



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 materieförsörjning”.

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

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

¹ 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 materielssystem.

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.²

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 är³. 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 hävdade 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

² 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).

³ 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 försäljning⁴. 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

⁴ 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.

Yttrande	9(89)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Huvudfrågan – skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier (kap. 12 och 14)

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, 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 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.

Har ett kriterium med skärpt exportkontroll mot icke-demokratier funnits tidigare i svensk exportkontroll?

Den huvudsakliga frågan som kommittén skulle utreda var hur en skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater ska genomföras. Mot den bakgrunden framstår det som ganska naturligt att kommittén kunde ha börjat sitt arbete med att fråga sig om Sverige tidigare har haft en praxis av liknande slag gentemot icke-demokratiska stater. Statliga utredningar brukar oftast göra sådana undersökningar i syfte att se om det inför framtiden finns något att lära av historien. Någon sådan utredning tycks kommittén dock inte ha gjort, och om det har gjorts är inte något som har presenterats i betänkandet.

Det är naturligtvis en brist att kommittén inte tycks ha gjort en sådan undersökning. I syfte att se om det finns några historiska lärdomar att tillgodogöra sig inför framtiden har ISP under remisstiden försökt att göra en sådan undersökning. Enligt ISP:s uppfattning har Sverige tidigare under en viss tidsperiod haft en praxis av liknande slag mot diktaturer, i enlighet med vad som framgår av *bilaga 3*.

Har det under tidsperioden 1971 – nutid vid tillämpningen förekommit att hänsyn har tagits till att en stat utgör en icke-demokrati (diktatur)?

Den som läser betänkandet och som inte har ingående kunskaper i hur tillståndsprövningen går till vid ISP eller hos regeringen, eller hur den tidigare gick till när Krigsmaterielinspektionen (KMI) beredde ärenden för regeringen och ansvarigt

Yttrande	10(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

statsråd kan möjligen få intrycket av att en stats styrelseskick inte har spelat någon roll vid prövningen. Hur det förhöll sig med den saken före 1971 har ISP nyss redovisat.

Inom ramen för totalbedömningen har emellertid sådan hänsyn tagits vid ett flertal tillfällen också under tidsperioden 1971 – nutid och dessutom i ett flertal fall varit av sådan avgörande betydelse i det enskilda fallet att förfrågningarna har lett till antingen avstyrkanden eller besked från regeringen och ISP att vissa villkor, t.ex. en återgång till ett demokratiskt styrelseskick, ska vara uppfyllda innan ett företag kan påräkna utförelsetillstånd.

Det är enligt ISP:s bedömning en brist i betänkandet att kommittén inte har gått igenom de praktiska exempel på detta som förevarit under tidsperioden 1971 – nutid. En sådan genomgång hade varit av värde för kommittén eftersom den visar hur regeringen och ISP har förhållit sig till situationer där, med utredningsdirektivets ord, ”förhållandena i mottagarländerna förändras under en pågående export eller exportkontrollprocess” (s. 505).

Det kan därför vara av intresse att i all korthet göra en genomgång av denna tillämpning. Enklast synliggörs denna tillämpning genom en genomgång av praxis gentemot enskilda länder. En sådan praxis har endast varit aktuell gentemot en handfull länder under tidsperioden och särskilt i förhållande till ett land. En genomgång av det slaget kan tyvärr inte utgöra en del av detta remissvar, eftersom sådana uppgifter enligt ISP:s bedömning omfattas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eftersom det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser om uppgifterna röjs.

I allmänna ordalag skulle dock en genomgång av ovan nämnt slag ha visat att under den angivna tidsperioden vid vissa tillfällen avgörande hänsyn har tagits till om en stat har ett icke-demokratiskt styrelseskick. I praxis finns flera exempel på hur en situation då ”förhållandena i mottagarländerna förändras under en pågående export eller exportkontrollprocess” (s. 505) har tillämpats i praktiken och hur en sådan situation kan lösas ur exportkontrollsynpunkt. Detta var ett av de svåraste tillämpningsproblemen som kommittén hade att utreda, och som därför uttryckligen anges på två ställen i utredningsdirektiven (s. 505 och s. 506). Om kommittén hade undersökt detta skulle den ha kunnat konstatera att det genom praxisutveckling redan finns ett praktiskt sätt att hantera en sådan situation. Det är därför som sagt en brist i betänkandet att någon sådan undersökning inte har gjorts.

Yttrande	11(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Ett införande av ett demokratikriterium i förhållande till omstruktureringen och driften av den europeiska försvarsindustrin

Den nationella exportkontrollen av krigsmateriel har utvecklats från en i huvudsak nationell angelägenhet till en kontroll med allt högre grad av såväl regionala som internationella förpliktelser och åtaganden. Det är givet att en diskussion huruvida Sverige ska införa ett demokratikriterium måste beakta de redan existerande folkrättsliga förpliktelser som åvilar landet. Det bör klarläggas huruvida bestämmelserna i en föreslagen lagstiftning riskerar att komma i konflikt med åtaganden i enlighet med redan ingångna överenskommelser och avtal. I detta avseende uppvisar kommitténs betänkande vissa brister.

Med avseende på kapitel 3 (Exportkontrollens framväxt) är det notabelt att beskrivningen saknar referenser till de två internationella överenskommelser som Sverige ingick under 2000-talets början i avsikt att underlätta en omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin⁵. Enligt ramavtalets ingress syftar avtalet till att skapa det politiska och rättsliga ramverk som fordras för att underlätta en omstrukturering av industrin för att främja en mer konkurrenskraftig och solid teknologisk och industriell bas för den europeiska försvarsindustrin. Detta tar sig bl.a. i uttryck i en strävan att underlätta överföring av försvarsmateriel mellan fördragsparterna. Enligt artikel 6.2, rörande leveranssäkerhet, ska parterna ”vinnlägga sig om att ytterligare förenkla och harmonisera sina gällande bestämmelser och förfaranden med målsättningen att åstadkomma en obehindrad överföring av försvarsmateriel och försvarsmaterieltjänster sinsemellan.” Enligt ramavtalets bestämmelser rörande förfaranden vid överföring och export (del 3) återfinns åtaganden om att parterna ska komma överens om grundläggande principer för export till tredje land.

Då ingen av övriga fördragsslutande parter till ramavtalet tillämpar, eller har för avsikt att i närtid införa, ett demokratikriterium är det ISP:s uppfattning att frågan om förenligheten av införande av ett sådant kriterium med åtagandena under ramavtalet borde ha analyserats av kommittén. Det kan nämligen inte uteslutas att ett ensidigt införande av vad som av övriga statsparter kan ses som ett politiskt

⁵ Ramavtal mellan Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Spanien, Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Konungariket Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin, Farnborough den 27 juli 2000 (SÖ 2001:13), samt Tillämpningsöverenskommelse om förfaranden vid överföring och export mellan Republiken Frankrikes generalsekretariat för det nationella försvaret, Förbundsrepubliken Tysklands ekonomi- och arbetsministerium, Republiken Italiens utrikesministerium, Konungariket Spaniens ministerium för industri, turism och handel, Konungariket Sveriges regering och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirlands handels- och industriministerium enligt ramavtalet den 27 juli 2000 (SÖ 2001:13) om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin, London den 19 juli 2004 (SÖ 2004:62).

Yttrande	12(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

motiverat kriterium kan föranleda kritik för att inte respektera de folkrättsligt bindande åtaganden om harmonisering som Sverige åtog sig genom anslutningen till ramavtalet.

En annan brist i betänkandet tycks vara att kommittén inte har analyserat hur ett införande av det föreslagna demokratikriteriet förhåller sig till EU-rätten.

Ett införande av ett demokratikriterium i förhållande till vapenhandelsfördragets mål och syfte

En annan betydelsefull händelse för den nationella exportkontrollen av krigsmateriel utgörs av tillträdet till, och ikraftträdandet av, FN:s vapenhandelsfördrag från år 2013 (Arms Trade Treaty, ATT)⁶. Detta avtal framförhandlades under den tid kommittén var verksam och det är givet att någon tillämpningspraxis ännu inte har hunnit att utvecklas på den korta tid som gått efter ikraftträdandet. Icke desto mindre borde kommittén självständigt ha analyserat fördragets bestämmelser i ljuset av deras uppdrag. På sidan 161 anför kommittén att 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”. Någon närmare analys av förenligheten av ett demokratikriterium med fördragets bestämmelser görs inte av kommittén, utan snarare tas det för givet mot bakgrund av ovanstående citat.

Även om det inte framkommer med tydlighet kan det förmodas att kommittén har delat av en preambulär formulering i åtanke där det betonas att ”inget i detta fördrag hindrar stater från att upprätthålla och vidta ytterligare verkningsfulla åtgärder för att främja fördragets mål och syfte” (para. 12, kursivering här). Med andra ord uppställs enligt fördraget inga formella hinder mot att statsparterna vidtar ytterligare åtgärder under förutsättning att dessa kan anses främja fördragets mål och syfte. Denna preambulära paragraf bör givetvis analyseras i ljuset av fördragets materiella bestämmelser som närmare anger dess mål och syfte (dvs. artikel 1). Vapenhandelsfördragets mål är att åstadkomma strängast möjliga gemensamma internationella normer för att reglera eller förbättra regleringen av den internationella handeln med konventionella vapen, samt att förhindra och eliminera den olagliga handeln med konventionella vapen samt att förhindra deras avledning. Detta med syfte att bidra till internationell och regional fred, säkerhet och stabilitet, minska mänskligt lidande samt att främja samarbete, öppenhet och ansvarsfullt agerande av statsparterna i den internationella handeln med konventionella vapen. Det kan således konstateras att främjandet av demokratiskt styrelseskick inte ingår i vapenhandelsfördragets mål och syften.

⁶ Fördraget trädde i kraft den 24 december 2014. Vapenhandelsfördraget i officiell svensk översättning återges i prop. 2013/14:190, s. 65.

Yttrande	13(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Artikel 1 bör även läsas i ljuset av bestämmelsen i artikel 5.1 om att varje statspart ”ska genomföra detta fördrag på ett konsekvent, objektivt och icke-diskriminerande sätt, med beaktande av de i fördraget nämnda principerna”. De principer som åsyftas finns återgivna i den preambulära delen av fördraget. I uppräknningen återfinns bl.a. principen om icke-ingripande i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet, i enlighet med artikel 2 stycke 7 i Förenta nationernas stadga (den s.k. ’non-interventionsprincipen’). Denna sedvanerättsliga princip har tolkats som ett hinder för såväl organisationen FN, som dess medlemsstater, att intervensera i frågor som väsentligen faller inom en annan stats egen behörighet. En sådan fråga utgörs av val av styrelseskick⁷. Det noterades redan i kommitténs utredningsdirektiv, vilket även konstateras i kommitténs betänkande (kapitel 12), att det i dag inte föreligger någon otvetydig rätt till demokratiskt styrelseskick enligt folkrätten. Kommittén noterar helt korrekt att ”[f]rågan om en stats statsskick 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” (sid. 323). Mot denna bakgrund är det notabelt att kommittén underlåter att analysera relevanta bestämmelser i vapenhandelsfördraget med direkt bäring på fullgörandet av deras utredningsuppdrag. Det kan nämligen inte uteslutas att ett införande av ett demokratikriterium i nationell lagstiftning skulle kunna angripas av en annan statspart under vapenhandelsfördraget som en diskriminerande åtgärd som saknar stöd i fördragets materiella bestämmelser. Denna frågeställning borde enligt ISP:s uppfattning ha utretts mera grundligt av kommittén.

Regeringen måste klargöra om kommitténs förslag till demokratikriterium utgör ett villkorligt eller ett ovillkorligt hinder

I de svenska riktlinjerna har sedan 1971 de villkorliga hindren uttryckts genom att dessa föregås av hjälpverbet ”bör” medan de ovillkorliga hindren har uttryckts genom att dessa föregås av hjälpverbet ”ska”. Denna systematik är grundläggande för att tillämparen, dvs. regeringen eller ISP (med stöd av EKR), ska få ledning vid tillämpningen och att den som ansöker om tillstånd, dvs. försvarsindustrin och vissa statliga myndigheter ska ha en rimlig förutsägbarhet. Dessutom är det i upplysande syfte viktigt med denna systematik för att allmänheten och riksdagen ska veta vad som i huvudsak gäller vid tillståndsprovningen. Tyvärr har kommittén i den föreslagna texten avseende ett demokratikriterium inte tagit hänsyn till den nämnda systematiken. Det är enligt ISP:s uppfattning en brist i betänkandet.

⁷ Simma B. (red.) The Charter of the United Nations—A Commentary, 2:a uppl. Oxford University Press, 2002, Vol. I, s. 148 och följande.

Yttrande	14(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Exakt vad det är som kommittén har kommit fram till när det gäller framtida export till icke-demokratier är nämligen oklart.

På s. 356–357 uttalar kommittén följande.

”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. Exportkontrollrådet ska alltid rådfrågas i sådana ärenden.”

På s. 397–398 föreslår kommittén att hinder avseende mänskliga rättigheter och demokratisk status införs i riktlinjerna, enligt följande.

”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.”

Eftersom kommittén utan närmare motivering har frångått den sedan lång tid tillbaka rådande användningen av hjälpverben ”bör” och ”ska” för att beskriva om hindret i fråga är villkorligt eller ovillkorligt uppkommer självfallet frågeställningen hur ovan citerade uttalanden i praktiken ska tolkas.

För de stater som inte har grava brister i sin demokratiska status, utan som i stället befinner sig inom den ram som kommittén anger med uttalandet ”ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas”, ger enligt ISP:s bedömning en tolkning av ordalydelsen vid handen att tillstånd till sådana stater inte ”bör” beviljas, dvs. ett villkorligt hinder.

Enligt ISP:s bedömning ger en tolkning av ordalydelsen av citaten – ”ifall det förekommer ... grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd” och ”enligt kommitténs uppfattning står det inte i överensstämmelse med svensk utrikespolitik att tillstånd beviljas till en sådan stat” – vid handen att tillstånd till stater där det förekommer grava brister i den demokratiska statusen inte ”ska” beviljas, dvs. ett ovillkorligt hinder.

Yttrande	15(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Mot en sådan bokstavstrogen tolkning av uttalandena talar emellertid främst två aspekter som vid en teleologisk tolkning av uttalandena talar i en annan riktning. För det första har ledamoten Lars Ohly (V) reserverat sig mot den skrivning som finns på s. 356–357 enligt följande.

”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.’”

Vid den presskonferens som anordnades i samband med att betänkandet presenterades uttalade sig för det andra flera av ledamöterna i kommittén på ett sätt som antyder att den skrivning som de flesta av dem enats om skulle tolkas som ett villkorligt hinder. En totalbedömning skulle enligt ledamöterna fortfarande göras i det enskilda fallet även om det förekom grava brister i en stats demokratiska status.

Enligt ISP:s bedömning är det en brist i betänkandet att de citerade uttalandena inte håller sig till den systematik i riktlinjerna som förevarit åtminstone sedan 1971. I den fortsatta beredningen bör regeringen uttala sig om den anser att de citerade uttalandena innebär ett villkorligt eller ovillkorligt hinder mot att tillstånd beviljas genom användning av hjälpverben ”bör” och ”ska”. Om detta inte klargörs riskerar tillämpningen att försvåras och det finns en risk att såväl regeringen som ISP vid bedömningen av det enskilda fallet inte kommer att förstå vad det är som gäller.

För det fall den föreslagna texten utgör ett ovillkorligt hinder uppkommer frågan om denna tolkning gäller även vid följdleveranser. Texten anger inga undantag för följdleveranser utan kommittén uttalar ”enligt kommitténs uppfattning står det inte i överensstämmelse med svensk utrikespolitik att tillstånd beviljas till en sådan stat”. Andra uttalanden av kommittén och det faktum att kap. 15 ”Kommitténs förslag gällande följdleveranser” inte nämner något om detta gör emellertid att ISP trots ordalydelsen tolkar kommittén som att följdleveranser inte ska omfattas av det ovillkorliga hindret (för det fall det är fråga om ett sådant...). Att förslaget inte gäller följdleveranser till exportörer som godkänts före den föreslagna ändringen ”träder i kraft” framgår redan av direktivet.

I den fortsatta beredningen bör därför regeringen klargöra huruvida demokratikriteriet utgör ett villkorligt eller ovillkorligt hinder och, för det fall det utgör ett ovillkorligt hinder, huruvida följdleveranser omfattas av det ovillkorliga hindret.

Yttrande	16(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Kommer kommitténs förslag till demokratikriterium att fungera vid tillämpningen?

I kapitel 12 (Demokrati och icke-demokrati) förklarar kommittén att 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” (s. 310).

Någon slutsats kommer dock aldrig i det avseendet i kapitlet. Det sista avsnittet (avsnitt 12.7.5) talar i stället om att ett demokratimått inte är ett tillförlitligt sätt att bedöma en stats demokratiska status.

I avsnitt 12.5 anges i och för sig att även om det inte finns en allmänt accepterad definition av demokrati finns det kriterier som utgör en förutsättning för demokrati och att det finns en relativt bred enighet bland statsvetare vilka dessa grundkriterier är. Därefter listas statsvetaren Robert Dahls kriterier.

Avsikten med kapitlet, dvs. om det går 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, har kommittén dock inte lyckats slutföra.

I kap. 14 (Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna) utvecklar kommittén sitt förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna. Med hänsyn till att kommittén inte har lyckats med sin avsikt i kapitel 12 att utreda om det går att ta fram överväganden som möjliggör att avgöra ”huruvida en stat är att betrakta som demokratisk respektive icke-demokratisk” är det med viss förvåning som läsaren i kapitel 14 tar del av betänkandets förslag till hur sådana överväganden bör göras.

I avsnitt 14.3 anger kommittén de baskriterier utifrån vilka en bedömning ska göras av en stats demokratiska status. Dessa är identiska med Robert Dahls kriterier. Dessutom anger kommittén att bedömningen även kan utgå från de element som FN:s Generalförsamling har angett i en resolution. Därutöver anger kommittén i avsnitt 14.3 (s. 354–355) ett antal ytterligare kriterier som bör beaktas.

Det enda skäl som kommittén anger till varför baskriterierna bör användas är att en bedömning ”lämpligen” bör göras utifrån dessa (s. 353). Någon motivering eller analys till varför just dessa element har valts och varför just de bör användas ger inte kommittén. Inte heller när det gäller de kriterier som finns i resolutionen från FN:s Generalförsamling lämnar kommittén någon egentlig motivering till varför just dessa har valts eller bör användas. Endast när det gäller kvinnors, barns och

Yttrande	17(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

minoritetens rättigheter finns ett skäl och en motivering till varför dessa bör ingå i kriterierna (s. 355).

Frågan är om de angivna baskriterierna och kriterierna är användbara i praktiken? Att de är användbara i fall som är uppenbara åt ettdera hållet står klart, t.ex. å ena sidan Nordkorea och å andra sidan Norge. Frågan är dock om kriterierna över huvud taget ger särskilt mycket vägledning vad gäller sådana stater som befinner sig i ett slags semi-status (halvdemokratier), där vissa friheter tillåts för medborgarna medan andra friheter förvägras dessa. Av tidsbristsskäl har ISP inte närmare kunnat undersöka vilken ledning kriterierna ger i sådana fall. Klart står dock enligt ISP:s bedömning att varje sådan undersökning är tidskrävande och kräver kompetent statsvetenskaplig och statsrättslig expertis.

I de kriterier som kommittén anger i avsnitt 14.3 (s. 354) finns också ett antal motsägelsefulla och motstridiga uppgifter. I punkt 2 på s. 354 anger kommittén ”medborgarnas rätt att...”. I punkten 3 på samma sida anger kommittén ”...*folkets* vilja...”. På samma sida anger kommittén 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”. Frågan är vad kommittén egentligen menar? Avses baskriterierna eller kriterierna endast kräver att medborgarna i landet får delta i det politiska livet, bl.a. genom fri rösträtt i fria och rättvisa val, eller ska varje individ som befinner sig inom det landets territorium ges dessa rättigheter? Har sådana skillnader någon betydelse vad gäller en stats demokratiska status och i så fall vilka?

Kommittén anger i kap. 14 inget om vem som ska göra analysen av en stats demokratiska status. Kommitténs uppfattning tycks dock vara att såväl ISP som Regeringskansliet (UD) bör kunna göra sådana analyser. Detta kan utläsas i kap. 21. (Konsekvensbeskrivning, avsnitt 21.3 (s. 462) där kommittén anger att ”avseende förslaget att införa ett demokratikriterium ... bedöms detta kräva att extra handläggarresurser tillförs ISP”. ISP håller med kommittén om detta. För att ISP ska kunna utföra den analys och den tillståndsprovning som det nya demokratikriteriet innebär är det enligt myndighetens uppfattning nödvändigt att tillräckliga resurser för att göra en provning av det slaget tillförs myndigheten.

I utredningsdirektivet anges att en grundläggande förutsättning för att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater är att ”det går att klargöra hur bedömningen ska göras som slår fast vilka länder som bör omfattas av en sådan skärpning” (s. 505). Kommittén klargör emellertid ingenting när det gäller vilka tillförlitliga källor som bör användas för att komma fram till en stats demokratiska

Yttrande	18(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

status. Detta är naturligtvis en brist i betänkandet. I kapitel 12 har demokratimåttén dömts ut som subjektiva och otillförlitliga. Slutsatsen kan därför dras att dessa inte bör användas. Vilka källor är tillförlitliga och hur ska de viktas mot varandra? Ska ISP endast utgå från ambassadrapporterna och UD:s bedömningar eller finns det andra källor som anses vara tillförlitliga? Det vore en fördel om detta klargjordes i det kommande arbetet i Regeringskansliet.

