

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 oktober 2017 (regeringsbeslut UD2917/17135/NIS) att uppdra åt Inspektionen för strategiska produkter (ISP) att analysera frågan om efterkontroller i utlandet av krigsmateriel som utförts med tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel samt lämna förslag till utformning av ett system för sådana kontroller.

ISP:s förslag och analys skulle även avse vilka formella och juridiska förutsättningar som behöver uppfyllas vid införande av ett sådant system. ISP skulle därvid lämna förslag till de eventuella författningsändringar som systemet föranleder. Uppdraget ska även ta relevanta EU-processer på området i beaktande.

I enlighet med uppdraget har försvarsindustrin genom Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) hörts och samråd har skett med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Uppdraget ska senast den 31 mars 2018 redovisas till Regeringskansliet.

Stf generaldirektören och chefsjuristen Carl Johan Wieslander har utrett frågan. I den slutliga beredningen har biträdande chefsjuristen Tobias Bergkvist, chefen för krigsmaterielgruppen Karl Evertsson och militärsakkunnige Jan-Erik Lövgren deltagit.

ISP överlämnar nu sin utredning. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 29 mars 2018

Christer Ahlström
Generaldirektör

Carl Johan Wieslander

Innehåll

1	Författningsförslag.....	9
1.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.....	9
1.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1200) om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet	10
1.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.....	11
1.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer.....	12
2	Slutanvändarkontroll	13
	Vad avses med slutanvändarkontroll?	13
	Förhandskontroll.....	13
	Vad avses med förhandskontroll?	13
	Endast vissa aktörer i ett land får vara mottagare	13
	En bedömning av avledningsrisken görs vid prövningen	13
	Krav att få se importtillstånd samt s.k. bona fide-prövning	15
	Slutanvändarintyg.....	15
	Sveriges krav på slutanvändarintyg vid export av krigsmateriel	16
	Efterkontroll	19
	Vad avses med efterkontroll?	19
	Leveransbekräftelse – Delivery verification	19
	Kontroll av användaren – End User Control	20
	Kontroll av användningen – End Use Control	20
3	Internationella krav och riktlinjer avseende kontroll av slutanvändning och slutanvändare.....	21
	Inledning.....	21
	FN:s vapenhandelsfördrag	21
	EU:s gemensamma ståndpunkt.....	22
	Internationella riktlinjer – MANPADS	23
4	Utländska och svenska erfarenheter av efterkontroller	24
	Inledning.....	24
	USA	24
	Utrikesdepartementet – Blue Lantern.....	24

	Försvarsdepartementet – Golden Sentry.....	24
	Handelsdepartementet – Extrancheck.....	25
	Schweiz	25
	Tyskland.....	27
	Tyskland och Schweiz koncentrerar hittills sina efterkontrollbesök på små och lätta vapen	28
	Sverige.....	28
5	Vilken typ av krigsmateriel är lämplig att verifiera på plats?	30
	Inledning.....	30
	Vilka risker finns för det exporterande landet efter en avledning från ett godtagbart mottagarland till ett annat land?	30
	Hot mot det exporterande landets säkerhet.....	31
	I strid med principerna och målen för ett lands utrikespolitik	31
	Sveriges system med efterkontroll bör inriktas mot materiel – små och lätta vapen – som vid oönskad spridning riskerar att stå i strid med målen och principerna för Sveriges utrikespolitik	32
	Bör annan krigsmateriel än små och lätta vapen omfattas av ett svensk system för efterkontroll?	32
	Små och lätta vapen	33
	Vad är små och lätta vapen – internationella definitioner.....	33
	Små vapen	35
	Små vapen – handeldvapen, eldhandvapen och finkalibriga vapen.....	35
	Tillverkar försvarsindustrin i Sverige handeldvapen (små vapen)?	35
	Tillverkar andra länder i EU handeldvapen (små vapen)?	36
	Tillverkar försvarsindustrin i Sverige ammunition till handeldvapen (små vapen)? ..	36
	Lätta vapen.....	37
	Lätta vapen – kontroll enligt krigsmaterielförteckningen.....	37
	Tillverkar försvarsindustrin i Sverige lätta vapen?	37
	Granatgevär Carl Gustaf	38
	Avledningsrisk när det gäller Carl Gustaf.....	39
	Pansarvärnsvapen AT4.....	42
	Avledningsrisk för AT4	42
	Pansarvärnsvapen NLAW – robot 57	43
	Avledningsrisk för NLAW	44

Pansarvärnsroboten RBS 56 BILL (nedan Bill)	44
Avledningsrisk för pansarvärnsroboten RBS 56 Bill	45
Luftvärnsrobotsystem RBS 70.....	45
Avledningsrisk för RBS 70	45
RBS 70 och i viss mån RBS 56 Bill samt NLAW är mer militärstrategiskt känsliga än de övriga lätta vapnen	46
Efterkontroll i utlandet av små och lätta vapen	47
Bör lätta vapen som licenstillverkas utomlands omfattas av systemet med efterkontroll?	47
Bör lätta vapen som efter godkännande från Sverige reexporteras till ett annat land omfattas av systemet med efterkontroll?	48
6 I vilka länder bör efterkontroll genomföras?	49
Inledning.....	49
Tyskland och Schweiz undantar vissa länder från krav på efterkontroll	49
Sverige bör undanta traditionella samarbetsländer från krav på efterkontroll genom verifiering på plats	50
7 Märkning av krigsmateriel.....	51
Inledning.....	51
Gällande rätt.....	51
Inga lag- eller förordningsändringar krävs för att ISP ska få del av relevanta märkningsuppgifter	52
8 Ändring av slutanvändarintygens lydelse	53
Systemet med efterkontroll bör endast avse leveranser av krigsmateriel som sker efter det att det nya systemet har trätt i kraft.....	53
Utformning av slutanvändarintyg.....	54
Rätt för svenska myndigheter att verifiera materiel på plats i landet vid en tidpunkt som svenska myndigheter bestämmer	54
Rätt för svensk myndighet att delta vid destruering eller att erhålla destrueringsintyg	55
Datum för nya lydelse av slutanvändarintygen.....	56
9 Hur bör processen för efterkontroller på plats vara utformad?	57
Inledning.....	58
ISP bör få i uppdrag att genomföra efterkontroller på plats	58
ISP bör anställa en militärsakkunnig som huvudansvarig för efterkontroller	58

Utrikesdepartementet bör genom beskickningarna informera regeringsföreträdare och försvarsmyndigheter i berörda länder om det nya systemet.....	58
Utrikesdepartementet och svenska beskickningar bör bistå ISP.....	58
Svenska försvarsattachéer bör biträda ISP.....	59
Det finns inte någon linjär beräkningsbar eller hållbar tidslinje för ett typiskt efterkontrollbesök.....	59
ISP bör inte till Försvarsdepartementet anmäla tjänsteresor till utlandet som innefattar besök vid en utländsk försvarsmakt.....	59
Tidpunkt för införande av systemet samt trolig tidpunkt för det första verifieringsbesöket.....	60
Utformningen av systemet för efterkontroll.....	60
10 Konsekvenser.....	64
Konsekvenser för ISP.....	64
Konsekvenser för andra myndigheter.....	65
Kostnader för företagen.....	65
Ekonomiska konsekvenser av de föreslagna förändringarna.....	65
11 Bilagor.....	67
Bilaga 1 – Regeringsbeslut om uppdrag till ISP.....	67
Bilaga 2 – Declaration by End User.....	67
Bilaga 3 – Declaration to the Government of Sweden (MANPADS).....	67
Bilaga 4 – EUC for War Material (Schweiz).....	67
Bilaga 5 – EUC for SALW and corresponding ammunition to third countries (Tyskland).....	67

Sammanfattning

Regeringen har uttalat att det bör införas ett system för efterkontroll som ger möjlighet att i utlandet följa upp att slutanvändaråtaganden följs (prop. 2017/18:23 s. 82).

Regeringen beslutade den 19 oktober 2017 att uppdra åt ISP att analysera frågan om efterkontroller i utlandet av krigsmateriel som utförts med tillstånd enligt lagen om krigsmateriel samt lämna förslag till utformning av ett system för sådana kontroller – se *bilaga 1*.

Enligt ISP:s bedömning bör systemet inriktas mot efterkontroll av de fem olika typer av lätta vapen och i förekommande fall ammunitionssystem till dessa som tillverkas i och exporteras från Sverige. Systemet bör endast omfatta statliga slutanvändare. Lätta vapen som har licenstillverkats utomlands bör inte omfattas av systemet med efterkontroll.

Efterkontroll av de fem olika typerna av lätta vapen bör som huvudregel inte äga rum i sådana länder för vilka riktlinjerna och förarbetsuttalanden anger att utrikes- och säkerhetspolitiska hinder i princip inte föreligger för utlandssamverkan. Till alla andra länder bör som huvudregel efterkontroll genom verifikationsbesök på plats i landet av de olika typerna av lätta vapen äga rum.

Systemet med efterkontroll bör endast avse leveranser av de fem olika typerna av lätta vapen med tillhörande ammunition som sker efter det att det nya systemet med efterkontroll har trätt i kraft och endast efter det att slutmottagarlandet har skrivit under och åtagit sig förpliktelser enligt ett slutanvändarintyg. Systemet bör vid tidpunkten för införandet som huvudregel inte avse löpande och redan gällande kontrakt, utan i stället nya kontrakt.

I slutanvändarintyget bör som huvudregel uttryckligen anges en rätt för svenska myndigheter att på plats i slutmottagarlandet vid en tidpunkt som svenska myndigheter bestämmer få tillträde till landet för verifieringsbesök.

I undantagsfall bör det i slutanvändarintyget vid utbyte av ny materiel genom inköp från Sverige mot äldre materiel som ska destrueras skrivas in en rätt för svenska myndigheter att delta vid destrueringen och att en detaljerad beskrivning (destrueringsintyg) av destrueringen ska lämnas till de svenska myndigheterna. I undantagsfall bör också en rätt till närvaro vid destruering och ett krav på ett destrueringsintyg skrivas in i slutanvändarintyget för all ny materiel som förs ut till landet i fråga och som senare blir aktuell att destruera.

ISP bör utarbeta nya lydelse av slutanvändarintygen. De nya slutanvändarintygen bör vara tryckta på särskild numrerad blankett på sedelpapper och tillhandahållas till företagen eller myndigheterna först efter rekvirering från ISP.

Inspektionen för strategiska produkter bör i sin instruktion ges i uppdrag att genomföra efterkontroller på plats i länder som har undertecknat slutanvändarintyg som ger Sverige rätten att genom verifiering på plats efterkontrollera materiel som tillverkats i och

levererats från Sverige. Regeringen bör årligen – i regleringsbrevet – ange vilka vapensystem som ISP bör inrikta sig på när det gäller efterkontrollarbetet.

En aktiv officer med teknisk utbildning och med minst överstes grad bör anställas på ISP som militärsakkunnig och ha ett huvudansvar för efterkontroller på plats i andra länder.

För det fall ett land inte vill bistå med militärt skydd eller militära eskorter under besöket bör vid högriskbesök den militärsakkunnige ta hjälp av svenska livvakter som medföljer på resan. ISP bör i detta syfte ha upphandlat en livvaktstjänst för utlandstjänstgöring. Livvakterna bör erhålla betalning från ISP.

Svenska beskickningar bör biträda ISP med att ta kontakt med de myndighetspersoner som krävs för att förbereda besöket samt utverka nödvändiga tillstånd från berörda myndigheter. Finns en försvarsattaché knuten till beskickningen bör denna biträda med kontakter med och att utverka nödvändiga tillstånd från berörda försvarsmyndigheter samt biträda den militärsakkunnige vid besöket. Dessa uppdrag bör framgå i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen och förordningen om Sveriges försvarsattachéer.

En ändring bör göras i förordningen om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet på så sätt att anmälan till Försvarsdepartementet inte behöver göras av personal hos ISP vid tjänstgöring och resor i tjänsten som innefattar besök vid en utländsk försvarsmakt.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör genom beskickningarna upplysa regeringsföreträdare och försvarsmyndigheter i de berörda länderna om Sveriges nya regelverk när det gäller ett system med efterkontroll genom verifieringsbesök på plats.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör i efterkontrollarbetet bistå med sådana uppgifter som enligt statspraxis och internationell sedvänja åligger Utrikesdepartementet.

I syfte att kunna fullgöra ett uppdrag att efterkontrollera materiel på plats i ett annat land måste ISP få ta del av en märkning av den tillverkade materielen så att denna kan identifieras. Det förutsätter att det finns ett grundkrav i svensk lagstiftning om att nu aktuell krigsmateriel ska märkas vid tillverkning. I dag finns märkningskrav i vapenlagen vid tillverkning av skjutvapen och delar till skjutvapen samt till förpackningar vid tillverkning av ammunition. De fem olika typerna av lätta vapen med tillhörande ammunition som ISP föreslår bör omfattas av systemet med efterkontroll märks redan enligt märkningskraven enligt vapenlagen.

ISP kan förena ett beviljat utförseltillstånd enligt 6 § lagen om krigsmateriel för den aktuella materielen med ett villkor enligt 14 § samma lag om att tillståndshavaren senast i samband med den slutliga leveransen av materielen ska inkomma till myndigheten med uppgifter om märkning av den materiel som har levererats med stöd av tillståndet. För det fall ett sådant villkor inte har förts in i ett utförseltillstånd har ISP ändå rätt att begära in uppgifterna med stöd av 20 § lagen om krigsmateriel.

Någon författningsändring vad gäller märkning är därför inte nödvändig.

ISP kommer att påföras nya uppgifter. Ett införande av systemet förutsätter att ISP tilldelas finansiella medel för att kunna utföra uppdraget och rekryterar en militärsakkunnig.

Utlandsmyndigheterna och Försvarsmakten kommer att påföras nya uppgifter. Dessa uppgifter bedöms dock ha så liten omfattning att de inte medför några ekonomiska konsekvenser.

Förslaget innebär nya arbetsuppgifter för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Regeringskansliet bör överväga om detta bör föranleda att ytterligare resurser tilldelas ansvarig enhet på UD (Enheten för nedrustning och icke-spridning).

Beroende på utvecklingen på försvarsmarknaden i övrigt kan förslaget komma att påverka avsättning och lönsamhet för de produkter som berörs. Ett införande av ett system för efterkontroller bedöms emellertid på litet längre sikt inte leda till några större ekonomiska konsekvenser för försvarsindustrin.

Med hänsyn till den begränsning som ISP föreslår när det gäller vilka länder och materielsystem som systemet med efterkontroll ska omfatta anser myndigheten att förslaget inte kommer att påverka den svenska försvarsmaktens materielförsörjningsförmåga.

En lämplig tidpunkt att införa systemet är från och med den 1 januari 2019. Eftersom efterkontrollsystemet endast föreslås gälla sådana leveranser av aktuell materiel som landet i fråga har undertecknat i ett slutanvändarintyg är det inte troligt att något besök på plats i utlandet kommer att äga rum förrän 2020 eller 2021.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a §

Inspektionen ska genomföra verifikationsbesök i ett land som

1. i egenskap av slutlig mottagare har tagit emot krigsmateriel som har tillverkats i och levererats från Sverige, och

2. i ett slutanvändarintyg har gett svensk myndighet tillåtelse att på plats i landet utöva kontroll genom verifikation av krigsmateriel som har tillverkats i och levererats från Sverige vid tidpunkt som svensk myndighet bestämmer.

Verifikationsbesök ska utföras vid sådan tidpunkt och i sådan omfattning som inspektionen finner lämplig.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1200) om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1991:1200) om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Anmälan enligt 1 § behöver inte göras för resa som görs till följd av regeringens beslut. Anmälan behöver inte heller göras för

1. besättning vid flygning med statsluftfartyg,

2. personal inom utrikesförvaltningen eller försvarsattachéer vid tjänstgöring och resor i tjänsten,

2. personal inom utrikesförvaltningen eller försvarsattachéer *eller personal hos Inspektionen för strategiska produkter* vid tjänstgöring och resor i tjänsten,

3. resor som företas i syfte att förbereda, delta i och följa upp verksamhet inom ramen för överenskommelser mellan Sverige och andra stater om samarbete inom försvarsdepartementets verksamhetsområde,

4. resor som görs med anledning av en myndighets verksamhet enligt förordningen (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet.

¹ Senaste lydelse 1991:1200

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 22 §, och närmast före 3 kap. 22 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kontroll av krigsmateriel som har tillverkats i och levererats från Sverige

3 kap.

22 §

Beskickningar ska biträda Inspektionen för strategiska produkter i fråga om efterkontroll i utlandet av krigsmateriel som har tillverkats i och levererats från Sverige.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

En försvarsattaché skall i det land eller de länder som han svarar för

1. följa och bedöma den militärpolitiska utvecklingen och utvecklingen i övrigt inom det totala försvaret samt hålla sig underrättad om den säkerhetspolitiska utvecklingen,

2. vara rådgivare åt beskickningschefen i militära frågor,

3. biträda svenska försvarsmyndigheter i frågor som berör inköp eller försäljning av materiel och tjänster samt i mån av möjlighet hjälpa andra myndigheter och företag i frågor som rör militära förhållanden,

4. lämna biträde åt företrädare för det svenska totalförsvaret i samband med besök,

5. biträda Inspektionen för strategiska produkter i fråga om efterkontroll i utlandet av krigsmateriel som har tillverkats i och levererats från Sverige,

5. fullgöra uppgifter i övrigt enligt överbefälhavarens bestämmande.

6. fullgöra uppgifter i övrigt enligt överbefälhavarens bestämmande.

² Senaste lydelse FFS 1985:20.

2 Slut användarkontroll

Vad avses med slut användarkontroll?

Termen slut användarkontroll omfattar en tämligen bred kategori av åtgärder som vidtas i syfte att i högsta möjliga mån säkerställa att krigsmateriel som exporteras från ett land till ett annat land kommer till slutlig användning hos den angivna slut användaren i mottagarlandet och inte vidareförsäljs till någon annan slut användare i eller utanför slutmottagarlandet.

Åtgärderna omfattar olika former av förhandskontroller och efterkontroller.

Förhandskontroll

Vad avses med förhandskontroll?

Förhandskontroll är sådan kontroll som görs innan en leverans äger rum, i form av en bedömning av avledningsrisk i samband med prövningen av en utförelsetillståndsansökan samt infordrande av slut användarintyg undertecknat av slut användaren.

Endast vissa aktörer i ett land får vara mottagare

I samband med prövningen som görs när ett land beslutar att bevilja ett företag export av krigsmateriel till ett annat land görs en bedömning av huruvida en viss mottagare, ofta en försvarsmakt, i det mottagande landet är en lämplig slutmottagare och slut användare av materielen i fråga. Det land som beviljar exporttillståndet prövar vanligen inte huruvida någon annan slutmottagare eller slut användare inom eller utom landet är lämplig.

I detta skede, dvs. när prövningen görs, har i Sverige sedan 1950-talet den principen gällt att tillstånd till utförelse av krigsmateriel endast får beviljas till en slutmottagare som är en stat, en statlig myndighet eller en av staten auktoriserad mottagare. Genom denna inskränkning i antalet möjliga aktörer i ett land som får vara mottagare minskar risken att krigsmaterielen i fråga hamnar hos en slutmottagare som inte är avsedd.

En bedömning av avledningsrisken görs vid prövningen

Som ett komplement till kravet att slutmottagaren endast är en stat, en statlig myndighet eller en av staten auktoriserad mottagare samt kravet på slut användarintyg eller motsvarande väger ISP också, som ett av flera led i bedömningen av ett enskilt land när det gäller att vid prövningen förvissa sig om att krigsmaterielen i fråga är avsedd för mottagarlandets egna behov, materielens art och vilken betydelse den skulle ha på landets s.k. militära potential, dvs. dess rustningsnivå och sammansättning av krigsmateriel. Genom en sådan prövning kan en rimlighetsbedömning göras av om landet i fråga har ett verkligt militärt behov av den materiel som är aktuell att pröva eller om det i stället kan röra sig om ett helt eller delvis fiktivt behov, vilket i sin tur kan antyda en vidareförsäljningsrisk.

I detta skede av prövningen kontrolleras också om det finns tidigare avledningar från slutanvändaren eller landet till någon annan mottagare. En stat som i strid med ett åtagande gentemot Sverige har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel ska i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna består. Vid en sådan kontroll görs en jämförelse inte endast med krigsmateriel som tidigare har exporterats från Sverige till mottagarlandet utan också export som har skett från andra länder till samma land.

