omfattas av skrivningarna i riktlinjerna eftersom dessa åtaganden endast är politiska åtaganden och som sådana är dessa inte folkrättsligt bindande.

Kommittén finner att det i och för sig är möjligt att, såsom gjorts i gällande riktlinjer, endast göra en hänvisning till de internationella överenskommelser som Sverige biträtt, för att därigenom lyfta in den gemensamma ståndpunkten och FN:s Vapenhandelsfördrag i tillståndsprövningen.²² I syfte att tydliggöra vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen anser dock kommittén att dokumentens innehåll bör komma till uttryck antingen direkt i riktlinjerna eller i motivtexten till dessa. Med hänsyn till de förändringar av Sveriges säkerhets-, försvars- och utrikespolitik som skett sedan gällande riktlinjer antogs finns det inte längre samma behov av att i riktlinjerna särskilt framhålla det ovillkorliga hindret som rör folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. I det fall dessa regler skulle bli aktuella kan även konstateras att de omhändertags genom skrivningen om Sveriges internationella förpliktelser.

²¹ Här bör uppmärksammas att detta kriterium skiljer sig från de övriga två förbuden som återfinns i artikel 6 i FN:s Vapenhandelsfördrag i och med att detta kriterium riktar in sig på hur materielen kommer att användas och inte kopplas till en skyldighet som följer av en internationell konvention som art 6.1 och 6.2 gör. Dock är det inte fråga om att en bedömning behöver göras eftersom förbudet gäller när vetskap föreligger att den aktuella materielen används för att begå nämnda brott.

²² Jfr prop. 2013/14:190 avsnitt 5.4.

Internationella förpliktelser – kriterier som kräver bedömning

Till kategorin ovillkorliga hinder är också att hänföra de kriterier som följer av internationella förpliktelser där tillstånd till utförsel av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd eller annan utlands-samverkan inte ska beviljas om slutsatsen efter en bedömning är att det strider mot kriteriet. Det kan konstateras att det i gällande svenska riktlinjer inte finns några liknande kriterier i de ovillkorliga hindren. Dessa kriterier har ett inslag av en subjektiv bedömning och återfinns i EU:s gemensamma ståndpunkt (kriterium 2–4) samt i Vapenhandelsfördraget (del av artikel 7). Denna grupp internationella förpliktelser kan i sin tur delas upp i två undergrupper.

Den första gruppen utgörs av de kriterier som avser förhindra export av krigsmateriel som kan komma att användas för att begå eller underlätta

- a) allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt, eller
- b) handlingar som utgör brott mot internationella fördrag avseende terrorism eller organiserad brottslighet.

Den andra gruppen utgörs av sådana kriterier som avser att förhindra att den aktuella exporten kan medföra att en viss produkt kan komma att provocera eller förlänga en inre väpnad konflikt i mottagarstaten,²³ eller som medför att det finns en uppenbar risk att mottagarstaten kommer att använda materielen på ett aggressivt sätt mot en annan stat.²⁴

I sammanhanget kan konstateras att det föreligger ett större mått av utrymme för subjektivitet i bedömningen vad avser om en export ska avslås till en mottagande stat som är involverad i, eller där det föreligger en risk att staten involveras i, en intern eller internationell väpnad konflikt. Slutligen kan konstateras att EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s Vapenhandelsfördrag använder

²³ Se kriterium 2 i EU:s gemensamma ståndpunkt samt artikel 7.1 b i FN:s vapenhandelsfördrag.

²⁴ Se kriterium 3 och 4 i EU:s gemensamma ståndpunkt samt artikel 7.1 a i FN:s vapenhandelsfördrag. Här bör uppmärksammas att det av artikel 7.1 a i Vapenhandelsfördraget följer att bedömningen även ska ta hänsyn till om en export kan ha positiv inverkan på fred och säkerhet. Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns varken i gällande svenska riktlinjer eller i EU:s gemensamma ståndpunkt.

sig av olika begrepp. Av EU:s gemensamma ståndpunkt följer att tillstånd inte ska meddelas om det finns en ”uppenbar risk” (”clear risk” i den engelska texten) att materielen kan komma att användas för att kränka mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt, medan begreppet som används i FN:s Vapenhandelsfördrag är ”övervägande risk” (”overriding risk” i den engelska texten). Dessa begrepp får emellertid ses som synonyma då de avser att säkerställa samma sak.²⁵ En skillnad är dock att det i FN:s Vapenhandelsfördrag följer att bedömningen ska inkludera huruvida materielen ”skulle kunna användas för att begå eller underlätta” en allvarlig kränkning av internationell rätt om de mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt. Denna skrivning torde vara vidare än den som följer av den gemensamma ståndpunkten, dvs. att materielen ”kan komma att användas för” kränkningar. Kommitténs uppfattning är att skrivningarna i denna del är mer restriktiva i FN:s Vapenhandelsfördrag, men att denna fråga i likhet med övriga frågor som rör hur de olika begreppen i de olika regelverken ska tolkas och vilka begrepp som därvid bör föras in i nya riktlinjer behöver utredas ytterligare.

Den subjektiva bedömningen i nu aktuella kriterier medför att dessa till del har en motsvarighet i de svenska villkorliga hindren. Dessa föreskriver att tillstånd inte bör beviljas om

- det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten, eller
- om mottagande staten befinner sig i en intern eller internationella väpnad konflikt eller det föreligger risk att en sådan bryter ut.²⁶

En skillnad mellan de villkorliga hindren och de ovan nämnda internationella förpliktelseerna är att de svenska riktlinjerna ger utrymme för – efter att en totalbedömning gjorts avseende alla för ärendet relevanta omständigheter – att tillstånd ändå kan beviljas fast ett villkorligt hinder är för handen, medan de internationella

²⁵ I DS 2013:74, Sveriges tillträde till vapenhandelsfördraget Arms Trade Treaty (ATT), framhålls att skrivningar i den gemensamma ståndpunkten – uppenbar risk – inte kan ses som mindre strängt än begreppet som används i FN:s Vapenhandelsfördrag.

²⁶ Som framgår av kapitel 4 så är riktlinjerna skrivna så att en mer restriktiv hållning ska intas avseende krigsmateriel för strid jämfört med övrig krigsmateriel.

kriterierna innebär att tillstånd inte kan beviljas om kriteriet är uppfyllt. Som ovan redan framhållits utgör dock en väsentlig skillnad mellan de villkorliga hindren i gällande riktlinjer och de kriterier som följer av de internationella förpliktelserna att de senare utgår från ett materielspecifikt synsätt vid bedömningen, medan den mottagande staten som helhet bedöms i de svenska riktlinjerna. Innebörden av ett materielspecifikt synsätt är att det är materielens beskaffenhet och användningsområde som ligger till grund för bedömningen i stället för att värdera den mottagande staten i sin helhet. Det materielspecifika synsättet medför också att det går att beakta vem inom en stat som är mottagare av produkten eller tjänsten i fråga.

En ytterligare skillnad mellan gällande riktlinjer och de kriterier som följer av de internationella förpliktelserna är att de gällande svenska riktlinjerna inte nämner allvarliga kränkningar mot den internationella humanitära rätten. I FN:s Vapenhandelsfördrag återfinns även ett kriterium som avser terrorism och internationell organiserad brottslighet.

16.5.3 Internationella åtaganden – kriterier som beaktas i tillståndsprövningen

Utöver de kriterier som följer av internationella förpliktelser återfinns även beaktandekriterier i EU:s gemensamma ståndpunkt (kriterium 5–8) och i FN:s Vapenhandelsfördrag (del av artikel 7).

- *Kriterium 5* i EU:s gemensamma ståndpunkt avser den nationella säkerheten för EU:s medlemsstater, vänligt sinnande stater och – i förekommande fall – allierade stater.
- *Kriterium 6* avser mottagarlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet, respekt för internationell rätt, attityd gentemot terrorism m.m.
- *Kriterium 7* avser risken för oönskad vidareexport (avledning/diversion).
- *Kriterium 8* avser mottagarlandets utvecklingsnivå och ekonomiska förmåga.

Av dessa kriterier skiljer sig kriterium 5 från de övriga genom att detta inte enbart utgör ett hinder mot export, utan kan även utgöra ett skäl till export om detta t.ex. skulle bidra till en annan medlemsstats nationella säkerhet.

I FN:s Vapenhandelsfördrag har statsparterna åtagit sig att beakta risken för att den exporterade materielen används för att begå eller underlätta handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn (artikel 7.4).

I de gällande riktlinjerna återfinns inte en lista över kriterier som ska beaktas i tillståndsprövningen. Med hänsyn till att Sverige åtagit sig att i tillståndsprövningen beakta dessa kriterier bör de av tydlighetsskäl framgå explicit av nya riktlinjer.

16.5.4 Villkorliga hinder – nationella åtaganden att beakta i tillståndsprövningen

Avseende de villkorliga hinder som i dag återfinns i gällande riktlinjer anser kommittén att dessa även fortsättningsvis bör gälla. De gällande villkorliga hindren grundar sig på principer som sedan lång tid tillbaka utgör utrikespolitiska skäl för att tillstånd till krigsmaterielexport inte bör beviljas. De förändringar som skett inom utrikespolitiken medför emellertid att dessa villkorliga hinder inte fullt ut motsvarar de situationer där en krigsmaterielexport kan komma att motverka de övergripande utrikespolitiska målen. Det kan konstateras att det inte är möjligt att föra in alla de utrikespolitiska skäl som ska beaktas i tillståndsprövningen. De utrikespolitiska skäl som bör återfinnas i riktlinjerna är de som utgör de starkaste principiella skälen till att krigsmaterielexport inte bör beviljas. I de fall det finns andra utrikespolitiska skäl som talar emot att en viss krigsmaterielexport ska beviljas ska dock även dessa beaktas, om än att dessa inte kommer till uttryck i riktlinjerna.

Ett villkorligt hinder är för handen om det i ett kriterium fastslås att tillstånd inte bör beviljas i en given situation. Det villkorliga hindret utgör dock inte ett absolut förbud. När ett villkorligt hinder är för handen krävs det än tyngre säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för att tillstånd ska medges än som annars vore fallet. Att det nationella regelverket utformats på det sättet beror på att tillståndsprövningen bygger på en helhetsbedömning där samtliga relevanta omständigheter måste kunna beaktas. Som tidigare fram-

hållits ska denna grundläggande princip avseende prövningen av de nationella åtagandena kvarstå.

De gällande villkorliga hindren har en motsvarighet i de internationella förpliktelserna och åtagandena som Sverige iklätt sig. Så är fallet avseende det villkorliga hindret att krigsmaterielexport inte bör ske till en stat som befinner sig i en väpnad konflikt med en annan stat, till en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller till en stat som har inre väpnade oroligheter. Detta villkorliga hinder har sin motsvarighet i artikel 7.1 a) i FN:s Vapenhandelsfördrag, liksom i kriterium 3 och 4 i EU:s gemensamma ståndpunkt avseende vapenexport. Trots att det ”på papperet” finns en viss överlappning mellan riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten respektive FN:s Vapenhandelsfördrag blir den faktiska prövningen olika då utgångspunkten är materielspecifik i de internationella åtagandena, medan den nationella prövningen bedömer den mottagande staten som helhet. Vidare utgår det gällande svenska villkorliga hindret avseende väpnade konflikter främst från den utrikespolitiska strävan av att Sverige ska stå utanför andra staters konflikter och verka för fred och nedrustning. Detta sammantaget medför att kommittén finner att det villkorliga hindret avseende väpnade konflikter även fortsättningsvis bör återfinnas i riktlinjerna. Såsom sker i dag bör en mer restriktiv hållning intas i tillståndsprövningen avseende krigsmateriel för strid än övrig krigsmateriel.

Mot bakgrund av de utrikespolitiska målen att utöver mänskliga rättigheter även främja demokrati och en politik för hållbar utveckling finns därför skäl att komplettera gällande villkorliga hinder med såväl ett demokratikriterium som ett kriterium avseende PGU.

Mänskliga rättigheter och demokratisk status

Som följer av kapitel 14 föreslår kommittén att ett demokratikriterium ska föras in i riktlinjerna. Samtidigt kan konstateras det starka samband som föreligger mellan en stats respekt för mänskliga rättigheter och dess demokratiska status. Detta samband visar sig genom att respekt för mänskliga rättigheter förstärker en stats demokratiska styrelseskick, och det omvända att fungerande demokratiska institutioner och beslutsprocesser stärker skyddet för

mänskliga rättigheter. Med hänsyn till att demokrati och mänskliga rättigheter ömsesidigt förstärker varandra anser kommittén att dessa bör behandlas i ett sammanhang i riktlinjerna.

Vad gäller principer och kriterier som ska beaktas i tillståndsprovningen avseende mänskliga rättigheter kan följande anföras. Till skillnad från det kriterium avseende mänskliga rättigheter som återfinns i såväl EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport som i FN:s Vapenhandelsfördrag så är det villkorliga hindret i riktlinjerna, att tillstånd inte bör beviljas för export av krigsmateriel till en stat där det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, inte materielspecifikt. Kriteriet tar således sikte på mottagarstaten som sådan. Kommittén anser att Sverige ska ha en mer restriktiv syn på krigsmaterielexport till stater där grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer, än som följer av enbart ett materielspecifikt synsätt. Vid ett sådant synsätt utgår nämligen provningen specifikt från krigsmaterielens användningsområde och med beaktande av risken för att materielen som sådan kan komma att användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Begreppet grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter innebär en ”tröskel” för att ett villkorligt hinder ska anses vara för handen. Som anförts, se avsnitt 4.4.3, behöver kränkningar mot mänskliga rättigheter således vara av en viss omfattning och systematik för att kriteriet ska vara för handen. Någon vägledning av vad som utgör omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter återfinns emellertid varken i riktlinjerna eller dess motivtext.²⁷ Den nuvarande tolkningen av vad som är att betrakta som omfattande och grova kränkningar mot mänskliga rättigheter anser emellertid kommittén vara för återhållsam och snäv. Den praxisutveckling som skett av detta begrepp har medfört att det i första hand är mänskliga rättigheter som berör människors fysiska säkerhet som haft stor vikt i tillståndsprovningen. Det följer även av ISP:s redovisning av praxisutvecklingen att myndigheten har utgått från den bedömning som Utrikesdepartementet gör i de landbedömningar som utarbetas i samband med samrådsärenden med EKR huruvida det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i en stat.

²⁷ Se motivtexten i avsnitt 6 prop. 1991/92:174.

Samtidigt kan konstateras att begreppet grova kränkningar, enskilt eller tillsammans med omfattande, inte har definierats i statspraxis. I de internationella överenskommelserna avseende exportkontroll av krigsmateriel som Sverige tillträtt, dvs. EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport och FN:s Vapenhandelsfördraget, så används begreppen allvarliga kränkningar respektive allvarlig kränkning av mänskliga rättigheter. I statspraxis används inte sällan grova respektive allvarliga kränkningar tillsammans med ett antal andra begrepp som synonymer. Det finns följaktligen inte en fastslagen definition av grova eller allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter. I den gemensamma ståndpunkten ges viss vägledning av vad som utgör allvarliga kränkningar genom att denna framhåller vad som ska anses utgöra internt förtryck.²⁸ Någon fullständig lista ges emellertid inte och det framgår av användarguiden att en bedömning måste ske från fall till fall vid bedömningen av huruvida kränkningar av de mänskliga rättigheterna ska anses som "allvarliga". Vid prövningen måste samtliga relevanta omständigheter beaktas. Guiden påtalar att "den ifrågavarande kränkningens karaktär/art och följder är ett betydelsefullt inslag i bedömningen" samt att "systematiska och/eller ofta förekommande kränkningar av de mänskliga rättigheterna utgör försvårande omständigheter".²⁹ Det bör dock uppmärksammas att kränkningarna inte behöver vara systematiska eller ofta förekommande för att de ska betraktas som "allvarliga". Som exempel på det senare kan nämnas den uppräknade som återfinns i EU:s gemensamma ståndpunkt avseende vad som utgör internt förtryck.

Det är kommitténs uppfattning att det gällande villkorliga hindret rörande mänskliga rättigheter är för snävt och att tröskeln för när det ska vara tillämpligt bör sänkas. Kommittén anser därför att begreppet "allvarliga" bör användas i stället för "grova". Ett annat skäl för detta är att de internationella förpliktelserna som Sverige

²⁸ Av kriterium 2 följer att "Internt förtryck anses inbegripa bl.a. tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, summariska eller godtyckliga avrättningar, försvinnanden, godtyckliga gripanden och andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheter som anges i de relevanta internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, inklusive den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

²⁹ Användarguide för rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel, 29 april 2009, 9241/09.

tillrätt avseende exportkontroll av krigsmateriel använder begreppet ”allvarliga”. En enstaka kränkning av de mänskliga rättigheterna är emellertid inte tillräckligt för att det nationella kriteriet ska anses vara för handen. Kränkningarna måste vara av en viss omfattning och/eller systematik och ske på statens uppdrag eller genom dess acceptans eller underlåtenhet att beivra brott. Samtidigt bör den viktiga principen om de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet framhållas. Av detta följer att allvarliga kränkningar kan ske mot alla mänskliga rättigheter, såväl medborgarliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella. Genom att tillståndsprövningen ska utgå från en helhetsbedömning så medför det att samtliga omständigheter i det enskilda ärendet ska beaktas vid bedömningen om det ska anses förekomma allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt om dessa sker på ett systematiskt sätt i motagarstaten.

Genom att de internationella förpliktelserna som följer av bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s Vapenhandelsfördrag föreslås införas i riktlinjerna kommer den nuvarande regleringen avseende mänskliga rättigheter som återfinns i dagens riktlinjer att utgöra ett komplement till dessa kriterier. Genom att vidmakthålla den mer restriktiv principen om att inte enbart ett materielspecifikt synsätt ska prövas utan även en presumtiv mottagande stats efterlevnad av mänskliga rättigheter i bred bemärkelse ska beaktas så medför detta en avsevärd mer restriktiv hållning än som följer av de internationella förpliktelserna. Sammanfattningsvis bör det materielspecifika synsätt som återfinns i de internationella förpliktelserna och åtaganden kompletteras med en bedömning av den övergripande situationen för de mänskliga rättigheterna i en presumtiv mottagande stat. Den mottagande statens respekt för de mänskliga rättigheterna ska alltså utgöra ett centralt villkor i tillståndsprövningen av krigsmaterielexport.

Kommittén föreslår att följande hinder avseende mänskliga rättigheter och demokratisk status införas i riktlinjerna:

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. En stats demokratiska status bedöms utifrån förekomsten av demokratiska institutioner, statens respekt för demokratiska processer samt de medborgliga och politiska rättigheterna. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga

rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

Politik för global utveckling

Kommittén anser att det i tillståndsprövningen bör finnas ett krav på att en analys ska göras hur en beviljad krigsmaterielexport kan komma att påverka målen för den av riksdagen fastslagen politik för global utveckling (PGU). Detta bör enligt kommitténs uppfattning ske genom att det i riktlinjerna tydliggörs att PGU ska beaktas vid tillståndsprövningen. I beslutsunderlaget ska en bedömning göras där det framgår vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för PGU.

Kommittén föreslår att riktlinjerna kompletteras med följande:

Vid tillståndsprövningen av en ansökan om utförsel av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet samt annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel ska särskilt beaktas samstämmigheten med politik för global utveckling (PGU). I tillämpliga ärenden ska en analys göras av vilken framgång huruvida den tänka krigsmateriel-exporten kan komma att motverka arbetet för att nå uppsatta mål inom PGU.

17 Kommitténs förslag till ökad öppenhet och transparens

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår flera olika åtgärder som var och en för sig ökar öppenheten och transparensen kring exportkontrollen av krigsmateriel. Gentemot allmänheten föreslås bl.a. en ökad tydlighet kring skälen för besluten, att regeringen på ett tydligare sätt än i dag ikläder sig det politiska ansvaret för fattade beslut samt att den officiella rapporteringen kring exportkontrollen utvecklas. Förbättringar avseende rapporteringen bör även göras gentemot riksdagen, såväl avseende öppen som sekretessbelagd information. Genom en ökad öppenhet och transparens förbättras möjligheten till politiskt ansvarskrävande för de beslut som fattas. De s.k. förhandsbeskeden (kommittén förslag är att dessa i fortsättningen ska benämnas preliminär bedömning) bör redovisas till riksdagen. Därigenom skapas ökad transparens om de beslut som fattats av regeringen eller ISP, inkluderande den avvägning som skett i det enskilda ärendet. Riksdagen bör även informeras om den rekommendation som Exportkontrollrådet (EKR) lämnat. Detta måste ske med hänsyn till att dessa ärenden ofta omfattas av sekretess, främst försvars-, utrikes- och kommersiell sekretess. Det föreslås att det utöver ordinarie ledamöter i EKR även utses suppleanter.

17.1 Inledning

Kommittén har bl.a. i uppdrag att utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen av krigsmateriel, inkluderande EKR.

Företrädare för det civila samhället och företrädare för näringslivet har inför kommittén framhållit att transparensen och öppenheten kring beslut rörande utförseltillstånd bör öka. Som framgår av kapitel 9 är en kritik mot nuvarande exportkontrollramverk det föreligger bristande kunskap om skälen för besluten. Detta medför svårigheter att granska beslutens förenlighet med regelverket och därmed möjligheten att kunna utkräva politiskt ansvar för fattade tillståndsbeslut. Vidare påstår kritikerna attansvarsutkrävandet försvåras genom att de olika aktörer som är involverade i tillståndsprocessen – regeringen, EKR och Inspektionen för strategiska produkter (ISP)– hänvisar till varandra, vilket skapar otydlighet om vem som är ansvarig för beslutet. Regelverket måste enligt kritikerna utformas på ett sådant sätt att det klart framgår vem som fattar ett beslut och på vilka grunder beslutet fattas.

Kommitténs förslag till hur såväl öppenheten som transparensen kan förbättras redovisas i det följande. Utgångspunkten i kommitténs arbete har varit att skapa så stor öppenhet och transparens som möjligt kring exportkontrollsystemet. Öppenhet i sig skapar nämligen förutsättningar för en fri debatt, vilken gör det möjligt för olika argument att brytas mot varandra.

17.2 Politiskt ansvarsutkrävande

Som anförts ligger det politiska ansvaret för de tillståndsbeslut som fattas enligt krigsmateriellagen ytterst hos regeringen. Även om det är ISP som förvaltningsmyndighet som handlägger lejonparten av samtliga beslut så görs det utifrån de politiskt avvägda principer och kriterier som regeringen bestämmer ska ligga till grund för tillståndsprövningen. Genom en ökad öppenhet och transparens förbättras möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande för de beslut som fattas.

Av krigsmateriellagens bestämmelser följer att regeringen kan meddela föreskrifter om att ISP ska överlämna ärenden till regeringen. ISP har också en skyldighet att överlämna ärenden till reger-

ingens prövning om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Detta understryker att det inte är ISP som tillståndsmyndighet som, i avsaknad av principer och kriterier, har att utveckla exportkontrollpolitiken genom sin tillståndsprövning. I de mer komplexa ärendena rådgör ISP med EKR. I EKR sitter även representanter från regeringen i form av den statssekreterare som svarar för exportkontrollfrågor inom Regeringskansliet, det utrikesråd i utrikesdepartementet som Regeringskansliet bestämmer och statssekreteraren i Förvarsdepartementet.¹ Även om dessa kan sätta någon annan i deras ställe är de personer som sätts i deras ställe att betrakta som representanter för den politiska ledningen. Härutöver har, såsom anförts i kapitel 5, ISP:s generaldirektör återkommande underhandskontakter med regeringen, genom ansvarigt statsråd eller statssekreterare. Vidare följer det av 10 kap. 13 § regeringsformen att utrikesministern ska hållas underrättad när frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. Genom regelverket ska det säkerställas att regeringen har kunskap om de ärenden av komplex natur som ISP har att pröva. Härutöver bör hållas i åtanke att merparten av de komplexa ärendena först behandlas som förhandsbesked. Regeringen har alltid möjlighet att för en viss typ av ärenden besluta om föreskrifter att dessa ska överlämnas av ISP till regeringen.

Av debatten om krigsmaterielexporten framgår att det råder tveksamhet om vem som bär det politiska ansvaret. En orsak härtill är att regeringar inte alltid träder fram och tar sitt politiska ansvar i frågor rörande exportkontroll av krigsmateriel. I sammanhanget bör även beaktas den roll som EKR har i exportkontrollprocessen. Syftet med det rådgivande organet EKR är att skapa en bred parlamentarisk bas för exportkontrollpolitiken.² Utöver samrådsmöjligheten tillförs ISP sakkunskap och kontinuerlig inblick i relevanta säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska frågor genom EKR. Samråd med EKR sker i de principiellt viktiga ärendena.³ Fortfarande är det dock regeringen som ytterst har det politiska ansvaret. ISP är

¹ 13 § förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

² Prop. 1991/92:174, s. 96.

³ EKR kan inom ramen för ett sådant samråd föreslå, vilket också hänt, att generaldirektören ska lämna över det aktuella ärendet till regeringen. Det är dock upp till generaldirektören att avgöra om så ska ske.

emellertid ansvarig för att säkerställa att ärendena bereds i enlighet med exportkontrollregelverket och har härutöver även ett tillsynsansvar. För att detta ska kunna ske på ett korrekt sätt krävs att såväl tillräckliga resurser som kompetens finns hos ISP. Kommittén anser det angeläget att säkerställa att ärenden som är av principiell betydelse eller av större vikt överlämnas till regeringen för beslut då de fastslagda principerna och kriterierna i exportkontrollregelverket, i första hand riktlinjerna, inte ger tillräcklig vägledning i alla situationer. Innan ISP överlämnar ett ärende till regeringen bör, såsom sker i dag, samråd ske med EKR.

Ytterligare ett skäl till att fler ärenden bör överlämnas till regeringen är att säkerställa att regeringen uppfyller sitt ansvar att hålla Utrikesnämnden underrättad i viktiga utrikespolitiska frågor.⁴ Sedan ISP inrättades har fram till 2003 åtminstone åtta exportkontrollsärenden behandlats i Utrikesnämnden. Efter 2003 har emellertid inga ärenden, såvitt kommittén fått kännedom om, behandlats i nämnden.

17.3 Förslag till ökad öppenhet och transparens

Svensk säkerhets-, försvars- och utrikespolitik har historiskt präglats av strävan av att ha en bred parlamentarisk samsyn och förståelse för den förda politiken. Kommittén anser att det är av stor vikt att det finns en sådan bred samsyn hos riksdagen för den förda exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel, men också att det finns en bred förståelse för den förda politiken hos allmänheten. Vikten av en förankring av exportkontrollregelverket blir än tydligare om man beaktar den intressekonflikt som kan föreligga mellan säkerhets- och försvarspolitiska aspekter å den ena sidan och utrikespolitiska aspekter å den andra. Genom en bred parlamentarisk uppslutning skapas en kontinuitet och långsiktighet i exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel. För trovärdigheten och förståelsen av denna politik hos allmänheten utgör öppenhet och transparens en viktig komponent. En annan viktig komponent är att kunskapen om exportkontrollregelverket avseende krigsmateriel

⁴ Av regeringsformen följer att regeringen har en skyldighet att hålla utrikesnämnden underrättad om utrikespolitiska förhållanden av betydelse för riket samt överlägga med nämnden rörande utrikesärenden av större vikt innan beslut tas.

ökar hos såväl allmänheten som hos parlamentariker.⁵ Det är även viktigt för företagen att exportkontrollregelverket är tydligt, förutsägbart och långsiktigt.

Samtidigt måste hållas i beaktande att exportkontrollen av krigsmateriel omfattar information som till stora delar är sekretessbelagd utifrån utrikes-, försvars- eller kommersiella skäl. Detta medför således en begränsning i hur öppet och transparent exportkontrollen av krigsmateriell kan vara. Nedan följer kommitténs förslag till en ökad öppenhet och transparens i exportkontrollen av krigsmateriel, med beaktande av de sekretesshänsyn som måste tas.

17.4 Ökad öppenhet och transparens gentemot allmänheten

Sverige var en av de första staterna som öppet redovisade sin krigsmaterielexport. Den första regeringsskrivelsen rörande exportkontrollen överlämnades 1985 till riksdagen. Sedan dess har allt fler stater börjat redovisa sin krigsmaterielexport. Vissa förbättringar har skett i den svenska skrivelsen vad gäller öppenhet, bl.a. omfattar redovisningen numera avsevärt mer information jämfört med tidigare. T.ex. framgår leasing respektive upplåtelse av tillverkningsrätter utanför Sverige. Kommittén anser att det finns ytterligare sätt att öka transparensen och öppenheten gentemot allmänheten.

⁵ I detta ligger att även förstå att tillståndsbesluten – oaktat om de innebär bifall eller avslag – får konsekvenser för säkerhets-, försvars- och/eller utrikespolitiken.

