

# Till statsrådet Ulrica Messing

## *KRUT – Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel*

### **Slutbetänkande av KRigsmaterielUTredningen (UD 2003:03)**

Regeringen beslutade den 10 juli 2003 att en särskild utredare skall se över den svenska krigsmateriellagstiftningen samt föreslå erforderliga ändringar (dir. 2003:80). Utredningen har antagit namnet KRUT, KRigsmaterielUTredningen. Följande personer har varit förordnade i utredningen:

|                      |   |   |
|----------------------|---|---|
| Svärd, Anders        | Ämnessakkunnig<br>Försvarsdepartementet                   | Särskild utredare                       |
| Tersman, Ingrid      | Kansliråd<br>Utrikesdepartementet                         | Sakkunnig                               |
| Ingelsson, Filip     | Militärsakkunnig<br>Försvarsdepartementet                 | Sakkunnig                               |
| Olson, Hans Christer | Förhandlingschef<br>Näringsdepartementet                  | Sakkunnig                               |
| Gustavson, Lotta     | Chefsjurist<br>Rikspolisstyrelsen                         | Expert (för Justitie-<br>departementet) |
| Domeij, Maria        | Områdeschef<br>Försvarets materielverk                    | Expert                                  |
| Norlander, Lena      | Forskningschef<br>Totalförsvarets forsk-<br>ningsinstitut | Expert                                  |

|                    |   |  |
|--------------------|---|--|
| Körlof, Anna       | Doktorand<br>Försvarshögskolan                                      | Expert   |
| Hanson, Stefan     | f.d. stf. generaldirektör<br>Inspektionen för strategiska produkter | Expert   |
| Grill, Per-Fredrik | Kommendörkapten<br>Försvarsmakten                                   | Expert   |
| Nordeke, Peter     | Regionchef<br>Saab AB   | Expert<br>(för Sveriges försvars-<br>industriförening) |
| Ihrfelt, Gösta     | Ämnesråd<br>Utrikesdepartementet                                    | Expert   |
| Lövkrona, Carl     | Departementssekreterare<br>Utrikesdepartementet                     | Utredningssekreterare                                  |

Utredningen har fört samtal med ett antal representanter från Regeringskansliet och Inspektionen för strategiska produkter samt med ledamöterna i Exportkontrollrådet. Enskilda organisationer och försvarsindustrin har bidragit med skrivelser och synpunkter på utkast till förslag. Utredningen har vidare informerat sig om förhållanden i andra länder i fråga om exportkontroll. Hemsidan [www.sou.gov.se/krut](http://www.sou.gov.se/krut) har utgjort en kontaktyta mot allmänheten.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 15 februari 2005



Anders Svärd



/Carl Lövkrona

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....  | <b>13</b> |
| <b>Summary</b> .....   | <b>33</b> |
| <b>Akronymlista</b> .....  | <b>55</b> |
| <b>Författningsförslag</b> .....   | <b>57</b> |
| 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel .....   | 57        |
| 2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel .....   | 68        |
| 3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1680) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter .....                 | 83        |
| <b>Konsekvensändringar i andra lagar</b> .....   | <b>87</b> |
| 1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott .....  | 87        |
| 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd .....           | 89        |
| 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ..... | 91        |
| 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut .....  | 93        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 5        | Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....                    | 94         |
| 6        | Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297) .....                 | 95         |
| 7        | Förslag till lag om ändring i lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar ..... | 96         |
| 8        | Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67) .....                      | 97         |
| <b>1</b> | <b>Om uppdraget och KRUT .....</b>  | <b>99</b>  |
| <b>2</b> | <b>Introduktion till svensk exportkontroll .....</b>                          | <b>103</b> |
| 2.1      | Några centrala begrepp .....  | 103        |
| 2.2      | Var finns reglerna? .....   | 104        |
| 2.3      | Hur organiseras exportkontrollen? .....                                       | 105        |
| 2.4      | Hur går tillståndsprovningen till? .....                                      | 106        |
| 2.5      | Debatten om krigsmaterielexporten .....                                       | 108        |
| <b>3</b> | <b>Den svenska exportkontrollens sammanhang .....</b>                         | <b>111</b> |
| 3.1      | Den internationella nivån.....  | 112        |
| 3.1.1    | Multilateral exportkontroll och nya säkerhetshot ....                         | 112        |
| 3.1.2    | Försvarsindustrins anpassning till omvärlden.....                             | 113        |
| 3.1.3    | Internationella samarbeten allt vanligare .....                               | 114        |
| 3.1.4    | Amerikansk dominans .....   | 115        |
| 3.1.5    | Tendenser i efterfrågan.....  | 116        |
| 3.1.6    | Teknikutvecklingen och samspelet militärt–civilt ....                         | 117        |
| 3.2      | Den europeiska nivån.....   | 118        |
| 3.2.1    | EU:s samarbete i försvarsmaterielfrågor .....                                 | 118        |
| 3.2.2    | Uppförandekod i centrum för EU:s exportkontrollsamarbete .....                | 119        |
| 3.2.3    | Europeisk försvarsindustri och FA/LOI.....                                    | 121        |
| 3.3      | Den svenska nivån.....  | 121        |
| 3.3.1    | Svensk utrikes- och säkerhetspolitik .....                                    | 121        |
| 3.3.2    | Svensk försvarspolitik i förändring.....                                      | 123        |
| 3.3.3    | Omstrukturering av försvarsindustrin i Sverige .....                          | 124        |
| 3.4      | Sammanfattande reflektioner.....  | 128        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>4</b> | <b>Jämförelse mellan riktlinjerna och EU:s uppförandekod.....</b>    | <b>131</b> |
| 4.1      | Riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan..... | 131        |
| 4.1.1    | En kontinuerlig utveckling.....                                      | 131        |
| 4.1.2    | Ett politiskt dokument.....  | 133        |
| 4.1.3    | En komplex struktur .....  | 134        |
| 4.1.4    | Om tillämpningen .....   | 135        |
| 4.2      | EU:s uppförandekod för vapenexport.....                              | 136        |
| 4.2.1    | Utveckling främst i andra dokument .....                             | 136        |
| 4.2.2    | En politisk deklARATION .....  | 137        |
| 4.2.3    | Åtta grupper av kriterier .....                                      | 138        |
| 4.2.4    | Om tillämpningen .....   | 139        |
| 4.3      | Jämförelse mellan riktlinjerna och uppförandekoden .....             | 140        |
| 4.3.1    | Övergripande likheter och skillnader .....                           | 140        |
| 4.3.2    | Likheter och skillnader i detalj.....                                | 143        |
| <b>5</b> | <b>Modernisering och vidareutveckling av riktlinjerna .....</b>      | <b>159</b> |
| 5.1      | Utgångspunkter .....   | 160        |
| 5.1.1    | Om arbetet bakom förslaget.....                                      | 162        |
| 5.2      | Indelning av riktlinjer i principer och kriterier .....              | 166        |
| 5.3      | Överväganden bakom principerna .....                                 | 167        |
| 5.3.1    | Allmänna skäl.....   | 167        |
| 5.3.2    | Leveranssäkerhet.....  | 173        |
| 5.3.3    | Tredjelandsexport och produkter med flernationell identitet.....     | 175        |
| 5.4      | Överväganden bakom kriterierna .....                                 | 179        |
| 5.4.1    | Godtagbara mottagare och vidareexport.....                           | 179        |
| 5.4.2    | Internationella förpliktelser och åtaganden .....                    | 182        |
| 5.4.3    | Mänskliga rättigheter.....   | 186        |
| 5.4.4    | Demokrati som kriterium? .....                                       | 189        |
| 5.4.5    | Väpnade konflikter .....   | 190        |
| 5.4.6    | Upprästande gentemot det internationella samfundet.....              | 193        |
| 5.4.7    | Hållbar utveckling .....   | 194        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 5.5      | Förslag till riktlinjer i sin helhet .....                          | 196        |
| 5.6      | Överensstämmelse mellan lag och riktlinjerna.....                   | 199        |
| <b>6</b> | <b>Svenska exportkontrollorganisationen.....</b>                    | <b>201</b> |
| 6.1      | Framväxt .....  | 202        |
| 6.2      | Utvärdering.....  | 203        |
| 6.2.1    | Riksdag och regering .....  | 204        |
| 6.2.2    | ISP .....   | 206        |
| 6.2.3    | ISP och EKR .....   | 212        |
| 6.2.4    | ISP och försvarsindustrin .....                                     | 217        |
| 6.2.5    | Utförsel som konsekvens av regeringsbeslut .....                    | 219        |
| 6.2.6    | Teknisk-vetenskapliga rådet.....                                    | 220        |
| 6.2.7    | ISP och andra svenska myndigheter .....                             | 220        |
| 6.2.8    | ISP och internationellt exportkontrollsamarbete .....               | 221        |
| 6.2.9    | ISP och utländska exportkontrollmyndigheter.....                    | 222        |
| 6.2.10   | ISP och allmänheten .....   | 223        |
| 6.3      | Förslag till organisationsutveckling .....                          | 223        |
| 6.3.1    | ISP:s institutionella minne .....                                   | 223        |
| 6.3.2    | Underrättelser om avslag enligt koden.....                          | 224        |
| 6.3.3    | Materielspecifikt synsätt ställer nya krav .....                    | 225        |
| 6.3.4    | Kompletterande kriterier ställer krav.....                          | 226        |
| 6.3.5    | Strukturerat kompetens- och erfarenhetsutbyte .....                 | 226        |
| 6.3.6    | Rollfördelningen i internationellt<br>exportkontrollsamarbete ..... | 226        |
| 6.3.7    | Ett samlat grepp för exportkontrollbistånd<br>(outreach) .....      | 227        |
| 6.3.8    | Strategi för samrådet i EKR.....                                    | 228        |
| <b>7</b> | <b>Försvarsindustrins självkontroll.....</b>                        | <b>229</b> |
| 7.1      | Tre typer av utförseltillstånd .....                                | 229        |
| 7.2      | Flexibilitet i marknadsföringsredovisning .....                     | 233        |
| 7.3      | Befrielse från kravet på anbudsunderrättelse .....                  | 235        |
| 7.4      | Utbildning viktigt.....   | 237        |
| 7.5      | Utrymme för förenklade tullrutiner .....                            | 237        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>8</b>  | <b>Importreglering .....</b>                              | <b>239</b> |
| 8.1       | Utgångspunkter .....                                      | 239        |
| 8.1.1     | Import för statens behov .....                            | 240        |
| 8.1.2     | Import för försvarsindustrins behov .....                 | 241        |
| 8.1.3     | Vapenhandlare.....  | 241        |
| 8.1.4     | Privatimport .....  | 242        |
| 8.1.5     | Utländska besök och övningar .....                        | 243        |
| 8.2       | Överväganden och förslag.....                             | 243        |
| <b>9</b>  | <b>Begrepp, materiel och tekniskt bistånd.....</b>        | <b>245</b> |
| 9.1       | Ersätt krigsmateriel med försvarsmateriel.....            | 246        |
| 9.2       | EU:s militära lista som svensk materielförteckning .....  | 247        |
| 9.3       | En reglering av tekniskt bistånd.....                     | 249        |
| 9.4       | Intellektuell kunskap .....                               | 251        |
| <b>10</b> | <b>Straffskalan .....</b>                                 | <b>253</b> |
| 10.1      | Gällande bestämmelser .....                               | 253        |
| 10.2      | Straffrättsliga bestämmelser på närliggande områden ..... | 257        |
| 10.3      | Utländsk lagstiftning .....                               | 260        |
| 10.4      | Överväganden och förslag.....                             | 262        |
| <b>11</b> | <b>Tillhandahållande med mera .....</b>                   | <b>265</b> |
| 11.1      | Undantag från kravet på tillhandahållandetillstånd .....  | 265        |
| 11.2      | Vapenförmedling.....                                      | 268        |
| 11.3      | Utförsel av handeldvapen .....                            | 269        |
| 11.4      | Tillverkning av ammunition för jakt- och målskytte.....   | 270        |



**Bilagor**

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv .....   | 273 |
| Bilaga 2 | Riktlinjer för krigsmaterielexport och annan<br>utlandssamverkan ..... | 297 |
| Bilaga 3 | Europeiska unionens uppförandekod för<br>vapenexport .....             | 301 |
| Bilaga 4 | 1971 års riktlinjer .....  | 311 |
| Bilaga 5 | Tio grupper av följdleveranser .....                                   | 315 |
| Bilaga 6 | EU:s gemensamma militära förteckning .....                             | 319 |

# Sammanfattning

## Om utredningen och uppdraget

Regeringen beslutade den 10 juli 2003 om direktiven för en statlig offentlig utredning med uppdrag att se över den svenska krigsmateriellagstiftningen (dir. 2003:80). Anders Svärd, sakkunnig vid Försvarsdepartementet och ledamot i Försvarsberedningen, utsågs till särskild utredare. Utredningen har antagit namnet KRUT, KRigsmaterielUTredningen.

Utredningen har haft i uppdrag att göra en bred men dock inte fullständig översyn av det svenska regelverket för krigsmateriel-export – lagen, förordningarna och riktlinjerna – samt av den verkställande organisationen. I uppdraget har också legat att utreda behovet av en reglering av införsel respektive tekniskt bistånd. Det gällande regelverket utarbetades i slutet av 1980-talet och trädde i kraft den 1 januari 1993.

Uppdraget har formulerats mot bakgrund av den senaste tidens förändringar inom de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska områdena, vilka inneburit att såväl utveckling, tillverkning och anskaffning av försvarsmateriel som exportkontroll i ökande grad blivit föremål för internationellt samarbete. Uppdraget har också formulerats i ljuset av den organisationsreform som ägde rum 1996 och som innebar att tillståndsprövningen av exportärenden delegerades från regerings- till myndighetsnivå.

Utredningsarbetet har bedrivits tillsammans med tre sakkunniga och åtta experter samt stötts av en sekreterare. Utrikes-, Försvars- och Näringsdepartementen har haft varsin sakkunnig. Experterna har kommit från Justitiedepartementet, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Försvarsindustriföreningen samt Utrikesdepartementet.

Även andra intressenter än de som har varit direkt representerade i utredningen – ledamöterna i Exportkontrollrådet, enskilda

företag och icke-statliga organisationer – har konsulterats under arbetets gång. Vidare har utredningen via brevväxling eller på plats informerat sig om exportkontrollfrågor i andra länder. Hemsidan [www.sou.gov.se/krut](http://www.sou.gov.se/krut) har utgjort en kontaktyta mot allmänheten.

### Om den svenska exportkontrollens sammanhang

Utredningen har kartlagt faktorer som förändrats sedan gällande regelverk utarbetades. Kartläggningen har använts som en utgångspunkt för översynen av regelverket. Förändringsfaktorerna sammanfattas nedan.

- Sedan kalla krigets slut utökar Sverige successivt sitt deltagande i europeiska och transatlantiska samarbetsstrukturer. Export samt tillverkning och utveckling av försvarsmateriel har blivit samarbetsområden av betydelse. Det finns i dag ingen motsättning mellan den militära alliansfriheten och deltagande i dessa strukturer.
- Den tidigare svenska strävan att vara självförsörjande med försvarsmateriel har övergivits. Mot bakgrund av hotbildsutvecklingen är ett svenskt materieloberoende varken nödvändigt eller ekonomiskt möjligt. I stället måste Sverige dela kostnaderna för utveckling och tillverkning med andra länder.
- Sverige deltar i ett antal mellanstatliga projekt avseende utveckling, tillverkning eller anskaffning av försvarsmateriel. På företagsnivå finns en mängd samarbeten av olika djup och karaktär med andra länder. Det utländska ägandet av försvarsindustri i Sverige är betydande. Samtidigt blir företagets verksamhet alltmer internationell och exportinriktad i takt med att det svenska försvarets efterfrågan minskar.
- Sverige och de fem största producentländerna i EU ingår i Sexnationssamarbetet (FA/LOI), som syftar till att underlätta för omstruktureringen och driften av den europeiska försvarsindustrin. Överenskomna regler skall förenkla och garantera leveranser mellan deltagare inom enskilda samarbetsprojekt. Det finns särskilda regler för att lösa ut frågor om export av gemensamt framtagen materiel till tredje land.
- Staters framtida försvar och medverkan i internationella insatser skapar behov av fortsatt anskaffning av försvarsmateriel, om än i mindre kvantiteter än tidigare. EU har upprättat en gemensam försvarsbyrå. Byrån började arbeta 2004 och har ett

brett mandat som innefattar forskning, anskaffning, marknadsfrågor och kapacitetsutveckling.