När det gäller militärstrategiskt och taktiskt känsligare krigsmateriel som tillverkas i Sverige, t.ex. krigsfartyg (korvetter eller andra derivat av fartyg), ubåtar (eller mindre undervattensfarkoster), stridsflygplan, radarspaningsflygplan, markbaserade radarstationer, stridsledningssystem, vissa robotsystem³, telekrigssystem och stridsfordon görs alltid inför en möjlig exportaffär en riskbedömning tillsammans med Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Syftet med riskbedömningen är att utröna hur känslig en export till ett visst land av materiel som Försvarmakten nyttjar eller i framtiden önskar nyttja kan vara ur teknikspridningssynpunkt, bl.a. om det finns en risk att ett potentiellt fientligt land, möjligen via det potentiella slutmottagarlandet, får ta del av tekniska uppgifter kring det taktiskt känsliga systemet som i förlängningen kan ge det potentiellt fientliga landet effektiva motmedelssystem mot systemet i fråga.

Exporterande länder som har tillträtt FN:s vapenhandelsfördrag är skyldiga att göra en bedömning av avledningsrisken enligt artikel 11.2. Artikeln har följande lydelse. ”Den exporterande statsparten ska ... förhindra att konventionella vapen ... avleds genom att bedöma risken för att exporten kan avledas samt överväga att vidta åtgärder för att minska risken, såsom förtroendeskapande åtgärder eller program som gemensamt utarbetas och antas av exporterande och importerande stat.”

Sverige är som medlem i EU också skyldigt att vid prövningen ta i beaktande avledningsrisk genom artikel 2.7 (kriterium 7) i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel. I kriterium 7 föreskrivs att hänsyn ska tas till ”om det föreligger risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor. Vid bedömning av den inverkan som den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan ha på mottagarlandet och risken för att sådan militär teknik eller materiel kan avledas till en oönskad slutanvändare eller till oönskad slutanvändning, ska följande beaktas:

- a) Mottagarlandets legitima försvarsintressen och inhemska säkerhetsintressen, inbegripet eventuellt deltagande i Förenta nationernas eller andra fredsbevarande insatser.
- b) Mottagarlandets tekniska förmåga att använda sådan teknik eller materiel.

³ I Sverige benämns ofta en missil för robot. De missilsystem som används av Försvarmakten har akronymen RBS följt av en nummerbeteckning, t.ex. RBS 15. Själva missilen har ofta beteckningen RB, t.ex. RB 98.

- c) Mottagarlandets förmåga att utöva effektiv exportkontroll.
- d) Risken att sådan teknik eller materiel kommer att återexporteras till oönskade bestämmelseorter och om mottagarlandet tidigare har respekterat bestämmelser om återexport eller förhandssamtycke till återexport som den exporterande medlemsstaten anser lämpliga att införa.
- e) Risken för att sådan teknik eller materiel kommer att avledas till terroristorganisationer eller enskilda terrorister.
- f) Risken för ”reverse engineering” eller icke avsedd tekniköverföring.”

I prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel uttalade regeringen att det inte har ansetts behöva påpekas särskilt i riktlinjerna att risken för avledning eller andra brott mot slutanvändaråtaganden ska beaktas i samband med tillståndsprövningen (s. 71).

Krav att få se importtillstånd samt s.k. bona fide-prövning

I ett fåtal fall har ISP från det land som är slutanvändare av materielen i fråga krävt att, utöver ett slutanvändarintyg, få se ett importtillstånd. Är det fråga om en av stat auktoriserad mottagare gör den svenska utlandsmyndigheten i mottagarlandet på uppdrag av ISP i vissa fall en undersökning av mottagaren. Undersökningen delges ISP som i sin tur gör en s.k. bona fide-prövning av mottagaren.

S.k. bona fide-beslut meddelas sökande företag sedan en undersökning har vidtagits av utlandsmyndigheterna på plats rörande den tilltänkta köparens (ofta en vapenhandlare) etablering och allmänna tillförlitlighet i mottagarlandet. Undersökningarna har på Krigsmaterielinspektionens (KMI)/ISP:s begäran genomförts av utlandsmyndigheterna sedan början av 1990-talet. Undersökningarna tar ofta tid och innebär att arbetsresurser måste avsättas för uppgiften vid den svenska utlandsmyndigheten. Undersökningarnas resultat meddelas ISP som därpå verkställer en bona fide-prövning och därefter meddelar det sökande företaget ett bona fide-beslut som kan vara antingen positivt eller negativt. Sedan 2012 har Utrikesdepartementet meddelat ISP att utlandsmyndigheterna saknar resurser för att genomföra mer omfattande undersökningar av detta slag. Detta har å andra sidan i viss mån vägts upp av att det numera är enklare för handläggare på ISP att på plats i Sverige genom Internet ta del av informationsmaterial avseende tilltänkta köpare.

Slutanvändarintyg

Slutanvändarintyg krävs vid försäljning både till offentliga och privata rättssubjekt. När offentliga rättssubjekt är slutanvändare gäller följande.

Genom ett slutanvändarintyg undertecknat av mottagaren, vilket när det gäller krigsmateriel ofta är mottagarlandets försvarsmakt, förpliktar sig vid försäljning mottagaren att tillse att materielen endast disponeras av landet och inte får vidareexporteras i någon form inom landet eller till tredje land utan uttryckligt tillstånd av en statlig instans i försäljningslandet.

Det bör noteras att det folkrättsligt är köparlandet som stat⁴ som förbinder sig gentemot slutanvändarintygets förpliktelser, även om undertecknandet av ett slutanvändarintyg i regel sker av den myndighet i landet som är slutanvändare⁵.

Bruket av slutanvändarintyg är i många fall den väg som står till buds när det gäller att få försäkringar från mottagaren om att materielen ska användas för eget behov och inte vidareexporteras.

Internationellt har slutanvändarintyg funnits i bruk åtminstone sedan 1930-talet.

Sveriges krav på slutanvändarintyg vid export av krigsmateriel

Under 1950- och 1960-talen krävde Sverige inte på ett systematiskt sätt slutanvändarintyg vid försäljning av krigsmateriel från Sverige, utan i stället skedde det i enstaka fall, ofta i samband med förfrågningar om export av handeldvapen till länder utanför den mer etablerade kretsen av mottagarländer.

Införandet av ett etablerat system med krav på slutanvändarintyg går tillbaka till 1971 års proposition (prop. 1971:146) om krigsmaterielexporten. I propositionen uttalade föredragande statsrådet bl.a. följande.

Liksom f n bör endast statlig myndighet eller av stat auktoriserad vapenimportör godtas som köpare. Detta medför att risken för att krigsmateriel hamnar hos icke avsedd stat är kraftigt reducerad. För att ytterligare minska denna risk bör utländska köpare av svensk krigsmateriel – om detta inte av särskilda skäl kan underlåtas – skriftligen förklara att materielen under de närmaste fem åren från köptillfället är avsedd för köparens eget behov.

Systemet tillämpades under de följande åren huvudsakligen gentemot utomeuropeiska länder och länder med vilka det inte förelåg mera långvariga och etablerade förbindelser på krigsmaterielområdet. Krigsmaterielinspektionen meddelade i förekommande fall, muntligen eller skriftligen, det företag som sökte exporttillstånd att det erfordrades ett slutanvändarintyg för att ett tillstånd skulle kunna beviljas. Något av KMI utfärdat formulär fanns inte under denna tid utan köparen utformade själv intygets text efter det svenska önskemålet. I sak visade emellertid, med ett undantag, de olika köparländernas text stor överensstämmelse. Länderna försäkrade att den inköpta materielen var avsedd för det egna landet och inte skulle reexporteras.

Vid den översyn av den svenska krigsmaterielexporten som gjordes av 1979 års krigsmaterielexportkommitté analyserade kommittén erfarenheterna av tillämpningen av 1971 års riktlinjer. Beträffande slutanvändarintygen fann kommittén att detta förfarande borde, om inte särskilda skäl föranledde annat, tillämpas regelmässigt. Kommittén uttalade också att eftersom den effektiva användningstiden för ett stort antal vapen och

⁴ När Sverige säljer krigsmateriel till ett annat land är det mottagande landets folkrättsliga motpart Sverige, primärt den svenska regeringen, inte ISP, genom det svenska slutanvändarintygets, Declaration by End User, formulering ”End Use Certificate to the Government of Sweden”. I en not i slutanvändarintyget anges följande. ”The declaration by end user should be signed by an official authorized by the government to undertake a commitment of the present nature”.

⁵ Det förekommer att en företrädare för köparlandets regering undertecknar ett slutanvändarintyg, även om det numera är ovanligt.

vapensystem är längre än fem år och då de flesta intygen som utfärdats inte haft någon tidsbegränsning fanns det enligt kommitténs mening inte någon anledning att förorda en femårig giltighetstid.

Kommitténs betänkande (SOU 1981:39) låg till grund för en proposition som överlämnades till riksdagen 1982 (prop. 1981/82:196). I denna uttalade föredragande statsrådet följande:

Jag instämmer i kommitténs rekommendationer. Ett effektivare system med intyg är redan under utarbetande inom handelsdepartementet. Enligt detta skall en slutförbrukningsdeklaration regelmässigt avkrävas samtliga köpare vid all försäljning av krigsmateriel i form av vapensystem, ammunition och reservdelar. I deklarationen som endast kan avges på särskild numrerad blankett, tryckt på sedelpapper, vilken tillhandahålls av handelsdepartementet, skall köparen intyga att materielen endast är avsedd för köparlandets egna försvarsstyrkor. I vissa fall, t ex vid särskilt brådskande leveranser av reservdelar, kan undantag göras.

KMI meddelade successivt under 1982 de exporterande företagen att krav på slutanvändarintyg skulle införas för varje exportansökan för ”krigsmateriel i form av vapensystem med tillbehör och reservdelar”. I skrivelse den 10 maj 1982 meddelades att ikraftträdandet för generell användning av sådana slutanvändarintyg skulle vara den 1 januari 1983.

De första slutanvändarintygen, kallade Declaration by End User (DEU), som var tryckta på särskild numrerad blankett på sedelpapper och som tillhandahölls till företagen först efter rekvirering från KMI i enlighet med vad som anfördes i propositionen (prop. 1981/82:196) distribuerades av KMI till företagen tillsammans med en skrivelse den 7 mars 1983⁶. I slutanvändarintygen tillades, utöver det i propositionen angivna intygandet att materielen endast är avsedd för köparlandets egna försvarsstyrkor, att materielen inte kommer att reexporteras.

Bruket av detta slutanvändarintyg kom successivt igång, men inledningsvis och undantagsvis ända fram till början av 1986, accepterades intyg med motsvarande intygsformulering utfärdade av kundlandets försvarsmakt eller försvarsdepartement (eller motsv.). Det första slutanvändarintyget, DEU, som återkom till KMI är undertecknad den 13 april 1983.

De förtryckta slutanvändarintygen gällde, som framgår av det citerade stycket i propositionen, krigsmateriel i form av vapensystem, ammunition och reservdelar – däremot inte krut och sprängämnen. Vid exportförsäljning av krut och sprängämnen som

⁶ SIPRI genomförde 2010 en studie om slutanvändarintyg, End-User Certificates: Improving standards to prevent diversion, Mark Bromley och Hugh Griffiths, SIPRI Insights on Peace and Security No. 2010/3 March 2010. I studien framhölls Sveriges system med på förhand tryckta och numrerade slutanvändarintyg som ett föredöme i syfte att förebygga bl.a. förfalskning, enligt följande. ”At least one government has formulated an alternative approach to the issue of end-user certificates (EUCs). Sweden produces its own EUCs rather than relying on documentation issued by the end-user. The EUCs are printed on banknote paper, and a Swedish exporter must see that they are completed by their proposed customers before an export licence may be issued. A signed copy of the EUC is then sent to the Swedish licensing authority via the Swedish embassy in the importing country.”

utgör krigsmateriel avkrävs sedan våren 1986 en särskild deklARATION av det köpande företaget där detta intygar att materialen endast ska användas vid de egna anläggningarna och inte kommer att reexporteras utan väsentlig bearbetning.

Under 1987 infördes ett motsvarande intyg beträffande komponentleveranser.

I syfte att öka kontrollen att krigsmateriel som exporteras från Sverige har nått rätt mottagare och att stävja missbruk av slutanvändarintygen infördes genom prop. 1987/88:154 också krav på de svenska utlandsmyndigheterna att dels kontrollera att behörig person i mottagarlandet undertecknat slutanvändarintyget, dels kontrollera att ett mottagningsbevis som mottagaren undertecknat är korrekt. Efter kontroll skulle utlandsmyndigheten vidarebefordra slutanvändarintygen respektive mottagningsbeviset till KMI. Utlandsmyndigheternas skyldigheter anges numera i Regeringskansliets föreskrifter om kontroll och vidarebefordran av slutanvändarintyg vid krigsmaterielexport (UF 2010:9)⁷.

Sedan den svenska krigsmaterieförteckningen genom 1993 års lagstiftningsändringar utökades till att omfatta åtskilliga produkter som tidigare inte utgjorde krigsmateriel konstruerades ett antal alternativa intyg för användning bl.a. vid försäljning till utländska civila myndigheter, organisationer och företag.

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

För offentliga rättssubjekt finns följande slutanvändarintyg:

- Declaration by End-User (DEU) – se *bilaga 2* – används vid export av krigsmateriel till alla stater utom EU:s medlemsstater, Norge, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan. Om försäljningen avser s.k. MANPADS (bärbara luftvärnsrobotsystem) används DEU för samtliga stater, dvs. även EU:s medlemsstater, Norge, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan.
- End-Use Certificate används för försäljning till EU:s medlemsstater, Norge, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan.

⁷ Föreskriften har följande lydelse. ”Svenska utlandsmyndigheter ska ta emot slutanvändarintyg (”Declaration by End User” och ”Declaration of Use”) från utländska myndigheter. Intygen visar att krigsmateriel som har beställts från svenska tillverkare eller exportörer ska användas uteslutande av det egna landets försvarsmakt och inte vidareexporteras. Utlandsmyndigheten ska kontrollera att en behörig person har undertecknat intyget och att det är daterat. I de länder där bruk av stämpel förekommer ska intyget vara stämplat. Utlandsmyndigheten ska utan dröjsmål, med kurirpost eller på annat säkert sätt, vidarebefordra intygen till Inspektionen för strategiska produkter (ISP)”.

2014 ändrades texten i det förtryckta och numrerade slutanvändarintyget, DEU, på så sätt att en del nya skyldigheter infördes för slutmottagarlandet. Intyget fick den lydelse som framgår av *bilaga 1*.

I slutet av 2017 ändrade ISP på nytt slutanvändarintygets utformning i viss mån, bl.a. på så sätt att termer och uttryck i dessa gjordes samstämmiga.

I regeringens prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel uttalade regeringen att riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan anger att det ska finnas ett slutanvändarintyg, om det inte är obehövligt (s. 71). Regeringen uttalade vidare att ändringen från ”bör” till ”ska” i jämförelse med tidigare riktlinjer återspeglar att praxis har skärpts för slutanvändaråtaganden sedan krigsmateriellagen trädde i kraft 1993.

Regeringen uttalade också följande.

Huvudregeln är numera att ett slutanvändarintyg ska finnas vid försäljning och annan slutlig utförelse från Sverige. Det finns samtidigt flera fall då det inte behövs ett intyg. Ett exempel är när utförelsen är förenad med ett villkor om återförelse, såsom är fallet när utrustning förs ut för utställning på en mässa, en demonstration eller för reparation utomlands. Samma sak får anses gälla när utländsk materiel ska återföras till ursprungslandet efter t.ex. reparation eller demonstration i Sverige. Ett annat exempel är när svenska komponenter eller teknologi förs ut till ett samarbetsland för att infogas i annan krigsmateriel. I dessa fall finns i normalfallet ett giltigt slutanvändarintyg från tredjeland till samarbetslandet för materielen som helhet, men inte ett separat slutanvändarintyg för den svenska komponenten. Ett annat särskilt fall då slutanvändarintyg inte har ansetts behövas är då det handlar om utförelse som sker med stöd av ett svenskt generellt tillstånd.

Efterkontroll

Vad avses med efterkontroll?

I exportkontrollsammanhang avses med efterkontroll vanligen tre olika slags efterkontroller, nämligen ”delivery verification”, ”end user control” och ”end use control”.

Leveransbekräftelse – Delivery verification

Delivery verification, leveransbekräftelse, innebär ett slags bekräftelse på att en leverans har nått en mottagare utan avledning på vägen dit. Den här typen av efterkontroll är relativt vanlig men kan vara uppbyggd på något olika sätt.

Inom EU använder sig bl.a. Italien och Portugal regelbundet av leveransbekräftelser genom att berörd försvarsindustri vid hot om vite ska redovisa till tillståndsmyndigheten när materielen i fråga har nått mottagarlandet.

I Sverige finns en bestämmelse om leveransbekräftelse i slutanvändarintygen som riktar sig till mottagarlandet genom formuleringen “Upon request from the ISP we undertake to confirm the receipt of the equipment listed in the annex.” Det kravet i slutanvändarintygen, som tidigare hade en något annorlunda formulering beroende av att ISP inrättades först 1996, har funnits sedan Sverige 1983 införde ett system med att i princip alltid kräva slutanvändarintyg vid försäljning av krigsmateriel.

I Sverige står också möjligheten till buds att, för att i ett enskilt fall få en bekräftelse på att materielen nått avsedd mottagare, förena ett utförelsetillstånd med en skyldighet för den svenska exportören att till ISP inge en tullsedel eller annan handling som visar att materielen har införts i mottagarlandet.

Kontroll av användaren – End User Control

Den andra typen av efterkontroll kallas på engelska vanligen ”end user control”, kontroll av användaren, och innebär en kontroll av att materielen efter en viss tid finns kvar hos mottagaren. En sådan efterkontroll kan naturligtvis vara utformad på flera olika sätt. I denna form av efterkontroll ingår verifikation av att materielen är kvar på plats i landet hos slutanvändaren.

I det svenska slutanvändarintyget för försäljning till finns sedan ett antal år tillbaka (2013) en bestämmelse som innebär att vid stöld eller annat borttappande/försvinnande av materielen mottagaren genast ska underrätta ISP: ”In case the equipment is stolen or otherwise lost we undertake to promptly inform the ISP”.

Kontroll av användningen – End Use Control

Den tredje typen av efterkontroll kallas på engelska vanligen ”end use control”, kontroll av användningen, och innebär en kontroll av att mottagaren inte använder materielen för annat än ett angivet och överenskommet syfte.

I det svenska slutanvändarintyget för försäljning till statliga aktörer finns sedan 2013 en bestämmelse som innebär att mottagaren åtar sig att inte använda materielen i utveckling, produktion eller användning av kemiska eller biologiska stridsmedel eller kärnvapen eller vapenbärare som är i stånd att bära sådana vapen: ”The equipment will not be used in the development, production or use of chemical, biological or nuclear weapons or for missiles capable of delivering such weapons”.

3 Internationella krav och riktlinjer avseende kontroll av slutanvändning och slutanvändare

Inledning

Sverige är folkrättsligt bundet av två internationella överenskommelser som innehåller bestämmelser om slutanvändarintyg och om kontroll av slutanvändning och slutanvändare, nämligen FN:s vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT) och rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (nedan EU:s gemensamma ståndpunkt).

Dessutom finns riktlinjer särskilt utformade för bärbara luftvärnsrobotsystem i exportkontrollregimen Wassenaar-arrangemanget.

FN:s vapenhandelsfördrag

I ATT finns två artiklar som berör krav på slutanvändarintyg och kontroll av slutanvändning och slutanvändare.

Artikel 8.1 rör import. Artikelns lydelse. ”Varje importerande statspart ska vidta åtgärder för att säkerställa att lämpliga och relevanta uppgifter, på begäran och i enlighet med nationell lag lämnas till den exporterande statsparten för att bistå den exporterande statsparten i dess nationella bedömning av exporten i enlighet med artikel 7. Dessa åtgärder kan innefatta dokumentering av slutanvändning eller slutanvändare.”

Artikel 11 rör avledning. I artikel 11.1 föreskrivs att statsparter som deltar i överföring av konventionella vapen ska vidta åtgärder för att förhindra att de avleds. Artikel 11.2 föreskriver att den exporterande statsparten ska ... ”försöka förhindra att konventionella vapen ... avleds genom att bedöma risken för att exporten kan avledas samt överväga att vidta åtgärder för att minska risken, såsom förtroendeskapande åtgärder eller program som gemensamt utarbetas och antas av exporterande och importerande stat. Andra förebyggande åtgärder kan innefatta, när så är lämpligt, kontroll av parter som är inblandade i exporten, krav på kompletterande dokumentation, intyg och försäkringar, avslag av exportansökan eller andra lämpliga åtgärder”.

I den proposition som föreslog att Sverige skulle tillträda ATT uttalade regeringen att den bedömer att artikel 8 ”etablerar en god grund för Sverige som exportör att kräva slutanvändaråtaganden, som är en del av det svenska regelverket och som fordras bl.a. för att uppfylla fördragets krav på åtgärder för att motverka avledning” (prop. 2013/14:190 s. 27).