17.4.1 Regeringsskrivelsen avseende strategisk exportkontroll

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att regeringen i sin årliga skrivelse till riksdagen ger mer detaljerad information om de ansökningar om utförseltillstånd som beviljats respektive avslagits, liksom mer information avseende vilken faktisk export som skett. Avseende beviljade utförseltillstånd bör, som sker i dag, det framgå hur de tillstånd som beviljats fördelas på de olika kategorierna i EU:s militära lista. Utöver produktens kategorisering bör även en kortare beskrivning av den överförda eller exporterade krigsmaterielen ges. Vidare bör information om vem som är slutanvändare framgå. Detta bör ske utifrån fyra kategorier; militär, polis, annan statlig myndighet samt industri. Av uppgifterna om den faktiska exporten bör om möjligt även anges mängden eller antalet produkter som exporterats. I de fall antalet inte kan anges p.g.a. kommersiell eller utrikessekretess ska detta anges.

En särskild redovisning genom fallstudier bör göras av den krigsmaterielexport där det föreligger en uppenbar intressekonflikt mellan säkerhets- och försvarspolitikerna å ena sidan och utrikespolitiken å den andra. I den redovisningen bör, så långt det är möjligt, redovisas hur avvägningen gjorts mellan de olika politikområdena samt klarläggas varför ett visst politikområde vägt tyngre än ett annat.

Överlag anser kommittén att den redovisning av krigsmaterielexporten som årligen sker i regeringens skrivelse till riksdagen i huvudsak fyller sitt syfte. Genom skrivelsen informeras såväl riksdagen som allmänheten om exportkontrollen, inkluderande den export som beviljats. Redovisningen kan sägas syfta till att öka transparensen genom att skapa förutsättningar för ökad insyn i exportkontrollen från såväl riksdagen som allmänheten. Det kan även konstateras att skrivelsen har utvecklats över tid. I början var skrivelsen en kortfattad sammanställning av svensk krigsmaterielexport som gav en översiktlig bild av exportstatistiken. Dagens skrivelse är avsevärt mer omfattande och mer informationsrik. Denna utveckling till trots kan kommittén konstatera att det finns förbättringar som kan göras för att förbättra såväl transparensen som öppenheten.

Även om den svenska rapporteringen står sig väl i en internationell jämförelse kan utförligare information lämnas i rapporteringen. Enligt kommitténs uppfattning bör informationen avseende såväl de utförelsetillstånd som beviljats som den faktiska export som skett redovisas så utförligt som möjligt. Detta gäller bl.a. den information som ges vad gäller utförelsetillstånd. Här bör även information ges om det är fråga om komponenter, delsystem eller hela vapensystem. Av redovisningen bör så mycket och precis information som möjligt ges om den faktiska exporten. Därvid förbättras möjligheten till utvärdering av tillståndsgivningen.

För att riksdagen och allmänheten på ett genomgripande sätt ska kunna utvärdera exportkontrollen av krigsmateriel finner kommittén att det vore önskvärt att information om slutanvändaren redovisades. Förslagsvis sker detta utifrån fyra olika kategorier; militär, polis, annan statlig myndighet eller industri. I sammanhanget är kommittén medveten om att en orsak till att informationen i delar redovisas på en övergripande nivå är hänsynen till sekretess. Om viss information omfattas av sekretess bör detta anges i skrivelsen.

Information om antal exporterade enheter bör redovisas så långt detta är möjligt. Även om denna information inte kan sägas vara nödvändig för att utvärdera tillämpningen av det svenska exportkontrollregelverket, har informationen betydelse då den kan bidra till andra staters exportkontroll – bl.a. för att avgöra om en export skulle kunna påverka den regionala stabiliteten negativt. Kommittén konstaterar att det kan finnas situationer där den importerande staten p.g.a. bl.a. försvarspolitiska skäl inte önskar ange hur stort antal eller vilken mängd som införskaffats. Detta torde vara av särskild vikt i fråga om hur många robotar/ammunition en stat har till ett visst vapensystem. I sådana fall kan informationen inte lämnas om det skulle förhindras av utrikessekretessen. Vidare kan det finnas situationer där denna information inte kan lämnas p.g.a. kommersiell sekretess – t.ex. om det därigenom är möjligt att räkna ut priset för en specifik produkt. Här bör således klarläggas med den mottagande staten att det antal av t.ex. robotar som införskaffas verkligen är sekretessbelagda uppgifter, liksom att det tydliggörs vilken information, enskilda uppgifter eller kombination av uppgifter, som medför att det föreligger sekretess.

Ett transparensproblem inom den svenska exportkontrollen är att avslag inte redovisas fullt ut. Som anförts omfattar den svenska

exportkontrollen en produkts hela livscykel. Vidare förekommer en kontinuerlig kontakt mellan ISP och försvarsindustrin. Dessa omständigheter medför att antalet officiella avslag är begränsade eftersom många av de ansökningar som skulle medfört avslag inte förs fram till formella beslut. En redovisning som även beskriver detta förhållande är önskvärd. Slutligen vill kommittén framhålla att vikten av transparensen och öppenheten är som störst beträffande den krigsmaterielexport som är som mest kontroversiell. För denna typ av ärenden bör en särskild redovisning göras där beslutsskäl, med beaktande av den sekretess som kan föreligga, redovisas. Denna redovisning bör innefatta dels hur avvägningen gjorts mellan de olika politikområdena, dels klarlägga varför ett visst politikområde vägt tyngre än ett annat.⁶ EKR bör rådfrågas avseende vilka tillståndsärenden som bör redovisas på detta sätt.

17.4.2 Månatlig redovisning av beviljade tillstånd

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att de månatliga offentliga rapporter som ISP redovisar avseende beviljade utförelsetillstånd görs utförligare. Utöver den information som i dag följer av rapporterna bör det även framgå en kortare beskrivning av vilka produkter som omfattas av tillståndet samt försäljningsvärde.

ISP utfärdar, med viss tidsförskjutning, månatliga rapporter avseende beviljade utförelsetillstånd. Av dessa rapporter framgår utförelsetillstånd avseende försäljning av krigsmateriel fördelade på stater och produkt utifrån krigsmaterieförteckningens kategoriområden. Det är i sammanhanget viktigt att tidsförskjutningen inte blir för stor. Kommittén anser att man bör sträva efter att tidsförskjutningen inte ska överstiga tre månader. Vidare bör rapporterna lämna en utförligare beskrivning av den krigsmateriel för vilken tillstånd har beviljats.

⁶ Det kan konstateras att regeringen inte regelmässigt delar in stater i demokratier respektive icke-demokratier. Ett negativt tillståndsbeslut som baseras på att en stat bedöms ha ett demokratiskt underskott kan medföra oönskade utrikespolitiska förvecklingar med staten ifråga, inte minst vad gäller övrig handel. Enligt kommitténs uppfattning ankommer det inte på en förvaltningsmyndighet att officiellt dela in stater i olika kategorier då detta kan få andra politiska konsekvenser som inte ligger inom myndighetens ansvarsområde. Det är endast regeringen som har att beakta alla konsekvenserna för alla politikområden.

17.4.3 Redovisning av krigsmaterielexport avseende små och lätta vapen samt följdlleveranser

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att redovisningen avseende export av små och lätta vapen fördjupas. Bl.a. bör jakt- och sportskyttvapen samt ammunition därtill särredovisas liksom antal och, i förekommande fall, försäljningsvärde.

Utveckling och säkerhet går hand i hand. Små och lätta vapen (SALW) utgör den vapenkategori som orsaker fler dödsoffer och mer lidanden än någon annan vapenkategori.⁷ Majoriteten av dödsfallen i konflikter orsakas av användningen av SALW. Av de 49 större konflikter under 1990-talet var SALW den dominerande vapenkategorin i 47 av dessa. Små och lätta vapen beräknas vara orsaken till nästan 500 000 dödsfall per år, varav 300 000 sker i väpnade konflikter.

Ett sätt att bidra till icke-spridningsarbetet är att vara transparent och öppen med vilken export som beviljats avseende SALW. Enligt kommitténs uppfattning finns utrymme för att förbättra den information som lämnas avseende export av SALW. I dag sker redovisningen i skrivelsen i enlighet med den redovisning som sker till FN. Detta medför bl.a. att inte jakt- och sportskyttvapen och ammunition därtill redovisas. Vidare redovisas de olika SALW kategorierna i ett aggregerat format av vilken kan utläsas till vilka stater export skett av en viss SALW-kategori. Av redovisningen framgår varken antal eller försäljningsvärde. Vidare anser kommittén att det är en brist att inte även jakt- och sportskyttvapen och ammunition därtill redovisas. Kommittén är väl medveten om att tillstånd avseende handeldvapen är fördelat mellan ISP och berörd polismyndighet och att detta kan vara ett tidskrävande arbete att genomföra. Med hänsyn till de effekter SALW har anser emellertid kommittén att denna information bör göras tillgänglig. Här kan bl.a. nämnas att Schweiz har en särskild redovisning för SALW som kan tjäna som förebild om hur denna information kan redovisas på ett tydligt och lättillgängligt sätt.⁸

⁷ Regeringens skrivelse 2011/12:114 s. 34.

⁸ I ISP:s redovisning till regeringen av statistiken för 2014 görs en särredovisning avseende detta.

Avseende jakt- och sportskyttevapen och ammunition därtill anser kommittén att denna bör redovisas särskilt och inte såsom en del av redovisning av hela krigsmaterielexporten.

Härutöver bör en särskild redovisning ske över beviljade följdleveranser.

17.5 Ökad öppenhet och transparens gentemot riksdagen

Som en utgångspunkt kan konstateras att den parlamentariska koppling som EKR har är unik i världen. Det finns inte någon annan stat som har ett motsvarande system där företrädare för de partier som sitter i ett parlament dels ges löpande insyn i tillståndsprövningsprocessen, dels att dessa rådfrågas innan beslut fattas i komplexa ärenden rörande krigsmaterielexport. Det vanligaste är att parlamentet utvärderar redan fattade beslut. EKR:s roll som rådgivande organ till ISP:s generaldirektör bör enligt kommittén även fortsättningsvis bestå.

Vad beträffar riksdagens behandling av regeringens skrivelse avseende exportkontrollen kan konstateras att denna behandling kan bli mer genomgripande än vad som är fallet. Kommittén ser fördelar med att exportkontrollen avseende krigsmateriel diskuteras mer ingående i riksdagen än vad som sker i dag. Ett sätt att förbättra riksdagens behandling av skrivelsen kan exempelvis vara att riksdagen hör ansvarigt statsråd/statsekreterare samt att tjänstemän från ISP regelbundet kallas att närvara vid behandlingen. Därutöver skulle även representanter från andra berörda myndigheter såsom Försvarsmakten, Försvarets Materielverk och Försvarsexportmyndigheten kunna höras. För att bredda anslaget skulle exempelvis även representanter från såväl civilsamhället (NGO:s, non-governmental organisations) som berörd industri kunna ges möjlighet att ge sin syn på skrivelsen.

Som framhållits anser kommittén att det är av stort värde att det finns en bred parlamentarisk förståelse för och insyn i exportkontrollpolitiken för att underlätta såväl granskning som ansvarsutkrävande av de beslut som fattas om krigsmaterielexport. En viktig förutsättning för detta är att riksdagens ledamöter har kunskap om exportkontrollregelverket och de skäl som ligger bakom beviljade

tillstånd respektive avslag. En mer genomgripande diskussion av regeringens skrivelse om den strategiska exportkontrollen torde kunna bidra till ökad kunskap om exportkontrollregelverket. Ett problem i sammanhanget är att det inte går att uppnå en önskad fullständig öppenhet och transparens kring viss information pga. att denna är sekretessbelagd. Det kan därför finnas skäl till att finna lösningar där viss sekretessbelagd information kan delges en begränsad krets parlamentariker.

17.5.1 Redovisning av information som omfattas av sekretess

En brist med den nuvarande redovisningen till riksdagen är att denna inte omfattar så kallade förhandsbesked (som följer av kapitel 19 föreslår kommittén att dessa fortsättningsvis ska betecknas ”preliminär bedömning”). Även om den parlamentariska insynen finns indirekt genom att förhandsbeskedsärenden vanligtvis behandlas i EKR, finns det skäl att även dessa redovisas till riksdagen. En orsak härtill är att EKR:s ledamöter är underkastade samma sekretessbestämmelser som tjänstemän och dessa kan därför inte redogöra för de rekommendationer som ges i enskilda ärenden. Samtidigt är kommittén väl medveten om att sekreteshänsyn omöjliggör en fullständig redovisning gentemot riksdagen som helhet. Det kan därför finnas sekretessskäl som medför att endast delar av riksdagen informeras, t.ex. genom utrikesutskottet eller Utrikesnämnden.

Utifrån utrikespolitiska hänsyn föreligger som huvudregel sekretess i ärenden rörande förhandsbesked. Detta gäller inte minst i de fall när en stat inte bereds möjlighet att köpa svensk krigsmateriel. Ett sådant ställningstagande kan få oönskade effekter för andra delar av exportindustrin. Likväl som ett beviljande av krigsmaterielexport till en stat – inte minst när exporten avser större vapensystem – kan medföra att ett fördjupat samarbete inleds med den aktuella staten, kan ett avslag avseende krigsmaterielexport få motsatt effekt. I sammanhanget bör även hållas i åtanke att den svenska exportkontrollen avseende krigsmateriel är uppbyggt på ett sådant sätt att företag i ett tidigt skede ska få kunskap om vilka stater som kan komma ifråga för export av krigsmateriel. Detta skapar förutsättningar för att försvarsindustrin inte marknadsför sina

produkter till exportdestinationer som inte skulle komma ifråga för krigsmaterielexport. I detta spelar ärenden avseende förhandsbesked en särskild viktig roll. Ett ärende kan emellertid även omfatta information som är att hänföra till kommersiell sekretess, där ett företag p.g.a. bl.a. företagsekonomiska hänsyn inte önskar att information om vilka marknader som företaget avser agera på blir känt. Vidare kan ett ärende även omfattas av försvarssekretess.

Mot bakgrund av att den aktuella informationen omfattas av sekretess måste redovisningen ske bakom stängda dörrar. Här kan konstateras att medan utrikes- och försvarssekretess kan åberopas vid föredragningar i såväl utrikes- som försvarsutskotten⁹, så finns det ingen möjlighet att åberopa kommersiell sekretess i dessa utskott. Sådan möjlighet föreligger dock i Utrikesnämnden, genom att nämndens ordförande kan belägga nämndens ledamöter med s.k. ovillkorlig tystnadsplikt.¹⁰ Utifrån bl.a. sekretessaspekten är det således mer lämpligt att information om lämnade förhandsbesked redovisas inför Utrikesnämnden.

Oaktat i vilket forum som redovisningen sker ska framhållas att det inte kan vara fråga om en överprövning av fattade beslut, utan att det är en information som lämnas av regeringen till riksdagen avseende de förhandsbesked som beslutats och grunderna för dessa.

17.6 Ökad öppenhet och transparens i Exportkontrollrådet (EKR)

Det kan konstateras att den information och de ärenden som behandlas i EKR nästan uteslutande är belagd med sekretess. Det torde främst röra sig om utrikessekretess, men kan även omfattas av såväl försvars- som kommersiell sekretess. Detta medför att det föreligger svårigheter med öppenheten av EKR:s arbete gentemot allmänheten. Med kommitténs förslag om att regeringen till riksdagen även ska redovisa såväl praxisutvecklingen som förhandsbesked skapas större transparens om EKR:s arbete. Sekretessen

⁹ Av 4 kap. 17 § riksdagsordningen följer att ledamöter i ett utskott inte obehörigen får röja vad som enligt beslut av regeringen eller ett utskott ska hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

¹⁰ Se 10 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Ordförande i nämnden är H.M. Konungen eller, om han har förhinder, statsministern.

som råder i EKR:s arbete gör dock att det finns begränsade möjligheter att föreslå åtgärder som skapar större öppenhet och transparens gentemot allmänheten. Vidare måste hållas i åtanke att EKR är ett rådgivande organ till regeringen och ISP. Ledamöterna har att utgå från gällande exportkontrollregelverk när de lämnar sina rekommendationer.

Den praxis som utvecklats vad gäller val av ledamöter till EKR bör kvarstå, dvs. att regeringen utser ledamöterna efter förslag från de partier som är företrädare i riksdagen. Även om ledamöterna sitter i EKR i sin personliga egenskap så torde grundtanken med denna fördelning vara att ledamöterna, utifrån exportkontrollregelverket, bidrar med respektive partis syn på hur de olika politikområdena bör balanseras emot varandra. Med hänsyn härtill bör riksdagspartierna föreslå ledamöter som är väl insatta i de berörda politikområdena. Vidare bör partierna i första hand nominera sittande riksdagsledamöter till EKR. Detta skapar bäst förutsättningar att erhålla en bred parlamentarisk samsyn kring exportkontrollen av krigsmateriel.

En fråga som väckts av en del EKR-ledamöter är möjligheten att diskutera ärenden i EKR med andra partikamrater. Kommittén inser att den begränsning som i dag föreligger vad gäller att diskutera ärenden på grund av sekretessbestämmelserna, inte minst för de ledamöter som sitter som ensamma representanter för sitt parti, skapar problem. Mot bakgrund av de mycket komplexa ärenden som behandlas i EKR och det faktum att det ofta rör sig om en intressekonflikt mellan olika politikområden finns skäl att skapa utrymme för ledamöterna att diskutera ärendena med någon annan person från sitt parti. Denna förutsättning kan skapas genom att suppleanter utses i EKR. Genom inrättandet av suppleanter skapas även förbättrade förutsättningar för att det vid EKR sammanträden alltid finns representation från samtliga partier som sitter i riksdagen.

Protokollen från EKR:s sammanträden bör vara omfattande. Detta dels med hänsyn till att protokollen ligger till grund för att bedöma hur praxis utvecklats, dels för att protokollen åskådliggör hur avvägningen mellan de berörda politikområdena gjorts i ett enskilt ärende.¹¹ Det är också viktigt att det av protokollen framgår samtliga omständigheter som är av vikt för ärendet och som har legat till

¹¹ Men också för att tydliggöra hur majoriteten respektive minoriteten i EKR resonat.

grund för den helhetsbedömning som görs. Utförliga protokoll liksom utförliga beslutsunderlag rörande förhandsbesked är av stor vikt med hänsyn till den långa tidsperiod som kan förflyta från det att EKR bedömer en tillståndsansökan till dess att ett slutligt beslut ska tas i ärendet. Detta medför att det finns extra stort behov av att säkerställa ISP:s institutionella minne. Vikten av att kunna följa praxisutvecklingen av riktlinjerna utgör också en orsak till att det är nödvändigt att skriftligen dokumentera de överväganden som ligger till grund för besluten. Hur protokollen exakt bör utformas är ytterst en fråga för ISP och EKR. Av kommitténs genomgång av tidigare protokoll har framkommit att dessa tidvis varit knapphändiga men att de numera bättre fyller de krav som kan ställas.

Kommittén anser att beslut som följer av krigsmateriellagen i största möjliga mån bör redovisas för allmänheten, särskilt när det gäller beviljade tillstånd till utförelse av krigsmateriel. En fråga rörande EKR är vilken möjlighet som ledamöterna har att i efterhand redogöra för sina rekommendationer. Ifråga om beviljade och offentliggjorda beslut kan kommittén inte se något hinder mot att en ledamot i EKR redogör för sin rekommendation inkluderande de avvägningar denne gjort i ett enskilt ärende. Därvid måste dock beaktas att viss information alltjämt kan omfattas av sekretess. Prövningen av om så är fallet ska göras av berörd myndighet. De förslag som kommittén lägger fram förändrar inte EKR:s roll i exportkontrollprocessen som en rådgivande instans. EKR fattar följaktligen inget beslut och det råd EKR lämnar är inte heller bindande.

17.7 Efterkontroll

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att Sverige inför ett system med efterkontroll. För att möjliggöra efterkontroller måste slutanvändarintygen utformas på ett sådant sätt att detta möjliggörs. Fokus för efterkontrollen bör ligga dels på krigsmateriel där risken för avledning är stor, dels där det finns intresse från Sverige att säkerställa att den teknik och/eller tekniskt kunnande som förts ut inte sprids. Rutiner för hur efterkontrollen ska organiseras bör utarbetas av ISP efter samverkan med berörda myndigheter och försvarsindustrin.

Ett av exportkontrollens fundamentala syften är att säkerställa att krigsmateriel som förs ut ur Sverige går till för Sverige acceptabla slutanvändare. De senaste åren har det vid ett antal tillfällen uppdragats att krigsmateriel som exporterats från Sverige har hamnat i fel händer. Detta är djupt oroväckande och skapar osäkerhet om den svenska exportkontrollens effektivitet. En brist i den gällande exportkontrollen är att det i stort saknas en efterkontroll, dvs. en kontroll av att den krigsmateriel och den teknik/det tekniska kunnande som förts ut ur Sverige verkligen hamnar hos rätt slutanvändare.

Efterkontrollen av krigsmateriel som förts ut ur Sverige måste skärpas. Av särskild vikt är efterkontroll av små och lätta vapen p.g.a. att denna vapenkategori lättare kan avledas än större vapensystem såsom t.ex. stridsflyg och fartyg. Att bygga upp en fungerande efterkontroll kommer att kräva att ytterligare resurser tillförs ISP. För att kunna utföra efterkontrollen effektivt torde även krävas att ISP inleder samarbete med berörda försvarsmyndigheter. Därigenom tillförs ISP kompetens för att kunna genomföra efterkontrollinspektioner. Av stor vikt är att mottagarstaterna i förväg informeras om att efterkontroller utförda av svenska myndigheter kan ske. Detta sker lämpligen, som förutsättning för att tillstånd beviljas, i slutanvändarintygen där mottagarlandet accepterar och åtar sig att vid uppmaning från svenska myndigheter tillåta efterkontrollinspektioner. I de fall misstanke uppstår om att en avledning av viss krigsmateriel skett så bör alltid en efterkontrollinspektion initieras. Detta gäller även situationer när misstanke föreligger om att en mottagande stat inte har fullgjort sina skyldigheter avseende att inte delge tekniskt "know how" till tredje part.

Hur en efterkontrollorganisation kan organiseras samt vilka kostnader en sådan kan förväntas ha beror i första hand på hur ofta efterkontroller bör ske. Ytterligare en faktor är om en åtskillnad ska göras mellan olika typer av krigsmateriel. Kommitténs uppfattning är att fokus på efterkontrollen bör ligga dels på krigsmateriel där risken för avledning är stor, dels där det finns intresse från Sverige att säkerställa att den teknik och/eller tekniska kunnande som fört ut inte sprids. Rutiner för hur efterkontrollen ska organiseras och utformas bör göras av ISP efter samverkan med berörda myndigheter och med försvarsindustrin.

18 Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll

Avsikten med de föreslagna skärpningarna av regelverket är att försvåra krigsmaterielexport till icke-demokratiska stater. Detta får konsekvenser för den svenska krigsmaterielexporten.

Att förutsäga hur ett skärpt regelverk för krigsmaterielexport gentemot icke-demokratiska stater kommer att påverka den faktiska exporten är svårt att bedöma med hänsyn till de osäkra faktorer som föreligger. Det är inte möjligt att på ett meningsfullt sätt göra en kvantitativ analys av denna förväntade minskning. Med hänsyn härtill gör kommittén en generell redovisning av hur minskad krigsmaterielexport kan påverka krigsmaterielindustrin samt hur detta i sin tur kan komma att påverka Försvarsmaktens materielförsörjning, Sveriges möjligheter att ingå internationella materielsamarbeten, Sveriges möjligheter till att delta i internationella insatser för fred och säkerhet, samt de ekonomiska konsekvenserna för försvarsindustrin liksom för ekonomin i stort.

En direkt följd av minskad export är att företagens intäkter minskar. Generellt kan sägas att detta får till följd att företagens konkurrenskraft försämras och därmed dess möjligheter att bibehålla såväl sin kapacitet som kompetens att verka på teknologins framkant. Ett mer restriktivt exportkontrollregelverk kommer att försämra de svenska företagens konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater.

Försvarsmakten har ett stort antal materielsystem i drift som har tillverkats av svensk försvarsindustri vilket medför att det finns ett beroendeförhållande till den inhemska försvarsindustrin för att vidmakthålla dessa materielsystem. Genom att dessa system exporteras skapas möjligheter till kostnadsdelning med

köparlandet/länderna för såväl drift som uppgraderingar och utveckling av systemen. Generellt kan sägas att en minskad export torde medföra att kostnaderna för Försvarsmaktens materielförsörjning kan förväntas öka.

Genom att kunna bibehålla en viss kompetens, försvarsindustriell förmåga och kapacitet skapas också handlingsutrymme för att i framtiden ha tillgång till viss teknologi och industriell kapacitet om det utifrån ett försvarsnytt skulle uppstå behov av en viss teknologisk kompetens. Det kan konstateras att bibehållandet av en viss kompetens har kunnat ske på grund av enskilda exportaffärer.

Den gränsförskjutning av teknisk kompetens som skett från försvarsmyndigheterna till försvarsindustrin har indirekt medfört ett ökat behov av försvarsindustrin för vidmakthållande av inte minst teknisk kompetens. De statliga neddragningarna av FoU budgeten i kombination med att försvarindustrin ökat sina satsningar i FoU har också medfört ett ökat beroende av försvarsindustrin för bibehållande av kompetens.

Att ha ett exportkontrollregelverk som är mer restriktivt än de stater som man vill ha samarbeten med torde generellt medföra att man blir en mindre intressant samarbetspartner. Detta gäller inte minst för att en potentiell samarbetspartner inte vill riskera de begränsningar som Sverige har på tredjelandsexport. Skillnaden i restriktivitet mellan olika staters regelsystem föreligger dock redan i dag samtidigt som svensk industri har ett omfattande internationellt samarbete. Att ingen annan stat i dag har ett demokratikriterium i sitt exportkontrollregelverk kommer att vara en faktor som vägs in av samarbetspartnern om ett samarbete ska inledas och torde i detta sammanhang vara en försvärande faktor för att sådant samarbete ska komma till stånd.

Sverige har dock redan i dag ett av världens restriktivaste regelsystem för krigsmaterielexport samtidigt som exporten är omfattande.

18.1 Inledning

Kommittén har i uppdrag att utreda hur stor påverkan ett införande av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier kan väntas ha på den svenska exporten av krigsmateriel och tekniskt bistånd i jämförelse med nuvarande exportkontrollordning samt vilka ekonomiska konsekvenser förslaget har, dels för industrin, dels för ekonomin i stort. Vidare har kommittén att utreda, analysera och ta ställning till i vilken mån den föreslagna skärpningen kan förväntas påverka Sveriges möjligheter till samarbete med andra länder avseende materielförsörjning, men även i övrigt påverka svensk materielförsörjning. Vidare ska analyseras huruvida den föreslagna skärpningen kan påverka Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.

Medan de administrativa kostnaderna för företagen behandlas i den sedvanliga konsekvensbedömningen som betänkandet ska utföra så kommer i detta kapitel redogöras för bedömningen av de konsekvenser som de samlade föreslagna skärpningarna av exportkontrollen kommer att medföra. Som framgår ovan ska konsekvensanalysen innehålla en bedömning om vilka effekter en skärpt exportkontroll av krigsmateriel kan få för ekonomin i stort. Här bör uppmärksammas att, som tidigare framhållits i betänkandet, utformningen av exportkontrollregelverket inte ska ta hänsyn till eventuella närings-, regional-, sysselsättningspolitiska effekter på ekonomin i stort som en skärpning kan medföra. Med hänsyn till detta samt att den sedvanliga konsekvensbeskrivningen ska innehålla en bedömning av de samhällsekonomiska effekterna av förslaget så kommer dessa i stället att redovisas i kapitlet 21.

De positiva effekterna för de utrikespolitiska målen, inte minst vad gäller främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter, har behandlats tidigare i betänkandet. I detta kapitel behandlas endast den påverkan som kommitténs förslag om att skärpa exportkontrollen kan få på säkerhets- och försvarspolitikerna i enlighet med kommitténs uppdrag enligt direktivet.

18.2 Förutsättningar

Inledningsvis kan konstateras att den potentiella markanden för krigsmaterielexport är svår att förutsäga. Ännu svårare blir det att uppskatta hur ett skärpt regelverk för krigsmaterielexport gentemot icke-demokratiska stater kommer att påverka den faktiska exporten med hänsyn till att bedömningen kräver att ytterligare faktorer beaktas. Hur förslaget kommer att påverka krigsmaterielexporten är i hög grad beroende av omvärldsutvecklingen. Det gäller inte minst hur demokratiutvecklingen i världen kommer att ske. Vidare påverkar förändringar i det säkerhetspolitiska landskapet staters försvarsinvesteringar. Av stor betydelse för hur förslaget kan komma att påverka krigsmaterielexporten är hur försvarsutgifterna i såväl Sverige som i övriga demokratiska stater kommer att utvecklas. Om försvarsutgifterna går upp i dessa stater finns större förutsättningar för den svenska försvarsindustrin att få avsättning för sina produkter i stater som inte omfattas av den föreslagna skärpningen. Mot bakgrund av de osäkerhetsfaktorer som föreligger är det varken möjligt att fastslå den långsiktiga eller faktiska påverkan, såväl ur ett kvalitativt som kvantitativt perspektiv, som förslaget kommer att få på krigsmaterielexporten.

