



|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 1(89) |
| 2015-11-06           |       |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

Utrikesdepartementet

103 39 STOCKHOLM

## Betänkandet SOU 2015:72 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

### Innehållsförteckning

- ISP:s synpunkter i sammanfattning – s. 1
- ISP:s övergripande synpunkter – s. 2
- Utgångspunkt – prövningen är redan i dag restriktiv – s. 6
- Huvudfrågan – skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier (kap. 12 och 14) – s. 9
- Följdleveranser (kap. 13 och 15) – s. 21
- Exportkontrollregelverkets ramverk (kap. 16) – s. 24
- Ökad öppenhet och transparens samt efterkontroll (kap. 17) – s. 27
- Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll och konsekvensbeskrivning (kap. 18 och 21) – s. 32
- Författningsfrågor (kap 19 och 22) – s. 34
- Bilagor (1–6) – s. 64

### ISP:s synpunkter i sammanfattning

- ISP har *ingen erinran mot att praxis* ändras på det sättet att ett demokratikriterium i huvudsak införs enligt betänkandets förslag (kap. 14), dock *under förutsättning att* ISP tillförs tillräckliga resurser för att göra en prövning av det slaget och att regeringen klargör huruvida kommitténs förslag till demokratikriterium gentemot en sådan stat som har grava brister i sin demokratiska status utgör ett villkorligt eller ovillkorligt hinder. För det fall regeringen klargör att det av kommittén föreslagna demokratikriteriet utgör ett ovillkorligt hinder mot att bevilja tillstånd till en stat som har grava brister i sin demokratiska status är ISP av uppfattningen att tillstånd till följdleveranser, särskilt avseende reservdelar, ammunition och tekniskt bistånd till det tidigare med vederbörligt tillstånd levererade systemet, inte

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 2(89) |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

bör omfattas av det ovillkorliga hindret, utan att det ovillkorliga hindret i dessa situationer i stället bör ses som ett villkorligt hinder att beakta vid helhetsbedömningen.

- ISP har *i huvudsak ingen erinran* mot betänkandets förslag om ökad öppenhet och transparens (kap. 17) och har *ingen erinran* mot betänkandets förslag om efterkontroll i utlandet, båda dock *under förutsättning att* ISP tillförs tillräckliga resurser för att lösa dessa nya uppgifter.
- ISP har *ingen erinran* mot att en ny lag införs och ersätter den nuvarande lagen (1992:1300) om krigsmateriel, dock *under förutsättning att* bestämmelserna i den nya lagen – i enlighet med kommitténs direktiv (s. 509) – inte ändrar sakinnehållet i jämförelse med den nuvarande lagen. ISP *avstyrker* i princip alla författningsförslag som kommittén föreslår och som ändrar sakinnehållet i förhållande till den nuvarande lagen. ISP *avstyrker* vidare till stora delar det förslag till kapitelindelning, rubriker och den ordning enligt vilken paragraferna bör indelas som kommittén föreslår i den nya lagen. ISP har utarbetat och bifogar ett utkast till en ny lag med – i jämförelse med kommitténs förslag – en annan kapitelindelning, andra rubriker och en annan ordning enligt vilken ordning paragraferna bör indelas samt förslag till en ny upplysningsbestämmelse, se *bilaga 1*.
- ISP *tillstyrker* att myndigheten tillförs de resurser som kommittén föreslår.
- I alla andra avseenden *avstyrker* ISP betänkandets förslag.

ISP kommer att behandla myndighetens synpunkter när det gäller de förslag, inklusive författningsförslag, som kommittén lämnar i SOU 2014:83, Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet, i ett särskilt remissvar.

## Övergripande om ISP:s synpunkter

Den ursprungliga tanken när utredningsdirektiven utarbetades i Regeringskansliet var att utredningen antingen skulle bestå av en expertkommitté eller en särskild utredare med ingående kunskaper i exportkontrollregelverket. Regeringen beslutade så småningom att en parlamentarisk kommitté skulle utses. Kommittédirektiven, som i huvudsak ursprungligen var skrivna på ett sätt som bättre lämpade sig för en expertkommitté eller en särskild utredare än en parlamentarisk kommitté, ändrades trots detta dock inte särskilt mycket från ursprungsversionen.