När det gäller artikel 11 uttalade regeringen att en ”riskbedömning vid prövning, ett konsekvent krav på slutanvändaråtaganden, och en tydlig anvisning om konsekvenser för länder som trots åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att

förhindra vidareexport av svenskt krigsmateriel, samt straffrättsliga bestämmelser för svenska rättssubjekt, samverkar till att ge ett gott skydd mot avledning” (a.a. s. 31–32). Regeringen uttalade vidare att ”Sverige har i flera årtionden infordrat slutanvändaråtaganden vid export av krigsmateriel och dessa bedöms spela en viktig roll genom att tydliggöra för parterna exakt vilka åtaganden som faktiskt görs av köparen” (a.a.).

EU:s gemensamma ståndpunkt

I EU:s gemensamma ståndpunkt föreskrivs i artikel 5 att ”exportlicenser endast ska beviljas på grundval av tillförlitlig förhandskunskap om slutanvändningen i det slutliga bestämmelselandet. Detta kommer i allmänhet att kräva ett noga kontrollerat slutanvändarintyg eller lämplig dokumentation och/eller någon form av officiellt tillstånd utfärdat av det slutliga bestämmelselandet.”

I propositionen gällande genomförandet av EU:s gemensamma ståndpunkt uttalade regeringen när det gäller genomförandet av artikel 5 att det ”följer av de svenska riktlinjerna att ett intyg – slutanvändarintyg eller bearbetningsintyg – bör finnas före utförelse” (prop. 2010/11:112 s. 101). Regeringen uttalade vidare följande (a.a.).

Ordet bör signalera här att det finns fall där man kan göra undantag från kravet på intyg. Den praxis som utvecklats innebär att ISP regelmässigt begär intyg men att undantag görs i situationer där materiel förs ut temporärt. Exempel är utförelse i samband med testning, underhåll, reparation, demonstration samt vid transitering av materiel genom Sverige. Liksom utredaren bedömer regeringen att Sverige redan uppfyller sina åtaganden enligt artikeln och att den inte kräver någon författningsändring eller annan åtgärd.

Inom ramen för EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport har medlemsstaterna i en s.k. användarguide, som inte är rättsligt bindande, enats om en ”bästa praxis” avseende vissa omständigheter som bör anges i ett slutanvändarintyg, när ett sådant krävs av en medlemsstat. Det finns också vissa uppgifter som en medlemsstat enligt användarguiden kan kräva efter eget gottfinnande.

Slutanvändarintyget bör enligt användarguiden innehålla åtminstone följande uppgifter:

- Uppgifter om exportören (åtminstone namn, adress och företagets namn).
- Uppgifter om slutanvändaren (åtminstone namn, adress och företagets namn). När det gäller export till ett företag som återförsäljer varor på den lokala marknaden, kommer företaget att anses vara slutanvändare.
- Slutligt mottagarland
- En beskrivning av de varor som exporteras (typ, kännetecken) eller hänvisning till det avtal som har ingåtts med myndigheterna i det land som är slutdestination.
- Kvantitet av och/eller värde på de exporterade varorna.
- Slut användarens namnteckning, namn och ställning.

- Slutanvändarintygets datum.
- I lämpliga fall en klausul om slutanvändning och/eller om förbud mot återexport.
- Uppgift om varornas slutanvändning.
- I lämpliga fall ett åtagande om att de exporterade varorna inte kommer att användas för andra ändamål än det angivna.
- I lämpliga fall ett åtagande om att varorna inte kommer att användas för utveckling, tillverkning eller användning av kemiska eller biologiska vapen eller kärnvapen eller till missiler som har förmåga att bära sådana vapen.

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

- En klausul om förbud mot återexport av varor som omfattas av slutanvändarintyget. En sådan klausul kan bland annat
 - innehålla ett kategoriskt förbud mot återexport,
 - föreskriva att återexport förutsätter att skriftligt samtycke lämnats av myndigheterna i det ursprungliga exportlandet,
 - medge återexport utan förhandstillstånd från myndigheterna i exportlandet till vissa länder som fastställs i slutanvändarintyget.
- I lämpliga fall fullständiga uppgifter om mellanhanden.
- Om slutanvändarintyget kommer från regeringen i varornas bestämmelseland, ska intyget bestyrkas av exportlandets myndigheter för att kontrollera att namnteckningen är äkta och att undertecknaren har befogenhet att göra åtaganden på regeringens vägnar.
- Ett åtagande från den slutliga mottagaren att på begäran lämna ett intyg till de exporterande staten om att leveransen har mottagits.

Internationella riktlinjer – MANPADS

Exportkontrollregimen Wassenaar-arrangemanget har utarbetat ett riktlinjedokument rörande export av bärbara luftvärnssystem (s.k. MANPADS). Riktlinjerna är från 2003 (omarbetade 2007) och kallas Elements for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS). Robotsystem 70 (RBS 70) omfattas av dessa riktlinjer och ISP har utarbetat ett särskilt slutanvändarintyg för export av MANPADS – se *bilaga 3*. Slutanvändarintyget kompletterar det sedvanliga slutanvändarintyget vid export.

4 Utländska och svenska erfarenheter av efterkontroller

Inledning

Särskilda nationella program för efterkontroll på plats genom verifiering har hittills egentligen endast införts av tre länder⁸, nämligen Tyskland, Schweiz och USA.

USA

USA har under lång tid haft tre nationella program för efterkontroll. Bakgrunden till programmen är en uttalad strävan att av främst försvars- och säkerhetspolitiska skäl ha kontroll över amerikansk känslig teknologi.

De tre olika efterkontrollprogrammen utgår från vem som har exporterat, vilket slags materiel det är fråga om och till vem materielen har exporterats.

Utrikesdepartementet – Blue Lantern

Utrikesdepartementets program kallas ”Blue Lantern” och är inriktad på den kommersiella exporten som sker från den amerikanska försvarsindustrin av krigsmateriel, teknologi och tjänster. Uppdraget att efterkontrollera genom verifikation på plats ges normalt till USA:s ambassad i slutmottagarlandet. Programmet har funnits sedan 1990 och omfattar årligen ungefär 80–100 länder. Genom en riskbedömning med olika indikatorer väljs de kommersiella exporter ut som bör granskas. I riskbedömningen ingår t.ex. att en slutanvändare är ovanlig, att det förekommer besvärande information om slutanvändaren, att slutanvändaren efterfrågar särskilt känsliga produkter eller teknologier, såsom missil(robot)teknologier eller teknologier för mörkerseende, att leveransen till slutanvändaren ska gå genom flera olika länder eller länder med känd avledningsrisk eller att orterna eller tiderna för leveranserna är vaga eller misstänkta.

Genom Blue Lantern besöks försvarsindustrin i Sverige med viss regelbundenhet. Även ISP har för ungefär tio år sedan fått en förfrågan om att inom ramen för Blue Lantern bistå USA i ett visst krigsmaterielärende.

Försvarsdepartementet – Golden Sentry

Försvarsdepartementets program kallas ”Golden Sentry”. Programmet är inriktat på sådan export som sker från stat till stat (Government to Government) via det amerikanska försäljningssystemet ”Foreign Military Sales, FMS”, och som avser särskilt

⁸ Spanien har ännu inget nationellt program för efterkontroll men har tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp i syfte att undersöka ett införande av olika former av efterkontroll. Belgien har ett system som i mångt och mycket verkar likna det som Sverige har i dag med fall till fall-efterkontroller på plats i ett land om det finns särskilda skäl. Belgien har på fråga svarat Sverige att ”It is also provided that, where appropriate, for very sensitive exports or if there is suspicion of embezzlement or illegal re-export, and upon request of the competent authorities, the diplomatic missions can conduct an investigation into the actual and the indicated end-use. There is no fixed time frame for these controls”. Nederländerna har övervägt att införa ett nationellt program av det slag som Schweiz och Tyskland nyligen har infört men har i december 2017 bestämt sig för att ha kvar det nuvarande systemet som liknar det som Belgien och Sverige har i dag.

känslig materiel på den militära kontrollförteckningen. I kontrollförteckningen kallas sådan särskilt känslig materiel ”Significant Military Equipment”⁹. Programmet genomförs av en särskild enhet (End Use Monitoring Division) inom myndigheten Defence Security Cooperation Agency (DSCA). Programmet har två nivåer: routine end-use monitoring (EUM) samt enhanced end-use monitoring (EEUM). Kontrollen genomförs av särskilt placerad personal från DSCA på USA:s ambassad i aktuella länder samt genom särskilt utsänd personal.

Kontroller sker i Sverige hos Försvarmakten och Försvarets materielverk för sådana amerikanska system som Sverige har köpt genom Foreign Military Sales.

Handelsdepartementet – Extrancheck

Handelsdepartementets program har inget officiellt namn men kallas ibland ”Extrancheck”. Programmet är inriktat på produkter med dubbla användningsområden och viss militär utrustning. Handelsdepartementet har särskilt stationerad personal, Export Control Officers (ECO), för efterkontroll vid USA:s ambassader och beskickningar i Kina (Peking och Hong Kong), Förenade Arabemiraten, Ryska Federationen, Tyskland (Frankfurt), Indien och Singapore. Besök genomförs även av Handelsdepartementets personal, inom ramen för ett program som kallas ”Sentinel Program”, till destinationer där särskilda ECO saknas. Handelsdepartementet utnyttjar även övrig ambassadpersonal (U.S. Foreign and Commercial Service Officers) för efterkontrollbesök. Under 2014 genomfördes 1 044 kontroller i 51 länder.

USA:s efterkontroll är så pass omfattande och resursrik att ett förhållandevis litet land som Sverige enligt ISP:s bedömning vid uppbyggnaden av ett eget system för efterkontroll inte – utom möjligen när det gäller vilka indikatorer som kan bidra vid en riskbedömning av var en efterkontroll är lämpligast – kan dra några erfarenheter eller slutsatser genom att jämföra med USA.

Schweiz

Schweiz införde sitt system med efterkontroll genom verifikationer på plats i annat land genom en förordningsändring den 1 november 2012. Systemet med efterkontroll avser endast leveranser av krigsmateriel efter det nämnda datumet och endast efter det att slutmottagarlandet genom sin regering har skrivit under och åtagit sig förpliktelser enligt ett slutanvändarintyg.

Den första efterkontrollen på plats skedde först 2014, vilket är naturligt med hänsyn till att nya slutanvändarintyg skulle skrivas under av slutanvändaren samt att materiel skulle hinna tillverkas och levereras till landet i fråga innan ett verifieringsbesök kunde komma i

⁹ I förteckningen ingår bl.a. flera olika slags missiler (robotar) såsom pansarvärnsmissiler, luftvärnsmissiler, jaktmissiler, kryssningsmissiler och ballistiska missiler samt kommunikationsutrustning och mörkerseendetrustning.

fråga. Mellan 2014 och 2017 har Schweiz genomfört 3–9 efterkontrollbesök per år¹⁰. Hittills har inga besök lett till några bestående anmärkningar.

I krigsmateriellagstiftningen i Schweiz infördes en ny bestämmelse (artikel 5 a Verordnung über das Kriegsmaterial) gällande slutanvändarintyg, enligt följande utdrag (och översättning till engelska).

If there is an increased risk in the country of destination that the war material to be exported will be passed on to an undesirable end recipient, the licensing authority may stipulate that it has the right to verify compliance with the non-re-export declaration on site. In the case of export of substantial volume, a non-re-export declaration in the form of a diplomatic note from the country of destination is required.

Bakgrunden till införandet av ett system med efterkontroll var ett flertal konstaterade avledningar under en relativt kort tidsperiod (t.ex. pansarhaubits M109 i Marocko 2005, ammunition i Libyen 2011 och handgranater i inbördeskriget i Syrien 2012).

Schweiz kräver inte efterkontroller på plats i sådana länder som är medlemmar i samtliga av exportkontrollregimerna Wassenaar-arrangemanget, Missilteknologiregimen Missile Technology Control Regime (MTCR), Australiengruppen och Nuclear Suppliers Group (NSG). I dag innebär detta 25 länder, enligt följande. Argentina, Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike.

För övriga länder görs en riskbedömning baserad på en matris som innehåller en bedömning av en eventuell omfattning av skada vid avledning (extent of damage) på ena axeln och en sannolikhet för avledning (likelihood of occurrence) på den andra (vilket betyder att den övre högra kvadranten således blir en hög risk).

Urvalet av aktuella länder för efterkontroll görs med beaktande av den nämnda riskbedömningen samt vilken typ av krigsmateriel det är fråga om, geografisk spridning samt tidigare kända incidenter.

Hittills har efterkontrollen i Schweiz dominerats av kontroll av små och lätta vapen men principiellt kan efterkontroll även ske av annan slags krigsmateriel som Schweiz tillverkar och exporterar (t.ex. pansarskyttefordon och skolflygplan).

Slutanvändaråtagandet kan tillföras olika klausuler beroende på utfallet av riskbedömningen, enligt följande.

- Standarddeklaration om att godset inte kommer att reexporteras utan godkännande av SECO (State Secretariat for Economic Affairs).

¹⁰ Under 2014 besökte företrädare från Schweiz följande länder: Kazakstan, Qatar och Ukraina. Under 2015 besöktes följande länder: Estland, Ghana, Indonesien, Jordanien, Libanon, Macau (Kina), Mexiko, Sydkorea och Turkiet. Under 2016 besöktes följande länder: Bahrain, Chile, Kenya, Kuwait, Oman, Senegal, Seychellerna och Thailand. Under 2017 besöktes följande länder: Bosnien och Hercegovina, Malaysia, Slovakien, Singapore och Vietnam.

- Deklaration att godset inte kommer att användas mot civilbefolkningen (vid export av små och lätta vapen inklusive ammunition och handgranater)
- Deklaration om medgivande (consent) till Post-Shipment Verification
- Government to Government-deklaration (vid värde över 10 miljoner CHF, vilket motsvarar ungefär 85 miljoner svenska kronor).

En schweizisk förlaga som innehåller de tre första bestämmelserna finns i *bilaga 4*.

Schweiz har uppgett att förberedelser inför ett efterkontrollbesök är tidskrävande, att det är väsentligt att den schweiziska ambassaden i landet som ska besökas bistår och stödjer i efterkontrollarbetet och att de länder som berörs av efterkontroll efter hand har fått en ökad förståelse för Schweiz policy om efterkontroller. Schweiz har till länderna i fråga lyft fram att efterkontrollprogrammet – i enlighet med vad som anges i FN:s vapenhandelsfördrag – ska ses som en förtroendeskapande åtgärd och att resultatet av ett efterkontrollbesök har påverkan inför framtida exportansökningar till landet i fråga.

Tyskland

Tyskland aviserade sitt nya system med efterkontroll den 8 juli 2015 och nödvändiga författningsändringar (och budgetökningar för berörda myndigheter och departement) trädde i kraft i mars 2016. Systemet med efterkontroll avser endast leveranser av krigsmateriel efter det nämnda datumet och endast efter det att slutmottagarlandet har skrivit under och åtagit sig förpliktelser enligt ett slutanvändarintyg. När Tyskland införde sitt system för efterkontroll fick Utrikesdepartementet i uppdrag att informera alla berörda länder om införandet.

Den första efterkontrollen på plats skedde – av samma skäl som har angetts för Schweiz – först ett år senare under 2017 då Tyskland genomförde två inspektioner, en i Indien och en i Förenade Arabemiraten. Tyskland har uppgett till Sverige att det ännu inte går att säga hur många besök per år som är lämpligt att eftersträva i genomsnitt.

Den efterkontroll som Tyskland har infört är hittills helt och hållet inriktad på små och lätta vapen (Small Arms and Light Weapons, SALW). Framöver är tanken att efterkontroll möjligen kan ske även för annan Kriegswaffen (ungefär motsvarande Krigsmateriel för strid enligt den svenska krigsmaterieförteckningen). En utvärdering ska ske av om fler materieltyper än små och lätta vapen bör omfattas av efterkontroll två år efter det att den första verifieringen ägde rum. Eftersom Tysklands första verifiering ägde rum 2017 kommer en sådan utvärdering att äga rum under 2019.

Tyskland har uppgett till Sverige att, baserat på landets erfarenheter med efterkontrollprogrammet, minst ett halvårs förberedelsetid är nödvändigt innan ett de facto besök på plats i landet där verifieringen ska ske kan genomföras. Den tyska ambassaden i landet i fråga sköter åtminstone all inledande kontakt med landets myndigheter. Det är viktigt att det inför besöket görs en noggrann genomgång av säkerhetsfrågor. Tiden som krävs för besöket på plats varierar beroende på omfattningen

av den kontroll som ska ske i det enskilda fallet och vilka förberedande möten som har ägt rum mellan parterna. När det gäller det arbete som ska äga rum efter ett verifieringsbesök uppger Tyskland att det kan ta upp till två månader.

När det gäller eventuella följder av ett brott mot slutanvändaråtaganden eller om verifieringsbesök på plats förvägras trots att ett land har gått med på sådana i ett slutanvändarintyg uppger Tyskland att slutanvändaren i så fall i princip, så länge som omständigheterna kvarstår, inte ska få motta ytterligare leveranser av krigsmateriel.

I Tysklands slutanvändarintyg avseende export av små och lätta vapen till länder som inte är medlemmar i EU, medlemsstater i Nato eller länder som räknas som likvärdiga med Nato, nämligen Australien, Japan, Nya Zeeland och Schweiz, anges uttryckligen en rätt för tyska myndigheter att på plats i slutmottagarlandet vid en tidpunkt som tyska myndigheter bestämmer få tillträde till landet för inspektion. Vid utbyte av ny materiel genom inköp från Tyskland mot äldre materiel som ska destrueras skrivs det in en rätt för tyska myndigheter att delta vid destrueringen och att en detaljerad beskrivning (destrueringsintyg) av destrueringen ska lämnas till de tyska myndigheterna. Rätten till närvaro vid destruering och ett krav på ett destrueringsintyg finns även för all ny materiel som förs ut till landet i fråga och som senare blir aktuell att destruera. En förlaga till det angivna tyska slutanvändarintyget finns i *bilaga 5*.

Tyskland och Schweiz koncentrerar hittills sina efterkontrollbesök på små och lätta vapen

Som angetts koncentrerar Tyskland och Schweiz hittills sina efterkontrollbesök på små och lätta vapen. Både Tyskland och Schweiz har en framstående försvarsindustri när det gäller produktion och utveckling av små vapen. Båda länderna producerar också lätta vapen. Båda länderna har historiskt sett haft flera fall där avledning av framför allt små vapen som har exporterats från något av länderna till ett annat land har varit föremål för avledning till ett tredje land. Att de båda länderna har valt att koncentrera sig på små och lätta vapen är därför tämligen naturligt.

Sverige

Sverige har inte något program för regelbundna efterkontroller på plats i ett annat land. I stället tillämpar Sverige efterkontroller endast i begränsad omfattning och när särskilda omständigheter påkallar det. Sedan 1980-talet har Sverige i enstaka fall genomfört efterkontroller utomlands, i snitt ungefär ett besök vart femte år.

Krigsmaterielinspektionen (KMI) undersökte i slutet av 1980-talet – med stöd av Utrikesdepartementet – på plats i Singapore och Nigeria huruvida krigsmateriel som hade levererats från Sverige till dessa länder mot slutanvändarintyg fortfarande fanns kvar i det landets ägo.

ISP genomförde 2003 tre efterkontrollbesök i de baltiska staterna. I ISP:s årsredovisning för år 2003 uttalades följande (s. 15–16).

”Tillsynsbesök tillsammans med representanter ur försvarsmakten har genomförts i Estland, Lettland och Litauen med anledning av det bistånd som lämnats till de baltiska staterna. Vid dessa besök har redovisning, förrådshållning och avveckling av krigsmateriel diskuterats och studerats. Inspektionen har även haft möjlighet att informera om svensk exportkontroll samt tillämpning av och krav på slutaanvändaråtaganden i samband med de stora leveranser av krigsmateriel som skett från Sverige. Generella slutaanvändaröverenskommelser för materiel som levererats från svenska försvarsmakten har ingåtts med dessa länder.”

Vid ett fåtal tillfällen sedan 1996, bl.a. 2007, har den svenska försvarsattachén vid en svensk utlandsmyndighet efter ISP:s begäran verifierat vissa uppgifter som rör krigsmateriel som levererats från Sverige.

ISP:s militärsakkunnige genomförde ett efterkontrollbesök utomlands under 2014. Vid besöket biträdde den svenska försvarsattachén i landet ISP. Förberedelserna inför besöket initierades i juli 2014 och verifieringsbesöket genomfördes under 11 dagar i slutet av november samma år.