Avsikten med de föreslagna skärpningarna av regelverket är bl.a. att försvåra krigsmaterielexport till icke-demokratiska stater och därmed förväntas den potentiella marknaden för krigsmateriel som tillverkas i Sverige att minska. Följaktligen kommer förslaget att påverka krigsmaterielexporten negativt. Enligt kommitténs uppfattning är det dock inte möjligt att på ett meningsfullt sätt göra en kvantitativ analys av denna minskning. Kommittén redovisar i stället mer generellt hur minskad krigsmaterielexport, oaktat om minskning sker till icke-demokratiska stater eller till demokratiska stater, kan påverka de frågor som kommittén enligt direktiv har att utreda och analyser. Redan det strikta exportkontrollregelverk som Sverige har i dag medför att exporten till icke-demokratiska stater, om än att den under senare år försäljningsmässigt har varit betydande p.g.a. export av ett fåtal större avancerade och komplexa materielsystem, är begränsad till en viss kategori krigsmateriel. Under senare år har krigsmaterielexporten till icke-demokratiska stater dominerats av övrig krigsmateriel liksom marin materiel. Följaktligen är det främst företag som tillverkar krigsmateriel inom

dessa kategorier och områden som kommer att påverkas direkt av förslaget. Medan den föreslagna skärpningen av regelverket kan antas få stora effekter för viss krigsmateriel och vissa företag, kan andra produkter och företag antas komma att påverkas marginellt eller inte alls jämfört med gällande exportkontrollregelverk.

För att kunna genomföra den konsekvensanalys som kommittén givits i uppdrag i direktivet att utföra har underlag inhämtats från berörda försvarsmyndigheter. FMV, FXM och Försvarsmakten har varit kommittén behjälplig genom att ha besvarat av kommittén ställda frågeställningar vars syfte varit att få information om krigsmaterielexportens försvarsnytta utifrån främst Försvarsmaktens materielförsörjning samt möjlighet att ingå internationella samarbeten.¹ Vidare har FMV inkommit med underlag huruvida exporten har bidragit till att vidmakthålla vissa materielsystem och kompetenser. Härutöver har de nämnda myndigheterna föredragit sin syn vid två kommittésammanträden. Därtill har kommittén beställt en rapport från Sipri² respektive IHS³ vars syfte var att försöka få underlag till en kvantitativ analys av den föreslagna skärpningen.

Det inkomna underlaget har inte haft som utgångspunkt kommitténs förslag till skärpning av exportkontrollen till icke-demokratiska stater utan är mer generellt till sin karaktär. Kommittén använder sig därför av dessa underlag i sin allmänna redovisning av hur krigsmaterielexport påverkar försvarsindustrin förutsättningar för att bibehålla kapacitet och kompetens men inte för att fastställa den faktiska påverkan på krigsmaterielexporten som följer av förslaget.

Mot bakgrund av att det enligt kommittén inte är möjligt att i siffror redovisa den påverkan av krigsmaterielexporten som för-

¹ Redovisning av FMV:s syn på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik, 2013-06-20, dnr 13FMV2046-3.1 och FMV:s svar på KEX uppdrag kompletterande hemställan om FMV:s bedömning, 2015-02-13, dnr 15FMV1576-1:1; Försvarsmaktens syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för svensk försvarsförmåga, 2013-02-14, dnr 02300:56292 och Svar på kompletterande frågeställning till Försvarsmakten, 2014-01-15, FM2013-4450:3; Svar på hemställan om redovisning av FXM:s syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för försvarsexportens bidrag till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller för övriga fördelar för svensk säkerhets- och försvarspolitik, 2013-05-27, dnr FXM2013/34/116:3.

² Current trends in the international arms trade and implications for Sweden, Sipri, oktober 2013.

³ Swedish Arms Export Control Regulations Impact Assessment Study, IHS, 2014-09-24.

slaget leder till görs nedan en allmän beskrivning om den generella påverkan som en minskad krigsmaterielexport kan innebära och som i sin förlängning kan komma att påverka Försvarmaktens materielförsörjning och därmed Sveriges framtida försvarsförmåga.

18.3 Den föreslagna skärpningens påverkan på den svenska krigsmaterielexporten

18.3.1 Inledning

Som tidigare påtalats i betänkandet utgör den svenska försvarsindustrin en viktig säkerhets- och försvarspolitisk tillgång. Beaktat Försvarmaktens nuvarande och förmodade framtida organisation och ekonomiska ram kommer Sverige inte ensamt att kunna bära upp den inhemska industrin. Krigsmaterielexport är en förutsättning för att kunna säkerställa försvarsindustrins kompetens och kapacitet samt för att vidmakthålla försvarsviktiga teknologiska och industriella kompetenser. Att införa så stora restriktioner för krigsmaterielexporten som i sin förlängning skulle medföra att försvarsindustrins kompetens och kapacitet kraftigt minskar eller på sikt avvecklas kan endast ske efter en omprövning av det säkerhets- och försvarspolitiska värdet att ha tillgång till en inhemsk försvarsindustri. Att föreslå så stora förändringar ligger inte inom kommitténs direktiv och är heller inte avsikten med kommitténs förslag.

18.3.2 Ekonomiska konsekvenser för försvarsindustrin

Generellt kan anföras att en direkt följd av minskad export är att företagets intäkter minskar. Detta får i sin tur till följd att företagets konkurrenskraft försämras och därmed deras möjligheter att bibehålla såväl sin kapacitet som kompetens att verka på teknologins framkant. Ett mer restriktivt exportkontrollregelverk kommer att påverka de svenska företagen att konkurrera på lika villkor jämfört med företag verksamma i stater som har en mindre restriktiv exportkontrollagstiftning. Genom att begränsa de svenska företagens marknader skapas dels en direkt konkurrensbegränsning gentemot aktörer från andra stater, dels riskerar företagets utvecklings-

takt att försvagas över tid då företagen är beroende av att få avsättning för sina produkter för att få resurser till FoU.

För att kunna analysera de konsekvenser en skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel får är det önskvärt att kunna avgöra hur stor del av företagets försäljning som kommer att påverkas. Detta låter sig emellertid inte göras på ett enkelt sätt med hänsyn till de osäkerhetsfaktorer som föreligger och som framhållits ovan. En sådan osäkerhetsfaktor utgörs av om försvarsinvesteringar som Sveriges traditionella samarbetsländer kommer att öka med anledning av den förändrade omvärldsutvecklingen eller om trenden fortsatt kommer att vara en reducering av försvarsinvesteringar.

Det bör hållas i åtanke att den globala försvarsmarknaden genomgår en förändring där försvarsutgifterna minskat i Europa och Nordamerika och ökat främst i regioner som Mellanöstern och Asien. Sydamerika bedöms komma att bli en allt viktigare marknad. I dessa regioner finns det stater som är att betrakta som icke-demokratiska. Följaktligen kommer den föreslagna skärpningen att medföra att den inhemska försvarsindustrin potentiella andel av den totala marknaden kommer att minska

Vidare skiljer sig exportberoendet åt mellan olika företag även om exportberoendet överlag har ökat avsevärt sedan gällande riktlinjer antogs. Försvarsindustrin som helhet har huvuddelen av sin omsättning på den globala marknaden. För det absoluta flertalet försvarsindustriföretag, inkluderande de största företagen, är export emellertid en förutsättning för att de ska kunna vidmakthålla sin konkurrenskraft och förmåga att leverera högkvalitativa materielsystem till det svenska försvaret. En annan skillnad är om det svenska företaget ingår i en internationell koncern eller inte. För de företag som ingår i en internationell koncern föreligger en risk att minskade resurser för FoU tilldelas de svenska företagen eller att produktion förs över till bolag i andra länder inom koncernen p.g.a. att de svenska dotterbolagen inte har samma marknadspotential som andra företag i koncernen.

För företag som är delsystemsleverantör föreligger också en risk att dess produkter väljs bort till förmån för delsystem från andra stater p.g.a. de begränsningar som kan föreligga vad gäller tredjelandsexport. För vissa av dessa företag kan detta medföra att de

inte väljs som underleverantörer.⁴ Att ha ett exportkontrollregelverk som är mer restriktivt än de stater som man vill ha samarbeten med torde generellt medföra att man blir en mindre intressant samarbetspartner. Det finns en risk att såväl systemintegratörer som delsystemtillverkare väljer bort delsystem och komponenter tillverkade i Sverige med hänsyn till att dessa inte vill riskera de begränsningar som Sverige har på tredjelandsexport.

18.3.3 Konsekvenser för Försvarmaktens materielförsörjning samt internationella samarbeten

Exportens betydelse för Försvarmaktens materielförsörjning kan delas in i dels det bidrag som export medför för att tillföra resurser till försvarsindustrin så att denna kan upprätthållas (dvs. exportens bidrag till att täcka de ”fasta” kostnaderna för att upprätthålla en inhemsk försvarsindustri), dels det bidrag som medför att styck- eller underhållskostnaderna för den materiel som Försvarmakten inhandlar från den inhemska försvarsindustrin blir lägre. Allmänt kan konstateras att det finns risk att en skärpning av exportkontrollen som medför att de inhemska företagens konkurrenskraft minskar kommer att påverka Försvarmaktens materielförsörjning negativt. Samtidigt har beroendet av den inhemska försvarsindustrin vad gäller teknologisk kompetens ökat under de senaste åren mot bakgrund av att den tekniska kompetensen hos försvarsmyndigheterna minskat. Gränstorna mellan myndigheter och industrin har avsevärt förändrats sedan gällande exportkontrollregelverk trädde i kraft. Denna utveckling har förstärkts av att statens satsningar på FoU kraftigt reducerats under de senaste decennierna. Även den omständigheten att statens nybeställningar av materiel hos industrin minskat har nödvändiggjort att industrin ökat sina FoU satsningar. Detta har ytterligare förstärkt förskjutningen av teknisk kompetens från försvarsmyndigheterna till försvarsindustrin och har således medfört att beroendet av industrin ökat vad gäller att ha en inhemsk spetsteknologi. Den förda försvarspoli-

⁴ Som exempel kan nämnas marina luftvärnspjäser där ett utländskt varv önskar ingå ett strategiskt samarbete med en leverantör och där synen på vidareexport till tredjeland utgör en viktig faktor vid ett sådant val av underleverantör.

tiken har således medfört att krigsmaterielexportens betydelse har ökat avsevärt de senaste två decennierna.

Det faktum att Försvarsmakten har ett stort antal materiel-system i drift som har tillverkats av svensk försvarsindustri medför att det finns ett beroendeförhållande till den inhemska försvarsindustrin för att vidmakthålla dessa materielsystem. Genom att dessa system exporteras skapas möjligheter till kostnadsdelning med köparlandet/länderna för drift av systemen. Utöver delade kostnader för den löpande driften skapas också förutsättningar för att bl.a. dela såväl utvecklingskostnader när ett system ska uppgraderas, som delade kostnader för utbildning mm. En minskad export medför att det finns färre användare att dela kostnaderna med.

Generellt sett bidrar exporten dels till att öka försvarsindustrins beläggningar i form av underhåll, dels beställningar rörande utveckling och produktion. Genom att exporten bidrar till, och i vissa fall är en förutsättning för, att försvarsviktiga industriförmågor vidmakthålls och utvecklas medför exporten att dessa kostnader inte behöver bäras av försvarsbudgeten. Såväl FMV som FXM har framhållit att bibehållandet av en viss kompetens har kunnat ske på grund av en enskild exportaffär.⁵ Att kunna bibehålla en försvarsindustriell förmåga och kapacitet skapar handlingsutrymme i framtiden och möjliggör en tillgänglighet av teknologi och industriell kapacitet om sådant behov skulle uppstå.⁶ Att återta en kompetens eller utveckla en hög teknologisk nivå är resurskrävande och kan ta lång tid att uppnå.

En viss export kan bidra till att ett visst materielsystem vidareutvecklas. Detta gäller inte minst de komplexa eller avancerade materielsystemen då dessa sällan finns på "hyllan". Dessa system måste som regel anpassas utifrån kundens önskemål och krav. En sådan utveckling kommer Försvarsmakten indirekt till godo genom att utvecklingskostnaderna för ett system bekostas av den köpande

⁵ Här kan t.ex. nämnas ubåtförmågan och sensor- och ledningssystem, se FMV:s redovisning till kommittén FMV:s svar på KEX uppdrag kompletterande hemställan om FMV:s bedömning, 2015-02-13, dnr 15FMV1576-1:1.

⁶ Försvarsmakten framhåller i sitt svar till kommittén (s. 3) att om den inhemska försvarsindustrin minskar i omfattning eller drabbas av nedläggning så "kan det innebära ökade anskaffningskostnader och försämrade förutsättningar för att få tillgång till spetsteknologi inom försvarsområdet, samt risk för försämrade försörjningstrygghet och informationssäkerhet i ett församrat säkerhetspolitiskt läge. Dessutom skulle möjligheterna att vidmakthålla Försvarsmaktens materielsystem vid svensk industri försämrats."

staten. De kravställningar och förändringar som en köpare vill göra i ett system medför att industrin får kunskap om de förmågor som efterfrågas och därmed kan vidareutveckla produkten som bli mer konkurrenskraftig. Genom utebliven export så sker inte denna typ av vidareutveckling av ett system med mindre än att resurser tilldelas från den svenska försvarsbudgeten.

Eftersom det finns en direkt koppling mellan företagets försäljning och FoU budgetar så kommer en minskad försäljning påverka företagets möjlighet att bedriva FoU. Till skillnad från en del andra stater där staten antingen är delägare i försvarsindustrin eller på annat sätt kan påverka strategiska beslut, så är den svenska statens möjligheter mer begränsade i detta avseende. Vid införandet av skärpningar i exportkontrollregelverket som avsevärt skiljer sig från andra stater kan företag i stället komma att välja att lägga resurser på FoU och annan produktutveckling i stater med regelverk som är mindre restriktiva och därmed erhåller en större marknad mot vilken företaget kan få avsättning för sina produkter. Mot bakgrund av de minskade statliga anslagen för FoU har företagets satsningar på FoU och produktutveckling ökat i vikt. Om dessa resurser skulle minska så skulle detta få konsekvenser på såväl materielförsörjningen i stort som möjligheterna för Sverige att delta i internationella materielsamarbeten. En övergripande risk som detta medför är att det tekniska kunnandet inte kan vidmakthållas vilket på sikt kan komma att medföra att Försvarsmakten inte erhåller de militära system som ligger på den teknologiska framkanten och därmed inte har förmåga att möta en kvalificerad motståndare. Något som till viss del torde kunna motverkas genom ökade statliga satsningar på FoU, inte minst riktade forskningsprojekt.

En skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel till icke-demokratiska stater bedöms inte påverka Sveriges möjligheter att delta i samarbeten kring upphandling av krigsmateriel. Däremot bedömer kommittén att förslaget kommer att inverka negativt på Sveriges möjligheter att ingå internationella materielsamarbeten eftersom möjligheten att ingå internationella samarbeten gynnas av att samarbetsländerna har harmoniserade regelverk. Avseende samarbete om utveckling och produktion med andra stater om nyutveckling av ett militärt system torde möjligheten till tredjelands export utgöra en faktor som vägas in av de stater som överväger att

ingå samarbeten med Sverige eller med den svenska inhemska försvarsindustrin. I de fall Sverige har en mer restriktiv hållning till vilka tredjeländer som export kan ske till så föreligger en risk att detta kommer hämma intresset från andra stater att ingå samarbeten med Sverige. Det faktum att Sveriges exportkontrollregelverk i dag skiljer sig åt från våra traditionella samarbetsländer genom att dessa i första hand utgår från ett materielspecifikt synsätt försvårar redan i dag att samarbeten kommer till stånd. Att ingen annan stat i dag har ett demokratikriterium i sitt exportkontrollregelverk kommer att vara ytterligare en faktor som vägs in av samarbetspartnern och försvåra att ett samarbete kommer tillstånd.

18.4 Påverkan på möjligheten att delta i internationella insatser för fred och säkerhet

Kommittén kan inte se att en skärpt exportkontroll till icke-demokratiska stater skulle ha några direkta effekter på Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.

19 En ny krigsmateriellag

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att det införs en ny lag om krigsmateriel. Det huvudsakliga syftet är att göra lagtexten mer överskådligt genom att bl.a. införa kapitelindelning. Utöver denna rent redaktionella förändring bör lagen, i klarläggande och i informativt syfte, på ett bättre sätt än den gällande lagen förklara systematiken i exportkontrollsystemet. Bland annat genom att ange att tillståndsprövningen utgår från en helhetsbedömning, om inte någon internationell förpliktelse medför att tillstånd inte får lämnas. Av samma skäl bör vissa av de förändringar som kommittén föreslår i sak beträffande skärpningar av exportkontrollregelverket också framgå av lagtexten. Bland annat att regeringens politiska ansvar tydliggörs, att kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökas till att även omfatta svenska medborgare utomlands, att svenska myndigheter behöver tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel samt att vid tillståndsprövningen avseende export och annan utlandssamverkan ska avseende fästas på den mottagande statens demokratiska status, dess respekt för mänskliga fri- och rättigheter och i vad mån staten befinner sig i väpnad konflikt eller riskerar att hamna i en sådan. Slutligen bör lagens namn ändras till lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd, också det i klarläggande syfte.

19.1 Kommitténs uppdrag i denna del

I direktivet föreskrivs explicit och indirekt, att kommittén ska analysera och bedöma om den gällande krigsmateriellagen från 1993 ska förändras i klarläggande syfte.

Det explicita utredningsuppdraget innebär att kommittén ska bedöma om en ny krigsmateriellag bör införas eller inte. Enligt det indirekta uppdraget ska kommittén, sett utifrån utredningens huvudsakliga syfte, utreda möjligheten att genom tillägg i lagtexten skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Som kommittén angett är det vare sig lämpligt eller genomförbart att i lagtexten ge någon närmare vägledning kring själva tillståndsprövningen, än det som görs i den gällande krigsmateriellagen. De principer och kriterier som ska vara vägledande i tillståndsprövningen bör i likhet med gällande ordning i stället framgå av övriga delar av exportkontrollregelverket, framförallt av riktlinjerna. Av det anförda följer att lagtexten även fortsättningsvis endast bör ta upp vilken inriktning som själva tillståndsprövningen ska ha. De skärpningar av exportkontrollen gentemot icke-demokratier som kommittén föreslår bör således inte komma till uttryck i lagtexten.

I kapitlet beskrivs de skäl som motiverar att en ny krigsmateriellag införs. De ytterligare bestämmelser som kommittén föreslår ska införas i lagen, jämfört med den gällande lagen, behandlas också i kapitlet.

19.2 Skäl för en ny lag

Den nuvarande krigsmateriellagen trädde i kraft den 1 januari 1993. Lagen bestod inledningsvis av 30 paragrafer. Lagen har sedan ikraftträdandet varit föremål för flera mer eller mindre omfattande ändringar.¹ Bl.a. har över tiden antalet paragrafer utökats med 50 % jämfört med då lagen trädde i kraft. De 15 tillkommande paragraferna har inte givits egna paragrafnummer, utan de har inrympts bland befintliga paragrafnummer och därvid erhållit ett bokstavstillägg (t.ex. 6 a § och 6 b §). Kommittén har i sitt delbetänkande (SOU 2014:83) föreslagit att ytterligare elva paragrafer ska införas i lagen. Givet den gällande paragrafindelningen har dessa tillkommande bestämmelser i delbetänkandet också erhållit bokstavstillägg (28 a §–28 k §). Omfattningen av de tillägg som har gjorts medför att överskådligheten och systematiken i krigsmateriellagen gått förlorad.

¹ Se SFS 1994:122, 1995:1659, 1995:1660, 1996:68, 1998:399, 1998:771, 1999:1101, 2000:1066, 2000:1248, 2005:915, 2008:885, 2010:1013, 2011:469 och 2011:849.

Det finns redan mot den bakgrunden skäl för kommittén att föreslå en ny krigsmateriellag.

I förevarande betänkande föreslår kommittén att ytterligare paragrafer, utöver de som föreslås i delbetänkandet, införs i lagen. Dels rör det sig om att i lagtexten skärpa exportkontrollsystemet, dels rör det sig om att tydliggöra hur exportkontrollsystemet fungerar genom att kodifiera existerande företeelser som har betydelse för exportkontrollen. Även dessa tillägg motiverar en ny krigsmateriellag.

19.3 Utformningen av en ny lag

Utgångspunkten för en ny lag är att lagen får en systematisk utformning samt att lagtexten är lätt att överskåda och hitta i. Lagtexten bör av detta skäl inordnas i kapitel, med förklarande rubriker och underrubriker. Vidare bör det i en inledande bestämmelse, i förtydligande syfte, anges hur lagen är uppbyggd.

En ny lag bör även, på ett bättre sätt än gällande lag, beskriva hur tillståndsprövningen går till. Inte minst för att därigenom tydliggöra hur exportkontrollsystemet är uppbyggt och fungerar. Under kommitténs arbete har det vid upprepade tillfällen framkommit att det föreligger ett behov av att förklara och tydliggöra hur regelverket fungerar. Ett sådant klargörande är att det yttersta politiska ansvaret för den tillståndsprövning som sker enligt lagen åvilar regeringen. Ett annat sådant klargörande är att de villkorliga hindren i riktlinjerna inte utgör absoluta förbud mot utförsel av krigsmateriel. Vid den helhetsbedömning som görs i det enskilda fallet utgör ett sådant hinder en, bland flera, omständigheter som ska beaktas. Slutsatsen i den samlade bedömning kan därför vara att tillstånd medges trots att det föreligger ett villkorligt hinder som talar däremot. Kommittén föreslår att lagtexten i upplysande och förklarande syfte beskriver bl.a. dessa förhållanden.

Samtliga bestämmelser som finns i den nuvarande lagen återfinns också i den föreslagna. Därtill tillkommer de bestämmelser som kommittén föreslagit i sitt delbetänkande (SOU 2014:83) samt de ytterligare bestämmelser som kommittén nu föreslår. Föreslagna tillägg i lagen beskrivs närmare i det följande.

19.3.1 En förändrad benämning på lagen

Införandet av ICT-direktivet² innebar att exportkontrollen av krigsmateriel utökades till att även innefatta kontroll av tekniskt bistånd rörande krigsmateriel. Den förändringen tydliggörs för närvarande inte i den gällande krigsmateriellagens benämning över huvud. Detta kan jämföras med den benämning som givits lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen), där tekniskt bistånd framgår av benämningen.

Kommittén ser inget bärande skäl till att lagstiftaren i detta avseende ska göra en åtskillnad mellan krigsmateriellagen och PDA-lagen vad beträffar hur dessa ska benämnas. Kommittén föreslår därför att den nya lagen benämnas ”lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd”. Den uppenbara nackdelen med kommitténs förslag är att lagens benämning blir längre. Fördelen med förslaget är att benämningen blir mer heltäckande och bättre beskriver lagens omfattning och ändamål. Vidare framstår det som lämpligt att krigsmateriellagens benämning korresponderar med PDA-lagens.

19.3.2 Kapitelindelning

I avsnittet beskrivs den kapitelindelning som kommittén föreslår att en ny krigsmateriellag ska innehålla. Vidare beskrivs övergripande vilka bestämmelser som återfinns i respektive kapitel.

Kapitel 1 – Inledande bestämmelser

Portalparagrafen redogör för lagens omfattning och ändamål. Kapitel innehåller därutöver en definitionslista samt en redogörelse över vilka kapitel som lagen innehåller. Avslutningsvis finns en bestämmelse om märkning av vapen, vilken hänvisar till regler i vapenlagen.

I huvudsak är bestämmelserna i kapitlet hämtade från gällande krigsmateriellag. En kodifierande skrivning om att regeringen informerar riksdagen om exportkontrollen av krigsmateriel tillförs. Vidare tillförs en bestämmelse om lagens disposition.

² Direktiv 2009/43/EC, vilket infördes i krigsmateriellagen genom prop. 2010/11:112.

Kapitel 2 – Tillståndsprövningen m.m.

I kapitlet redogörs för den inriktning som tillståndsprövningen ska ha och att det ytterst är regeringen som bär ansvaret. Bestämmelserna har i huvudsak hämtats från gällande krigsmateriellag. Av förtydligande skäl har därutöver gjorts några tillägg. Dels har införts en formföreskrift om hur ett ärende inleds samt när en ansökan av formella skäl ska avvisas, dels har införts en skrivning om att Sveriges internationella förpliktelser måste beaktas vid tillståndsprövningen och att tillstånd inte får meddelas om ett sådant tillstånd skulle stå i strid med dessa förpliktelser. Vidare har förtydligats att all verksamhet rörande krigsmateriel är otillåten om inte tillstånd beviljas eller annat följer av lagen.

Kapitel 3 – Tillståndspliktig verksamhet m.m.

I kapitlet redogörs för när tillstånd krävs för att hantera krigsmateriel. Bl.a. krävs sådant tillstånd vid tillverkning, tillhandahållande, utförelse och lämnande av tekniskt bistånd. Bestämmelserna har i sin helhet hämtats från gällande krigsmateriellag. Kommitténs förslag i delbetänkandet, om att gällande undantag från tillståndskrav för tillverkning respektive tillhandahållande av krigsmateriel ska avskaffas, har inarbetats i bestämmelserna. Vidare har en utvidgning gjorts av tillämpningsområdet avseende tillhandahållande av krigsmateriel och avseende avtal om tillverkningsrätt m.m.

Kapitel 4 – Övrigt om tillstånd

I kapitlet redogörs för bestämmelser som i olika avseenden har en koppling till tillstånd. Bl.a. bestämmelser om ett tillstånds giltighetstid och möjligheten att förena tillstånd med villkor m.m. Förutom de frågor som regleras i gällande krigsmateriellag och som förts in i kapitlet behandlar detta även ett par nya frågeställningar. Dels regleras företeelsen att begära en *preliminär bedömning* av möjligheten att erhålla tillstånd enligt lagen, dels regleras innehav av *referensvapen* för den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel och som för denna verksamhet är i behov av att inneha referensvapen.

Kapitel 5 – Certifiering

I kapitlet redogörs för de bestämmelser som rör frågan om certifiering. Bestämmelserna har i sin helhet hämtats från gällande krigsmateriellag.

Kapitel 6 – Skyldighet att lämna information m.m.

I kapitlet redogörs för när en tillståndshavare respektive en som söker tillstånd har skyldighet att lämna viss information. Med undantag för den inledande paragrafen är bestämmelserna i sin helhet hämtade från gällande krigsmateriellag. Den tillkommande paragrafen föreskriver att den information som lämnas ska lämnas skriftligt.

Kapitel 7 – Överklagande

I kapitlets redogörs för de beslut enligt lagen som kan överklagas. Antalet beslut som är överklagbara har utökats jämfört med gällande krigsmateriellag p.g.a. kommitténs förslag i delbetänkandet (SOU 2014:83) och i förevarande betänkande.

Kapitel 8 – Sanktionsbestämmelser m.m.

Kapitlet har delats in i tre avsnitt: *straffrättsliga sanktioner*, *administrativa sanktioner* och *övriga bestämmelser*. Bestämmelserna i det första och det sista avsnittet är hämtade från gällande krigsmateriellag. Bestämmelserna i avsnittet administrativa sanktioner är i huvudsak nya och har tillkommit genom förslagen i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

19.3.3 Tillkommande bestämmelser

I avsnittet redogörs för vissa av de tillkommande bestämmelser som kommittén föreslår.

Regeringens information till riksdagen (1 kap. 1 § tredje stycket)

Som anförts har regeringen allt sedan mitten av 1980-talet årligen lämnat en redovisning till riksdagen av den krigsmaterielexport som förevarit. Bakgrunden till denna redovisning var de starka önskemål som då förelåg – bl.a. från vissa av riksdagens partier – om en mer öppen redovisning av krigsmaterieexporten.³ Redovisningen har över tiden blivit mer omfattande.

Av gällande krigsmateriellag framgår inte att regeringen ska lämna riksdagen information om krigsmaterieexporten. Någon sådan skyldighet framgår inte heller explicit av någon annan författning. Regeringsformen föreskriver dock att regeringen i vissa fall har en skyldighet att informera riksdagen eller delar av riksdagen om viss krigsmaterielexport. T.ex. ska regeringen hålla utrikesnämnden informerad om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket (regeringsformen 10:11) och regeringen är även under vissa förutsättningar skyldig att presentera dylika underlag för konstitutionsutskottet (regeringsformen 13:1).

Enligt kommittén finns det skäl att i lagtexten kodifiera den praxis som gällt under de senaste tre decennierna. Regeringens årliga redovisning utgör nämligen en av de viktigaste beståndsdelarna för att skapa transparens inom exportkontrollområdet. En kodifiering skapar också ökad tydlighet om regelverket. Att i lagtexten beskriva att regeringen ska informera riksdagen understryker också att regeringen bär det yttersta ansvaret för exportkontrollen.