Enligt ISP:s bedömning fanns det fördelar med att en parlamentarisk kommitté tillsattes. Den största fördelen var den betydande politiska styrka som skulle finnas om kommittén skulle uppnå enighet om att det fanns skäl att i den svenska

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 3(89) |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

tillämpningen av tillståndsprövningen införa ett demokratikriterium och att ett sådant införande var värt den försvagning av svensk säkerhets- och försvarspolitik som eventuellt skulle kunna bli följden av ett sådant införande.

En expertkommitté eller en särskild utredare skulle i och för sig – dock utan samma politiska styrka – ha kunnat föreslå ett införande av ett demokratikriterium i den svenska tillämpningen av tillståndsprövningen men en sådan kommitté eller utredare skulle svårigen ha kunnat komma fram till om ett sådant införande var värt den försvagning av svensk säkerhets- och försvarspolitik som eventuellt skulle kunna bli följden av ett sådant införande.

ISP välkomnar att kommittén har enats (utom V) om den fråga som var det huvudsakliga skälet till en utredning tillsattes, nämligen att praxis bör ändras på så sätt att ett demokratikriterium införs vid tillståndsprövningen. ISP utgår från att denna förändring kommer att genomföras och anser att det utgör en betydande styrka för svensk exportkontroll att i princip samtliga partier i Sveriges riksdag står bakom detta. ISP återkommer senare i remissvaret till vissa frågor som behöver klargöras av regeringen när det gäller kommitténs föreslagna demokratikriterium.

I den andra fråga där det enligt ISP:s bedömning fanns fördelar med en parlamentarisk kommitté – nämligen frågan om ett införande av ett demokratikriterium var värt den försvagning av svensk säkerhets- och försvarspolitik som eventuellt skulle kunna bli följden av ett sådant införande – noterar ISP att kommittén inte anser att den kan göra en ”kvantitativ analys av denna förväntade minskning (s. 415), utan i stället gör kommittén en ”generell redovisning av hur minskad krigsmaterielexport kan påverka krigsmaterielindustrin samt hur detta i sin tur kan komma att påverka Försvarmaktens materielförsörjning”.

Det är enligt ISP:s bedömning en brist att kommittén inte anser att den kan göra en kvantitativ analys av den förväntade minskningen.<sup>1</sup>

Det framgår indirekt av betänkandet att kommittén anser att ett införande av ett demokratikriterium i och för sig kan komma att leda till en minskning av den svenska försvarsindustrin men att det inte kommer att leda till en kraftig minskning. Kommittén uttalar i detta avseende följande. ”Att införa så stora restriktioner för krigsmaterielexporten som i sin förlängning skulle medföra att försvarsindustrins

---

<sup>1</sup> Ett sätt att åtminstone försöka åskådliggöra en sådan förändring hade enligt ISP:s bedömning t.ex. varit att med hjälp av försvarsindustrin, Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) jämföra med tidsperioden 1993–2014 och hur ett införande av ett liknande demokratikriterium 1993, med vissa på grund av ett sådant demokratikriterium uteblivna exportaffärer, hade påverkat Försvarmakten, FMV och industrin när det gäller t.ex. utvecklingen, kapaciteten, kvaliteten, andra förmågor och kostnaderna av vissa för Sveriges försvar viktiga svenska materielsystem.

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 4(89) |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

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” (s. 420).

ISP är av uppfattningen att oavsett om det föreslagna demokratikriteriet av regeringen anses utgöra ett villkorligt eller ovillkorligt hinder – men särskilt om detta utgör ett ovillkorligt hinder – medför detta i sin förlängning i och för sig en risk för att försvarsindustrins kompetens eller kapacitet kraftigt minskar, särskilt vad gäller vissa för Sverige viktiga krigsmaterielsystem som t.ex. det luftburna radarsystemet Erieye. ISP anser därför att det är en brist att kommittén inte närmare analyserar denna risk.

ISP välkomnar att kommittén har enats om den fråga som var det andra huvudsakliga skälet till att en utredning kom till, nämligen införandet av administrativa sanktionsavgifter på exportkontrollområdet. ISP kommer att behandla myndighetens synpunkter när det gäller de förslag, inklusive författningsförslag, som kommittén lämnar i SOU 2014:83, Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet, i ett särskilt remissvar.