5 Vilken typ av krigsmateriel är lämplig att verifiera på plats?

ISP:s bedömning: Ett system för efterkontroll som ger möjlighet att i utlandet följa upp att slutanvändaråtaganden efterlevs bör inriktas mot efterkontroll av fem olika typer av lätta vapen och i förekommande fall ammunitionssystem till dessa som tillverkas i och exporteras från Sverige. Systemet bör endast omfatta statliga slutanvändare. Lätta vapen som har licenstillverkats utomlands bör inte omfattas av systemet med efterkontroll.

Inledning

I regeringens uppdrag till ISP ingår att ange de delområden där behovet och värdet av efterkontrollen är större, dvs. en koncentration till utvalda områden. Enligt ISP:s bedömning kan detta ske både vad gäller länder och krigsmateriel.

I detta avsnitt gör ISP en bedömning av vilka vapensystem som utifrån de aspekter som regeringen har uttalat i uppdraget är lämpligast att efterkontrollera genom verifiering på plats i ett annat land.

Vilka risker finns för det exporterande landet efter en avledning från ett godtagbart mottagarland till ett annat land?

Regeringen har uttalat att Sverige bör införa ett system för efterkontroll med det mer övergripande uttalade syftet att svensk krigsmateriel inte bör spridas till oönskade mottagare.

Krigsmaterielexportöversynskommittén (KEX) föreslog i sitt slutbetänkande (2015:72) att Sverige skulle införa ett system med efterkontroll genom verifieringsbesök på plats. KEX uttalade att för att möjliggöra efterkontroller måste slutanvändarintygen utformas på ett sådant sätt att detta möjliggörs. KEX uttalade vidare att fokus för efterkontrollen bör ligga dels på krigsmateriel där risken för avledning är stor, dels där det finns intresse från Sverige att säkerställa att den teknik som förts ut inte sprids. KEX uttalade dessutom att av särskild vikt är efterkontroll av små och lätta vapen, eftersom denna vapenkategori lättare kan avledas än större vapensystem, såsom t.ex. stridsflygplan och krigsfartyg (a.a. s. 412–413).

Förenklat kan det enligt ISP:s bedömning sägas finnas två huvudsakliga skäl till varför ett land som exporterar krigsmateriel inte önskar att materielen sprids till oönskade mottagare, nämligen ett hot mot det exporterande landets säkerhet eller att det strider mot principerna och målen för ett lands utrikespolitik.

Hot mot det exporterande landets säkerhet

Det första skälet har att göra med att landets egen, dess allierade och andra närstående länders försvarsförmåga och säkerhet inte ska äventyras som en följd av en export av krigsmateriel. Detta skäl utgör den viktigaste grunden till att USA har infört sitt omfattande efterkontrollprogram.

Som angetts i kapitel 2 har detta skäl i Sverige fått en allt viktigare roll i samband med att risken för avledning bedöms vid tillståndsprövningen. För Sveriges del torde anledningen till detta vara att – utöver stormakterna – inget annat land som tillverkar krigsmateriel har kompetens eller teknisk möjlighet att överträffa den högteknologiska kvaliteten och det produktutbud som Sveriges försvarsindustri kan uppvisa när det gäller t.ex. stridsflygplan, krigsfartyg (korvetter eller derivat till andra fartyg), ubåtar (eller andra undervattensfarkoster), stridsfordon, spaningsradarflygplan, avancerade ledningssystem, avancerade simulatorsystem, markbaserade radarstationer, radarsystem baserade på krigsfartyg, avancerade missil(robot)system samt teknologier till de nämnda systemen. Vid oönskad spridning av dessa system till oönskade mottagare finns en risk att tekniska uppgifter kring systemet i fråga kan ge ett potentiellt fientligt land en sådan mängd information att effektiva motmedelssystem kan byggas mot systemet i fråga.

Ibland får Sverige underrättelseinformation eller annan information från andra länder om att det befarsas att viss spridning av krigsmateriel som har exporterats från Sverige har ägt rum eller är nära förestående. Sådan information kan föranleda att Sverige genomför ett ad hoc-besök i landet i fråga för att kontrollera att krigsmaterielen finns kvar i landets ägo. Sådan information rör uteslutande den typ av militärstrategiskt och taktisk känsligare krigsmateriel som har angetts ovan.

Innan export kan ske av sådan känslig krigsmateriel som anges ovan och som omfattas av försvarssekretess är det sedan lång tid tillbaka ett krav att Sverige, genom FMV, sluter ett säkerhetsskyddsavtal med landet i fråga. Syftet med detta är bl.a. att se till att produkten i sig eller den tillhörande tekniken inte sprids genom att säkerställa att tillräckliga säkerhetsarrangemang finns på plats i landet.

I strid med principerna och målen för ett lands utrikespolitik

Det andra skälet till varför ett land inte vill att dess krigsmateriel sprids till oönskade mottagare har att göra med att en export av krigsmateriel riskerar att stå i strid med principerna och målen med landets utrikespolitik. Ett exempel på detta är att ett land inte vill att den krigsmateriel den exporterar används för att kränka mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt. Det andra skälet kan sägas vara den viktigaste grunden till varför Schweiz och Tyskland har infört sina efterkontrollprogram. Den efterkontroll som Tyskland och Schweiz har infört är hittills till största delen inriktad på små och lätta vapen (Small Arms and Light Weapons, SALW), vilket typiskt sett är sådana vapen som används för att kränka mänskliga rättigheter och som typiskt sett oftare avleds än annan krigsmateriel.

I den svenska offentliga debatten dominerar det andra skälet till varför svensk krigsmateriel inte bör spridas till oönskade mottagare, nämligen att det riskerar att stå i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Sveriges system med efterkontroll bör inriktas mot materiel – små och lätta vapen – som vid oönskad spridning riskerar att stå i strid med målen och principerna för Sveriges utrikespolitik

Enligt ISP:s bedömning talar mycket, bl.a. att Sverige sedan lång tid tillbaka sluter säkerhetsskyddsavtal för den militärstrategiskt och taktiskt känsligare krigsmaterielen som exporteras och som omfattas av försvarssekretess, för att en huvudsaklig inriktning för svensk del torde vara att i första hand koncentrera efterkontrollbesöken på sådan krigsmateriel som inte omfattas av säkerhetsskyddsavtal. Sveriges system med efterkontroll bör enligt ISP:s bedömning därmed i princip inriktas mot materiel som vid oönskad spridning riskerar att stå i strid med målen och principerna för Sveriges utrikespolitik, inte sådan materiel som kan hota Sveriges säkerhet. Att spridningsrisken typiskt sett är högre när det gäller små och lätta vapen talar enligt ISP:s bedömning för att ett system med efterkontroller genom verifikationer på plats bör koncentreras till sådana vapen.

Systemet för efterkontroll bör endast omfatta statliga slutanvändare.

Försvarsindustrin i Sverige tillverkar inte små vapen men är framstående när det gäller tillverkning av vissa lätta vapen.

En detaljerad genomgång görs nedan i detta kapitel av vad som avses med små och lätta vapen, om försvarsindustrin i Sverige tillverkar sådana vapen, vilka av dessa vapen som i så fall är aktuella att efterkontrollera genom verifiering på plats.

Bör annan krigsmateriel än små och lätta vapen omfattas av ett svensk system för efterkontroll?

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) har uppgett till ISP att den materiel som är lämpligast att efterkontrollera i utlandet främst är krigsmateriel för strid (KS) inom kategorierna ML1–ML4 i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. SOFF har vidare uppgett att ammunition och engångsvapen är förbrukningsvaror, varför efterkontroll av dessa kategorier inte bedöms särskilt värdefull eller praktiskt genomförbar.

Naturligtvis är det fullt möjligt att efterkontrollera viss skyddsmateriel, såsom hjälmar och skyddsvästar, samt maskeringsmateriel men sådana produkter har i sig ett ganska kort hållbarhetsdatum varför värdet av en sådan kontroll möjligen inte är så stort.

Krut, sprängämnen och pansarplåt är svårare och tämligen meningslösa att kontrollera eftersom dessa ofta integreras i andra produkter. Komponenter till krigsmateriel är av samma skäl enligt ISP:s bedömning inte aktuella att efterkontrollera. Efterkontroll av tekniskt bistånd i utlandet ingår inte i utredningsuppdraget.

En särskild fråga är om efterkontroll (utöver NLAW, se nedan) i något fall bör utföras av sådan materiel som tillverkas i samverkan med andra länder, t.ex. artillerigranaten BONUS, artillerigranaten Excalibur, jaktroboten Meteor, jaktroboten Iris-T, sjömålsroboten Rb 15 Mk III och robotsystemet Taurus. I den frågan styr de internationella överenskommelser som finns mellan Sverige och övriga samarbetsländer. I nuläget ser ISP inte att det finns något behov av att efterkontrollera denna materiel.

Det är tämligen meningslöst att på plats kontrollera sådan materiel som inte går att sälja vidare till ett tredje land utan internationell uppmärksamhet och som ändå kräver ett stort och aktivt stöd från svenska staten eller från svensk försvarsindustri för att kunna operera, såsom ubåtar, stridsflygplan, luftburna radarsystem eller större krigsfartyg. Vitala system i de nämnda produkterna, som i sig utgör en egen produkt, t.ex. robotar, ledningssystem eller fartygskanoner, och som i sig möjligen skulle kunna avledas finns det naturligtvis ett större värde i att kunna kontrollera på plats.

För det fall det genom media eller genom underrättelseinformation uppkommer tillförlitliga uppgifter som ger anledning att misstänka att en avledning har ägt rum av t.ex. RBS 15, ledningssystem, fartygskanoner, stridsfordon, markbaserade radarstationer, artillerisystem, bandvagnar, mindre krigsfartyg, militära lastbilar eller mindre undervattensfarkoster är det enligt ISP:s bedömning lämpligast att – på samma sätt som ISP gör i dag – ISP vid behov gör ett efterkontrollbesök i det enskilda fallet.

Enligt ISP:s bedömning bör dock inga andra system än små och lätta vapen (vilket i praktiken betyder fem olika typer av lätta vapnen med tillhörande ammunition, se nedan) ingå i det nationella programmet för regelbunden efterkontroll på plats i ett annat land.

Små och lätta vapen

Vad är små och lätta vapen – internationella definitioner

Det finns ingen legaldefinition av termen små och lätta vapen.

I International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons görs ett försök definiera små och lätta vapen¹¹.

“For the purpose of this instrument, “small arms and light weapons” will mean any man-portable lethal weapon that expels or launches, is designed to expel or launch, or may be readily converted to expel or launch a shot, bullet or projectile by the action of an explosive, excluding antique small arms and light

¹¹ Det kan noteras att ingressen är i princip likalydande med definitionen av skjutvapen i artikel 3 i Tilläggsprotokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition till Förenta nationernas konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (SÖ 2004:21). Protokollet trädde i kraft den 7 juli 2005 och för Sverige trädde det i kraft den 26 september 2011. Artikel 3 (a) har följande lydelse. ”I detta protokoll används följande beteckningar med de betydelser som här anges: (a) ”skjutvapen” avser varje bärbart vapen med pipa som avfyrrar, är avsett att avfyra eller lätt kan omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne, med undantag av antika skjutvapen eller repliker av dessa. Antika skjutvapen och repliker av dessa ska definieras i enlighet med nationell lagstiftning. Antika skjutvapen ska dock inte under några omständigheter inbegripa skjutvapen tillverkade efter 1899.”

weapons or their replicas. Antique small arms and light weapons and their replicas will be defined in accordance with domestic law. In no case will antique small arms and light weapons include those manufactured after 1899:

(a) "Small arms" are, broadly speaking, weapons designed for individual use. They include, inter alia, revolvers and self-loading pistols, rifles and carbines, sub-machine guns, assault rifles and light machine guns;

(b) "Light weapons" are, broadly speaking, weapons designed for use by two or three persons serving as a crew, although some may be carried and used by a single person. They include, inter alia, heavy machine guns, hand-held under-barrel and mounted grenade launchers, portable anti-aircraft guns, portable anti-tank guns, recoilless rifles, portable launchers of anti-tank missile and rocket systems, portable launchers of anti-aircraft missile systems, and mortars of a calibre of less than 100 millimetres."

I rådets gemensamma åtgärd av den 12 juli 2002 om Europeiska unionens bidrag för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen och om upphävande av gemensam åtgärd 1999/34/GUSP (2002/589/GUSP) anges i bilagan att åtgärden ska gälla följande vapenkategorier:

a) Handeldvapen och tillbehör som är särskilt utformade för militärt bruk:

- maskingevär (även tunga maskingevär),
- lätta maskingevär, även kulsprutepistoler,
- helautomatiska gevär,
- halvautomatiska gevär, om de har utvecklats och/eller lanserats som en modell för militären,
- ljuddämpare.

b) Lätta vapen, som kan bäras av en man eller en grupp:

- kanoner (även automatkanoner), haubitsar och granatkastare med en kaliber mindre än 100 mm,
- granatspruta,
- antistridsvagnsvapen, rekylfria gevär (raketgevär som avfyras från axeln),
- antistridsvagnsmissiler och utskjutningsrör,
- luftvärnsmissiler/portabla luftvärnssystem (MANPADS).

Små vapen

Små vapen – handeldvapen, eldhandvapen och finkalibriga vapen

Kategorin ML1 i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel omfattar sådana vapen som i Sverige vanligen kallas handeldvapen eller eldhandvapen¹². På engelska används ofta termen ”small arms” (små vapen) för att beskriva dessa vapen.

ML1 har följande lydelse : ”ML1 Slätborrade vapen med en kaliber som understiger 20 mm, andra vapen och automatvapen med en kaliber på högst 12,7 mm (0,50 tum) samt tillbehör, enligt följande, och särskilt utformade komponenter för dessa vapen.”

I förordningen (1992:1303) om krigsmateriel definieras handeldvapen som sådana pistoler, revolverar, gevär, karbiner och kulsprutepistoler som kan tas med som personlig beväpning och användas utan lavett eller benstöd (2 §).

Försvarsmakten definierar eldhandvapen som vapen vilka kan hanteras av en man, dvs. pistoler, gevär, automatgevär och kulsprutepistoler (Vapenlära för armén 1986, s. 12 och Lärobok i militärteknik vol. 4: Verkan och Skydd, 2009, s. 198).

Termerna eldhandvapen/handeldvapen motsvarar inte varandra helt och hållet. De flesta kulsprutor kan förvisso hanteras av en man och skulle därmed hamna inom Försvarsmaktens definition av eldhandvapen men kan ändå inte anses vara ett handeldvapen i krigsmateriellagstiftningens mening eftersom kulsprutor inte uttryckligen anges som ett handeldvapen i 2 § förordningen om krigsmateriel.

Finkalibriga vapen har en vidare innebörd än eldhandvapen och handeldvapen. Med finkalibriga vapen avses eldrörsvapen med en kaliber mindre än 20 mm (Vapenlära för armén 1986, s. 12). Snabbskjutande vapen med flera eldrör (s.k. Gatlingkulspruta) utgör inte ett eldhandvapen/handeldvapen. Snabbskjutande vapen med flera eldrör med en kaliber understigande 20 mm (liksom kulsprutor) utgör emellertid finkalibriga vapen. I ML1 ingår slätborrade vapen (dvs. hagelgevär) med en kaliber mindre än 20 mm medan finkalibriga vapen med en kaliber över 12,7 mm (såsom tunga kulsprutor, tunga prickskyttevapen och en del snabbskjutande vapen med flera eldrör) i stället ingår i ML2.

Tillverkar försvarsindustrin i Sverige handeldvapen (små vapen)?

Försvarsindustrin i Sverige tillverkar sedan ungefär år 2000 inte längre handeldvapen för militärt bruk (eller för civilt bruk)¹³. Därför sker inte heller någon utförsel av handeldvapen från försvarsindustrin till slutanvändare i utlandet.

Den sista kommersiella utförseln från Sverige som rörde ett av svensk försvarsindustri tillverkat och sålt handeldvapen för militärt bruk torde vara utförseln av ett antal

¹² Försvarsmakten kallar vanligen dessa vapen för eldhandvapen (Vapenlära för armén 1986, s. 12 och Lärobok i militärteknik vol. 4: Verkan och Skydd, 2009, s. 198).

¹³ Det sista handeldvapnet för militärt bruk som tillverkats i Sverige är AK 5 (Automatkarbin 5): Vapnet tillverkades på licens från Fabrique National (Belgien) i Eskilstuna och Karlsborg. Saab Dynamics AB tillsammans med Saab Support&Services torde emellertid fortfarande ha kapacitet att licenstillverka eller uppgradera automatkarbiner. 40 000 AK-5 uppgraderades mellan åren 2006 och 2010 av Saab Dynamics AB, på uppdrag av FMV, till AK5C.

kulsprutepistoler M/45 Carl Gustaf till Chile 1968¹⁴. Det är i år 50 år sedan. Ändå torde det för allmänheten vara mindre känt att försvarsindustrin i Sverige inte tillverkar eller exporterar handeldvapen för militärt bruk.

Handeldvapen som inte längre nyttjas av Försvarmakten säljs numera i regel inte som övertalig materiel, utan i stället destrueras (förstörs) sådana vapen¹⁵.

En viss försäljning och utförsel av helautomatiska handeldvapen för militärt bruk som inte har tillverkats i Sverige äger dock rum. Det rör sig om vapenhandlare som – efter ett beviljat utförseltillstånd – säljer något enstaka handeldvapen av sådant slag till t.ex. ett museum i utlandet för samlarändamål.

För enskilda personer och för de flesta vapenhandlare sker utförsel av handeldvapen, som inte har tillverkats i Sverige, endast rörande s.k. jakt- eller sportskyttevapen.

Någon industriell tillverkning av handeldvapen för jakt- eller sportskytte sker för närvarande inte i Sverige. Däremot finns det enskilda personer som bygger om (och därmed tillverkar) främst jaktvapen. Några få mindre företag har förvisso tillstånd att tillverka handeldvapen för jakt- eller sportskytte men i praktiken sker ingen tillverkning, utan verksamheten torde i de flesta fall vara inriktad på utvecklingsstadiet. Ett undantag är Nammo Sweden AB som innehar de immateriella rättigheterna till det under 1960-talet utvecklade och vid den tidpunkten i Sverige tillverkade jaktvapnet Carl Gustaf (tidigare kallat Husqvarna 1900). Någon tillverkning av jaktvapnet sker sedan 1979 inte i Sverige men det tillverkas numera på licens i USA.

Tillverkar andra länder i EU handeldvapen (små vapen)?

Genom att Sveriges försvarsindustri inte tillverkar eller säljer handeldvapen (små vapen) för militärt bruk skiljer sig Sverige från de flesta andra länder inom EU som har inhemska försvarsindustrier. Handeldvapen för militärt bruk tillverkas t.ex. i Italien (t.ex. Beretta och Franchi), Schweiz (Swiss Arms, f.d. Sig Sauer), Österrike (Steyr och Glock), Tyskland (Heckler & Koch), Belgien (FN Herstal), Storbritannien (Accuracy International), Frankrike, Bulgarien (Arsenal JJCo.), Tjeckien och Kroatien (HS Produkt).

Utanför EU är Kina, USA och Ryssland de dominerande länderna när det gäller tillverkning av handeldvapen.

Tillverkar försvarsindustrin i Sverige ammunition till handeldvapen (små vapen)?

Försvarsindustrin tillverkar finkalibrig ammunition, bl.a. i kalibrarna 5,56x45 mm, 7,62x51 mm, 9x19 mm och 12,7 mm, till handeldvapen.

¹⁴ Under 1990-talet skänkte Sverige vissa handeldvapen för militär bruk bl.a. automatkarbiner (AK4) och kulsprutor (KSP 58) som är licenstillverkade i Sverige på 1950- och 1960-talen, till de baltiska staterna.

¹⁵ När Försvarmakten 2007 beslutade att inte längre nyttja kulsprutepistol M/45 Carl Gustaf destruerades således de som bedömdes vara överflödiga i stället för att säljas.

Nammo Sweden AB tillverkar finkalibrig ammunition endast för militärt bruk, bl.a. stridsammunition, konventionell spårlyusammunition som ger möjlighet att eldreglera¹⁶ och som kan ge högre träffsäkerhet vid t.ex. dålig sikt, infraröd (IR) spårlyusammunition som ger högre träffsäkerhet vid mörker, pansarbrytande (Armour Piercing, AP) ammunition samt särskild ammunition för utbildning¹⁷. Pansarbrytande ammunition för handeldvapen används för bekämpning av skyddade mål såsom lätt pansrade fordon, helikoptrar och mål bakom betong- eller tegelväggar.

Norma Precision AB tillverkar finkalibrig ammunition endast för jakt och sportskytte.