ISP anser att det är tveksamt om kommitténs förslag till demokratikriterium kommer att fungera vid tillämpningen. Som nämnts har ISP av tidsbrist skäl inte närmare kunnat undersöka vilken ledning kriterierna ger vad gäller sådana stater som befinner sig i ett slags semi-status (halvdemokratier), där vissa friheter tillåts för medborgarna medan andra friheter förvägras dessa. Klart står dock enligt ISP:s bedömning att varje sådan undersökning är tidskrävande och kräver kompetent statsvetenskaplig och statsrättslig expertis. För att ISP ska kunna utföra den analys och den tillståndsprovning som det nya demokratikriteriet innebär är det enligt myndighetens uppfattning nödvändigt att tillräckliga resurser för att göra en provning av det slaget tillförs myndigheten. Under förutsättning att dessa resurser tillförs ISP är myndigheten beredd att pröva om kommitténs förslag till demokratikriterium kommer att fungera vid tillämpningen.

På vilket sätt bör ett införande av ett demokratikriterium i praxis äga rum?

Riktlinjerna utgör en sammanställning av praxis⁸. Som kommittén har angett sker också en utveckling av riktlinjerna genom praxis (s. 142). Kommittén uppger på flera ställen i betänkandet att riktlinjerna inte bör ha författningsstatus eftersom tillståndsprovningen ska bygga på politiska avvägningar (se t.ex. s. 367 och s. 372)⁹.

⁸ På s. 141 i betänkandet påstår kommittén att ISP tillämpar och har tillämpat riktlinjerna som om de har författningsstatus. Det är enligt ISP:s uppfattning inte korrekt. Kommittén hänvisar för det första till SOU 1999:38 s. 10 men i det betänkandet uttalas inte något sådant. I stället uttalas följande. ”I praktiken är riktlinjerna det vägledande dokumentet vid ISP:s handläggning. De är vägledande vid provningen i ärenden om tillstånd till krigsmaterielexport enligt lagen och förordningen om krigsmateriel”. Kommittén har således tolkat den skrivningen felaktigt. Kommittén hänvisar för det andra till KRUT (SOU 2005:9 s. 199). KRUT har faktiskt angett att ”å andra sidan tillämpas riktlinjerna av ISP som om de verkligen hade författningsstatus”. Detta uttalande är märkligt. ISP håller inte med om vad KRUT uttalar, vilket tydligt framgår i ISP:s yttrande till kommittén avseende praxisutvecklingen. ISP skriver i yttrandet att riktlinjerna kan utvecklas genom praxis och att så också har skett. På s. 142 i betänkandet anger kommittén att ISP anser att riktlinjerna utgör praxis. Detta upprepas på s. 377 i betänkandet (i en fotnot).

⁹ Att kommittén ändå föreslår författningsstatus för vissa och delar av riktlinjerna är med hänsyn till kommitténs flersidiga argumentering mot att så sker bristfälligt. Som framgår senare i detta remissvar avstyrker ISP att riktlinjerna ges författningsstatus.

Yttrande	19(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Kommittén har endast rudimentärt berört på vilket sätt de ”nya” riktlinjerna om demokratikriterium bör införas i tillämpningen¹⁰. Att regeringen bör presentera riktlinjerna för riksdagen som därmed bereds tillfälle att lämna synpunkter på dessa, på det sätt som skedde 1971 och 1992, tycks emellertid vara kommitténs förslag eftersom kommittén på s. 372 anger att ”de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen bör återges i särskilda riktlinjer, vilka inte ges författningsstatus, men jämväl får riksdagens godkännande.”

ISP anser, liksom kommittén, att riksdagen bör beredas tillfälle att få ta del av och lämna synpunkter på de riktlinjer som regeringen anser bör ligga till grund för en framtida praxis.

En viktig skillnad i jämförelse med när 1971 års riktlinjer och 1993 års riktlinjer skulle börja användas i praktiken (även om dessa till stora delar endast var preciserade och förtydligade i förhållande till äldre riktlinjer och inte ”nya”) är att det vid den tidpunkten var regeringen och ansvarigt statsråd¹¹ som beviljade tillstånd. Regeringen beviljade tillstånd för det fall ärendena var av större vikt eller i principiella ärenden. I den mån riktlinjerna var nya kunde dessa således tillämpas på en gång eftersom regeringen genom prövning av enskilda fall under s.k. konstitutionellt ansvar kunde utveckla praxis så att den överensstämde med de nya riktlinjerna.

En liknande lösning i dag är i princip inte möjlig. Efter det att riksdagen har gett sin syn på de riktlinjer avseende det demokratikriterium som regeringen anser bör ligga till grund för tillståndsprövningen bör i stället praxisförändringen enligt ISP:s bedömning genomföras enligt följande.

¹⁰ För det fall riksdagen och regeringen – trots ISP:s och säkerligen flera andra remissinstansers avstyrkanden i detta avseende – anser att vissa och delar av riktlinjerna bör få författningsstatus innebär detta att (vissa och delar av) riktlinjerna blir norm. Därmed kommer det nya demokratikriteriet att införas när den nya lagstiftningen träder i kraft. En sådan lösning aktualiserar dock de problem som kommittén tar upp med författningsstatus – men som den till slut utan analys ändå de facto bortser från – t.ex. om besluten ska kunna överklagas, att den politiska dimensionen försvinner från dessa ärenden och varför i så fall inte försök bör göras att i författning nedteckna alla riktlinjer. (Ytterligare frågor som i så fall behöver besvaras är om det i så fall krävs en specialdomstol för sådana överklaganden, hur många överklagandeinstanser som är lämpliga att ha och om regeringen över huvud taget bör finnas kvar som möjligt beslutsorgan).

¹¹ I rutan på s. 165 uttalar kommittén att ”tidigare var det regeringen som prövade alla tillståndsärenden”. Det är inte korrekt. De flesta ärenden prövades av ansvarigt statsråd (ca 2 000 ärenden per år) medan regeringen prövade några hundra ärenden per år, se t.ex. prop. 1995/96:31 s. 21. Felet upprepas delvis på s. 166 i betänkandet. Dessutom läggs ännu ett fel till genom följande citat. ”Tidigare var det regeringen – huvudsakligen genom krigsmaterielinspektören – som prövade alla tillståndsärenden avseende exportkontrollen av krigsmateriel”.

Yttrande	20(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Alla ärenden enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML) anhängiggörs i dag hos ISP¹². Enligt 1 a § andra stycket KML ska inspektionen med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt.

ISP ser framför sig att myndigheten – efter det att riksdagens behandling av frågan är klar – under de första åren till regeringen måste lämna över ett antal ärenden av principiell betydelse som rör exportförfrågningar från industrin till både stater som har grava brister i sitt demokratiska styrelseskick och stater som har brister i sitt demokratiska styrelseskick och som utgör ett slags semidemokratier. Antalet ärenden som av den anledningen bör överlämnas till regeringen är svårt att beräkna och beror förstås till syvende och sist på vilka ärenden som industrin anhängiggör hos ISP men uppskattningsvis borde under det första året ca 10–20 ärenden överlämnas, under det andra året ca 5–15 ärenden överlämnas och under det tredje året ca 3–10 ärenden överlämnas. Efter tre år bör den nya tillämpningen ha satt sig och praxis bör vid det laget vara tydlig. Behovet av att överlämna ärenden bör av det skälet vara betydligt mindre efter tre år. Samtidigt förändras världen varje dag och en situation i en stat eller en region som förefaller vara statisk kan snabbt förändras. Av den anledningen kan det möjligen också efter tre år finnas anledning att lämna över ett fåtal ärenden per år till regeringen.

Senast efter ungefär tre år bör regeringen kunna återkomma till riksdagen med en redogörelse för att riksdagens intention med ett införande av ett demokratikriterium i praxis har förverkligats¹³.

Vilket genomslag kommer kommitténs förslag att få i praxis?

Vilket genomslag kommitténs förslag kommer att få i praxis är naturligtvis beroende av om demokratikriteriet utgör ett villkorligt eller ovillkorligt hinder samt, för det fall det utgör ett villkorligt hinder, vilken vikt som tillmäts demokratikriteriet vid

¹² Enligt 1 a § tredje stycket får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen. En teoretisk möjlighet finns att regeringen identifierar de länder som den t.ex. anser har grava brister i sin demokratiska status och genom föreskrift anger att samtliga ärenden som rör export till dessa länder ska prövas av regeringen. Mot en sådan lösning talar dels kommitténs uttalanden att regeringen inte regelmässigt delar in stater i demokratier respektive icke-demokratier (se s. 406), vilket kan medföra oönskade utrikespolitiska förvecklingar med staten i fråga, dels att Regeringskansliet (UD) i dag vare sig är dimensionerat eller har ett ärendehanteringssystem för att hantera en sådan ärendetillströmning. Att regeringen skulle välja en sådan lösning får därför anses osannolikt.

¹³ Om riksdagen, efter regeringens förslag, mot förmodan skulle besluta att i lag införa den av kommittén föreslagna bestämmelsen om vilka riktlinjer som ska beaktas vid tillståndsprövningen skulle detta enligt ISP:s bedömning i princip inte göra någon skillnad när det gäller hur många ärenden som ISP skulle behöva överlämna till regeringen.

Yttrande	21(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

totalbedömningen i det enskilda fallet. Nedanstående bedömningar är därför generella och givetvis ytterst preliminära.

Enligt ISP:s bedömning kommer den praxisförändring som kommittén föreslår när det gäller ett införande av ett demokratikriterium förmodligen inte att ha sitt största genomslag gentemot de länder där regeringen och ISP redan mellan tidsperioden 1971 – nutid har beaktat hurivida landet utgör en diktatur eller har ett demokratiskt styrelseskick. I dessa fall finns redan en utarbetad praxis.

Enligt ISP:s bedömning får förslaget förmodligen inte heller sin största betydelse i förhållande till sådana stater till vilka Sverige under lång tid har exporterat krigsmateriel och som, enligt de kriterier som kommittén föreslår, utgör antingen stater som i och för sig har ett demokratiskt styrelseskick men där demokratin är relativt ny eller bräcklig eller sådana stater som har ett slags semi-demokratiskt styrelseskick.

Störst genomslag får förmodligen praxisförändringen i stället i förhållande till de länder som aldrig har haft något som liknar ett demokratiskt styrelseskick. I denna kategori av stater utgör flertalet sådana som Sverige aldrig i modern tid har exporterat krigsmateriel till. En del stater i denna kategori utgör emellertid stater till vilka Sverige i modern tid har exporterat krigsmateriel. Gentemot de senare länderna har främst marin materiel (såväl krigsmateriel för strid, KS, som övrig krigsmateriel, ÖK) och luftburen materiel som utgör ÖK exporterats. Ett införande av ett demokratikriterium får därför i förhållande till dessa länder förmodligen störst genomslag när det gäller framtida export av marin och luftburen materiel. För landmateriel och för luftburen materiel som utgör KS får förslaget förmodligen inte lika stor betydelse, eftersom praxis redan är negativ när det gäller export av sådan materiel till länderna i den kategorin.

Följdleveranser (kap. 13 och 15)

Enligt direktivet hade kommittén i uppgift att, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte, pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa samt att analysera konsekvenserna av förslaget. Kommittén noterar inledningsvis i kapitel 9 att kritik har riktats mot tolkningen av vad som utgör en följdleverans och att enligt kritikerna ”har följdleveransbegreppet tolkats alltför extensivt och generöst”. Några konkreta exempel på hur begreppet har tolkats på ett extensivt och generöst sätt ges dock inte av kommittén, vilket är en brist i kommitténs resonemang. Vidare anges vid flera tillfällen i kapitel 11 att en följdleverans ska prövas som vilket annat utförelseärende och att det således inte är självklart att en ansökan om utförelsetillstånd ska beviljas

Yttrande	22(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

på grund av att det är fråga om en följdleverans. Detta är enligt ISP en självklarhet, men det faktum att formuleringen återkommer på flera ställen i kommitténs betänkande föranleder frågan huruvida kommittén har haft missvisande information som grund för sitt ställningstagande. Avseende såväl tolkning som praxis av följdleveransbegreppet borde ISP ha beretts tillfälle att inför kommittén klarlägga den praxis som tillämpas av myndigheten så att missförstånd kring tillämpningen i praktiken hade kunnat undvikas.

Frågan om en extensiv tolkning av följdleveransbegreppet är inte ny, utan aktualiserades för nästan 20 år sedan i Konstitutionsutskottet. Inför KU:s beredning presenterade den nyligen inrättade Inspektionen för strategiska produkter en redovisning av exempel på de följdleveranssituationer som utvecklats i praxis under den tid frågorna hanterades i regeringen. Denna redovisning identifierade tio situationer där följdleveransbegreppet ansågs tillämpligt. Som en konsekvens av att KU i sitt granskningsbetänkande uttalade att ”utskottet tycker sig kunna konstatera att följdleveransbegreppet tenderar att glida i betydelse över tiden, varigenom innehållet och tillämpningen förändras”¹⁴ har ISP strävat efter att hålla sig till de tio situationerna som beskrevs 1996. Det problem som KU beskrev för nästan 20 år sedan föreligger därmed i praktiken inte i dag. Vad som däremot föreligger är en likaledes lång och konsekvent praxis.

Det noteras av kommittén i avsnitt 11.4, med hänvisning till förarbetena till KML, att anledningen till den positiva presumptionen för följdleveranser är intresset av att bibehålla trovärdigheten i förhållande till köpare av svensk krigsmateriel (leveranssäkerhet) samt att tillgodose försvarsindustrins intresse av förutsägbarhet. ISP vill göra gällande att ytterligare en relevant faktor bör beaktas, nämligen det faktum att försvarsindustrin har diversifierats och internationaliserats vilket medfört ett betydligt större beroende för Sveriges egen del av kontinuerliga leveranser av krigsmateriel. Detta har inte beaktats av kommittén.

Utan att företa någon egentlig analys av nuvarande praxis kring tillämpningen av följdleveransbegreppet konstaterar kommittén att tolkningen blivit alltför ”vidlyftig” och för att legitimera en fortsatt presumtion för följdleveranser bör tolkningen av begreppet göras snävare. Kommittén föreslår därför att en ny ”regel” om följdleveranser ska införas i riktlinjerna med följande lydelse: ”Tillstånd bör beviljas till följdleveranser. Med följdleveranser avses utförsel av reservdelar, ammunition samt andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel” (s. 360).¹⁵ Innebörden av detta skulle vara att fem av de idag tio

¹⁴ 1996/97:KU25 s. 39 ff.

¹⁵ Inspektionens övergripande synpunkt när det gäller ansatsen att ändra tillämpningen genom förändringar i riktlinjerna utan att först ändra praxis har redovisats tidigare (se s. 18–20).

Yttrande	23(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

erkända följdleveranssituationerna skulle utgå. Det är givetvis inte helt oproblematiskt att föreslå så omfattande förändringar utan någon närmare analys kring behovet och effekterna av förändringen. Kommitténs uppgift enligt direktivet var att mot bakgrund av utredningens övergripande syfte, dvs. att lämna förslag till skärpningar av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater, pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser. I denna del kan det konstateras att kommitténs förslag går betydligt längre än direktivet eftersom ändringen träffar alla följdleveranssituationer alldeles oavsett vilket styrelseskick mottagarstaten har. Kommitténs konsekvensanalys i denna del är knappast tillfredsställande då den baseras på ett spekulativt resonemang om att 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” (s. 365). Det kan definitivt inte uteslutas att även fullt demokratiska stater väljer bort svensk materiel med hänvisning till den signifikanta begränsning av leveranssäkerheten som är konsekvensen av kommitténs förslag. Det är även svårt att se hur ett sådant ”förtydligande” skulle medföra att ”den trovärdighet som Sverige och svenska företag i dag åtnjuter på den globala marknaden som en tillförlitlig samarbetspartner kan bestå”. Snarare kan effekten bli den diametralt motsatta.

ISP noterar även att en viktig begränsning i dagens följdleveransbegrepp synes ha försvunnit i kommitténs förslag utan någon närmare motivering varför. Under rådande riktlinjer är det ett villkor för att en följdleveranssituation överhuvudtaget ska kunna uppstå att materielen exporterats från Sverige med vederbörligt tillstånd. Kommitténs förslag till ny regel angående följdleveranser saknar en referens till detta villkor.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts *avstyrker* ISP kommitténs förslag om när en följdleverans ska anses vara för handen (s. 359, andra stycket i rutan). När det gäller kommitténs förslag att en prövning alltid ska ske i det enskilda fallet och att det vid tillståndsprövningen ska beaktas om situationen i den mottagande staten avsevärt har försämrats i förhållande till hur situationen var när det ursprungliga beslutet beviljades konstaterar ISP att detta redan sker i dag. Kommitténs förslag i detta avseende borde därför inte ha varit med i rutan på s. 359 under rubriken ”förslag” utan under rubriken ”bedömning” och då som ett konstaterande att den prövning som i detta avseende redan i dag sker bör kvarstå. När det gäller kommitténs förslag att EKR bör rådfrågas i ärenden där en skälighetsbedömning ska göras huruvida en viss utförsel ska betraktas som en följdleverans anser ISP att så inte bör ske till sådana länder där tillstånd ändå skulle ha beviljats, dvs. till de etablerade mottagarländerna.

Yttrande	24(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Exportkontrollregelverkets ramverk (kap. 16)

Utarbetandet av kapitel 16, ”Exportkontrollregelverkets ramverk”, ingick enligt ISP:s bedömning inte uttryckligen i kommitténs utredningsdirektiv. Inte heller ingick enligt ISP:s bedömning uttryckligen att lägga fram förslag som rör exportkontrollregelverkets ramverk i kommitténs utredningsdirektiv. Detta har också kommittén insett och anger att ”i kommitténs uppdrag ingår inte att lägga fram nya riktlinjer” (s. 368).

ISP anser i och för sig att kommitténs försök att göra en struktur av det nuvarande exportkontrollregelverket är lovvärt. ISP anser dock att det finns ett behov av att på ett djupare sätt än vad kommittén har gjort undersöka om det t.ex. går att samla de tre olika riktlinjedokumenterna (de svenska riktlinjerna, rådets gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel och FN:s vapenhandelsfördrag) i ett och samma dokument.

ISP förordar att en särskild utredare med experter och sakkunniga knutna till sig bör tillsättas för att utreda hur detta lämpligast bör ske. En sådan utredare skulle också kunna få i uppdrag att utreda fler frågor som regeringen anser behöver ytterligare belysning inom krigsmaterielområdet (jfr t.ex. s. 102–103 i betänkandet).

När det gäller de ändringar i riktlinjerna som kommittén föreslår i kap. 16, utöver införandet av ett demokriterium, har myndigheten följande kommentarer.

Grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter

Kommittén diskuterar i kap. 16 det villkorliga hindret, enligt de nationella riktlinjerna, om att tillstånd till utförelse av krigsmateriel, eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, ”bör inte lämnas om det avser stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer”. Kommittén noterar att formuleringen omfattande och grova innebär att inte varje kränkning av mänskliga rättigheter skulle innebära att det villkorliga hindret kan anses uppfyllt, utan att det föreligger en tröskel som måste passeras innan detta hinder kan anses vara för handen. Begreppsparet ’grova’ och ’omfattande’ används på ett kumulativt sätt i riktlinjerna, vilket medför att kränkningarna måste vara såväl av allvarlig art som att uppvisa en grad av systematik. Kommittén noterar dock att det kan konstateras att ”begreppet grova kränkningar, enskilt eller tillsammans med omfattande, inte har definierats i statspraxis”. Detta är dock inte en helt korrekt analys, då begreppsparet har varit föremål för precisering av såväl Förenta

Yttrande	25(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Nationerna som enskilda stater¹⁶. Även om begreppet inte getts någon allmänt vedertagen och heltäckande legaldefinition framträder en bild som klart fokuserar på brott mot person, vilket även är den tolkning som reflekteras i ISP:s redovisning till kommittén av myndighetens praxis. Icke desto mindre framför kommittén kritik mot tillämpningen av kriteriet som anförs vara alltför ”återhållsam och snäv” (s. 395). Enligt kommitténs uppfattning 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 medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella” (s. 397). Denna tolkning, som inte står i samklang med hur begreppen tolkats i praxis och doktrin, skulle medföra en markant utökning av ISP:s prövning. Mot denna bakgrund anser ISP att en mera fullödig analys som kan anses motivera denna slutsats borde ha gjorts av kommittén.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund en skärpning av formuleringen i de nationella riktlinjerna som enligt deras förmenande skulle innebära att tröskeln för dess tillämplighet sänks genom att begreppet allvarliga ersätter begreppet grova. Ett ytterligare motiv till ändringen skulle vara att bringa begreppen i riktlinjerna i samklang med de internationella förpliktelser som Sverige iklätt sig på exportkontrollens område. Samtidigt noterar kommittén att statspraxis uppvisar att begreppen grova och allvarliga används synonymt. Kommittén föreslår således att hindret avseende mänskliga rättigheter formuleras enligt följande: ”Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter /.../ utgör det hinder för beviljande av tillstånd (s. 397–398)”.

ISP är dock av den uppfattningen att den föreslagna formuleringen inte kommer att innebära någon substantiell förändring i förhållande till den situation som råder i dag. Begreppen allvarliga och grova har en synonym betydelse i statspraxis, så i den bemärkelsen kan det ifrågasättas huruvida den föreslagna förändringen medför någon reell skillnad. Vad som däremot är notabelt är att kommittén bibehåller det kumulativa elementet i att kränkningarna ska vara såväl allvarliga som omfattande. Det är svårt att se att detta förslag skulle innebära någon skärpning i förhållande till formuleringen i dagens riktlinjer.

ISP vill även återigen framhäva behovet av stringens och ett bibehållande av nuvarande systematik när det gäller föreslagna formuleringar till ändrade riktlinjer. Kommittén anger att allvarliga och omfattande kränkningar utgör ett hinder – men preciserar inte huruvida detta hinder är villkorligt eller ovillkorligt.

¹⁶ Jfr. Damrosch, L.F. 'Gross and Systematic Human Rights Violations' i: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, on-line version, 29 oktober 2015. Se även professor Iain Camerons underlag till kommittén, bilagedelen, s. 656 ff.