En fråga i sammanhanget är om en kodifiering är förenlig med regeringsformen. Närmare bestämt om det är förenligt med den struktur som regeringsformen uppställer avseende funktionsfördelningen mellan de två statsorganen; riksdag och regering. Det vill säga, kan riksdagen i lag föreskriva att regeringen ska agera på ett visst sätt, eller måste en sådan instruktion följa av regeringsformen? Härvid kan konstateras att regeringsformen inte ger något tydligt svar på den frågan. Regeringsformen uppställer heller inga tydliga gränser mellan vad riksdagen kan besluta om och vad som enkom tillkommer regeringen.⁴ Samtidigt beskriver regeringsformen

³ Prop. 1984/85:82.

⁴ Jfr t.ex. RF 8 kap. 8 § – att riksdagen kan meddela föreskrift i ett ämne som tillkommer regeringen.

vissa funktioner som exklusivt tillkommer regeringen.⁵ Eftersom regeringsmakten ytterst vilar på att regeringen åtnjuter riksdagens förtroende är det av väsentlig betydelse att riksdagen har kännedom om regeringens styre.⁶ Av detta följer att riksdagen fortlöpande måste få information om hur regeringen styr riket. I detta ligger att riksdagen ska få information om bl.a. den krigsmaterielexport som förekommit. Såväl de beslut som kan offentliggöras som de beslut som av olika skäl är sekretessbelagda – bl.a. de s.k. förhandsbeskeden (som kommittén föreslår ska benämnas preliminära bedömningar). Mot denna bakgrund bedömer kommittén att en kodifiering i lag av gällande ordning – att regeringen informerar riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt krigsmateriellagen – ligger i linje med den allmänna informationsskyldighet som regeringen har gentemot riksdagen och att kodifieringen därför är förenlig med regeringsformen.

Som kommittén anfört i sitt delbetänkande finns det skäl att regeringens redovisning även innefattar uppgifter om användningen av sanktioner vid överträdelser.⁷

Definition av tekniskt bistånd

I den definitionslista som återfinns i 2 § gällande krigsmateriellag återfinns inte termen ”tekniskt bistånd”. Termen tillkom i samband med att Sverige implementerade ICT-direktivet. I den departementspromemoria som inledde lagstiftningsärendet föreslogs att begreppet tekniskt bistånd skulle upptas i krigsmateriellagens definitionslista (2 §) och att definitionen skulle utformas i enlighet med den ”heltäckande definition” av begreppet som fanns i 3 § PDA-lagen.⁸ Förslaget stötte på kritik från Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), Saab AB och Nammo Sweden AB, vilka ansåg att definitionen borde harmoniseras inom EU. Definitionen borde enligt dessa utformas i enlighet med den som återfinns i kategorin ML 22 i EU:s gemensamma militära lista. I syfte att det inte skulle

⁵ T.ex. är det enligt RF 1 kap. 6 § regeringen som styr riket.

⁶ Regeringsformen förutsätter att regeringen åtnjuter riksdagens förtroende eller i varje fall tolereras av denna.

⁷ SOU 2014:83, s. 124.

⁸ Ds 2010:29, s. 132.

råda något tvivel om att Sverige fullt ut genomförde direktivet och fullt ut implementerade EU:s gemensamma militära lista, föreslog regeringen att den teknik med tillhörande definitioner etc. som omfattas av ML 22 ordagrant skulle införas i svensk rätt.⁹

Någon definition intogs inte i krigsmateriellagen. I stället bemyndigades regeringen enligt 1 § första stycket krigsmateriellagen att föreskriva vad som utgör tekniskt bistånd. Föreskrift om detta finns i bilaga A till krigsmaterielförordningen. I bilagan anges följande:

Tekniskt bistånd utgör den teknik som anges i ML22 med tillhörande definitioner av termerna ”teknik”, ”erfordras”, ”utveckling”, ”produktion”, ”användning”, ”allmänt tillgänglig” och ”grundforskning”.

Närmare ledning om vad som utgör tekniskt bistånd framgår således först genom läsning av angivna termer, vilka återfinns i bilaga B till förordningen. Den valda lagstiftningstekniken med flertalet korshänvisningar försvårar tolkningen av begreppet. Det finns enligt kommitténs förmenande därför skäl att definitionen av begreppet tekniskt bistånd sker samlat på ett ställe i författningstexten. Därmed skulle det bli tydligare vad som innefattas i begreppet och vad som är tillståndspliktigt.

En sådan precisering bör, i likhet med i dag återfinnas i förordningen till krigsmateriellag. Att definitionen inte bör tas in direkt i lagtexten beror på att definitionen gjorts beroende av innebörden av ML 22. Om ML 22 eller någon av termerna ”teknik”, ”erfordras”, ”utveckling”, ”produktion”, ”användning”, ”allmänt tillgänglig” och ”grundforskning” ändras kan således även den svenska regeln behöva ändras. Det är därvid mer ändamålsenligt att definitionen istället återfinns i förordningen. Kommittén föreslår således att regeringen i förordningen till krigsmateriellagen samlat, i en bestämmelse, anger vad som utgör tekniskt bistånd.

Regeringen är ytterst ansvarig (2 kap. 1 § med flera bestämmelser)

En brist i det nuvarande regelverket är att det är otydligt att regeringen bär det yttersta politiska ansvaret för de beslut som fattas. Denna otydlighet har bl.a. smittat av sig på den allmänna debatt

⁹ Prop. 2010/11:112, s. 33.

som förts kring vissa fattade exportkontrollsbeslut. Kommittén ser ett värde i att det i lagtexten klargörs att det är regeringen som bär det yttersta politiska ansvaret. Detta tydliggörs genom att det i 2 kap. 1 § första stycke anges att det är regeringen – eller den myndighet regeringen bestämmer – som prövar frågor enligt lagen. Prövningen ska, precis som är fallet i dag, kunna delegeras till en myndighet. För att tydliggöra att det är en delegation och att det är regeringen som styr över denna delegation ska det i bestämmelsen inte finnas någon direkt hänvisning till myndigheten Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Detta får regeringen i stället ange i förordningsform. Förändringen i första stycket medför redaktionella förändringar av andra och tredje styckena i bestämmelsen. I konsekvens med det anförda ska även övriga direkta skrivningar om ISP som finns i gällande krigsmateriellag ersättas av ”den myndighet regeringen bestämmer”.¹⁰

Skriftlig handläggning (2 kap. 2 § och 3 §)

Varken krigsmateriellagen eller krigsmaterielförordningen innehåller en bestämmelse som anger på vilket sätt ett ärende ska initieras; muntligen eller skriftligen. Förvaltningslagen (1986:223) innehåller inte heller någon sådan bestämmelse, men av 7 § förvaltningslagen följer att möjligheten att inleda ett ärende muntligen är avhängigt av att det muntliga förfarandet inte äventyrar intresset av ett riktigt avgörande, baserat på ett korrekt beslutsunderlag. Intresset av ett korrekt beslutsunderlag är av stor vikt när prövningen avser krigsmateriel. Det faktiska utrymmet för att muntligen inleda ett ärende rörande t.ex. tillstånd att tillverka, tillhandahålla eller exportera krigsmateriel eller att lämna tekniskt bistånd rörande sådant får därför uppfattas som ytterst begränsat.¹¹

Som anförts är ett övergripande syfte med en ny krigsmateriellag att den på ett tydligt sätt redogör för regelverket. Att införa en bestämmelse som explicit redogör för hur ett ärende ska initieras ligger i linje med denna intention. Kommittén föreslår därför att

¹⁰ Jfr lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd vari Strålsäkerhetsmyndigheten inte anges explicit utan i stället i förordningen.

¹¹ Det kan konstateras att ISP tillhandahåller bl.a. ansökningsblanketter. En omständighet som naturligtvis bidrar till skriftliga ansökningar.

det införs en bestämmelse som anger att en ansökan ska vara skriftlig. Vilka uppgifter som ansökan ska innehålla bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ange.¹²

En ansökan som inte till form och innehåll uppfyller de krav som uppställs bör kunna avvisas, i de fall sökanden inte efterkommer en anmodan att komplettera. Ett sådant avvisningsbeslut bör kunna överklagas då avvisningsbeslutet får anses röra en enskilds rättighet.

Att ett ärende ska inledas skriftligen innebär inte att all kommunikation från sökanden till ISP i ärendet måste vara skriftlig. På sätt som föreskrivs i 14 § förvaltningslagen finns nämligen möjlighet att lämna uppgifter muntligen. I 15 § förvaltningslagen föreskrivs när sådana uppgifter ska dokumenteras av ISP.

Förtydligande av att tillstånd krävs (2 kap. 4 § första stycket)

Det framgår inte explicit av den gällande krigsmateriellagen att det är otillåtet att hantera krigsmateriel enligt lagen utan tillstånd därtill. Detta framgår dock av den gällande lagens kontext, inte minst av ansvarsbestämmelserna.

I den allmänna debatten brukar krigsmateriellagen benämnas som en ”förbudslagstiftning”. Benämningen får anses något missvisande såtillvida att den som får tillstånd enligt lagen är berättigad att utöva den verksamhet som tillståndet medger – på samma sätt som gäller enligt annan lagstiftning som förutsätter att utövaren erhållit tillstånd. Trots detta kan det finnas skäl att i lagen förtydliga det otillåtna i att utöva tillståndspliktig verksamhet utan att ett sådant tillstånd föreligger. Inte minst som en upplysning till eventuellt nya aktörer på området. Kommittén föreslår därför att det i lagen införs en skrivning om detta.

¹² Regeringen lämnar sådan föreskrift i 5–8 §§ i gällande krigsmaterieförordning.

Internationella förpliktelser (2 kap. 4 § andra stycket och 5 § första stycket) respektive en samlad bedömning (2 kap. 5 § första stycket)

Den gällande krigsmateriellagen anger den inriktning som tillståndsprövningen ska ha; den politiska avvägningen mellan säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken. Vilket innehåll som respektive politikområde har varierar över tiden och kan av naturliga skäl inte anges i lag.

Ytterligare en omständighet som inverkar på tillståndsprövningen är de internationella förpliktelser som Sverige iklätt sig.¹³ I vissa fall – t.ex. beslut om vapenembargo av FN:s säkerhetsråd – föreligger en folkrättslig skyldighet för Sverige att följa internationella beslut. Sverige kan även folkrättsligt ha förbundit sig att inte bevilja tillstånd för viss typ av materiel (t.ex. antipersonella minor) eller för vissa situationer (om materielen kan komma att användas för att allvarligt kränkninga mänskliga rättigheter). Då detta inte framgår av krigsmateriellagen föreslår kommittén att det i lagen förtydligas att tillståndsbeslut inte ska meddelas i strid med Sveriges internationella förpliktelser.¹⁴ Detta förtydligande bör dels framgå i anslutning till den bestämmelse som anger inriktningen på tillståndsprövningen (2 kap. 4 § andra stycket), dels framgå av den bestämmelse som förtydligar när tillståndsprövningen baseras på en samlad bedömning och när den inte gör det (2 kap. 5 § första stycket).

Avsikten med den sistnämnda bestämmelsen är att i lagtexten förtydliga hur tillståndsprövningen går till. Bestämmelsen utgör en kodifiering av tillståndsprövningsprocessen. Av bestämmelsen framgår att tillvägagångssättet vid tillståndsprövningen är tudelat. I de fall en internationell förpliktelse – som medför att tillstånd inte ska meddelas – är för handen, görs ingen samlad helhetsbedömning. Om en sådan internationell förpliktelse inte är för handen görs

¹³ Bl.a. delar av EU:s gemensamma ståndpunkt, FN:s Vapenhandelsfördrag samt olika internationella konventioner om konventionella vapen, såsom konventionen om inhumana vapen (CCW), konventionen om klusterammunition och Ottawa konventionen om förbud mot minor.

¹⁴ Jfr SOU 2005:9, s. 199 f. KRUT föreslog införandet av en liknande skrivning ”att det inte strider mot principerna och målen för Sveriges utrikespolitik eller mot internationella förpliktelser”. Som skäl för tillägget av internationella förpliktelser angavs ”behovet av att tydliggöra Sveriges skyldighet att implementera bindande beslut om till exempel embargon och folkrättsliga regler”.

dock en helhetsbedömning. Därvid utgår prövningen från en samlad avvägning mellan de skäl som talar för respektive talar mot att tillstånd meddelas. Som regering och riksdag uttalat vid några tillfällen¹⁵ har vid denna avvägning i vissa situationer Sveriges eget intresse företräde. Det är regeringen som i det enskilda ärendet – med utgångspunkt i bl.a. Sveriges säkerhets-, försvars- och utrikespolitik – avgör vad som utgör Sveriges intresse.¹⁶

Mänskliga fri och rättigheter, demokratisk status och väpnad konflikt (2 kap. 5 § andra stycket)

Som framhållits ska den nuvarande strukturen i exportkontrollregelverket bestå. Detta innebär att krigsmateriellagen ska ange den inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid denna prövning ska återges i särskilda riktlinjer. Det finns emellertid en bred politisk önskan i kommittén att krigsmateriellagen, i klarläggande och informativt syfte, ska ge en generell anvisning om vad som ska beaktas i tillståndsprövningen avseende utförelse och annan utlands-samverkan. Ett sådant förtydligande förändrar inte exportkontrollregelverkets struktur.

Vid tillståndsprövningen beaktas enligt gällande riktlinjer den mottagande statens respekt för mänskliga rättigheter respektive om den mottagande staten befinner sig i väpnad konflikt eller riskerar att hamna i en sådan. Någon bestämmelse som explicit berör vilka utrikespolitiska skäl som ska beaktas i bedömningen finns inte i krigsmateriellagen. Kommittén önskar att det ska finnas en sådan. Som kommittén föreslår ska fortsättningsvis även avseende fästas vid den mottagande statens demokratiska status vid tillståndsprövningen. Även detta bör framgå av lagtexten. En skrivning bör därför tillföras lagen som framhåller att tillståndsprövningen avse-

¹⁵ Se avsnitt 5.4.1.

¹⁶ Jfr hanteringen av vissa säkerhetsärenden inom utlänningslagstiftningens område. Nuvarande utlänningslag förändrade instans- och processordningen på området. Genom införandet av migrationsdomstolar och migrationsöverdomstol försköts processen från en förvaltningsprocess, med regeringens som sista instans, till en domstolsprocess. Från domstolsprövningen undantas emellertid sådana säkerhetsärenden som är av stor betydelse för den nationella säkerheten, s.k. ”kvalificerade säkerhetsärenden”. I dessa ärenden är regeringen fortsatt överinstans för att säkerställa ”regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet”. Prop. 2009/10:31, s. 237f.

ende utförelse och annan utlandssamverkan ska fästa särskilt avseende på den mottagande statens respekt för mänskliga rättigheter, dess demokratiska status samt huruvida staten befinner sig i, eller riskerar att hamna i, en väpnad konflikt.

En fråga i sammanhanget är om det är förenligt med regeringsformen att föra in en sådan bestämmelse i krigsmateriellagen. Som konstaterats föreligger ingen tydlig gränsdragning i regeringsformen mellan riksdagens möjligheter att besluta och regeringens exklusiva område. Regeringen är dock det organ som styr riket och det organ som ansvarar för den svenska utrikespolitiken.¹⁷ Den föreslagna bestämmelsen innebär de facto att riksdagen i viss mån preciserar svensk utrikespolitik – genom att ange att bristande respekt för mänskliga rättigheter, bristande demokratisk status samt förekomsten av väpnad konflikt eller risken för en sådan utgör ett utrikespolitiskt hinder mot att tillstånd ges enligt krigsmateriellagen. Att på förslaget sätt explicit ange detta i lagtexten medför (åtminstone teoretiskt) att framtida regeringar därmed får anses vara mer begränsade i utformningen av sin säkerhets-, försvars- och utrikespolitik än som annars vore fallet.

Avseende mänskliga rättigheter kan konstateras att det perspektivet under en lång tid genomsyrat svensk politik och den svenska rättsordningen.¹⁸ Internationella konventioner som Sverige tillträtt¹⁹ och som regeringen har att följa, lyfter också fram mänskliga rättigheter. Det vill säga, regeringen är redan enligt gällande ordning i någon mån bunden av aspekten mänskliga rättigheter då den utformar sin politik. Den ordningen kan förväntas bestå under överskådlig tid. Utifrån det perspektivet kan argumenteras för att den föreslagna skrivningen i krigsmateriellagen inte kommer att innebära någon praktisk konstitutionell förskjutning mellan riksdagens och regeringens funktions- och maktsfärer.

¹⁷ Detta framgår bl.a. genom regeringsformens bestämmelse om att regeringen i vissa fall är skyldig att vända sig till Utrikesnämnden.

¹⁸ Även regeringsformen framhåller detta. I 1 kap. 2 § första stycket anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet., Denna s.k. programförklaring anses inte vara rättsligt bindande, men anses dock ha politisk betydelse då den ger en inriktning för den statliga verksamheten. Jfr prop. 1973:90, s. 194.

¹⁹ Bl.a. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Samma slutsats kan dras avseende demokratisk status och väpnade konflikter även om det är mer problematiskt. Beträffande demokratisk status kan konstateras att det finns ett uttalat politiskt mål att verka för en global demokratisering, men samtidigt framhålls att Sverige bäst kan påverka denna process genom att samverka även med stater som har grava brister i sin demokratiska status. Därtill kan konstateras svårigheten att faktiskt bedöma en stats demokratiska status, vilket gör rekvisitet svårtolkat. Samtidigt kan det antas att den politiska utvecklingen i Sverige under en överskådlig tid är sådan att även framtida regeringar värnar en global demokratisering. Vad avser andra stateras väpnade konflikter har Sveriges säkerhets- och utrikespolitiska linje under lång tid varit en strävan att stå utanför sådana. Den omsvängning som skett av säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken under de senaste decennierna har dock medfört att Sverige i dag tar en aktivare roll på detta område än som gjordes tidigare. Bland annat Försvarsmaktens deltagande i olika militära insatser utomlands – både i stridande förband och genom att utbilda andra stater militärer – är ett uttryck för detta, liksom den av Sverige ensidigt antagna solidaritetsförklaringen. Bakom denna förändring finns en bred politisk samsyn. Samtidigt är det tydligt att det finns skiljelinjer mellan de politiska partierna och även inom dessa vad avser riktigheten av att ge en stat som befinner sig i ett utsatt militärt läge hjälp, bl.a. i form av krigsmateriel. Exportkontrollregelverket medger emellertid även fortsättningsvis att regeringen har möjligt att bevilja tillstånd för utförsel av bl.a. krigsmateriel. Sammantaget medför detta att förslaget – att i lagtexten påtala att avseende ska fästas vid den mottagande statens demokratiska status respektive förekomsten av väpnad konflikt – inte resulterar i någon praktisk konstitutionell förskjutning mellan riksdagens och regeringens funktions- och maktsfärer.

Som påtalats medför förslaget ingen förändring avseende exportkontrollregelverkets struktur. Det föreslagna förtydligandet i lag medför således inte att tillståndsprövningen övergår till att bli en normtillämpning. Tillståndsprövningen är även fortsättningsvis uttryck för en politisk prövning som grundar sig på politiska överväganden.

Beaktat det anförda anser kommittén att det finns ett utrymme för att införa föreslagen bestämmelse i krigsmateriellagen. Kommittén lämnar därför ett sådant förslag.

Tillstånd och tillsyn (3 kap. 1 §, 2 §, 3 §, 5 §, 6 § och 8 §)

Avskaffande av undantag från tillståndskravet

Kommittén har i sitt delbetänkande föreslagit att de undantag från kravet på tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel som tillkommer svenska statliga myndigheter ska avskaffas. Kommittén har vidare föreslagit att det undantag från kravet på tillstånd för att tillhandahålla krigsmateriel som tillkommer vissa företag m.fl. också ska avskaffas.²⁰ De skrivningar i 3 § tredje stycket respektive 4 § tredje och fjärde stycket i gällande krigsmateriellag som behandlar dessa undantag återfinns därför inte i 3 kap. 1 § och 3 kap. 2 § i förslaget till ny krigsmateriellag.

Utvidgat tillämpningsområde avseende tillhandahållande

Enligt 4 § andra stycket gällande krigsmateriellag får inte svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige utan tillstånd bedriva verksamhet utom riket som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet. Enligt 5 § i gällande krigsmateriellag gäller för samma krets av aktörer att tillstånd krävs för att i det enskilda fallet till någon i utlandet tillhandahålla krigsmateriel som finns i utlandet eller uppfinning rörande krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel. Som framgår omfattar inte bestämmelserna *svenska medborgare* som är bosatta eller stadigvarande vistas i ett annat land.

Bakgrunden till utformningen av 4 § och 5 § i nu aktuellt avseende står att finna i de uttalanden som lagrådet gjorde vid behandlingen av 1988 års utförelselag (1988:558). Enligt regeringens förslag

²⁰ SOU 2014:83, kapitel 12.

skulle tillståndstvånget för att ingå avtal om tillverkningsrätt utsträckas till var och en som avsåg att upplåta eller överlåta rätt att utom riket tillverka krigsmateriel. Tillståndstvånget skulle därmed enligt lagrådet ”komma att gälla även avtalsparter, som saknar varje anknytning till vårt land, och oberoende av om de tilltänkta avtalen är tillåtna i de länder där de ingås.” En sådan omfattande räckvidd av tillståndskravet var enligt lagrådet inte ”påkallad av något praktiskt behov”. Lagrådet föreslog i stället att tillståndskravet begränsades till ”svensk myndighet, svenskt företag eller den som är bosatt eller stadigvarande vistas här i riket.” Lagstiftningsärendet omfattade även förslag till ändringar i tillverkningslagen (1983:1034). Bl.a. föreslog regeringen att tillståndstvånget även skulle utökas för att tillhandahålla krigsmateriel. Lagrådet förordade därvid att samma begränsningar avseende den tillståndspliktiga kretsen som föreslagits beträffande avtal om tillverkningsrätter skulle införas beträffande tillhandahållande.²¹ Lagrådets synpunkter beaktades vid den slutliga utformningen av bestämmelserna. Vid lagstiftningsarbetet med gällande krigsmateriellag föreslogs att det inte skulle göras någon ändring i gällande rätt i nu aktuellt avseende.²²

Att svenska medborgare som är bosatta eller stadigvarande befinner sig i ett annat land inte omfattas av tillståndskravet för att tillhandahålla medför att det svenska regelverket inte uppfyller de förpliktelser som följer av en av rådet antagen gemensam ståndpunkt till följd av ett internationellt beslutat vapenembargo. En sådan ståndpunkt omfattar normalt en förpliktelse för respektive medlemsstat att förbjuda direkt eller indirekt leverans, försäljning eller överföring av krigsmateriel genom bl.a. medlemsstaternas medborgares försorg, oaktat om medborgarna befinner sig inom eller utom medlemsstaten.²³ Kretsen av de aktörer som omfattas av tillståndskravet för att tillhandahålla krigsmateriel enligt det svenska regelverket behöver följaktligen utökas till att även omfatta svenska medborgare, vilket kommittén nu föreslår.

²¹ Prop. 1987/88:154, s 132ff.

²² Prop. 1991/92:174, kapitel 9, 10 och 12.

²³ Se t.ex. rådets beslut 2013/183/GUSP av den 22 april 2013 avseende restriktiva åtgärder mot Nordkorea, kapitel 1 artikel 1 a.

Utvidgat tillämpningsområde avseende avtal om tillverkningsrätt

Enligt 7 § och 8 § gällande krigsmateriel får svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här inte utan tillstånd inom eller utom riket ingå avtal om tillverkningsrätt m.m. Den angivna kretsen av tillståndspliktiga aktörer överensstämmer således med den som anges i 4 § respektive i 5 § gällande krigsmateriellag. Av skäl som framgår ovan förordar kommittén att denna krets av tillståndspliktiga aktörer bör utökas med svenska medborgare såvitt avser bestämmelserna om tillhandahållande. Kommittén anser att det finns skäl att göra samma utvidgning avseende bestämmelserna om avtal om tillverkningsrätt. En sådan utvidgning understryker Sveriges ambition på exportkontrollområdet avseende krigsmateriel.

Utvidgat tillämpningsområde avseende utbildning

Enligt 10 § gällande krigsmateriel får svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här inte utan tillstånd utom riket bedriva yrkesmässig militärt inriktad utbildning av utländska medborgare. Den angivna kretsen av tillståndspliktiga aktörer överensstämmer således med den som anges i 4 §, 5 §, 7 § och 8 § gällande krigsmateriellag. Vid införandet av bestämmelsen motiverades kretsen av tillståndspliktiga aktörer med att det var dessa aktörer som skulle vara tillståndspliktiga enligt de andra bestämmelserna. Då kommittén nu föreslår att även svenska medborgare bör ingå i denna krets avseende ovan beskrivna bestämmelser bör motsvarande utvidgning även ske avseende militärt inriktad utbildning.²⁴

Svensk domsrätt

Enligt gällande krigsmateriellag är det enligt 25 § straffbart att utan tillstånd tillhandahålla krigsmateriel, att ingå avtal om tillverkningsrätt m.m. eller att bedriva militärt inriktad utbildning. Kriminaliser-

²⁴ Se prop. 1991/92:174, kapitel 15.

ingen består i förslaget till ny krigsmateriellag (8 kap. 2 § jämförd med 3 kap. 2 §, 3 §, 5 §, 6 § och 8 §).

Att som nu föreslås utöka tillämpningsområdet i aktuella avseenden till att omfatta svenska medborgare utomlands väcker frågan om svensk domsrätt för sådana överträdelser.

Svenska domstolar är alltid behöriga att döma över brott som är begångna i Sverige (2 kap. 1 § brottsbalken). För brott som är begångna utomlands föreligger därutöver en vidsträckt behörighet för svenska domstolar. Domsrätten omfattar i princip alla brott som har begåtts av svenska medborgare (2 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken). För att svensk domsrätt ska föreligga krävs dock som huvudregel att gärningen i fråga är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Det ska alltså föreligga dubbel straffbarhet. Från detta krav görs undantag för vissa allvarliga brott, vilka rymmer särskilt påtagliga moment av utnyttjande, grymhet, kränkning eller samhällsskada. Som huvudregel torde gälla att nu aktuella brott mot krigsmateriellagen inte uppfyller dessa krav och att något undantag från kravet på dubbel straffbarhet inte görs.²⁵ För att svensk domstol ska kunna döma över nu aktuell brott begångna utomlands av svenska medborgare utomlands erfordras således som huvudregel att gärningen är straffbar även enligt lag på gärningsorten.

Preliminär bedömning (4 kap. 1 §)

Som anförts i kapitel 5 finns det en möjlighet för en sökande att få ett tidigt besked avseende möjligheten att erhålla tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller till att tillhandahålla tekniskt bistånd. Ett sådant besked benämns för närvarande *förhandsbesked*. Som kommittén föreslår, se nedan, ska ett sådant besked fortsättningsvis benämnas *preliminär bedömning*.

²⁵ Hantering av viss krigsmateriel, t.ex. minor – se 2 kap. 3 § första stycket 6 brottsbalken – kan dock aktualisera undantag från huvudregeln.

Gällande ordning

Företeelsen förhandsbesked är inte lagreglerad, utan har utvecklats över tiden. En prövning av ett förhandsbesked kan involvera Exportkontrollrådet (EKR) och även regeringen. Förhandsbeskedet utgör inget slutligt ställningstagande i frågan om tillstånd kommer att medges. Ett förhandsbesked anses inte heller utgöra ett formellt beslut. Efter prövningen om förhandsbesked lämnas dock ett skriftligt besked från ISP till sökande. Även om ett positivt förhandsbesked inte ger sökande någon rättighet att erhålla ett utförelsetillstånd, vägs det dock in i den slutliga tillståndsprövningen. De uppgifter som ligger till grund för ett förhandsbesked omfattas vanligtvis av sekretess, bl.a. utrikes- och kommersiell sekretess. Kravet på sekretess medför begränsade möjligheter att närmare redovisa förhandsbeskeden, vilket kritiserats då det minskar öppenheten och transparensen inom exportkontrollen.

Företeelsen förhandsbesked har en viktig funktion att fylla i exportkontrollen av krigsmateriel. Bl.a. därför att förhandsbeskedet möjliggör för staten att ge en tidig indikation till en sökande. Förhandsbeskedet möjliggör således för staten att styra försvarsindustrin så att eventuella utrikespolitiska förvecklingar kan undvikas. Beskedet möjliggör också för försvarsindustrin att undvika att lägga marknadsföringsresurser på exportprojekt där det är sannolikt att tillstånd inte kommer att beviljas. Företeelsen som sådan ska således finnas kvar.