Lätta vapen

Lätta vapen – kontroll enligt krigsmaterieförteckningen

Kategorin ML2 i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel omfattar sådana vapen som kan anses innefattas i uttrycket lätta vapen. Kategorin ML2 är dock till sitt innehåll vidare än vad som kan anses innefattas i uttrycket lätta vapen, då bl.a. haubitsar och kanoner inte kan anses utgöra lätta vapen.

ML2 har följande lydelse: ”Slätborrade vapen med en kaliber på minst 20 mm, andra vapen eller utrustning med en kaliber som överstiger 12,7 mm (0,50 tum), kastare samt tillbehör, enligt följande, liksom särskilt utformade komponenter för dessa vapen.”

ML2 a) har följande lydelse: ”Skjutvapen, haubitsar, kanoner, granatkastare, pansarvärnsvapen, projektilutskjutningsanordningar, militära eldkastare, gevär, rekyllösa gevär, slätborrade vapen och signatordämpande anordningar för dessa.

Kategori ML4 i bilagan till förordningen om krigsmateriel omfattar två sorters vapen som kan anses innefattas i uttrycket lätta vapen, nämligen ”portable launchers of anti-tank missile and rocket systems, portable launchers of anti-aircraft missile systems”, som får anses utgöra ”robotar”.

ML4 har följande lydelse: ”Bomber, torpeder, raketer, robotar, andra anordningar och laddningar med sprängverkan samt tillhörande utrustning och tillbehör, enligt följande, och särskilt utformade komponenter för sådana”.

Tillverkar försvarsindustrin i Sverige lätta vapen?

Försvarsindustrin i Sverige tillverkar pansarvärnsvapen, rekyllösa gevär och robotar, med tillhörande ammunition, enligt följande.

1. Granatgevär Carl Gustaf – (m/48 och m/86 i den svenska försvarsmakten)
2. Pansarvärnsvapen AT4 – (pansarskott 86 i den svenska försvarsmakten)

¹⁶ Eldreglering innebär att skotten med högre sannolikhet träffar rätt i målet.

¹⁷ Nammo Sweden AB tillverkar också mellankalibrig ammunition, t.ex. till Bofors 40 mm och 57 mm automatkanoner, och grovkalibrig ammunition, 120 mm, till kanoner på tunga stridsvagnar.

3. Pansarvärnsvapen NLAW (den största delen av tillverkningen sker i Storbritannien) – (robot 57 i den svenska försvarsmakten)
4. Pansarvärnsroboten RBS 56 BILL – (RBS 56 i den svenska försvarsmakten)
5. Luftvärnssystemet RBS 70 – (RBS 70 i den svenska försvarsmakten)

En närmare beskrivning av de nämnda vapnen och de avledningsrisker som enligt ISP:s bedömning är förknippade med respektive vapen görs nedan.

Granatgevär Carl Gustaf

Carl Gustaf är ett omladdningsbart, rekylfritt granatgevär som tillverkas i Sverige sedan slutet av 1940-talet. Tillverkande företag är i dag Saab Dynamics AB¹⁸. Geväret har använts av Försvarsmakten sedan 1948 och är fortfarande i bruk. Geväret utgör fortfarande en grundläggande del i det svenska försvarets understödsförmåga. Carl Gustaf har hittills tillverkats i fyra olika versioner, M1 (1948), M2 (1964), M3 (1991) och, sedan 2014, M4. Den senaste versionen har en lägre vikt än sina föregångare och har också anpassats för avfyrning i slutna utrymmen. I den svenska Försvarsmakten kallas Carl Gustaf för m/48 (vilket avser M2) eller m/86 (vilket avser M3).

Under åren har en kontinuerlig ammunitionsutveckling ägt rum. Till geväret finns i dag ett femtontal ammunitionstyper där huvudfokus är ammunition mot bepansrade stridsfordon. Övergripande kan ammunitionen delas in i kategorierna pansarbrytande granater, anti-personella granater, multirollgranater (för bekämpning av bl.a. byggnader och lätt bepansrade mål) samt rök-, lys- och övningsgranater. För närvarande pågår en utveckling av s.k. ”intelligent” ammunition, dvs. slutfasstyrd ammunition.

Carl Gustaf exporterades från Sverige första gången 1961 (till Irland) och är i dag ett av världens mest använda granatgevär. Geväret torde vara i bruk i ett femtiotal länder i världen. Leveranser från Sverige har ägt rum till ungefär fyrtio av dessa länder. Övriga länder har erhållit sina vapen genom de s.k. Engelsavtalen¹⁹ eller genom legal²⁰ handel av Carl Gustaf som inte omfattas av slutanvändarförsäkringar mot Sverige (gevär som såldes från Sverige under åren 1961–1983). Förfrågningar om ammunitionsleveranser från den senare kategorin av länder inkommer då och då till ISP men med hänvisning till de svenska riktlinjerna om krigsmaterielexport avslås dessa i regel men i en del fall har

¹⁸ Carl Gustaf och vissa ammunitionstyper till geväret har licenstillverkats utomlands.

¹⁹ En stor del av spridningen har sin grund i de så kallade ”Engelsavtalen”, som ingicks mellan svensk (Försvarets fabriksstyrelse) och brittisk (War Office) myndighet 1963 och som möjliggjorde dels brittisk licenstillverkning av ammunition, dels gav Storbritannien rätt att fritt vidareexportera från Sverige anskaffade granatgevär till en lista av förutbestämda samarbetsländer och territorier. Denna verksamhet, som vid tiden hemlighölls, pågick fram till i början av 1980-talet då bland annat ökade krav på slutanvändarintyg i Sverige ledde till att avtalen sades upp.

²⁰ I förenklingssyfte används här termen ”legal” för att förklara att det inte krävs något förhandsgodkännande från Sverige vid försäljning eller köp av sådana Carl Gustaf som inte omfattas av slutanvändarintyg. Enligt folkrätten är internationell handel med konventionella vapen laglig. När det gäller den lagliga handeln med konventionella vapen var målsättningen med ATT att fastställa högsta möjliga gemensamma internationella normer för att reglera eller förbättra regleringen av handeln (artikel 1). Det finns ett fåtal internationella överenskommelser som för de statsparter som är bundna av överenskommelsen inskränker handeln med viss krigsmateriel, t.ex. klusterammunition och anti-personella minor.

direktförsäljning från Sverige med krav på slutanvändarintyg godkänts.²¹ I de fall ISP godkänner en exportförfrågan till ett sådant land uppställer myndigheten sedan ett antal år tillbaka i regel ett krav på mottagarlandet att underteckna ett slutanvändarintyg också för de äldre gevär som landet har anskaffat genom Engelsavtalen. Det bör påpekas att livslängden på ett granatgevär Carl Gustaf är mycket lång och att vissa av de gevär som exporterades utan krav på slutanvändarintyg (eller slutanvändarintyg som gällde endast under fem år) under åren 1961–1983 fortfarande torde vara funktionsdugliga. För dessa gevär finns inga slutanvändaråtaganden och länder kan således legalt, utan tillstånd från Sverige, sälja vidare dessa gevär.

Avledningsrisk när det gäller Carl Gustaf

Carl Gustaf är ett av världens mest högkvalitativa rekylfria gevär.

Gevärets långa hållbarhet, relativa enkelhet att använda, beprövade pålitlighet och nytta i olika stridsoperationer i väpnade konflikter (eng. combat proven) och mångsidighet när det gäller olika militära tillämpningar genom det femtontal olika ammunitionstyper som finns till geväret utgör omständigheter som gör geväret mycket åtråvärt för de flesta av världens försvarsmakter. Genom teknisk utveckling och produktion i nya material har dessutom vikten mer än halverats sedan den första versionen började serietillverkas 1948, vilket gör geväret enklare att använda i olika stridsmiljöer och att bära med sig.

Allt detta tillsammans med Sveriges sedan lång tid tillbaka restriktiva tillståndsgivning när det gäller export av krigsmateriel för strid utgör omständigheter som får anses tala för att det finns en risk för avledning av Carl Gustaf genom att många försvarsmakter som i dag inte har tillgång till geväret kan antas ha ett stort intresse av att kunna erhålla det²².

Vissa av de försvarsmakter som i dag har tillgång till äldre versioner av vapnet genom de s.k. Engelsavtalen eller genom legal handel av äldre gevär kan antas ha ett önskemål om att ersätta de äldre och troligen ganska slitna gevär de innehar (M2) med en nyare version samt att få tillgång till vissa av de ammunitionstyper som Saab Dynamics tillverkar. Den ”second source”-ammunition till Carl Gustaf som finns på världsmarknaden är inte lika högkvalitativ som Saab Dynamics ammunition. Detta utgör omständigheter som talar för att även vissa av de försvarsmakter som i dag innehar Carl Gustaf men som inte får tillgång till nyare versioner eller viss ammunition har ett intresse av nyare versioner eller av Saab Dynamics ammunition.

Det finns också omständigheter som minskar risken för avledning av Carl Gustaf.

Sammantaget långt över tiotusen Carl Gustaf exporterades (eller licenstillverkades i utlandet) under tidsperioden 1961–1983 dels legalt från Sverige till över tio slutmottagarländer utan krav på slutanvändarintyg eller med sådana intyg men med endast

²¹ Länderna i fråga kan emellertid i dag anskaffa ammunition som fungerar till Carl Gustaf genom andra försvarsindustriföretag än Saab Dynamics AB, bl.a. det brittiskägda företaget Mecer i Belgien. Det rör sig inte om av Sverige godkänd licenstillverkning av ammunition.

²² Även terroristorganisationer och grupper inom grov organiserad brottslighet kan antas ha ett intresse av att införskaffa Carl Gustaf.

fem års giltighetstid, dels genom Engelsavtalen utan krav på slutanvändaravtal till sannolikt ungefär tjugo slutmottagarländer. En stor andel av dessa gevär har sedan dess troligen destruerats eller gått sönder. En stor andel är emellertid fortfarande funktionsdugliga. För dessa vapen finns en legal andrahandsmarknad²³. Det är okänt för ISP hur stor eller aktiv denna andrahandsmarknad är, även om större årliga flöden troligen inte skulle kunna äga rum utan att ISP efter en tid fick vetskap om det. Att andrahandsmarknaden finns torde dock, paradoxalt nog, i viss mån minska risken för avledning av Carl Gustaf som exporteras från Sverige till mottagarländer med krav på slutanvändarintyg.

Den omständigheten att det finns minst en andrahandstillverkare (second source) av ammunition till Carl Gustaf, som utan godkännande från Sverige eller Saab Dynamics AB kan sälja ammunition på världsmarknaden, torde också i viss mån minska risken för att ammunition som har exporterats från Sverige med krav på slutanvändarintyg olovligen vidareförsäljs.

En tredje omständighet som i viss mån minskar den allmänna risken för avledning är att ungefär tjugo av de länder som har mottagit Carl Gustaf från Sverige är sådana mottagarländer för vilka det i princip inte föreligger några säkerhets- och utrikespolitiska hinder för utlandssamverkan (se kapitel 6). En omständighet som bidrar till att det i princip inte föreligger några säkerhets- eller utrikespolitiska hinder är att dessa länder anses ha ett robust exportkontrollregelverk och ett nära försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete med Sverige. Risken att krigsmateriel som har exporterats från Sverige med krav på slutanvändarintyg vidareexporteras från dessa länder utan lov från Sverige är minimal.

Ytterligare en omständighet som i viss mån minskar risken för avledning är att övriga länder till vilka Sverige har exporterat Carl Gustaf med krav på slutanvändarintyg torde vara medvetna om risken att en olovlig vidareförsäljning kan leda till att Carl Gustaf-systemet inte exporteras från Sverige till landet så länge omständigheterna består. Med hänsyn till att länder som har Carl Gustaf-systemet kontinuerligt vill beställa reservdelar och ammunition från Saab Dynamics, och möjligen ytterligare granatgevär, är detta en kändbar påföljd, som torde avhålla länder från att olovligen sälja vidare Carl-Gustaf-systemet. Andra länder, bl.a. Tyskland, har nästan identiska påföljder i detta avseende som Sverige, vilket talar för att mottagande länder har vetskap om att detta är en risk som allmänt sett föreligger för det land som olovligen vidareförsäljer krigsmateriel.

En omständighet som sammanhänger med den senast nämnda men som i viss mån är självständig i förhållande till den och som i viss mån troligen minskar risken för avledning av just Carl Gustaf genom att enskilda officerare eller soldater utan lov från landets försvarsmakt säljer vapen eller ammunition är ett vapens militära nytta ställt i relation till

²³ Det finns naturligtvis en legal andrahandsmarknad även för sådana granatgevär och sådan ammunition som har sålts från Sverige till ett annat land med krav på slutanvändarintyg. Skillnaden är att Sverige genom ISP på förhand måste godkänna en sådan vidareförsäljning. Har ett sådant godkännande inhämtats är vidareförsäljningen naturligtvis legalt giltig. I samband med sådan vidareförsäljning kräver Sverige slutanvändarintyg från det nya användarlandet.

det antal vapen av det slaget som en försvarsmakt förfogar över. Följande exempel kan illustrera detta. En försvarsmakt av normal storlek i världen kan fiktivt antas inneha ungefär 300 granatgevär Carl Gustaf och ungefär 300 000 automatkarbiner (små vapen) för standardbeväpning av den enskilda soldaten. En avledning – som görs av enskilda officerare eller soldater utan lov från landets regering eller försvarsmakt – av 30 granatgevär skulle utgöra en märkbar minskning av en militär enhets militära operativa förmåga och väcka viss uppmärksamhet inom landets försvarsmakt, särskilt med hänsyn till att ett visst antal granatgevär ständigt är i behov av uppgradering och reservdelar och därmed inte tillgängliga för operativ tjänst. En avledning – som görs av enskilda officerare eller soldater utan lov från landets försvarsmakt – av 30 automatkarbiner skulle naturligtvis märkas vid en förrådsinventering men i normalfallet skulle det inte utgöra en märkbar minskning av en militär enhets militära operativa förmåga och troligen inte väcka uppmärksamhet inom landets försvarsmakt, eftersom andra automatkarbiner vanligen finns att tillgå i stället för de som avletts.

Mellan 1983 och fram till i dag, dvs. för sådan export som har skett med krav på slutanvändarintyg, finns det förhållandevis få kända avledningsfall vad gäller granatgevär Carl Gustaf och ammunition till geväret. De flesta av dessa fall rör ammunition som tycks ha avletts från ett land till ett annat land eller möjligen till flera andra länder under slutet av 1980-talet och möjligen i början av 1990-talet²⁴. I mitten av 1990-talet skedde ytterligare en avledning av ammunition från ett annat land till en gerillagrupp i ett annat land. Avledningen upptäcktes 2009 och sedan dess har inga ytterligare leveranser av ammunition eller granatgevär skett till landet i fråga. Med hänsyn till att ammunition tillverkad av Saab Dynamics håller en hög kvalitet, inklusive en mycket lång livslängd, kan sådan ammunition vara användbar ännu 30 år efter det att exporten skedde. Det finns två kända fall av avledning av granatgevär som har exporterats med slutanvändarintyg från Sverige mellan 1983 och fram till i dag²⁵. Det första av dessa fall har omnämnts ovan och hade samband med ammunitionsavledningen i mitten av 1990-talet. Sedan upptäckten 2009 levereras ingen krigsmateriel till landet i fråga. Det andra fallet av avledning av Carl Gustaf upptäcktes 2012, vilket ledde till att ISP avvaktade med att utfärda utförseltillstånd för ammunition till landet. Sedan en godtagbar förklaring under 2013 inkommit från landet i fråga utfärdade ISP utförseltillstånden.

Med hänsyn till att tiotusentals granatgevär Carl Gustaf samt därutöver en mycket stor mängd ammunition till geväret har exporterats under 35 år under tidsperioden 1983–2018 anser ISP att antalet kända avledningsfall har varit förhållandevis få.

Sammantaget finns det enligt ISP:s bedömning vad gäller ungefär hälften av de länder till vilka Carl Gustaf har exporterats (för vilka riktlinjerna anger att det i princip inte finns

²⁴ Sverige ingick i slutet av 1980-talet med detta land en internationell överenskommelse om hur de svenska slutanvändarintygen skulle tolkas. Därefter förbättrades snart förtroendet mellan länderna när det gäller krigsmaterielexport och i början av 1990-talet var relationerna normala igen.

²⁵ Fynd av granatgevär Carl Gustaf eller ammunition till geväret dyker från tid till annan upp i media eller i kontakter med andra länder. I de flesta av dessa fall torde det röra sig om gevär eller ammunition som landet i fråga lagligen har inhandlat från andrahandsmarknaden.

några säkerhets- eller utrikespolitiska hinder mot utlandssamverkan) en minimal risk för olovlig avledning medan det för den andra hälften av länderna finns en låg risk för olovlig avledning. Samma bedömning gäller för framtida eventuella exporter till länder till vilka Carl Gustaf exporteras med krav på slutanvändarintyg.

Pansarvärnsvapen AT4

Pansarvärnsvapen AT4 (pansarskott m/86 i det svenska försvaret) är ett bärbart rekylfritt engångsvapen där vapnet och granaten utgör en enhet som kasseras efter användning, dvs. systemet går inte att ladda om. Tillverkande företag är i dag Saab Dynamics AB²⁶. Systemet infördes 1986 i den svenska försvarsmakten. USA:s försvarsmakt beställde AT4 i september 1985 och införde den i sin försvarsmakt 1986. AT4 är huvudsakligen avsett för bekämpning av bepansrade fordon men kan också användas i stadsmiljö mot måltyper som byggnader och andra befästningar. Det effektiva skjutavståndet är normalt 150–200 meter men räckvidden kan utökas till över 500 meter genom användning av ammunitionstypen *Extended Range*. Det finns ett antal olika modeller av AT4, bl.a. AT4 HEAT (High Explosive Anti-Tank) som bekämpar bepansrade mål såsom fordon, bunkrar och byggnader samt AT4 CSHP (Confined Space High Penetration) som kan bekämpa olika typer av kraftigare pansarmål och möjliggör avfyrning från slutna utrymmen. Liksom granatgevär Carl Gustaf är vapnet pålitligt och det är enklare att använda än Carl Gustaf.

Det finns i dag ungefär femton länder som använder AT4. Till de flesta av dessa länder har exporten skett från Sverige. De flesta av dessa länder är sådana för vilka det enligt riktlinjerna i princip inte finns några säkerhets- eller utrikespolitiska hinder mot utlandssamverkan. Till ett fåtal av dessa länder har USA exporterat AT4 som licenstillverkats i USA under 1980- och 1990-talen genom ett avtal som ingicks 1982 och för vilka inga slutanvändaråtaganden finns mot Sverige.

Avledningsrisk för AT4

De omständigheter som har anförts för granatgevär Carl Gustaf gör sig i princip gällande även vad gäller AT4 med två viktiga skillnader. Den första skillnaden är att det för AT4 inte finns någon risk för separat ammunitionsavledning, eftersom vapnet och granaten utgör en enhet som kasseras efter användning. Detta, tillsammans med vapnets enkelhet att använda, gör emellertid att avledningsrisken får anses vara något högre än för Carl Gustaf²⁷. Den andra skillnaden är att det för AT4, utan en tillåtelse på förhand från Sverige, i princip inte finns en andrahandsmarknad för sådana vapen som har tillverkats och levererats från Sverige, eftersom utlandsförsäljningen av AT4 påbörjades efter det att kravet på slutanvändarintyg infördes 1983. För det fall ett land som innehar AT4 som har sålts från Sverige krävs således, enligt slutanvändarintyget, ett förhandsgodkännande från

²⁶ AT4 har licenstillverkats i utlandet.

²⁷ Vid en avledning av ett granatgevär Carl Gustaf måste även ammunition till geväret finnas. Omvänt måste vid avledning av ammunition till Carl Gustaf ett granatgevär finnas till hands innan ammunitionen kan användas. För en AT4, som inte är avfyrad, räcker det med att inneha pansarvärnsvapnet. Detta gör avledningsrisken något högre för en AT4 än för en Carl Gustaf.

Sverige. Däremot finns det amerikanskstillverkade AT4 som inte omfattas av svenska slutanvändaråtaganden och som USA har sålt eller överlåtit till andra länder²⁸.

Det finns ett (1) känt avledningsfall av en troligen icke avfyrad AT4 som exporterats från Sverige med krav på slutanvändarintyg²⁹. Upptäckten av detta avledningsfall 2009 har gjort att ytterligare leveranser av AT4 inte har beviljats till landet i fråga sedan dess. I ett annat fall, från 1998, har en avfyrad AT4 som exporterats från Sverige med krav på slutanvändarintyg hittats i ett land till vilket vapnet inte har exporterats men där det efter utredning visat sig att det land till vilket vapnet exporterats med krav på slutanvändarintyg vid tidpunkten troligen hade trupper stationerade i landet där vapnet hittades. Vapnet hade möjligen avfyrats av det lands försvarsmakt till vilket det hade exporterats med slutanvändarintyg. I ytterligare ett fall har en avfyrad AT4 överlämnats för skrotning i samband med en fredsuppgörelse i Indonesien 2005. Det har inte gått att utröna varifrån detta vapen härrör³⁰.