- Inom EU växer ett allt närmare exportkontrollsamarbete fram. Sverige har antagit EU:s uppförandekod för vapenexport och verkar för en vidareutveckling av denna. Koden innehåller åtta grupper av kriterier, som skall beaktas vid den nationella prövningen av exportärenden samt ett åläggande om att utbyta underrättelser om avslag med mera.
- Som världsledande producent av försvarsmateriel har USA inflytande över svenska företag som använder amerikansk teknologi eller strävar efter att få en del av marknaden i USA. Beroendet påverkar Sverige att uppfylla amerikanska krav vad gäller såväl leveranssäkerhet som vidareexport av teknologi till tredje land.
- Begreppet export vidgas. Frågan om tänkbara exportländer avhandlas ibland redan när samarbetsavtal ingås. Vidare blir det vanligare att företag i stället för enstaka produkter säljer funktioner där, utöver underhållsåtgärder, mångåriga åtaganden om uppdatering av mjuk- och hårdvara kan ingå. Motköp blir vanligare i stora affärer, liksom exportstöd.
- Gränsdragningen mellan militärt och civilt har blivit mindre självklar. Försvarsteknologi avknoppas till civila samhällssektorer och omvänt kommer civila tillämpningar försvarsindustrin till nytta. Vidare upprättas industrisamarbeten, forskningsprogram och säkerhetssamarbete för produkter med både militära och civila användningsområden i avsikt att såväl skapa synergieffekter som sänka kostnader.
- Icke-spridning, som länge varit ett mål för internationellt exportkontrollsamarbete, har fokus på ljusskygga regimer och icke-statliga aktörer såsom internationella brottssyndikat och terrorister. Särskilt hotet från den senare kategorin har föranlett en skärpning av regelverk och utgjort en drivkraft för stärkt exportkontrollsamarbete.

### **Byte till begreppet försvarsmateriel**

Utredningen föreslår att begreppet krigsmateriel byts ut till försvarsmateriel i svensk författning. Försvarsmateriel är ett modernare begrepp, som i dag används parallellt med krigsmateriel i exportsammanhang och som är etablerat inom de säkerhets- och

försvarspolitiska områdena. I den svenska förvaltningen har ordstammen ”krigs” generellt fått ge vika för ”försvars”, till exempel har Försvarsmakten ersatt Krigsmakten. Dagens motsvarighet till Krigsmaterielinspektionen är Inspektionen för strategiska produkter. I de senaste försvarspolitiska propositionerna talas om export av försvarsmateriel.

Försvarsmateriel är också ett tekniskt sett mer rättvisande begrepp än krigsmateriel, eftersom aktuella produkter i dag används, och kan användas, i applikationer som inte har med krigföring att göra eller är traditionellt militära, till exempel inom den civila delen av samhällsförsvaret och för internationella humanitära insatser. Förändringar i hotbilden i kombination med att stater mer sällan vill bekosta utveckling och anskaffning av materiel som kan användas för endast en typ av uppgifter bedöms på sikt förstärka denna utveckling. Förslaget bedöms inte innebära att fler eller färre produkter skulle bli tillståndspliktiga.

### **Byte till EU:s materielförteckning**

Utredningen föreslår att den svenska krigsmaterielförteckningen byts ut mot EU:s förteckning, som antogs i en reviderad version i november 2003 (2003/C 314/01) och är avsedd att användas tillsammans med EU:s uppförandekod vid prövningen av exportärenden. Skälet till att ha en gemensam lista är att skillnaderna mellan de nationella förteckningarna verkar hämmande på en harmonisering av kodens tillämpning.

Enligt utredningen skulle en övergång till EU:s förteckning på sikt förenkla såväl ISP:s klassificering av produkter som informationsutbytet med de andra medlemsstaterna. Den europeiska listan har ett något annorlunda klassificeringssystem och delar inte in materiel i krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel. Detta bedöms dock inte innebära att fler eller färre produkter skulle underkastas tillståndskrav.

Del C i den svenska krigsmaterielförteckningen, där kemiska ämnen räknas upp, föreslås vara kvar så att den deklarationskyldighet som gäller för sådana ämnen även framgent tydligt skall framgå av förordningen.

## Organisationsutveckling

Utredningen har utvärderat den svenska exportkontrollorganisationen, framför allt ansvars- och arbetsfördelningen mellan regering, riksdag, ISP och Exportkontrollrådet. Denna utvärdering har omfattat ett studium av regelverket, intervjuer med personer som verkar inom organisationen samt jämförelser med hur andra länder organiserar sin exportkontroll. Den sammanfattande bedömningen är att den svenska organisationen är ändamålsenlig och i allt väsentligt fungerar väl. Nedan följer centrala iakttagelser bakom utredningens bedömning.

- Regeringen och enskilda statsråd kan formellt inte hållas ansvariga av riksdagen för enskilda beslut som ISP fattar. Där-  
emot kan regeringen ställas till svars om myndigheten inte  
prövar ärenden enligt den inriktning som fått riksdagens sam-  
tycke samt om regeringen i en sådan situation inte vidtar åtgärder.
- Utöver sin roll som lagstiftare har riksdagen uttalat sitt stöd för  
riktlinjerna. Riksdagen har möjlighet att kontrollera politikens  
verkställande i samband med att en årlig skrivelse om exporten  
överlämnas och genom interpellationer. Inflytandet, som riksdagspartiernas företrädare har genom Exportkontrollrådet, stärker legitimiteten i ISP:s beslut.
- Syftet med 1996 års delegeringsreform var att befria regeringen från ärenden av förvaltningskaraktär. Detta syfte får sägas ha uppnåtts. Sedan 1996 har regeringen avgjort 15 ärenden, jämfört med cirka 3 000 varje år före reformen.
- Prövningen av ärendena bedöms inte ha ändrats i sak som ett resultat av delegeringen, vilket var en viktig förutsättning för reformen. ISP har såvitt utredningen kan bedöma fattat beslut i enlighet med den inriktning som ges i riktlinjerna och styrdokument.
- ISP bör även fortsättningsvis ha en oberoende ställning gentemot regeringen i enlighet med den svenska myndighetsmodellen. Regeringens styrinstrument – instruktionen och regleringsbrevet, men också rätten att meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen - möjliggör tillsammans nödvändig styrning av myndigheten.
- Exportkontrollrådet har kunnat utöva sin rådgivande funktion och har haft inflytande över ISP:s beslut. Rådet har också kunnat utöva sin insynsfunktion. Det bör noteras att Sverige i

en internationell jämförelse är ensamt om att ha ett råd sammansatt av företrädare för riksdagens partier med ett mandat som Exportkontrollrådets.

- Organisationen och regelverket möjliggör en effektiv kontroll och styrning av försvarsindustrins exportinriktade verksamhet. ISP:s uppgift är att vara kontrollmyndighet och tillståndsprövare och i samband därmed ge service till företagen i praktiska frågor kring tillståndsprocessen.

I utredningens utvärdering av den svenska exportkontrollorganisationen har inte framkommit skäl för att föreslå en ändring av de övergripande förhållandena. Det finns dock utrymme för förbättringar och fortsatt organisationsutveckling. Nedan sammanfattas de viktigaste förslagen.

#### *Utbyggnad av ISP:s institutionella minne*

Utredningen föreslår att ISP, som ett led i att utvidga sitt institutionella minne, bör dokumentera överväganden i beslut i ärenden som varit föremål för samråd i Exportkontrollrådet. En dokumentation är värdefull för att myndigheten och regeringen över tid skall kunna följa tillämpningsutvecklingen av riktlinjerna.

#### *Underrättelser om avslag (denials) enligt EU:s uppförandekod*

Utredningen föreslår att det svenska åtagandet inom EU att underrätta övriga medlemsstater när Sverige avslår en exportansökan, eller drar tillbaka ett meddelat tillstånd, skrivs in i ISP:s instruktion. Detta skulle konsolidera gällande praxis samt förtydliga i vilka situationer de andra medlemsstaterna måste underrättas om avslag.

#### *Nya krav på beslutsunderlaget*

Ett materielspecifikt synsätt ställer nya krav på beslutsunderlaget i ärenden. Utredningen föreslår att ISP fördjupar sitt samarbete med Regeringskansliet, myndigheter och underrättelsetjänster för att få fram uppgifter om materielens alternativa användningsområden och mottagarens intentioner. ISP:s utlandsbesök, såväl för att stu-

dera en tilltänkt mottagares exportkontroll som för att verifiera att materiel finns kvar hos slutanvändare, bör utvecklas.

#### *Behov av ett samlat grepp för exportkontrollbistånd (outreach)*

Det finns utrymme för ökad samordning och planering av det svenska exportkontrollbiståndet. Stödet fokuseras förslagsvis mot nya EU-länder som är mottagare av svensk materiel. Stödet bör inriktas mot tillämpning av regelverk, inklusive samarbete mellan myndigheter och industri. Möjligheterna att involvera expertis från svensk försvarsindustri bör utnyttjas. Förslaget syftar till att öka långsiktigheten i biståndsåtgärderna.

#### *Upprätthållandet av rollfördelningen i internationellt exportkontroll-samarbete*

Delegeringen av tillståndsprövningen till ISP har konsekvenser för hur Sverige representeras när det gäller internationellt exportkontroll-samarbete. Ofta krävs att både regeringens och ISP:s tjänstemän deltar vid möten och har sina egna nätverk. För ett koordinerat svenskt agerande på internationell nivå är det viktigt att, den i förordningar och regleringsbrev bestämda, rollfördelningen upprätthålls. En tidig och strukturerad samordning inför sammankomster på internationell nivå bör äga rum, där samtliga berörda tjänstemäns erfarenheter och synpunkter kommer till beaktande.

#### *Strategi för samrådet ökar Exportkontrollrådets effektivitet*

Exportkontrollrådets effektivitet bygger på att dess ledamöter har goda förutsättningar att ta till sig och ta ställning till det underlag som tillhandahålls inför och under sammanträdena. Utredningen föreslår att ISP i dialog med ledamöterna och rådets sakkunniga utarbetar en strategi för att vidareutveckla samrådet. En sådan strategi skulle kunna omfatta såväl praktiska frågor, såsom underlagets omfattning och presentation som en plan för att fördjupa ledamöternas kunskaper i exportkontrollfrågor.



## Modernisering och vidareutveckling av riktlinjerna

Beslut i varje enskilt ärende om export eller internationellt samarbete föregås i Sverige av prövning. Sedan 1950-talet har riktlinjer väglett ställningstaganden när det gäller lämpligheten av mottagar- eller samarbetsstater. Riktlinjerna har utvecklats genom textomarbetningar och praxisutvecklingen. Gällande riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan utarbetades under den senare delen av 1980-talet och började gälla 1993.

Utredningen har i sin översyn av gällande riktlinjer funnit att dessa bör vidareutvecklas och moderniseras för att även fortsättningsvis vara användbara som vägledande dokument för politiska ställningstaganden. Utredningens förslag bygger på bland annat nedanstående iakttagelser.

- Export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel är i Sverige tillståndspliktigt och reglerat. Alla beslut i export- och samarbetsärenden föregås av en prövning. Det företag eller den person som följer regelverket och vars ansökan prövas positivt erhåller ett tillstånd av ISP. Ett tusental utförelsetillstånd ges varje år.
- De säkerhets- och försvarspolitiska motiven för att medge export och samarbete består och har stärkts som följd av Sveriges utökade deltagande i europeiska och transatlantiska samarbeten och av övergivandet av ambitionen att vara självförsörjande med försvarsmateriel. En fortsatt utveckling av den högteknologiska kompetens som finns inom försvarsindustrin och som kommer andra näringsgrenar till godo är också ett motiv för att medge samarbete och export.
- De utrikespolitiska motiven för att inte medge tillstånd till export och samarbete består och har även utvecklats vidare. Detta är inte minst en följd av det internationella exportkontrollsamarbetet. När den europeiska uppförandekoden för vapenexport antogs 1998 innebar det att Sverige fick ett antal ytterligare principer och kriterier att ta hänsyn till vid tillståndsprövningen. Det har även skett en utveckling av folkrättsliga regler med betydelse för försvarsmaterielområdet.
- Praxis har utvecklats genom att regeringen och ISP anpassat tillämpningen av riktlinjerna till samtida utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och till för ärendet specifika omständigheter. Utredningen noterar bland annat en praxisutveckling som innebär att vikt inte bara läggs vid vilken den tilltänkta

mottagarstaten är utan också vid materielens användningsområden.

- De gällande riktlinjerna har en struktur och ett språk som inte svarar mot dagens krav. De överlappande principerna, ovillkorliga och villkorliga exporthindren, positiva och negativa presumptionerna för olika länder och olika materielslag ställer sammantaget omfattande krav på den som vill förstå vilka regler som gäller.

### *Förslag till riktlinjer*

#### Principer

Tillstånd till export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel<sup>1</sup> medges när det finns utrikes- och säkerhets-, försvars- eller näringspolitiska skäl för det och om det inte strider mot principerna och målen för Sveriges utrikespolitik eller mot internationella förpliktelser. Detta gäller särskilt när ett ärende avser en medlemsstat i EU, Norge, Schweiz, USA och andra stater med vilka Sverige vill stärka sitt samarbete på försvarsmaterielområdet.

Sverige skall fullgöra sina internationella förpliktelser och åtaganden på exportkontrollområdet samt verka internationellt för en effektiv exportkontroll. Vid prövningen av ett ärende skall risken beaktas för att materielen kan komma att användas för internt förtryck eller vara till skada för fred, säkerhet, stabilitet eller en hållbar utveckling.

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

Samarbetsavtal skall ge Sverige möjlighet att konsultera med samarbetsstaten/samarbetsstaterna om export till tredje land av gemen-

---

<sup>1</sup> Med försvarsmateriel avses materiel som uppräknas i förordningen. Ärenden angående lämnande av tekniskt bistånd avseende försvarsmateriel i utlandet skall prövas enligt samma regler som för export av försvarsmateriel.

samt framtagna materiel. Vid sådana konsultationer sammanvägs det nationella intresset av samarbetet, kraven på en ansvarsfull exportkontroll och det svenska bidragets betydelse för materiellens tillkomst.

Följande kriterier skall tillämpas vid tillståndsgivning med utgångspunkt i de nyss angivna principerna.

#### Kriterier

Tillstånd får endast medges om den tilltänkta mottagaren eller samarbetsparten är: en stat; statlig myndighet; ett godkänt företag; en mellanstatlig organisation som avser använda den aktuella materielen i en fredsfrämjande insats; en juridisk eller enskild person som anskaffar den aktuella materielen för ett musealt eller liknande icke-militärt ändamål.

Tillstånd bör inte beviljas om det finns en uppenbar risk för att den aktuella materielen kan komma att användas av en annan slutanvändare än som angivits eller vidareexporteras utan Sveriges medgivande. Före utförelse bör ett slutanvändar- eller bearbetningsintyg finnas.

Tillstånd får inte beviljas om den tilltänkta exporten eller det tilltänkta samarbetet strider mot ett embargo som beslutats av FN:s säkerhetsråd, EU eller OSSE. Inte heller får tillstånd medges om den aktuella materielen är förbjuden enligt folkrättsliga regler. Internationella förpliktelser beträffande massförstörelsevapen samt åtaganden inom multilaterala exportkontrollregimer skall fullgöras.

Tillstånd bör inte medges om en medlemsstat i EU under de senaste tre åren har förvägrat den tilltänkta mottagaren en i huvudsak identisk leverans med hänvisning till EU:s uppförandekod för vapenexport. Om det ändå skulle finnas skäl för att medge export skall Sverige först samråda med den berörda medlemsstaten och därefter motivera ett eventuellt tillstånd.

Respekten för mänskliga rättigheter i den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstaten skall beaktas. Tillstånd skall inte medges om det finns en uppenbar risk för att den aktuella materielen kan komma att användas för internt förtryck. Särskild försiktighet skall iakttas

när ärendet avser stat där allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter har konstaterats.

Konsekvenser för fred, säkerhet och stabilitet skall beaktas. Tillstånd bör inte beviljas om det finns en uppenbar risk för att den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstaten kan komma att använda den aktuella materielen för annat än legitima säkerhets- och försvarsändamål. I bedömningen skall särskilt uppmärksammas om det finns risk för att den tilltänkta exporten kan skada säkerheten för någon EU-medlemsstat eller annan vänligt sinnad stat.

Den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstatens uppträdande gentemot det internationella samfundet skall beaktas. Tillstånd skall inte medges för stat som stödjer terrorism eller internationell organiserad brottslighet. Det skall också beaktas om staten i fråga respekterar den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter, engagerar sig för icke-spridning och andra former av internationell vapenkontroll och nedrustning samt rapporterar till FN:s vapenregister.

Konsekvenser för den ekonomiska och tekniska utvecklingen i det tilltänkta mottagar- eller samarbetslandet skall beaktas. Tillstånd bör inte medges om det finns en uppenbar risk att exporten eller samarbetet allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling. Staters rätt till självförsvar och eventuella medverkan i internationella fredsfrämjande insatser skall samtidigt beaktas.”

#### *Kommentarer till viktigare ändringsförslag*

I förslaget villkoras inte tillstånd med ett svenskt försvarsmaktsbehov. En förutsättning för att industrin i Sverige skall kunna fortsätta omstrukturera och utveckla sin kompetens är att företagen också kan exportera produkter som det svenska försvaret tvingas prioritera bort eller inte avser att anskaffa. Även försvarsmaterielsamarbetet inom EU gör det enligt utredningen inte meningsfullt eller ens önskvärt att villkora tillstånd med just ett svenskt behov.

Kriterierna i EU:s uppförandekod har integrerats i de svenska kriterierna. Eftersom utredningen efter noggrant övervägande har valt att integrera snarare än ersätta kriterier innehåller förslaget omformuleringar i vissa delar. Det är framför allt de operativa

skrivningarna i kodens kriterier som förts in i riktlinjerna. Kriterier som finns i koden men inte i gällande riktlinjer har integrerats, bland annat kriterierna om hållbar utveckling samt terrorism.