Att företeelsen förhandsbesked inte är författningsreglerad skapar enligt kommittén en otydlighet avseende vad förhandsbeskedet innebär och vad det har för betydelse vid tillståndsprövningen. Kommitténs ansats vid framtagandet av en ny krigsmateriellag är att lagen på ett tydligt sätt ska beskriva exportkontrollprocessen och dess olika delar. Bl.a. mot den bakgrunden bör företeelsen förhandsbesked beskrivas i lagen.

Benämning

Förhandsbesked och rättsföljd

Begreppet förhandsbesked kan i sig skapa förvirring avseende den eventuella rättskraft som ett sådant besked har. Inom vissa rättsområden finns reglerat att ett förhandsbesked har en positiv rätts-

kraft och är bindande för myndigheter vid en senare prövning.²⁶ Men begreppet förhandsbesked förekommer även i sammanhang där beskedet är "icke bindande". Huruvida ett "icke-bindande" förhandsbesked har någon rättsföljd – i betydelsen att ett positivt sådant besked ger sökanden en "rättighet" – är inte ytterst avhängigt av myndighetens avsikt med beskedet eller vad det kallas. Av mer central betydelse är i stället förhandsbeskedets innebörd. Nämligen om beskedet innebär ett slutligt ställningstagande i den aktuella frågan och att myndigheten senare inte kan göra en ny materiell prövning. I så fall anses förhandsbeskedet vara bindande.²⁷

Frågan är då om de förhandsbesked som ISP (eller regeringen) meddelar är bindande vid senare tillståndsprövning. Sett utifrån de förbehåll som anges i beskedet – att detta inte utgör något slutligt ställningstagande utan att ett sådant ställningstagande görs först vid själva tillståndsprövningen – kan den slutsatsen dras att förhandsbeskedet inte är bindande vid senare prövning. Slutsatsen kvarstår även vid beaktande av förhandsbeskedets reella betydelse för den fortsatta processen. Dock får en viss otydlighet anses föreligga. Som framkommit förekommer det nämligen att tillståndsbeslut "bygger på ett förhandsbesked".²⁸ Det vill säga, ett positivt förhandsbesked synes ha en inte obetydlig betydelse vid tillståndsprövningen. Detta skapar enligt kommittén en viss oklarhet kring frågan om förhandsbeskedens rättsliga innebörd. Denna oklarhet bör undvikas.

Syfte med bestämmelsen

Som anförts fyller dagens förhandsbesked en viktig funktion inom exportkontrollen. Företeelsen som sådan ska således finnas kvar, men den osäkerhet som enligt kommitténs förmenande finns avseende förhandsbeskedets rättsliga innebörd bör elimineras.

Syftet med beskedet är att ge en bedömning för framtiden. Bedömningen ska inte utgöra något slutligt ställningstagande utan endast utgöra en indikation. Vilken vikt och vilket värde som en sökan-

²⁶ Se t.ex. 16 § i lag (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor och 9 kap. 18 § Plan och bygglagen (2010:900).

²⁷ Jfr NJA 2000 s. 727.

²⁸ Se t.ex. ISP:s Verksamhet & Årsredovisning 2010, s. 17.

de lägger vid en sådan indikation är upp till den enskilde att avgöra. Från statens synpunkt är det dock viktigt – särskilt mot bakgrund av att tillståndsbesluten vilar på en politisk bedömning – att säkerställa att den lämnade indikationen (i de fall den är positiv för sökanden) inte ger sökanden någon ”rättighet”. Det vill säga, att den förhandsbedömning som görs i praktiken inte utgör ett slutligt ställningstagande. I förekommande fall skulle det eventuellt kunna uppkomma frågor om möjligheten för sökanden att överklaga ett tillståndsbeslut som är till sökandens nackdel och som går emot det gynnande förhandsbeskedet. Vidare kan frågan om skadeståndsskyldighet för staten uppkomma.

Beaktat att begreppet förhandsbesked är otydligt avseende beskedets eventuella rättsföljder föreslår kommittén att ett annat begrepp används. Begreppet *preliminär bedömning* framstår därvid som adekvat. I förtydligande syfte bör det i lagtexten också anges att en sådan bedömning inte är bindande vid den slutliga prövningen.

Referensvapen (4 kap. 2 §)

Den som tillverkar eller tillhandahåller krigsmateriel kan i vissa fall behöva inneha s.k. referensvapen (vapen och ammunition). Referensvapen kan t.ex. behövas i samband med demonstration av utrustning, vid utbildning eller för utvecklingsändamål.²⁹

Tillstånd att inneha skjutvapen och ammunition regleras i vapenlagen (1996:67). Från vapenlagens tillståndsregler undantas bl.a. verksamhet som omfattas av tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel (3 § och 4 § gällande krigsmateriellag). Referensvapen kan inte hänföras till vare sig tillverkning eller tillhandahållande av krigsmateriel, även om ett referensvapen kan vara nödvändigt för att t.ex. pröva den materiel som ett tillverkningstillstånd omfattar. Enligt gällande regelverk erhålls dock tillstånd för referensvapen såsom en del av antingen tillverknings- eller tillhandahållande-tillstånd. Gällande ordning framstår enligt kommitténs förmenande

²⁹ Exempelvis kan den som tillverkar ammunition behöva ha tillgång till ett vapen för att pröva ammunitionen. Vidare kan den som tillverkar en plattform – exempelvis ett stridsfordon – behöva ha tillgång till de vapen, med tillhörande ammunition, som ska monteras på plattformen för att utforma denna. Vidare kan en tillverkare av skyddsutrustning – exempelvis kroppsskydd – behöva ha tillgång till vapen och ammunition för att utveckla sådan utrustning.

som mindre lämplig. Bl.a. eftersom den ger en felaktig bild av de faktiska förhållandena.³⁰ Det framstår också som märkligt att frågan om referensvapen inte är författningsreglerad med hänsyn tagen till det starka allmänintresse som föreligger vad gäller vapenkontroll av handeldvapen. Kommittén föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse avseende referensvapen och att tillstånd för att inneha sådana vapen regleras genom den bestämmelsen.

Enligt kommittén framstår det som en ändamålsenlig lösning att dessa tillstånd, precis som sker i dag, prövas av ISP utifrån krigsmateriellagens regelverk. Eftersom det handlar om innehav av vapen och ammunition framstår det vidare som lämpligt att prövningen sker i samverkan med Polismyndigheten – som är den myndighet som prövar ansökningar enligt vapenlagen – och att förvaringen och transport av sådana vapen sker i enlighet med vapenlagens föreskrifter. Den samverkan som ska ske med Polismyndigheten bör lämpligen även innefatta att Polismyndigheten yttrar sig över förvaringen av vapnen och ammunitionen.

Information ska lämnas skriftligt (6 kap. 1 §)

I 14 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att en part har möjlighet att i ett ärende lämna uppgifter muntligen till en myndighet. I de fall en uppgift som är av betydelse för ärendet lämnas muntligen ska myndigheten enligt 15 § anteckna uppgiften. Rätten att lämna muntliga uppgifter har dock en begränsning. En förutsättning för att få lämna muntliga uppgifter är att detta kan ske ”med hänsyn till arbetets behöriga gång”. Med stöd av begränsningen torde en myndighet exempelvis kunna hänvisa en part att lämna omfattande uppgifter skriftligen. Bestämmelsen i 14 § bygger på att förvaltningsförfarandet normalt är skriftligt, men att förfarandet innehåller vissa muntliga inslag.³¹ Syftet med det muntliga inslaget är att underlätta en parts kontakter med myndigheten. Därigenom kan parten också få den vägledning m.m. som parten behöver för att kunna ta tillvara sin rätt.

³⁰ Exempelvis är det missvisande att utfärda ett tillverkningstillstånd för t.ex. ett vapen, med tillhörande ammunition, som en sökande inte ska tillverka utan endast inneha för prov av de produkter vederbörande tillverkar.

³¹ Prop. 1985/86:80, s. 64f.

Krigsmateriellagen innehåller flera bestämmelser som föreskriver en skyldighet att lämna information. Någon reglering som explicit anger på vilket sätt informationen ska lämnas – muntligen eller skriftligen – finns dock inte.

Underlåtenhet att lämna föreskriven information är sanktionerad. Enligt kommitténs förslag i delbetänkandet ska viss sådan underlåtenhet sanktioneras genom sanktionsavgift.³² Med beaktande av att bristande uppfyllnad av informationskyldigheten sanktioneras är det angeläget att tydliggöra på vilket sätt informationen ska lämnas. Ett sådant tydliggörande underlättar även bedömningen av om en överträdelse – t.ex. om informationen inte lämnats inom föreskriven tid – skett. En sådan reglering skapar också tydlighet kring regelverket, vilket kommittén eftersträvar. Regeringen har i gällande krigsmaterielförordning angett vilken information som ska lämnas avseende bl.a. marknadsföring och anbudsgivning. Det rör sig om relativt omfattande information som ska lämnas.

Med beaktande av det nu anförda framstår det inte som lämpligt att den information som ska lämnas enligt bestämmelserna i 2–11 § i föreslaget kapitel 6 till ny krigsmateriellag lämnas muntligen.³³ Sådan information bör i stället lämnas skriftligen. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Överklagande (7 kap. 1 §)

I 23 a § tredje stycket gällande krigsmateriellag föreskrivs att "[a]ndra förvaltningsbeslut enligt denna lag får inte överklagas". I första stycket angiven bestämmelse görs en uppräknning av de beslut som är överklagbara. Genom en motsatsvis läsning av tredje stycket jämförd med första stycket i bestämmelsen framgår bl.a. att alla tillståndsbeslut inte är överklagbara. Att så är fallet beror på att dessa beslut enkom grundar sig på en politisk prövning och att besluten inte rör enskildas rättigheter. De beslut som är överklagbara är sådana beslut som rör rättigheter.

³² SOU 2014:83, kapitel 9.

³³ Att någon hänvisning inte görs till 12 §, som avser revisorskontroll, beror på att det direkt i den bestämmelsen framgår att informationen ska lämnas skriftligen i form av en kopia av revisionsberättelsen.

Kommittén föreslår ingen ändring avseende vilka beslut som ska vara överklagbara framgent. Däremot föreslår kommittén att bestämmelsen om överklagande förtydligas så att det direkt framgår att beslut enligt lagen inte är överklagbara annat än om det särskilt anges. Detta görs genom att ett sådant stadgande anges i 1 § medan undantagen anges i 2 §.

Administrativa sanktioner (8 kap. 6–18 §)

Kommittén föreslår i sitt delbetänkande en del genomgripande förändringar av sanktionssystemet i krigsmateriellagen. Förändringarna kommer till uttryck i 8 kap. 6–18 § i förslaget till ny krigsmateriellag. De överväganden som ligger bakom förslaget framgår av kommitténs delbetänkande, till vilket hänvisas i denna del.³⁴

19.4 Följdändringar

Införandet av en ny krigsmateriellag jämte genomförandet av kommitténs förslag i övrigt medför att det behöver göras följdändringar i ett 20-tal andra författningar. I huvudsak rör det sig om rena redaktionella förändringar i form av att ändra SFS nummer och paragrafhänvisningar. I vissa fall rör det sig dock om materiella förändringar.

Det kan konstateras att en ny krigsmateriellag medföra att omfattande redaktionella förändringar behöver göras i gällande krigsmaterieförordning. Ändringarna är så pass omfattande att det redan av det skälet framstår som ändamålsenligt att regeringen utfärdar en ny förordning. En sådan förändring kommer i sig att medföra att redaktionella ändringar behöver göras i andra författningar som hänvisar till krigsmaterieförordningen.

Kommittén har i sin undersökning av vilka författningar som behöver ändras med anledning av en ny krigsmateriellag funnit ett tiotal författningar vari begreppet krigsmateriel förekommer, men där det inte lämnas någon närmare förklaring till begreppets innebörd. Av tydlighetsskäl kan det enligt kommittén vara aktuellt att i

³⁴ SOU 2014:83, kapitel 8–10.

dessa författningar hänvisa till krigsmaterielförordningen, på sätt som sker i andra författningar.

I det följande anges de författningar som behöver ändras med anledning av en ny krigsmateriellag respektive med anledning av en ny krigsmaterielförordning. Vidare anges de författningar vari begreppet krigsmateriel förekommer, men där någon förklaring av begreppet inte görs.

Kommittén lämnar inget författningsförslag till förordningar. Av detta skäl behandlas endast lagar i författningsförslaget (kapitel 1).

19.4.1 Lagar

En ny krigsmateriellag medför att hänvisningar till gällande krigsmateriellag och paragrafnummer i denna behöver förändras i följande lagar:

- Vapenlag (1996:67)
- Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen
- Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd
- Lag (2003:148) om straff för terroristbrott
- Luftfartslag (2010:500)

19.4.2 Förordningar

En ny krigsmateriellag medför att hänvisningar till gällande krigsmateriellag och paragrafnummer i denna behöver förändras i följande förordningar:

- Förordning (1992:1303) om krigsmateriel
- Förordning (1997:969) om import- och exportreglering
- Förordning (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten
- Förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

- Förordning (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter
- Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)
- Förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor
- Förordning (2010:1101) med instruktioner för Inspektionen för strategiska produkter.

Förordningar som behöver förändras om en ny krigsmaterielförordning utfärdas

Om regeringen utfärdar en ny krigsmaterielförordning behöver hänvisningar till gällande krigsmaterielförordning förändras i följande förordningar:

- Förordning (1988:563) om vad som avses med krigsmateriel i lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar
- Förordning (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet
- Förordning (2007:704) om vissa sanktioner mot Iran
- Förordning (2011:67) om vissa sanktioner mot Demokratiska folkrepubliken Korea
- Förordning (2012:114) om vissa sanktioner mot Libyen
- Förordning (2014:1448) om vissa sanktioner mot Ryssland

19.4.3 Författningar som saknar hänvisning

I nedanstående författningar anges begreppet krigsmateriel. Någon förklaring till begreppet lämnas inte och någon motsvarande hänvisning till krigsmateriellagen eller krigsmaterielförordningen som gäller för ovanstående författningar görs inte. I 1 § andra stycket i lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar anges dock att "[r]egeringen meddelar föreskrifter om vad som i denna lag avses med krigsmateriel."

I syfte att åstadkomma konsekvens föreslår kommittén att det i nedanstående författningar införs en skrivning i anslutning till begreppet krigsmateriel av följande lydelse: "Med krigsmateriel avses i

denna lag/förordning sådan materiel som är upptagen i bilagan till förordningen (2015:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.”

- Brottsbalken (1962:700), 21 kap. 12 §
- Lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar
- Kungl. Maj:ts kungörelse (1972:698) om avtalet mellan Sverige och Europeiska ekonomiska gemenskapen
- Kungörelse (1973:898) om Sveriges CECA-avtal
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
- Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
- Förordning (2008:834) om producentansvar för batterier
- Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet
- Förordning (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning
- Förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning
- Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

20 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2016. De föreskrifter regeringen föreslås meddela med anledning av kommitténs förslag, bör träda i kraft per samma dag som lagändringarna.

De föreslagna förändringarna medför behov av övergångsbestämmelser.

Ikraftträdande

Kommittén har i sitt delbetänkande (SOU 2014:83) lämnat förslag på förändringar av krigsmateriellagen och av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd i syfte att förändra sanktionssystemet i dessa lagar. Kommittén framhöll i delbetänkandet att det är angeläget att de föreslagna förändringarna tillämpas så snart det är möjligt. Kommittén uppskattade att förändringarna skulle kunna träda i kraft den 1 juli 2015. Så kommer inte att ske. Såvitt kommittén erfarit är avsikten att delbetänkandet och slutbetänkandet ska remissbehandlas parallellt. De förslag till ändringar av gällande krigsmateriellag, som presenterats i delbetänkandet, har i sin helhet arbetats in i det förslag till ny krigsmateriellag som nu läggs fram.

Som framhållits är det angeläget att kommitténs förslag blir tillämpliga så snart det är möjligt. Beaktat remissförfarandet och den beredning som görs på Regeringskansliet och i riksdagen bedömer kommittén att nu föreslagna lagändringarna kan träda i kraft den 1 april 2016. En ny krigsmateriellag medför redaktionella följdändringar i vapenlagen (1996:67), i lagen (1996:701) om Tullverkets

befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och i luftfartslagen (2010:500). Kommittén föreslår även en materiell ändring i vapenlagen. Dessa ändringar bör träda i kraft vid samma tidpunkt som en ny krigsmateriellag träder i kraft.

Utöver förändringar av lagstiftning kommer regering att behöva utfärda föreskrifter i förordningsform, bl.a. en ny krigsmateriellförordning. Vidare kommer redaktionella följdändringar att behöva göras i ett flertal förordningar med anledning av en ny krigsmateriellag och en ny krigsmateriellförordning. Samtliga dessa förändringar bör också träda i kraft samtidigt som lagändringarna.

Övergångsbestämmelser

Kommittén föreslår att en ny krigsmateriellag ska träda i kraft den 1 april 2016 och att gällande krigsmateriellag (1992:1300) ska upphävas vid samma tidpunkt. Införandet av en ny lag medför behov av övergångsbestämmelser.

Den nya lagen anger, i likhet med den gällande krigsmateriellagen, den inriktning som tillståndsprövningen ska ha. I detta avseende medför den nya lagen ingen förändring mot gällande ordning. De tillstånd och de certifieringar som har meddelats med stöd av gällande lag ska således, vid tillämpningen av den nya lagen, anses som meddelade enligt den nya lagen. Detta bör i klarläggande syfte framgå av en övergångsbestämmelse.

Några av de bestämmelser som föreslås i den nya lagen medför också behov av övergångsbestämmelser. Det är bestämmelsen om ett ärendes inledande (2 kap. 2 och 3 §), bestämmelsen om preliminär bedömning (4 kap. 1 §) samt bestämmelsen om referensvapen och ammunition (4 kap. 2 §).

Ett ärendes inledande: Det kan antas att det vid tidpunkten då en ny krigsmateriellag träder i kraft kommer att finnas pågående ärenden med tillståndsansökningar. Det saknas enligt kommittén skäl att kräva att en ansökan i sådant ärende, som inte uppfyller det föreslagna skriftkravet, kompletteras i efterhand för att uppfylla skriftkravet. Kravet på att en ansökan ska vara skriftlig gäller såle-

des endast ansökningar som görs efter det att den nya lagen trätt i kraft. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

Preliminär bedömning: Genom kommitténs förslag att lagfästa möjligheten att begära ett ”förhandsbesked” tydliggörs vad som gäller beträffande dessa. Kommitténs förslag är att företeelsen ska benämnas preliminär bedömning. Bestämmelsen om preliminär bedömning innebär ingen ändring i sak. Det är angeläget att alla de bedömningar i nu aktuellt avseende som görs efter lagens ikraftträdande får en likartad utformning och benämning, oaktat om ansökan därom gjorts före eller efter lagens ikraftträdande.

Referensvapen: Som anförts ges enligt gällande ordning tillstånd till innehav av s.k. referensvapen (vapen med tillhörande ammunition). Sådana tillstånd ingår idag i tillverkningstillstånden. Av tydlighetsskäl bör dessa tillstånd, sedan den nya lagen trätt i kraft justeras – både till benämning och till innehåll – så att särskilda tillstånd utfärdas för denna företeelse och att de utformas i enlighet med den föreslagna bestämmelsen. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse. Att förändra de nu aktuella utfärdade tillstånden kommer att medföra ett visst övergående administrativt merarbete för Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och berörda företag. Fördelen av att skapa tydlighet avseende vilka tillstånd som utfärdas överväger dock nu påtalad nackdel.

I den gällande krigsmateriellagen finns två övergångsbestämmelser som berör äldre tillverkningstillstånd (stycke tre) respektive äldre avtal om tillverkningsrätt m.m. (stycke fyra).

Avseende *äldre tillverkningstillstånd* föreskriver gällande lag följande:

Beträffande tillstånd att tillverka krigsmateriel som har meddelats svenskt aktiebolag eller handelsbolag före den 1 januari 1993 får Inspektionen för strategiska produkter bestämma att tidigare meddelade villkor avseende ägandet ändras. Beträffande tillstånd som har meddelats svenskt aktiebolag före nämnda datum får inspektionen vidare bestämma att tillståndet skall förenas med villkor om att nya styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Om sådana villkor åsidosätts får tillståndet återkallas.

Övergångsbestämmelsen tillkom på utrikesutskottets initiativ¹ och föreskriver en möjlighet för ISP² (fram till dess ISP inrättades, en möjlighet för regeringen) att anpassa tillverkningsvillkor som meddelats före den 1 januari 1993. Tidigare gällde strängare regler avseende företagsförvärv och särskilda regler om bundna och fria aktier i aktiebolag. Då dessa regler upphörde var det enligt utskottet angeläget att i en övergångsbestämmelse tydliggöra möjligheten att justera sådana villkor så att dessa fick en utformning avseende ägande samt avseende bl.a. styrelseledamöters medborgarskap som var önskvärd. Beaktat att det – såvitt kommittén förstått – finns tillverkningstillstånd som utfärdats före den 1 januari 1993, föreligger det alltså ett behov av en övergångsbestämmelse med den innebörden att nämnda villkor kan ändras. Utifrån kommitténs förslag att tydliggöra regeringens ansvar i lagtexten bör någon direkt hänvisning till ISP inte göras i övergångsbestämmelsen.

Avseende *äldre avtal om tillverkningsrätt m.m.* föreskriver gällande lag följande:

Bestämmelserna i 9 § skall tillämpas på avtal av det slag som avses i 7 eller 8 §, även om avtalet på grund av äldre bestämmelser inte krävt tillstånd.

Övergångsbestämmelsen tillkom på lagrådets initiativ.³ 9 § i gällande krigsmateriellag (3 kap. 7 § i förslaget till ny lag) föreskriver att ändringar av avtal om tillverkningsrätt m.m. i vissa situationer inte får ingås utan tillstånd. Eftersom bestämmelsen tillämpas även på avtal, som på grund av äldre bestämmelser inte krävde tillstånd, var det enligt lagrådet önskvärt att detta tydliggjordes i en övergångsbestämmelse. Behovet av denna övergångsbestämmelse kvarstår eftersom det finns avtal som i dag kräver tillstånd, men inte gjort det tidigare.

¹ Betänkande 1992/93:UU1.

² SFS 1995:1659.

³ Prop. 1991/92:174, bilaga 5.

Övrigt

Följdleverans

En fråga som kommittén berört i betänkandet, men som inte berörs i förslaget till ny lag, är frågan om följdleverans. Kommittén har i den delen bl.a. föreslagit att tolkningen av vad som utgör en följdleverans görs snävare än vad som följer av gällande regelverk. Som framgår av utredningsdirektivet ska denna förändring inte få retroaktiv verkan. Prövningen av en följdleverans till en utförsel som gjorts före en ny lagstiftning trätt i kraft ska således göras utifrån gällande regelverk och praxis. Att så ska vara fallet bör tydliggöras i regelverket. Då frågan om följdleveranser behandlas i riktlinjerna införs lämpligtvis en ”övergångsbestämmelse” härom i riktlinjerna. En sådan övergångsbestämmelse skulle exempelvis kunna utformas på följande sätt:

I fråga om följdleverans till utförsel och lämnande av tekniskt bistånd som har beslutats enligt krigsmateriellagen (1992:1300), ska en sådan följdleverans prövas utifrån det regelverk och den praxis som gällde före ikraftträdandet av lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

Sanktionsväxling

Som påpekats i delbetänkandet⁴ medför föreslagen utmönstring av den straffrättsliga sanktionen att det personliga straffansvaret i vissa fall kommer att upphöra. För det fall ett brott begåtts före lagförslaget trätt i kraft, men som prövas först efter ikraftträdandet, ska den nya lagens bestämmelse tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Att så är fallet följer av bestämmelsen i 5 § andra stycket promulgationslagen till brottsbalken och något behov av särskild övergångsbestämmelse i krigsmateriellagen föreligger inte.

⁴ SOU 2014:83, s. 174.

21 Konsekvensbeskrivning

De förändringar som föreslås i exportkontrollen av krigsmateriel, inkluderande förslaget om att skärpa exportkontrollen till icke-demokratiska stater, kommer att kräva att resurser tillförs Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Nya handläggaresurser kommer att krävas för att omhänderta förslagen om bl.a. ökad rapportering, fördjupade krav på beslutsunderlag, införandet av ett demokratikriterium samt en utökad efterkontroll. ISP bedöms behöva tillföras resurser dels genom personalförstärkningar, dels med ekonomiska medel. Uppskattningsvis rör det sig om 4–5 miljoner kronor årligen som bl.a. ska täcka 4–5 årsarbetskrafter. ISP bör ges i uppdrag att redovisa en mer detaljerad beräkning av vilka resurser som krävs för att lösa de nya uppgifter som kommittén föreslår. De ökade kostnaderna för ISP:s verksamhet kommer dels att belasta försvarsindustriföretagen med uppskattningsvis 3–3,5 miljoner kronor, dels att belasta statsbudgeten med uppskattningsvis 1,5–2 miljoner kronor.

21.1 Inledning

I detta kapitel redovisas de bedömda kostnader som kommitténs samlade förslag beräknas leda till. Det i direktivet särskilt angivna uppdraget – att utreda konsekvenserna av en skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater – redovisas i huvudsak i kapitel 18. I detta kapitel redovisas dock bedömda konsekvenser av det förslaget på ekonomin i stort. Att denna aspekt av förslaget redovisas i detta kapitel, istället för i kapitel 18, beror på att regleringen av exportkontrollen av krigsmateriel inte ska beakta närings-, regional- eller sysselsättningspolitiska aspekter.

Att ange de faktiska kostnader som kommitténs medför är svårt. Bl.a. eftersom det föreligger osäkerhet om de faktiska resurser som måste tillföras ISP. Detta gäller såväl de extra handläggaresurser som kommer att krävas, som de kostnader som följer av förändringar av t.ex. ärendehanteringssystem, ökade resekostnader m.m. Ytterligare en osäkerhetsfaktor utgörs av hur ärendetillströmningen kommer att se ut vad gäller prövningen av tillstånd enligt krigsmateriellagen med anledning av de lagda förslagen. Vidare kan det finnas andra sätt att lösa en del uppgifter som följer av förslagen. T.ex. genom att ISP utvecklar sitt samarbete med i första hand försvarsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna. Mot bakgrund härav finns det skäl att ge ISP i uppdrag att särskilt utvärdera och inkomma med förslag om hur de nya uppgifterna dels kan lösas, dels vilka resurser som bedöms krävas.

21.2 Vilka berörs av förslagen

Förslagen påverkar i första hand ISP som tillståndsmyndighet enligt krigsmateriellagen samt de myndigheter, företag och andra aktörer som hanterar krigsmateriel.

21.3 Behov av resursförstärkning med anledning av förslagen

Förslagen bedöms medföra merarbete för ISP samt krav på vissa investeringar hos ISP, vilket medför att myndigheten måste tillskjutas resurser. Avseende förslaget att införa ett demokratikriterium, ett kriterium för politik för global utveckling samt att ändra det nationella kriteriet avseende mänskliga rättigheter bedöms detta kräva att extra handläggaresurser tillförs ISP. De samlade förslagen kräver att ISP tillförs kompetens inom de aktuella områdena. Vidare krävs resurser för att ISP ska kunna utarbeta utförliga beslutsunderlag.

Av det underlag som inkommit från ISP framgår att den handläggningsreform som genomfördes 2010 – bl.a. i syfte att förbättra myndighetens institutionella minne – har skett utan tillförsel av ytterligare resurser. Istället har reformen kunnat genomföras tack vare att myndigheten gjort en omprioritering inom verksamheten.

Enligt ISP har reformen, som medfört att föredragningspromemorior kommit att upprättas i mycket större utsträckning, lett till att tillämpningen av praxis numera är fastare och tydligare än tidigare. Att det i tillståndsprovningen utarbetas beslutsunderlag av vilka det tydligt framgår hur avvägningen mellan de olika politikområdena har gjorts är också avgörande för att skapa goda förutsättningar för en ökad öppenhet och transparens kring exportkontrollregelverket. Att genomföra de lagda förslagen – att skärpa exportkontrollen jämte att uppfylla de ökade rapporteringskraven – kräver att nya handläggarresurser tillförs ISP. Den ökade rapporteringen i sig är viktig för att öka öppenheten och transparensen.

De eventuella förändringar som kan komma att krävas i ISP:s ärendehanteringssystem torde i första hand vara av en engångsinvestering och som sådana bör de kostnader detta medför kunna lånefinansieras. Att beräknade kostnaden för en sådan investering kan bäst göras av ISP. Att mer exakt beräkna de handläggarresurser som krävs för att fullgöra de nya uppgifterna är ISP också bäst lämpad att beräkna. Kommittén uppskattar att de resurser som krävs för att genomföra ovan nämnda förslag bedöms motsvara två-tre årsarbetskrafter.

Kommitténs förslag att riksdagens behandling av den årliga skrivelsen avseende strategisk exportkontroll ska fördjupas torde medföra ett merarbete för riksdagen.