Med hänsyn till att hundratusentals pansarskott AT4 har sålts till utlandet från Sverige med krav på slutanvändarintyg anser ISP att antalet kända avledningsfall är förhållandevis få.

Sammantaget finns det enligt ISP:s bedömning en minimal risk för avledning från sådana länder för vilka det enligt riktlinjerna i princip inte finns några säkerhets- eller utrikespolitiska hinder mot utlandssamverkan medan det för övriga länder dit AT4 exporteras från Sverige med krav på slutanvändarintyg finns en låg till medelstor risk för avledning. Med hänsyn till att vapnet och ammunitionen utgör en enhet och att vapnet är enklare att använda än ett granatgevär Carl Gustaf är risken för avledning sammantaget något högre för AT4 än för Carl Gustaf.

Pansarvärnsvapen NLAW – robot 57

New Light Anti-Tank Weapon (NLAW) är ett engångs- och enmansvapen för beskjutning av bepansrade mål inom en radie av 20–600 meter. I likhet med AT4 utgör vapnet och granaten en enhet som kasseras efter användning. Vapnet kallas robot 57 inom det svenska försvaret och är främst avsett för bekämpning av pansarskyttefordon och stridsvagnar. Teknologin baseras till stor del på den teknik som används i granatgevär Carl Gustaf och pansarvärnsrobotsystem RBS 56 Bill. Liksom AT4 CS (Confined Space) och Carl Gustaf M4 möjliggör NLAW avfyrring i trånga utrymmen vilket gör vapnet väl anpassat för strid i bebyggelse.

NLAW är till största delen ett svenskutvecklat vapen men rättigheterna ägs gemensamt av Saab Dynamics AB och det brittiska företaget Thales Air Defence Ltd samt svenska och

²⁸ USA har överlåtit eller sålt AT4 som har licenstillverkats i USA till Irak och Libanon.

²⁹ Det finns flera fall av påträffade eller upphittade pansarskott AT4 i Irak och i vissa länder i närheten. I samtliga fall har det efter utredning kunnat konstateras att det rör sig om i USA licenstillverkade AT4 utan slutanvändarkrav mot Sverige och där USA har överlåtit dessa till bl.a. Iraks försvarsmakt eller till amerikanska säkerhetsstyrkor baserade i Irak.

³⁰ Det finns ytterligare några hittills obekräftade fall av misstänkt avledning, bl.a. hittills obekräftade uppgifter om att den brasilianska polisen beslagtogs tio stycken AT4 i samband med en razzia mot knarkligor i Brasilien 2010.

brittiska staten. De svenska delarna till vapnet, bl.a. zornrör och stridsspets, tillverkas av Saab Dynamics AB och utgör ungefär tio procent av vapnet medan den brittiska andelen av vapnet utgör drygt åttio procent. Samarbetet etablerades genom ett Memorandum of Understanding (MoU) 2002 mellan Storbritannien och Sverige och samma år tecknades det första kontraktet med det brittiska försvaret. Enligt 2002 års MoU får inte någon export av pansarvärnsvapnet till ett tredje land äga rum utan tillåtelse av både Sverige och Storbritannien. Slutproduktion kan enligt avtalet ske i antingen Storbritannien eller Sverige och vanligen inhämtar det land varifrån slutleveranser går slutanvändarintyg. Efterkontroll genom verifieringsbesök regleras inte i överenskommelsen men torde i första hand komma i fråga vid slutleveranser från Sverige. NLAW togs i bruk av Storbritanniens och Sveriges försvarsmakter 2009. Ungefär fem länder använder i dag NLAW.

Avledningsrisk för NLAW

De omständigheter som har anförts för granatgevär Carl Gustaf gör sig i princip gällande även vad gäller NLAW med den viktiga skillnaden att det, i likhet med AT4, inte finns någon risk för separat ammunitionsavledning, eftersom vapnet och granaten utgör en enhet som kasseras efter användning. Den andra skillnaden är att det, i likhet med AT4, inte finns någon andrahandsmarknad för NLAW som inte kräver förhandsgodkännande från Storbritannien eller Sverige enligt ett slutanvändarintyg.

Det finns inget känt fall av avledning av NLAW.

Sammantaget finns det enligt ISP:s bedömning en minimal risk för avledning av NLAW från sådana länder för vilka det enligt riktlinjerna i princip inte finns några säkerhets- eller utrikespolitiska hinder mot utlandssamverkan medan det för övriga länder dit NLAW exporteras från Sverige med krav på slutanvändarintyg finns en låg risk för avledning.

Pansarvärnsroboten RBS 56 BILL (nedan Bill)

Pansarvärnsroboten RBS 56 Bill 1 består av sikte, stativ och robot och är avsett för i första hand bekämpning av pansarmål. Systemet är trådstyrt och har en räckvidd om över 2 000 meter. Till systemet finns också nattsikte och övningsutrustning. RBS 56 Bill 1 var länge unik som pansarvärnsrobot på så sätt att pansarmålet genom en stridsdel angrips ovanifrån. Systemet infördes 1987 i den svenska försvarsmakten. Den första exporten skedde 1989 (till Österrike). Tillverkande företag är i dag Saab Dynamics AB. Under 1990-talet utvecklades en ny version, Bill 2. Bakgrunden var att det mot de modernaste stridsvagnarna med avancerat tilläggskydd i form av reaktivt pansar krävdes en förbättrad robot. Bill 2 har två samverkande och rakt nedåt slående stridsdelar av RSV (riktad sprängverkan)-typ. Den främre stridsdelen är tillräckligt effektiv för att slå ut reaktiva tilläggskydd. Den andra stridsdelen verkar genom det hål som den första stridsdelen utverkat och slår genom huvudpansaret. Systemet används av ett fåtal länder.

Avledningsrisk för pansarvärnsroboten RBS 56 Bill

De omständigheter som har anförts för granatgevär Carl Gustaf gör sig i princip gällande även vad gäller RBS 56 Bill med den viktiga skillnaden att, i likhet med NLAW och AT4, det inte finns någon andrahandsmarknad för RBS 56 Bill som inte kräver förhandsgodkännande från Sverige enligt ett slutanvändarintyg.

Det finns inte något känt fall av avledning av RBS 56 Bill.

Sammantaget finns det enligt ISP:s bedömning en minimal risk för avledning av RBS 56 Bill från sådana länder för vilka det enligt riktlinjerna i princip inte finns några säkerhets- eller utrikespolitiska hinder mot utlandssamverkan medan det för övriga länder dit RBS 56 Bill exporteras från Sverige med krav på slutanvändarintyg finns en låg risk för avledning.

Luftvärnsrobotsystem RBS 70

Robotsystem 70 (RBS 70) är ett bärbart kortsträckt luftvärnsrobotsystem anpassat för försvar mot främst stridsflygplan och helikoptrar. Tillverkande företag är i dag Saab Dynamics AB³¹. Systemet togs i bruk i Sverige 1977³² och den första exporten ägde rum 1978 (till Norge). Den ursprungliga eldenheten kan bäras av tre man. Det finns fordonsapplikationer som gör att RBS 70 kan monteras i och utskjutas direkt från fordon. Den senaste missilen, BOLIDE, är även anpassad för bekämpning av kryssningsmissiler och obemannade farkoster. IR-siktet BORC möjliggör användning vid begränsad sikt (vid mörker, inte vid dimma). Systemet har exporterats till ungefär 20 länder.³³

Avledningsrisk för RBS 70

Som angetts i kapitel 3 har exportkontrollregimen Wassenaar-arrangemanget utarbetat ett riktlinjedokument rörande export av bärbara luftvärnsrobotsystem (MANPADS). I dokumentets ingress anges de särskilda hot som spridning av MANPADS anses innebära:

“Recognising the threats posed by unauthorised proliferation and use of Man-Portable Air Defence Systems, especially to civil aviation, peace-keeping, crisis management and anti-terrorist operations”

³¹ RBS 70 har licenstillverkats utomlands.

³² Radarsystemet Giraffe har ofta exporterats tillsammans med RBS 70. Giraffe utvecklades från början för just RBS 70. Ett effektivt luftvärn förutsätter en spaningsradar som i tid kan upptäcka fientliga angrepp och snabbt ge måldata till eldenheterna. Försvarets materielverk (FMV) vände sig till dåvarande Ericsson i Mölndal (numera Saab) för att beställa utvecklingen av ett passande system. De första leveranserna till det svenska försvaret skedde 1977. Den landbaserade varianten har exporterats till ungefär 20 länder. Grundkonceptet för Giraffe har under åren kommit att vidareutvecklas i en rad varianter, bland annat en modell avsedd för marin användning, Sea Giraffe. Den utrustas i dag ett stort antal svenska krigsfartyg, bl.a. Visbykorvetterna. De senaste versionerna av Giraffe kallas Giraffe 4A, 8A och 1X, och är baserade på s.k. AESA-teknik.

³³ Dessutom levererades RBS 70 utan tillstånd från Sverige till Förenade Arabemiraten och Bahrain via Singapore under åren 1979–1980. Affären var under 1980-talet föremål för rättslig prövning och ledde till åtal och fällande brottmålsdom mot företrädare för AB Bofors. Affären redovisas utförligt i Medborgakommissionens rapport om svensk vapenexport, SOU 1988:15 s. 52 ff.

På grund av de hot som en avledning av RBS 70 till en icke önskvärd stat eller enhet, t.ex. en terroristorganisation, skulle kunna innebära kräver Sverige ett särskilt slutanvändaråtagande från de länder som köper RBS 70.

Till skillnad från t.ex. det amerikanskstillverkade luftvärnsrobotsystemet Stinger eller det ryskstillverkade luftvärnsrobotsystemet SA-18 är RBS 70 inte en IR-målsökande (värmesökande) robot, utan i stället laserstyrd. Detta gör att i princip alla motmedel som såväl stridsflygplan som civila plan har mot att träffas är verkningslösa mot RBS 70. Även om detta leder till att RBS 70 av det skälet är åtråvärd för militär användning leder det tyvärr också till att roboten torde vara mer åtråvärd för terroristorganisationer än sådana MANPADS som är IR-målsökande. Å andra sidan kräver roboten mer träning av skytten (vilket bl.a. kan ske genom simulatorer) än de IR-målsökande robotarna, vilket kan vara svårt för en terroristorganisation att erhålla. Dessutom innehåller den senaste versionen, RBS 70 NG, ett kodlås på siktesutrustningen, vilket gör att systemet inte går att använda utan tillgång till koden.

RBS 70 levererades utan tillstånd från Sverige till Förenade Arabemiraten och Bahrain via Singapore under åren 1979–1980. Affären var under 1980-talet föremål för rättslig prövning och ledde till åtal och fällande brottmålsdom mot företrädare för AB Bofors. Det finns därutöver inga kända fall av avledning av RBS 70.

Sammantaget finns det enligt ISP:s bedömning en minimal risk för avledning av RBS 70 från sådana länder för vilka det enligt riktlinjerna i princip inte finns några säkerhets- eller utrikespolitiska hinder mot utlandssamverkan medan det för övriga länder dit RBS 70 exporteras från Sverige med krav på slutanvändarintyg finns en låg risk för avledning. De följdverkningar i form av t.ex. en nedskjutning av ett civilt flygplan med passagerare, som en avledning av RBS 70 till en terroristorganisation kan leda till är emellertid långt större än för de fyra andra systemen.

RBS 70 och i viss mån RBS 56 Bill samt NLAW är mer militärstrategiskt känsliga än de övriga lätta vapnen

Ur en taktisk militär synvinkel är särskilt RBS 70 men även i viss mån RBS 56 Bill och NLAW mer militärstrategiskt känsliga än de övriga lätta vapnen. För det fall avledning av sådana vapen skulle ske från något land som har mottagit sådana med krav på slutanvändarintyg från Sverige skulle information om detta möjligen komma Sverige till del genom underrättelseinformation från andra länder. Detta gäller även om endast något enstaka vapen har avletts.

För det fall avledning av några enstaka Carl Gustaf eller AT4 skulle ske skulle informationen möjligen komma ISP till del genom uppgifter i media. Även om vapnen får anses utgöra viktiga vapen för en försvarsmakts understödsförmåga kan ett fåtal vapen av detta slag inte anses utgöra taktiskt känslig krigsmateriel. Vapnen är typiskt sett inte så pass militärt viktiga att andra länders militära underrättelsetjänster skulle bry sig om en avledning av några enstaka vapen.

Efterkontroll i utlandet av små och lätta vapen

De nämnda systemen (de fem olika typerna av lätta vapen) torde vara mest angelägna ur ett icke-spridningsperspektiv, och även enklast, att efterkontrollera genom verifiering på plats i ett annat land. Även engångsvapnen (AT4 och NLAW) samt ammunition till granatgevär Carl Gustaf bör enligt ISP:s bedömning omfattas av ett efterkontrollprogram. Reservdelar till vapnen bör inte omfattas av systemet för efterkontroll.

Finkaliberammunition går naturligtvis att kontrollera men är samtidigt en relativt snabb förbrukningsvara varför det går att ifrågasätta värdet av en sådan kontroll, även om det inte helt ska uteslutas att det skulle kunna ske i något enstaka fall när det bedöms att det finns en extra hög risk med exporten. ISP förordar därför att de fem olika typerna av lätta vapen samt ammunition till sådana vapen ingår i Sveriges nationella efterkontrollprogram. För det fall nya lätta vapen utvecklas och framöver börjar tillverkas i Sverige bör dessa också omfattas av det nya systemet.

Bör lätta vapen som licenstillverkas utomlands omfattas av systemet med efterkontroll?

Som angetts har Carl Gustaf, AT4 och RBS 70 licenstillverkats helt eller delvis utomlands³⁴. Även ammunition till Carl Gustaf har licenstillverkats utomlands. Licenstillverkningens omfattning och art styrs av vad licensgivaren i det enskilda fallet vill medge licenstagaren, vilket regleras i ett avtal mellan parterna, samt vilka villkor som ISP förenar med ett beviljat tillstånd. Innan ett svenskt företag eller myndighet får ingå ett sådant avtal krävs nämligen tillstånd enligt 7 § (och ibland 8 §) i lagen om krigsmateriel. Vid granskningen av ett sådant avtal prövar ISP huruvida tillstånd bör beviljas med hänsyn till de sedvanliga bedömningsgrunder som finns i de svenska riktlinjerna, ATT och EU:s gemensamma ståndpunkt i förhållande till den materiel som omfattas av avtalet, vidareupplåtelse eller vidareöverlåtelse av rätt enligt avtalet, bestämmelser om sekretess samt vilka mottagare som har rätt att ta emot den licenstillverkade materielen. Giltighetstiden för avtalen kan vara långa, allt från ett fåtal år till 30 år eller tills vidare, även om den vanligaste giltighetstiden torde vara omkring tio år.

Enligt ISP:s bedömning bör lätta vapen som licenstillverkas utomlands av flera skäl inte omfattas av systemet med efterkontroll genom verifieringsbesök på plats. Av dessa skäl kan nämnas att motparten inte undertecknar ett sedvanligt slutanvändarintyg för den aktuella materielen³⁵. Dessutom styr avtalet vem som får vara slutanvändare. I avtalen finns bestämmelser om att materielen inte får säljas vidare till en slutanvändare som inte anges i avtalet utan tillstånd från det svenska företaget eller Sverige (ISP). Därutöver finns inga bestämmelser i avtalen om att de licenstillverkade vapnen eller ammunitionen ska märkas enligt de krav som finns i den svenska vapenlagen.

³⁴ Hur det förhåller sig med NLAW har förklarats under rubriken ”Pansarvärnsvapen NLAW – robot 57”.

³⁵ Det är emellertid vanligt att licenstillverkaren, som vanligen är ett privat rättssubjekt, skriver under ett slutanvändarintyg för eventuella delar och komponenter till vapnen eller för delar till tillverkningsutrustningen som levereras från den svenska tillverkaren.

Bör lätta vapen som efter godkännande från Sverige reexporteras till ett annat land omfattas av systemet med efterkontroll?

Ibland vill ett land som har köpt krigsmateriel som har tillverkats i och levererats från Sverige sälja vidare materielen till ett annat land (s.k. reexport). För sådana lätta vapen som har sålts från Sverige till ett annat land med krav på slutanvändarintyg måste enligt intyget Sverige genom ISP på förhand godkänna en sådan vidareförsäljning. För det fall Sverige godkänner en vidareförsäljning kräver Sverige slutanvändarintyg från det nya användarlandet.

För det fall det nya slutanvändarlandet är ett land för vilket det enligt de svenska riktlinjerna i princip inte föreligger utrikes- och säkerhetspolitiska hinder för utlandssamverkan bör ett nytt slutanvändarintyg som huvudregel inte innehålla ett krav på efterkontroll genom verifikationsbesök på plats³⁶. I alla andra fall av reexport bör enligt ISP:s bedömning huvudregeln vara att ett slutanvändarintyg ska innehålla ett krav på efterkontroll genom verifikationsbesök på plats.

³⁶ Sverige bör kunna kräva efterkontroller genom verifiering på plats även gentemot sådana länder för vilka utrikes- och säkerhetspolitiska hinder i princip inte föreligger för utlandssamverkan om det av något skäl bedöms att exporten är förenad med en hög risk för avledning.

6 I vilka länder bör efterkontroll genomföras?

ISP:s bedömning: Efterkontroll av de fem olika typerna av lätta vapen bör som huvudregel inte äga rum i sådana länder för vilka riktlinjerna och förarbetsuttalanden anger att utrikes- och säkerhetspolitiska hinder i princip inte föreligger för utlandssamverkan. Till alla andra länder bör som huvudregel efterkontroll genom verifikationsbesök på plats i landet av de olika typerna av lätta vapen äga rum.

Inledning

I regeringens uppdrag till ISP ingår att ange de delområden där behovet och värdet av efterkontrollen är större, dvs. en koncentration till utvalda områden. Enligt ISP:s bedömning kan detta göras både vad gäller länder och krigsmateriel.

En jämförelse bör göras med de utgångspunkter som Tyskland och Schweiz har när det gäller i vilka länder som verifikationsbesök på plats genomförs.

Tyskland och Schweiz undantar vissa länder från krav på efterkontroll

Både Tyskland och Schweiz är officiellt tydliga med vilka länder som inte omfattas av krav på efterkontroll på plats i landet.

För Tysklands del rör det sig om länderna inom EU, medlemsstater i Nato och länder som räknas som likvärdiga med Nato, nämligen Australien, Japan, Nya Zeeland och Schweiz.

För Tysklands del innebär det att f.n. 38 länder inte omfattas av krav på efterkontroll på plats i landet, enligt följande. Albanien, Australien, Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Montenegro, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Ungern, USA och Österrike.

Schweiz kräver inte efterkontroller på plats av de länder som är medlemmar i samtliga av exportkontrollregimerna Wassenaar-arrangemanget, Missilteknologiregimen (MTCR), Australiengruppen och Nuclear Suppliers Group (NSG). I dag innebär detta 25 länder, enligt följande. Argentina, Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike.

Både Tyskland och Schweiz lämnar dock en möjlighet för att länderna kan kräva verifikationsmöjlighet även från något av de angivna länderna vid en högriskexport.

Sverige bör undanta traditionella samarbetsländer från krav på efterkontroll genom verifiering på plats

För Sveriges del är det naturligt att anknyta till riktlinjernas uttalanden om traditionella samarbetsländer, för vilka utrikes- och säkerhetspolitiska hinder i princip inte föreligger för utlandssamverkan. I denna krets av länder återfinns enligt riktlinjerna de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen och de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Regeringen har i prop. 2017/18:23 uttalat att den avsikt som Storbritannien har aviserat att lämna EU inte bör ändra den grundläggande bedömningen av landet (s. 70). Regeringen uttalar att det i princip inte heller mot Liechtenstein, Australien, Förenta staterna, Nya Zeeland, Japan, Kanada, Sydafrika, Sydkorea och Brasilien föreligger några utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder mot utlandssamverkan (a.a.).

Sammantaget skulle detta för Sverige innebära att det i regel inte skulle finnas några krav på att få efterkontrollera på plats i landet i slutanvändarintyg som skrivs under av statliga aktörer i f.n. 39 länder, nämligen: Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Lichtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Tjeckien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike.

Till alla andra länder bör som huvudregel efterkontroll genom verifikationsbesök på plats i landet av de olika typerna av lätta vapen äga rum.

Vid en jämförelse med de landförteckningar som Tyskland och Schweiz har angett konstaterar ISP att det föreligger en relativt stor samstämmighet med den ovan angivna landförteckningen. Av Schweiz förteckning om 25 länder finns 24 länder med även på den svenska förteckningen. Av Tysklands förteckning om 38 länder finns 35 länder med även på den svenska förteckningen.