ISP välkomnar också i huvudsak de förändringar som kommittén föreslår vad gäller öppenhet och transparens.

Att en bred politisk uppgörelse har nåtts om att införa ett demokratikriterium i svensk exportkontroll är enligt ISP:s bedömning den största förtjänsten med betänkandet.

ISP noterar att betänkandets innehåll i flera avseenden tyvärr inte präglas av sådan noggrannhet, klarhet, följdriktighet och konsekvens som normalt finns i en offentlig statlig utredning.

Det finns i betänkandet i vissa fall inga skäl för eller emot varför någonting bör ändras eller läggas till och om det finns sådana skäl anges dessa ibland mycket kortfattat. I de fall en analys görs för varför en ändring eller ett tillägg bör göras finns det i vissa fall stora brister i argumenteringen. Det finns t.ex. i vissa fall ingen analys av vilka brister som finns i dag eller vilka brister som har funnits eller vad kommittén vill åstadkomma med vissa ändringar eller tillägg.

I jämförelse med tidigare utredningar om krigsmaterielexporten präglas betänkandet i ett avseende inte heller av sådan objektivitet som normalt finns i en offentlig statlig utredning. Kap. 9 i betänkandet har rubriken ”Kritiska röster mot gällande exportkontrollregelverk”. Det är i sig inte alls konstigt att kritiska röster mot

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 5(89) |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

gällande exportkontrollregelverk får komma till tals i ett betänkande som handlar om krigsmaterielexport, utan det får anses vara helt naturligt. Det konstiga är i stället att de som vill ha en mindre restriktiv exportkontrolltillämpning inte får komma till tals i betänkandet.<sup>2</sup>

Försvarsindustrin har nämligen har i många år ansett att Sveriges tillämpning av regelverket för export av krigsmateriel måste närma sig den som finns i andra EU-stater, att tillämpningen bör ha ett materialespecifikt synsätt och i högre utsträckning än nu baseras på rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel och att tillämpningen av de svenska riktlinjerna inte bör vara så pass restriktiv som den är<sup>3</sup>. Särskilt sedan Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen antogs och genomfördes i svensk rätt har försvarsindustrin hävdats att det är viktigt att den svenska försvarsindustrin har ett "level playing field" (en neutral arena som ger parterna lika förutsättningar; Norstedts) gentemot den övriga EU-industrin (jfr t.ex. försvarsindustrins synpunkter i vissa frågor när det gäller remissvaret till Ds 2010:29, återgivet i prop. 2010/11:112 s. 37). Dessa synpunkter tycks inte nämnas med ett ord i betänkandet, vilket är en brist.

ISP bereddes tillfälle att till kommittén i skrift redovisa praxisutvecklingen avseende myndighetens tillståndsprövning. ISP bereddes emellertid inte tillfälle att inför kommittén muntligen få utveckla sitt resonemang i detta avseende, vilket särskilt med hänseende till följdleveranser hade varit lämpligt i syfte att undvika missförstånd (se mer om detta under rubriken "Följdleveranser").

Strukturen i betänkandet 2015:72 är genomgående bristfällig. Genom att kommittén i vissa fall har valt att ha olika kapitel för det deskriptiva respektive

<sup>2</sup> En icke-uttömmande jämförelse kan göras med några av de tidigare statliga utredningarna om krigsmaterielregelverket. I dessa har båda sidor fått komma till tals. 1970 års parlamentariska utredning om svensk krigsmaterielexport anordnade en debatt mellan förespråkare för en mer respektive mindre restriktiv tillämpning av regelverket. Debatten intogs som en bilaga i betänkandet (SOU 1970:63 s. 54–67). 1979 års parlamentariska kommitté om svensk krigsmaterielexport återgav debatten kring tillämpningen av 1971 års riktlinjer (SOU 1981:39 s. 61–62). I medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport ägnas ett antal sidor åt att beskriva de inbyggda motsättningar som finns i vapenexportpolitiken (SOU 1988:15 s. 183–187). 1988 års parlamentariska kommitté (även om ordföranden var icke-parlamentariker) beskrev i ett avsnitt benämnt "Debatt, kritik och kontroll" den debatt som finns kring krigsmaterielexporten och dess regelverk (SOU 1989:102 s. 125–130). Utredningen om följdleveranser vid krigsmaterielexport anordnade en hearing där både förespråkare för en mer respektive mindre restriktiv tolkning av följdleveransreglerna kom till tals. Hearingen intogs som en bilaga i betänkandet (SOU 1999:38 s. 135–147). 2003 års krigsmaterielutredning, KRUT, beskrev i ett avsnitt benämnt "Debatten om krigsmaterielexporten" den debatt som finns kring krigsmaterielexporten (SOU 2005:9 s. 108–111).