Yttrande	26(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

I den föreslagna texten till riktlinje om mänskliga rättigheter och demokratisk status anges att den mottagande statens respekt för medborgerliga och politiska rättigheter utgör ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Det skulle med andra ord vara fråga om att på folkrättslig grund avgöra huruvida staten i fråga respekterar sina internationella åtaganden. En fråga som infinner sig här är mot vilken rättslig grund denna bedömning ska göras. Kommittén förefaller basera sitt resonemang runt mänskliga rättigheter på premissen att dessa är universellt tillämpbara och, underförstått, har en närmast sedvanerättslig status under folkrätten. Det måste dock ses som ett förenklat synsätt.

I de flesta fall måste bedömningen huruvida ett land kränker sina folkrättsliga förpliktelser ta som sin utgångspunkt huruvida det relevanta internationella avtalet är i kraft i förhållande till staten i fråga. Även om flera av de centrala internationella instrumenten på området mänskliga rättigheter åtnjuter en bred anslutning, så är det icke fallet att dessa har uppnått universalitet. Avseende den mest centrala konventionen på området, nämligen 1966 års Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42), är det ett 30-tal länder (inklusive Saudiarabien) som alltså inte har anslutit sig till konventionen. Frågan som infinner sig här är således hur kriteriet ska tillämpas vis-à-vis de stater som inte har anslutit sig till de relevanta instrumenten.

Politik för global utveckling (PGU)

Enligt kommittédirektivet ska KEX redovisa hur Sveriges politik för global utveckling (hädanefter PGU) har omvandlats i praxis och om denna praxis har utvecklats över tid. I den proposition som lanserade PGU hänvisas till behovet av transparens när det gäller internationell vapenhandel och att den restriktiva nationella lagstiftningen för svensk krigsmaterielexport utgör ett viktigt instrument härför¹⁷. Det är korrekt som kommittén anför att den första återrapporteringen till riksdagen anger att krigsmaterieexporten ska ske på ett sådant sätt som inte motverkar en rättvis och hållbar global utveckling. Samtidigt väljer kommittén att bortse från regeringens tydliga angivelse att tillståndsprövningen har att ”beakta den hållbara utvecklingen i mottagarlandet, i enlighet med EU:s uppförandekod för vapenexport”¹⁸. Även efterföljande skrivelser till riksdagen tar utgångspunkt i att bedömningen av hur vapenimport kan påverka förutsättningarna för hållbar utveckling i mottagarländerna ska baseras på den av EU år 2008 antagna gemensamma ståndpunkten för vapenexport (kriterium 8).¹⁹ Någon redovisning av praxis görs dock inte av kommittén, som i stället väljer att okritiskt citera en icke-

¹⁷ Prop. 2002/03:122, s. 35.

¹⁸ Skr. 2007/08:89, s. 38.

¹⁹ Skr. 2009/10:129, s. 53. Jfr även skr. 2011/12:167, s. 52.

Yttrande	27(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

statlig organisations samstämmighetsindex enligt vilket Sverige hamnar på sista plats p.g.a. export till fattiga och odemokratiska stater. Någon närmare information om vilka dessa mottagare är ges inte av kommittén.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén 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 politiken för global utveckling. En notabelt brist i kommitténs resonemang är dock att den tycks helt bortse från den prövning som görs redan i dag vid ISP med utgångspunkt i kriterium 8 i EU:s gemensamma ståndpunkt. Något resonemang kring varför den nuvarande ordningen inte skulle vara tillfyllest förs ej av kommittén. Inspektionen vill dock klarlägga att den, såsom förvaltningsmyndighet under krigsmaterielagen, måste basera sina ställningstaganden på mera precisa formuleringar än de som återges i de dokument som lägger fast den svenska politiken för global utveckling. Mot denna bakgrund avstyrker ISP kommitténs förslag angående en komplettering av riktlinjerna med en generell hänvisning till PGU.

Ökad öppenhet och transparens samt efterkontroll (kap. 17)

Att öka öppenheten och transparensen kring krigsmaterieexporten är en god intention. På många sätt är det också möjligt att göra detta. Så har också skett – som kommittén har angett (s. 403) – genom att informationen i regeringens årliga skrivelse till riksdagen succesivt har ökat sedan den första skrivelsen överlämnades 1985.

Avsnitt 17.2 Politisk ansvarsutkrävande (s. 400–402)

ISP avstår från att yttra sig i frågan om regeringen bör ta mer politiskt ”ansvar i frågan rörande exportkontroll och krigsmateriel” (s. 401). Detta är en politisk fråga.

På s. 401 uttalar kommittén följande.

”Detta understryker att det inte är ISP som tillståndsmyndighet som, i avsaknad av principer och kriterier, har att utveckla exportkontrollpolitiken genom sin tillståndsprövning”.

På s. 402 uttalar kommittén följande.

”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.”

Yttrande	28(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

ISP håller med kommittén om vad den anför. Som framgår av ISP:s yttrande avseende praxisutveckling till kommittén är det samtidigt relativt få frågor där ISP funnit ett behov av att – ”i avsaknad av principer och kriterier” (s. 401) – överlämna ett ärende till regeringen. I de två mest uppenbara fallen – när EU:s uppförandekod för vapenexport skulle börja tillämpas 1998 och i frågan om vilken vikt som skulle tillmätas Sveriges intressen vid export av krigsmateriel till USA och Storbritannien inför det andra Irakkriget 2003 – kom det besked till ISP om regeringens inställning på annat sätt än att ärenden enligt krigsmateriellagen behövde överlämnas till regeringen²⁰. ISP tycks därför vid de nämnda tillfällena inte ha sett något behov av att överlämna ärenden som rörde dessa frågor till regeringen.

Som ISP tidigare har anført i detta remissvar gör dock myndigheten bedömningen att ett införande av kommitténs förslag till demokratikriterium i tillämpningen – åtminstone under ett inledningsskede – kommer att medföra en avsevärd ökning av antalet överlämnade ärenden till regeringen.

På s. 402 uttalar kommittén följande.

”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. Sedan ISP inrättades har fram till 2003 åtminstone åtta exportkontrollärenden behandlats i Utrikesnämnden. Efter 2003 har emellertid inga ärenden, såvitt kommittén fått kännedom om, behandlats i nämnden.”

Vilken information som regeringen ska lämna till utrikesnämnden regleras i regeringsformen och regeringens informationsplikt i detta avseende sker under s.k. konstitutionellt ansvar. ISP har naturligtvis ingen synpunkt på vilken information som regeringen lämnar till utrikesnämnden i exportkontrollfrågor rörande krigsmateriel²¹.

²⁰ Se ISP:s redovisning av praxisutvecklingen s. 525 och s. 542–543.

²¹ På s. 186 uttalar sig kommittén om den skyldighet som ISP har att överlämna ärenden till regeringen, enligt följande.

”I den proposition som låg till grund för inrättandet av ISP framhålls att ISP ska pröva merparten av ärendena avseende kontroll över krigsmateriel. 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.”

Kommittén anger således att ISP ska överlämna de ärenden som är av principiell betydelse eller annars är av särskild vikt (1 a § KML). Det är korrekt. Som en andra ”dels”-sats anges emellertid att ISP därutöver ska överlämna de ärenden som föranleder att regeringen har skyldighet att överlägga med Utrikesnämnden. Den andra satsen är felaktig. ISP har en skyldighet att överlämna ett ärende enligt de föreskrifter som anges i 1 a §, nämligen ärenden som är av principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Om regeringen anser att ett

Yttrande	29(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

ISP vill dock ändå bemöta det av kommittén angivna och ovan citerade skälet. Det finns nämligen ingenting som hindrar att regeringen presenterar frågor som rör krigsmaterielexport som inte har någon koppling till ett ärende som har överlämnats från ISP till regeringen. Av de åtta ärenden som kommittén hänvisar till har – såvitt ISP känner till – fem stycken inte haft någon koppling till ett konkret ärende som har överlämnats från ISP till regeringen, utan i mer allmänna termer rört frågor om länderval etc. när det gäller krigsmaterielexport.

Avsnitt 17.4.1 Regeringsskrivelsen avseende strategisk exportkontroll (s. 404–406)

ISP har ingen erinran mot att information om vem som är slutanvändare som huvudregel bör kunna framgå om detta anonymiseras utifrån kommitténs förslag att slutanvändaren anges som militär, polis, annan statlig myndighet samt industri. Det kan dock finnas fall när ingen av dessa fyra kategorier kan anges, även det inte torde vara särskilt vanligt. ISP vill också framföra att denna indelning i kategorier kommer att behöva göras manuellt och inte kommer att kunna utföras om inte myndigheten tilldelas extra resurser.

Kommittén föreslår att mängden och antalet produkter om möjligt bör anges. Om det inte kan anges ska detta enligt kommittén anges med kommersiell sekretess eller utrikessekretess. ISP har i och för sig ingen erinran mot att detta genomförs. ISP vill emellertid flagga för att det inte bör finnas alltför stora förhoppningar om att mängden och antalet produkter kommer att kunna anges. I stället kommer huvudregeln (i kanske 95 procent av fallen) att vara att uppgifterna omfattas av kommersiell sekretess eller utrikessekretess och endast i undantagsfall kommer dessa att kunna redovisas. ISP vill också särskilt anföra att detta förslag kommer att vara mycket arbetskrävande för myndigheten och kräva att extra resurser tilldelas myndigheten. Frågan kan därför ställas om nyttan med den föreslagna åtgärden möjligen inte uppvägs av det omfattande arbete som kommer att krävas för att ta fram detta underlag.

I löptexten (s. 405–406) anger kommittén följande.

”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

ärende är av den vikten eller av sådan principiell betydelse att Utrikesnämnden bör höras är regeringens sak att avgöra. ISP kan inte ha någon synpunkt på det och har därmed ingen vetskap på förhand om när detta kan vara aktuellt. Därmed kan det inte heller anses åligga någon skyldighet för ISP att lämna över ärenden till regeringen i syfte att regeringen ska uppfylla sin skyldighet gentemot Utrikesnämnden.

Yttrande	30(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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.”

ISP har i och för sig ingen erinran mot att en redovisning som beskriver det förhållandet tas in på något lämpligt ställe i skrivelsen, t.ex. i samband med redovisningen av avslag (denials). En sådan text skulle endast beskriva att under det föregående året har, utöver de redovisade avslagen, ISP vid ett flertal tillfällen till försvarsindustrin lämnat muntliga negativa underhandsbesked²². Det finns däremot ingen möjlighet – såväl av sekretesskäl som med hänsyn till de begränsade resurser som ISP har till förfogande – att lämna någon detaljredovisning om detta.

När det gäller det sista förslaget, fallstudier, är ISP av uppfattningen att sådana exempel skulle ha störst pedagogisk verkan och öka förståelsen för regelverkets komplexitet på ett bättre sätt om de är helt fiktiva. En beskrivning av ett konkret ärende skulle – för att kunna upprätthålla utrikessekretessen och den kommersiella sekretessen och i vissa fall försvarssekretessen – behöva anonymiseras och förenklas på ett sätt som skulle göra beskrivningen helt betydelse- och verkningslös. Att ISP däremot varje år får i uppdrag att utveckla ett eller två fiktiva fall som belyser den uppenbara komplexiteten som finns i dessa ärenden har ISP ingen erinran mot.

Avsnitt 17.4.2 Månatlig redovisning av beviljade tillstånd

Kommittén föreslår att ISP i den månadsredovisning som ISP gör bör lämna en en ”kortare beskrivning av vilka produkter som omfattas av tillståndet samt försäljningsvärde” (s. 406).

ISP vill flagga för att det inte bör finnas alltför stora förhoppningar om att de produkter som omfattas av tillståndet samt försäljningsvärde kommer att kunna anges. I stället kommer huvudregeln (i kanske 95 procent av fallen) att vara att uppgifterna omfattas av kommersiell sekretess eller av utrikessekretess och endast i undantagsfall kommer dessa att kunna redovisas. ISP vill också särskilt anföra att

²² I detta sammanhang vill ISP bemöta ett märkligt påstående från kommittén som rör muntliga negativa underhandsbesked. Kommittén skriver på s. 167 att en följd av muntliga negativa underhandsbesked är att ”praxisutveckling på området begränsas”. Enligt ISP:s bedömning förhåller det sig i själva verket precis tvärtom. Det är nämligen i princip endast i de fall där praxis redan är mycket tydlig som ett muntligt negativt underhandsbesked lämnas. Något behov av praxisutveckling i de ärendena finns således inte. I nästa mening anges att ”ytterligare en följd av det begränsade antalet avslagsbeslut är att Sverige inte bidrar till harmoniseringen av tillämpningen av EU:s gemensamma ståndpunkt då ”underhandsbesluten” inte delges övriga medlemsstater” (s. 167). Här har kommittén missuppfattat två aspekter. I princip alla negativa muntliga underhandsbesked baseras sig på de svenska riktlinjerna, eftersom inget av kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt är uppfyllt i det enskilda fallet. Det finns ingen skyldighet att informera EU om avslag som baseras på de svenska riktlinjerna, låt vara att ISP ibland ändå lämnar sådan information. De negativa muntliga underhandsbeskeden har således ingenting med harmoniseringen av tillämpningen av EU:s gemensamma ståndpunkt att göra.

Yttrande	31(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

detta förslag kommer att vara mycket arbetskrävande för myndigheten och kräva att extra resurser tilldelas myndigheten. Frågan kan därför ställas om nyttan med den föreslagna åtgärden möjligen inte uppvägs av det arbete som kommer att krävas för att ta fram detta underlag. ISP avstyrker därför kommitténs förslag i denna del.

Avsnitt 17.4.3 Redovisning av krigsmaterielexport avseende små och lätta vapen samt följdleveranser

ISP noterar att avsnittet inte innehåller något nytt i förhållande till vad som redan gäller i dag. När det gäller redovisning av jakt- och sportskyttvapen har ISP – som kommittén anger (s. 407) – särredovisat detta till regeringen vad gäller 2014 års statistik. En särskild redovisning avseende följdleveranser görs redan i dag.

Avsnitt 17.5.1 Redovisning av information som omfattas av sekretess

Av de skäl som kommittén anför i betänkandet (s. 410) vill ISP framhålla att med tanke på sekretessaspekter är det mest lämpligt att en redovisning görs inför Utrikesnämnden.

Avsnitt 17.6 Ökad öppenhet och transparens i Exportkontrollrådet (EKR)

ISP har ingen erinran mot att regeringen utser suppleanter för ledamöterna i EKR.

Avsnitt 17.7 Efterkontroll

ISP har ingen erinran mot att ett system avseende efterkontroll införs. ISP vill dock betona att det enligt myndighetens bedömning inte är möjligt att införa ett system med efterkontroller för det fall ISP inte tillförs ytterligare resurser för att lösa en sådan uppgift.

ISP håller med kommittén om att ett införande av efterkontroller kommer att kräva att slutanvändarintygen omarbetas.

Inom ramen för internationell samverkan under hösten 2015 har ISP fått vetskap om att Schweiz under 2012 införde ett system avseende efterkontroll. Systemet innebär att Schweiz gör en riskanalys för att välja ut vilka mottagarländer och vilken krigsmateriel som kontrollen bör omfatta. Systemet innebär vidare en omfattande diplomatisk notväxling med aktuella mottagarländer. Varje år genomför Schweiz ca 5–10 efterkontroller.

Yttrande	32(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Även Tyskland har under 2015 beslutat att införa ett system med efterkontroll. Ett uppdrag har getts till den tyska exportkontrollmyndigheten BAFA att utarbeta rutiner m.m.

För det fall regeringen och riksdagen anser att kommitténs förslag i detta avseende ska genomföras bör regeringen uppdra åt ISP att utarbeta rutiner för efterkontroll m.m.

Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll (kap. 18 och 21)

Om industrins ökade utlandsberoende

Som kommittén påpekar finansierar försvarsindustrin i allt högre utsträckning utvecklingen (vidareutveckling och nyutveckling) av krigsmateriel på egen hand. I samband med att statsmakterna succesivt har minskat försvarsmaktens budget har det statliga beroendet av försvarsindustrins förmågor och egenutveckling ökat. Som kommittén har anfört har industrins utlandsberoende ökat, såväl när det gäller export som samarbeten (se t.ex. s. 193). Kommittén påpekar också att både regeringen och riksdagen numera ser positivt på att försvarsindustrin utvecklar och tillverkar krigsmateriel som inte endast är avsedd för den svenska försvarsmakten (s. 227–228).

ISP har utarbetat två tabeller. Den första visar försvarsbudgetens del av BNP årligen sedan 1958 (källor: SIPRI och offentligt tryck), se *bilaga 4* och den andra visar krigsmaterielexportens del av den totala varuexporten sedan 1958 (källor: ISP och KMI), se *bilaga 5*. För bättre jämförelsematerial skulle egentligen en tabell ha utarbetats som visar hur stor andel av den krigsmateriel som har tillverkats i landet som har exporterats respektive sålts till den svenska försvarsmakten. Av tidsbristskäl har en sådan tabell dock inte utarbetats. Startåret 1958 har valts för att siffrorna från det året utan alltför mycket arbete fanns tillgängliga hos myndigheten.

Den första tabellen visar att försvarsbudgetens del av BNP har minskat från 4,7 procent 1958 till 1,2 procent 2014. Tabellen säger emellertid ingenting om hur stor andel av försvarsbudgeten för respektive år som gällt inköp av materiel. Av tidsbristskäl har ingen sådan tabell utarbetats. I skriften UD informerar 1993:4, Sveriges vapenexportpolitik, uttalas att ”sett över tiden har materielutgifternas andel av den svenska försvarsbudgeten sjunkit från cirka 50 procent under 1950-talet till 30–35 procent under 1980-talet”.

Den andra tabellen visar krigsmaterielexportens andel av den totala varuexporten sedan 1958. Tabellen visar att krigsmaterielexportens andel har legat kring en procent av den totala varuexporten åtminstone sedan 1958. Medeltalet för

Yttrande	33(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

tidsperioden 1958–2014 är 1,056 procent. Räknat per årtioende är medeltalet för 1960-talet 0,73 procent, för 1970-talet 0,922 procent, för 1980-talet 1,275 procent, för 1990-talet 0,67 procent och för 2000-talet 0,801 procent. För tidsperioden 2010–2014 är medeltalet 0,998 procent²³.

Det strategiska valet

ISP har i och för sig ingen direkt insyn i Försvarmaktens kostnader för inköp av nuvarande system, vidareutveckling och upprätthållande av nuvarande system eller inköp av kommande system. Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV) och försvarsindustrin är därför bättre skickade än ISP att svara på frågan hur mycket dyrare som vissa system skulle ha blivit eller kommer att bli för det fall export inte skulle ha tillåtits eller kommer att tillåtas till icke-demokratiska stater.

Så mycket insyn har dock ISP att myndigheten kan uttala att vissa system som används av den svenska Försvarmakten och som av regeringen och Försvarmakten anses vara av stor försvarspolitisk betydelse, skulle ha kostat betydligt mer för det fall tillstånd till export till vissa länder inte hade beviljats. Det rör främst luftburet radarsystem men också JAS 39 Gripen och möjligen ubåtar, dvs. några av de försvarspolitiskt viktigaste systemen Sverige har och varav några också av regeringen och riksdagen har angetts utgöra väsentliga säkerhetsintressen.

För det fall en skärpning gentemot icke-demokratiska stater sker på det sätt som kommittén föreslår, oavsett huruvida kommitténs förslag till demokratikriterium gentemot en sådan stat som har grava brister i sin demokratiska status utgör ett villkorligt eller ovillkorligt hinder, riskerar förslaget enligt ISP:s bedömning att få vissa följder enligt följande.

1. Vissa system, som är försvarspolitiskt betydelsefulla, riskerar att bli dyrare för Sverige att anskaffa och vidmakthålla. På lång sikt rör det sig om miljarder kr. Är statsmakterna beredda att betala dessa extra kostnader? Att det skulle finnas billigare eller lika billiga system att anskaffa utomlands som har samma kvalitet är troligen en chimär. Om statsmakterna inte tillför extra medel till Försvarmakten för att kompensera för dessa extra kostnader blir det i stället fråga om en ambitionssänkning.
2. Forskning och utveckling inom försvarsindustrin, som inte har någon bindning till Försvarmaktens eller FMV:s pågående projekt och som därmed inte omfattas av försvarssekretess, kan komma att flyttas ut från Sverige till

²³ På s. 221 anger kommittén att ”den svenska krigsmaterielexporten har sedan ett antal år utgjort ca 1 % av Sveriges totala export”.

Yttrande	34(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

länder som har mindre sträng exportkontroll, vilket också kan göra systemen dyrare för Sverige.

Försvarsindustrin är i dag – som kommittén har anfört – till stora delar beroende av export och utlandssamarbete för sin överlevnad i Sverige. En följd av detta är enligt ISP att försvarsindustrin i stora delar i dag kan anses utgöra en för Sverige vilande strategisk säkerhetspolitisk resurs, ungefär som en militär reservstyrka som någon gång framöver kan vara bra att ha i landet för att försvara landet för det fall det säkerhets- och försvarspolitiska läget genomgår en snabb försämring²⁴. En följd av kommitténs förslag kan bli att den strategiska resursen till stor del försvinner ur landet. ISP har ingen synpunkt på detta, som är en politisk fråga, men vill ändå – inför regeringens och riksdagens ställningstaganden i denna fråga – framhålla att kommitténs förslag berör svensk säkerhets- och försvarspolitik i en vidare omfattning än att endast omfatta en skärpning av exporten till vissa länder.

Konsekvenser för ISP (avsnitt 21.3)

ISP *tillstyrker* kommitténs förslag att ISP tillförs mer resurser och håller med kommittén om att det uppskattningsvis rör sig om 4 – 5 miljoner kronor per år som bl.a. ska täcka 4 – 5 årsarbetskrafter (s. 464). Som kommittén har anfört bör ISP ges i uppdrag att redovisa en mer detaljerad beräkning om vilka resurser som krävs för att lösa de nya uppgifter som kommittén föreslår.

ISP uttalar sig i ett separat remissvar om de konsekvenser som kommitténs förslag i SOU 2014:83 kan väntas medföra för myndigheten.