Näringspolitik anges som ett ytterligare skäl för att kunna medge tillstånd. Med detta menas inte att sysselsättningsaspekter eller regionalpolitiska aspekter skall vägas in. Däremot kan det finnas skäl att medge tillstånd för att främja teknologiutvecklingen inom försvarsindustrin, särskilt mot bakgrund av att den fungerar som en teknologigenerator. Från den militära verksamheten har en mängd civila produkter och teknologier kunnat knoppas av.

De olika presumptionerna för krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel har i utredningens förslag ersatts av ett sådant materielspecifikt synsätt som föreskrivs i EU:s uppförandekod. Detta synsätt innebär att man vid prövningen av en ansökan inte bara ser till vilket det tilltänkta mottagarlandet är, utan också tar ställning till hur den aktuella materielen kan komma att användas av slutanvändaren.

Bestämmelsen om att Sverige, i händelse av att regeringen förklarar landet neutralt i förhållande till en konflikt, inte skall exportera till de krigförande parterna har lyfts ut. Denna bestämmelse har aldrig använts och mot bakgrund av Sveriges engagemang för europeiskt samarbete blir det allt mindre sannolikt att den kommer till användning inom överskådlig framtid. Även om bestämmelsen lyfts ut ur riktlinjerna är den fortsatt giltig.

Relevansen av folkrättsliga regler avspeglas i förslaget. Folkrätten innehåller användningsförbud eller andra regleringar av bland annat viss ammunition, brandvapen, minor och synförstörande laservapen.

Riktlinjerna delas i förslaget in i principer respektive kriterier. Syftet är att ge riktlinjerna en enklare struktur som också gör det lättare att diskutera och referera till enskilda bestämmelser. Avsikten är vidare att öka medborgarnas möjligheter att identifiera vilka överväganden som beslut vilar på. Precis som i dag kommer dock vissa ärenden att vara relativt enkla att avgöra, medan andra kommer att kräva omfattande prövning och samråd med Exportkontrollrådet.

USA har lagts till den skara av länder för vilka det i princip finns utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska skäl att exportera till och samarbeta med. Tillägget motiveras av Sveriges omfattande beroende av amerikansk teknologi och strävan att stärka samarbetet på försvarsmaterielområdet.

Förhållandet att en effektiv exportkontroll i ett land kan motverkas av en undermålig exportkontroll i ett annat land markeras genom ett påpekande att Sverige har ett ansvar att verka för effektiv exportkontroll även utanför landets gränser. Detta tillägg anknyter till utredningens förslag i organisationsavsnittet beträffande möjligheterna att ytterligare samordna och planera olika biståndsinitiativ på området (outreach).

De riktlinjer som rör "följdleveranser" och överföringar inom mellanstatligt överenskomna samarbeten samlas i ett nytt stycke om leveranssäkerhet. Mot bakgrund av att samarbeten och export har blivit viktigare, som medel för att bevara försvarsindustriell kompetens, bedöms behovet av att kunna erbjuda leveranssäkerhet öka. Leveranssäkerhetsgarantier skall dock inte kunna åberopas när export eller samarbete skulle strida mot internationella förpliktelser.

Gällande riktlinjer angående tredjelandsexport av produkter som tagits fram inom samarbeten, vilka bygger på att produktens identitet skall kunna bestämmas som svensk eller utländsk, har ersatts av en riktlinje som förutsätter konsultationer med samarbetsstaterna. Anledningen är att det i dag inte finns någon tillfredsställande metod för att bestämma identiteten hos produkter som tagits fram tillsammans med andra länder. Morgondagens produkter kommer att vara flernationella.

Kravet på regeringen att överlägga med Utrikesnämnden i "utrikesärenden som är av större vikt" finns inskrivet i regeringsformen. Därmed finns inget behov av att reglera detta i riktlinjerna.

#### *Överensstämmelse mellan lag och riktlinjer*

Riktlinjerna förankras i lagen (1992:1300) om krigsmateriel genom att de två inledande villkoren i riktlinjerna sammanfattas i 1 §, andra stycket. Behovet av att förankra riktlinjerna uppstod med anledning av att prövningen delegerades till myndighetsnivå 1996. För att överensstämma med utredningens förslag i fråga om riktlinjerna bör den aktuella bestämmelsen ändras enligt följande:

#### *Nuvarande lydelse*

Tillstånd enligt denna lag får lämnas *endast* om det finns

#### *Föreslagen lydelse*

Tillstånd enligt denna lag får lämnas om det finns *utrikes- och*

säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. säkerhets-, försvars- eller näringspolitiska skäl för det och det inte strider mot principerna och målen för Sveriges utrikespolitik eller mot internationella förpliktelser.

När utrikes- och säkerhetspolitik nämns första gången åsyftas skäl för tillstånd för enskilda länder. Tillägget ”principerna och målen” syftar till att klargöra att det i denna del inte handlar om Sveriges utrikespolitik gentemot enskilda länder utan om värderingar. Tillägget ”eller mot internationella förpliktelser” förtydligar Sveriges skyldighet att respektera bland annat vapenembargon och folkrättsliga regler. Argumenten för att lägga till ”näringspolitiska skäl” redovisades ovan. Borttagande av ordet ”endast” innebär ingen förändring av tillståndskravet.

### En utökad kontroll och förtydliganden

Utredningen har i sin översyn av det svenska regelverket för exportkontroll av krigsmateriel funnit behov av att utöka myndighetskontrollen i vissa avseenden samt förtydliga vissa bestämmelser. Nedan sammanfattas förslag och överväganden i fråga om införsel, lämnande av tekniskt bistånd i utlandet, tillhandahållande samt försäljning av handeldvapen till utlandet.

#### *Införsel av försvarsmateriel görs tillståndspliktig*

Utredningen har övervägt behovet av att reglera införsel av försvarsmateriel och funnit att ett tillståndskrav för enskilda och företag skulle bidra till att förhindra oönskad spridning inom landet och till utlandet. Undantag bör dock göras för företag som innehar tillverkningstillstånd för materiel av det slag införseln gäller, företag som skall tillhandahålla den införda materielen till företag med tillverkningstillstånd för sådan materiel samt för materiel som skall tillhandahållas till svenska statliga myndigheter som inte är affärsverk. Införsel som regleras genom föreskrifter i vapenlagen bör vara undantagen krav på införseltillstånd enligt krigsmateriellagen.

Utredningen föreslår också en rapporteringsskyldighet för alla som för in försvarsmateriel i landet, även för myndigheter och företag med tillverkningsstillstånd. En sådan skyldighet motiveras av behovet att på ett enklare och mer tillförlitligt sätt uppfylla svenska rapporteringsåtaganden inom FN, OSSE och Wassenaar-arrangemanget. ISP bör bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om vilka materielslag som skall rapporteras in.

#### *Lämnande av tekniskt bistånd i utlandet bör göras tillståndspliktigt*

Utredningen föreslår att lämnande av tekniskt bistånd avseende försvarsmateriel i utlandet blir tillståndspliktigt. ISP har i dag ingen formell möjlighet att hindra att tekniskt bistånd lämnas i ett land som inte är godtagbart som mottagare av försvarsmateriel, under förutsättning att företaget inte söker tillstånd att föra ut tillståndspliktig materiel, eller information som omfattas av försvarsskretess, som behövs för att kunna utföra den aktuella åtgärden.

Tekniskt bistånd föreslås vara ”allt tekniskt stöd avseende försvarsmateriel som har samband med reparation, utveckling, tillverkning, montering, testning, underhåll eller någon annan teknisk tjänst och som kan anta sådana former som utbildning, överföring av kunskaper och färdigheter eller konsulttjänster”. Vissa undantag från tillståndskravet är berättigade och bör definieras i förordningen. ISP kan utfärda utförelsetillstånd som inkluderar tekniskt bistånd.

#### *Tillhandahållandetillstånd för handeldvapen bör endast ges enligt vapenlagen*

Föreskrifterna i 4 § krigsmaterieförordningen, som gör det möjligt för handlare i handeldvapen som utgör krigsmateriel (bland annat jakt- och sportskyttevapen) att samtidigt inneha tillstånd enligt både krigsmaterielagen och vapenlagen, bör ändras. Olof Egerstedt, som bistått Justitiedepartementet med en utredning om vapenlagen, föreslår att tillstånd endast bör kunna ges enligt vapenlagen (Ju 2003:U). Utredningen delar denna uppfattning.



*Polisen bör pröva ärenden om tillhandahållande till hela världen*

Utredningen föreslår att polisens bemyndigande att pröva ärenden om tillhandahållande till utlandet av handeldvapen som utgör krigsmateriel (bland annat jakt- och sportskyttevapen) utökas från OECD-området till hela världen. För utökningen talar goda erfarenheter och att polisen har bättre förutsättningar än ISP att bedöma enskilda och företag utan tillverkningstillstånd, vilka står för de flesta ärenden av denna typ. Skulle en ansökan avse tillhandahållande av 30 eller fler vapen till någon utanför EU skall polisen inhämta ett yttrande från ISP.

*Endast vissa myndigheter bör ha undantag från kravet på tillhandahållandetillstånd*

I 4 § krigsmateriellagen undantas svenska statliga myndigheter som inte är affärsverk från huvudregeln om krav på verksamhetstillstånd för tillhandahållande. Detta innebär att alla sådana myndigheter, oavsett arbetsfält, fritt kan sälja materiel som befinner sig i Sverige till någon här i landet. Utredningen förordar att undantaget begränsas till sådana myndigheter för vilka det kan anses vara motiverat samt att dessa myndigheter anges i förordningen.

**Självkontroll inom försvarsindustrin**

Utredningen ställer sig bakom ISP:s och försvarsindustrins strävan att ytterligare förenkla handläggningen av rutinärenden. Genom förenklingar för företag som uppnått erforderlig kunskapsnivå bedöms myndigheten kunna frigöra handläggaresurser för svåra ärenden och sådan verksamhet som ger större utdelning i kontrollavseende, till exempel internationellt samarbete, utbildningsinsatser och besök hos såväl företag som slutanvändare i utlandet.

Nedan sammanfattas förslag som bedöms utöka förutsättningarna för fortsatta förenklingar i handläggningen, utan att för den sakens skull göra avkall på styrningen av försvarsindustrins exportverksamhet eller försvåra för provningen av mottagar- eller samarbetsländer utifrån riktlinjerna.

*Tre typer av utförseltillstånd*

I regelverket finns inga bestämmelser för hur ett utförseltillstånd skall se ut. Det finns dock föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan skall innehålla samt en praxis att det före utförseln bör föreligga ett slutanvändarintyg. Alla utförseltillstånd som ISP utfärdar för krigsmateriel är i dag individuella tillstånd, som medger en definierad leverans (materielslag och kvantitet) till en angiven mottagare och slutanvändare. Myndigheten har allteftersom behov uppstått anpassat det individuella tillståndet till utvecklingen av de internationella samarbetena och i dag finns det i ett antal olika varianter.

En variant av det individuella tillståndet benämns ”projekt-tillstånd” och kan gälla en längre tid och medge upprepade leveranser som behövs för genomförandet av en omfattande affär eller ett godkänt samarbetsprojekt. Utförselns exakta omfattning och värde behöver inte anges, men redovisas till ISP årligen. Som en följd av Sveriges tillträde till FA/LOI-avtalet skall ISP kunna utfärda ”globala licenser”, vilka påminner om ett projekt-tillstånd och definieras som det enda nödvändiga tillståndet för överföring av materiel inom ramen för ett samarbetsprojekt, utan begränsning i mängd och värde.

För produkter med dubbla användningsområden (PDA) utfärdar ISP, i enlighet med EU-bestämmelser, tre olika tillstånd: individuellt tillstånd, som medger export av en angiven produkt till en definierad mottagare i ett visst land; generellt tillstånd, som medger upprepad export av produkter enligt förteckning till definierade länder; och globalt tillstånd, som medger obegränsad utförsel till civila köpare för civil slutanvändning för en exportör med ofta förekommande export till definierade länder. Ett globalt tillstånd förutsätter en viss kunskapsnivå hos exportören, vilken normalt kontrolleras av ISP genom besök.

Utredningen föreslår mot ovanstående bakgrund att tre typer av utförseltillstånd kommer till uttryck i krigsmateriellagstiftningen: individuellt, globalt samt generellt.

Det individuella tillståndet bör kunna övervägas såväl för enskilda affärer som för större exportaffärer där det finns ett godkänt samarbetsavtal. ”Projekt-tillståndet” förblir en variant av det individuella tillståndet, liksom den ”globala licensen” för FA/LOI-projekt. Generella tillstånd bör kunna övervägas för vissa utförselavsikter där slutanvändarintyg inte krävs i dag, till exempel repara-

tion eller utbyte, eller då materiel förs ut temporärt. Det globala tillståndet kommer förmodligen att användas i liten omfattning, men torde i vissa situationer kunna användas på motsvarande sätt som för PDA.

Enligt utredningen bör individuella tillstånd av typen projekt-tillstånd samt generella och globala tillstånd endast utfärdas till försvarsindustriföretag med goda interna rutiner och förmåga att redovisa sin ut- och införsel. För detta ändamål bör myndigheten införa en kvalitetssäkringsprocess, där företagsbesök och utbildning av företagets personal är två av komponenterna. ISP föreslås få ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter för de olika tillstånden.

#### *Undantag för anbudsunderrättelser för EU, Norge, Schweiz och USA*

I Sverige finns en skyldighet för företag och myndigheter att underrätta ISP när de har för avsikt att lämna anbud avseende tillhandahållande av försvarsmateriel. Detta skall ske innan ett bindande anbud lämnas. Underrättelseskyldigheten möjliggör att avstyra en affär för ett icke godtagbart land innan företaget ansöker om utförseltillstånd. Mot bakgrund av att ISP sällan avstyr ett anbudslämnande och av utredningens förslag att peka ut vissa länder i riktlinjerna föreslås ett undantag från skyldigheten när det gäller tillhandahållande av materiel samt lämnande av tekniskt bistånd inom EU samt till Norge, Schweiz och USA.

#### *Skyldigheten att rapportera om marknadsföring i utlandet behovs-anpassas*

Det krävs inget tillstånd för att marknadsföra försvarsmateriel i utlandet, men den som gör det är skyldig att redovisa sin marknadsföring kvartalsvis. Marknadsföringsrapporter möjliggör för ISP att i ett tidigt skede upptäcka när företag marknadsför produkter i ett land för vilket tillstånd sannolikt inte skulle ges. Enligt utredningen bör flexibilitet i fråga om tidsintervallen för rapporteringen införas. För vissa företag kan varje kvartal även fortsättningsvis vara en lämplig intervall, medan det för andra torde vara tillräckligt att lämna uppgifter varje halv- eller helår. Med större

flexibilitet kan ISP anpassa företagens redovisning till såväl sitt eget som det enskilda företagens behov.

### **Höjning av maxstraffet för grovt brott**

Utredningen föreslår att det maximala fängelsestraffet för grovt brott enligt lagen om krigsmateriel höjs med två år, från 0,5–4 till 0,5–6 år. En höjning motiveras av att det maximala straffet för grovt brott när det gäller tillhandahållande, tillverkning, utlands-samarbete, lämnande av militärt inriktad utbildning eller tekniskt bistånd bör korrespondera mot det maximala straffet för grov smuggling av krigsmateriel, som är sex år och utmätts enligt smugglingslagen. Enligt utredningens bedömning kan olovlig tillverkning vara minst lika straffvärd som olovlig utförelse.

### **Kostnader och konsekvenser**

Utredningen gör bedömningen att förslagen är kostnadsneutrala för statens del. Å ena sidan medför förslagen beträffande införelse och tekniskt bistånd visst merarbete för ISP. Å andra sidan förväntas förslagen om att utöka försvarsindustrins självkontroll reducera myndighetens arbete med rutinärenden. Att ISP:s ökande internationella samarbete är kostnadsdrivande gäller oavsett utredningens förslag. För försvarsindustrin bedöms förslagen totalt sett vara kostnadssparande. Merarbetet att söka tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd och att rapportera viss införelse kompenseras av bland annat befrielsen att underrätta ISP om anbudsavsikt för affärer inom EU och med Norge, Schweiz och USA.

# Summary

## **The Inquiry and its remit**

On 10 July 2003, the Government adopted the terms of reference for a government inquiry to review the Swedish military equipment legislation (ToR 2003:80). Anders Svärd, Adviser to the Ministry of Defence and member of the Defence Commission, was appointed to chair the inquiry. The inquiry has adopted the name KRUT (KRigsmaterielUTredningen).

The remit of the inquiry has been to conduct a broad though not comprehensive review of the Swedish regulations on exports of military equipment – the Act, the Ordinances and the Guidelines – and of the organisation for their implementation. The remit has also included an investigation into the need for regulations concerning imports and technical assistance. The current regulatory framework was drawn up at the end of the 1980s and entered into force on 1 January 1993.

The remit has been formulated in the context of the changes that have taken place in recent times in the areas of foreign, security and defence policy, changes that have led both the development, manufacturing and acquisition of defence equipment, and export controls, to increasingly become matters for international co-operation. The remit has also been formulated in light of the organisational reform that occurred in 1996 and that led to the examination of export licence applications being delegated from government to agency level.