Liksom Tyskland och Schweiz bör Sverige kunna kräva efterkontroller genom verifiering på plats även gentemot sådana länder för vilka utrikes- och säkerhetspolitiska hinder i princip inte föreligger för utlandssamverkan för det fall det av något skäl bedöms att exporten är förenad med en hög risk för avledning.

7 Märkning av krigsmateriel

ISP:s bedömning: Någon författningsändring vad gäller märkning är inte nödvändig. I dag finns märkningskrav i vapenlagen vid tillverkning av skjutvapen och delar till skjutvapen samt till förpackningar vid tillverkning av ammunition. De fem olika typerna av lätta vapen med tillhörande ammunition som ISP föreslår bör omfattas av systemet med efterkontroll märks redan enligt märkningskraven enligt vapenlagen.

ISP bör regelbundet förena ett beviljat utförelsetillstånd enligt 6 § lagen om krigsmateriel för den aktuella materielen med ett villkor enligt 14 § samma lag att tillståndshavaren senast i samband med den slutliga leveransen av materielen ska inkomma till myndigheten med uppgifter om märkning av den materiel som har levererats med stöd av tillståndet. För det fall ett sådant villkor inte har förts in i ett utförelsetillstånd har ISP ändå rätt att begära in uppgifterna med stöd av 20 § lagen om krigsmateriel.

Inledning

I syfte att kunna fullgöra ett uppdrag att efterkontrollera materiel på plats i ett annat land måste ISP på något sätt få ta del av en märkning av den tillverkade materielen så att denna kan identifieras. Det förutsätter att det finns ett grundkrav i svensk lagstiftning om att krigsmateriel ska märkas vid tillverkning.

Det finns inget lagkrav på att krigsmateriel som tillverkas i Sverige ska märkas. Enligt uppgifter från SOFF märker emellertid försvarsindustrin redan i dag på frivillig väg i princip alltid sina tillverkade produkter med artikelnummer, serienummer eller batchnummer³⁷. Det främsta skälet till märkningen är att industrin ser detta som nödvändigt för att kunna vidmakthålla, reovera, byta ut eller ge support avseende materiel som har tillverkats och levererats inom eller utom landet.

Sedan 2011 finns lagkrav i vapenlagen (1996:67) om märkning av vapen och vapendelar vid tillverkning och införsel samt om märkning av förpackning med ammunition vid tillverkning.

Gällande rätt

I vapenlagen föreskrivs att den som tillverkar ett skjutvapen som är avsett att skjuta ut hagel, kulor eller andra projektiler med hjälp av ett antändbart drivämne, ska förse vapnet med en unik märkning som omfattar tillverkarens namn, landet eller platsen för tillverkningen, serienummer och tillverkningsår, om tillverkningsåret inte framgår av

³⁷ SOFF har uppgett följande. ”Majoriteten av företagen har i dag en märkning av sina slutprodukter. Märkningen består oftast av minst serienummer och individnummer och följer i regel någon standard (bland annat enligt Nato-krav) med olika krav på spårbarhet.”

serienumret. Detta gäller inte den som tillverkar ett skjutvapen av vapendelar som redan är märkta på föreskrivet sätt. Märkningen ska vara placerad på skjutvapnets 1. slutstycke eller trumma, 2. eldrör eller pipa, och 3. stomme, låda och mantel (2 a kap. 2 §).

När det gäller ammunition föreskrivs i vapenlagen att den som tillverkar ammunition till ett sådant skjutvapen som anges i 2 § ska märka varje förpackning med komplett ammunition med uppgift om ammunitionstyp, kaliber, varupartiets identifikationsnummer och tillverkarens namn (2 a kap. 6 §).

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen bryter mot bestämmelserna om märkning i 2 a kap. 2–4 eller 7 §. Detsamma gäller den som uppsåtligen förfalskar eller utan lov utplånar, avlägsnar eller ändrar sådan märkning (9 kap. 1 b §).

Ett vapen som har varit föremål för brott som avses i 9 kap. 1 b § ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt (9 kap. 5 §).

Enligt 14 § lagen om krigsmateriel får ett tillstånd enligt 3–6 och 7–10 §§ förenas med andra villkor än som avses i 13 § samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

Enligt 20 § lagen om krigsmateriel ska den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § eller den som är certifierad enligt 10 a § på begäran av Inspektionen för strategiska produkter lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen samt lämna inspektionen tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. Inspektionen har rätt att anlita biträde från andra statliga myndigheter i sin tillsyn.

Inga lag- eller förordningsändringar krävs för att ISP ska få del av relevanta märkningsuppgifter

De fem olika typerna av lätta vapen med tillhörande ammunition som tillverkas i Sverige och som i denna utredning föreslås i första hand vara den materiel som Sveriges system med efterkontroll omfattar märks redan enligt vapenlagens bestämmelser.

Det finns därför enligt ISP:s bedömning inte något skäl att för närvarande föreslå ett införande av märkningsbestämmelser i lagen om krigsmateriel för sådan krigsmateriel som inte omfattas av märkningskraven i vapenlagen. För det fall regeringen vill utöka systemet med efterkontroll till att omfatta ytterligare krigsmateriel bör det övervägas om bestämmelser om märkning bör införas i lagen om krigsmateriel.

ISP kommer regelbundet att förena ett beviljat utförseltillstånd enligt 6 § lagen om krigsmateriel för den aktuella materielen med ett villkor enligt 14 § samma lag att tillståndshavaren senast i samband med den slutliga leveransen av materielen ska inkomma till ISP med uppgifter om märkning av den materiel som har levererats med stöd av tillståndet. För det fall ett sådant villkor inte har förts in i ett utförseltillstånd har ISP ändå rätt att begära in uppgifterna med stöd av 20 § lagen om krigsmateriel.

Någon författningsändring vad gäller märkning eller för att ISP ska få ta del av relevanta märkningsuppgifter är därför inte nödvändig.

8 Ändring av slutanvändarintygens lydelse

ISP:s bedömning: Systemet med efterkontroll bör endast avse leveranser av de fem olika typerna av lätta vapen med tillhörande ammunition som sker efter det att det nya systemet med efterkontroll har trätt i kraft och endast efter det att slutmottagarlandet har skrivit under och åtagit sig förpliktelser enligt ett slutanvändarintyg. Systemet bör vid tidpunkten för införandet som huvudregel inte avse löpande och redan gällande kontrakt, utan i stället nya kontrakt.

I slutanvändarintyget bör som huvudregel uttryckligen anges en rätt för svenska myndigheter att på plats i slutmottagarlandet vid en tidpunkt som svenska myndigheter bestämmer få tillträde till landet för verifieringsbesök.

I undantagsfall bör det i slutanvändarintyget vid utbyte av ny materiel genom inköp från Sverige mot äldre materiel som ska destrueras skrivas in en rätt för svenska myndigheter att delta vid destrueringen och att en detaljerad beskrivning (destrueringsintyg) av destrueringen ska lämnas till de svenska myndigheterna. I undantagsfall bör också en rätt till närvaro vid destruering och ett krav på ett destrueringsintyg skrivas in i slutanvändarintyget för all ny materiel som förs ut till landet i fråga och som senare blir aktuell att destruera.

ISP bör utarbeta nya lydelse av slutanvändarintygen, vilka i tillämpliga fall bör användas från och med den 1 januari 2019. De nya slutanvändarintygen bör vara tryckta på särskild numrerad blankett på sedelpapper och tillhandahållas till företagen eller myndigheterna först efter rekvisering från ISP.

Systemet med efterkontroll bör endast avse leveranser av krigsmateriel som sker efter det att det nya systemet har trätt i kraft

I likhet med de nationella efterkontrollprogram som har införts i Tyskland och Schweiz bör systemet med efterkontroll enligt ISP:s bedömning endast avse leveranser av krigsmateriel som sker efter det att det nya systemet med efterkontroll har trätt i kraft och endast efter det att slutmottagarlandet har skrivit under och åtagit sig förpliktelser enligt ett slutanvändarintyg.

Därvid bör systemet som huvudregel inte beröra löpande kontrakt. I dessa fall finns i regel redan undertecknade slutanvändarintyg enligt den nuvarande mallen som täcker hela kontraktet. Systemet med efterkontroll bör som huvudregel beröra nya kontrakt avseende de fem olika typerna av lätta vapen med tillhörande ammunition.

Utformning av slutanvändarintyg

Rätt för svenska myndigheter att verifiera materiel på plats i landet vid en tidpunkt som svenska myndigheter bestämmer

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) har till ISP framfört att organisationen förordar att inga krav på efterkontroll införs i slutanvändarintygen. Enligt SOFF bör ISP i stället nyttja den metod som används idag genom att myndigheten begär åtkomst till önskad information genom mottagarlandets ambassad i Sverige.

Anledningen till att SOFF anser att krav på efterkontroll inte ska införas i slutanvändarintygen är flera, bl.a. att vissa stater, i egenskap av suveräna stater under egen jurisdiktion, kommer att motsätta sig eller att ha svårt för att skriva under intyg som innebär att de när helst den svenska myndigheten finner lämpligt ska underkasta sig en kontroll av statens militära resurser av en utländsk myndighet på det egna territoriet. Det innebär en stor sannolikhet för att företagen kommer att förlora affärer med allvarliga konsekvenser för den svenska försvarsmakten och dess materielförsörjning som följd.

SOFF har vidare uppgett att, för det fall ett krav på efterkontroll införs i slutanvändarintygen, SOFF vill få möjlighet till insyn i arbetet kring utformningen av den text som ska framgå i slutanvändarintygen. Enskilda skrivningar bedöms kunna få stora konsekvenser och företagen vill här kunna förklara syftet och innebörden med texten för mottagaren i samband med avtalsförhandlingar.

Enligt ISP:s bedömning bör Sverige, i likhet med Tyskland och Schweiz, införa ett krav på efterkontroll i slutanvändarintygen. Utan en sådan lydelse i slutanvändarintygen blir det i princip omöjligt att införa ett nationellt system för efterkontroll genom verifiering på plats i ett annat land.

Vid export av de fem olika typerna av lätta vapen och tillhörande ammunition till ett land utanför den etablerade mottagarkretsen bör som huvudregel i slutanvändarintyget uttryckligen anges en rätt för svenska myndigheter att på plats i slutmottagarlandet vid en tidpunkt som svenska myndigheter bestämmer få tillträde till landet för verifiering. Samtidigt är det viktigt att framhålla att undantag från huvudregeln bör kunna göras i det enskilda fallet i ett ärende av stor vikt, för det fall starka försvars- och säkerhetspolitiska skäl talar för att bevilja en export samtidigt som ett mottagarland vägrar att medge svensk myndighet rätt att på plats verifiera materielen. För det fall ISP bedömer att en sådan fråga är av principiell betydelse eller annars av särskild vikt ska myndigheten lämna över ärendet till regeringens prövning.

Liksom för närvarande är fallet för slutanvändarintyget Declaration by End User (DEU), bör det nya slutanvändarintyget var tryckt på särskild numrerad blankett på sedelpapper och som tillhandahållas till företagen eller myndigheterna först efter rekvisering från ISP.

Rätt för svensk myndighet att delta vid destruering eller att erhålla destrueringsintyg

I syfte att undvika att verifieringsbesöken riskerar att bli tämligen meningslösa genom att slutanvändaren hävdar att materielen i fråga har destruerats när de kanske i själva verket har avletts bör det övervägas om det i vissa fall bör införas en skrivning i slutanvändarintyget som ger svensk myndighet en rätt att – på det sätt som Tyskland gör vid export av små vapen – även kunna delta vid destrueringen eller åtminstone att destrueringsintyg vid begäran ska skickas till myndigheten.

SOFF har när det gäller destruering uppgett följande.

”SOFF anser att en skyldighet för mottagaren att låta ISP delta vid destruering av äldre materiel och att upprätta destrueringsintyg för denna i samband med utbyte och inköp av ny materiel, inte kan införas. Mottagarens skyldigheter avseende levererad, ”äldre materiel”, är reglerat i befintliga avtal och slutanvändarintyg. Detta bör därför vara oförenligt med förbudet mot att ge ny lagstiftning retroaktiv verkan. SOFF förordar att endast ett krav på destrueringsintyg tas in i slutanvändarintyget. Kravet på ett destrueringsintyg bör vidare inte löpa parallellt med ett krav på efterkontroll utan ersätta kravet på efterkontroll när detta löper ut för viss materiel (i normalfallet när materielens beräknade livstid löpt ut). Om det skulle skrivas in en rätt för svenska myndigheter att delta vid destruering och att destrueringsintyg ska lämnas till de svenska myndigheterna i framtida avtal, måste det framgå att detta enbart gäller destruering under ”normala omständigheter”. För det fall att materiel används i ett krigsområde/missionsområde och där skadas på så sätt att det inte kan återbördas för destruering måste kravet falla. SOFF vill även framhålla att risken finns att krav avseende destruering kan leda till att stora kostnader hamnar på företagen. Mottagaren kan t.ex. kräva att företaget ska stå kostnaden för destruering på plats eftersom kravet grundar sig på svenska föreskrifter. Alternativt kan mottagaren kräva att företaget själv ska ansvara för destruering med krav på återtransport till Sverige för erforderlig destruering med detaljerade intyg.”

Med hänsyn till de synpunkter som har framförts av SOFF och med hänsyn till att behovet av att närvara vid destruering är betydligt större när det gäller små vapen än när det gäller lätta vapen, inte minst med hänsyn till att antalet små vapen som exporteras i världen är betydligt högre än antalet lätta vapen, bör det inte vara en huvudregel att ISP ges en rätt att närvara vid destruering.

I något enstaka fall kan det emellertid ändå enligt ISP:s bedömning finnas skäl att medta en sådan rätt i ett slutanvändarintyg, särskilt när det gäller frågan om destrueringsintyg.

I undantagsfall bör det således i slutanvändarintyget vid utbyte av ny materiel genom inköp från Sverige mot äldre materiel som ska destrueras skrivas in en rätt för svenska myndigheter att delta vid destrueringen och/eller att en detaljerad beskrivning (destrueringsintyg) av destrueringen ska lämnas till de svenska myndigheterna. I undantagsfall bör också rätten till närvaro vid destruering och ett krav på ett destrueringsintyg finnas även för all ny materiel som förs ut till landet i fråga och som senare blir aktuell att destruera.

Datum för nya lydelse av slutanvändarintygen

ISP bör utarbeta den nya lydelsen av slutanvändarintygen, vilka bör användas från och med den 1 januari 2019. I samband med utarbetandet av de nya lydelseerna bör försvarsindustrin – genom SOFF – beredas tillfälle att yttra sig.

9 Hur bör processen för efterkontroller på plats vara utformad?

ISP:s förslag: Inspektionen för strategiska produkter ska i sin instruktion ges i uppdrag att genomföra efterkontroller på plats i länder som har undertecknat slutanvändarintyg som ger Sverige rätten att genom verifiering på plats efterkontrollera materiel som tillverkats i och levererats från Sverige

Svenska beskickningar ska biträda ISP med att ta kontakt med de myndighetspersoner som krävs för att förbereda besöket samt utverka nödvändiga tillstånd från berörda myndigheter. Finns en försvarsattaché knuten till beskickningen ska denna biträda med kontakter med och att utverka nödvändiga tillstånd från berörda försvarsmyndigheter samt biträda den militärsakkunnige vid besöket. Dessa uppdrag ska framgå i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen och förordningen om Sveriges försvarsattachéer.

En ändring ska göras i förordningen om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet på så sätt att anmälan till Försvarsdepartementet inte behöver göras av personal hos ISP vid tjänstgöring och resor i tjänsten som innefattar besök vid en utländsk försvarsmakt.

ISP:s bedömning: Regeringen bör årligen – i regleringsbrevet – ange vilka vapensystem som ISP bör inrikta sig på när det gäller efterkontrollarbetet.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör genom beskickningarna upplysa regeringsföreträdare och försvarsmyndigheter i de berörda länderna om Sveriges nya regelverk när det gäller ett system med efterkontroll genom verifieringsbesök på plats.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör i efterkontrollarbetet bistå med sådana uppgifter som enligt statspraxis och internationell sedvänja åligger Utrikesdepartementet.

En aktiv officer med teknisk utbildning och med minst överstes grad bör anställas på ISP som militärsakkunnig och ha ett huvudansvar för efterkontroller på plats i andra länder.

För det fall ett land inte vill bistå med militärt skydd eller militära eskorter under besöket bör vid högriskbesök den militärsakkunnige ta hjälp av svenska livvakter som medföljer på resan. ISP bör i detta syfte ha upphandlat en livvaktstjänst för utlandstjänstgöring. Livvakterna bör erhålla betalning från ISP.

En lämplig tidpunkt att införa systemet är från och med den 1 januari 2019. Eftersom efterkontrollsystemet endast föreslås gälla sådana leveranser av aktuell materiel som landet i fråga har undertecknat i ett slutanvändarintyg är det inte troligt att något besök på plats i utlandet kommer att äga rum förrän 2020 eller 2021.

Inledning

Mot bakgrund av tidigare svenska erfarenheter, samt med viss ledning från Tyskland och Schweiz, är ISP:s bedömning att ett system för efterkontroll kommer att kräva en anseelig arbetsinsats av ISP, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), den svenska beskickningen i aktuellt land och försvarsattachén i aktuellt land (för det fall det finns en sådan).

ISP bör få i uppdrag att genomföra efterkontroller på plats

Inspektionen för strategiska produkter bör få i uppdrag enligt instruktion att genomföra efterkontroller på plats i länder som har undertecknat slutanvändarintyg som ger Sverige rätten att efterkontrollera materiel som tillverkats i och levererats från Sverige.

Regeringen bör årligen – möjligen genom regleringsbrevet – ange årets inriktning för efterkontrollarbetet. I regleringsbrevet kan t.ex. anges att ISP under året bör inrikta sin efterkontroll på de fem olika typer av lätta vapen med tillhörande ammunition som försvarsindustrin i Sverige tillverkar och exporterar.

ISP bör anställa en militärsakkunnig som huvudansvarig för efterkontroller

Svenska erfarenheter visar att betydande fördelar kan uppnås för det fall den som för ISP:s del besöker landet i fråga är en högre officer. I princip alla världens försvarsmakter följer samma slags ceremoniella regler och seder vid mottagandet av högre officerare från andra länder. Mottagandet blir naturligare och löper smidigare om en högre officer besöker utländska försvarsmakter än om högre civila statligt anställda gör detsamma. Bedömningen är därför att samtliga besök bör utföras av en högre officer med minst överstes grad. En aktiv officer med teknisk utbildning och med minst överstes grad bör därför anställas på ISP som militärsakkunnig och ha ett huvudansvar för efterkontroller på plats i andra länder.

Utrikesdepartementet bör genom beskickningarna informera regeringsföreträdare och försvarsmyndigheter i berörda länder om det nya systemet

När Tyskland införde sitt system för efterkontroll fick Utrikesdepartementet i uppdrag att informera alla berörda länder om införandet. Med hänsyn till den stora förändring som ett införande av systemet innebär i förhållande till köpare av de fem olika typerna av lätta vapen bör Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) – i likhet med Tyskland – genom beskickningarna upplysa regeringsföreträdare och försvarsmyndigheter i de berörda länderna om Sveriges nya regelverk när det gäller ett system med efterkontroll genom verifieringsbesök på plats.

ISP bör bistå Utrikesdepartementet med att ange vilka de berörda länderna är.

Utrikesdepartementet och svenska beskickningar bör bistå ISP

I största möjliga utsträckning bör ISP:s militärsakkunnige vara den som i ett enskilt fall av verifieringskontroll i ett land är sambands- och kontaktperson för de olika frågor i sak som UD, beskickningen och försvarsattachén kan ha inför sina kontakter med myndighetsföreträdare i landet i fråga. ISP:s militärsakkunnige kan och ska dock inte

utföra sådana diplomatiska uppgifter som enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) åligger beskickningarna eller sådana uppgifter som enligt statspraxis och den allmänna folkrätten bör utföras av Utrikesdepartementet.

Svenska försvarsattachéer bör biträda ISP

Svenska erfarenheter talar vidare för att försvarsattachén i landet inte endast bör biträda med kontakter med försvarsmyndighetsföreträdare inför besöket utan också i högsta möjliga utsträckning bör medverka vid besöket. Enligt ISP:s bedömning visar svenska erfarenheter att det för försvarsattachéerna varit till nytta i kontakt- och förtroendeskapande syfte med landets försvarsmyndigheter att kunna delta vid sådana besök³⁸.