Författningsförslag (kap. 19 och 22)

Allmänna synpunkter

Eftersom kommittén föreslår att det införs en ny lag om krigsmateriel och av tekniskt bistånd blir en följd i betänkandet att den nuvarande lydelsen av lagen om krigsmateriel inte tas med. Därmed blir det inte särskilt enkelt att jämföra den nuvarande lagen med den föreslagna lagen. Det hade varit att föredra om de båda

²⁴ Jfr t.ex. Wilhelm Agrell, som i samband med en genomgång av den svenska försvarsmaktens minskning de senaste årtiondena och om den anpassningsförmåga som försvaret enligt statsmakterna borde ha för det fall ett sämre säkerhetspolitiskt läge så krävde har uttalat följande. ”Att bibehålla teknisk och industriell kompetens kunde dock motiveras med behovet att på lång sikt kunna ställa om det svenska försvaret till nya typer av tekniska och operativa förmågor. Det måste helt enkelt finnas en bas i form av industristruktur och forskning med vars hjälp en anpassad försvarsmakt skulle kunna utformas och utrustas”. Fredens illusioner, Det svenska försvarets nedgång och fall 1988–2009, Atlantis, Stockholm, 2010, s. 104).

Yttrande	35(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

lagarna hade kunnat läsas mot och jämföras med varandra. Kommittén ska emellertid ha beröm för att den har gjort en jämförelsetabell (bilaga 7).

I författningskommentaren anges inte heller, vilket numera oftast sker i lagrådsremisser och propositioner, den föreslagna lagtexten i respektive paragraf före kommentarstexterna, vilket försvårar en genomgång av den föreslagna lagen.

Med hänsyn till att remisstiden endast utgör tre månader – trots omfånget på betänkandet och trots att den delvis remitterades under sommarperiod – blir ISP:s kommentarer inte lika utförliga som hade varit önskvärt i ett så här viktigt lagstiftningsärende. I enlighet med vad som förtydligas nedan avstår ISP av tidsbristsskäl i vissa fall helt från att yttra sig.

När det gäller de författningsförslag som lämnas i SOU 2015:72 inriktar ISP sin genomgång till de förslag i betänkandet som ändrar sakinnehållet i den föreslagna lagen i jämförelse med den nuvarande lagen. ISP yttrar sig endast om förslaget till ny lag om krigsmateriel och av tekniskt bistånd och inte över de andra författningsförslag av följdkaraktär i andra lagar som finns med i betänkandet.

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* kommitténs förslag när det gäller införandet av sanktionsavgifter, tillståndskrav för statliga myndigheter och tillsyn över dessa samt tillståndskrav för den som tillhandahåller krigsmateriel till statlig myndighet. ISP *avstyrker* att ISP ska kunna besluta om förelägganden. ISP *avstyrker* vidare att ett system med varning införs i lagen. ISP:s bifogade utkast till ny lag har anpassats efter dessa synpunkter. (Se mer om de synpunkter som rör SOU 2014:83 i ett separat remissvar från ISP).

Ändringar som innebär att sakinnehållet i lagen ändras

ISP är av den uppfattningen att det inte, utöver när det gäller ändringar som kunde vara påkallade av införandet av administrativa sanktioner eller av införandet av en

Yttrande	36(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

skärpning gentemot icke-demokratiska stater, ingick i utredningsuppdraget att på det sätt som kommittén nu gjort, föreslå omfattande sakändringar i en ny lag. I utredningsdirektivet anges följande (s. 509). ”Det finns av dessa skäl anledning att undersöka om KML i klarläggande syfte kan göras enklare och mer överskådlig, *utan att sakinhållet i lagen ändras*” (ISP:s kursivering).

Trots denna tydliga avgränsning av uppdraget har kommittén föreslagit genomgripande sakändringar i lagen som enligt ISP:s bedömning inte hade stöd i kommitténs uppdrag, t.ex. enligt följande.

- att ISP inte längre uttryckligen ska nämnas i lagen,
- att regeringen ska informera riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt lagen,
- att det ska införas en ny lagreglerad ärendetyp som benämns preliminär bedömning,
- att ett ärende om preliminär bedömning, tillstånd eller certifiering ska inledas skriftligt,
- att en sådan ansökan ska kunna avvisas,
- att ett sådant avvisande ska kunna överklagas,
- att information och underrättelse som ska lämnas enligt det föreslagna 6 kap. ska lämnas skriftligen,
- att all verksamhet rörande krigsmateriel är otillåten om inte tillstånd beviljas enligt lagen eller annat föreskrivs i lagen,
- att det i paragrafen som rör tillståndsprövningens inriktning, utöver vad som tidigare föreskrevs i bestämmelsen, uttryckligen ska anges att ”tillstånd får lämnas endast om det ... inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser ...”,
- att i paragrafen som rör tillståndsprövningens inriktning uttrycket ”enligt denna lag” har tagits bort,
- att tillståndsprövningen ska baseras på en samlad bedömning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive emot att tillstånd beviljas, om inte de internationella förpliktelserna medför att tillstånd inte får lämnas,
- att vid tillståndsprövningen särskilt avseende ska fästas vid den mottagande statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig i väpnad konflikt eller om staten riskerar att hamna i en väpnad konflikt (att kommittén föreslår att särskilt avseende ska fästas vid den mottagande statens demokratiska status får dock enligt ISP:s bedömning anses ingå i utredningsdirektiven),

Yttrande	37(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

- att svenska medborgare ska omfattas av tillståndskraven för tillhandahållande, ingående av avtal med någon utom landet och militär utbildning, även om medborgaren befinner sig utanför landet,
- att den som har tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd kan ges tillstånd att inneha vapen och ammunition.

ISP motsätter sig av flera skäl samtliga av de nämnda föreslagna ändringarna.

ISP avstyrker generellt ett införande av de nämnda föreslagna ändringarna av följande skäl.

1. Ändringarna innebär att sakinnehållet i lagen ändras eller i varje fall riskerar att ändras, vilket uttryckligen inte ingick i utredningsdirektiven²⁵. Ändringarna omfattas enligt ISP:s bedömning inte heller av de andra möjligheter som kommittén enligt utredningsdirektivet hade att föreslå ändringar i krigsmateriellagstiftningen.
2. Flera av ändringarna har enligt sina föreslagna ordalydelser sådana brister och oklarheter att de inte utan ytterligare genomarbetningar är tillfyllest för att läggas till grund för lagstiftning. ISP utvecklar, i den mån myndigheten hinner detta inom den korta remisstiden, dessa brister nedan.
3. De skäl som kommittén anför för att införa flera av de nämnda ändringarna är inte tillräckligt analyserade eller välmotiverade för att läggas till grund för ett införande av bestämmelserna. ISP utvecklar, i den mån myndigheten hinner detta inom den korta remisstiden, dessa brister nedan.

Förslaget att ISP inte längre uttryckligen ska nämnas i lagen

Kommittén föreslår att ISP inte längre uttryckligen ska nämnas i lagen.

Att en förvaltningsmyndighet inte uttryckligen anges i en lag har under senare år blivit vanligare. Bakgrunden är att de statliga förvaltningsmyndigheterna enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder under regeringen om inte myndigheten enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Huruvida en statlig

²⁵ Att kommittén föreslår att särskilt avseende ska fästas vid den mottagande statens demokratiska status får dock enligt ISP:s bedömning anses ingå i utredningsdirektiven. Den enda av de nämnda föreslagna ändringarna som därutöver i princip inte skulle ändra något sakförhållande enligt lagen skulle vara bestämmelsen om innehav av referensvapen. Kommitténs förslag till formulering av bestämmelsen om innehav av referensvapen är dock inte tillräckligt genomarbetad. I sin ordalydelse kan den t.ex. tolkas som att det finns ett särskilt tillståndskrav för innehav av sådana vapen, vilket inte är fallet. ISP avstyrker av det skälet ett införande av en bestämmelse om innehav av referensvapen.

Yttrande	38(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

förvaltningsmyndighet ska finnas kvar eller om den ska slås samman med någon annan förvaltningsmyndighet bestämmer således regeringen. Om två eller flera förvaltningsmyndighet ska slås samman och samtidigt inte nämns i någon lag behöver regeringen som huvudregel inte involvera riksdagen i sammanslagningen genom att i en proposition föreslå lagändringar som i princip endast byter namn på förvaltningsmyndigheterna. En annan sak är att riksdagen förmodligen ändå involveras p.g.a. att budgetförändringar måste göras. Av detta skäl har, för sådana myndigheter som relativt ofta slås samman med andra myndigheter, regeringen i flera lagstiftningsärenden föredragit att inte direkt i lagen ange förvaltningsmyndighetens namn.

Det skäl som kommittén anför (s. 435–436), nämligen att ändringen görs för att tydliggöra att ”det är regeringen – eller den myndighet som regeringen bestämmer – som prövar frågor enligt lagen” och ”att det är otydligt att regeringen bär det yttersta politiska ansvaret för de beslut som fattas”, har såvitt ISP känner till aldrig tidigare anförts som skäl för att ta bort en myndighets namn ur en lag.

ISP avstyrker av flera skäl denna ändring.

1. Det kan i sammanhanget vara värt att notera att kommittén på minst 13 olika ställen i betänkandet anger att ”det politiska ansvaret för de beslut som fattas enligt krigsmateriellagstiftningen vilar ytterst på regeringen” eller snarlika formuleringar (se s. 30, 41, 133, 142, 165, 367, 370, 400, 401, 427, 429, 435 och 436). På minst ett ställe anger kommittén att detta är fallet ”oaktat om det är ISP eller regeringen som fattat beslutet i ett ärende” (s. 142). Inte på ett enda ställe förklarar kommittén i detalj vad den menar med dessa uttalanden. ISP anser att detta på vissa sätt är ett alltför långtgående uttalande. Menar kommittén t.ex. att regeringen ska kunna anmälas till konstitutionsutskottet och vara föremål för granskning i utskottet även i de fall då ISP, inte regeringen, har fattat ett beslut i det enskilda ärendet? Det är naturligtvis en brist i betänkandet att kommittén inte uttalar vad den menar med det citerade uttalandet och regeringen bör enligt ISP klargöra vad som gäller i detta avseende.

Inte på ett enda ställe i betänkandet anges heller som en motvikt till eller analyseras hur det angivna uttalandet förhåller sig till bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag. Detta är naturligtvis en brist i betänkandet. Förhållandet att ISP i det enskilda fallet enligt regeringsformen fattar självständiga beslut ändras enligt ISP:s bedömning inte på något sätt av

Yttrande	39(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

att det i lagen ”tydliggörs” att det är regeringen som prövar frågor enligt lagen genom att ISP:s namn tas bort ur lagen. Av detta skäl avstyrker ISP kommitténs förslag.

2. Det skäl som i de flesta andra fall ligger till grund för att ta bort en myndighets namn ur en lag är inte aktuellt här. Det har hittills aldrig varit aktuellt att slå samman ISP med någon annan myndighet. En sådan sammanslagning kan naturligtvis framöver bli aktuell men försvåras av att det inte finns någon annan statlig förvaltningsmyndighet som har en verksamhet som på något sätt liknar ISP:s verksamhet med exportkontroll. Att regeringen tar bort en myndighets namn av ett helt annat skäl än det som brukar anges i propositioner skulle skapa en ny praxis och borde för konsekvens och enhetlighet leda till att regeringen gör liknande följdändringar i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt för andra förvaltningsmyndigheter som nämns i lag och som har prövning av ärenden som kan lämnas över till regeringen. Det finns således skäl för regeringen att göra en bredare analys av denna fråga i syfte att undersöka om betänkandets angivna skäl för den föreslagna ändringen har bäring även på andra lagstiftningar.
3. När kommittén anser att den föreslagna ändringen ska ”tydliggöra” att det är regeringen som prövar frågor enligt lagen har den dessutom fel i sak. Huvudregeln enligt lagen är nämligen att prövningen sker hos Inspektionen för strategiska produkter, inte hos regeringen. ISP har en skyldighet att lämna över vissa ärenden till regeringen. Vilka ärenden som ska lämnas över till regeringen avgör ISP, inte regeringen. Den enskilde ska i alla avseenden vända sig till ISP, inte till regeringen, med sina ansökningar, underrättelser och förfrågningar m.m. Även om ISP tas bort ur lagen ändras inte det förhållandet, utan huvudregeln kommer fortfarande vara att prövningen sker hos den myndighet som regeringen bestämmer. Med hänsyn till det anförda är det svårt att hävda att tydligheten i lagen förbättras, utan tvärtom blir lagen enligt ISP:s bedömning otydligare med en sådan ändring.
4. Enligt kommittén ska den nya lagen ”tydliggöra hur exportkontrollsystemet är uppbyggt och fungerar” (s. 429). Enligt ISP:s bedömning finns det dock t.ex. en risk för att en enskild tror att denna ska vända sig till regeringen i stället för ISP med en ansökan, för det fall ISP:s namn tas bort ur lagen. En enskild kan nämligen med den föreslagna lydelsen förledas att tro att prövningen enligt lagen i huvudsak sker hos regeringen, inte hos en myndighet, eftersom myndigheten enligt förslaget nämns först i andra hand. Det är svårt att hävda att en sådan ändring skulle förbättra tydligheten i

Yttrande	40(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

lagen. Tvärtom är det i dag tydligt angivet i lagen vart den enskilda ska vända sig med en ansökan och underrättelse osv.

Förslaget att regeringen ska informera riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt lagen

Den föreslagna lagtexten (1 kap. 1 § tredje stycket) har följande lydelse.

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

ISP avstyrker av flera skäl ett införande av betänkandets förslag till 1 § tredje stycket, enligt följande.

1. Det statsrättsliga förhållandet mellan riksdagen och regeringen regleras och bör enligt ISP även framöver regleras i regeringsformen, inte i lag. Detta är ett grundläggande förhållande i vår demokratiska rättsordning och det bör enligt ISP:s bedömning förbli på det sättet.
2. Kommittén har inte gjort någon utredning av eller analyserat om det i andra lagar finns liknande krav som riksdagen ålägger regeringen. Remisstiden är inte tillräckligt omfattande för att ISP på egen hand ska hinna göra någon sådan utredning eller analys men för det fall Regeringskansliet (UD) i sin beredning av lagstiftningsärendet i en ytterligare utredning och analys kommer fram till att det i andra lagstiftningar inte finns liknande krav är detta ett skäl för att det inte heller bör införas i den föreslagna nya lagen.
3. Kommittén har inte analyserat om det finns ett behov av en sådan reglering. Ett sådant behov skulle möjligen ha kunnat föreligga om det t.ex. vore på det sättet att regeringen under något enstaka år sedan 1985 inte hade lämnat in en skrivelse till riksdagen. Regeringen har dock varje år sedan 1985 lämnat in sådana skrivelser och regeringen tycks därför i det avseendet ha infriat vad den utlovade i prop. 1984/85:82, nämligen att varje år till riksdagen lämna en redogörelse, enligt följande.

”... ett lämpligt sätt att bredda den allmänna debatten och samtidigt förse riksdagen med en samlad information om den svenska krigsmaterielexporten är att regeringen varje år till riksdagen lämnar en redogörelse...” (a.a., s. 12).

I samband med ISP:s inrättande kunde det ha funnits skäl för regeringen att överväga om den skulle avbryta det årliga överlämnandet av skrivelser till riksdagen. Regeringen uttalade emellertid i den proposition som föreslog

Yttrande	41(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

ISP:s inrättande att den ”avser att också i fortsättningen lämna riksdagen årliga skrivelser av detta slag” (prop. 1995/96:31 s. 36). Efter ISP:s inrättande har regeringen, oavsett politisk färg, fortsatt att årligen överlämna sådana skrivelser till riksdagen.

Enligt ISP:s bedömning finns det inget praktiskt behov av den föreslagna regleringen.

4. Ett fjärde skäl för att avstyrka betänkandets förslag är att skrivelsen inte endast rör det föregående årets exportkontrollpolitik rörande krigsmateriel, utan att halva innehållet i skrivelsen rör det föregående årets exportkontrollpolitik rörande produkter med dubbla användningsområden (PDA). För det fall betänkandets förslag till lagstiftning i denna del skulle genomföras och för det fall riksdagen är intresserad av att framöver erhålla information om det föregående årets exportkontrollpolitik rörande PDA bör i konsekvensens namn en liknande bestämmelse i så fall införas i PDA-lagstiftningen. Om så inte sker kan regeringen rätteligen hävda att skrivelsen inte behöver ha med en redogörelse för det föregående årets exportkontrollpolitik rörande PDA, eftersom något sådant lagkrav inte finns.
5. Ett femte skäl för att avstyrka hör delvis samman med den föregående punkten och rör det faktum att regeringen i dag, utöver de informationskrav som finns i regeringsformen (se t.ex. 9 kap. 2, 10 och 11 §§, 10 kap. 1, 3, 10 och 11 §§), på frivillig väg genom t.ex. skrivelser informerar riksdagen inom en mängd olika politikområden. Inom politikområden som delvis berör utrikespolitiken kan t.ex. nämnas skrivelser med några års mellanrum om PGU och om mänskliga rättigheter. För det fall betänkandets förslag i denna del genomförs och om riksdagen även fortsättningsvis vill erhålla information från regeringen inom olika politikområden kan det i konsekvensens och enhetlighetens namn ifrågasättas om inte särskilda lagar bör införas för att införa lagkrav som innebär att regeringen i olika avseenden ska informera riksdagen.
6. För det fall regeringen – trots ISP:s avstyrkande – avser att föreslå kommitténs lagförslag eller ett lagförslag som motsvarar kommitténs förslag till riksdagen är ISP av uppfattningen att förslaget bör omarbetas i grunden. Ordalydelsen av förslaget ger vid handen att riksdagen i sin helhet ska erhålla informationen, dvs. inte utrikesutskottet eller utrikesnämnden. När det gäller frågan vilken information som regeringen ska lämna till riksdagen anför kommittén på s. 434 följande. ”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

Yttrande	42(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

s.k. förhandsbeskeden (som kommittén föreslår ska benämnas preliminära bedömningar).” Därefter anger kommittén att bl.a. detta utgör ”en kodifiering i lag av gällande ordning”. Det är inte korrekt. I de skrivelser som lämnas till riksdagen ingår inte någon sekretessbelagd information.

Det är tveksamt om sådan sekretessbelagd information som anges ovan och som gäller de känsligaste krigsmaterielexportärendena, nämligen förhandsbeskeden, bör lämnas till riksdagen i sin helhet. Hur har kommittén tänkt sig att sekretessen ska kunna bestå? Vilken möjlighet finns att sekretessbelägga delar av en skrivelse? ISP avstyrker på grund av dessa oklarheter förslaget.

Förslaget att vissa ärenden ska inledas skriftligt m.m.

Kommittén har lämnat förslag till lagändringar som innebär

- att ett ärende om preliminär bedömning, tillstånd eller certifiering ska inledas skriftligt,
- att en sådan ansökan ska kunna avvisas,
- att ett sådant avvisande ska kunna överklagas, och
- att information och underrättelse som ska lämnas enligt det föreslagna 6 kap. ska lämnas skriftligen.

Även om ett visst förhållande inte regleras i speciallagstiftningen, t.ex. lagen om krigsmateriel, är det inte på det sättet att det i svensk förvaltningsrätt saknas bestämmelser om olika rättsförhållanden. Förvaltningslagen (1986:223) gäller nämligen även vid handläggningen av ärenden hos ISP för det fall det inte finns särskilda bestämmelser i KML som avviker från förvaltningslagen. I så fall gäller bestämmelserna i KML (se 3 § första stycket förvaltningslagen).

Det är naturligtvis på det sättet att alla ansökningar, underrättelser och anmälningar hos ISP redan sker skriftligen. Förvaltningslagen ger dock den enskilde rätten att lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång (14 §). Ingen som i dag arbetar på ISP kan erinra sig att en enskild har utnyttjat bestämmelsen om rätten att lämna uppgifter muntligen men det kan naturligtvis inte uteslutas att en enskild framöver begär detta. Det finns enligt ISP:s bedömning inget behov av att införa bestämmelser i KML om att en ansökan m.m. ska vara skriftlig. Det hade kunnat finnas skäl till införa sådana bestämmelser om de enskilda hade envisats med att lämna muntliga uppgifter, även om det inte finns skäl för det. Förvaltningslagen innehåller dock redan bestämmelser för att stävja sådant beteende genom att den anger att den enskilde får lämna muntliga uppgifter ”om det kan ske med hänsyn till

Yttrande	43(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

arbetets behöriga gång”. Det hade också kunnat finnas skäl till att införa sådana bestämmelser om ISP hade ”misskött sig” och t.ex. hade tillåtit muntliga ansökningar i högre utsträckning än vad förvaltningslagen medger. Något sådant påstår inte kommittén och ISP är som sagt av uppfattningen att alla ansökningar, underrättelser och anmälningar till ISP redan sker skriftligen. Något behov av att frångå förvaltningslagens bestämmelser finns därför inte. Att införa bestämmelser i en lag ”för sakens skull” när det inte föreligger något behov brukar inte lagstiftaren ägna sig åt. ISP avstyrker därför betänkandets förslag i dessa delar.

Förslaget att det ska införas en ny lagreglerad ärendetyp som benämns preliminär bedömning

Den föreslagna lagtexten (4 kap. 1 §) har följande lydelse.

”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.”

Kommittén anger som det huvudsakliga skälet till varför förhandsbesked (i benämningen preliminära besked) bör författningsregleras följande. ”Att företeelsen förhandsbesked inte är författningsreglerad skapar enligt kommittén en otydlighet avseende vad förhandsbeskedet innebär och vad det har för betydelse vid tillståndsprövningen.”

ISP utgår från att kommitténs förslag gäller de förhandsbesked som i dag lämnas i skriftlig form.

Att ISP:s generaldirektör uttalar sig preliminärt i en viss fråga är inte ovanligt. Det finns två slags sådana preliminära uttalanden som ISP gör.