The inquiry has carried out its work with the active participation of three advisers and eight experts and has been supported by a secretary. The Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Defence and the Ministry of Industry, Employment and Communications have each contributed an adviser. The experts have come from the Ministry of Justice, the Defence Matériel Administration, the Swedish Defence Research Agency, the Swedish National Defence

College, the National Inspectorate of Strategic Products (ISP), the Swedish Armed Forces, the Association of Swedish Defence Industries and the Ministry for Foreign Affairs.

Stakeholders other than those who have been directly represented in the inquiry – the members of the Export Control Council, private companies and non-governmental organisations – have also been consulted in the course of the work. In addition, the inquiry has gathered information about export control issues in other countries by means of correspondence and visits. The website [www.sou.gov.se/krut](http://www.sou.gov.se/krut) has served as an interface with the general public.

### Swedish export control in context

The inquiry has identified factors that have changed since the current regulatory framework was developed. The results have been used as a starting point for the review of the regulations. The factors of change are summarised below.

- Since the end of the Cold War, Sweden has gradually expanded its participation in European and transatlantic cooperation structures. Exports as well as manufacturing and development of defence equipment have become important areas of cooperation. There is now no contradiction between non-participation in military alliances and participation in these structures.
- Sweden has abandoned its previous aspiration to be self-sufficient in terms of defence equipment. Given developments in the threat picture, Swedish independence as regards equipment is neither necessary nor economically feasible. Instead, Sweden must share the costs of development and manufacturing with other countries.
- Sweden is participating in a number of intergovernmental projects concerning the development, manufacturing or acquisition of defence equipment. At corporate level there are numerous cooperative ventures with other countries, which vary in depth and nature. There is significant foreign ownership of the defence industry in Sweden. Meanwhile defence companies' operations are becoming increasingly international and export-oriented as demand from the Swedish defence establishment declines.

- Sweden and the five other largest arms-producing countries in the EU make up the “six nations cooperation” (FA/LoI), the aim of which is to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry. The rules that have been agreed on are intended to simplify and guarantee deliveries between participants in individual cooperation projects. There are special rules for resolving questions relating to the export of jointly developed equipment to third countries.
- The future defence of states and their involvement in international missions create a need for continued defence equipment acquisitions, even if in smaller quantities than previously. The EU has established a common Defence Agency. The agency began its work in 2004 and has a broad mandate including research, acquisition, marketing issues and capabilities development.
- The EU is developing increasingly close cooperation on export controls. Sweden has adopted the EU Code of Conduct on Arms Exports and is working for its further development. The Code contains eight groups of criteria to be observed in national-level examination of export licence applications, along with an undertaking to exchange notification of licence denials, etc.
- As the world’s leading producer of defence equipment, the United States has an influence on Swedish companies that use American technology or attempt to win part of the US market. This dependence puts pressure on Sweden to meet US demands regarding both security of supply and re-exportation of technology to third countries.
- The concept of “export” is becoming broader. The question of conceivable export markets is sometimes already discussed when entering into cooperation agreements. In addition, it is becoming more common for companies to sell functions rather than isolated products. These functions can include multi-year commitments on updates of software and hardware, as well as maintenance measures. Counterpurchases are becoming more common in large transactions, as are export subsidies.
- The dividing line between military and civil spheres has become less clear-cut. Military technology is being spun off to civil sectors of society and conversely civil applications are being used by the defence industry. In addition, industrial cooperation, research programmes and security cooperation are being

established for products with both military and civil areas of application, with a view to generating synergies and lowering costs.

- Non-proliferation, which has long been an objective of international cooperation on export controls, has come to focus on dubious regimes and non-state actors such as international criminal syndicates and terrorists. The threat from the latter category in particular has led to tighter regulations and has been a driver for enhanced cooperation on export controls.

### **Switch to the concept "defence equipment"**

The inquiry proposes that the concept of "krigsmateriel" (literally "war materiel" but now often translated as "military equipment") should be replaced by "försvarsmateriel" ("defence equipment") in Swedish legislation. Defence equipment is a more modern concept, which is used alongside military equipment in export contexts and is an established term in the security and defence policy areas. In Swedish public administration, the determinant krigs- ("war") has generally given way to försvars- ("defence"). Krigsmakten (the Swedish military), for example, has become Försvarsmakten (the Swedish defence, officially known in English as the Swedish Armed Forces). The modern equivalent of the Inspectorate of Military Equipment is the National Inspectorate of Strategic Products. The most recent defence policy bills talk about exports of defence equipment.

Defence equipment is also a more correct concept than military equipment technically speaking, since the products concerned are now used, and usable, in applications that have nothing to do with warfare or are not traditionally military, for example, in the civilian sector of national defence and in international humanitarian missions. In the longer term, this development is expected to be reinforced by changes in the threat picture, combined with states being more rarely willing to pay for the development and acquisition of equipment that can only be used in one type of activity. It is not anticipated that the proposal will lead to any increase or decrease in the number of products for which a licence is required.



## Switch to the EU common list

The inquiry proposes that the Swedish military equipment list should be replaced by the EU list, a revised version of which was adopted in November 2003 (2003/C 314/01) and is intended for use in association with the EU Code of Conduct when considering applications for export licences. The reason for having a common list is that the differences between the national lists act as an obstacle to harmonised application of the Code.

In the view of the inquiry, in the long run a switch to the EU list would both simplify the classification of products by the ISP and make it easier to exchange information with the other Member States. The European list uses a slightly different system of classification and does not differentiate between military equipment for use in combat and other military equipment. It is not anticipated, however, that this will lead to any increase or decrease in the number of products for which a licence is required.

Under the proposal, part C of the Swedish military equipment list, which enumerates chemical substances, will continue to be used so that the obligation to declare such substances will continue in future to be clearly indicated in the Ordinance.

## Organisational development

The inquiry has evaluated the organisation of Swedish export controls, above all the division of responsibilities and work between the Government, the Riksdag (Parliament), the ISP and the Export Control Council. This evaluation has involved a study of the regulatory framework, interviews with individuals working in different parts of the organisation and comparisons with how other countries organise their export controls. The assessment comes to the conclusion that the Swedish organisation is well suited to its purpose and works well in all essential respects. Key observations underlying the inquiry's assessment are listed below.

- Neither the Government nor individual ministers can formally be held responsible by the Riksdag for individual decisions taken by the ISP. However, the Government can be called to account if the Inspectorate fails to follow the line approved by the Riksdag when examining applications and if the Government fails to take measures in such a situation.

- Over and above its role as legislator, the Riksdag has expressed its support for the Guidelines. The submission of an annual report on exports gives the Riksdag an opportunity to monitor the implementation of policy. Parliamentary interpellations are another vehicle at the Riksdag's disposal. The influence exercised by the representatives of the parties in the Riksdag via the Export Control Council gives the decisions of the ISP added legitimacy.
- The purpose of the 1996 delegation reform was to relieve the Government of business of an administrative nature. It can be said that this purpose has been achieved. The Government has made the final decision in 15 cases since 1996, as against some three thousand every year before the reform.
- The way in which applications are examined is not considered to have undergone any substantial change as a result of delegation, which was an important precondition for the reform. As far as the inquiry can judge, the decisions taken by the ISP have followed the line indicated in the Guidelines and in policy documents.
- The ISP should continue to occupy an independent position vis-à-vis the Government, in accordance with the Swedish model of public administration. The Government's policy instruments – instructions and appropriation directions, but also the right to issue additional regulations concerning the referral of applications to the Government – together allow necessary control over the Inspectorate.
- The Export Control Council has been able to exercise its advisory role and has influenced the ISP's decisions. The Council has also been able to exercise its function as an observing body. It should be noted that in international terms, Sweden is unique in having a council composed of representatives of the parties in parliament with a mandate like that of the Export Control Council.
- The organisation and the regulatory framework enable effective control and governance of the defence industry's export-oriented operations. The role of the ISP is to serve as control agency and licence application examiner and in this connection to provide service to companies in practical matters associated with the licensing process.

The evaluation made by the inquiry of the organisation of Swedish export controls has not found any reasons for proposing any change in the general situation. Nonetheless, there is scope for improvement and continued organisational development. The most important proposals are summarised below.

*Extension of the ISP's institutional memory*

The inquiry proposes that the ISP, as a stage in extending its institutional memory, should document the deliberations behind decisions on applications that have been subject to consultation with the Export Control Council. Documentation is valuable in enabling the Inspectorate and the Government to follow developments in the application of the Guidelines over time.

*Notification of denials in accordance with the EU Code of Conduct*

The inquiry proposes that Sweden's undertaking in the EU context to notify other Member States when Sweden denies an export application, or cancels a previously issued licence, should be written into the ISP's instructions. This would consolidate existing practice and clarify in what situations other Member States must be informed of a denial.

*New requirements for decision-making background information*

An equipment-specific approach places new demands on the background information on which to base decisions on applications. The inquiry proposes that the ISP should deepen its cooperation with the Government Offices, government agencies and intelligence services so as to obtain information about alternative areas of use and the intentions of the recipient. The ISP's visits abroad – for the purpose of studying the prospective recipient's export controls and to verify that the equipment remains in the possession of the end-user – should be developed.

*Need for an integrated approach for export control assistance (outreach)*

There is scope for increased coordination and planning of Swedish export control assistance. By way of proposal, the support may focus on new EU countries that are recipients of Swedish equipment. The support should concentrate on the application of regulations, including cooperation between government agencies and industry. The possibility of involving expertise from the Swedish defence industry should be made use of. The proposal aims to increase the long-term dimension of assistance measures.

*Maintenance of the division of roles in international export control cooperation*

The delegation of licence application examination to the ISP has consequences for how Sweden is represented in international export control cooperation. Often both government and ISP officials are required to take part in meetings and maintain their own networks. For the sake of coordinated Swedish action at international level it is important that the division of roles set in ordinances and appropriation directions is maintained. There should be early, structured coordination ahead of meetings at international level, giving consideration to the experience and views of all officials concerned.

*Strategy for consultation will make the Export Control Council more effective*

The effectiveness of the Export Control Council depends on the ability of its members to evaluate and take a position on the background information that is made available before and during meetings. The inquiry proposes that the ISP, in dialogue with the members of and advisers to the Council, should elaborate a strategy for further developing the process of consultation. Such a strategy could cover both practical issues, such as the volume and presentation of material, and a plan for deepening members' knowledge of export control issues.

## Modernisation and further development of the Guidelines

Decisions in every single case concerning exports or international cooperation are preceded in Sweden by an examination. Since the 1950s, Guidelines have guided the positions taken on the appropriateness of recipient or cooperation states. The Guidelines have evolved by means of textual revision and practical developments. The current Guidelines for military equipment exports and other collaboration with foreign countries were elaborated in the late 1980s and came into effect in 1993.

In its review of the current Guidelines, the inquiry has found that these should be further developed and modernised so as to retain their usefulness as a guidance document when taking political positions. The inquiry's proposals are based in part on the observations below.

- In Sweden, exports and international cooperation involving defence equipment are subject to regulation and licence requirements. All decisions on export and cooperation applications are preceded by an examination. The companies or individuals that follow the regulations and whose applications are assessed positively receive a licence from the ISP. About a thousand export licences are issued each year.
- Security and defence policy motives for permitting exports and cooperation persist and have grown stronger as a result of Sweden's augmented participation in European and transatlantic cooperation and the abandonment of the aspiration to be self-sufficient in terms of defence equipment. Continued development of the hi-tech skills possessed by the defence industry, which benefit other industries as well, are an additional reason to allow cooperation and exports.
- The foreign policy reasons for denying licences for exports and cooperation persist and have also undergone further development. This is a result, not least, of international cooperation on export controls. When the European Code of Conduct for Arms Exports was adopted in 1998, this gave Sweden a number of additional principles and criteria to take into account when considering whether to grant a licence. There have also been developments in the rules of international public law that have been significant for the defence equipment area.
- The development of practical routines has been determined by the adaptation of the Guidelines by the Government and the

ISP to contemporary foreign, security and defence policies and to the specific circumstances in each case. The inquiry notes, among other things, that in practice developments have entailed that weight is given not only to the identity of the intended recipient state but also to the areas of use for the equipment.

- The structure and language of the current Guidelines do not meet present requirements. The overlapping principles, absolute and conditional obstacles to exports, positive and negative presumptions concerning different countries and different types of equipment, add up to a combination that is extremely demanding for anyone wanting to understand which rules apply.

### *Proposed Guidelines*

#### Principles

Licences for exports and international cooperation involving defence equipment<sup>1</sup> will be granted when there are foreign and security policy, defence policy or industrial policy reasons for doing so and provided there is no conflict with the principles and objectives of Sweden's foreign policy or international obligations. This applies in particular when an application concerns an EU Member State, Norway, Switzerland, the United States or other states with which Sweden desires to strengthen its cooperation in the defence equipment area.

Sweden must fulfil its international obligations and undertakings in the area of export controls and must work internationally to promote effective export controls. When a licence application is examined, attention must be paid to any risk of the equipment being used for internal repression or of it being harmful to peace, security, stability or sustainable development.

When a licence application is examined, attention must be paid to the existence of any intergovernmental agreement that includes

---

<sup>1</sup> The term "defence equipment" refers to equipment listed in the Ordinance. Applications concerning the provision of technical assistance involving defence equipment abroad will be examined following the same regulations as for exports of defence equipment.

security of supply guarantees for the equipment in question or a clear connection with a previously approved supply of a system or subsystem. If this is the case a licence should be granted, provided that this does not conflict with Sweden's international obligations.

Cooperation agreements must give Sweden the possibility of consulting with the state or states concerned in the cooperation regarding exports to third countries of jointly produced equipment. In connection with such consultations, a balanced assessment will be made of the national interest of cooperation, demands for responsible export controls and the significance of the Swedish contribution to the coming into being of the equipment.

On the basis of the principles just stated, the following criteria must be applied when granting licences.

#### Criteria

A licence may only be granted if the intended recipient or co-operation partner is: a state; a central government agency; an approved company; an intergovernmental organisation that intends to use the equipment concerned in a peace-support operation; a legal person or individual who is acquiring the equipment concerned for a museum or similar non-military purpose.

A licence should not be granted if there is a clear risk that the equipment concerned may be used by a different end-user than the one indicated or re-exported without Sweden's consent. Before equipment leaves the country an end-user certificate or an own production declaration should be presented.

A licence must not be granted if the intended export or co-operation conflicts with an embargo decided on by the UN Security Council, the EU or the OSCE. Nor may a licence be granted if the equipment concerned is prohibited under international public law. International obligations relating to weapons of mass destruction and undertakings under multilateral export control regimes must be fulfilled.

A licence should not be granted if in the course of the past three years an EU Member State has denied the intended recipient an

essentially identical transaction with reference to the EU Code of Conduct on Arms Exports. Should there nevertheless be reasons to grant an export, Sweden must first consult with the Member State concerned and then explain the reasons why a licence application may be approved.

Account must be taken of respect for human rights in the intended recipient or cooperation state. A licence must not be granted if there is a clear risk of the equipment concerned being used for internal repression. Special caution must be exercised when the application concerns a state where serious violations of human rights have been established.

Account must be taken of consequences for peace, security and stability. A licence should not be granted if there is a clear risk of the intended recipient or cooperation state using the equipment concerned for purposes other than legitimate security and defence purposes. Special attention must be given in the assessment to any risk that the intended export may impair the security of any EU Member State or other friendly state.

Account must be taken of the behaviour of the intended recipient or cooperation state with regard to the international community. A licence must not be granted for a state that supports terrorism or international organised crime. Account must also be taken of whether the state in question respects international humanitarian law in armed conflicts, is committed to non-proliferation and other forms of international arms control and disarmament and reports to the UN Register of Conventional Arms.

Account must be taken of consequences for the economic and technical development of the intended recipient or cooperation country. A licence should not be granted if there is an obvious risk that the export or cooperation would seriously hamper sustainable development. The right of states to self-defence and potential participation in international peace-support operations must be taken into account at the same time.”



*Comments on more important proposals for change*

In the proposal, licences are not made conditional on any need on the part of the Swedish Armed Forces. It is a necessary condition for the continued ability of the defence industry in Sweden to re-structure and develop its expertise that the companies are also able to export products that the Swedish defence is compelled to reject on grounds of priority or does not intend to acquire. The inquiry also finds that because of defence equipment cooperation within the EU, it is neither meaningful nor even desirable to make licences conditional on specifically Swedish needs.

The criteria in the EU Code of Conduct have been integrated into the Swedish criteria. As the inquiry, after thorough deliberation, has chosen to integrate rather than replace criteria, the proposal contains new wordings in some areas. It is above all the operative provisions of the criteria in the Code that have been introduced into the Guidelines. Criteria found in the Code but not in the current Guidelines have been integrated, including the criteria concerning sustainable development and terrorism.

Industrial policy is given as a further reason for being able to grant a licence. This does not mean that employment or regional policy aspects are to be taken into account. There may, however, be reason to grant licences for the sake of promoting technological development in the defence industry, particularly in view of the defence industry's role in generating new technology. Numerous civilian products and technologies have been successfully spun off from the military industry.