En annan följd av kommitténs förslag är att fler ärenden torde komma att överlämnas till regeringen för avgörande än vad som varit fallet under drygt ett decennium. Även om det torde röra sig om högst en handfull ärenden per år ska det merarbete detta kommer att medföra inte underskattas. De ärenden som regeringen ska handlägga kommer att vara komplexa och därmed vara resurskrävande. Det bör därför inte uteslutas att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) kan behöva ytterligare handläggarresurser för att hantera den ökade ärendemängden.

Förslaget att förbättra och utveckla efterkontrollen av krigsmaterielexporten kommer också kräva att ökade resurser tillförs ISP. Dels för personalförstärkningar, dels för ökade resekostnader. Storleken på dessa resurser beror i första hand på vilken ambitionsnivå som sätts. Som tidigare anförts i betänkandet är det kommitténs uppfattning att fokus på efterkontrollen böra ligga dels på krigsmateriel där risken för avledning är stor, dels där det finns in-

tesse från Sverige att säkerställa att den teknik och/eller tekniska kunnande exporterats inte sprids. En förutsättning för att kunna genomföra efterkontroller är bl.a. att den mottagande staten tillåter att sådana kontroller genomförs. Genom att införa sådana skrivningar i slutanvändarintygen kan sådan tillåtelse säkerställas. Mot bakgrund av att det i dag inte finns något sådant åtagande från den mottagande staten bedömer kommittén att denna verksamhet kommer att behöva byggas upp under ett antal år. Inledningsvis bör därför en budget för denna verksamhet tas fram. Uppskattningsvis uppgår kostnaden till ca en miljon kronor, vilket fördelas på 1–2 årsarbetskraft och på bl.a. de extra resekostnaderna den föreslagna efterkontrollen kommer att medföra. Efter en tids erfarenhet och utvärdering av effekterna av sådan efterkontroll kan ytterligare resurser komma att krävas.

Sammanfattningsvis bedöms ISP behöva tillföras resurser dels genom personalförstärkningar, dels med ekonomiska medel. Uppskattningsvis rör det sig om 4–5 miljoner kronor som bl.a. ska täcka 4–5 årsarbetskrafter. ISP bör ges i uppdrag att redovisa en mer detaljerad beräkning om vilka resurser som krävs för att lösa de nya uppgifter som kommittén föreslår.

21.4 Ekonomiska konsekvenser och finansiering av förslagen

21.4.1 Konsekvenser för staten

Nuvarande avgiftssystem för finansiering av ISP sker dels genom avgifter, dels genom anslag.¹ Avseende myndighetens internationella verksamhet inom bl.a. exportkontrollregimerna finansieras denna genom skattemedel. En orsak till att denna verksamhet finansieras genom anslag är att verksamheten inte medför att företagen får någon motprestation från myndigheten i form av tillståndsprovning eller tillsyn. ISP:s övriga verksamhet som rör krigsmateriel finansieras, av statsfinansiella skäl, i allt väsentligt genom

¹ ISP bedriver även internationell verksamhet i form av t.ex. stöd- eller biståndsverksamhet till andra länders exportkontroll. Denna verksamhet finansieras varken genom avgifter eller genom anslag utan kan t.ex. finansieras genom EU-kommissionen.

avgifter.² Av ISP:s regleringsbrev för 2015 framgå att myndigheten har en budget om drygt 30 miljoner kronor varav minst 2,3 miljoner ska ”användas för uppgifter som följer av uppdrag från regeringen att såsom behörig myndighet utföra vissa uppgifter enligt EU-förordningar om internationella sanktioner”.

Förslaget rörande ökad efterkontroll bedöms inte medföra att företagen erhåller någon direkt motprestation. Finansiering av denna verksamhet samt bl.a. de ökade resekostnader efterkontrollen kommer att medför bör följaktligen finansieras genom skattemedel. Ett rimligt antagande är att denna verksamhet årligen kommer att kosta 1,5–2 miljoner kronor per år. Det bör uppmärksammas att kostnaderna för verksamheten kan komma att öka om en ambitionshöjning aktualiseras.

Som följer av kapitel 18 så är det svårt att såväl kvantitativt som kvalitativt förutsäga vilka konsekvenser som kommer att följa av en skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel till icke-demokratiska stater. Generellt kan sägas att minskad export kommer att påverka bl.a. möjligheterna till kostnadsdelning liksom möjligheterna att bibehålla önskvärd teknisk kompetens m.m. i Sverige. I de fall en export hade lett till kostnadsdelning, men där denna export p.g.a. kommitténs förslag till en skärpning av exportkontrollen inte beviljas, kommer kostnaderna för försvarslogistiken att öka. Även kostnaderna för att bibehålla en viss kapacitet eller kompetens inom Sverige kan komma att öka p.g.a. utebliven export. Här bör uppmärksammas att en enstaka export har medfört att en viss kompetens har kunnat vidmakthållas. I det fall en inhemsk kompetens behövs för att bl.a. säkerställa Försvarsmaktens långsiktiga operativa förmåga kommer utebliven export att medföra behov av att staten tillför nödvändiga ekonomiska resurser till den inhemska industrin för att denna inhemska kompetens ska kunna bibehållas.

² Som följer av kapitel två anser kommittén att det bör utredas i vad mån försvarsindustrin genom avgifter ska finansiera exportkontrollen eller om detta lämpligen i stället sker genom direkta budgetanslag. Detta bl.a. med hänsyn till att tillstånd enligt krigsmateriellagen endast beviljas om det ligger i Sveriges intresse.

21.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda

Enligt gällande ordning finansieras ISP:s tillsyns- och tillståndsverksamhet genom avgifter. Det systemet ska kvarstå. Beaktat detta kommer de förslag som medför att resurser måste tillföras ISP:s tillsyns- och tillståndsverksamhet att bekostas genom avgifter, vilka tas ut av företagen och enskilda.

Bedömningen avseende dessa kostnader består dels av resurstilldelning avseende tillförsel av årsarbetskrafter, dels ökade kostnader för att göra nödvändiga förändringar i ISP:s ärendehanteringssystem.

De sammanlagda avgifterna för företag som omfattas av krigsmateriellagen uppgick till ca 16,5 miljoner kronor för 2014. Uppskattningsvis kommer kommitténs förslag medföra ett behov av medelstilldelning till ISP på ca 2,5–3 miljoner kronor. Denna kostnadsökning kommer att belasta försvarsindustriföretagen.

21.5 Ekonomiska konsekvenser för ekonomin i stort och andra samhällsekonomiska effekter

21.5.1 Effekter på handelsbalansen

De föreslagna skärpningarna kan leda till att exporten av krigsmateriel kommer att minska jämfört med vad som skulle ha varit fallet om skärpningarna inte genomförs. Därmed kommer också handelsbalansen att påverkas negativt genom de föreslagna skärpningarna. Dock bör hållas i åtanke att krigsmaterielexporten endast utgör ca 1 % av den totala årliga varuexporten från Sverige samt att den fluktuerar över tiden. Bl.a. beroende på om försäljning skett av stora eller avancerade system.

21.5.2 Effekter på samhällsutveckling och sysselsättning

För vissa orter utgör försvarsindustrin ett dominerande inslag. Kommittén har berett ett flertal kommuner tillfälle att inkomma med yttrande med anledning av kommitténs uppdrag. Yttrandena berör försvarsindustrins betydelse i vissa kommuner på ett mer allmänt sätt och inte specifikt i förhållande till de förslag som kom-

mittén lägger. Kommittén redovisar här en sammanfattning av dessa yttranden utan att ta ställning till det anförda.

Kommunernas yttranden tydliggör att försvarsindustriföretagen är av central betydelse för dessa kommuners utveckling.³ Vad gäller sysselsättning har en av kommunerna genomfört en utredning som visar att för varje anställd i försvarsindustriföretaget så skapas arbetstillfällena i underleverantörsledet med en faktor om 0,42. I ett 3–5 årigt perspektiv anges att faktorn är 0,84. Dessa siffror stämmer överens med andra beräkningar som gjorts vad gäller den totala sysselsättningseffekten som tillverkningsindustrin medför.⁴ Utöver dessa direkta och indirekt anställd i försvarsindustriföretaget skapas ytterligare 1,1 arbetstillfälle inom övriga sektorer (olika service-näringar och offentlig sektor). Kommunens utredning visar på att företaget genererar en genomsnittlig sysselsättningseffekt under en tre till femårsperiod i kommunen på 3 350 arbetstillfällena (varav 866 är direkt anställda av försvarsindustriföretaget), vilket motsvarar ca 13 % av den totala sysselsättningen i kommunen och en sysselsättningsmultiplikator på 3,87.⁵

Vikten av att ha ett större företag som verkar på den internationella markanden framhålls också av kommunerna som en viktig faktor för att mindre företag ska slå sig in på exportmarknaden. Dessa mindre företag har ofta varken kapacitet eller kompetens att själva klara detta utan här bistår de större företagen de mindre genom att agera som draghjälp. Ytterligare en faktor påverkar underleverantörernas möjlighet att kunnat växa är de krav (kvalitet, produktionsstyrning, leveransförmåga och flexibilitet) som försvarsindustriföretaget ställer på sina underleverantörer, vilket skapat konkurrenskraft hos dessa.

³ Örnköldsviks kommuns redovisning av faktiska sakförhållanden avseende den inhemska försvarsindustrin och dess påverkan på den svenska ekonomin, 27 januari 2014 och Karlskoga kommuns yttrande till Krigsmaterielexportöversynskommittén, 4 februari 2014.

⁴ Örnköldsviks kommuns redovisning av faktiska sakförhållanden avseende den inhemska försvarsindustrin och dess påverkan på den svenska ekonomin, 27 januari 2014. I en rapport från Västra Götalandsregionen Tillverkning, tjänster och tillväxt – en ny bild av strukturomvandlingen i Västra Götaland, Rapport 2013:2 Tillväxt och utveckling, anges att den indirekta sysselsättningen i tillverkningsindustrin 2007 uppgick till drygt 0,9 personer, s. 37. I rapport från NUTEK Fordonsindustrin i nationell och regional belysning, 2009, görs i två olika beräkningar att sysselsättningsmultiplikatorn hamnar på 0,55 eller 0,87, s. 51 (orsaken till de skilda talen är att den högre sysselsättningsmultiplikatorn förutser en högre regional inköpsdel från Saab Automobile).

⁵ För beräkningsåret 2013 beräknades totaleffekten vara 2 591 personer, vilket utgjorde ca 10 % av den totala sysselsättningen och en sysselsättningsmultiplikator på 2,99 personer.

Om en minskad krigsmaterielexport leder till att försvarsindustriföretagens utvecklingsavdelningar försvinner eller flyttar, skulle det drabba regionens utveckling. Ett sådant scenario skulle förändra hela strukturen för näringslivet och påverka den ekonomiska utvecklingen i regionen på ett negativt sätt. I sin rapport drar en av kommunerna slutsatsen att förmågan att utveckla och tillverka komplexa system hos regionens bolag sannolikt skulle gå ned drastiskt och många underleverantörer som förlitar sig på de stora försvarsindustriföretagens förmåga att marknadsföra och sälja sina system kommer att få svårt att hävda sig på egen hand.⁶

I den ena kommunens yttrande framhålls att försvarsindustrin, genom att det är en högteknologisk bransch, bidragit till att i större utsträckning kunnat attrahera personer med högskole- eller universitetskompetens att bosätta sig i kommunen. Då större företag har större behov av att anställa nyutexaminerade personer, till skillnad från mindre företag, så har det också stor betydelse för kompetensförsörjningen till de mindre företagen i kommunen.

21.5.3 Möjlig påverkan på innovation och teknologispredning

Av det underlag som inkommit till kommittén följer att försvarsindustriföretagen på de olika orterna har inlett samarbete med de högskolor och universitet som ligger i deras regioner. Detta har skapat kluster för innovation inom vissa specifika områden.⁷ Såväl företagen som universiteten har gynnats av detta samarbete som bl.a. omfattar såväl utbildning som forskning vid flera institutioner. Företagen bidrar också till att utbildningens kvalitet ökar.

En annan aspekt är den teknologispredning (ibland benämnd ”spill over”) som sker från försvarsindustrin till den civila industrin. Frågan om teknologispredning har främst analyserats avseende hur flygindustrin har haft spridningseffekter på andra svenska branscher eller innovationssystem.⁸ Teknikspredning sker på olika sätt och en

⁶ Karlskoga kommuns yttrande till Krigsmaterielexportöversynskommittén.

⁷ Yttrande från Linköpings universitet till Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX 2012 års utredning om export av krigsmateriel, 21 februari 2014.

⁸ Gunnar Eliasson, *Teknologigenerator eller nationellt prestigeprojekt? Exemplet svensk flygindustri*, Stockholm 1995; *Technological spillovers from advanced defence production*, *Militärteknisk* tidskrift 2001:1; Stefan Fölster, *Nationella ekonomiska effekter*, i faktabok om Gripen, utgåva 5, Linköping 2002. Se även Innovationssystemanalys inom flygindustri och luftfart, förstudie, VINNOVA Analys 2003:1.

viktig väg för denna spridning är den som skett genom mobilitet av kunniga och kompetenta personer liksom avknoppning av nya företag. Exempel på teknikspridning är den som skett från flygindustrin till fordonsindustrin inom bl.a. aerodynamik, materialteknik och ergonomi.

Teknologispridningen kan delas in i direkt- och indirekt teknologispridning. Den direkta utgörs av relaterade teknologier. Som exempel kan nämnas att den utveckling som sker på motorer för militära stridsflygplan eller militära gasturbiner kan användas vid utveckling civila produkter. Den indirekta spridningen kan dels ske genom sådan utveckling som sker i högteknologiska utvecklingsprojekt och som bidrar till en allmän utveckling av verkstadsteknologi (inkluderande materialteknik, industriell bearbetning m.m.), dels genom utveckling av allmän industriell teknologi (spridning till andra industriellområden). En viktig aspekt att beakta vad gäller teknologispridningen är de svårigheter som finns att se hur en viss teknologispridning kan tas till vara och kommersialiseras inom andra områden. Svårigheterna att se de potentiella möjligheterna med en viss teknik ökar ju längre bort från den ursprungliga teknologin man rör sig. Det bör i det sammanhanget framhållas att det inte enbart är inom tillverkningsindustrin som spridningseffekter skett. Ett exempel är utvecklingen av g-dräkter som fått spridningseffekt till den medicinska industrin där denna teknik använts för att utveckla behandlingen av kärlsjukdomar.

22 Författningskommentar

22.1 Förslag till lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål och omfattning

1 §

Bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som avses med krigsmateriel och vad som avses med tekniskt bistånd. Bestämmelsen har i denna del sin motsvarighet i 1 § första stycket gällande krigsmateriellag. Bestämmelsens tredje stycke är nytt, jämfört med gällande lag, och föreskriver att regeringen informerar riksdagen om utfallet av de prövningar som görs enligt lagen. Tillägget, som behandlas i avsnitt 19.3.3, utgör en kodifiering av gällande ordning.

Definitioner

2 §

I bestämmelsen definieras termer som återfinns i lagen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 2 § gällande krigsmateriellag.

Lagens disposition

3 §

I bestämmelsen redogörs för de kapitel som återfinns i lagen. Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 19.3 och 19.3.2.

Angående märkning av vapen m.m.

4 §

Bestämmelsen innehåller en upplysning om att det i vapenlagen finns föreskrifter om märkning av dels vapen och vapendelar vid tillverkning och införsel, dels av förpackning med ammunition vid tillverkning. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 b § gällande krigsmateriellag.

2 kap. Tillståndsprövningen m.m.

1 §

Bestämmelsen klarlägger att det är regeringen eller den myndighet regeringen väljer som prövar frågor enligt lagen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 a § gällande krigsmateriellag, men med den skillnaden att det inte görs någon direkt hänvisning till ISP i lagtexten. Genom att ta bort hänvisningen till ISP tydliggörs att det är regeringen som bär det yttersta ansvaret för de beslut som fattas enligt lagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

Hur ett ärende om tillstånd m.m. inleds

2 §

Bestämmelsen, som är ny, klarlägger att en ansökan om preliminär bedömning, tillstånd eller certifiering ska vara skriftlig. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

3 §

Bestämmelsen, som är ny, klarlägger att en ansökan som är ofullständig ska avvisas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

Utgångspunkter för prövningen

4 §

I bestämmelsens första stycke, som är nytt, förtydligas att det krävs tillstånd för att tillverka, tillhandahålla, exportera, utbilda samt i övrigt bedriva verksamhet med krigsmateriel samt lämna tekniskt bistånd därtill. Den som har sådant tillstånd är berättigad att utöva den verksamhet som tillståndet medger. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

I bestämmelsens andra stycke anges den inriktning som tillståndsprövningen ska ha, nämligen den politiska avvägningen mellan säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken. Vilket innehåll respektive politikområde har varierar över tiden. I denna del har bestämmelsen sin motsvarighet i 1 § andra stycket gällande krigsmateriellag. I förtydligande syfte har det införts en skrivning om att tillstånd inte ska meddelas i strid med Sveriges internationella förpliktelser. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

5 §

Bestämmelsen, som är ny, förtydligar hur tillståndsprövningen går till. Av bestämmelsens första stycke framgår att tillvägagångssättet vid tillståndsprövningen är tudelat. I de fall en internationell förpliktelse – som medför att tillstånd inte ska meddelas – är för handen, görs ingen samlad helhetsbedömning. Om en sådan internationell förpliktelse inte är för handen görs däremot en helhetsbedömning. Därvid utgår prövningen från en samlad avvägning mellan de skäl som talar för respektive talar mot att tillstånd meddelas. Innebörden av den senare situationen är att tillstånd kan meddelas trots att det föreligger skäl (villkorliga hinder) som talar däremot. I bestämmelsens andra stycke har förtydligats att vid export och annan utlandssamverkan ska den mottagande statens respekt för mänskliga fri och rättigheter, dess demokratiska status respektive samt förekomsten av väpnad konflikt vägas in i helhetsbedömningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3 och 19.3.3.

Tillsyn

6 §

I bestämmelsen klarläggs att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel ska stå under statlig tillsyn. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 18 § gällande krigsmateriellag, med den skillnaden att det inte görs någon direkt hänvisning till ISP i lagtexten. Den förändringen behandlas i avsnitt 19.3.3.

Avgifter

7 §

I bestämmelsen klarläggs att den myndighet regeringen bestämmer får ta ut en avgift för tillsyn och tillståndsprovning enligt lagen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 22 § gällande krigsmateriellag, med den skillnaden att det inte görs någon direkt hänvisning till ISP i lagtexten. Denna förändring behandlas i avsnitt 19.3.3.

3 kap. Tillståndspliktig verksamhet m.m.*Tillverkning*

1 §

I bestämmelsen fastslås att det krävs tillstånd för att tillverka krigsmateriel. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 3 § gällande krigsmateriellag, med den skillnaden att det undantag från tillståndskravet som tidigare tillkommit vissa statliga myndigheter är borttaget. Denna förändring har behandlats i avsnitt 12.3 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

Tillhandahållande

2 §

I bestämmelsen fastslås att det krävs tillstånd för att tillhandahålla krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahå-

hållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 4 § gällande krigsmateriellag, med två skillnader. Dels har det undantag från tillståndskravet som tidigare tillkommit vissa statliga myndigheter samt vissa andra aktörer tagits bort – denna förändring har behandlats i avsnitt 12.3 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83) – dels har kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökats så att även svenska medborgare omfattas. Denna förändring behandlas i avsnitt 19.3.3.

3 §

I bestämmelsen fastslås att det krävs tillstånd för att i det enskilda fallet, till någon i utlandet, tillhandahålla krigsmateriel som finns i utlandet eller uppfinning rörande krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 5 § gällande krigsmateriellag, med den skillnaden att kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökats till att även omfatta svenska medborgare. Denna förändring behandlas i avsnitt 19.3.3.

Utförelse och lämnande av tekniskt bistånd

4 §

I bestämmelsen fastslås att det krävs tillstånd för att föra ut krigsmateriel ur landet och tillstånd för att lämna tekniskt bistånd till någon utanför landet, om inte annat följer av lagen eller av en annan författning. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 6 § gällande krigsmateriellag.

Avtal om tillverkningsrätt m.m.

5 §

I bestämmelsen fastslås att det för en viss krets aktörer krävs tillstånd för att ingå avtal som innebär upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 7 § gällande krigsmateriellag, med den skillnaden att

kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökats till att även omfatta svenska medborgare. Denna förändring behandlas i avsnitt 19.3.3.

6 §

I bestämmelsen fastslås att det för en viss krets aktörer krävs tillstånd för att ingå avtal med någon utom landet om att gemensamt med denne eller för dennes räkning tillhandahålla tekniskt bistånd till någon i utlandet, utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel eller om att gemensamt tillverka krigsmateriel. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 8 § gällande krigsmateriellag, med den skillnaden att kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökats till att även omfatta svenska medborgare. Denna förändring behandlas i avsnitt 19.3.3.

Ändring av avtal m.m.

7 §

I bestämmelsen fastslås att vissa tillägg eller ändringar av avtal enligt 5 § eller 6 § kräver tillstånd. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 9 § gällande krigsmateriellag.

Militärt inriktad utbildning

8 §

I bestämmelsen fastslås att det krävs tillstånd för personer som inte är svenska medborgare, att i Sverige bedriva militärt inriktad utbildning. Vidare krävs tillstånd för svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige att utom landet yrkesmässigt bedriva sådan utbildning. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 10 § gällande krigsmateriellag, med den skillnaden att kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökats till att även omfatta svenska medborgare. Denna förändring behandlas i avsnitt 19.3.3.

4 kap. Övrigt om tillstånd

Preliminär bedömning

1 §

Bestämmelsen, som är ny, tydliggör att det går att få en preliminär bedömning (tidigare benämnt förhandsbesked) avseende möjligheten att erhålla tillstånd. En sådan bedömning är inte bindande vid den slutliga tillståndsprövningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

Innehav av referensvapen

2 §

Bestämmelsen, som är ny, tydliggör att en tillverkare av krigsmateriel eller en som tillhandahåller sådan materiel kan få tillstånd att inneha vapen och ammunition (referensvapen) som behövs för tillverkningen eller tillhandahållandet i fråga. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

Ett tillstånds giltighetstid m.m.

3 §

Bestämmelsen föreskriver att tillstånd att tillverka krigsmateriel respektive tillstånd att tillhandahålla krigsmateriel får lämnas för viss tid eller tills vidare. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 15 § gällande krigsmateriellag.

4 §

Bestämmelsen föreskriver att ett tillstånd att föra ut krigsmateriel eller att lämna tekniskt bistånd till någon utanför riket kan vara generellt, globalt eller individuellt. Ett generellt tillstånd får inte användas till ett land utanför EES. Bestämmelsen utgör en sammanslagning av 6 a § och 6 b § i gällande krigsmateriellag.

Villkor m.m.

5 §

Bestämmelsen förerskriver att ett tillstånd att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel får förenas med villkor avseende ägandet samt avseende styrelsesammansättning. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 13 § gällande krigsmateriellag.

6 §

Bestämmelsen föreskriver att tillstånd enligt 3 kap. 1–8 §§ får förenas med andra villkor än sådana som gäller ägandet samt med kontroll- och ordningsbestämmelser. Sådana kontroll- och ordningsbestämmelser får inte vara onödigt betungande. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 14 § gällande krigsmateriellag.

7 §

Bestämmelsen föreskriver att om en mottagare i ett annat EES-land av komponenter till krigsmateriel eller tekniskt bistånd lämnat en försäkran om användning till den myndighet regeringen bestämmer får tillståndet till utförsel av komponenterna inte förenas med villkor om exportrestriktioner. Tillståndet får dock förenas med sådant villkor om en överföring inom EES är känslig. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 14 a § gällande krigsmateriellag.

8 §

Bestämmelsen föreskriver att regeringen får meddela föreskrifter om att ett generellt tillstånd får förenas med villkor om registrering hos den myndighet regeringen bestämmer före den första användningen av tillståndet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 14 b § gällande krigsmateriellag.

5 kap. Certifiering

1 §

Bestämmelsen föreskriver att en mottagare av krigsmateriel eller tekniskt bistånd här i landet får certifieras. En certifiering ger en mottagare av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd rätt att ta emot krigsmateriel eller tekniskt bistånd som överförs, med stöd av ett generellt överföringstillstånd, till Sverige från ett annat EES land. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om villkor m.m. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 10 a § gällande krigsmateriellag.

2 §

I bestämmelsen föreskrivs att en grundläggande förutsättning för certifiering är att sökanden anses tillförlitlig. Vid bedömningen av tillförlitligheten ska särskilt beaktas sökandens förmåga att följa villkor i ett överföringstillstånd. Dessa villkor kan innebära begränsningar av export av överförd krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om kriterier för bedömning av tillförlitligheten. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 10 b § gällande krigsmateriellag.

3 §

I bestämmelsen föreskrivs att vissa certifikat som utfärdats i ett annat land inom EES ska godtas vid utfärdandet av ett generellt tillstånd i Sverige. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 10 c § gällande krigsmateriellag.

4 §

I bestämmelsen föreskrivs att den myndighet regeringen bestämmer i vissa situationer ska underrätta den stat som certifierat en mottagare. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 16 a § första stycket gällande krigsmateriellag.

6 kap. Skyldighet att lämna information m.m.

1 §

Bestämmelsen, som är ny, tydliggör att information och underrättelse som ska lämnas enligt 2–11 § ska lämnas skriftligen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

Marknadsföring m.m.

2 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel ska lämna redovisning om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet. Vidare föreskrivs att redovisning också ska lämnas om åtgärder som syftar till avtal om tillverkningsrätt m.m. enligt 3 kap. 5 eller 6 §. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 11 § gällande krigsmateriellag.

Anbudsunderrättelse m.m.

3 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel i vissa situationer ska underrätta den myndighet regeringen bestämmer innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 12 § gällande krigsmateriellag.

Om villkor

4 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har tillstånd att föra ut krigsmateriel eller lämna tekniskt bistånd till en viss mottagare inom EES ska lämna vissa uppgifter till mottagaren. Bestämmelsen har i denna sin motsvarighet i 15 a § gällande krigsmateriellag. Bestämmelsens andra stycke är nytt och föreskriver när uppgiften ska

lämnas till mottagaren. Tillägget, som har behandlats i avsnitt 9.5.1 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83), har tillkommit för att tydliggöra denna tidpunkt.

Om ägande i utländska rättssubjekt

5 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel ska lämna uppgifter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 17 § gällande krigsmateriellag.

Uppgifts och underrättelseskyldighet i övrigt

6 §

I bestämmelsen föreskrivs bl.a. att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel i vissa situationer ska lämna deklARATION på heder och samvete rörande den verksamhet för vilken tillstånd har meddelats. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 19 § gällande krigsmateriellag.

7 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel, samt att den som är certifierad, i vissa situationer ska lämna upplysningar och handlingar m.m. som behövs för att verksamheten ska kunna kontrolleras. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 20 § gällande krigsmateriellag.

8 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har tillstånd till utförelse av krigsmateriel och till lämnande av tekniskt bistånd till någon i ett annat land inom EES ska föra detaljerade och fullständiga register

över sina överföringar inom EES. I bestämmelsen fastslås vilka uppgifter som ska registreras samt hur dessa ska bevaras. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 20 a § gällande krigsmateriellag.

9 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har beviljats ett generellt tillstånd ska lämna underrättelse om att tillståndet används. Bestämmelsen har i denna del sin motsvarighet i 20 b § gällande krigsmateriellag. I bestämmelsen har gjorts ett tillägg som föreskriver att det är regeringen som preciserar när underrättelsen ska ske. Tillägget har behandlats i avsnitt 9.5.1 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

10 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som ansöker om tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES ska, när det gäller sådan materiel eller sådant bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, lämna uppgift om att villkoren i överföringstillståndet iakttagits. Bestämmelsen har i denna del sin motsvarighet i 20 c § gällande krigsmateriellag. I bestämmelsen har gjorts ett tillägg som föreskriver att denna uppgift ska lämnas i samband med ansökan. Tillägget har behandlats i avsnitt 9.5.1 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

11 §

I bestämmelsen föreskrivs att den som har tillstånd enligt lagen ska anmäla om något av de förhållanden som tagits upp i tillståndsansökan ändrats. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 21 § gällande krigsmateriellag.

Revisorskontroll

12 §

I bestämmelsen förskrivs när en revisor ska sända in en kopia av revisionsberättelsen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 23 § gällande krigsmateriellag.

7 kap. Överklagande

1 §

I bestämmelsen, som är ny, tydliggörs att beslut enligt lagen inte är överklagbara annat än om detta särskilt anges i 2 §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

2 §

I bestämmelsen redogörs för vilka beslut enligt lagen som kan överklagas till domstol. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 23 a § gällande krigsmateriellag, med de tillägg som följer av kommitténs förslag. Tillägget avseende avvisning av en ansökan behandlas i avsnitt 19.3.3. Övriga tillägg har behandlats i avsnitt 8.3.1, 8.3.2 respektive 10.5.4 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

8 kap. Sanktionsbestämmelser m.m.**STRAFFRÄTTSLIGA SANKTIONER***Smuggling av krigsmateriel*

1 §

I bestämmelsen föreskrivs att lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska tillämpas vid olovlig utförelse och försök därtill. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 24 § gällande krigsmateriellag.