Det första slaget av sådana uttalanden ges i samband med de regelbundna företagsmöten som ISP har med enskilda företag inom försvarsindustrin och där ISP muntligen uttalar sig under hand huruvida en export av krigsmateriel till ett visst land är möjlig eller i samband med ett ad hoc-möte med industrin.

Det andra slaget av sådana uttalanden ges i samband med att ett företag under hand har förhört sig om möjligheten till export till ett visst land och där ISP genom ett skriftligt förhandsbesked lämnar ett preliminärt besked. I det senare fallet är omfattningen så pass stor och komplexiteten så pass hög av den information som ISP i det enskilda fallet efterfrågar att företaget ombeds inkomma med informationen i skriftlig form. I det senare fallet sker också samråd med Exportkontrollrådet (EKR) i över hälften av förhandsbeskeden.

Yttrande	44(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Såväl de muntliga underhandsbeskeden som de skriftliga förhandsbeskeden utgör icke-bindande förhandsbesked som alltid ges med en reservation om att slutlig ställning i ärendet tas i samband med att en ansökan om utförelsetillstånd prövas.

Dessa ärenden faller utanför begreppet myndighetsutövning.

Enligt lagförarbetena till förvaltningslagen krävs bl.a. att ett ärende mynnar ut i ett bindande beslut för att det ska omfattas av begreppet myndighetsutövning. (se prop. 1971:30 s. 332). Det avgörande är om myndigheten genom sitt beslut utövar sin ensidiga bestämmanderätt. Beslutet behöver inte innebära att myndigheten skiljer ärendet från sig genom prövning i sak. Också avskrivnings- och avvisningsbeslut ryms inom begreppet.

Utanför myndighetsutövningens område faller ärenden som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked eller uttalanden, t.ex. ett icke-bindande förhandsbesked, ett remissvar eller en åtalsanmälan (se Allmän förvaltningsrätt, B Malmqvist, C Riberdahl och H Torngren, 2001, s. 15).

Det bör noteras att även om sådan förvaltningsverksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning kan den ändå vara att räkna som handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen. I vilken utsträckning så är fallet beror på omständigheterna, såsom vem som vänder sig till myndigheten, i vilken form hänvändelsen görs, författningsregleringen på området och vad beskedet går ut på. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättsskyddssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet. Stannar myndigheten för att mellanhavandet med den enskilde är att betrakta som ett "ärende" ska reglerna tillämpas fullt ut, dock med den begränsning som ligger i att vissa regler enligt förvaltningslagen gäller bara vid myndighetsutövning. (Förvaltningslagen med kommentarer, T Hellners och B Malmqvist, tredje upplagan, 2010, s. 39).

ISP och tidigare regeringen och KMI (före den 1 februari 1996) har ansett att de fall då myndigheten avger ett skriftligt förhandsbesked räknas som handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen.

De muntliga underhandsbeskeden och de skriftliga förhandsbeskeden avseende exportförfrågningar av krigsmateriel har funnits under mycket lång tid, åtminstone sedan 1946, dvs. under snart 70 år.

Även den myndighet som föregick ISP, Krigsmaterielinspektionen (KMI), uttalade sig – från det att KMI 1946 övertog handläggningen av ärenden enligt den dåvarande utförelsekungörelsen avseende krigsmateriel – genom sådana

Yttrande	45(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

underhandsbesked. Den parlamentariska utredningen Krigsmaterielexport-utredningen avlämnade ett betänkande 1970 (SOU 1970:63). Krigsmaterielexport-utredningen uttalar i frågan om underhandsbesked följande (s. 14–15).

”Innan ett företag inleder förhandlingar om exportförsäljning av krigsmateriel till ett visst land kontaktas i allmänhet krigsmaterielinspektören under hand för erhållande av upplysningar om möjligheterna till sådan export. För företaget är det nämligen av naturliga skäl angeläget att, på ett så tidigt stadium som möjligt före undertecknandet av ett leveransåtagande, klarhet nås om förutsättningarna att erhålla exportlicens. Därmed förhindras onödiga kostnader. Vidare kan företagen därmed undvika att göra åtaganden som senare visar sig omöjliga att infria. Beträffande ärenden av större ekonomisk räckvidd eller där fråga är om export till länder som präglas av politisk instabilitet, tas underhandskontakten med krigsmaterielinspektören på ett mycket tidigt stadium. Då en underhandsförfrågan görs hos krigsmaterielinspektören, inhämtas som regel yttrande från utrikesdepartementet och i vissa fall från försvarsdepartementet och försvarsstaben. Yttrande från de sistnämnda myndigheterna inhämtas som regel endast när fråga är om export av varuslag som eventuellt kan vara föremål för militära sekretessbestämmelser. Ärendet föredras därefter för chefen för handelsdepartementet som antingen fattar beslut eller hänskjuter frågan till Kungl. Maj:ts prövning. Det svar som företaget erhåller är antingen klart negativt eller också brukar meddelas att statsmakterna vid förevarande tidpunkt inte ser något hinder för vidare engagemang, men att ett slutligt avgörande inte kan fattas förrän en formell ansökan om exporttillstånd inlämnas. I vissa fall kan krigsmaterielinspektören direkt vid kontakttillfället med ovannämnda reservation tillstyrka företagets fortsatta engagemang eller avråda från ytterligare bearbetning av projektet. Detta förfarande tillämpas huvudsakligen avseende ärenden av mindre ekonomiskt värde samt i sådana fall där export till ett visst land erfarenhetsmässigt inte under några omständigheter kan komma i fråga.”

1979 tillsattes en ny parlamentarisk kommitté för att utreda krigsmaterielexporten, 1979 års krigsmaterielexportkommitté (SOU 1981:39). Krigsmaterielexportkommittén uttalar i frågan om underhandsbesked (förhandsbesked) följande (s. 23–24).

”Innan ett företag inleder diskussioner om försäljning till ett land utanför de nordiska och neutrala europeiska ländernas krets kontaktas i allmänhet krigsmaterielinspektionen för upplysningar om utsikterna att erhålla exporttillstånd. Sådan kontakt är givetvis angelägen när det gäller tilltänkt export till politiskt instabila delar av världen. När en sådan underhandsförfrågan görs inhämtas regelmässigt yttrande från utrikesdepartementet och i vissa fall också från försvarsdepartementet. Ärendet föredras därefter för handelsministern som antingen själv fattar beslut eller hänskjuter frågan till regeringen. Svar på förfrågan lämnas av krigsmaterielinspektören. I de fall ett företag erhåller besked om att några hinder för engagemang för närvarande inte föreligger är oftast den reservationen tillfogad att ett slutligt ställningstagande kan ske först då en formell exportansökan föreligger. Tidsintervallen mellan en första underhandsförfrågan, kontraktsskrivande och utförelse kan stundom vara ganska betydande”.

Medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport uttalade i frågan om förhandsbesked följande (SOU 1988:15, s. 29).

Yttrande	46(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

”Utförelseranden inleds normalt med en preliminär förfrågan från industrin, t.ex. ... huruvida förutsättningarna för ett tillstånd kan anses goda beträffande export till ett visst land. Det förhandsbesked krigsmaterielinspektören då lämnar bereds vid behov grundligt, dvs. en länderbedömning görs av UD:s politiska avdelning och ärendet föredras för utrikeshandelministern. Ett positivt förhandsbesked är dock inte bindande för regeringens slutliga ställningstagande”.

ISP är av uppfattningen att den form av skriftliga förhandsbesked som ISP meddelar det enskilda företaget och som handläggs som ärenden i enlighet med förvaltningslagen inte är otydliga. Beskeden har funnits i såväl muntlig som skriftlig form i snart 70 år. Såvitt ISP känner till har inte försvarsindustrin en enda gång under den tidsperioden ansett att det är oklart vad förhandsbeskeden innebär och vad dessa har för betydelse vid tillståndsprövningen. Åtminstone sedan 1970 har i åtskilligt offentligt tryck (utöver ovan nämnda publiceringar, se t.ex. även SOU 1989:102 s. 123, SOU 1999:38 s. 60, SOU 2005:9 s. 218, UD informerar 1993:4 s. 25, Krigsmaterielinspektionens handbok 1988, s. 16, KMI Handbok 1993 s. 34 och ISP Handbok Krigsmateriel 1998 s. 36–37) samt under senare år (åtminstone sedan i början av 2000-talet) även på ISP:s hemsida informerats om vad de skriftliga förhandsbeskeden innebär och vad de har för betydelse vid tillståndsprövningen. Eftersom de skriftliga förhandsbeskeden redan handläggs som ärenden enligt förvaltningslagen finns inte heller enligt ISP:s bedömning något juridiskt tydlighetsskäl till varför det skulle införas en särskild ärendetyp benämnd preliminära besked i KML.

Kommittén för också ett märkligt resonemang om att förhandsbeskedets rättsliga innebörd är oklar (s. 447), enligt följande.

”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’. 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.”

Kommittén bekräftar således för det första att 70 års användning av en reservation i förhandsbeskeden med innebörd att slutlig ställning i ärendet tas först då en ansökan om utförelsetillstånd prövas inte utgör ett bindande förhandsbesked genom att dra slutsatsen att ”förhandsbeskedet inte är bindande vid senare prövning.” Kommittén drar därefter slutsatsen att den nämnda slutsatsen kvarstår ”även vid beaktande av förhandsbeskedets reella betydelse för den fortsatta processen”. Uttalandet får i och för sig anses något oklart men den som läser betänkandet skulle kunna tro att slutsatsen verkligen är att förhandsbeskeden inte är bindande. Det är

Yttrande	47(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

därför med viss förvåning som kommittén därefter drar slutsatsen att ”en viss otydlighet anses föreligga”. Kommittén uttalar att ”som framkommit förekommer det nämligen att tillståndsbeslut ’bygger på ett förhandsbesked’.” Kommittén hänvisar i en fotnot till ISP:s skrift Verksamhet & Årsredovisning 2010. Efter kontroll i den angivna texten visar det sig att citatet är korrekt men kommittén har i övrigt varit selektiv med vad den citerar från texten. ISP citerar följande från den angivna skriften:

”Nya större leveranser 2010 är export av luftburet övervakningssystem till Förenade Arabemiraten och pansarvärnssystem till Saudiarabien. Exporten till Saudiarabien bygger på ett förhandsbesked som lämnades 2002 i ljuset av de diskussioner som då fördes om ett MoU (Memorandum of Understanding) på försvarsområdet mellan Sverige och Saudiarabien. Ett förhandsbesked innebär att företaget kan påräkna tillstånd att offerera och exportera om inga väsentligt nya omständigheter uppkommer.” (a.a. s. 17).

En liknande text som rör samma sak är publicerad i det årets skrivelse från regeringen till riksdagen och i den uttrycks sakförhållandet något annorlunda, enligt följande (skr. 2010/11:114 s. 74).

”Särskilt förtjänar uppmärksammas försäljningen av pansarvärnsvapen till Saudiarabien. Ett förhandsbesked lämnades här redan 2002 i ljuset av de diskussioner av de diskussioner som då fördes om ett MoU på försvarsområdet mellan Sverige och Saudiarabien (sedermera undertecknat 2004). Ett förhandsbesked innebär att företaget också kan påräkna tillstånd att offerera och att exportera om inga väsentligt nya omständigheter uppkommer.”

Att tolkningen är att så länge som alla förhållanden vid ett positivt förhandsbesked fortsätter att vara lika som vid beslutstillfället avseende utförelsetillstånd kan ett utförelsetillstånd påräknas anges t.ex. i SOU 1999:38 s. 60 och SOU 2005:9 s. 218. I SOU 1999:38 anges i detta avseende följande.

”Företaget använder ett positivt förhandsbesked som grund för sina fortsatta kontakter med det presumtiva mottagarlandet. Så länge alla förhållanden fortsätter att vara lika som vid beslutstillfället kan utförelsetillstånd påräknas” (s. 60).

I SOU 2005:9 anges i detta avseende följande.

”De förhandsbesked som ISP meddelar företagen är inte bindande och utgör därför inte en garanti för ett framtida formellt tillstånd till utförelse eller samverkan med utländsk part. Om inga omständigheter har förändrats mellan det att ISP givit sitt förhandsbesked och företaget ansöker om tillstånd fattas i regel ett snabbt beslut om utförelsetillstånd. Skulle någon betydelsefull omständighet som påverkar bedömningen enligt riktlinjerna ha förändrats under tiden, till exempel att den tilltänkta mottagaren hamnar i krig eller att FN:s säkerhetsråd beslutar om ett vapenembargo, krävs en ny prövning. Eftersom affärer inte sällan genomförs under loppet av flera år och ibland skjuts upp, finns möjligheten att ett positivt förhandsbesked följs av ett avslag på ansökan om utförelsetillstånd” (s. 218).

Yttrande	48(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Även om det korta uttalande som kommittén citerar från skriften Verksamhet & Årsredovisning 2010 (ISP) möjligen kunde ha uttryckts på ett annat sätt, och tydligen har också skrivningen undvikits i skr. 2010/11:114 s. 74 som beskriver samma omständigheter, är ISP:s tolkning av uttalandet att det inte avser att förhandsbeskedet på något sätt är bindande för prövningen då ansökan om utförelsetillstånd föreligger, utan att uttalandet i stället syftar på att prövningen gäller samma ärende, dvs. export av pansarvärnsvapen till Saudiarabien. Det förklaras också i Verksamhet & Årsredovisning 2010 att ”ett förhandsbesked innebär att företaget kan påräkna tillstånd att offerera och exportera om inga väsentligt nya omständigheter uppkommer”. Av någon anledning har kommittén valt att inte citera detta uttalande, som enligt ISP:s uppfattning ändrar hela grunden för kommitténs uttalande att ”en viss otydlighet anses föreligga”. Eftersom det äldre ärendet avseende förhandsbesked rör samma sak med samma grundförutsättningar, nämligen export av pansarvärnssystemet till Saudiarabien, som det senare ärendet avseende utförelsetillstånd är det inte särskilt konstigt att uttalandet ”bygger på ett förhandsbesked” används i Verksamhet & Årsredovisning 2010. Det har ingenting att göra med frågan att förhandsbeskedet skulle vara bindande för den senare tillståndsprövningen, utan citatet gäller att ärendet om förhandsbesked gäller samma sak som ärendet om utförelsetillstånd flera år senare.

Efter en närmare granskning av kommitténs exemplifierade påstående är det ISP:s uppfattning att det inte finns någon otydlighet om vad som gäller avseende förhandsbeskedens rättsliga innebörd.

Något skäl att författningsreglera förhandsbeskeden i KML finns enligt ISP:s bedömning inte varför förslaget avstyrks.

Förslaget att all verksamhet rörande krigsmateriel är otillåten om inte tillstånd beviljas enligt lagen eller annat föreskrivs i lagen

Den föreslagna lagtexten (2 kap. 1 § första stycket) har följande lydelse.

”All tillverkning, tillhandahållande, utförelse, 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.”

ISP avstyrker av flera skäl den föreslagna bestämmelsen.

För det första brukar normalt ordet ”all” i den betydelsen som åsyftas i den föreslagna lagbestämmelsen undvikas i lagstiftning. Ordet har en universell mening och antyder att mer omfattas av en bestämmelse än vad som möjligen är syftet.

Yttrande	49(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

I den nu aktuella bestämmelsen antyder ordet ”all” att inte endast sådan tillverkning etc. som äger rum inom Sveriges jurisdiktion omfattas av förbudet, utan att bestämmelsen har en extraterritoriell verkan, dvs. ska tillämpas även i ett annat lands jurisdiktion. Detta har naturligtvis inte varit kommitténs syfte med att föreslå bestämmelsen men likväl kan det skapa osäkerhet om ordet används.

Även om ordet inte anses ha en extraterritoriell verkan, utan endast är tillämpbar inom Sveriges jurisdiktion skapar dess användning osäkerhet.

Den föreslagna bestämmelsen anger att ”all ... annan verksamhet rörande krigsmateriel ... är otillåten om inte tillstånd beviljas enligt denna lag eller annat föreskrivs i lagen”. Ordet ”verksamhet” definieras inte och får enligt en bokstavlig tolkning av ordalydelsen anses innefatta just ”all annan verksamhet” än den som uttryckligen anges i den föreslagna bestämmelsen.

Det kan ifrågasättas hur den verksamhet avseende krigsmateriel som inte regleras i lagen om krigsmateriel, utan i stället i t.ex. vapenlagen (1996:67) eller lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, framöver ska hanteras. Den som har tillstånd till en verksamhet enligt någon bestämmelse i vapenlagen eller i lagen om brandfarliga och explosiva varor riskerar att bryta mot den föreslagna bestämmelsen i den föreslagna nya lagen om krigsmateriel och av tekniskt bistånd, även om det i och för sig inte finns något tillståndskrav som motsvarar bestämmelsen i den nya lagen.

Följande exempel kan illustrera problematiken. Enligt 2 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) krävs tillstånd för bl.a. innehav av skjutvapen och ammunition. Vissa undantag finns från tillståndskravet, bl.a. för den som har tillstånd för verksamhet som omfattas av 3 eller 4 § lagen om krigsmateriel.

Ibland förenas ISP:s tillstånd enligt 3 eller 4 § med ordningsbestämmelser som tydliggör många handeldvapen som den som får tillverka eller tillhandahålla handeldvapen och annan krigsmateriel får inneha för test, utveckling och demonstration. I övrigt har ISP ingen laglig möjlighet att – för de tiotusentals enskilda som innehar ett skjutvapen eller ammunition med stöd av vapenlagen – bevilja tillstånd enligt KML för innehav av vapen. Inte heller i övrigt föreskrivs i KML något om att t.ex. den som har tillstånd till innehav av skjutvapen eller ammunition enligt vapenlagen inte behöver tillstånd till innehav enligt KML (någon bestämmelse av det senare slaget finns inte heller i KML).

Ett annat exempel rör de bestämmelser om förvaring av skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition som finns i vapenlagen. KML innehåller inga

Yttrande	50(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

bestämmelser som rör förvaring av krigsmateriel. Eftersom KML inte innehåller några bestämmelser om kontroll av förvaring av krigsmateriel är, enligt ordalydelsen av förslaget till den nya bestämmelsen, all verksamhet som rör förvaring av krigsmateriel förbjuden. Att det finns bestämmelser som rör detta i t.ex. vapenlagen spelar ingen roll. Enligt ordalydelsen är verksamheten ”förvaring av krigsmateriel” ändå inte tillåten enligt KML.

Som de ovan angivna exemplen visar måste den föreslagna bestämmelsen omarbetas i grunden för det fall den ska läggas till grund för lagstiftning. En sådan omarbetning kräver en ingående juridisk analys i syfte att undvika sådana effekter som de angivna exemplen visar. Av dessa skäl avstyrker ISP att den föreslagna bestämmelsen införs.

Det kan vidare ifrågasättas om det allmänt finns ett behov av den föreslagna bestämmelsen. Som de angivna exemplen visar förvirrar en sådan bestämmelse troligen endast den som läser lagen och gör det oklart vilka tillståndskrav och skyldigheter som finns i den och i andra lagar som också rör kontroll av krigsmateriel. Enligt ISP:s bedömning finns det inga otydligheter vad gäller omfattningen av tillståndskraven enligt KML. Även av detta skäl avstyrker ISP den föreslagna bestämmelsen.

Förslag till ändringar i bestämmelsen som rör tillståndsprövningens inriktning

Kommittén har lämnat förslag till lagändringar som innebär

- att det i paragrafen som rör tillståndsprövningens inriktning, utöver vad som tidigare föreskrevs i bestämmelsen, uttryckligen ska anges att ”tillstånd får lämnas endast om det ... inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser ...”, och
- att i paragrafen som rör tillståndsprövningens inriktning uttrycket ”enligt denna lag” tas bort.

2 kap. 4 § andra stycket i den föreslagna lagen har följande lydelse.

”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”.

Att bevilja tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller annan försvarsindustriell samverkan i strid med Sveriges internationella förpliktelser strider mot principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Att tillstånd i sådana fall inte får lämnas preciseras också genom riktlinjerna. ISP ser därför inget behov av att, som kommittén föreslår, även lägga till att tillstånd inte får lämnas om det strider mot

Yttrande	51(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Sveriges internationella förpliktelser. ISP avstyrker därför kommitténs förslag i denna del.

Utan motivering eller förklaring har kommittén också föreslagit att uttrycket ”enligt denna lag” ska tas bort i bestämmelsen. Uttrycket fyller en ganska viktig funktion och infördes efter påpekande av Lagrådet i det lagstiftningsärendet då 1 § andra stycket infördes i KML. Lagrådet uttalade i detta avseende följande.

”Lagens avsedda karaktär av ett principiellt totalförbud, från vilket dispenser skall kunna meddelas, skulle komma till tydligare uttryck om det anges att tillstånd enligt lagen får meddelas endast om det är påkallat från utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska synpunkter. Att däremot föreskriva att sådana synpunkter skall ligga till grund också för tillstånd enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen synes föra för långt, eftersom det här kan vara fråga om exempelvis utförelse av jakt- och tävlingssskjutvapen (6 §)” (prop. 1995/96:31 s. 88–89).

I författningskommentaren till 1 § andra stycket uttalade regeringen i detta avseende följande.

”Styckets tillämpningsområde är begränsat till ’tillstånd enligt denna lag’. Motsvarande bestämmelse i lagrådsremissen hade en vidare tillämpning. Den gällde ’tillstånd, förbud och undantag i enskilda fall enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den’. Begränsningen har gjorts efter förslag av Lagrådet och av de skäl som framgår av Lagrådets yttrande” (a.a. s. 38).

Genom att föreslå att uttrycket ”enligt denna lag” ska tas bort i bestämmelsen ruckar kommittén utan motivering eller förklaring på den förenklade tillståndsprövning som polismyndigheten gör enligt 11 § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Av denna anledning avstyrker ISP den föreslagna ändringen.

Förslaget att tillståndsprövningen ska baseras på en samlad bedömning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive emot att tillstånd beviljas

Kommittén föreslår att 2 kap. 5 första stycket ska ha följande lydelse.

”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”.