The different presumptions for military equipment for combat and other military equipment have been replaced in the inquiry's proposal by the type of equipment-specific approach prescribed in the EU Code of Conduct. This approach entails that when an application is examined, not only is consideration given to the identity of the recipient country but a position is also taken on how the equipment concerned will be used by the end-user.

The provision that Sweden, in the event of the Government declaring the country neutral with respect to a conflict, must not export to the warring parties has been removed. This provision has never been used and in view of Sweden's commitment to European cooperation it is becoming less and less likely that it will be put to use in the foreseeable future. Even if the provision has been removed from the Guidelines, it retains its validity.

The proposal reflects the relevance of the rules of international public law. International public law contains prohibitions of use and other regulations against certain types of ammunition, incendiary weapons, mines and blinding laser weapons.

In the proposal, the Guidelines are divided into principles and criteria. The purpose is to give the Guidelines a simpler structure, which will also make it easier to discuss and refer to individual provisions. The intention is also to make it easier for members of the public to identify the considerations on which decisions are based. Just as is now the case, certain applications will be relatively easy to decide on, while others will require extensive examination and consultation with the Export Control Council.

The United States has been added to the group of countries for which there are in principle foreign, security and defence policy reasons for exports and cooperation. This is motivated by Sweden's substantial dependence on US technology and the aspiration to strengthen cooperation in the defence equipment area.

The fact that effective export controls in one country can be foiled by inadequate export controls in another country is underlined by pointing out that Sweden has a responsibility to work for effective export controls even outside the country's borders. This addition ties in with the inquiry's proposal in the section on organisation, concerning the possibilities of further coordinating and planning different assistance initiatives in the area (outreach).

The guidelines concerning "follow-on deliveries" and transfers within cooperation based on a state-to-state agreement are brought together in a new paragraph on security of supply. Given the increased importance of cooperation and exports as means of maintaining defence industry expertise, the need to be able to offer security of supply is expected to increase. Guarantees regarding security of supply must not, however, be an acceptable argument if exports or cooperation would conflict with international obligations.

The current guidelines concerning exports to third countries of products developed in cooperation, which are based on the feasibility of determining whether the product is Swedish or foreign in its identity, have been replaced by a guideline that assumes consultation with the states with which Sweden is cooperating. The reason for this is that at present there is no satisfactory method for determining the identity of products developed jointly with other countries. Future products will be multi-national.

The requirement that the Government confer with the Advisory Council on Foreign Affairs on "foreign affairs that are of major significance" is written into the Constitution. There is therefore no need to regulate this in the Guidelines.

#### *Agreement between the Act and the Guidelines*

The Guidelines are anchored in the Military Equipment Act (1992:1300), in that the first two conditions in the Guidelines are summarised by Section 1, second paragraph of the Act. The need to tie the Guidelines to the legislation arose as a result of the delegation of the examination of applications to agency level in 1996. In order to harmonise with the inquiry's proposal concerning the Guidelines, the relevant provision should be amended as follows:

#### *Present wording*

Licences under this Act may *only* be granted *for* security policy and defence policy reasons and provided there is no conflict with Sweden's foreign policy.

#### *Proposed wording*

Licences under this Act may be granted *when there are foreign and security policy, defence policy or industrial policy reasons for doing so and* provided there is no conflict with *the principles and objectives of* Sweden's foreign policy or *international obligations*.

When foreign and security policy is mentioned for the first time, the reference is to reasons to grant licences for individual countries. The purpose of adding "principles and objectives" is to clarify that at this point what is involved is not Sweden's foreign policy towards individual countries but rather values. The addition of the words "or international obligations" clarifies Sweden's duty to respect arms embargos, international public law and similar arrangements. The arguments for adding "industrial policy reasons" are presented above. The removal of the word "only" does not imply any change in the licence requirement.

## Extended control and clarification

In its review of the Swedish regulatory framework for export controls on military equipment, the inquiry has found that there is a need to extend official controls in certain respects and to clarify certain provisions. The following sections summarise proposals and deliberations regarding imports, provision of technical assistance abroad, and supplies and sales of hunting and competition firearms to other countries.

### *Licence requirement for imports of defence equipment*

The inquiry has considered the need to regulate imports of defence equipment and has found that a licence requirement for individuals and companies would help prevent undesired proliferation in the country and abroad. Exceptions should, however, be made for companies that are licensed to manufacture equipment of the type that the import concerns, companies that are to supply the imported equipment to companies licensed to manufacture such equipment, and equipment that is to be supplied to Swedish central government agencies other than public enterprises. Imports that come under regulations laid down in the Weapons Act should be exempt from the import licence requirement set forth in the Military Equipment Act.

The inquiry also proposes a reporting obligation for everyone who brings defence equipment into the country, including government agencies and companies with manufacturing licences. Such an obligation is motivated in view of the need for simpler and more reliable means of fulfilling Sweden's reporting commitments to the UN, the OSCE and the Wassenaar Arrangement. The ISP should be authorised to issue detailed regulations concerning the types of equipment that must be reported.

### *Licence requirement for provision of technical assistance abroad*

The inquiry proposes the introduction of a licence requirement for provision of technical assistance involving defence equipment abroad. At present the ISP has no formal means of preventing technical assistance from being provided in a country that is not acceptable as a recipient of defence equipment, assuming the company

concerned does not apply for a licence to export equipment for which a licence is required, or information covered by defence secrecy provisions that is needed to be able to carry out the measure concerned.

The proposed definition of technical assistance is "any technical support involving defence equipment related to repairs, development, manufacture, assembly, testing or maintenance or any other technical service, and that may take forms such as instructions, transfers of working knowledge and skills or consulting services". Certain exceptions from the licence requirement are justified and will be defined in the Ordinance. The ISP may issue export licences that include technical assistance.

*Licences to supply firearms should only be granted under the Weapons Act*

The provisions in Section 4 of the Military Equipment Ordinance that allow dealers in hunting and competition firearms that constitute military equipment to hold licences under both the Military Equipment Act and the Weapons Act should be amended. Mr Olof Egerstedt, who has assisted the Ministry of Justice in an inquiry on the Weapons Act, proposes that licences should only be granted under the Weapons Act (Ju 2003:U). The inquiry concurs with this view.

*The Swedish Police should examine applications for supplies of firearms to all countries*

The inquiry proposes that the authority of the Swedish Police to examine applications to supply hunting and competition firearms that constitute military equipment to other countries should be expanded from the OECD area to the entire world. The arguments in favour of these wider powers are positive experiences and the fact that the police are in a better position to assess individuals and companies without manufacturing licences, which are the main source of this type of application. Should an application concern the supply of 30 or more weapons to someone outside the EU, the police will be required to obtain an opinion from the ISP.

*Only certain government agencies should be exempted from the licence requirement for supplies*

Section 4 of the Military Equipment Act exempts Swedish government agencies that are not public enterprises from the general rule requiring a licence for supplies. This means that all such agencies, regardless of their field of activities, can freely sell equipment in Sweden to someone here in this country. The inquiry recommends restricting the exemption to agencies for which this can be considered justified and specifying these agencies in the Ordinance.

### **Self-control in the defence industry**

The inquiry supports the endeavours of the ISP and the defence industry to further simplify the processing of routine applications. It is considered that simplifying the process for companies that have reached the requisite level of knowledge will enable the ISP to free up staff resources for difficult cases and activities that are more productive in control terms, such as international cooperation, education and training measures and visits to companies and to end-users abroad.

The sections below summarise proposals that are expected to increase the prospects of further processing simplifications, without thereby renouncing control over the export activities of the defence industry or hindering the examination of recipient or cooperation countries in accordance with the Guidelines.

#### *Three types of export licence*

The regulatory framework contains no provisions on how an export licence must be formulated. However, there are regulations concerning the information an application must contain and an established procedure that an end-user certificate should be presented prior to export. All export licences for military equipment issued by the ISP today are individual licences that allow a defined delivery (type of equipment and quantity) to a specified recipient and end-user. As the need has arisen, the Inspectorate has adapted the individual licence to the development of international cooperation projects and a number of different varieties now exist.

One variant of the individual licence is termed a "project licence", which can be valid for a longer period and allow repeated deliveries that are needed for implementation of an extensive transaction or an approved cooperation project. The exact scope and value of the export do not need to be stated but are reported to the ISP on an annual basis. As a result of Sweden's accession to the FA/LoI agreement, the ISP will be able to issue "global licences", which resemble project licences and are defined as the only licence needed for transferring equipment within the framework of a cooperation project, with no limits on quantities and value.

For dual-use goods, the ISP, in accordance with EU regulations, issues three different licences: an individual licence, which allows the export of a specified product to a defined recipient in a certain country; a general licence, which allows the repeated export of listed products to defined countries; and a global licence, which allows unlimited exports to civilian buyers for civilian end use by an exporter making frequent exports to defined countries. A global licence presupposes a certain level of knowledge on the part of the exporter, which is normally checked by the ISP by means of a visit.

In view of the above, the inquiry proposes that the military equipment legislation should mention three types of export licence: individual, global and general.

The individual licence should be a possible option both for single transactions and for larger export transactions for which there is an approved cooperation agreement. The "project licence" will remain a variant of the individual licence, like the "global licence" for FA/LoI projects. A general licence should be a possible option for certain intended exports for which an end-user certificate if not now required, for example, repairs or replacement, or temporary exports of equipment. The global licence will presumably be used to a very limited extent, but could probably be used in certain situations in a similar way as for dual-use goods.

In the view of the inquiry, individual licences of the project licence type as well as general and global licences should only be issued to defence industry companies with good internal routines and ability to report their exports and imports. For this purpose, the Inspectorate should introduce a quality assurance process, which would include as two of its components visits to companies and education/training of the companies' personnel. It is proposed that the ISP should be authorised to issue detailed regulations for the different licences.

*Tender notification exemptions for the EU, Norway, Switzerland and the United States*

In Sweden companies and government agencies are under an obligation to notify the ISP when they intend to submit a tender for supplies of defence equipment. This must be done before submitting a binding tender. The notification obligation makes it possible to forestall a transaction with an unacceptable country before the company applies for an export licence. Given that the ISP seldom prevents a tender and that the inquiry proposes to single out certain countries in the Guidelines, an exemption from this obligation is proposed in cases concerning supplies of equipment and provision of technical assistance within the EU and to Norway, Switzerland and the United States.

*Obligation to report on marketing abroad will be adapted as necessary*

No licence is required to market defence equipment abroad, but anyone who does so is obliged to report on marketing activities on a quarterly basis. Marketing reports enable the ISP to discover at an early stage when companies are marketing products in a country for which an export licence would probably not be granted. In the inquiry's view, the possibility should be considered of introducing flexibility regarding the intervals at which reports are required. For certain companies each quarter may continue to be a suitable interval, while for others submitting data once or twice a year is probably often enough. Greater flexibility will enable the ISP to adapt the companies' reports to the needs of both the Inspectorate and the individual company.

**Raising the maximum penalty for a gross offence**

The inquiry proposes an increase of two years in the maximum prison sentence for a gross offence under the Military Equipment Act, from 4 years to 6 years. An increase is motivated by the consideration that the maximum penalty for a gross offence relating to supply, manufacture, foreign cooperation, provision of education or training with a military orientation or technical assistance should correspond to the maximum penalty for gross smuggling of military equipment, which is six years and is imposed under the



Smuggling of Goods Act. In the view of the inquiry, unlawful manufacture can be at least as punishable as unlawful export.

### **Costs and consequences**

The inquiry's assessment is that the proposals are cost-neutral for the state. On the one hand, the proposals concerning imports and technical assistance will entail a certain amount of extra work for the ISP. On the other hand, the proposals on extending self-control by the defence industry are expected to reduce the Inspectorate's work on routine cases. The increasing international cooperation by the ISP will drive costs irrespective of the inquiry's proposals. For the defence industry, the proposals are expected to have a cost-saving effect overall. The extra work involved in applying for licences to provide technical assistance and reporting some imports will be offset by other factors, notably the exemption from notifying the ISP of intentions to tender for business in the EU and with Norway, Switzerland and the United States.

# Akronymlista

|         |   |
|---------|---|
| COARM   | Conventional Arms Export Working Party                    |
| DTSI    | Defense Trade Security Initiative                         |
| EKR     | Exportkontrollrådet                                       |
| ESDP    | EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik            |
| EU      | Europeiska unionen  |
| FA/LOI  | Framework Agreement/Letter of Intent                      |
| FN      | Förenta nationerna  |
| GUSP    | EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik             |
| ISP     | Inspektionen för strategiska produkter                    |
| ITAR    | International Traffic in Arms Regulations                 |
| KRUT    | KRigsmaterielUTredningen                                  |
| KS      | Krigsmateriel för strid                                   |
| NATO    | North Atlantic Treaty Organization                        |
| OECD    | Organization for Economic Co-operation and Development    |
| OSSE    | Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa        |
| PDA     | Produkter med dubbla användningsområden                   |
| PFF     | Partnerskap för fred                                      |
| SOU     | Statens offentliga utredningar                            |
| UD      | Utrikesdepartementet                                      |
| UD-ESEK | Utrikesdepartementets enhet för strategisk exportkontroll |
| ÖK      | Övrig krigsmateriel                                       |

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1300) om krigsmateriel<sup>1</sup>

*dels* att rubriken till lagen samt 1–6, 8–12, 17, 19, 22, 24, 26 och 27 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 6 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det skall införas två nya paragrafer, 6 a och 24 a §§ samt en ny rubrik närmast före 6 a §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Lag om krigsmateriel**

**Lag om försvarsmateriel**

Denna lag *har avseende på vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel* som enligt regeringens föreskrifter utgör *krigsmateriel*.

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

1 §

Denna lag *tillämpas på materiel* som enligt regeringens föreskrifter utgör *försvarsmateriel* samt *på lämnande av tekniskt bistånd*.

Tillstånd enligt denna lag får lämnas om det finns *utrikes- och säkerhets-, försvars- eller näringspolitiska* skäl för det och det inte strider mot *principerna och målen* för Sveriges utrikespolitik *eller mot internationella förpliktelser*.

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1997:689.

## 2 §

I denna lag förstås med  
*tillverkning*: framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör *krigsmateriel*,  
*tillhandahållande*: försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling,  
*tillverkningsrätt*: varje rätt att tillverka *krigsmateriel*.

I denna lag förstås med  
*tillverkning*: framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör *försvarsmateriel*,  
*tillhandahållande*: försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling,  
*tillverkningsrätt*: varje rätt att tillverka *försvarsmateriel*,  
*tekniskt bistånd*: allt tekniskt stöd avseende *försvarsmateriel* som har samband med reparation, utveckling, tillverkning, montering, testning, underhåll eller någon annan teknisk tjänst och som kan anta sådana former som utbildning, överföring av kunskaper och färdigheter eller konsulttjänster.

## 3 §

*Krigsmateriel* får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverkarens eget bruk,

*Försvarsmateriel* får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

2. tillverkning av enstaka skjutvapen,

3. tillverkning av ammunition för tillverkarens eget bruk eller åt annan enskild eller sammanslutning för jakt eller målskytte,

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

Bestämmelsen i första stycket gäller inte för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk.

4. årlig tillverkning för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som *försvarsmateriel*.

#### 4 §

Verksamhet som avser tillhandahållande av *krigsmateriel*, uppfinningar rörande *krigsmateriel* och metoder för framställning av sådan materiel får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska eller stadigvarande vistas här får sådan verksamhet utan tillstånd.

*Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk.*

Tillstånd enligt första eller andra stycket behövs inte för verksamhet som avser tillhandahållande av *krigsmateriel* till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka *krigsmateriel* av det slag tillhandahållandet gäller. Inte heller behöver innehavare av tillverkningstillstånd ha tillstånd enligt första eller andra stycket, om verksamheten avser tillhandahållande av *krigsmateriel* som tillhör tillståndshavaren och som finns inom

Verksamhet som avser tillhandahållande av *försvarsmateriel*, uppfinningar rörande *försvarsmateriel* och metoder för framställning av sådan materiel får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska företag samt den som är bosatt inte heller utom landet bedriva

Tillstånd enligt första eller andra stycket behövs inte för verksamhet som avser tillhandahållande av *försvarsmateriel* till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka *försvarsmateriel* av det slag tillhandahållandet gäller. Inte heller behöver innehavare av tillverkningstillstånd ha tillstånd enligt första eller andra stycket, om verksamheten avser tillhandahållande av *försvarsmateriel* som tillhör tillståndshavaren och som finns inom

landet eller tillhandahållande av uppfinning eller metod för framställning av *krigsmateriel* till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka *krigsmateriel* av det slag tillhandahållandet gäller.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

landet eller tillhandahållande av uppfinning eller metod för framställning av *försvarsmateriel* till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka *försvarsmateriel* av det slag tillhandahållandet gäller.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om *statliga myndigheter samt i fråga* om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

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

#### 5 §

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

## Utförsel

## Utförsel och lämnande av tekniskt bistånd

## 6 §

*Krigsmateriel* får inte föras ut ur landet utan tillstånd, om inte annat följer av denna lag eller annan författning. I fråga om programvara likställs med utförsel överföring till utlandet genom telekommunikation eller på annat liknande sätt.