Övriga straffbelagda gärningar

2 §

I bestämmelsen föreskrivs straffansvar för brott mot verksamhet enligt 3 kap. om tillstånd därtill saknas eller om tillståndet erhållits genom vilseledande. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 25 § gällande krigsmateriellag.

3 §

I bestämmelsen anges straffskalan för grova brott enligt 2 §. Vidare anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömning av om brottet är grovt. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 26 § gällande krigsmateriellag.

4 §

I bestämmelsen föreskrivs straffansvar för andra överträdelser av lagen än som följer av 1–3 §§. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 27 § gällande krigsmateriellag, med den förändringen att vissa av överträdelserna fortsättningsvis inte ska vara straffsanktionerade utan i stället sanktioneras genom sanktionsavgift. Förändringen har behandlats i avsnitt 9.4.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

5 §

I bestämmelsen föreskrivs att de straffrättsliga ansvarbestämmelserna är subsidiära till bestämmelserna i brottsbalken. Bestämmelsen har i denna del sin motsvarighet i 28 § gällande krigsmateriellag. I bestämmelsen har lagts till att det inte döms till straffrättsligt ansvar i det fall att överträdelsen beivrats genom en administrativ sanktion som riktats mot personen i fråga. Denna förändring har behandlats i avsnitt 8.3.4 och 10.4 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

ADMINISTRATIVA SANKTIONER

Sanktionsavgift

6 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att sanktionsavgift kan tas ut för vissa angivna överträdelser av lagen. Regeringen lämnar vissa närmare föreskrifter om sanktionsavgiften. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.4.2 och 10.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

7 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att dubbelbestraffning inte ska förekomma. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.4 och 10.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

8 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att en sanktionsavgift under vissa förutsättningar kan jämkas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.4 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

9 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att prövningen av sanktionsavgift görs av den myndighet regeringen delegerar uppgiften till. Innan myndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.1 och 10.5.4 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

10 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

11 §

Bestämmelsen, som är ny, redogör för betalningsfrist och förutsättningar för verkställighet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

12 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att det finns en borte gräns för när en sanktionsavgift kan beslutas. Tidsgränsen är två år från det att förutsättningarna att besluta om avgiften inträffat. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.3 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

13 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att det finns en borte gräns för när en beslutad sanktionsavgift kan verkställas. Tidsgränsen är fem år efter det att avgiftsbeslutet vunnit laga kraft. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.3 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

14 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att sanktionsavgift ska återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts. Ränta ska lämnas på det belopp som återbetalas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

15 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att regeringen meddelar föreskrifter om bl.a. sättet för betalning av sanktionsavgift. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

Vitesföreläggande

16 §

Bestämmelsen, som är ny, föreskriver att den myndighet som regeringen bestämmer får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite. Ett sådant föreläggande kan även riktas mot staten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.1 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

Återkallelse, förbud och meddelande av varning

17 §

Bestämmelsen föreskriver att tillstånd och certifiering som meddelats med stöd av lagen kan återkallas. Vidare kan förbud mot använda av ett generellt tillstånd meddelas. En återkallelse får dock inte avse tillstånd till avtal enligt någon av 3 kap. 5–7 §§ som redan ingåtts. Bestämmelsen har i denna del sin motsvarighet i 16 § gällande krigsmateriellag. Bestämmelsens fjärde stycke är nytt och föreskriver att i stället för att återkalla ett tillstånd eller en certifiering eller utfärda ett förbud mot användande av ett generellt tillstånd kan, vid mindre allvarlig överträdelser, den administrativa sanktionen *varning* meddelas. Tillägget har behandlats i avsnitt 8.3.2 i kommitténs delbetänkande (SOU 2014:83).

18 §

Bestämmelsen föreskriver att utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd under vissa förutsättningar tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 16 a § andra till fjärde stycket gällande krigsmateriellag.

ÖVRIGT

Förverkande

19 §

I bestämmelsen framgår förutsättningarna för förverkande vid brott enligt 2 § eller 3 §. Förverkande ska ske om det inte är uppenbart oskäligt. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 29 § gällande krigsmateriellag.

Förutsättning för åtals väckande i vissa fall

20 §

I bestämmelsen föreskrivs att allmänt åtal för brott rörande tillverkning eller tillhandahållande av krigsmateriel endast får ske efter medgivande av den myndighet regeringen bestämmer. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 30 § gällande krigsmateriellag.

22.2 Förslag till lag om ändring av vapenlagen (1996:67)

De hänvisningar i vapenlagen som görs till lagen (1992:1300) om krigsmateriel ändras till att i stället avse den nya lagen. Förslaget om att referensvapen undantas från vapenlagens tillståndskrav kommer till uttryck i 2 kap. 1 § fjärde stycket vapenlagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 19.3.3.

22.3 Förslag till lag om ändring av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

De hänvisningar i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen som görs till lagen (1992:1300) om krigsmateriel ändras till att i stället avse den nya lagen.

22.4 Förslag till lag om ändring av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

De hänvisningar i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som görs till lagen (1992:1300) om krigsmateriel ändras till att i stället avse den nya lagen.

22.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

De hänvisningar i lagen om straff för terroristbrott vapenlagen som görs till lagen (1992:1300) om krigsmateriel ändras till att i stället avse den nya lagen.

22.6 Förslag till lag om ändring av luftfartslagen (2010:500)

De hänvisningar i luftfartslagen som görs till lagen (1992:1300) om krigsmateriel ändras till att i stället avse den nya lagen.

Reservation och särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Mikael Jansson (SD)

Varje land har en plikt att kunna försvara sitt territorium¹. Det är en del av den moderna västliga världsordningen som syftar till fred på jorden. Den hårda komponenten i ett lands försvar är det militära försvaret som i sin tur är uppbyggt av förband och försvarsmateriel.

Länderna utvecklar eller köper försvarsmateriel. Eftersom Sverige var alliansfritt under kalla kriget utvecklade vi mycket av vårt försvarsmateriel själva och var i hög grad självförsörjande. När det svenska försvaret sedan drastiskt nedrustades så blev det nödvändigt för den svenska försvarsindustrin att satsa på export för att överleva. Idag är det hos industrin endast exporten som frigör pengar för forskning för att utveckla nya försvarsmateriel. Svenska SAAB exempelvis satsar 6 miljarder kr på forskning, vilket är mer än KTH och Chalmers ihop.

De svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport är stränga jämfört med andra länder som har stor produktion av försvarsmateriel. I Europa har vi det så kallade sexnationssamarbetet (LOI/FA) som rymmer de stora producenterna: Tyskland, England, Frankrike, Spanien, Italien och Sverige. Globalt har vi USA, Ryssland, Kina och andra. De flesta länder har komplicerade exportkontrollregler och institut, men ändå exporterar de krigsmateriel för strid till mottagare i MENA-länderna och andra liknande tveksamma mottagarländer. Ett exempel är Saudiarabien dit USA och England nyligen har exporterat stridsflyg i stort antal. Sådan export skulle Sverige aldrig tillåta med våra nuvarande regler.

¹ FN Stadgan.

Det är bra att KEX tillsattes, uppdraget till kommittén kunde dock varit tydligare. Sveriges exportvolymerna ska inte tvingas nedåt, det är skärpan i kontrollen av att svensk krigsmaterielexport inte går till fel länder som ska öka. Att vår exportkontroll redan idag är relativt bra framgår i Amnestys rapporter². Det skulle vara mer önskvärt med strängare exportregler för andra länder, så det blev lika villkor och så att krigsmateriel inte kom fel. Med KEX kan riktlinjerna för svensk krigsmaterielexport uppdateras och olika regelsystem kan föras samman till ett. Systemet med riktlinjer ligger kvar så till vida att det är politiken som bestämmer och regeringen alltid är ytterst ansvarig för exportkontrollen.

I nuvarande riktlinjer föreskrivs att export inte ska ske till länder i inre eller yttre krig, i krigsfara eller till länder med grova och omfattande brott mot mänskliga rättigheterna. Exporttillståndet ska ligga i linje med svensk utrikespolitik och ska gynna Sveriges egen krigsmaterielförsörjning. Till detta kommer nu ett nytt kriterium: mottagarlandets demokratiska status. Precis som med övriga kriterier så ska det bedömas som en skala, och ska tillsammans med övriga kriterier ingå i en helhetsbedömning. Inget annat land har demokratisk status som bedömningsgrund för exporttillstånd. Det gör oss unika vilket i sig är en stor nackdel för oss när vi ska utveckla materiel tillsammans med andra länder. Förlorade exportmarknader är nämligen ett mindre hot än att svenska företag nekas tillgång till materielsamarbeten. Allt fler försvarsmaterielsystem utvecklas nu på grund av kostnaderna i samarbeten mellan företag från olika länder. Dock anser jag att demokratikriteriet kan införas, det har även fördelar. Risken för felbedömningar blir trots allt lägre.

Ytterligare ett kriterium har tillförts trots att detta inte ingick i uppdraget: PGU-kriteriet. Jag bedömer det som helt fel av oss som exporterande land att bedöma vad ett mottagarland har råd med och hur de ska prioritera sina resurser. Det är klart att det är en svår prioritering om ett icke utvecklat land dels behöver skydda sina gränser och dels har brister i andra basala behov, men lika fullt är det deras val.

KEX föreslår snävare gränser för vad en följdleverans är. Det är inte helt lätt att se vilka konsekvenser detta får. Avgörande är att

² Amnesty International, 19 October 2011, Index number: ACT 30/117/2011.

villkoren fortfarande förblir normala industriella villkor. Vi får inte avvika för mycket från andra länder och normal standard.

Transparens vad gäller tillstånd för utförsel av krigsmateriel är inte lätt att åstadkomma. Affärs-, utrikes- och försvarsekretess gör att underlag måste vara hemliga. Däremot kan ISP:s årliga skrift till riksdagen vara mer utförlig. Att utkräva ansvar av EKR är fel väg att gå. EKR är bara ett råd till hjälp för ISP och regeringen. EKR får handlingar till möten och efter mötet samlas handlingarna in igen.

Efterkontroll har i princip inte kunnat utföras av ISP på grund av det inte varit efterfrågat eller ens budgeterat. Om det införs kommer det skärpa vår exportkontroll genom uppföljning av slutanvändarintygen på plats i mottagarländerna. En på så sätt skärpt kontroll kan gynna vårt samarbete med andra viktiga länder då de kan se att vi har bra exportkontroll som hindrar att vi okontrollerat sprider känslig teknik.

I den sista skälvande timmen valde kommittén att lägga till **begränsningar för utrikespolitiken i lag** som en styrning för exportkontrollen (2 kap § 5). Detta är dels inte nödvändigt. Det räcker med att justera riktlinjerna generellt för att faktiskt påverka exportkontrollen, dels är det tveksamt rent juridiskt om det är lämpligt med detta förslag till ny reglering i lag med hänsyn taget till vad som statueras i grundlagen.

Sammanfattning

Jag ställer mig bakom KEX: s båda betänkanden och dess förslag, men reserverar mig mot kommitténs förslag att:

1. Ett PGU-kriteriet införs i tillståndsprövningen.
2. I lag ange vad som särskilt ska beaktas i tillståndsprövningen såsom anges i förslaget till 2 kap § 5 andra stycket.

Samtidigt vill jag förtydliga att EKR endast är ett råd till nytta för ISP och regeringen. Att utkräva ansvar av EKR är en logisk kullerbytta.

Reservation av Lars Ohly (V)

Förslag till demokratikriterium Kap 14 och Kap 16

Den svenska kontrollen av krigsmaterielexport utgår från ett förbud mot sådan export. Detta förbud gäller generellt och ska endast kunna överträdas i undantag. Bedömningen för när sådana undantag ska göras ligger på regeringen att besluta. Detta innebär att det inte i något fall finns en juridisk rättighet för företaget att exportera krigsmateriel från Sverige.

Kommittén har valt att behålla denna utformning av den svenska exportkontrollen, ett ställningstagande som jag delar. Att överföra besluten om krigsmaterielexport till domstolar och därmed göra besluten avhängiga en juridisk prövning skulle innebära att lagstiftningen istället blev ett regelverk där rätten att exportera vapen i vissa fall skulle avgöras juridiskt (se kapitel 16).

Utformningen med politiska beslut och politiska helhetsbedömningar gör att det alltid kommer att finnas en möjlighet för en regering att fatta beslut som strider mot regelverket eller dess andemening. Min uppfattning är att denna möjlighet ska finnas kvar för att inte göra krigsmaterieexporten till en juridisk fråga, men jag vill samtidigt att regelverket ska vara så tydligt i ställningstagande mot export till diktaturer och länder som allvarligt kränker mänskliga rättigheter att det i princip blir omöjligt för en regering att tillåta export till sådana länder.

Kommittén har försökt lösa frågan genom följande så kallade demokratikriterium:

Ett nationellt demokratikriterium som ska utgå från den mottagande staten som sådan utgör ett komplement till och en skärpning av nuvarande riktlinjer. Därmed skapas förutsättningar för att göra en samlad bedömning av de mål som särskilt lyfts fram i utrikespolitiken. Generellt kan sägas att ju större det demokratiska underskottet är desto större utrikespolitiska skäl föreligger mot att tillstånd beviljas. Gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin demokratiska status föreligger hinder mot export. Enligt kommitténs uppfattning står det inte i överensstämmelse med svensk utrikespolitik att tillstånd beviljas till en sådan stat. Med stat som har grava och omfattande brister i sin demokratiska status avses vad som i dagligt tal benämns diktaturer eller auktoritära stater. Ärenden som berör stater

med grava och omfattande brister i sin demokratiska status kan innefatta känsliga utrikespolitiska bedömningar. EKR ska alltid rådfrågas i sådana ärenden.

Jag anser att detta demokratikriterium innebär en tydlig skärpning av exportkontrollen och väsentligt försvårar för beslut om export till diktaturer. Jag anser dock att skrivningen borde göras ännu tydligare genom ett tillförande av orden ”ett absolut” före ”hinder mot export”. Enligt mitt förslag skulle skrivningen alltså istället lyda: ”Gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin demokratiska status föreligger ett absolut hinder mot export”.

Följdleveranser Kap 15

Kommitténs förslag angående följdleveranser innebär att begreppet görs snävare och tydligare vilket gör det svårare att hävda en presumption för export. Detta är bra. Särskilt viktigt är att kommittén uttalar att följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning samt besläktad materiel inte fortsättningsvis med automatik betraktas som följdleveranser.

Jag anser dock att kommittén borde kunnat gå längre. I och med införandet av ett demokratikriterium har kommittén fastslagit att det föreligger hinder för export gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin demokratiska status. Samma hinder bör enligt mitt förmenande föreligga om det vid tidpunkten för beslut om följdleverans kan konstateras att den demokratiska statusen eller situationen för mänskliga rättigheter allvarligt försämrats i mottagarlandet.

Exportkontrollregelverkets ramverk Kap 16

Jag anser att kommitténs argumentation haltar betydligt när det kommer till den skillnad som kommittén vill göra mellan krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK). Kommittén anser att export av krigsmateriel ger legitimitet till en mottagande stat och försvarar ett länderspecifikt synsätt på exporten, till skillnad från ett materielspecifikt. I enlighet med denna argumentation borde kommittén enligt mitt förmenande upphäva den skillnad

som finns i tillståndsgivning mellan KS och ÖK varför jag anmäler reservation mening i denna del.

Ökad öppenhet och transparens Kap 17

Kommittén anser att fler ärenden bör avgöras direkt av regeringen istället för av myndighetens generaldirektör, vilket jag starkt välkomnar. Det politiska ansvaret för krigsmaterielexporten behöver förtydligas.

Jag anser att partierna som finns representerade i riksdagen själva helt ska äga beslutsrätten över sin representation i Exportkontrollrådet, EKR. Det finns inget skäl till att regeringen ska kunna välja bland partiernas nominerade.

Utöver möjligheten för ledamöter i EKR att redovisa sina egna ställningstaganden i ärenden där EKR gett råd inför regeringens eller myndighetens beslutsfattande anser jag att alla ledamöters ställningstagande borde kunna offentliggöras så länge dessa uppgifter inte strider mot sekretessreglerna. Det är bra och viktigt för öppenheten om de olika uppfattningar som kan finnas kring ett beslutsärende också blir tillgängliga för allmänheten.

Särskilt yttrande av Lars Ohly (V)

Den statliga utredningen för översyn av exportkontrollen av krigsmateriel har arbetat under lång tid och har på ett seriöst sätt fullgjort sitt uppdrag enligt de direktiv som gavs av regeringen vid tillsättandet av utredningen.

Det finns många förslag i utredningen som jag med glädje ställer mig bakom och som kommer att göra det svårare att exportera vapen till diktaturer, svårare att förbise allvarliga brott mot mänskliga rättigheter i mottagarlandet och som kommer att öka öppenheten kring de beslut som fattas. Det är tydligt att förslagen sammantaget kommer att leda till en skärpning av exportkontrollen, vilket jag välkomnar.

Direktiven

I regeringens direktiv till utredningen saknas att kommittén även skulle utreda hur import av krigsmateriel ska ske i överensstämmelse med de regler som gäller för exporten. Detta är en uppenbar svaghet och leder till att ett utredningsuppdrag kvarstår. Riksdagsmajoriteten brukar hävda att svensk krigsmaterielexport måste förekomma för att svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen kräver det. Samma nationella säkerhetsintressen ligger säkert till grund för de länder som exporterar krigsmateriel till Sverige. Att Sverige således genom import av krigsmateriel riskerar att legitimera och stödja diktaturer och länder som allvarligt bryter mot mänskliga rättigheter eller befinner sig i krig eller konflikt är ett problem som det är fullt möjligt att komma tillrätta med. För att det ska ske krävs ett regelverk för svensk krigsmaterielimport av samma slag som regelverket för krigsmaterielexport. Tyvärr har inte denna utredning haft i uppdrag att lägga förslag i denna del, vilket jag beklagar.

Exportkontrollregelverkets ramverk Kap 16

I kommitténs uppdrag ingår inte att lägga fram förslag till nya riktlinjer. Detta är en svaghet. Jag anser att kommittén borde ha skrivit förslag till nya riktlinjer utifrån de förslag till förändringar av regelverket som kommittén föreslår.

Det är mycket viktigt att regeringens ansvar för beslut om krigsmaterielexport tydliggörs. Detta har kommittén lyckats bra med. Det ska inte vara möjligt för en regering att gömma sig bakom någon annan när det gäller ansvar för de fattade besluten. Även delegerat beslutsfattande på myndighetsnivå är regeringens ansvar (se även kap 17).

I kapitlet klargörs också att närings-, regional- eller sysselsättningspolitiska hänsyn eller några andra skäl inte kan utgöra grund för att tillstånd beviljas. Detta är viktigt, särskilt som just den typen av argument har förekommit i debatten.

Det är kommitténs uppfattning att hindret rörande mänskliga rättigheter är för snävt och att tröskeln för när det ska vara tillämbart bör sänkas. Kommittén anser därför att begreppet ”allvarliga och omfattande” bör användas istället för ”grova och omfattande”. Kommittén vill tydliggöra att kränkningar för att utgöra ett hinder för export ska ske på ett systematiskt sätt och lägger därför till begreppet ”omfattande”. Jag anser att viss omfattning i kränkningarna är nödvändigt för att beteckna kränkningar som allvarliga. Därför behövs egentligen inga fler epitet än ”allvarliga” för att uppnå det kommittén vill, men jag har ändå valt att ställa mig bakom förslaget i denna del.

Jag vill också starkt välkomna det kriterium som kommittén föreslår ska läggas till, nämligen kriteriet om att en bedömning ska göras där det framgår vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för Politik för global utveckling, PGU.

En ny krigsmateriellag kap 19

Jag välkomnar de förtydliganden som kommittén anser ska göras i en ny krigsmateriellag. Särskilt viktigt är det att en ny skrivning om mänskliga rättigheter, demokratisk status och väpnad konflikt enligt kommittén ska tillföras i lagen. Därmed får också de utrikespolitiska skäl som talar mot att tillstånd beviljas i vissa fall en starkare ställning.

Det är också utmärkt att de så kallade ”förhandsbeskeden” fortsättningsvis ska benämnas ”preliminära bedömningar”. Därmed minskar risken för att lämnade besked tas som intäkt för att ett avgörande måste gå i viss riktning.

**Särskilt yttrande
av Hans Wallmark (M), Jessica Polfjärd (M),
Ulrik Nilsson (M), Allan Widman (Fp),
Désirée Pethrus (Kd) och Kerstin Lundgren (C)**

Kommitténs uppdrag var att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel till icke-demokratiska stater. Kommittén beslöt att i krigsmaterielagen tillföra alla de kriterier som bör ligga till grund för de utrikespolitiska skäl som talar emot tillstånd att vägas mot de försvars- och säkerhetspolitiska som talar för.

Vi vill understryka att skärpningen av krigsmateriellagen i denna del inte ska uppfattas som någon skärpning i förhållande till exempelvis USA och det globala ansvar landet tagit på sig. Ett ansvar som under lång tid inneburit att landet mer eller mindre konstant befunnit sig i väpnade konflikter världen över.

Kommittédirektiv 2012:50

Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2012

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska tillkallas för att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.

Kommittén ska särskilt

- utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater,
- föreslå de överväganden som lämpligen bör göras för att fastställa om ett land är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprövning som görs när det gäller utförsel av krigsmateriel ur Sverige samt analysera hur dessa överväganden kan genomföras i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel,
- utreda på vilket sätt en skärpning ska göras av exportkontrollen av krigsmateriel, gentemot icke-demokratier. Kommittén ska därvid lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för en sådan skärpning,
- pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredning-

ens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft,

- undersöka och kartlägga andra samarbetsländers – såsom de nordiska länderna, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och USA – exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska länder,
- utreda konsekvenserna om exportkontrollen avseende krigsmateriel skärps gentemot icke-demokratiska stater, t.ex. påverkan på Sveriges bredare bilaterala relationer.

Vidare ska kommittén bl.a.

- analysera och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte. Om kommittén bedömer att krigsmateriellagstiftningen bör förändras i klarläggande syfte ska kommittén lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga,
- utreda lämpligheten av att införa administrativa sanktionsavgifter i krigsmateriellagstiftningen och i lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden samt lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga,
- utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen, inklusive Exportkontrollrådet,
- redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2014.

Uppdraget att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater (bet. 2010/11:UU3, rskr. 2010/11:261).

Nuvarande exportkontroll av krigsmateriel – hänsyn till mänskliga rättigheter

1 § andra stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML) anger vilken inriktning som prövningen av ansökningar om tillstånd till bl.a. utförelse av krigsmateriel ska ha. I paragrafen föreskrivs att tillstånd enligt lagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Närmare principer för prövningen har lagts fast dels i de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlands-samverkan, dels i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP¹ om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel. Enligt de svenska riktlinjerna ska en totalbedömning göras vid prövningen av ett tillståndsärende. De svenska riktlinjerna har redovisats för, och godkänts av, riksdagen i propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61).

Både de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten innehåller formuleringar som innebär att utförelse av krigsmateriel inte bör ske till länder där allvarliga kränkningar – i de svenska riktlinjerna: ”omfattande och grova kränkningar” – av mänskliga rättigheter förekommer. Den gemensamma ståndpunkten innehåller därutöver en formulering som innebär att exporttillstånd inte ska beviljas om det finns en uppenbar risk att just den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck.

Den gemensamma ståndpunkten innehåller därutöver ett stadgande (det s.k. åttonde kriteriet) som bl.a. föreskriver att medlems-

¹ 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.

staterna ska beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet.

I de svenska riktlinjerna slås fast att ”Respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.” Där emot finns det varken i de svenska riktlinjerna, eller i den gemensamma ståndpunkten, någon explicit formulering som säger att exportkontrollen gentemot icke-demokratier bör vara särskilt strikt, även om många av de ovan nämnda kriterierna i praktiken kan antas innebära just detta.

I regeringens skrivelse Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89) redogör regeringen för hur Sverige på ett effektivt sätt ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling som innebär att fattiga människor mer framgångsrikt kan dra nytta av globaliseringen. Regeringen pekar i skrivelsen på att den svenska krigsmaterielexporten ska ske på ett sätt som inte motverkar en rättvis och hållbar global utveckling.

Kommittén ska

- vad gäller ovanstående aspekter, redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Vad kännetecknar en icke-demokrati?

Alltsedan det kalla krigets slut och de kommunistiska regimernas fall i Östeuropa har det förekommit ett ökat fokus på vad som utgör en demokrati samt hur man avgör huruvida ett land har ett demokratiskt styre. Vissa tillämnar ett mera statiskt synsätt där dikotomin demokrati eller icke-demokrati är avgörande. Andra tillämnar en mer kontinuerlig syn där graden av demokratiskt styre kan variera över tid.

I folkrätten finns i dag i huvudsak två definitioner av termen demokrati. Den första är inriktad på processen i sig och fokuserar på rösträtten och rätten att vara politiskt aktiv. Rätten till fria, hemliga, direkta och regelbundna val, som är grundläggande för den här definitionen, omfattas av alla de stora och viktiga konventionerna om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se t.ex. artikel 25 i 1966 års Internationella konvention

om medborgerliga och politiska rättigheter, SÖ 1971:42). Den andra definitionen är mer inriktad på en helhetsbild, att demokrati innefattar en mängd olika väsentliga mänskliga rättigheter som samtliga är beroende av och sammankopplade med varandra. Röst-rätten, rätten att vara politiskt aktiv samt rätten till fria och rättvisa val omfattas visserligen av den här definitionen men den går längre än så. Utan respekt för andra väsentliga mänskliga rättigheter är enligt den definitionen ett verkligt demokratiskt styrelseskick nämligen omöjligt.

Sverige har anslutit sig till en definition av demokrati som är inriktad på en helhetsbild. Detta framgår av uttalanden från regeringen och riksdagen, och har uttrycks bland annat i regeringens skrivelser Frihet från förtryck (skr. 2008/09:11), Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 2007/08:109), och i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122).

Genomförande av en eventuell skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier

Exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater ska skärpas, och en grundläggande förutsättning för detta är att det går att klargöra hur bedömningen ska göras som slår fast vilka länder som bör omfattas av en sådan skärpning, samt hur denna bedömning ska användas i det svenska regelverket, alternativt omsättas i konkreta åtgärder som exempelvis utökade kontrollinsatser från Inspektionen för strategiska produkter och utlandsmyndigheterna.

En särskild utmaning ligger i hantering av situationer där förhållandena i mottagarländerna förändras under en pågående export eller exportkontrollprocess, och hur länder som inte enkelt låter sig klassificeras som demokratier eller icke-demokrati ska hanteras.

I enlighet med 16 § KML kan tillstånd återkallas om tillståndshavaren åsidosatt en föreskrift i lagstiftningen eller föreskrifter, villkor och bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen, eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Särskilda skäl att återkalla ett utförelsetillstånd kan exempelvis vara att staten kommer i väpnad konflikt med annan stat, eller får inre väpnade oroligheter. Ett beslut av FN:s säkerhetsråd, av EU eller av OSSE om vapenembargo utgör därutöver ett ovillkorligt hinder mot svensk export.

Kommittén ska pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft.

Kommittén ska

- utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater,
- föreslå de överväganden som lämpligen bör göras för att fastställa om ett land är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprövning som görs när det gäller utförsel av krigsmateriel ur Sverige samt analysera hur dessa överväganden kan genomföras i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel,
- utreda en skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier. De föreslagna åtgärderna ska beakta förändringar i mottagarländerna, inte minst i samband med affärer som sträcker sig över lång tid, och hur länder som kan klassas som icke-demokratier bör hanteras, samt lämna förslag på de åtgärder som är lämpliga för en sådan skärpning,
- pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft,
- undersöka och kartlägga andra samarbetsländers – såsom de nordiska länderna, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och USA – exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska länder.

Konsekvenser av skärpt exportkontroll av krigsmateriel till icke-demokratier

En skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier kan antas leda till konsekvenser ur en rad olika aspekter.

Påverkan på Sveriges export av krigsmateriel

Sveriges totala export av krigsmateriel kan komma att minska. Hur stor en sådan minskning blir – och under hur lång tidsperiod minskningen sker – är avhängig av ett flertal faktorer. Sådana faktorer är bl.a. vilka överväganden som ska gälla för att avgöra om ett land är en icke-demokrati samt omfattningen och utformningen av de föreslagna skärpningarna.

Kommittén ska

- utreda hur stor påverkan ett införande av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier kan väntas ha på den svenska exporten av krigsmateriel och tekniskt bistånd i jämförelse med nuvarande exportkontrollordning samt vilka ekonomiska konsekvenser förslaget har, dels för industrin, dels för ekonomin i stort.