<sup>3</sup> Se t.ex. yttranden till kommittén i SOU 2015:72, del 2, från Säkerhets- och försvarsföretagen, SOFF (s. 914), BAE Systems Hägglunds AB (s. 918), BAE Systems Bofors AB (s. 938) och Saab AB (s. 992).

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 6(89) |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

bedömningarna/förslagen, se t.ex. kap. 12 ”Demokrati och icke-demokrati” och kap. 14 ”Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna”, tvingas läsaren att hoppa fram och tillbaka mellan kapitlen. Rutorna är i vissa fall långa och svåra att följa. I vissa rutor har kommittén vidare inte gjort någon skillnad på vad som utgör ett förslag och vad som utgör en bedömning.

Ett sakförhållande eller ett påstående kan upprepas på flera olika ställen och i flera olika kapitel i betänkandet, ofta uttryckt på något olika sätt. Detta gör att betänkandet blir svårläst även för den som är insatt i regelverket.

Enligt ISP:s bedömning har kommittén i flera fall lagt förslag i sådana frågor där den enligt direktivet endast skulle utreda frågorna. Att kommittén både skulle utreda och lämna förslag när det gäller en skärpning genom ett eventuellt införande av ett demokratikriterium samt ett eventuellt införande av administrativa sanktionsavgifter framgår av utredningsdirektiven. Dessutom skulle den utreda och bedöma om krigsmateriellagstiftningen skulle förändras i klarläggande syfte, ”utan att sakinnehållet i lagen ändras” (s. 509), och i så fall skulle kommittén lämna förslag till de författningsändringar som ansågs nödvändiga. Därutöver skulle kommittén ”pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser”. I övrigt hade den inte i uppdrag att lämna förslag.

Kommittén tycks dock inte ha tolkat sitt utredningsdirektiv på det ovan angivna sättet. Följden har blivit ett mycket omfattande betänkande som innehåller en mängd olika förslag som inte direkt kan sättas i samband med de fyra områden där kommittén enligt utredningsdirektiven skulle lämna förslag.

Med hänsyn till de brister som i olika avseenden finns i betänkandet och betänkandets omfattning samt att remisstiden endast utgör tre månader – trots omfånget på betänkandena och trots att betänkandena delvis remitterades under sommartid – kommer ISP inte ha möjlighet att ta upp samtliga brister och övriga synpunkter som myndigheten har på betänkandet. ISP kommer i stället att fokusera yttrandet på de brister och övriga synpunkter som har störst betydelse för myndigheten och där det funnits möjlighet att under den korta tid som stått till buds komma med synpunkter.

### **Utgångspunkt – prövningen är redan i dag restriktiv**

Under den tidsperiod som kommitténs utredningsarbete pågick och även nu under remisstiden har ISP i samband med seminarier, föreläsningar och utländska sammankomster fått många frågor både från allmänheten och utländska företrädare om varför och hur utredningen bedrivs.

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 7(89) |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

En av de vanligaste frågorna har rört varför det svenska exportkontrollsystemet för export av krigsmateriel, som redan anses vara det mest restriktiva bland EU-länderna, bör skärpas ytterligare. Det svar som företrädare för ISP har gett till dem som frågat har varit att vi som myndighetsföreträdare inte har någon synpunkt på om policyn blir mer restriktiv. Det är en politisk fråga. Vi har dock också svarat den som frågat att Sverige enligt ISP:s bedömning redan i dag förmodligen har det mest restriktiva exportkontrollsystemet i jämförelse med de andra krigsmateriel-producerande länderna i världen. Det enda undantaget är Japan, som hittills sedan 1945 inte har exporterat någon krigsmateriel för försäljning<sup>4</sup>. Vi har också svarat att kommittén säkerligen kommer att försöka klargöra detta, vilket inte hindrar att den också, i enlighet med sitt uppdrag, kommer att utreda skärpningar av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater och, om vissa förutsättningar är för handen, också föreslå skärpningar i det avseendet.