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

*Tillstånd enligt första stycket kan vara individuellt, globalt eller generellt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana tillstånd. När det gäller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.*

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

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

*Införsel**6 a §*

*Företag eller enskilda får inte utan tillstånd föra in försvarsmateriel i landet.*

*Tillstånd enligt första stycket behövs inte för*

*1. företag som innehar tillverkningsstillstånd för försvarsmateriel av det slag införseln gäller,*

*2. företag som skall tillhandahålla den införda försvarsmaterielen till företag med tillverkningsstillstånd för sådan materiel,*

*3. försvarsmateriel som skall tillhandahållas till svenska statliga myndigheter som inte är affärsverk.*

*Tillstånd enligt första stycket behövs inte för handeldvapen eller delar därtill, om införseln regleras genom föreskrifter i vapenlagen (1996:67).*

*8 §*

Avtal med någon utom landet om att gemensamt med denne eller för hans räkning utveckla *krigsmateriel* eller metod för framställning av sådan materiel eller om att gemensamt tillverka *krigsmateriel* får inte ingås här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet ingå sådant avtal utan tillstånd.

Avtal med någon utom landet om att gemensamt med denne eller för hans räkning utveckla *försvarsmateriel* eller metod för framställning av sådan materiel eller om att gemensamt tillverka *försvarsmateriel* får inte ingås här i landet utan tillstånd.



## 9 §

Avtal om tillägg till eller ändring av avtal av det slag som kräver tillstånd enligt 7 eller 8 § får inte ingås utan tillstånd, om tillägget eller ändringen avser

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

## 10 §

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

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

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

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

## 11 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet skall, i den ordning regeringen föreskriver, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

1. om den marknadsföring av *krigsmateriel* som bedrivs i utlandet,
1. om den marknadsföring av *försvarsmateriel* som bedrivs i utlandet,
2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 7 eller 8 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om redovisningskyldighet och om undantag från denna. Inspektionen för strategiska produkter får i det enskilda fallet medge undantag från sådan redovisningskyldighet.

## 12 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet skall underätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

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

2. upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt som avses i 7 §, eller

3. tillverkning eller utveckling av *krigsmateriel* eller metod för framställning av *krigsmateriel* som avses i 8 §. 3. tillverkning eller utveckling av *försvarsmateriel* eller metod för framställning av *försvarsmateriel* som avses i 8 §.

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

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

## 17 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § liksom svensk statlig myndighet som bedriver motsvarande verksamhet utan att behöva tillstånd skall, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av *krigsmateriel*.

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § liksom svensk statlig myndighet som bedriver motsvarande verksamhet utan att behöva tillstånd skall, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av *försvarsmateriel*.

## 19 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § skall, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar, till Inspektionen för strategiska produkter lämna deklARATION på heder och samvete rörande den verksamhet för vilken tillstånd har meddelats.

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

Regeringen får meddela föreskrifter om att Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om att

1. den som har tillstånd enligt 6 § skall lämna uppgifter om *krigsmateriel* som förts ut ur landet,

2. den som har tillstånd enligt 7 eller 8 § skall lämna uppgifter om ingångna avtal,

1. den som har tillstånd enligt 6 § skall lämna uppgifter om *försvarsmateriel* som förts ut ur landet,

2. den som har tillstånd enligt 7 eller 8 § skall lämna uppgifter om ingångna avtal,

3. den som för in *försvarsmateriel* till Sverige skall lämna uppgifter om *införseln*.

22 §<sup>2</sup>

För att täcka statens kostnader för Inspektionen för strategiska produkter skall den som har tillstånd att tillverka *krigsmateriel* enligt denna lag eller den som tillverkar produkter som omfattas av inspektionens tillsyn enligt 12 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd årligen betala en avgift, om det fakturerade värdet av tillverkarens sålda produkter av dessa slag under året överstiger 2 500 000 kr. Inspektionen bestämmer av-

För att täcka statens kostnader för Inspektionen för strategiska produkter skall den som har tillstånd att tillverka *försvarsmateriel* enligt denna lag eller den som tillverkar produkter som omfattas av inspektionens tillsyn enligt 12 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd årligen betala en avgift, om det fakturerade värdet av tillverkarens sålda produkter av dessa slag under året överstiger 2 500 000 kr. Inspektionen bestämmer av-

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2000:1066.

giften efter ett för samtliga avgiftsskyldiga lika förhållande till det fakturerade värdet.

giften efter ett för samtliga avgiftsskyldiga lika förhållande till det fakturerade värdet.

24 §<sup>3</sup>

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

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

## 24 a §

*Den som bryter mot 6 § såvitt avser krav på tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd döms,*

*1. om gärningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år,*

*2. om gärningen har skett av oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*Den som uppsåtligen genom vilseledande förmår Inspektionen för strategiska produkter eller regeringen att lämna sådant tillstånd som avses i första stycket och därigenom föranleder att tekniskt bistånd lämnas utanför landet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*I ringa fall skall inte dömas till ansvar.*

## 26 §

Om brott enligt 25 § har begåtts uppsåtligen och det är att bedöma som grovt skall dömas till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brott enligt 24 a eller 25 § har begåtts uppsåtligen och det är att bedöma som grovt skall dömas till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2000:1248.

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

#### 27 §

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

1. underlåter att lämna underrättelse enligt 12 § eller att lämna uppgifter enligt 17 §,

2. underlåter att göra sådan anmälan som avses i 21 §,

3. i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

3. i annat fall än som avses i 24 a, 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

4. åsidosätter ett villkor eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den

## 2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel

Härigenom förskrivs i fråga om förordningen (1992:1303) om krigsmateriel<sup>4</sup>

*dels* att bilagan till förordningen skall upphöra att gälla,

*dels* att rubriken till förordningen samt 1, 3–9, 11, 15–18, 20–25, 27 och 28 §§ samt rubriken närmast före 15 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen skall införas två nya bilagor, fyra nya paragrafer, 4 a §, 4 b §, 8 a § och 23 a §, samt närmast före 4 b § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Förordning om krigsmateriel**

**Förordning om  
försvarsmateriel**

1 §

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel tillämpas på sådan materiel som är upptagen i bilagan till denna förordning. Materielen delas in i krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel.

Lagen (1992:1300) om försvarsmateriel tillämpas på materiel som är upptagen i bilaga 1<sup>5</sup> till denna förordning samt på lämnande av tekniskt bistånd.

3 §

Tillstånd enligt 3 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel behövs inte för

Tillstånd enligt 3 § lagen (1992:1300) om försvarsmateriel behövs inte för

1. ändring eller ombyggnad av handeldvapen som inte är helautomatiska eller för tillverkning av enstaka sådana vapen,

<sup>4</sup> Förordningen omtryckt 1997:690.

<sup>5</sup> Innehåller EU:s gemensamma militära förteckning (utrustning som omfattas av Europeiska unionens uppförandekod för vapenexport) antagen av rådet den 17 november 2003 (som uppdaterar och ersätter den gemensamma förteckningen över militär utrustning som omfattas av EU:s uppförandekod för vapenexport antagen av rådet den 13 juni 2000) (2003/C 314/01).

2. *laddning* av ammunition för eget bruk för den som enligt vapenlagen (1996:67) är berättigad att inneha jakt- eller sportskyttevapen,

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

2. *tillverkning* av ammunition för eget bruk eller åt annan enskild eller sammanslutning för jakt eller målskytte,

3. årlig tillverkning av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som *försvarsmateriel* och som behövs för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål.

*Bestämmelser om tillstånd för tillverkning av ammunition finns också i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.*

#### 4 §

Tillstånd enligt 4 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* behövs inte för handeldvapen eller delar därtill, om handeln regleras genom föreskrifter i vapenlagen (1996:67).

Tillstånd enligt 4 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* behövs inte för handeldvapen eller delar därtill, om handeln regleras genom föreskrifter i vapenlagen (1996:67).

#### 4 a §

*Bestämmelser om tillstånd i 4 § första och andra stycket lagen (1992:1300) om försvarsmateriel gäller inte Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket.*

*Utförelsetillstånd**4 b §*

*Inspektionen för strategiska produkter får meddela föreskrifter om individuella, globala och generella tillstånd enligt 6 § andra stycket lagen (1992:1300) om försvarsmateriel.*

*Kravet på tillstånd enligt 6 § första stycket lagen (1992:1300) om försvarsmateriel för lämnande av tekniskt bistånd utanför landet gäller inte*

*1. när det tekniska biståndet består av överföring av uppgifter som är allmänt tillgängliga eller utgör grundläggande vetenskaplig forskning,*

*2. när det tekniska biståndet lämnas muntligt och inte hänför sig till sådan materiel som omfattas av bilaga 1 till denna förordning, eller*

*3. när det tekniska biståndet lämnas av svenska myndigheter inom internationella samarbeten beträffande forskning om skydd och motmedel mot massförstörelsevapen.*

*5 §*

*Ansökan om tillstånd att tillverka krigsmateriel enligt 3 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel skall innehålla uppgift om*

*1. den sökandes namn, medborgarskap, yrke och hemvist och, i fråga om bolag, firma och registreringsbevis samt för handelsbolag och aktiebolag uppgift om ägarförhållandena vid ansöknings-tillfället,*

*Ansökan om tillstånd att tillverka försvarsmateriel enligt 3 § lagen (1992:1300) om försvarsmateriel skall innehålla uppgift om*



2. det eller de slag av *krigsmateriel* som den sökande avser att tillverka, och  
 3. den plats där tillverkningen avses äga rum.
2. det eller de slag av *försvarsmateriel* som den sökande avser att tillverka, och  
 3. den plats där tillverkningen avses äga rum.

## 6 §

Ansökan om tillstånd till verksamhet som avser tillhandahållande av *krigsmateriel*, uppfinningar som rör *krigsmateriel* och metoder för framställning av sådan materiel enligt 4 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall innehålla uppgift om

Ansökan om tillstånd till verksamhet som avser tillhandahållande av *försvarsmateriel*, uppfinningar som rör *försvarsmateriel* och metoder för framställning av sådan materiel enligt 4 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall innehålla uppgift om

1. den sökandes namn, medborgarskap, yrke och hemvist och, i fråga om bolag, firma och registreringsbevis samt för handelsbolag och aktiebolag uppgifter om ägarförhållandena vid ansöknings-tillfället,

2. det slag av *krigsmateriel*, uppfinning som rör *krigsmateriel* eller metoder för framställning av sådan materiel som skall omfattas av den sökandes verksamhet, och

2. det slag av *försvarsmateriel*, uppfinning som rör *försvarsmateriel* eller metoder för framställning av sådan materiel som skall omfattas av den sökandes verksamhet, och

3. den eller dem som den sökande ämnar företräda.

## 7 §

Ansökan om tillstånd att till någon i utlandet tillhandahålla där befintlig *krigsmateriel*, uppfinningar som rör *krigsmateriel* eller metoder för framställning av sådan materiel enligt 5 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall innehålla uppgift om

Ansökan om tillstånd att till någon i utlandet tillhandahålla där befintlig *försvarsmateriel*, uppfinningar som rör *försvarsmateriel* eller metoder för framställning av sådan materiel enligt 5 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall innehålla uppgift om

1. den sökandes namn, medborgarskap, yrke och hemvist,
2. materielens, uppfinningens eller metodens art och värde,
3. vem som har gjort materielen, uppfinningen eller metoden tillgänglig i utlandet,
4. köpare eller någon annan mottagare,
5. slutanvändare av tillhandahållen *krigsmateriel*, och
5. slutanvändare av tillhandahållen *försvarsmateriel*, och
6. avsedd tidpunkt för tillhandahållandet.

## 8 §

Ansökan om utförsel enligt 6 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall innehålla uppgift om

Ansökan om utförsel av *försvarsmateriel* enligt 6 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall innehålla uppgift om

1. den sökandes namn och hemvist,
2. materielens slag, mängd och värde,
3. köpare, mottagare och slutanvändare,
4. anledningen till utförseln, och
5. begärd giltighetstid för utförseltillstånd och avsedd tidpunkt för utförseln.

*Vad som angetts i första stycket gäller också i tillämpliga delar vid en ansökan om lämnande av tekniskt bistånd utanför landet enligt 6 § lagen (1992:1300) om försvarsmateriel.*

## 8 a §

*Ansökan om införsel av försvarsmateriel enligt 6 a § lagen (1992:1300) om försvarsmateriel skall innehålla uppgift om*

1. den sökandes namn och hemvist,
2. materielens slag, mängd och värde,
3. köpare, mottagare och slutanvändare,
4. anledningen till införseln, och
5. begärd giltighetstid för

*införseltillstånd och avsedd tidpunkt för införseln.*

## 9 §

En enskild person får för personligt bruk vid utresa från Sverige utan tillstånd enligt lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* föra med sig handeldvapen och ammunition till vapnet, om personen enligt vapenlagen (1996:67) är berättigad att inneha vapnet här i landet och vapnet skall återinföras.

Ytterligare bestämmelser om finns i vapenlagen.

En enskild person får för personligt bruk vid utresa från Sverige utan tillstånd enligt lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* föra med sig handeldvapen och ammunition till vapnet, om personen enligt vapenlagen (1996:67) är berättigad att inneha vapnet här i landet och vapnet skall återinföras.

utförsel av handeldvapen m.m.

11 §<sup>6</sup>

Polismyndigheten prövar frågor om utförsel av sådana handeldvapen och delar till dem som utgör *övrig krigsmateriel* och i förekommande fall tillhörande ammunition, om den sökande är berättigad att inneha vapnet här i landet enligt vapenlagen(1996:67) och

1. vill föra ut vapnet vid flyttning till utlandet,

2. vill föra ut vapnet för användning vid jakt, tävling eller övning utomlands, om vapnet skall återinföras,

3. vill överföra vapnet till en enskild person eller vapenhandlare i *ett land som är medlem i OECD*,

Polismyndigheten prövar frågor om utförsel av sådana handeldvapen och delar till dem som utgör *försvarsmateriel* och i förekommande fall tillhörande ammunition, om den sökande är berättigad att inneha vapnet här i landet enligt vapenlagen(1996:67) och

3. vill överföra vapnet till en enskild person eller vapenhandlare i *utlandet*,

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1999:257.

4. vill föra ut vapnet eller delar av det för reparation, översyn eller någon annan liknande åtgärd, om materielen skall återinföras, eller

5. vill återutföra vapnet eller delar av det efter reparation, översyn eller någon annan liknande åtgärd, om utförseln skall ske till en mottagare i det land som vapnet eller delarna förts in från.

Utförsel av handeldvapen till en enskild person enligt 3 får medges endast om den sökande kan visa att mottagaren är berättigad att inneha vapnet i det land dit utförseln skall ske.

Utförsel av handeldvapen till en enskild person enligt 3 får medges endast om den sökande kan visa att mottagaren är berättigad att inneha vapnet i det land dit utförseln skall ske.

*Om utförseln avser ett land utanför EU och överstiger 30 handeldvapen skall ett yttrande från Inspektionen för strategiska produkter inhämtas före beslut.*

Första stycket gäller dock inte om sökandens rätt att inneha vapnet grundas på 3 eller 4 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel*.

Första stycket gäller dock inte om sökandens rätt att inneha vapnet grundas på 3 eller 4 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel*.

#### **Anmälan till Tullverket om utförsel av *krigsmateriel***

#### **Anmälan till Tullverket om utförsel av *försvarsmateriel***

#### 15 §<sup>7</sup>

Utförsel av *krigsmateriel* som inte omfattas av föreskrifterna i 9, 11 eller 14 § skall anmälas till Tullverket under helgfri måndag-fredag och senast 48 timmar innan utförseln är planerad att genomföras. Den del av tidsfristen som infaller under lördag, söndag eller annan helgdag skall inte räknas in i fristen.

Tullverket får *i enskilda fall*

Utförsel av *försvarsmateriel* som inte omfattas av föreskrifterna i 9, 11 eller 14 § skall anmälas till Tullverket under helgfri måndag-fredag och senast 48 timmar innan utförseln är planerad att genomföras. Den del av tidsfristen som infaller under lördag, söndag eller annan helgdag skall inte räknas in i fristen.

Tullverket får *meddela*

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2001:506.

*medge* undantag från första stycket, *om det finns särskilda skäl för det.*

## 16 §

Sådan redovisning som avses i 11 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall innehålla uppgift om i vilka länder utanför Sverige det bedrivs marknadsföring, vilka bestämda mottagare marknadsföringen riktar sig till och vilken materiel marknadsföringen avser.

Redovisningen skall avse varje kalenderkvartal och lämnas till Inspektionen för strategiska produkter senast en månad efter kvartalets slut.

Sådan redovisning som avses i 11 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall innehålla uppgift om i vilka länder utanför Sverige det bedrivs marknadsföring, vilka bestämda mottagare marknadsföringen riktar sig till och vilken materiel marknadsföringen avser.

Redovisningen skall avse varje kalenderkvartal och lämnas till Inspektionen för strategiska produkter senast en månad efter kvartalets slut, *såvitt inte inspektionen föreskriver annat i det enskilda fallet.*

## 17 §

Underrättelser som avses i 12 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall lämnas senast fyra veckor innan anbudet avges eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtalet ingås, om inte Inspektionen för strategiska produkter i det enskilda fallet medger undantag från denna föreskrift.