Påverkan på Sveriges försvars- och säkerhetspolitik

En skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratier kan få följder för Sveriges försvarsförmåga i vissa avseenden och därmed på Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

Riksdagens utrikesutskott noterade i sitt betänkande om svensk exportkontroll att det föreligger en särskild utmaning i att uppnå samstämmighet mellan olika politikområden. Utskottet framhöll vidare att Sveriges exportkontrollpolitik inte får tillåtas motverka Sveriges och det internationella samfundets ansträngningar att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling, liksom ansträngningarna att uppnå ökad global säkerhet genom fredsbevarande eller fredsframtvängande insatser, vilka sker i enlighet med mandat från FN (bet. 2010/11:UU3).

Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och stärks genom förtroendeskapande åtgärder, genom gemensam krishantering samt genom aktiva och trovärdiga bidrag till nordisk, europeisk och global säkerhet. Sådan samverkan sker med såväl civila som militära medel. Bland de utrikes- och säkerhetspolitiska intressena finns Sveriges möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet genom effektiv medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet, där en generell teknisk systemlikhet med våra främsta samarbetspartners ökar den operativa effekten.

Den tidigare önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar. Materieförsörjningen, såväl i Sverige som i andra länder, bygger på ömsesidiga beroenden och ingångna avtal rörande leveranser av komponenter, delsystem och färdiga system, liksom av produkter som är tillverkade i respektive land. Sverige eftersträvar en öppnare och effektivare försvarsmaterielmarknad inom Europa inklusive öppna upphandlingar i konkurrens med likabehandling av leverantörer. Enligt de principer för försvarets materieförsörjning som regeringen angav i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) ska vidmakthållande och uppgradering av befintligt materiel väljas före nyanskaffning om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. Om nyanskaffning är nödvändig ska den i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Först när behoven varken kan tillgodoses med befintlig materiel eller med materiel tillgänglig på marknaden bör utveckling genomföras. I enlighet med regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 5) bör deltagande i internationella samarbeten som syftar till att finna gemensamma kostnadseffektiva lösningar för vidmakthållande och till att gemensamt anskaffa på marknaden tillgänglig materiel öka. En internationellt konkurrenskraftig teknologinivå innebär i ett internationellt samarbete också utökade möjligheter för Sverige att påverka det internationella exportkontrollsamarbetet. Detta gäller främst inom EU, men även i ett bredare internationellt sammanhang. Genom att t.ex. delta i det s.k. sexnationsinitiativet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland (Framework Agreement/Letter of Intent, FA/LoI) påverkar Sverige den försvarsindustri- och exportpolitik som utvecklas i Europa. Det ger direkt

och indirekt ett större inflytande på EU:s framväxande försvars- och säkerhetspolitik.

Med beaktande av kommitténs förslag till överväganden till grund för bedömning av huruvida ett land är en icke-demokrati, på vilket sätt och när en skärpning av exportkontrollen ska ske, ska kommittén:

- utreda, analysera och ta ställning till i vilken mån den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratier kan förväntas påverka Sveriges möjligheter till samarbete med andra länder när det gäller materielförsörjning, men även i övrigt påverka svensk materielförsörjning,
- analysera huruvida den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater kan förväntas påverka Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.

Uppdraget att utreda en ny krigsmateriellagstiftning

Lagen om krigsmateriel trädde i kraft den 1 januari 1993. Därefter har i huvudsak två större ändringar ägt rum i lagen. Den första större ändringen ägde rum 1996 i samband med inrättandet av Inspektionen för strategiska produkter (prop. 1995/96:31, bet. 1995/96: UU3, rskr 1995/96:93). Den andra stora ändringen kommer att träda i kraft den 30 juni 2012 och rör en anpassning till det s.k. ICT-direktivet (prop. 2010/11:112).

När KML först trädde i kraft den 1 januari 1993 innehöll den 30 paragrafer. När ändringarna till följd av ICT-direktivet träder i kraft kommer lagen att innehålla 45 paragrafer. Såsom ofta blir fallet när större ändringar görs i en befintlig lag kommer lagen då att bli ganska svåröverskådlig och därmed svårläst. En lag i storleksordningen 45 paragrafer innehåller dessutom ofta en kapitelindelning, vilket KML inte gör.

Det finns av dessa skäl anledning att undersöka om KML i klarläggande syfte kan göras enklare och mer överskådlig, utan att sakinnehållet i lagen ändras. Möjligen bör i detta syfte en ny lag om krigsmateriel införas.

Kommittén ska

- utreda och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte, i detta fall ska kommittén lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga. Om det anses nödvändigt ska ett förslag till en ny lag om krigsmateriel lämnas.

Uppdraget att utreda administrativa sanktionsavgifter

Inspektionen för strategiska produkter har i en skrivelse till regeringen den 13 mars 2009 hemställt att sanktionsavgifter införs som en administrativ sanktion i krigsmateriellagstiftningen och i lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden.

Gällande sanktioner i KML och PDA-lagen

Det nuvarande sanktionssystemet i KML (24–30 §§) och i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen, 18–23 §§) är straffrättsligt. Därutöver finns enligt PDA-lagen möjlighet för ISP att meddela vitesförelägganden (24 och 24 a §§).

På senare tid har i flera lagstiftningsärenden ett straffrättsligt sanktionssystem helt eller delvis bytts ut mot ett administrativt påföljdssystem med avgifter (se bl.a. prop. 1994/95:123 Ny marknadsföringslag, s. 100 ff., och prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag, s. 152 ff.). Regeringen har tagit ställning till detta i bl.a. prop. 2007/08:107 Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Ett liknande arbete pågår även på arbetsmiljöområdet, se betänkandet En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner, SOU 2011:57.

När man i olika lagstiftningsärenden har bedömt under vilka förutsättningar sanktionsavgifter bör vara ett alternativ har man i många fall tagit intryck av de riktlinjer härom som framgår av regeringens proposition 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet). Enligt dessa riktlinjer bör sanktionsavgifter få ersätta straff endast inom speciella klart avgränsade rättsområden. Det ska vidare vara möjligt att förutse hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Beroende på det aktuella rättsområdets natur, bör det särskilt prövas om upp-

såt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. I detta sammanhang bör dock nämnas att regeringen i mars 2011 har tillsatt en utredning som mer generellt ska se över möjligheterna att ersätta straffrättslig reglering med sanktionsavgifter. Utredningen, som tagit namnet Straffrättsanvändningsutredningen ska lämna sitt betänkande senast den 2 april 2013 (dir. 2011:31).

Utredningsbehov

ISP anser i sin skrivelse att processen inom rättsväsendet ofta är utdragen för brott mot KML eller PDA-lagen samt att dessa brott hanteras med låg prioritet. Förfarandet tar ofta lång tid och i vissa fall preskriberas ärenden utan att någon utredning har kommit till stånd. Kontrollsystemets brottspreventiva effekt förutsätter att brott mot lagen straffas.

Kommittén ska

- inhämta kunskap om effektiviteten och tillämpningen av de system med sanktionsavgifter som finns inom andra relevanta tillsynsområden, t.ex. inom miljöområdet. Utifrån en analys av de särskilda överväganden som råder inom tillsynen över krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden ska kommittén överväga om ett liknande system bör införas inom ett eller båda av dessa tillsynsområden och i så fall hur ett sådant system ska vara utformat. Kommittén ska vid sina överväganden särskilt beakta de riktlinjer beträffande sanktionsavgifter som redovisas i propositionen 1981/82:142 samt följa arbetet i denna del i Straffrättsanvändningsutredningen,
- utarbeta och lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska

- genomföra en konsekvensbedömning för samtliga förslag. I denna ska ingå en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter och andra delar av statens budget. Innebär förslagen ökade kostnader för statens budget ska kommittén presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska rådgöra med företrädare för tillsynsmyndigheter, organisationer i det civila samhället samt berörda verksamhetsutövare och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2014.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:148

Tilläggsdirektiv till Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX (UD 2012:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 november 2014

Förlängd tid för redovisning av uppdraget

Regeringen beslutade den 1 juni 2012 kommittédirektiv om en parlamentarisk kommitté för att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den (dir. 2012:50). Enligt direktiven skulle kommittén redovisa uppdraget senast den 15 december 2014.

Tiden för att redovisa uppdraget förlängs nu. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 april 2015.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:32

Tilläggsdirektiv till Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX (UD 2012:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2015

Förlängd tid för redovisning av uppdraget

Regeringen beslutade den 1 juni 2012 kommittédirektiv om en parlamentarisk kommitté för att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den (dir. 2012:50). Enligt direktiven skulle kommittén redovisa uppdraget senast den 15 december 2014.

Regeringen beslutade den 27 november 2014 om tilläggsdirektiv (2014:148). Enligt direktiven skulle kommittén redovisa uppdraget senast den 15 april 2015.

Tiden för att redovisa uppdraget förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2015.

(Utrikesdepartementet)

ISP Praxisutveckling

Hearing den 11 februari 2013

Syfte och genomförande

Måndagen den 11 februari 2013 höll kommittén en hearing i Riksdagshuset. Syftet med hearingen var att inhämta övergripande synpunkter på kommitténs uppdrag från intresseorganisationer som på ett eller annat sätt deltar i opinionsbildningen om krigsmateriel-export. Ett drygt 20-tal organisationer bjöds in, varav 14 anmälde sitt intresse att delta. De organisationer som inte deltog vid hearingen uppmanades att i efterhand skriftligen lämna sina synpunkter.

Hearingen genomfördes på det sättet att respektive organisation enskilt föredrog sina synpunkter inför kommittén. Därefter hade kommitténs ledamöter möjlighet att ställa kompletterande frågor till organisationen. Avsatt tid för respektive organisation var ca 30 minuter.

Deltagande organisationer

De organisationer som deltog vid hearingen var: Amnesty, Diakonia, Kristna Fredsrörelsen, Sveriges Kristna råd, Rädda Barnen, Svenska Freds och skiljedomsföreningen, Svenska Kyrkan, Svenska Röda Korset, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IF Metall, TCO, Säkerhets och Försvarsföretagen, Teknikföretagen och SME-D.

Framförda synpunkter

De synpunkter som framkom kan övergripande sammanfattas enligt följande:

Öppenhet/transparens

Organisationerna betonade vikten av att öppenheten/transparensen kring exportbesluten måste bli betydligt bättre än i dag. I detta ligger att regelverket måste utformas på ett sådant sätt att det klart framgår vem som fattar ett beslut och på vilka grunder beslutet fattas. I de fall där regeringen och/eller riksdagen – genom EKR – är involverad i beslutsprocessen ska de politiska partiernas ställningstaganden jämte skäl för deras ställningstagande offentliggöras. Motivet för detta är att det först därigenom blir möjligt för Sveriges medborgare att granska besluten och möjliggöra politiskt ansvarsutkrävande i efterhand. Samtidigt, vilket betonades av flera organisationer, finns det alltså ett behov av att sekretessbelägga viss information. Dels utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska aspekter, dels på grund av att det råder konkurrens mellan företagen inom det aktuella området, vilket medför att det finns ett behov av kommersiell sekretess.

Demokrati och mänskliga rättigheter

Flera organisationer betonade att Sveriges trovärdighet som förkämpe för demokrati och mänskliga rättigheter försämras genom att export av krigsmateriel till icke-demokratiska stater tillåts. Ett totalförbud för krigsmaterielexport, inkluderande följdleveranser, till stater som inte uppfyller de mest grundläggande politiska och medborgerliga rättigheterna måste därför införas. Vid tveksamma fall, där det är oklart om en stat kränker de mest grundläggande politiska och medborgerliga rättigheterna, bör en försiktighetsprincip tillämpas, som innebär att export är utesluten. Vidare betonades vikten av att de utrikespolitiska skälen ges en större tyngd där även mottagarstatens respekt för de mänskliga rättigheterna måste få en mer avgörande betydelse för beslutsfattandet. Därutöver måste Sveriges politik för global utveckling (PGU), innebärande att även rättighets- och fattigdomsperspektiven beaktas, få genomslag på tillstånds-prövningen.

Flera organisationer betonade att näringspolitiska intressen aldrig får motivera export som går emot kravet på att mottagarstaten respekterar demokrati och mänskliga rättigheter.

Helhetsbedömning och internationell konkurrens

Några av organisationerna betonade fördelarna med att besluten även framgent baseras på en helhetsbedömning. Att regelverket utformas på ett sådant sätt att svenska företag kan verka under samma regler som sina konkurrenter framhölls också.

Den inhemska försvarsindustrins betydelse för satsningen på FoU betonades. Även kopplingen mellan försvarsindustrin och försvars-, säkerhets- och utrikespolitiken framhölls.

Seminarium den 18 februari 2014

Syfte

Tisdagen den 18 februari 2014 anordnade Folk och Försvar ett seminarium med rubriken ”Krigsmaterielexport – på vilka villkor?”. Kommittén var initiativtagare till seminariet och kommitténs syfte med seminariet var dels att presentera och diskutera några av de rapporter som kommittén beställt, dels att visa öppenhet och transparens avseende kommitténs arbete och de spörsmål kommittén har att besvara. Seminariet var öppet för allmänheten.

Genomförande

Seminariet, som bestod av fyra avsnitt, inleddes med en deskriptiv redogörelse. Kommitténs ordförande Hans Wallmark beskrev utredningsuppdraget och hur kommittén arbetar. Därefter redogjorde ISPs generaldirektör, Christer Ahlström, för gällande exportkontrollregelverk jämte EU:s regelverk på området.

Det andra avsnittet behandlade demokratibegreppet jämte den inhemska försvarsindustrins och krigsmaterielexportens säkerhetspolitiska roll och effekter. De rapporter¹ som kommittén inhämtat rörande dessa spörsmål utgjorde en bakgrund för diskussionen. Professor Jan Teorell respektive professor Iain Cameron beskrev demokratibegreppet samt hur man kan se på begreppet och definiera detta. Forskaren vid Försvarshögskolan, Malena Britz redogjorde

¹ En statsvetenskaplig demokratirapport ”Mellan demokrati och diktatur”, författad av professor Jan Teorell, Lunds universitet och docent Staffan Lindberg, Göteborgs universitet. En folkrättslig demokratirapport ”Expertrapport till KEX”, författad av professor Iain Cameron, Uppsala universitet. En rapport rörande ”Den svenska försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll för Sverige igår och i dag”, författad av Jan Joel Andersson, Utrikespolitiska institutet. Rapporter från Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarsexportmyndigheten.

därefter för de positiva och negativa effekterna av krigsmateriel-exporten.

I det tredje avsnittet gav Sofia Tuvestad, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), och Niklas Alm, tf. generalsekreterare för Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), sina perspektiv på krigsmaterielexporten.

Seminariet avslutades med en politisk diskussion där fyra av kommitténs ledamöter deltog; Anna-Lena Sörenson, Ulrik Nilsson, Lars Ohly och Kerstin Lundgren.

Vad framkom vid seminariet

De synpunkter, tankar och överväganden som framkom vid seminariet kan övergripande sammanfattas enligt följande:

Demokratibegreppet

Det föreligger ingen allmänt vedertagen definition av vad en demokrati är, varken folkrättsligt eller statsvetenskapligt. Ett försök att definiera begreppet torde behöva ta sin utgångspunkt i vad som anses utgöra mänskliga rättigheter.

Inom den statsvetenskapliga disciplinen utgör de s.k. baskriterierna en ansats att försöka ringa in begreppet. Inom den folkrättsliga disciplinen utgör sedvanerättslig praxis och/eller universella traktat de källor varifrån vägledning kan hämtas.

Jan Teorell pratade kring temat demokrati, diktatur och väpnat våld och om det finns något samband mellan en stats användning av väpnat våld och dess styrelseskick. Enligt Jan Teorell vore en mer relevant fråga, än frågan om en stat är en demokrati eller inte, om det finns mätbara/observerbara och mer stabila aspekter av ett lands politiska system som kan hjälpa till att förutsäga risken för framtida väpnad statlig våldsanvändning mot den egna befolkningen eller mot andra stater.

Det finns inga hinder mot att ställa upp kriterier som avgör om en stat ska betraktas som en demokrati eller inte. Problemet är dock att dessa sin tur måste tolkas för att kunna bedöma huruvida en stat uppfyller kriterierna. Detta är ingen enkel process. För detta krävs bl.a. att den myndighet (t.ex. ISP) som ska göra bedömning-

en har tillräcklig kompetens och resurser därför. Ett ytterligare problem är att det föreligger svårigheter – oaktat vilka kriterier som uppställs – att kunna förutse hur en stat utvecklas framåt i tiden. Den bedömning som vid varje given tidpunkt görs av staten speglar av naturliga skäl det rådande läget. Möjligtvis kan vägledning för bedömningen av hur staten kommer att utvecklas framåt i tiden hämtas från konstaterandet av hur statens grundläggande institutioner fungerar och hur pass stabila dessa är.

Den definition av MR-begreppet som görs i ATT är snävare än begreppet grova och omfattande kränkningar.

De positiva och negativa effekterna av krigsmaterielexporten

Det får antas att effekterna av krigsmaterielexport föreligger båda hos säljaren och hos den köpande staten. Effekterna bör kunna indelas i ”hårda” respektive ”mjuka” värden. De hårda värdena avser militära och strategiska resurser medan de mjuka värdena handlar om industripolitik, näringspolitik eller andra politiska aspekter som inte avser de hårda värdena.

Alla effekter är beroende av vilken typ av produkt som exporteras. Ju större och mer komplext en produkt eller ett system är desto större blir spridningen av effekter.

Från säljarstatens synvinkel

Positiva effekter av export (hårda värden)

- Ge militärt eller strategiskt övertag till part man vill stödja politiskt.
- Stärka goda aktörer i en konfliktfylld region, vilket kan få stabiliserande effekt i regionen.
- Säkerhetspolitisk nytta genom en internationell arbetsfördelning.

Negativa effekter av export (hårda värden)

- Stärka alltför aktöritära regimer.
- I mindre stabila stater finns en risk för att vapen säljs vidare.

- Maktskifte i en stat som köpt krigsmateriel kan medföra att materielen hamnar hos en part som säljaren inte vill ska få tillgång till materielen.

Positiva effekter av export (mjuka värden)

- Industripolitik, näringspolitik, ekonomisk tillväxt hos både köparen och säljaren.
- Skapar stabil omvärld, vilket även skapar stabilitet i Sveriges när-område.
- Politisk goodwill genom samarbete och politiskt inflytande.

Negativa effekter av export (mjuka värden)

- Ojämn resursfördelning, vilket skapar instabilitet i regionen.
- En misslyckad affär kan leda till badwill för säljaren.

Från köparstatens synvinkel

Positiva effekter av import (hårda värden)

- Stärka det nationella försvaret.
- Stärka möjligheten att delta i internationella insatser.
- Stärka möjligheterna att bli en intressant samarbetspartner för internationella insatser och för utveckling av materiel.

Negativa effekter av import (hårda värden)

- Förändra den regionala maktbalansen (geopolitiska).
- Stora inköp tar stora resurser i anspråk.

Positiva effekter av import (mjuka värden)

- Större system medger möjlighet till aktiv industripolitik, näringspolitik, ekonomisk tillväxt, teknologisk utveckling.
- Politisk goodwill i förhållande till säljaren.
- Möjliggör samarbete och politiskt inflytande.

Negativa effekter av import (mjuka värden)

- Vid stora inköp kan det finnas en risk för minskad tilltro till försvarspolitiken, på grund av att försvarsutgifter jämförs med andra utgifter. I många stater har försvarspolitiken inte längre en särställning jämfört med andra politikområden. Försvarsutgifterna uppfattas därmed som vilka andra utgifter som helst i statsbudgeten och de jämförs också med andra utgifter.

Perspektiv på försvarsindustrin

IKFF anförde två huvudsakliga aspekter.

- Det föreligger ett behov av en ökad tydlighet kring vad det samlade svenska regelverket föreskriver beträffande mänskliga rättigheter.
- Framgent bör man inte göra en skarp uppdelning mellan säkerhetspolitik och mänskliga rättigheter, eftersom en sådan uppdelning är förlegad. Omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i en stat utgör nämligen i sig en säkerhetsfråga. Bl.a. på grund av att en sådan ordning kan medföra att en intern konflikt uppstår i staten. Denna typ av konflikter är också den vanligast förekommande i dag. Vidare föreligger säkerhetspolitiska risker med att stödja en diktatur.

Beträffande tydligheten i regelverk konstaterades att det i dagsläget finns tre dokument som alla berör mänskliga rättigheter; riktlinjerna, EUs gemensamma ståndpunkt samt ATT. Dokumenten lägger delvis olika betydelse och innebörd i fråga om mänskliga rättigheter.

Det underströks att mänskliga rättigheter måste tillmätas en större betydelse än i dag. Tröskeln för att MR aspekter ska påverka bedömningen måste därför sänkas.

Ett nytt regelverk måste även föreskriva att förekomsten av könsrelaterat våld ska beaktas, såsom framgår av ATT.

NGO:erna motsätter sig införandet av ett materielspecifikt synsätt, men de är medvetna om att både EUs gemensamma ståndpunkt och ATT utgår från ett sådant synsätt.

SOFF anförde fyra huvudsakliga aspekter

- Ett nytt regelverk måste bygga på en bred politisk uppgörelse och vara långsiktigt. Inte minst på grund av att de produkter som avses har väldigt långa livscykler – flera decennier.
- Prövningen framöver måste, såsom i dag, utgå från en helhetsbedömning. Man bör införa ett materielspecifikt synsätt där man beaktar till vem produkten ska och hur produkten ska användas. Man måste vidare, som i dag, väga in Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska behov av exporten.
- En harmonisering på EU-nivån bör ske avseende regelverket för export inom EU respektive till tredje stat. Därvid ska inte den svenska nivån sänkas utan den europeiska höjas. Om så inte sker kommer det att medföra en snedvriden konkurrenssituation som missgynnar svenska företag. Det går inte ensidigt att lägga till försvårande regler för svenska företag.
- En ökad transparens behövs för att öka kunskapen och förtroendet för regelverket.

Folkrättsligt föreligger en skyldighet för stater att upprätta kontroll över egna territoriet. Vidare föreligger en rättighet att ha ett försvar. Ingen stat är självförsörjande på materiel och det behövs därför en handel med försvarsmateriel över gränserna. En sådan handel är folkrättsligt legitim, vilket påpekas i bl.a. FN stadgan och i ATT. Handeln ska dock ske på ett ansvarsfullt sätt. Genom export och import uppfylls försvarsmaktens operativ förmåga till en lägre kostnad. Sekundära effekter av exporten är ekonomi, tillväxt och spinoff.

Den politiska diskussionen

Vid den politiska diskussionen behandlades bl.a.

- Hur transparens inom ERK kan ökas, beaktat den sekretess som måste föreligga.
- De utrikespolitiska problemen som kan följa av att underkänna en annan stats statskick, såsom icke demokratiskt.
- Huruvida besluten åter borde tas av regeringen.

- Hur man i beslutsprocessen kan beakta långsiktigheten och samtidigt beakta de förändringar som sker över tiden samt göra detta förutsägbart.
- I vad mån PGU aspekten beaktas vid tillståndsprövningen.

Under debatten gjordes inlägg från auditoriet, bl.a. av

- Annika Engblom, ledamot av EKR, som anförde att ledamöterna av EKR rekommenderas av riksdagspartierna men att de sitter i rådet på egna mandat. Detta innebär att ledamöterna inte för någon partipolitik i EKR. Vid prövningen i EKR väger MR aspekter, landbedömningar samt det svenska försvarets materiel-försörjning tungt.
- Paul Beijer, ambassadör, som anförde – i anslutning till transparensdiskussionen – att regelverket är uppbyggt på konsistens. Detta innebär att ISP bara rådfrågar EKR vid ett tillfälle för en specifik fråga. Efter att man fått EKR:s svar följer ISP detta fortsättningsvis. Det är med andra ord vid förändrade förhållanden som EKR hörs.

Jämförelsetabell

Tabell 1 Lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd/
Lag (1992:1300) om krigsmateriel

Lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd	Lag (1992:1300) om krigsmateriel
1 kap 1 § första och andra stycket	1 § första stycket
1 kap 1 § tredje stycket	–
1 kap 2 §	2 §
1 kap 3 §	–
1 kap 4 §	1 b §
2 kap 1 §	1 a §
2 kap 2 §	–
2 kap 3 §	–
2 kap 4 § första stycket	–
2 kap 4 § andra stycket	1 § andra stycket
2 kap 5 §	–
2 kap 6 §	18 §
2 kap 7 §	22 §
3 kap 1 §	3 §
3 kap 2 §	4 §
3 kap 3 §	5 §
3 kap 4 §	6 §
3 kap 5 §	7 §
3 kap 6 §	8 §
3 kap 7 §	9 §
3 kap 8 §	10 §
4 kap 1 §	–
4 kap 2 §	–
4 kap 3 §	15 §
4 kap 4 § första och andra stycket	6 a §
4 kap 4 § tredje stycket	6 b §
4 kap 5 §	13 §
4 kap 6 §	14 §
4 kap 7 §	14 a §
4 kap 8 §	14 b §
5 kap 1 §	10 a §

FORTSÄTTNING →

Lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd	Lag (1992:1300) om krigsmateriel
5 kap 2 §	10 b §
5 kap 3 §	10 c §
5 kap 4 §	16 a § första stycket
6 kap 1 §	–
6 kap 2 §	11 §
6 kap 3 §	12 §
6 kap 4 § första och tredje stycket	15 a §
6 kap 4 § andra stycket	–
6 kap 5 §	17 §
6 kap 6 §	19 §
6 kap 7 §	20 §
6 kap 8 §	20 a §
6 kap 9 §	20 b §
6 kap 10 §	20 c §
6 kap 11 §	21 §
6 kap 12 §	23 §
7 kap 1 §	–
7 kap 2 §	23 a §
8 kap 1 §	24 §
8 kap 2 §	25 §
8 kap 3 §	26 §
8 kap 4 §	27 §
8 kap 5 §	28 §
8 kap 6 §	–
8 kap 7 §	–
8 kap 8 §	–
8 kap 9 §	–
8 kap 10 §	–
8 kap 11 §	–
8 kap 12 §	–
8 kap 13 §	–
8 kap 14 §	–
8 kap 15 §	–
8 kap 16 §	–
8 kap 17 § första till tredje stycket	16 §
8 kap 17 § fjärde stycket	–
8 kap 18 §	16 a § andra till fjärde stycket
8 kap 19 §	29 §
8 kap 20 §	30 §

**Tabell 2 Lag (1992:1300) om krigsmateriel/
Lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd**

Lag (1992:1300) om krigsmateriel	Lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd
1 § första stycket	1 kap 1 § första och andra stycket
1 § andra stycket	2 kap 4 § andra stycket
1 a §	2 kap 1 §
1 b §	1 kap 4 §
2 §	1 kap 2 §
3 §	3 kap 1 §
4 §	3 kap 2 §
5 §	3 kap 3 §
6 §	3 kap 4 §
6 a §	4 kap 4 § första och andra stycket
6 b §	4 kap 4 § tredje stycket
7 §	3 kap 5 §
8 §	3 kap 6 §
9 §	3 kap 7 §
10 §	3 kap 8 §
10 a §	5 kap 1 §
10 b §	5 kap 2 §
10 c §	5 kap 3 §
11 §	6 kap 2 §
12 §	6 kap 3 §
13 §	4 kap 5 §
14 §	4 kap 6 §
14 a §	4 kap 7 §
14 b §	4 kap 8 §
15 §	4 kap 3 §
15 a §	6 kap 4 § första och tredje stycket
16 §	8 kap 17 § första till tredje stycket
16 a § första stycket	5 kap 4 §
16 a § andra till fjärde stycket	8 kap 18 §
17 §	6 kap 5 §
18 §	2 kap 6 §
19 §	6 kap 6 §
20 §	6 kap 7 §
20 a §	6 kap 8 §
20 b §	6 kap 9 §
20 c §	6 kap 10 §
21 §	6 kap 11 §
22 §	2 kap 7 §
23 §	6 kap 12 §
23 a §	7 kap 2 §
24 §	8 kap 1 §
25 §	8 kap 2 §
26 §	8 kap 3 §

FORTSÄTTNING →

Lag (1992:1300) om krigsmateriel	Lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd
27 §	8 kap 4 §
28 §	8 kap 5 §
29 §	8 kap 19 §
30 §	8 kap 20 §
	Paragrafer i föreslagen lag som saknar motsvarighet i nuvarande lag
	1 kap 1 § tredje stycket
	1 kap 3 §
	2 kap 2 §
	2 kap 3 §
	2 kap 4 § första stycket
	2 kap 5 §
	4 kap 1 §
	4 kap 2 §
	6 kap 1 §
	6 kap 4 § andra stycket
	7 kap 1 §
	8 kap 6 §
	8 kap 7 §
	8 kap 8 §
	8 kap 9 §
	8 kap 10 §
	8 kap 11 §
	8 kap 12 §
	8 kap 13 §
	8 kap 14 §
	8 kap 15 §
	8 kap 16 §
	8 kap 17 § fjärde stycket

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
- ### Kulturdepartementet
- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]
Högre utbildning under tjugo år. [70]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]
Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. [72]