I löptexten på s. 242 återger kommittén vad regeringen har uttalat i de senaste skrivelserna om exportkontroll som överlämnats till riksdagen, nämligen att ”såväl säkerhets- och försvarspolitiska skäl som utrikespolitiska skäl motiverar att Sverige tillåter export av krigsmateriel i viss utsträckning. Bland de utrikes- och

Yttrande	52(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

säkerhetspolitiska intressena finns Sveriges möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet genom medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet”. I en fotnot till detta (nr 26) anges att ”det kan noteras att hänvisningen till utrikespolitiska skäl för medgivande till krigsmaterielexport saknar stöd i krigsmateriellagen. Enligt lagen får export endast medges om säkerhets- och försvarspolitiska skäl talar för det samtidigt som det inte strider mot Sveriges utrikespolitik”.

Uttalandet är enligt ISP:s bedömning märkligt. 1 § andra stycket KML har följande lydelse.

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

Lagtexten anger således, när det gäller utrikespolitiken, att ett beviljande av ett tillstånd inte ska strida ”mot Sveriges utrikespolitik”. När bedömningen görs huruvida en ansökan om tillstånd strider mot Sveriges utrikespolitik är regeringen och ISP givetvis, inom ramen för totalbedömningen, fria att väga in utrikespolitiska skäl som talar för att tillstånd beviljas (låt vara att dessa ibland kan vara svåra att skilja från de säkerhetspolitiska skäl som talar för) liksom de utrikespolitiska skäl som talar emot att tillstånd beviljas. Hur ska den som gör prövningen annars komma fram till bedömningen huruvida det strider mot Sveriges utrikespolitik?

Även om uttrycket ”utrikespolitiska skäl” således inte finns i lagtexten är ISP:s bedömning att inom ramen för totalbedömningen prövas dessa, eftersom det anges att det inte ska strida mot Sveriges utrikespolitik. Att utrikespolitiska skäl för ett beviljande skulle sakna ”stöd i krigsmateriellagstiftningen” är således enligt ISP:s bedömning felaktigt.

Med hänsyn till kommitténs tidigare argumentering är kommitténs förslag till nu aktuell bestämmelsen oväntad, eftersom den enligt sin ordalydelse går emot kommitténs tidigare argumentering. På s. 438 anger kommittén att avsikten med bestämmelsen ”är att i lagtexten förtydliga hur tillståndsprövningen går till. Bestämmelsen utgör en kodifiering av tillståndsprövningsprocessen”.

Enligt ISP:s bedömning framgår tillståndsprövningens inriktning tydligt i nuvarande 1 § andra stycket KML. I lagförarbetena till den angivna paragrafen uttalar regeringen i författningskommentaren att ”utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden skall vara avgörande” (prop. 1995/96:31 s. 37).

Med hänsyn till det anförda finns enligt ISP:s bedömning inget behov av att införa den föreslagna bestämmelsen i lagstiftningen. ISP avstyrker därför förslaget.

Yttrande	53(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Förslaget att införa en bestämmelse som anger vissa och delar av riktlinjerna

Kommittén har lämnat förslag till lagändringar som innebär

- att vid tillståndsprövningen särskilt avseende ska 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.

Kommittén föreslår att 2 kap. 5 § andra stycket ska ha följande lydelse.

”Vid tillståndsprövningen avseende utförelse och annan utlandssamverkan 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”.

ISP avstyrker av flera skäl att den föreslagna bestämmelsen förs in i lagstiftningen.

De främsta skälen emot att riktlinjerna (eller rättare sagt vissa och delar av riktlinjerna) ges författningsstatus ger kommittén på egen hand. På flera ställen i betänkandet argumenterar kommittén i kraftfulla ordalag för att riktlinjerna inte bör vara författningsreglerade, se särskilt argumenteringen på s. 371–373 i betänkandet. ISP håller med om de skäl, den argumentering och den analys som kommittén gör på de nämnda sidorna. Ändå föreslår kommittén att vissa av riktlinjerna i något slags kortfattad form ska föras in i författningstext. Logiken i detta framstår inte som helt klar.

I rutan på s. 367 anger kommittén under rubriken ”Kommitténs Förslag” följande.

”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.”

Med hänsyn till att kommittén föreslår att riktlinjerna inte bör få författningsstatus (s. 367) men att så ändå sker får ISP uppfattningen att kommittén på ett mycket sent stadium – som ett led i den breda överenskommelsen – tog in vissa av riktlinjerna i författningsform. Det var kanske för sent i processen för att hinna ändra argumenteringen för varför riktlinjerna inte ska få författningsstatus och förslaget i rutan på s. 367. Detta är tydligt i flera delar av betänkandet. Ett exempel kan ges

Yttrande	54(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

genom två motstridiga citat på efterföljande sidor i sammanfattningen, enligt följande.

”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 tillståndsprövningen ska bygga på en politisk avvägning och inte etablera några positiva rättigheter som kan prövas i en juridisk process” (s. 29–30).

”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 (s. 30–31).

Argumentationen för varför vissa av och delar av riktlinjerna bör få författningsstatus utvecklar kommittén på s. 439. Det framgår på den nämnda sidan att kommittén inte har gjort någon egentlig behovsanalys, förutom att i allmänna termer ange att ändringen ska ske ”i klarläggande och informativt syfte”. Eftersom kommittén tidigare har argumenterat mot att riktlinjerna ska ges författningsstatus är det en brist i betänkandet att ingen behovsanalys görs och att en utförlig förklaring ges till varför endast några få av riktlinjerna har medtagits i bestämmelsen. Av de riktlinjer som har tagits med har dessutom endast delar av riktlinjerna tagits med.

På s. 441 anger kommittén följande.

”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.”

ISP håller inte med om kommitténs bedömning. Enligt ISP:s bedömning finns en klar risk för att förslaget öppnar upp för att en saklegitimerad prövar huruvida Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna anser att kriterierna i lag ger en rätt till överklagande. Eftersom ISP:s beslut inte går att överklaga kan en saklegitimerad ganska snabbt tömma ut de interna svenska överklagandemöjligheterna och få en sådan fråga prövad i Europadomstolen. Huruvida den personen får rätt i Europadomstolen är svårt att uttala sig om men en sådan risk finns. Risken för detta

Yttrande	55(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

är enligt ISP:s bedömning tillräcklig för att myndigheten även av detta skäl avstyrker kommitténs förslag. Som tidigare angetts anser ISP av de skäl som kommittén anfört att den politiska prövningen bör bestå.

Kommittén ger ingen ytterligare ledning när det gäller tolkningen av bestämmelsen i författningskommentaren (s. 473).

På s. 440 tar kommittén upp en fråga som väcker svåra statsrättsliga spörsmål och avvägningar. Frågan rör det statsrättsliga förhållandet mellan riksdagen och regeringen och om det är förenligt med regeringsformen att föra in den nu aktuella bestämmelsen i krigsmateriellagen.

Som ISP tidigare framhållit i detta remissvar regleras och bör enligt ISP även framöver det statsrättsliga förhållandet mellan riksdagen och regeringen regleras i regeringsformen, inte i lag. Detta är ett grundläggande förhållande i vår demokratiska rättsordning och det bör enligt ISP:s bedömning förbli på det sättet. ISP anser att det inte är förenligt med regeringsformen att föra in en sådan här bestämmelse i lag. För det fall bestämmelsen skulle föras in i lag kan det med fog hävdas att det uttalande som kommittén vid upprepade tillfällen har gjort i betänkandet inte längre har fog för sig, nämligen att ”det politiska ansvaret för beslut enligt krigsmateriellagstiftningen vilar ytterst på regeringen”. För det fall den föreslagna bestämmelsen skulle införas i lagen kan det med fog i stället hävdas att det politiska ansvaret för beslut enligt krigsmateriellagstiftningen ytterst vilar på riksdagen, inte på regeringen (jfr i det avseendet också 12 kap. 3 § regeringsformen som förbjuder att förvaltningsuppgifter fullgörs av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen). Av nu nämnda skäl avstyrker ISP kommitténs förslag.

Det huvudsakliga skälet till att ISP avstyrker kommitténs förslag är emellertid att det kommer att skapa en betydande osäkerhet i regeringens och ISP:s prövning och kommer att förstöra den systematik som finns i de nuvarande riktlinjerna och den nuvarande prövningen. Är de omständigheter som särskilt anges i lagen viktigare än andra aspekter som finns i riktlinjerna? Om förslaget blir lag kommer de riktlinjer som finns i lag – precis som paragrafen om tillståndsprövningens inriktning – att ges en tung roll vid prövningen.

Ska ISP inte se på samma allvar på de riktlinjer som inte anges i lag? Avledning av krigsmateriel eller brott mot slutanvändaråtaganden finns t.ex. inte med i lagförslaget. I ISP:s redovisning till kommittén över praxisutvecklingen anför ISP t.ex. när det gäller avslag avseende följdleveranser följande (s. 551–552).

Yttrande	56(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

”**Brott mot slutanvändaråtaganden.** Efter att olovlig spridning av krigsmateriel från Venezuela uppdagades 2008 beslutade ISP att inte godkänna några affärer över huvud taget till det landet. Detta beslut avsåg således en övergripande hållning gentemot Venezuela och har inneburit att inte heller följdleveranser har godkänts”

Bör ISP tolka kommitténs förslag som att avledning och brott mot slutanvändaråtaganden inte är så pass allvarligt i jämförelse med de delar av riktlinjer som anges i lagtexten. Bör ISP:s övergripande hållning mot t.ex. Venezuela omprövas mot den bakgrunden?

ISP avstyrker av anförda skäl kommitténs lagförslag.

Förslaget att svenska medborgare ska omfattas av tillståndskraven för tillhandahållande, ingående av avtal med någon utom landet och militär utbildning, även om medborgaren befinner sig utanför landet

Kommittén anför som skäl för införandet av detta utökade tillståndskrav följande (s. 443).

”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. 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.”

I de propositioner som gäller tillämpning i fråga om Iran, Nordkorea respektive Ryssland av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (prop. 2006/07:132, prop. 2010/11:68 och prop. 2014/15:30) har en formulering använts som antyder att den av kommittén angivna omständigheten förvisso är känd. I propositionerna används en formulering som går ut på att när det gäller förbudet mot försäljning m.m. av krigsmateriel till landet i fråga ”kan Sverige väsentligen uppfylla det genom bestämmelserna om förbud mot export av krigsmateriel utan tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel” (prop. 2006/07:132 s. 10, se även prop. 2010/11:68 s. 10 och prop. 2014/15:30 s. 11). Ordet ”väsentligen” antyder att regeringen är medveten om att lagen om krigsmateriel inte i sin helhet uppfyller de krav som EU-besluten uppställer.

Frågan som har väckts av kommittén inbegriper ganska komplicerade juridiska frågor. Den första frågan som bör besvaras är om det, utöver de fall då Sverige

Yttrande	57(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

har en skyldighet att uppfylla EU-beslut om internationella sanktioner, är motiverat att krigsmateriellagens tillämpningsområde utökas till att även omfatta svenska medborgare. Kommittén har inte direkt ställt sig den frågan och därmed inte heller motiverat varför det enligt kommitténs uppfattning är lämpligt att så sker, förutom ett allmänt uttalande att ”en sådan utvidgning understryker Sveriges ambition på exportkontrollområdet avseende krigsmateriel” (s. 444).

Enligt ISP:s bedömning är de synpunkter som Lagrådet uttalade vid behandlingen av 1988 års lag fortfarande gällande (se s. 442–443 i betänkandet) och det kan enligt ISP:s bedömning därmed ifrågasättas om en sådan omfattande räckvidd av tillståndskravet är ”påkallad av något praktisk behov”, utöver de fall som följer av EU-beslut om vapenembargon.

Någon utökad domsrätt över brott mot krigsmateriellagen som begås av svenska medborgare föreslår inte kommittén. Någon analys av om EU-besluten kan tänkas kräva en utökad domsrätt görs emellertid inte av kommittén. Möjligen kan EU-besluten enligt ISP:s bedömning anses kräva detta. Av något skäl har nämligen utökad domsrätt över svenska medborgare införts i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (av tidsbristsskäl har ISP inte närmare undersökt skälen för detta). Den nämnda lagen innehåller en bestämmelse om utökad straffrättslig jurisdiktion som föreskriver att ”en svensk medborgare som utomlands har begått brott som avses i 8 § skall dömas till ansvar enligt denna lag och vid svensk domstol” (9 §). Skulle frågan när det gäller de fall där Sverige möjligen inte fullt ut uppfyller de EU-rättsliga kraven möjligen på något sätt kunna lösas genom en användning av den nämnda lagen i stället för att utöka tillämpningsområdet vad gäller vissa bestämmelser i krigsmateriellagen? ISP välkomnar en utredning av den här frågan men i brist på en djupare analys avstyrker myndigheten kommitténs förslag.

Några kommentarer till förslaget till ny lag

ISP började granska de av kommittén föreslagna författningsbestämmelserna avseende en ny lag med ambitionen att kommentera varje föreslagna bestämmelse och rubrik samt kapitelindelningen. Efter tre bestämmelser insåg myndigheten att detta av tidsbristsskäl inte var möjligt under remisstiden. Den påbörjade granskningen medtas emellertid nedan.

I stället har ISP lagt viss tid på att utarbeta ett förslag till ny lag som delvis har en annan ordning av, indelning av och benämning på kapitlen, rubrikerna och paragraferna. Förslaget bifogas (*bilaga 1*). Det har inte funnits tid att utarbeta kommentarer till ISP:s förslag men i huvudsak bygger det på att inga av de paragrafer som ISP har avstyrkt har tagits med, utan att bestämmelser från KML har

Yttrande	58(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

förts in i den nya lagen i oförändrat skick, dvs. utan att sakinnehållet har ändrats. Redaktionella ändringar har gjorts på så sätt att t.ex. hänvisningar har ändrats. Även en upplysningsbestämmelse har medtagits (se skäl för detta nedan).

De författningsförslag och ändringar som kommittén föreslår i SOU 2014:83 och som gäller sanktionsavgifter, tillståndskrav för statliga myndigheter och tillsyn över dessa samt tillståndskrav för den som tillhandahåller krigsmateriel till statlig myndighet har medtagits i oförändrat skick. För det fall ISP har några synpunkter på dessa författningsförslag kommer det att redovisas i det separata remissvar som rör det nämnda betänkandet. De bestämmelser som rör möjlighet för ISP att förelägga (inklusive vitesföreläggande) och varning har inte tagits med, eftersom dessa förslag avstyrks av ISP. (Se mer om de synpunkter som rör SOU 2014:83 i det separata remissvaret från ISP).

Under den tid beredningsarbetet med detta lagstiftningsärende pågår i Regeringskansliet (UD) står ISP till förfogande att under hand närmare utveckla de skäl och funderingar som har legat till grund för ISP:s utkast till ny lag.

ISP:s synpunkter på de föreslagna författningsändringarna

Kommittén har föreslagit att det ska införas en ny lag som benämns lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd

ISP ställer sig bakom denna ändring av lagens titel samt att det införs en ny lag. ISP vill betona att det inte är troligt att en ny lag finns på plats före den 1 januari 2017 eller, mera troligt, förrän i mitten av 2017, varför det inom parentes snarare bör stå ”(2017:000)”.

En jämförelse mellan 1 § KML och 1 kap. 1 § den föreslagna lagen

Kommittén föreslår att 1 kap., rubriken till 1 § och 1 § ska ha följande lydelse.

”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.”

Yttrande	59(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Den nuvarande 1 § samt rubriken till 1 § har följande lydelse.

”Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd.

Tillstånd enligt denna lag får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Lag (2011:849).”

Rubriken till den föreslagna 1 kap. 1 §

Rubriken lyder ”Lagens ändamål och omfattning”. Rubrikens lydelse antyder att information om lagens ändamål och omfattning ges i paragrafen. Det kan ifrågasättas om lagens ändamål verkligen framkommer av den information som ges i 1 §. Möjligen syftar ordet ändamål på ordet ”kontroll” som – i förhållande till nu gällande 1 § KML – har lagts till i första stycket. Ingen förklaring till tillägget av ordet ”ändamål” eller ordet ”kontroll” ges i författningskommentaren. I författningskommentaren (s. 471) anges att ”bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde”. Författningskommentaren ger närmast vid handen att det är lagens omfattning (”tillämpningsområdet”) som avses. ISP föreslår att ordet ”ändamål” tas bort ur rubriken. I lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) finns ordet ”kontroll” med i en motsvarande 1 §. Rubriken till paragrafen i PDA-lagen lyder dock ”Tillämpningsområde”. ISP förordar den senare rubriken eller möjligen ”Lagens tillämpningsområde”.

Den föreslagna lydelsen av 1 kap. 1 §

ISP anser att det är bra att ordet ”kontroll” läggs till. Detta motsvarar vad som finns i PDA-lagen. En sak som aktualiseras när ordet ”kontroll” tas med är om andra författningar som också kontrollerar krigsmateriel bör anges i en upplysningsbestämmelse. För allmänheten kan det vara bra med en sådan upplysningsbestämmelse. Sådana upplysningsbestämmelser införs numera ganska ofta i lagstiftningsärenden. I PDA-lagen görs en sådan uppräknning i 1 § andra stycket (se prop. 1990/91:97 s. 41 om skälen till varför den bestämmelsen infördes). Det finns åtskilliga andra författningar utöver KML där bestämmelser finns om kontroll av krigsmateriel finns och där det ibland krävs tillstånd utöver KML. I det förslag till ny lag som ISP bifogar detta remissvar finns en sådan bestämmelse i 1 kap. 4 §.

Yttrande	60(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

ISP förordar i första hand att den nuvarande lydelsen av 1 § KML, som ändrades så sent som den 30 juni 2012 (SFS 2011:849) i så stor utsträckning som möjligt bör vara kvar oförändrad men att ordet ”kontroll” läggs till, enligt följande.

”Denna lag gäller kontroll av dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd.”

I kontakter med allmänheten samt företag och myndigheter som omfattas av lagens tillståndskrav har ISP – sedan bestämmelsen infördes den 30 juni 2012 – märkt att formuleringen ”tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd” på ett ganska enkelt och lättbegripligt sätt övergripande förklarar vad kontrollen i detta avseende handlar om. (Ofta krävs naturligtvis i det enskilda fallet därutöver en mer omfattande förklaring av vad tekniskt bistånd omfattar och om det har relevans för det aktuella företaget). ISP förordar därför att formuleringen finns kvar i paragrafen.

För det fall regeringen anser att betänkandets föreslagna lydelse av 1 § första stycket är att föredra framför ISP:s förstahandsförslag förordar ISP i andra hand att betänkandets förslag till första stycke ändras enligt följande.

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

För det fall regeringen anser att den föreslagna lydelsen i första paragrafen är att föredra framför ISP:s första- eller andrahandsförslag bör under alla omständigheter betänkandets förslag till andra stycke ändras enligt följande.

”Regeringen får meddela föreskrifter om vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd”.

En sådan formulering följer, till skillnad från kommitténs förslag, de riktlinjer för utformning av normgivningsbemyndiganden som anges på s. 86–87 i Gröna boken (Ds 2014:1).

Kommitténs förslag till 1 kap. 2 § (Definitioner)

”Definition

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,

Yttrande	61(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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.”

ISP:s kommentar

I författningskommentaren anges att ”bestämmelsen har sin motsvarighet i 2 § gällande krigsmateriellag” (s. 471).

Såvitt ISP har kunnat se vid en jämförelse mellan den föreslagna paragrafen och 2 § KML är den enda skillnaden mellan bestämmelserna att ”6 § första stycket” på tre ställen i den föreslagna paragrafen har ersatts av med ”3 kap. 4 § första stycket”. För det fall en ny lag om krigsmateriel införs har ISP ingen erinran mot att denna ändring görs.

ISP anser att definitionsbestämmelsen med fördel kan utgöra ett eget kapitel. Bestämmelsen är redan i sin nuvarande lydelse omfattande. Det kan t.ex. inte uteslutas att EU-kommissionen framöver kommer med förslag till kompletterande lagstiftning till det s.k. ICT-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen). Inom EU-rätten är det vanligt att termer och uttryck definieras och vid eventuella nya EU-regler genom direktiv kan detta leda till behov av ytterligare definitioner i krigsmateriellagstiftningen.

Yttrande	62(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Kommitténs förslag till 1 kap. 3 § (lagens disposition)

”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.).”

ISP:s kommentar

När det gäller rubriken bör ordet ”disposition” bytas ut mot det mer lättbegripliga ordet ”innehåll”.

När det gäller den föreslagna 1 kap. 3 § bör påpekas att denna är föreslagen som en punktuppställning med en mening. Enligt de riktlinjer som finns för författningsskrivning i Gröna boken (DS 2014:1) bör varje led i en punktuppställning som utformas som en enda mening utformas som en fortsättning på den inledande delen av meningen och avslutas med ett kommatecken (s. 41). I en sådan uppställning påbörjas varje led, till skillnad från betänkandets förslag, med liten bokstav.

Att utarbeta en ny lag är ingen fastställd vetenskap, utan är i mycket en fråga om tycke och smak även om den ordning i vilken olika paragrafer bör följa är ett hantverk som bygger på lagstiftningserfarenhet och där det huvudsakliga syftet naturligtvis är att allmänheten på enklast möjliga sätt ska kunna tillgodogöra sig innehållet.

Det kan enligt ISP:s bedömning av den anledningen ifrågasättas om det är lämpligt att en bestämmelse som anger lagens innehåll kommer först som den tredje paragrafen i en lag. Ett alternativ är att i stället låta den föreslagna 3 § börja lagen som dess första paragraf, eller i varje fall som dess andra paragraf. Under alla omständigheter bör den komma före definitionsparagrafen, som i och för sig lika gärna skulle kunna delas in i ett eget kapitel, alternativt placeras sist i det första kapitlet.

Yttrande	63(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	



Christer Ahlström

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Christer Ahlström. Chefsjuristen Carl Johan Wieslander har varit föredragande.