Underrättelser som avses i 12 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall lämnas senast fyra veckor innan anbudet avges eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtalet ingås, om inte Inspektionen för strategiska produkter i det enskilda fallet medger undantag från denna föreskrift.

Underrättelsen skall innehålla uppgift om

1. namn och hemvist i fråga om anbudstagaren eller den med vilken man avser att ingå avtal, och
2. materielens slag, mängd och uppskattade värde.

*Underrättelse behöver inte lämnas, om anbudet eller ingåendet av avtalet om tillhandahållande av försvarsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd avser någon inom EU eller Norge, Schweiz eller USA.*

## 18 §

Underrättelse enligt 12 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* behöver inte lämnas, om anbudet eller avtalet uteslutande avser försäljning eller annat tillhandahållande till en tidigare köpare eller mottagare i ett visst land av reservdelar, komponenter eller utrustning till *krigsmateriel* i det fall utförelsetillstånd har meddelats för *krigsmaterielen* eller reservdelar, komponenter eller annan utrustning till *krigsmaterielen* under de senaste tre åren.

Underrättelse enligt 12 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* behöver inte lämnas, om anbudet eller avtalet uteslutande avser försäljning eller annat tillhandahållande till en tidigare köpare eller mottagare i ett visst land av reservdelar, komponenter eller utrustning till *försvarsmateriel* i det fall utförelsetillstånd har meddelats för *försvarsmaterielen* eller reservdelar, komponenter eller annan utrustning till *försvarsmaterielen* under de senaste tre åren.

*Vad som anges i första stycket gäller också anbud eller avtal om lämnande av ytterligare tekniskt bistånd om sådant tillstånd meddelats de senaste tre åren.*

## 20 §

Uppgifter som avses i 21 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* om ändring i förhållanden som tagits upp i en tillståndsansökan skall anmälas till Inspektionen för strategiska produkter inom en månad efter det att tillståndshavaren fått

Uppgifter som avses i 21 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* om ändring i förhållanden som tagits upp i en tillståndsansökan skall anmälas till Inspektionen för strategiska produkter inom en månad efter det att tillståndshavaren fått

kännedom om att förhållandena ändrats.

Om ändringen innebär att tillverkning eller verksamhet som avser tillhandahållande av *krigsmateriel* har upphört, skall anmälan göras senast den 31 december det kalenderår då verksamheten har upphört.

Om tillståndet avser tillverkning av kemiska produkter, skall ändringar i verksamheten som planeras anmälas till inspektionen senast 210 dagar innan de genomförs.

kännedom om att förhållandena ändrats.

Om ändringen innebär att tillverkning eller verksamhet som avser tillhandahållande av *försvarsmateriel* har upphört, skall anmälan göras senast den 31 december det kalenderår då verksamheten har upphört.

#### 21 §<sup>8</sup>

Deklarationer enligt 19 § första stycket lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall avse fakturerad och levererad *krigsmateriel*.

Deklarationen skall innehålla uppgift om materielen

1. slag och kvantitet, och
2. fakturerade värde.

I förekommande fall skall deklARATIONEN också innehålla uppgift om

1. det tillstånd till utförsel eller tillhandahållande enligt 6 § och 4 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* som leveranserna hänför sig till, och

2. slutligt mottagarland.

Deklarationer enligt 19 § första stycket lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall avse fakturerad och levererad *försvarsmateriel*.

1. det tillstånd till utförsel eller tillhandahållande enligt 6 § och 4 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* som leveranserna hänför sig till, och

#### 22 §<sup>9</sup>

Deklarationer som avses i 21 § skall ges in till Inspektionen för strategiska produkter

1. av tillståndshavare enligt 3 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* inom en månad efter varje avslutat kalenderhalvår, och

1. av tillståndshavare enligt 3 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* inom en månad efter varje avslutat kalenderhalvår, och

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2000:64.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2000:64.

2. av tillståndshavare enligt 4 § lagen om *krigsmateriel* årligen senast den 31 januari och avse verksamheten föregående år.

En tillståndshavare som inte utnyttjat sitt tillstånd under ett helt kalenderår skall anmäla detta till Inspektionen för strategiska produkter senast den 31 januari följande år.

Deklarationer enligt första stycket skall lämnas på en blankett som Inspektionen för strategiska produkter tillhandahåller.

2. av tillståndshavare enligt 4 § lagen om *försvarsmateriel* årligen senast den 31 januari och avse verksamheten föregående år.

### 23 §

Den som har tillstånd enligt 7 eller 8 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall lämna uppgift till Inspektionen för strategiska produkter om upplåten rätt att utomlands tillverka *krigsmateriel* eller om ingånget avtal om samarbete med någon i utlandet.

Uppgifterna skall redovisa vad avtalen avser, om de fortfarande är i kraft, om tillverkning eller utveckling enligt något sådant avtal alltjämt förekommer och hur samarbetet bedrivs.

Uppgifterna skall lämnas årligen senast den 31 januari och avse förhållandena den 31 december föregående år.

Den som har tillstånd enligt 7 eller 8 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall lämna uppgift till Inspektionen för strategiska produkter om upplåten rätt att utomlands tillverka *försvarsmateriel* eller om ingånget avtal om samarbete med någon i utlandet.

### 23 a §

*Den som för in försvarsmateriel i landet skall lämna uppgift om detta till Inspektionen för strategiska produkter.*

*Uppgifterna skall lämnas senast den 31 januari på en blankett som Inspektionen för strategiska produkter tillhandahåller och avse införsel under föregående kalenderår.*

*Inspektionen för strategiska produkter får meddela ytterligare*



*föreskrifter om infördrande av  
uppgifter om införsel.*

## 24 §

Den som enligt 17 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* är skyldig att lämna uppgift till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av *krigsmateriel* skall lämna uppgift om

1. det utländska rättssubjektets namn och adress,
2. var det utländska rättssubjektet bedriver sin verksamhet,
3. hur stor del av det utländska rättssubjektet som ägs av det svenska rättssubjektet, och
4. vilken art av verksamhet i fråga om *krigsmateriel* som det utländska rättssubjektet bedriver.

Uppgifterna skall lämnas årligen senast den 31 januari och avse förhållandena den 31 december föregående år.

## 25 §

En deklaration enligt 19 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* skall ges in till Inspektionen för strategiska produkter av den som

1. producerar, bereder, förbrukar, förvärvar, avyttrar eller lagrar ämnen som avses i *bilagan avsnitt C*, eller
2. under föregående kalenderår producerat, berett, förbrukat, förvärvat, avyttrat eller lagrat sådana ämnen.

En deklaration enligt 19 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* skall ges in till Inspektionen för strategiska produkter av den som

1. producerar, bereder, förbrukar, förvärvar, avyttrar eller lagrar ämnen som avses i *bilaga 2*,<sup>10</sup> eller

<sup>10</sup> Innehåller avsnitt C i bilagan till den nuvarande förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Detta gäller även sammansatta kemiska produkter, blandningar, formuleringar eller dylikt som innehåller något av de ämnen som är upptagna i *bilagan avsnitt C*.

Med att producera avses också att ämnet framställts som en mellanprodukt i en process eller att ämnet uppstått som en samprodukt, biprodukt eller förorening i en process.

Deklarationsskyldigheten enligt första stycket omfattar inte den som årligen tillverkar högst 100 gram av sådana kemiska produkter för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål.

### 27 §<sup>11</sup>

Deklarationer som avses i 26 § skall innehålla uppgifter om

1. företagets namn, adress och antal anläggningar inom företaget,  
2. varje enskild anläggnings namn, adress, ägare eller bolag som driver den, exakta läge och antal produktionsenheter inom anläggningen,

3. varje produktionsenhets exakta läge,

4. detaljerade tekniska beskrivningar av anläggningen, inklusive detaljerade ritningar och förteckningar över utrustning,

5. huvudsaklig verksamhet vid varje anläggning och dess enheter,

6. för varje ämne som finns i *avsnitt C i bilagan* till denna förordning

a) grunden för deklarations-skyldigheten enligt 25 §,

b) entydigt kemiskt namn på ämnet, CAS-nummer (Chemical Abstracts Service) eller, om sådant saknas, strukturformel samt handelsnamn eller trivialnamn,

c) namnet på den produkt som ämnet ingår i samt halt av ämnet i respektive produkt,

6. för varje ämne som finns i *bilaga 2* till denna förordning

a) grunden för deklarations-skyldigheten enligt 25 §,

b) entydigt kemiskt namn på ämnet, CAS-nummer (Chemical Abstracts Service) eller, om sådant saknas, strukturformel samt handelsnamn eller trivialnamn,

c) namnet på den produkt som ämnet ingår i samt halt av ämnet i respektive produkt,

<sup>11</sup> Senaste lydelse 1998:402.

d) den totala mängden i kilogram som vid varje anläggning

- producerats eller syntetiserats eller planeras bli producerad eller syntetiserad, med uppgift om tidsperioder för förväntad produktion,

- beretts eller planeras bli beredd,

- förbrukats eller planeras bli förbrukad,

- lagrats eller planeras bli lagrad, och

e) varje förändring under året eller förväntad förändring vid anläggningen i jämförelse med tidigare ingivna detaljerade tekniska beskrivningar av anläggningen, inklusive detaljerade ritningar och förteckningar över utrustning, samt

f) de ändamål för vilka ämnet producerats, beretts, förbrukats eller lagrats eller kommer att bli producerat, berett, förbrukat eller lagrat för.

d) den totala mängden i kilogram som vid varje anläggning

- producerats eller syntetiserats eller planeras bli producerad eller syntetiserad, med uppgift om tidsperioder för förväntad produktion,

- beretts eller planeras bli beredd,

- förbrukats eller planeras bli förbrukad,

- lagrats eller planeras bli lagrad, och

e) varje förändring under året eller förväntad förändring vid anläggningen i jämförelse med tidigare ingivna detaljerade tekniska beskrivningar av anläggningen, inklusive detaljerade ritningar och förteckningar över utrustning, samt

f) de ändamål för vilka ämnet producerats, beretts, förbrukats eller lagrats eller kommer att bli producerat, berett, förbrukat eller lagrat för.

## 28 §<sup>12</sup>

Årliga deklARATIONER som avses i 26 § skall för varje ämne som finns i *avsnitt C i bilagan* till denna förordning också innehålla uppgifter om

Årliga deklARATIONER som avses i 26 § skall för varje ämne som finns i *bilaga 2* till denna förordning också innehålla uppgifter om

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1998:402.

1. framställningsmetoder samt namn och mängd av utgångsämnen som använts för produktionen,
2. den totala mängden i kilogram som vid varje anläggning
  - a) förvärvats, med uppgift om överlåtare,
  - b) avyttrats eller annars förts över, med uppgift om mottagare,och
3. de ändamål för vilka ämnet förvärvats eller avyttrats.

---

Denna förordning träder i kraft den

### 3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1680) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:1680) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter<sup>13</sup>

*dels* att 1, 2, 3 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* det skall införas två nya paragrafer, 2 a och 11 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Inspektionen för strategiska produkter sköter tillsyn och annan kontroll enligt lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Inspektionen för strategiska produkter sköter tillsyn och annan kontroll enligt lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

#### 2 §

Inspektionen skall också vara nationell myndighet enligt Sveriges åtaganden i Förenta nationernas konvention om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring med de uppgifter som följer av lagen (1994:118) om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen och förordningen (1997:121) om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen.

---

<sup>13</sup> Förordningen omtryckt 2002:677.

Inspektionen skall vidare förmedla sådan information om exportkontroll av *krigsmateriel* och produkter med dubbla användningsområden som Sverige är skyldigt att tillhandahålla som medlem i Europeiska unionen. Detsamma gäller information om exportkontroll inom ramen för samarbetet i

1. den internationella gruppen för kontroll av biologiska och kemiska produkter (Australiengruppen),
2. den internationella gruppen för kontroll av kärnämnen och material m.m. med anknytning till kärnteknisk verksamhet (Nuclear Suppliers Group),
3. den internationella gruppen för kontroll av missiler och missilteknologi (Missile Technology Control Regime),
4. den internationella gruppen för kontroll av *krigsmateriel* och andra strategiskt känsliga produkter (Wassenaar-arrangemanget).

Vad som anges i andra stycket skall också gälla information om exportkontroll inom ramen för inspektionens samarbete med motsvarande organ i andra länder.

Inspektionen skall vidare förmedla sådan information om exportkontroll av *försvarsmateriel* och produkter med dubbla användningsområden som Sverige är skyldigt att tillhandahålla som medlem i Europeiska unionen. Detsamma gäller information om exportkontroll inom ramen för samarbetet i

1. den internationella gruppen för kontroll av biologiska och kemiska produkter (Australiengruppen),
2. den internationella gruppen för kontroll av kärnämnen och material m.m. med anknytning till kärnteknisk verksamhet (Nuclear Suppliers Group),
3. den internationella gruppen för kontroll av missiler och missilteknologi (Missile Technology Control Regime),
4. den internationella gruppen för kontroll av *försvarsmateriel* och andra strategiskt känsliga produkter (Wassenaar-arrangemanget).

Vad som anges i andra stycket skall också gälla information om exportkontroll inom ramen för inspektionens samarbete med motsvarande organ i andra länder.

## 2 a §

*Inspektionen skall i enlighet med Sveriges åtagande inom Europeiska unionen underrätta de andra medlemsstaterna*

1. om en ansökan om utförelsetillstånd avslås,
2. om ett meddelat utförelsetillstånd återkallas, eller
3. om en skriftlig förhandsförfrågan eller under rättelse om anbud avseende export besvaras med ett negativt besked.

## 3 §

Inspektionen skall varje år före mars månads slut lämna regeringen en redogörelse för den svenska exporten av *krigsmateriel* och andra strategiska produkter under det föregående kalenderåret.

Inspektionen skall varje år före mars månads slut lämna regeringen en redogörelse för den svenska exporten av *försvarsmateriel* och andra strategiska produkter under det föregående kalenderåret.

## 8 §

Om det är möjligt skall generaldirektören samråda med rådet, innan inspektionen lämnar över ett ärende om exportkontroll till regeringens prövning enligt 1 a § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel*, enligt 4 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Om det är möjligt skall generaldirektören samråda med rådet, innan inspektionen lämnar över ett ärende om exportkontroll till regeringens prövning enligt 1 a § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel*, enligt 4 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Generaldirektören bestämmer vilka andra ärenden om exportkontroll som före avgörandet skall föreläggas rådet för samråd.

## 11 a §

*Överväganden i beslut i ärenden som avses i 8 § skall dokumenteras vid inspektionen.*

---

Denna förordning träder i kraft den

# Konsekvensändringar i andra lagar

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

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

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattningsmedel med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,



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

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

17. brott enligt 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14-17,

19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

---

Denna lag träder i kraft den

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

Härigenom föreskrivs att 1, 3 och 12 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

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

Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden.

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

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

### 3 §

Med militära produkter enligt artikel 4.2 och 4.3 i rådets förordning (EG) nr 1334/2000 avses i denna lag de produkter som enligt 1 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* utgör *krigsmateriel*.

Med militära produkter enligt artikel 4.2 och 4.3 i rådets förordning (EG) nr 1334/2000 avses i denna lag de produkter som enligt 1 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* utgör *försvarsmateriel*.

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

### 12 §

Föreskrifter om skyldighet för tillverkare av produkter som

Föreskrifter om skyldighet för tillverkare av produkter som

avses i denna lag att betala årliga avgifter för att täcka statens kostnader för Inspektionen för strategiska produkter finns i 22 § lagen (1992:1300) om *krigsmateriel*.

Den som är avgiftsskyldig skall varje år lämna en deklARATION till inspektionen med de uppgifter som behövs för att bestämma avgifterna, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från deklARATIONsskyldigheten.

avses i denna lag att betala årliga avgifter för att täcka statens kostnader för Inspektionen för strategiska produkter finns i 22 § lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel*.

---

Denna lag träder i kraft den

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>1</sup>

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>krigsmateriel</i> som avses i lagen (1992:1300) om <i>krigsmateriel</i>, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,</li> <li>2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),</li> <li>3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),</li> <li>4. injektionssprutor och kanyler,</li> <li>5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,</li> <li>6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagggar, spikklubbor och liknande,</li> <li>7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,</li> <li>8. hundar och katter för annat ändamål än handel,</li> <li>9. spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738), teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>försvarsmateriel</i> som avses i lagen (1992:1300) om <i>försvarsmateriel</i>, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,</li> </ol> |
|---|--|

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2004:233.

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som skall beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.

---

Denna lag träder ikraft

#### 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 2 §<sup>2</sup>

Lagen gäller inte beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Lagen gäller inte heller

1. beslut av arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd,
2. beslut om svenskt medborgarskap,
3. beslut om utlänningars vistelse i riket,
4. beslut om totalförsvarspliktigas och reservofficerares inkallelse och tjänstgöring,
5. beslut som rör skatter eller avgifter,
6. beslut enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering eller beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering,
7. andra beslut enligt lagen (1992:1300) om *krigsmateriel* än sådana som avser återkallelse av tillstånd enligt 3 eller 4 §,
7. andra beslut enligt lagen (1992:1300) om *försvarsmateriel* än sådana som avser återkallelse av tillstånd enligt 3 eller 4 §,
8. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3 och 4 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
9. andra beslut enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd än regeringens beslut som avser återkallelse av tillstånd.