Det finns inte någon linjär beräkningsbar eller hållbar tidslinje för ett typiskt efterkontrollbesök

Ett enda projekt avseende efterkontroll i ett land kommer att vara omfattande och föremål för lång tidsutdräkt. Tysklands erfarenhet talar för att räkna med en förberedelseperiod av minst sex månader inför ett enda besök. Svenska erfarenheter visar att kontroll på plats kan ta allt mellan ett fåtal dagar och två veckor. Efterarbetet kan ta allt från någon vecka till två månader i anspråk eller ännu längre tid för det fall det uppstår oenighet om huruvida det svar som landet i fråga har lämnat utgör en tillfredställande förklaring till en eventuell avledning. En sammantagen tidsutdräkt om sju månader till möjligen ungefär tio månader är därför tänkbar för ett enda verifieringsbesök. Det kommer inte att finnas någon linjär beräkningsbar eller hållbar tidslinje för ett typiskt besök, eftersom inget besök kommer att likna något annat. Detta talar för att den militärsakkunnige måste arbeta parallellt med samtliga besök enligt årets efterkontrollplan (se nedan).

ISP bör inte till Försvarsdepartementet anmäla tjänsteresor till utlandet som innefattar besök vid en utländsk försvarsmakt

Med hänsyn till att varje enskilt efterkontrollbesök av nödvändighet under lång tid inför besöket måste involvera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet) för att kunna utföras anser ISP att en särskild anmälan till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om att myndigheten avser att i samband med efterkontrollbesöket besöka en utländsk försvarsmakt blir en onödig upprepning.

En ändring bör därför göras i förordningen om anmälningskyldighet vid vissa resor till utlandet på så sätt att anmälan till Försvarsdepartementet inte behöver göras av personal hos ISP vid tjänstgöring och resor i tjänsten som innefattar besök vid en utländsk försvarsmakt.

³⁸ Det bör noteras att Tysklands försvarsattachéer inte bistår vid själva besöken. Enligt uppgift beror detta på att försvarsattachén även har en exportfrämjande roll i landet. Å andra sidan överväger Spanien enligt uppgift att införa ett system med efterkontroll där endast försvarsattachén är den som utför verifikationsbesöken.

Tidpunkt för införande av systemet samt trolig tidpunkt för det första verifieringsbesöket

De åtgärder som enligt denna utredning behöver vidtas innan ett system för efterkontroll kan införas är relativt begränsade. Åtgärderna omfattar att vissa förordningar bör ändras, att ISP bör tilldelas finansiella medel i syfte att rekrytera en militärsakkunnig m.m., att slutanvändarintygens lydelse bör ändras samt att UD genom beskickningarna bör informera regeringsföreträdare och försvarsmyndigheter i berörda länder om det nya systemet. Med hänsyn till att SOFF har motsatt sig att slutanvändarintygens lydelse ändras bör möjligen remittering av utredningens förslag äga rum. Med en något snäv tidslinje om nio månader är det möjligt att alla förberedelser hinns med så att systemet kan införas från och med den 1 januari 2019.

Eftersom efterkontrollsystemet endast föreslås gälla sådana leveranser av aktuell materiel som landet i fråga har undertecknat i ett slutanvändarintyg med de krav som nämnts ovan är det inte troligt att något besök på plats i utlandet kommer att äga rum förrän 2020 eller 2021.

Utformningen av systemet för efterkontroll

Baserat på främst svenska erfarenheter av efterkontroll anser ISP att ett system för efterkontroll bör ha ungefär följande utformning.

1. Den militärsakkunnige bör ansvara för att utarbeta ett förslag till efterkontrollplan som ska gälla det kommande året och som efter beredning ska fastställas av ISP:s generaldirektör. Vid utarbetandet av planen ska den militärsakkunnige undersöka vilken export som har ägt rum av de fem olika typerna av lätta vapen samt i förekommande fall ammunition till vapnen och där slutanvändaren har undertecknat ett slutanvändarintyg som ger svensk myndighet rätt att på plats verifiera att materielen finns kvar. Planen bör, om möjligt, på litet sikt innehålla en planering omfattande 2–4 besök per år³⁹. En ambitionsökning av antalet årliga efterkontroller kan succesivt göras beroende av hur många exporter som sker med krav på verifieringsbesök i slutanvändarintyget samt om antalet system som programmet framöver omfattar utökas utöver lätta vapen. Beredning av utkastet till efterkontrollplan bör äga rum med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet), Försvarsmakten, Försvarets materielverk och inom myndigheten.
2. När det kommande årets efterkontrollplan är fastställd ska den militärsakkunnige ansvara för att, genom bistånd från UD, ta kontakt med den svenska beskickningen i landet och ange önskad tidpunkt för ett planerat besök samt hur lång tid besöket beräknas ta i anspråk. Baserat på erfarenheter från Tyskland bör

³⁹ Ett system med efterkontroll som omfattar de fem olika typerna av lätta vapen med tillhörande ammunition till länder utanför den etablerade länder kan inte bli särskilt omfattande, eftersom den exporten från Sverige är relativt begränsad. Så länge ett system för efterkontroll endast omfattar de nämnda vapnen och ammunitionen till dessa samt den angivna landkretsen kommer Sverige aldrig att kunna uppnå det antal besök som Schweiz har genomfört de senaste åren (se fotnot 10).

besökstidpunkten vara ungefär sex månader efter den första kontakten i frågan med landet. Den militärsakkunnige bör i detta skede även ta kontakt med berört företag och ingående diskutera tekniska och andra spörsmål som kan uppkomma i anledning av det tänkta besöket.

3. Beskickningen ska biträda ISP med att ta kontakt med de myndighetspersoner som krävs för att förbereda besöket samt utverka nödvändiga tillstånd från berörda myndigheter. Finns en försvarsattaché knuten till beskickningen bör denna biträda med kontakter med och att utverka nödvändiga tillstånd från berörda försvarsmyndigheter. Dessa uppgifter för beskickningen och försvarsattachén bör uttryckligen framgå av utrikesrepresentationens instruktion samt förordningen för Sveriges försvarsattachéer. I kontakterna med landets myndigheter bör beskickningen och försvarsattachén framföra att Sverige i möjligaste mån på egen hand vill stå för samtliga kostnader i landet. Resekostnader till och från landet och hotellkostnader bör under alla omständigheter betalas av Sverige. Militära eskorter med pansarfordon eller andra militära landfordon, skydd av militär beväpnad trupp eller militära helikopter- eller sjötransporter under ett besök brukar vanligen inte kunna gå att ersätta vid besök av utländska högre officerare, utan enligt internationell sedvänja står det land som tar emot besöket för dessa kostnader. För det fall ett land inte vill bistå med militärt skydd eller militära eskorter under besöket bör vid högriskbesök den militärsakkunnige ta hjälp av svenska livvakter som medföljer på resan. ISP bör i detta syfte ha upphandlat en livvaktstjänst för utlandstjänstgöring⁴⁰. Livvakterna bör erhålla betalning från ISP. I beskickningens och försvarsattachéns uppgifter bör ingå att om möjligt utverka tillstånd för livvakterna att medta och i landet inneha enhandsvapen och skyddsmateriel i form av skyddsvästar och hjälmar. Beskickningen och försvarsattachén bör i förekommande fall verka för att de berörda myndigheterna i besökslandet på förhand ska skicka in eventuella destrueringsintyg och märkning av de vapen som destruerats – och som omfattas av slutanvändarintyg – och en förteckning över vilka vapen (med märkning) som eventuellt befinner sig i annat land på grund av FN-tjänstgöring eller annan anledning.
4. För det fall beskickningen och försvarsattachén inte lyckas utverka nödvändiga tillstånd och om landet i fråga vägrar att ta emot ett verifikationsbesök från Sverige trots ett åtagande enligt ett slutanvändarintyg att så ska ske bör beskickningen anmäla detta till UD. Utrikesdepartementet bör kalla landets beskickningschef i Sverige och för denna påtala de följder som landet enligt de svenska riktlinjerna riskerar om det inte följer de åtaganden som landet förpliktat sig till enligt

⁴⁰ Att erhålla skydd genom Säkerhetspolisen är enligt ISP:s bedömning inte aktuellt. Av 3 § polislagen (1984:387) framgår att Säkerhetspolisen ansvarar för personskyddet för den centrala statsledningen. Enligt 4 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen avses med centrala statsledningen följande personer: statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna och kabinetssekreteraren. Enligt samma paragraf får säkerhetspolisen också i ett enskilt fall besluta om personskydd.

slutanvändarintyget, nämligen att landet i fråga i princip inte ska komma i fråga som mottagare av sådan krigsmateriel från Sverige

5. När beskickningen och försvarsattachén har biträtt ISP med att ta kontakter på plats och utverkat nödvändiga tillstånd för ett besök vid en viss tidpunkt bör de anmäla detta till UD och ISP. UD bör då skriva ett formellt brev till de myndigheter som berörs i mottagarlandet där besöket bekräftas och där aktuella besöksmedlemmar förtecknas. Utöver militärsakkunnige på ISP bör alltid Sveriges försvarsattaché i landet delta vid besöket, för det fall det finns en sådan i landet. Baserat på landets risknivå och i vilken utsträckning som landet i fråga har sagt sig vara villigt att bistå med beväpnad trupp för att skydda den svenska besöksgruppen kan det som angetts bli aktuellt för ISP att anlita svenska livvakter inför besöket. Dessa bör i så fall också finnas med i förteckningen över besöksmedlemmar.
6. UD bör skriva ett rekommendationsbrev å den militärsakkunniges och eventuella livvaktens vägnar till det aktuella landets beskickning i Sverige i syfte att visumansökan ska kunna prövas på ett snabbt och smidigt sätt. Eventuellt bör UD låta utställa ett svenskt diplomatpass till den militärsakkunnige.
7. Besöket bör pågå under ett fåtal dagar till högst två veckor och, för det fall det rör sig om en stor mängd vapen eller ammunition eller om dessa befinner sig på flera olika orter i landet, genomföras genom stickprov. För det fall det uppkommer frågor eller om det saknas vapen eller ammunition vid en räkning bör sådana frågor i möjligaste mån lösas på plats genom att kontakter tas med berörda officerare eller andra myndighetsföreträdare. För det fall det redan under besöket står klart att det inte finns några anmärkningar bör den militärsakkunnige samt en behörig företrädare för besökslandet vid behov underteckna ett gemensamt verifieringsprotokoll där en sådan slutsats framgår.
8. Efter besöket bör den militärsakkunnige skyndsamt sammanställa en rapport över besöket. I rapporten bör det framgå på vilket sätt verifieringen på plats har skett och om det finns några utestående frågor när det gäller saknade vapen eller ammunition. Utestående frågor med myndighetsrepresentanter i det land som besöket har skett i kan efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet antingen skötas mer formellt genom beskickningen eller mer informellt mellan den militärsakkunnige och en eventuell kontaktperson i besökslandet. När eventuella utestående frågor är besvarade bör den militärsakkunnige färdigställa sin rapport. Rapporten kan antingen utmyнна i slutsatserna att det inte finns några anmärkningar, att det finns vissa frågetecken men att dessa har retts ut genom tillfredställande svar från besökslandet eller att det finns anmärkningar.
9. För det fall rapportens slutsats är att det inte föreligger några anmärkningar bör ett formellt tackbrev med denna slutsats, eventuellt med hänvisning till ett gemensamt undertecknat verifieringsprotokoll, skickas av UD till lämplig företrädare i landet i fråga.

10. För det fall rapportens slutsats är att det föreligger anmärkningar och dessa inte har kunnat besvaras på ett tillfredställande sätt bör ett formellt tackbrev skickas från UD till landet i fråga med slutsatsen att det föreligger vissa anmärkningar och att Sverige överväger vilka åtgärder som är lämpliga att vidta i detta läge med hänvisning till riktlinjernas uttalande om vad som bör hända i en sådan situation.
11. För det fall det föreligger anmärkningar i rapporten bör UD kalla upp landets beskickningschef samt försvarsattachén (om en sådan finns i Sverige) och påtala att så länge omständigheterna kvarstår – dvs. så länge inte en tillfredställande förklaring inkommer till varför vissa vapen eller viss ammunition saknas – har de svenska riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan en tydlig skrivning att landet i fråga i princip inte ska komma i fråga som mottagare av sådan krigsmateriel från Sverige. Landet i fråga bör av UD uppmanas att snarast möjligt utreda vad som kan ha hänt och att inkomma med en tillfredställande förklaring.
12. Den militärsakkunnige på ISP bör undersöka om det finns några ansökningar om utförseltillstånd av materiel av det slag som anmärkningen gäller till landet i fråga eller om det finns beviljade utförseltillstånd för sådan materiel enligt vilka leveranser ännu inte har skett. ISP:s generaldirektör bör efter föredragning fatta beslut om huruvida sådana ansökningar tills vidare bör avslås och om beviljade utförseltillstånd bör återkallas.
13. Den militärsakkunnige bör bevaka omständigheterna och utvecklingen i ärendet. För det fall en tillfredställande förklaring eller liknande inkommer till Sverige bör den militärsakkunnige bereda frågan hos ISP och inför myndighetens generaldirektör föredra frågan om det åter finns skäl att bevilja tillstånd för aktuell materiel. För det fall generaldirektören bedömer att så bör ske bör berörd industri informeras om detta.
14. För det fall en tillfredställande förklaring eller liknande inkommer till Sverige bör UD skicka ett brev till landet i fråga med tack för den förklaring som har inkommit och i sin tur förklara att sådana omständigheter inte längre kvarstår som gör att materiel av aktuellt slag inte kommer i fråga för export till landet.
15. Efter inkommande av ett eventuellt svarsbrev från landet i fråga får ärendet anses vara färdigt för avskrivning, vilket sker efter beslut av generaldirektören efter föredragning av den militärsakkunnige.
16. För det fall ett land inte inkommer med en tillfredställande förklaring eller över huvud taget inte inkommer med en förklaring bör den militärsakkunnige överväga att avsluta ärendet.
17. För det fall det efter ärendets avslutande inkommer en förklaring bör den militärsakkunnige öppna ett nytt ärende för att bereda frågan om förklaringen bedöms vara tillfredställande och de åtgärder bör vidtas som kan föranledas av den bedömningen.

10 Konsekvenser

ISP:s bedömning: ISP kommer att påföras nya uppgifter. Ett införande av systemet förutsätter att ISP tilldelas finansiella medel för att kunna utföra uppdraget och rekryterar en militärsakkunnig. En lämplig tidpunkt att införa systemet är från och med den 1 januari 2019.

Utlandsmyndigheterna och Försvarsmakten kommer att påföras nya uppgifter. Dessa uppgifter bedöms dock ha så liten omfattning att de inte medför några ekonomiska konsekvenser.

Förslaget innebär nya arbetsuppgifter för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Regeringskansliet bör överväga om detta bör föranleda att ytterligare resurser tilldelas ansvarig enhet på UD (Enheten för nedrustning och icke-spridning).

Beroende på utvecklingen på försvarsmarknaden i övrigt kan förslaget komma att påverka avättning och lönsamhet för de produkter som berörs. Ett införande av ett system för efterkontroller bedöms emellertid på litet längre sikt inte leda till några större ekonomiska konsekvenser för försvarsindustrin.

Med hänsyn till den begränsning som ISP föreslår när det gäller vilka länder och materielsystem som systemet med efterkontroll ska omfatta anser myndigheten att förslaget inte kommer att påverka den svenska försvarsmaktens materielförsörjningsförmåga.

Konsekvenser för ISP

I utredningen föreslår ISP att myndigheten årligen ska utföra ett antal efterkontrollbesök. ISP föreslår att en aktiv officer med teknisk utbildning och med minst överstes grad bör anställas på myndigheten som militärsakkunnig och ha ett huvudansvar för efterkontroller på plats i andra länder. Enligt ISP:s bedömning kommer arbetet vid ISP med efterkontroller att motsvara en årsarbetskraft.

ISP har i dag en anställd militärsakkunnig. Den militärsakkunniges sakkunskap behövs vid handläggningen av ärenden enligt både lagen om krigsmateriel och enligt lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden. Det finns således inte något utrymme att låta den militärsakkunnige som redan är anställd vid inspektionen ha huvudansvaret för efterkontrollprogrammet.

ISP bör således tilldelas finansiella medel för att anställa ytterligare en militärsakkunnig. Kostnaden för en årsarbetskraft motsvarar 1,3 miljoner kronor.

Därutöver bör ISP tilldelas finansiella medel för årliga resekostnader, inklusive kost och logi, risktillägg samt för personskydd i vissa fall innefattande två medföljande livvakter, inklusive arbetskostnader för dessa, om 500 000 kr per år⁴¹.

Sammantaget bör således finansiella medel om 1,8 miljoner kronor tilldelas ISP.

Då verksamheten inte har någon koppling till tillståndsprövning eller tillsyn över den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § lagen om krigsmateriel torde ISP för den här verksamheten inte kunna ta ut avgifter enligt förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter. Verksamheten kommer således att finansieras genom skattemedel.

Konsekvenser för andra myndigheter

Förslaget kommer att innebära ökade arbetsuppgifter för Sveriges beskickningar och för försvarsattachéerna, och därmed ökade kostnader för vissa utlandsmyndigheter samt Försvarsmakten. 2–4 årliga efterkontrollbesök utspritt på ungefär 30–40 länder innebär emellertid att det möjligen blir ett besök hos en viss beskickning vart tredje till vart femte år varför de sammanlagda merkostnaderna enligt ISP:s bedömning torde rymmas inom respektive myndighets befintliga anslagsramar.

Förslaget innebär ökade arbetsuppgifter för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Regeringskansliet bör överväga om detta bör föranleda att ytterligare resurser tilldelas ansvarig enhet på UD (Enheten för nedrustning och icke-spridning).

Kostnader för företagen

Det blir en ökad administrativ merkostnad för framför allt ett försvarsindustriföretag, eftersom uppgiftsskyldigheten till ISP när det gäller märkning ökar.

Däremot torde företagen inte behöva betala avgifter för den nya verksamheten eftersom en sådan avgift inte lagligen torde kunna tas ut för sådant som inte rör tillståndsprövning eller tillsyn över företagen enligt 22 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel jämförd med förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter.

Ekonomiska konsekvenser av de föreslagna förändringarna

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) har uppgett att – särskilt när det gäller att krav på efterkontroller genom verifiering på plats införs i slutanvändarintygen – förslaget riskerar att försämra den svenska försvarsindustrins konkurrensförmåga på den utländska marknaden genom att den kommer att förlora affärer, vilket kommer att leda till allvarliga konsekvenser för den svenska försvarsmakten och dess materielförsörjning.

Schweiz har uppgett att de länder som berörs av efterkontroll efter hand har fått en ökad förståelse för Schweiz policy om efterkontroller. Schweiz har till länderna i fråga lyft fram

⁴¹ Den statliga försäkringen för statligt anställda torde inte behöva kompletteras med en särskild riskförsäkring.

att efterkontrollprogrammet – i enlighet med vad som anges i FN:s vapenhandelsfördrag – ska ses som en förtroendeskapande åtgärd och att resultatet av ett efterkontrollbesök har påverkan inför framtida exportansökningar till landet i fråga. När Tyskland införde sitt system för efterkontroll fick Utrikesdepartementet i uppdrag att informera alla berörda länder om införandet.

Det kan enligt ISP:s bedömning inte uteslutas att någon enstaka affär förloras på grund av att Sverige inför ett efterkontrollprogram. Enligt ISP:s bedömning är det dock troligt att de länder som berörs av Sveriges program för efterkontroll efter hand får en ökad förståelse för programmet. Det förutsätter emellertid att Sverige påtalar att efterkontrollprogrammet ska ses som en förtroendeskapande åtgärd mellan länderna. Att Tyskland och Schweiz nyligen har infört ett system för efterkontroll och att Spanien och fler länder inom EU överväger att göra detsamma talar för att en högre acceptans för efterkontroller gradvis kommer att växa fram hos slutanvändarna.

Beroende på utvecklingen på försvarsmarknaden i övrigt kan förslaget komma att påverka avsättning och lönsamhet för de produkter som berörs. Med hänsyn till vad som anförts anser ISP att ett införande av ett system för efterkontroller på litet längre sikt emellertid inte kommer att leda till några större ekonomiska konsekvenser för försvarsindustrin.

Med hänsyn till den begränsning som ISP föreslår när det gäller vilka länder och materielsystem som systemet med efterkontroll ska omfatta anser myndigheten att förslaget inte kommer att påverka den svenska försvarsmaktens materielförsörjningsförmåga.

11 Bilagor

Bilaga 1 – Regeringsbeslut om uppdrag till ISP

Bilaga 2 – Declaration by End User

Bilaga 3 – Declaration to the Government of Sweden (MANPADS)

Bilaga 4 – EUC for War Material (Schweiz)

Bilaga 5 – EUC for SALW and corresponding ammunition to third countries (Tyskland)