Yttrande	64(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Bilaga 1

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

1 kap. Lagens innehåll, tillämpningsområde, tillståndsprövningens inriktning och upplysningsbestämmelser

Lagens innehåll

1 § Lagen innehåller bestämmelser om

1. lagens innehåll, tillämpningsområde, tillståndsprövningens inriktning och upplysningsbestämmelser (1 kap.),
2. definitioner (2 kap.),
3. tillstånd, villkor och giltighetstid (3 kap.),
4. certifiering (4 kap.),
5. tillsyn och avgift (5 kap.),
6. övriga skyldigheter (6 kap.),
7. vem som prövar frågor om tillstånd, förbud, undantag i enskilda fall och certifiering (7 kap.),
8. straffrättsliga bestämmelser, förverkande och medgivande till åtals väckande (8 kap.),
9. sanktionsavgift, vitesföreläggande och återkallelse m.m. (9 kap.), och
10. överklagande (10 kap.).

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller kontroll av dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd.

Tillståndsprövningens inriktning

3 § Tillstånd enligt denna lag får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

Upplysningsbestämmelser

4 § Bestämmelser om kontroll av skjutvapen, delar till skjutvapen, ammunition, explosiva ämnen, produkter med dubbla användningsområden och vissa varor som

Yttrande	65(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och som samtidigt utgör krigsmateriel finns i vapenlagen (1996:67), lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, lagen (2006:263) om transport av farligt gods, lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m., lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och 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 skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.

5 § 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. Definitioner

1 § 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,

Yttrande	66(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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.

3 kap. Krav på tillstånd, villkor och giltighetstid

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

Yttrande	67(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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).

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

Yttrande	68(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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

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

Avtal om tillverkningsrätt

7 § 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.

Avtal om samarbete

8 § 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 eller tillägg till avtal

9 § Avtal om tillägg till eller ändring av avtal av det slag som kräver tillstånd enligt 7 eller 8 § 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

10 § 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.

Yttrande	69(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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.

Villkor

11 § 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.

12 § Tillstånd enligt 3 kap. 1–4 och 7–10 §§ får förenas med andra villkor än som avses i 11 § samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

13 § 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.

14 § 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.

Giltighetstid

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

4 kap. Certifiering

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

Yttrande	70(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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.

5 kap. Tillsyn och avgift

Tillsyn

1 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska stå under tillsyn av Inspektionen för strategiska produkter.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillsynen.

2 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar, till Inspektionen för strategiska produkter 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. 7 eller 8 § ska lämna uppgifter om ingångna avtal.

3 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § eller den som är certifierad enligt 5 kap. 1 § ska på begäran av Inspektionen för strategiska produkter 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.

Yttrande	71(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Avgift

4 § Inspektionen för strategiska produkter får ta ut en avgift för tillsyn eller tillståndsprovning enligt denna lag.

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

6 kap. Övriga skyldigheter

Marknadsföring

1 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska, i den ordning regeringen föreskriver, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

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. 7 eller 8 §. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldighet och om undantag från denna. Inspektionen för strategiska produkter får i det enskilda fallet medge undantag från sådan redovisningsskyldighet.

Anbuds- eller avtalsunderrättelse

2 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter 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. 7 §, eller

3. tillverkning, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller utveckling av krigsmateriel eller metod för framställning av krigsmateriel som avses i 3 kap. 8 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Inspektionen för strategiska produkter får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

Inspektionen får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket.

Registerföringsskyldighet

3 § 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.

Yttrande	72(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

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.

Underrättelse om användning av generellt tillstånd

4 § Den som för första gången avser att använda ett generellt tillstånd ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter om det.

Uppgiftsskyldighet om iakttagelse av villkor i överföringstillstånd

5 § 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 Inspektionen för strategiska produkter 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.

Anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden

Yttrande	73(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

6 § Den som har tillstånd enligt denna lag är skyldig att vid ändring i förhållanden som tagits upp i tillståndsansökan anmäla detta till Inspektionen för strategiska produkter i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar.

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

Uppgiftsskyldighet om ägande i utländska rättssubjekt

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

Uppgiftsskyldighet om villkor

8 § 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.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

Revisorskontroll

9 § 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 Inspektionen för strategiska produkter. En revisor vid en svensk statlig myndighet har motsvarande skyldighet.

7 kap. Vem som prövar frågor om tillstånd, förbud, undantag i enskilda fall och certifiering

Vem som prövar frågor om tillstånd, förbud, undantag i enskilda fall och certifiering

1 § Inspektionen för strategiska produkter prövar frågor om tillstånd, förbud, undantag i enskilda fall och certifiering enligt denna lag.

Yttrande	74(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Inspektionen ska 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 ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen.

8 kap. Straffrättsliga bestämmelser, förverkande och medgivande till åtals väckande

Straffrättsliga bestämmelser

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

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 7–10 §§ eller mot förbud som har meddelats med stöd av 6 kap. 2 §, 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 7–10 §§ 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. 6 §,

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. 3 §,

Yttrande	75(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

5 § Till ansvar enligt denna lag ska inte dömas, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller föranleder att administrativ sanktion enligt denna lag riktas mot samma person.

Förverkande

6 § 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.

Medgivande till åtals väckande

7 § Allmänt åtal för brott mot 3 kap. 1 eller 2 § får väckas endast efter medgivande av tillsynsmyndigheten.

9 kap. Sanktionsavgift och återkallelse m.m.

Sanktionsavgift

1 § 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 överträdelsern avser.

Sanktionsavgift ska tas ut:

1. vid underlåtenhet att lämna underrättelse enligt 6 kap. 2 eller 4 § eller att lämna uppgifter enligt 6 kap. 5, 7 eller 8 §,
2. vid åsidosättande av ett 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 Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 § andra stycket.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

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

Yttrande	76(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

3 § Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

4 § Inspektionen för strategiska produkter beslutar om sanktionsavgift.

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

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

6 § 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.

7 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om den anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det förutsättningarna enligt 1 § att besluta om avgift har inträffat.

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

9 § 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.

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

Återkallelse m.m.

11 § Tillstånd enligt någon av bestämmelserna i 3 kap. 1–4 och 7–10 §§ eller certifiering enligt 4 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 Inspektionen för strategiska produkter eller regeringen 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.

Yttrande	77(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

En återkallelse får inte avse tillstånd till avtal enligt någon av 3 kap. 7–9 §§ som redan ingåtts.

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

12 § Om Inspektionen för strategiska produkter 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.

Om det efter en sådan utvärdering fortfarande finns tvivel, får inspektionen besluta att 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.

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

Beslutet ska upphävas när det inte längre behövs.

10 kap. Överklagande

1 § Beslut av Inspektionen för strategiska produkter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol när det gäller beslut att

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 4 kap. 1 §,
2. bestämma en avgift enligt 5 kap. 4 §,
3. meddela sanktionsavgift enligt 9 kap. 1 §,
4. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 9 kap. 11 §,
5. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 9 kap. 11 §,
6. 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 9 kap. 12 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra förvaltningsbeslut enligt denna lag får inte överklagas.

Yttrande	78(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Bilaga 2

Går det att jämföra Sveriges tillämpning av exportkontrollen avseende krigsmateriel med andra länders tillämpning?

Hur restriktiv regeringens eller ISP:s tillämpning av det nuvarande regelverket uppfattas beror naturligtvis på utgångspunkten hos den som iakttar denna. Om den som iakttar är helt emot krigsmaterielexport framstår tillämpningen naturligtvis inte som restriktiv. Är den som iakttar för en mer EU-harmoniserad tillämpning av regelverket framstår tillämpningen som alltför restriktiv.

Ett sätt att jämföra hur restriktiv den svenska tillämpningen är utgår från att jämföra med de länder som står oss nära när det gäller omfattningen av kontrollen över krigsmateriel, t.ex. de EU-länder som också tillverkar krigsmateriel samt Norge, Schweiz, USA och Canada.

ISP kommer i den dagliga verksamheten på ett antal olika sätt i kontakt med andra EU-länders tillämpning av regelsystemen för export av krigsmateriel. Ungefär en gång i månaden träffas EU:s rådsarbetsgrupp COARM. Företrädare för ISP bistår Regeringskansliet (UD) som experter i COARM. I rådsarbetsgruppen görs flera gånger per år gemensamma genomgångar av mottagarländer utanför den etablerade mottagarkretsen där de enskilda medlemsstaterna redogör för den syn som de har på mottagarlandet i fråga. Den information som Sverige och de andra medlemsstaterna lämnar omfattas av utrikessekretess. ISP kan därför i nu aktuellt remissvar tyvärr inte gå in på de svar som enskilda länder lämnar. Utan att gå in på de enskilda ländernas uppfattning om specifika mottagarländer är ISP:s uppfattning emellertid att Sveriges tillämpning av regelverket för krigsmaterielexport avviker från mönstret genom att den är så pass mycket mer restriktiv än de flesta andra länders.

Sveriges restriktiva hållning märks också inom ramen för gemensamma materielsamarbeten med andra EU-länder eller med USA när frågor uppkommer om vilka länder som är acceptabla för export ("landlistor"). Även uppgifterna om acceptabla eller inte acceptabla mottagarländer i dessa samarbeten omfattas av utrikessekretess. Utan att gå in på de enskilda ländernas uppfattning om specifika mottagarländer är ISP:s uppfattning emellertid att Sveriges inställning vad gäller export till de flesta mottagarländer utanför den etablerade mottagarkretsen är mycket restriktivare än våra samarbetsländers inställning.

Ett tredje sätt att jämföra är att göra en genomgång av den offentliga EU-statistiken. Denna information omfattas inte av utrikessekretess. En brist i underlaget är att flera länder inte redovisar faktisk export, utan endast beviljad export, vilket försvårar jämförelser. Den senaste statistiken som finns tillgänglig rör 2013 års export. Den

Yttrande	79(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

korta tiden som ISP har på sig för ett utarbetande av ett remissvar räcker inte för att ISP ska hinna göra en djupare genomgång eller analys av statistiken. En jämförelse kan även göras med andra länder utanför EU som har en omfattande krigsmaterieltillverkning och krigsmaterielexport och ett regelverk som liknar Sveriges, t.ex. Norge, Schweiz, USA och Canada.

Till hur många mottagarländer exporterar Sverige krigsmateriel?

2014 exporterade Sverige krigsmateriel (inklusive jakt- och sportskyttevapen samt ammunition till sådana vapen) till 61 länder av de cirka 200 länder som finns i världen.

Kommittén anger (s. 221) att ”Sverige har genom åren beviljat krigsmaterielexport till totalt ett 60-tal stater”. Detta är en felaktig uppgift och troligen menar kommittén att faktisk export av krigsmateriel (inklusive jakt- och sportskyttevapen samt ammunition till sådana vapen) årligen under senare år har skett till cirka 60 länder. Under tidsperioden 1993–2014 har Sverige exporterat krigsmateriel (inklusive jakt- och sportskyttevapen samt ammunition till sådana vapen) till sammanlagt 83 länder samt till ett territorium som i statistiken har särredovisats, nämligen Nya Kaledonien (Fr) och till en administrativ region, nämligen Hongkong (fram till och med 1997 tillhörande Storbritannien, därefter Kina).

När det gäller fördelningen av krigsmaterieexporten mellan olika länder under åren 1993–2014 har ISP sammanställt en förteckning över de 30 länder dit Sverige sammantaget under den angivna tidsperioden har exporterat de högsta värdena krigsmateriel i svenska kronor, se *bilaga 6*. Statistiken finns redan tillgänglig för var och en genom regeringens årliga skrivelser till riksdagen med redogörelser för exportkontrollen av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. ISP har i princip endast sammanställt statistiken. Sammanställningen ger inte en helt rättvis bild, eftersom den avser reala pengar, dvs. någon omräkning till vardera års exportprisindex har av tidsskäl inte gjorts. Även statistik för respektive land för åren 1986–1992 har medtagits i sammanställningen men dessa år har inte medtagits i tidsperioden för vilken sammanräkningen är gjord. Anledningen till att 1986 har valts som startår är att tidigare sammanställd statistik för åren 1971–1985 finns i skr. 1986/87:169 s. 12–13. På det sättet kan den som är intresserad enkelt få fram statistik över svensk krigsmaterielexport under tidsperioden 1971–2014.

Leasingintäkterna för uthyrningen av JAS 39 Gripen till Tjeckien har medtagits i nu aktuell sammanställning (uppgift om storleken på denna affär finns i skr. 2006/07:114 s. 59). Leasingintäkterna för uthyrningen av JAS 39 Gripen till Ungern anses dock (av annan myndighet är ISP) fortfarande omfattas av utrikessekretess, varför den inte är medtagen här. Så mycket kan dock sägas att om leasingintäkten

Yttrande	80(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

skulle ha medtagits skulle Ungern ha varit bland de 20 främsta mottagarna av svensk krigsmateriel under tidsperioden 1993–2014. Licenstillverkningsintäkter för tillverkning av Collins-ubåtar i Australien har inte tagits med, främst för att tiden inte har räckt till för att under remisstiden leta efter dessa uppgifter och det är inte säkert att uppgifterna över huvud taget förvaras hos ISP. Den huvudsakliga byggnationen i Australien av Collins-ubåtarna skedde under perioden 1993–2003, varför Kockums under den tidsperioden i och för sig borde ha erhållit substantiella licensavgifter. Om licenstillverkningsavgiften skulle ha medtagits i sammanställningen skulle Australien troligen ha varit bland de tio främsta mottagarna av svensk krigsmateriel under tidsperioden.

Antalet mottagarländer som Sverige beviljar export av krigsmateriel (inklusive jakt- och sportskyttevapen med tillhörande ammunition) till har varierat under åren. Under 1950-talet och under den första halvan av 1960-talet var antalet länder ganska högt. I 1959 års betänkande med förslag till viss utvidgad statlig kontroll å krigsmaterielområdet (lämnat av 1956 års krigsmaterielutredning, Handelsdepartementet, stencil) uppges för tidsperioden 1952–1956 t.ex. följande ”Bland exportländerna – *cirka femtio* under ifrågavarande tidsperiod – dominerade Danmark, Norge, Belgien, Nederländerna, Italien, Spanien, Storbritannien, Amerikas förenta stater, Canada, Brasilien, Burma, Indonesien och Pakistan” (s. 53). Dåvarande handelsministern Gunnar Lange (s) uttalade i ett interpellationssvar den 10 december 1965 att ”vi under de senaste åren givit exporttillstånd till *70 à 80 länder*” (AK 41:3 d).

Därefter sjönk antalet mottagarländer, förmodligen som en följd av en restriktivare tillämpning av principerna för krigsmaterielexport (se mer om detta i *bilaga 3*), även om antalet länder i världen ökade som en följd av avkoloniseringsprocessen. 1993 gav UD i sin skriftserie UD informerar ut en skrift om ”Sveriges vapenexportpolitik” (UD informerar 1993:4). I skriften uttalas att ”under de senaste tio åren har Sverige årligen exporterat vapen till 35–40 stater, jämfört med de cirka 180 stater som numera finns i världen”. I samma skrift uttalas att ”den utvidgning av krigsmaterielbegreppet som nyligen skett ... innebär bl.a. att fler produkter betraktas som krigsmateriel, vilket i sin tur kommer att leda till en statistik ökning av den svenska exporten från 1993”.

Det finns enligt ISP:s bedömning två huvudsakliga förklaringar till hur ökningen från cirka 35–40 länder årligen under tioårsperioden 1983–1993 till cirka 60 länder årligen i dag har gått till.

Den första förklaringen har att göra med det som anges i UD informerar 1993:4, nämligen att ”fler produkter betraktas som krigsmateriel, vilket i sin tur kommer att leda till en statistik ökning av den svenska exporten från 1993”.

Yttrande	81(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Den nya och utökade krigsmaterielförteckning som trädde i kraft den 1 januari 1993 innebar nämligen en utökning av kontrollerad materiel med ungefär en tredjedel. Denna materiel hade fram till dess varit civil och i egenskap av sådan exporterats utan tillståndskrav. Syftet med utökningen var att den svenska förteckningen skulle vara mer lik den materielförteckning som dåvarande exportkontrollregimen COCOM hade, för att underlätta ett svenskt närmande till EU (prop. 1991/92:174 s. 31).

Tidigare som civil betraktad handel synliggjordes i och med utökningen av krigsmaterielförteckningen och genom justeringar av riktlinjerna gjordes försök att undvika att handel med dessa tidigare civila produkter skulle behandlas lika strikt som sådan krigsmateriel som redan tidigare hade omfattats av kontroll. En justering var att en uppdelning gjordes av krigsmaterielbegreppet i två kategorier, krigsmateriel för strid, KS, och övrig krigsmateriel, ÖK (a.a.). KS, den förstörelsebringande materielen, bestod i princip av materiel som redan tidigare utgjort krigsmateriel enligt den äldre krigsmaterielförteckningen medan ÖK, den icke-förstörelsebringande materielen, i princip bestod av tidigare civila produkter (t.ex. transportfordon utformade för militärt bruk, simulatorer för utbildningsändamål och spaningsradar). För ÖK togs ett riktlinjekrav bort: faran för väpnad konflikt. Utan det s.k. befarandekriteriet blev kretsen möjliga länder betydligt större än den traditionella. Exporten av tidigare civil materiel kunde därmed fortsätta som tidigare till många, men inte till alla, destinationer. Ett mått på omfattningen av förändringen när krigsmaterielbegreppet breddades ges i krigsmaterielexportstatistiken: 60 procent av exporten under tidsperioden 1993–1995 utgjordes av ÖK.

Den första förklaringen till att antalet länder ökade hänger samman också med det ensidiga vapenembargo som Sverige i princip upprätthöll mot Mellanöstern och Nordafrika under åren 1956–1993 och, för krigsmateriel för strid, mellan åren 1993 och 2000.

För att förstå sammanhangen måste egentligen en beskrivning göras av hur exporten av krigsmateriel från Sverige till Mellanöstern och Nordafrika har sett ut under en längre tidsperiod, nämligen 1945–2014. En sådan beskrivning – i den mån den kan göras med hänsyn till utrikessekretessen och den kommersiella sekretessen – blir dock ganska lång och det finns inte utrymme att göra en sådan beskrivning inom ramen för detta remissvar.

I korthet kan dock sägas att vissa länder i Golfområdet efter den 1 januari 1993 av regeringen, efter samråd med Rådgivande nämnden, i princip bedömdes uppfylla riktlinjernas krav för export av övrig krigsmateriel (ÖK), men p.g.a. konfliktrisker i

Yttrande	82(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

regionen ansågs, fram till 2000, inte riktlinjernas krav för export av krigsmateriel för strid (KS) vara uppfyllda. Detta ledde således till att sådan krigsmateriel som före den 1 januari 1993 omfattats av Sveriges mellan ca 1956–1993 i princip rådande totalförbud mot export till Gulfreionen även mellan åren 1993 och 2000 i princip också omfattades av ett sådant förbud, eftersom denna materiel i huvudsak klassades som KS. Det totalförbud mot export av krigsmateriel till Gulfreionen som i princip tillämpades mellan åren 1956–1993, och för KS mellan åren 1993–2000, hade sin grund i den risk för internationell konflikt som förelåg i området (se t.ex. SOU 1988:15 s. 194–196). Det bör betonas att den ovan angivna beskrivningen är generell och att i den bedömning som görs i varje enskilt fall väldigt många avstyrkanden till Gulfområdet har skett även efter 1993 vad gäller ÖK och efter 2000 vad gäller KS.

En jämförelse ger vid handen att Sverige 1992 exporterade krigsmateriel till 40 länder medan Sverige 1993 – dvs. efter den nya, utökade förteckningen över vad som utgör krigsmateriel – exporterade krigsmateriel till 44 länder. 1994 exporterade Sverige till 45 länder. En omedelbar ökning med 4–5 mottagarländer skedde således efter 1993 års utökade krigsmaterielförteckning.

Den andra förklaringen är de omväldsförändringar som har skett i världen och de framgångar för demokratiska styrelseskick som skett sedan Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösning i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Viktiga parametrar när regeringen och ISP bedömer om utrikespolitiska hinder föreligger gentemot vissa länder och om dessa bör kunna betraktas som mer eller mindre etablerade mottagarländer för export av svensk krigsmateriel är t.ex. om länderna har demokratiska institutioner med ett demokratiskt styrelseskick, präglas av en inre stabilitet utan väpnade uppror mot de centrala statsmakterna, har ett väl fungerande exportkontrollsystem och om det finns fungerande och oberoende rättsvårdande myndigheter.

Riktlinjerna anger följande. "Utrikespolitiska hinder föreligger inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna och de traditionellt neutrala länderna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överenskommelse med Sveriges säkerhetspolitik. I takt med att samarbetet med övriga länder inom de Europeiska Gemenskaperna byggs ut, bör samma principer för utlandssamverkan och export tillämpas i fråga om dessa länder". I ISP:s svar till kommittén avseende praxisutvecklingen har vi angett att flera länder har tillkommit för vilka en positiv presumtion föreligger för export. I redogörelsen till kommittén uppger ISP bl.a. följande.

"Vad som anges i riktlinjerna beträffande de nordiska länderna gäller fortfarande. Norge och Island är inte medlemmar i EU men väl i EES samt nordiska länder. Av

Yttrande	83(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

de traditionellt neutrala länderna i Europa är det i dag endast Schweiz som inte är medlem i EU (både Irland och Österrike är sedan lång tid tillbaka medlemmar). När propositionen med riktlinjerna (prop.1991/92: 174) utarbetades var Sverige ännu inte medlem i EU. I dag har EU 28 medlemsstater och numera föreligger i princip inte några hinder för export till dessa länder. Omvärldsutveckling och praxis har sedan 1992 gjort att det därutöver i dag i princip inte föreligger några hinder för export till Liechtenstein (medlem av EES), Australien (jfr t.ex. skr. 2006/07:114 s. 81), Nya Zeeland, Japan (jfr t.ex. skr. 2009/10:114 s. 69), Kanada (jfr t.ex. skr. 2006/07:114 s. 81) och USA (se t.ex. prop. 2004/05:5 s. 122 och jfr skr. 2006/07:114 s. 81).”