Det är bland annat mot den bakgrund som beskrivs ovan som ISP med viss förvåning noterar att kommittén inte förrän på s. 416 i betänkandet slår fast att ”Sverige har dock redan i dag ett av världens restriktivaste regelsystem för krigsmaterielexport samtidigt som exporten är omfattande.”

ISP håller med kommittén om detta. För en läsare av betänkandet som inte har några förkunskaper om svensk exportkontroll på krigsmaterielområdet hade det dock varit intressant om det tidigt i betänkandet hade gjorts en redogörelse och analys av på vilket sätt den svenska exportkontrollen är restriktiv i en internationell jämförelse och hur det kan komma sig att den ändå är omfattande.

Någon direkt förklaring till sitt konstaterande att Sverige redan i dag har ”ett av världens restriktivaste regelsystem för krigsmaterielexport samtidigt som exporten är omfattande” ger inte kommittén.

I den mån kommittén redogör för den restriktiva svenska exportkontrollen görs detta tyvärr utspritt på många olika ställen, vilket gör att kommitténs synpunkter i detta avseende blir svårgripbara. Kommittén uttalar på s. 381 att ”den svenska exportkontrollen av krigsmateriel är vidare och mer restriktiv än som följer av de internationella regleringarna inom exportkontrollen av krigsmateriel”. På s. 397 uttalar kommittén att ”genom att vidmakthålla den mer restriktiva 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

<sup>4</sup> Det kan noteras att Japans politik och lagstiftning på det här området är i förändring och att export av krigsmateriel framöver kommer att möjliggöras genom ett tillståndsförfarande.

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Yttrande             | 8(89) |
| Dnr: 2015-7.5.2-0003 |       |

så medför detta en avsevärd mer restriktiv hållning än som följer av de internationella förpliktelserna”.

På ett annat ställe i betänkandet fastslår kommittén att Sverige redan har en restriktiv tolkning av vad som är att betrakta som en följdleverans, enligt följande (s. 361).

”För att presumtionen för följdleveranser ska bestå är det nödvändigt att behålla en restriktiv tolkning av vad som är att betrakta som en följdleverans.”

Trots detta uttalande att det är nödvändigt för Sverige att ”*behålla*” en restriktiv tolkning av vad som är att betrakta som en följdleverans föreslår kommittén en skärpning av vad som är att betrakta som en följdleverans. Utan att göra någon analys förklarar kommittén nämligen att en sådan skärpning bör ske, därför att ”tolkningen av följdleveransbegreppet genom praxisutvecklingen blivit alltför vidlyftig” (s. 360), vilket framstår som motsägelsefullt med hänsyn till att den samtidigt fastslagit att Sverige ska ”*behålla*” en restriktiv tolkning av vad som utgör en följdleverans. Andra skrivningar i betänkandet antyder emellertid också att kommittén anser att Sverige inte har en restriktiv tolkning av vad som utgör en följdleverans. Detta gör att ISP undrar om kommitténs formulering i detta avseende beror på en tankelapsus.

I syfte att ge en fullständig bild av dagens exportkontrollsystem är ISP av uppfattningen att det hade varit lovtvårt om kommittén hade redogjort för och analyserat sitt konstaterande att Sverige redan i dag har ”ett av världens restriktivaste regelsystem för krigsmaterielexport samtidigt som exporten är omfattande”. En förklaring till varför kommittén inte gör detta kan möjligen vara att kommittén, som framgår på s. 369, anser att dess uppdrag enligt direktivet ”således inte är en fråga ’om’ utan ’hur’ exportkontrollen av krigsmateriel ska skärpas gentemot icke-demokratiska stater”. Möjligen har kommittén ansett att det med en sådan uppdragstolkning är ointressant på vilket sätt och i förhållande till vilka länder, regioner och materielsystem som det nuvarande regelsystemet är restriktivt.

Detta är enligt ISP:s bedömning en brist i betänkandet.

Eftersom kommittén inte har undersökt detta gör ISP i *bilaga 2* ett försök att kortfattat redogöra för varför Sveriges exportkontroll avseende krigsmateriel är restriktiv samtidigt som exporten är omfattande.