Utöver de nämnda 37 länderna kan också nämnas att genom omvärldsutveckling och utveckling i praxis flera länder i princip har status som mer eller mindre etablerade mottagarländer, t.ex. Andorra, Brasilien, Chile och Uruguay, bl.a. eftersom de anses ha demokratiska institutioner med ett demokratiskt styrelseskick, präglas av en inre stabilitet utan väpnade uppror mot de centrala statsmakterna, ha ett väl fungerande exportkontrollsystem och att det finns fungerande och oberoende rättsvårdande myndigheter.

Sammanlagt ger detta att omvärldsutveckling och utveckling i praxis gör att det numera finns uppemot 40 länder till vilka det i princip inte föreligger utrikespolitiska hinder mot export. Som påpekas i ISP:s praxissammanställning till kommittén (se s. 528) görs emellertid en bedömning från fall till fall även vad gäller ansökningar om export eller annan utlandssamverkan till de angivna länderna.

I jämförelse med de 35–40 länder under tioårsperioden 1983–1993 som Sverige exporterade krigsmateriel till är antalet länder till vilka det i princip inte föreligger utrikespolitiska hinder föreligger i dag högre, nämligen uppemot 40.

Att antalet länder som Sverige årligen exporterar krigsmateriel till har ökat sedan 1993 är med hänsyn till de två huvudsakliga förklaringar som har redogjorts för således inte särskilt konstigt.

Hur kan det komma sig att Sveriges export av krigsmateriel är relativt omfattande trots att den går till relativt få mottagarländer?

Sverige exporterar varje år krigsmateriel till relativt få länder, cirka 60 av världens ungefär 200 länder. Hur kan det då komma sig att exporten ändå är relativt omfattande?

Den främsta anledningen är naturligtvis att Sverige, till skillnad från många andra länder av liknande storlek (som t.ex. Norge), exporterar fullständiga vapensystem.

Yttrande	84(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Utöver de krigsmaterielproducerande stormakterna finns inget annat land än Sverige som kan producera och leverera stridsflygplan, ubåtar, stridsfordon och modern radarteknik. Skälet till att svensk försvarsindustri har förmågan att göra detta är den vikt som statsmakterna lade vid att Sverige under det kalla kriget kunde utveckla och vidmakthålla självständiga system (se bl.a. avsnitt 6.2 i betänkandet). En export av JAS 39 Gripen till ett land ger naturligtvis ett stort värde i exportstatistiken. Detta framgår av den figur som kommittén visar i figur 7.5 (s. 224). De stora systemen utgörs av JAS 39 Gripen, det luftburna radarsystemet Erieye, stridsfordon 90 och vissa äldre ubåtar. Utan export av dessa stora system hade svensk export av krigsmateriel, som också framgår av den nämnda figuren, varit betydligt mindre omfattande.

Yttrande	85(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

Bilaga 3

Enligt ISP:s uppfattning har Sverige tidigare under en viss tidsperiod haft en praxis som har inneburit en skärpt exportkontroll mot diktaturer, i enlighet med vad som framgår av denna bilaga²⁶.

Under tidsperioden december 1968 till och med slutet av 1971 har Sverige uttalat haft en tillämpning där praxis mot diktaturer succesivt har skärpts. Skärpningen i tillämpningen tycks dock ha skett även mellan åren 1956–1968. Statsminister Tage Erlanders utvecklade inför riksdagen principerna för krigsmaterielexporten 1956. Skärpningen i tillämpningen gentemot diktaturer genomfördes enligt ett uttalande av handelsministern den 3 december 1968 ”under åren” från 1956.

Bakgrunden kan i korthet beskrivas enligt följande.

Partiledaren för Vänsterpartiet kommunisterna (vpk) Carl-Henrik Hermansson frågade i en enkel fråga 1968 chefen för handelsdepartementet, statsrådet Gunnar Lange (s), ”vilka åtgärder regeringen avsåg att vidta med anledning av uppgifterna om svenska vapenproducerande företags exportdrive på Latinamerika”. Vid överläggningen i riksdagen (AK 40:4 d) den 28 november samma år svarade

²⁶ Det kan nämnas att frågan om svensk export av krigsmateriel till diktaturer redan 1928 var föremål för en intensiv debatt i samband med en granskning av två utförelsetillståndsärenden i Konstitutionsutskottet (KU:s memorial nr 20 1928). Tre socialdemokratiska riksdagsledamöter reserverade sig och ville anmäla dåvarande handelsministern enligt dåvarande regeringsformen. Det ifrågasatta utförelsetillståndet avseende krigsmateriel var generellt och innehöll en mängd olika destinationsländer och en mängd olika slags krigsmateriel. Reservanterna uttalade bl.a. följande (a.a. s. 86–87). ”En blick på förteckningen över de destinationsländer, som uppräknas i Kungl. Maj:ts beslut, ger vid handen, att några typiska diktaturstater äro medtagna. Lithauen lever under militärdiktatur, så ock Italien, Sovjetryssland, Spanien och Ungern. I dessa länder tjäna de militära resurserna jämväl uppgiften att förkväva, förtrampa och våldföra den medborgerliga friheten. — — — Den svenska regeringen synes alltså gradera de diktaturstyrda länderna, Italien, Spanien och Lithauen kunna fögna sig åt dess fulla förtroende. Sovjetryssland och Ungern synas åtnjuta ungefär en tredjedel av dess förtroende. — — — Det är oss fördolt, varför den svenska regeringen gör en sådan åtskillnad mellan å ena sidan Italien – Lithauen och å andra sidan Sovjetryssland. Det är på bägge håll militärdiktatur som militärdiktatur. Vi säga rent ut, att det är ovärdigt Sverige som demokratisk kulturstat att genom det här påtalade generella licenssystemets införande vara med om att i stegrad grad förse militärdiktaturer med våldsresurser. Är vårt land stolt över sin medborgarfrihet och sina demokratiska inrättningar, och anser det, att det demokratiska statsskickets landvinningar skulle vara av betydelse för främjande av frihetens sak i världen, så gör det sig i sanning skyldigt till ett egendomligt handlingssätt...” KU:s memorial nr 20 blev föremål för en omfattande debatt i riksdagen (FK 29:1 d och AK 32:77 d), under vilken bl.a. utförligare riktlinjer för krigsmaterielexporten, såvitt ISP känner till, för första gången efterfrågades. Memorialet gav också upphov till en flerårig debatt rörande krigsmaterielindustrin i allmänhet och Bofors i synnerhet, som så småningom – i kombination med nedrustningssträvandena inom Nationernas Förbund – ledde till tillsättandet av 1932 års krigsmaterielberedning. I boken Bofors, En kanonindustris historia, Stockholm 1946, uppger Birger Steckzén att ”Bofors representerade c:a 95 % av den svenska vapenexporten och kom därför i brännpunkten för den kritik och de beskylningar, som offentlig framfördes” (s. 402). I boken redovisas också utförligt för debatten (s. 401–410).

Yttrande	86(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

statsrådet Lange bl.a. att ”huruvida det råder diktatur eller ej i de länder till vilka vi medger vapenexport har inte varit ett avgörande kriterium” och att det inte fanns skäl att stoppa krigsmaterielexporten till Argentina och Brasilien.

Uttalandet föranledde omfattande opinionsyttringar, bl.a. från SSU-ordföranden Bosse Ringholm. I statsminister Tage Erlanders dagböcker 1968 framgår att Tage Erlander inte var nöjd med statsrådet Langes uttalanden (Tage Erlander Dagböcker 1968, utgivna av Sven Erlander, Gidlunds förlag, 2015). Den 2 december 1968 antecknar Tage Erlander följande (a.a. s. 88).

”Lange ansåg sig tvingad att medge att regeringen beviljat vapenlicens till Argentina och Brasilien och eftersom det hade skett så sent som 1968 ansåg Lange att han måste säga att under nuvarande förhållanden kunde han inte se några hinder för vapenexport till Brasilien och Argentina. Alla måste få den uppfattningen att han menade att det var fritt fram för vapenexport till dessa länder. Hans TV-intervju i går klarade upp det missförståndet, men nu skapade han ett annat. Han sa att regeringen inte tog några hänsyn till om regeringen i ett land var en militärdiktatur. Detta säger han omedelbart efter att fullt riktigt ha konstaterat att militärregimerna i Spanien, Portugal och Grekland inte får köpa vapen just därför att de är militärdiktaturer!”.

I anledning av opinionsyttringarna mot export av svensk krigsmateriel till vissa länder gjorde handelsminister Lange den 3 december 1968 ett uttalande om regeringens principer för krigsmaterielexporten (se Utrikesfrågor, offentliga dokument m.m. rörande viktigare svenska utrikespolitiska frågor 1968, s. 243). Handelsministern uttalade bl.a. följande.

”De nu gällande principerna för vår export av krigsmateriel angavs i ett interpellationssvar av statsministern i första kammaren den 25 april 1956. Det heter i detta att exportlicenser vägras till stater ’som för tillfället är invecklade i akuta internationella konflikter, eller i vilka inbördeskrig är rådande eller där det internationella eller interna läget är så hotande att fara för oroligheter eller krig föreligger’. Den restriktivitet som tillämpningen av dessa principer kräver har under åren skärpts. Vid prövning av licensansökningar har ett växande antal diktaturstater undantagits från export. De aktuella opinionsyttringarna understryker att det kan finnas skäl för en ännu hårdare begränsning av ländervalet. Regeringen är beredd att vidtaga en sådan. Liksom hittills kommer licensansökningar att prövas med hänsyn till förhållandena i varje särskilt fall”.

Den 10 december 1968 utvecklade utrikeminister Torsten Nilsson frågan om tillämpningen av principerna för krigsmaterielexporten vid ett sammanträde med Stockholms Arbetarekommuns styrelse. Utrikesministern uttalade bl.a. följande (a.a. s. 244).

”Tillämpningen av principerna för vår vapenexport ställer regeringen inför känsliga avvägningsfrågor. — — — Som alla vet är det få länder som åtnjuter verkligt stabila inre förhållanden. De flesta av samtidens stater har en mer eller mindre auktoritär politisk regim. Antalet militärregeringar har ökat kraftigt under de senaste tio åren, icke minst i kretsen av de nyligen självständiga staterna. Allvarliga motsättningar mellan regim och opposition är inbyggda i det

Yttrande	87(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

auktoritära systemet. Men eftersom den politiska oppositionen tystas ner kommer motsättningarna inte alltid i öppen dag. Inte sällan råder i diktaturstater ett slags instabilt modus vivendi, med relativt få våldsamma utbrott. I ett och samma land kan bilden snabbt förändras. Den situation som i dag verkar vara under kontroll och som kanske t.o.m. pekar mot en reell förbättring, kan i morgon vara totalt förändrad till följd av en politisk eller militär kupp. Av denna anledning måste också frågor om svenska licenser för krigsmaterielexport bedömas från fall till fall”.

I beslut av Kungl. Maj:t (nedan regeringen) den 19 december 1968 återkallades samtliga gällande utförseltillstånd avseende krigsmateriel till Argentina, Brasilien, Peru och Colombia. Någon materielspecifik prövning huruvida någon av den materiel som stoppades kunde antas användas för att undertrycka mänskliga rättigheter tycks inte ha gjorts (se nedan om vad som anförs i prop. 1971:146), utan utförseln stoppades avseende all materiel.

I anledning av fyra motioner angående principerna för svensk export av krigsmateriel anhöll utrikesutskottet i utlåtande nr 3 år 1969 att regeringen skulle utreda riktlinjerna. I utlåtandet citerar utrikesutskottet handelsminister Langes uttalande från den 3 december 1968 att ”ett växande antal diktaturstater har undantagits från export” genom att en skärpning av restriktiviteten under årens lopp har ägt rum. Utskottet citerar också ett uttalande av utrikesminister Nilsson den 11 februari 1969 där denne uttalar bl.a. ”Vid beviljandet av exportlicenser har vi iakttagit betydande restriktivitet. Denna har i praktiken under årens lopp undergått skärpning. Men utvecklingen i världen kan motivera en allmän översyn av principerna för svensk export av krigsmateriel. I avvaktan på en sådan översyn avser regeringen att ännu strängare pröva ansökningar om exportlicenser”.

Genom beslut den 27 juni 1969 bemyndigade regeringen chefen för handelsdepartementet att tillkalla sakkunniga att utreda riktlinjerna för svensk export av krigsmateriel. I utredningsdirektivet uttalades bl.a. följande. ”Den restriktivitet som tillämpningen av de år 1956 deklarerade principerna kräver har under åren skärpts. Vid prövning av licensansökningar har sålunda ett växande antal diktaturstater undantagits från export. Även om regeringen sökt tillämpa klara principer vid bedömningen av dessa frågor har det visat sig att förhållandena ofta är sådana att mycket svåra avvägningsfrågor aktualiseras” (se SOU 1970:63 s. 9).

1970 års parlamentariska utredning berör frågan om export till diktaturer endast indirekt genom att ange att ”undantagstillstånd” som utropats i ett land skulle kunna vara ett villkorligt hinder mot export utöver de fall då det föreligger en ovillkorlig förpliktelse att avstå från eller inskränka krigsmaterieexporten (a.a. s. 47).

I prop. 1971:146 nämner föredragande statsrådet i och för sig inte ordet ”diktatur”, utan fokus läggs i det avseendet i stället på mänskliga rättigheter. I stället för att

Yttrande	88(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

uttala att tillämpningen har skärpts mot ett ”växande antal diktaturstater” anger statsrådet att ”starka utrikespolitiska skäl” talar ”mot att Sverige exporterar krigsmateriel, som kan bli utnyttjad för att undertrycka mänskliga rättigheter” (a.a. s. 19). Att statsrådet – om än i andra ordalag – i praktiken talar om den redan skärpta tillämpningen mot ett ”växande antal diktaturstater” framgår av hans uttalande att ”även om denna princip redan nu kan sägas vara vägledande för praxis i tillståndsärenden, är det angeläget att det uttryckligen slås fast som en grundläggande regel att export inte kan medges i dessa fall” (a.a.). Statsrådet uttalade vidare att ”regeln bör uttryckas så, att tillstånd inte skall ges för export av krigsmateriel till stat, som på grund av deklarerade avsikter eller rådande politiska förhållanden kan antas använda materielen för att undertrycka mänskliga rättigheter som anges i FN-stadgan” (a.a.).

Det bör anmärkas att regeringen under tidsperioden 1968 till 1971 aldrig uttalade att samtliga diktaturstater hade undantagits från export, utan endast att ”ett växande antal diktaturstater undantagits från export”. Uttalandena i utredningsdirektiven antyder att regeringen hade svårt att gentemot diktaturstater tillämpa ”klara principer vid bedömningen av dessa frågor” och att det vid regeringens prövning har ”visat sig att förhållandena ofta är sådana att mycket svåra avvägningsfrågor aktualiseras”. Det fanns således skäl att precisera riktlinjen i detta avseende, vilket också skedde i prop. 1971:146. Den riktlinje som preciserades i prop. 1971:146 angående mänskliga rättigheter innehåller en tydlig materielspecifik tillämpning. Med detta menas i detta sammanhang att en prövning görs huruvida det kan antas att just den krigsmateriel som är aktuell för export från Sverige till en annan stat kan användas för att undertrycka mänskliga rättigheter. Troligen var ett sådant materielspecifikt synsätt något nytt i den svenska prövningen, vilket bl.a. framgår genom att ingen sådan prövning tycks ha skett när samtliga gällande utförelsetillstånd till ett antal sydamerikanska stater återkallades den 19 december 1968.

ISP har inte tagit del av de dokument eller interna överväganden som 1970 års parlamentariska kommitté eventuellt hade som grund för att endast indirekt beröra frågan om export till diktaturstater eller de dokument eller interna överväganden om export till diktaturstater som eventuellt finns i det propositionsärende som ledde fram till prop. 1971:146. ISP har därför i och för sig svårt att uttala sig om varför ändringen skedde som ledde till det nämnda materielspecifika synsättet. Att regeringen hade svårt att – före 1971 års riktlinjer – gentemot diktaturstater tillämpa ”klara principer vid bedömningen av dessa frågor” kan dock ha haft ett samband med de funderingar som utrikesministern uttalade 1968, nämligen att ”i ett och samma land kan bilden snabbt förändras. Den situation som i dag verkar vara under kontroll och som kanske t.o.m. pekar mot en reell förbättring, kan i morgon vara totalt förändrad till följd av en politisk eller militär kupp”. Med andra ord kan det ha

Yttrande	89(8 9)
Dnr: 2015-7.5.2-0003	

varit på det sättet att tillämpningen av principerna gentemot diktaturstaterna ansågs svåra att tillämpa.

Av denna anledning kunde det ha varit av värde om kommittén hade utrett den dåvarande restriktiva tillämpningen gentemot diktaturstater och tillgodogjort sig de eventuella överväganden som 1970 års parlamentariska kommitté och regeringen i beredningen av 1971 års propositionsärende gjorde i denna fråga. Möjligen bör UD i den fortsatta beredningen av betänkandet undersöka om det i de nämnda beredningarna finns överväganden som kan vara av nytta eller intresse inför framtiden.

Bilaga 4

Försvarsbudget i procentandel av BNP
Källa: SIPRI och offentligt tryck

Årtal

1958	4,7
1959	4,6
1960	4
1961	4
1962	4,1
1963	4,2
1964	4,1
1965	4,1
1966	4,1
1967	3,8
1968	3,7
1969	3,6
1970	3,6
1971	3,7
1972	3,7
1973	3,6
1974	3,4
1975	3,3
1976	3,2
1977	3,3
1978	3,3
1979	3,3
1980	3,1
1981	3
1982	2,9
1983	2,8
1984	2,7
1985	2,6
1986	2,6
1987	2,5
1988	2,6
1989	2,5
1990	2,6
1991	2,5
1992	2,4
1993	2,5
1994	2,4
1995	2,3
1996	2,2
1997	2,1
1998	2
1999	2
2000	1,9
2001	1,8
2002	1,7
2003	1,7
2004	1,5
2005	1,5
2006	1,4
2007	1,4
2008	1,2
2009	1,2
2010	1,3
2011	1,2
2012	1,2
2013	1,2
2014	1,2

Bilaga 5

Procentandel KM-export av totalexport (varor)

Årtal

1958	2,7
1959	1,3
Medeltal 1958 - 1959	2
1960	1
1961	0,8
1962	0,9
1963	0,7
1964	0,7
1965	0,9
1966	0,6
1967	0,6
1968	0,6
1969	0,5
Medeltal 1960 - 1969	0,73
1970	0,91
1971	1,64
1972	0,85
1973	0,63
1974	0,68
1975	0,74
1976	0,62
1977	0,82
1978	0,92
1979	1,41
Medeltal 1970 - 1979	0,922
1980	1,5
1981	1,17
1982	0,95
1983	0,79
1984	0,9
1985	0,82
1986	1,22
1987	1,57
1988	2,02
1989	1,81
Medeltal 1980 - 1989	1,275
1990	0,98
1991	0,81
1992	0,84
1993	0,74
1994	0,68
1995	0,58
1996	0,54
1997	0,49
1998	0,52
1999	0,52
Medeltal 1990 - 1999	0,67
2000	0,54
2001	0,37
2002	0,42
2003	0,78
2004	0,81
2005	0,88
2006	0,95
2007	0,84
2008	1,06
2009	1,36
Medeltal 2000 - 2009	0,801
2010	1,21
2011	1,15
2012	0,83
2013	1,1
2014	0,7
Medeltal 2010 - 2014	0,998
Medeltal 1970 - 2014	0,926
Medeltal 1958 - 2014	1,056

26. Japan
 total 10895 16156 6518 3275 34485 6186 26408 15.7 18.7 27.8 14.2 289.4 102.8 19.7 10.8 23.8 1.8 2.9 120.9 126.9 21.9 107.9 19 14 30 30.9 23 147 40 1203.1
 K3 0.4 0.4 15.3 18.7 27.8 14 283 102.3 19.5 10.5 23.3 1.6 1.3 9.4 9.2 8.1 91.9 16 13 10 16 14 16.9 13.5 13 14 14 26
 OK

27. Maldivya
 total 81.771 40.621 29233 2,934 3.64 47577 64.88 48.1 123.8 86.6 60.9 78.2 19.9 34.6 80.8 136.1 27.3 58.5 54 12.7 16.1 24.4 12.2 129 6 14.5 3 8 9 1043.7
 K3 39.3 16.4 39.3 70.2 31.2 29.7 2.6 30.7 80.5 120.3 2 48.2 2.6 30.7 80.5 120.3 2 56.4 5.9 12.7 11.6 12.2 129 6 14.5 3 8 9 1043.7
 OK 48.1 90.5 48.1 123.8 86.6 60.9 78.2 19.9 34.6 80.8 136.1 27.3 58.5 54 12.7 16.1 24.4 12.2 129 6 14.5 3 8 9 1043.7

28. Venezuela
 total 210338 152466 0.079 0.03 0.685 0.2 89.4 57.3 132.1 226 329.2 41 86 59.5 14.7 28.6 1004.5
 K3 42.2 42.2 57.3 177.5 142.4 38.9 59.5 14.7 28.6
 OK 15.1 48.7 187.8 2.1 6.3

29. Algeriet
 total 4 16 197 172 161 192 742
 K3 4 16 197 172 161 192 742
 OK 4 16 197 172 161 192 742

30. Spanien
 total 1.424 7269 2,043 10,619 53,508 5,993 2,446 3.9 2.5 2.9 8.5 2.2 3.9 8.9 4.71 55 12.2 17.9 26.5 34.3 11.8 18.5 81.2 263 43 11.2 16 31.5 28 728
 K3 0 0 0 0 0 0 0 3.9 2.5 2.9 8.5 2.2 3.9 8.9 4.71 55 12.2 17.9 26.5 34.3 11.8 18.5 81.2 263 43 11.2 16 31.5 28 728
 OK 0 0 0 0 0 0 0 3.9 2.5 2.9 8.5 2.2 3.9 8.9 4.71 55 12.2 17.9 26.5 34.3 11.8 18.5 81.2 263 43 11.2 16 31.5 28 728