---

Denna lag träder i kraft den

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:245.

## 5 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 12 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 21 kap

#### 12 §<sup>3</sup>

Om en krigsman under tjänstgöring som chef för en avdelning av försvarsmakten obehörigen till fienden överlämnar en stridsställning, *krigsmateriel* eller annat som har avsevärd betydelse för krigföringen eller ger sig och sin avdelning åt fienden, skall dömas för obehörig kapitulation till fängelse i högst tio år eller på livstid.

Om en krigsman under tjänstgöring som chef för en avdelning av försvarsmakten obehörigen till fienden överlämnar en stridsställning, *försvarsmateriel* eller annat som har avsevärd betydelse för krigföringen eller ger sig och sin avdelning åt fienden, skall dömas för obehörig kapitulation till fängelse i högst tio år eller på livstid.

---

Denna lag träde i kraft den

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1986:645.

## 6 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 4 § luftfartslagen (1957:297) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap

#### 4 §<sup>4</sup>

*Krigsmateriel* får inte transporteras med luftfartyg utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Om det krävs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förbjuda transporter med luftfartyg av annat gods än *krigsmateriel*.

*Försvarsmateriel* får inte transporteras med luftfartyg utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Om det krävs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förbjuda transporter med luftfartyg av annat gods än *försvarsmateriel*.

---

Denna lag träder i kraft den

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1986:166.



## 7 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Med försvarsuppfinning förstås i denna lag uppfinning som särskilt avser *krigsmateriel*.

Regeringen meddelar föreskrifter om vad som i denna lag avses med *krigsmateriel*.

1 §<sup>5</sup>  
Med försvarsuppfinning förstås i denna lag uppfinning som särskilt avser *försvarsmateriel*.

Regeringen meddelar föreskrifter om vad som i denna lag avses med *försvarsmateriel*.

---

Denna lag träder i kraft den

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1975:734.

## 8 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 11 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap

#### 1 §<sup>6</sup>

Tillstånd krävs för att

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

Tillstånd krävs inte för den som har fyllt arton år, om vapnet är ett kolsyre-, luft- eller fjädervapen som är avsett för målskjutning eller ett harpunvapen och om det har en begränsad effekt i förhållande till andra jämförliga skjutvapen (effektbegränsade vapen).

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

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

### 11 kap

#### 1 §<sup>7</sup>

Regeringen får meddela föreskrifter om att

a) denna lag eller vissa föreskrifter i lagen skall tillämpas även i fråga om andra föremål än sådana som anges i 1 kap. 2 och 3 §§, om föremålen är särskilt ägnade att användas vid brott mot någons liv, hälsa eller personliga säkerhet,

b) anslagsenergin eller utgångshastigheten hos en projektil från ett skjutvapen skall understiga ett visst värde för att vapnet skall anses vara effektbegränsat enligt 2 kap. 1 §,

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:147.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2000:348.

- c) bestämmelserna om tillstånd i 2 kap. 1 § inte skall gälla innehav av skjutvapen som lämnats över från staten till
- statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten eller polisväsendet,
  - den som för statens räkning tillverkar *krigsmateriel*, eller
  - frivilliga försvarsorganisationer,
- d) tillstånd skall krävas för överföring av skjutvapen eller ammunition från Sverige till ett annat land,
- e) den som avser att föra ut ett skjutvapen från Sverige eller lånar ut ett skjutvapen till någon som är fast bosatt i ett annat land och inte skall använda vapnet endast i Sverige, skall anmäla detta till polismyndigheten, och om att
- f) denna lag inte skall gälla i fråga om skjutvapen och ammunition som en företrädare för en annan stats myndighet medför vid tillfällig tjänstgöring i Sverige.
- c) bestämmelserna om tillstånd i 2 kap. 1 § inte skall gälla innehav av skjutvapen som lämnats över från staten till
- statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten eller polisväsendet,
  - den som för statens räkning tillverkar *försvarsmateriel*, eller
  - frivilliga försvarsorganisationer,

---

Denna lag träder i kraft den

# 1 Om uppdraget och KRUT

Den 10 juli 2003 beslutade regeringen om direktiven 2003:80 "Översyn av krigsmateriellagstiftningen" och utsåg Anders Svärd, ämnessakkunnig vid Forsvarsdepartementet och ledamot i Forsvarsberedningen, till särskild utredare. Genom ett regeringsbeslut den 23 september 2004 (UD2004/46695/ESEK) förlängdes utredningstiden med fyra månader, från den 15 oktober 2004 till den 15 februari 2005.

Den aktuella krigsmateriellagstiftningen utarbetades i slutet av 1980-talet och trädde i kraft 1993. Ett antal väsentliga författningsändringar genomfördes 1996 i samband med bildandet av ISP. Den senaste offentliga utredningen om exportkontroll av krigsmateriel behandlade framför allt frågan om följdleveranspraxis (SOU 1999:38). Dess förslag har ännu inte behandlats vidare.

Den här utredningen sammanträdde första gången den 11 november 2003, och detta kan följaktligen sägas vara startdatum för det egentliga utredningsarbetet. Vid sitt andra sammanträde den 16 december 2003 antog utredningen namnet KRUT, som står för KRigsmaterielUTredningen.

## *Om uppdraget*

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av krigsmateriellagstiftningen, med bibehållande av svenska utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska målsättningar. I direktiven nämns särskilt utvecklingen på det försvarspolitiska området sedan 1996 som en utgångspunkt för översynen. Utredningen har också haft ett allmänt uppdrag att undersöka möjligheterna att tydliggöra den vikt som Sverige i dag fäster vid ett långsiktigt och ömsesidigt samarbete med ett antal länder samt utreda frågor om hur öppenheten och tydligheten kan utökas inom verksamhetsområdet.

Utredningen har i sin läsning av direktiven kunnat identifiera tre större frågeställningar samt fyra mindre och tydligt avgränsade frågor. De förra uppdragen sammanfattas här kort.

- Kartlägga de förändringar som skett i det internationella samarbetet på försvarsmaterielområdet och utifrån kartläggningen granska det svenska regelverket för exportkontroll. Bakgrunden är att de samarbeten som uppstått och vidareutvecklats mellan Sverige och svensk försvarsindustri å ena sidan och andra länder och utländska försvarsindustrier å andra sidan har medfört nya förutsättningar för tillämpningen av exportkontrollregelverket.
- Se över riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan och lämna förslag till erforderliga ändringar. I detta uppdrag ingår ett antal specifika frågor, nämligen att pröva att integrera de kriterier som finns i EU:s uppförandekod och riktlinjerna, följa upp de ändringsförslag som Följdleveransutredningen (SOU 1999:38) presenterade 1999, utreda relevansen av begreppet svensk/utländsk identitet samt pröva konsekvenserna av att införa deltagande i FN:s vapenregister respektive demokrati som kriterier för tillståndsprövningen.
- Utvärdera hur den svenska exportkontrollorganisationen har fungerat sedan tillståndsprövningen delegerades från regeringstillsmyndighetsnivå 1996 och lämna förslag om hur den framtida organisationen bör se ut. Centrala frågor i sammanhanget rör arbetsfördelningen mellan regeringen och ISP samt EKR:s verksamhet. Frågor om ansvarsutkrävande och politiskt inflytande på området ingår även.

De fyra frågor som enligt utredningen kan sägas vara mindre omfattande och avgränsade listas här i punktform.

- Pröva behovet och värdet av en reglering av krigsmaterielimport.
- Utreda förutsättningarna för en reglering av tjänster, tekniskt bistånd och service.
- Se över gällande reglering av tillhandahållande av krigsmateriel.
- Överväga en förändring i de straffrättsliga bestämmelserna.

Vidare anges i direktiven att det står utredningen fritt att ta upp sådana andra frågor som aktualiseras under utredningsarbetet och som har bäring på frågeställningarna i direktiven.

Om utredningsarbetets genomförande säger direktiven att erfarenheter och synpunkter skall inhämtas från ISP och EKR, från berörda myndigheter, inklusive Försvarmakten och Försvarets materielverk, från försvarsindustrin samt från andra intressenter.

#### *Om utredningens sammansättning*

Anders Svärd har lett utredningen och Carl Lövkrona har varit sekreterare. Tre sakkunniga och åtta experter har varit förordnade i utredningen.

Sakkunniga har varit kansliråd Ingrid Tersman (Utrikesdepartementet), militärsakkunnig Filip Ingelsson (Försvarsdepartementet) och förhandlingschef Hans Christer Olson (Näringsdepartementet).

Experter har varit Rikspolisstyrelsens chefsjurist Lotta Gustavson (Justitiedepartementet), områdeschef Maria Domeij (Försvarets materielverk), forskningschef Lena Norlander (Totalförsvarets forskningsinstitut), doktorand Anna Körlof (Försvars högskolan), f.d. ställföreträdande generaldirektör Stefan Hanson (ISP), kommandörkapten Per-Fredrik Grill (Försvarmakten) och Saab AB:s regionchef Peter Nordeke (Försvarsindustriföreningen). I november 2004 förordnades ämnesrådet Gösta Ihrfelt (Utrikesdepartementet) som expert.

#### *Om utredningsarbetet*

Utredningen har sammanträtt ungefär en gång i månaden samt genomfört ett antal längre arbetsmöten à en till två dagar en gång i kvartalet. Utredningen har också träffats i arbetsgruppsform för att ta fram diskussionsunderlag i enskilda frågor såsom krigsmaterielbegreppet och det internationella försvarsmaterielsamarbetet.

Under arbetets gång har utredningen konsulterat ett antal andra intressenter utöver de som finns direkt representerade i utredningen. I november 2003 gick utredningen ut med en skrivelse till försvarsindustriföretag samt enskilda organisationer och personer för att efterfråga respektive intressents syn på utvecklingen inom verksamhetsområdet under de senaste 15 åren.

Under 2004 har utredningen haft möten med representanter från Regeringskansliet, ISP, ledamöterna i EKR, försvarsindustriföretag

och enskilda organisationer. Den 25 november 2004 respektive den 11 januari 2005 var representanter från flera enskilda organisationer och försvarsindustrin inbjudna för att lämna synpunkter på preliminära förslag.

Utredningen har gjort ett antal utblickar för att informera sig om förhållanden i andra länder i fråga om exportkontroll. Dels har utredningen skriftligen efterfrågat vissa uppgifter från de nordiska länderna, FA/LOI-länderna, USA, Kanada och Sydafrika. Dels har utredningen företagit studieresor till Tyskland, Tjeckien och Sydafrika. I det sistnämnda fallet har även samarbete mellan svensk och sydafrikansk försvarsindustri och import av svensk krigsmateriel utgjort studieobjekt

För att informera intressenter och allmänhet har utredningen låtit skapa en hemsida ([www.sou.gov.se/krut](http://www.sou.gov.se/krut)). En allmän orientering om utredningen och svensk exportkontroll har legat ute, liksom samtliga sammanträdesprotokoll. I april 2004 lades en promemoria med rubriken "Den svenska exportkontrollens sammanhang" ut. Även utredarens anföranden och debattartiklar har funnits tillgängliga på hemsidan.

## 2 Introduktion till svensk exportkontroll

I detta kapitel ges en introduktion till den svenska exportkontrollen av krigsmateriel. Först förklaras några centrala begrepp och därefter beskrivs kortfattat regelverket respektive organisationen. Begreppet restriktivitet, som används flitigt i den offentliga debatten om exportkontrollpolitiken, diskuteras i ett eget avsnitt.

### 2.1 Några centrala begrepp

Krigsmateriel får inte föras ut ur landet utan tillstånd. Det krävs även tillstånd till att avtala med någon i utlandet om att upplåta eller överlåta tillverkningsrätt för krigsmateriel, liksom till att utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel för eller gemensamt med någon i utlandet. Internationellt samarbete syftar i många fall till export och prövas därför på samma villkor som utförelse.

Krigsmateriel är enligt lagens definition vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. I vardagligt språkbruk kallas krigsmateriel för vapen. I detta betänkande används emellertid också begreppet försvarsmateriel (eller bara materiel). Benämningen krigsmateriel figurerar i dag nästan uteslutande i exportkontrollsammanhang.

Med exportkontroll förstås dels en politisk ambition att förhindra att materiel hamnar i orätta händer eller används på ett oacceptabelt sätt, dels en organisation bestående av en uppsättning institutioner. Genom att tillämpa förenklade exportkontrollregler för samarbetsländer kan man stärka banden till dessa. Därutöver kan exportkontroll användas för att motverka att andra stater får tillgång till avancerad försvarsteknologi.



Krigsmaterielexport skiljer sig från annan export av varor som omfattas av restriktioner och är särskilt kontroversiell. En förklaring är att människor kan ha olika inställning till om det överhuvudtaget är rätt att exportera krigsmateriel.

Den svenska exportkontrollorganisationen för krigsmateriel har växt fram successivt. Den första "exportkontrollagen", som antogs 1918, innebar ett utförselförbud och att endast konungen kunde bevilja undantag från detta. Mellan 1949 och 1996 prövade regeringen eller enskilda statsråd samtliga exportärenden. Sedan 1996 har en myndighet, ISP, prövat så gott som alla ärenden.

## 2.2 Var finns reglerna?

Det svenska regelverket för exportkontroll av krigsmateriel återfinns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Enligt lagen krävs tillstånd för att få tillverka, tillhandahålla, till utlandet föra ut och samarbeta med någon i utlandet avseende krigsmateriel. I förordningen räknas upp vilka olika krigsmaterielprodukter som är tillståndspliktiga samt hur vissa enskilda paragrafer i lagen skall implementeras, till exempel vilken information en ansökan om utförseltillstånd skall innehålla och vilka uppgifter företagen behöver deklarerat.

Tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel får enligt 1 § lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och om det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. I lagen anges vidare att det är ISP som prövar frågor om tillstånd, förbud och undantag i enskilda fall enligt lagen, men också att myndigheten med eget yttrande skall överlämna ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt till regeringen för avgörande. Det står även i 1 a § att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen.

Förordningen (1995:1680) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter samt regeringens regleringsbrev för ISP tillhör också regelverket, men syftar främst till att reglera organisationsfrågor. I instruktionen föreskrivs om arbetsuppgifter, beslutsfattande och om de två organen EKR respektive Tekniskvetenskapliga rådet som finns till stöd för ISP. I regleringsbrevet, som regeringen årligen beslutar om, finns utöver en sammanställning av myndighetens uppgifter bestämmelser om återrapportering samt myndighetens budgetram.

Riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan (prop. 1991/92:174, kap. 6) räknas vanligtvis till regelverket, även om de inte har författningsstatus. I riktlinjerna, som tillämpas vid prövningen av exportärenden, sägs inledningsvis att tillstånd bör medges endast om exporten eller utlandssamverkan i fråga är ”(1) nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, och (2) inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik”.

Eftersom Sverige har antagit EU:s uppförandekod för vapenexport (se skr. 2003/04:114) kan även detta dokument med bestämmelser för tillståndsprövningen sägas tillhöra det svenska regelverket för exportkontroll. Emellertid och i likhet med riktlinjerna har uppförandekoden inte någon rättslig status.

### 2.3 Hur organiseras exportkontrollen?

De statliga institutioner som i första hand involveras i den svenska exportkontrollen är riksdagen, regeringen, ISP och EKR. Riksdagen deltar i utformningen av relevanta lagar och exportkontrollpolitik samt kontrollerar hur regeringen själv och genom ISP verkställer exportkontrollen. Tullverket, lokala polismyndigheter, säkerhetspolisen och militära underrättelsetjänster involveras också i exportkontrollen.

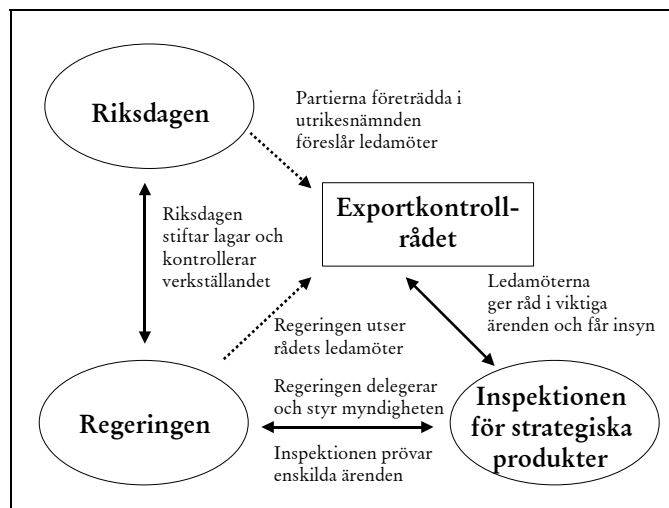
Samtidigt som riksdagen stiftade lagen om krigsmateriel yttrade man sig till stöd för gällande riktlinjer. De folkvalda diskuterar fortlöpande regeringens exportkontrollpolitik i utskott och plenum. Detta sker vid frågestunder och interpellationer och i samband med att regeringen överlämnar sin årliga skrivelse om strategisk exportkontroll. Statsrådets tjänsteutövning och handläggningen av regeringsärenden kan därutöver bli föremål för konstitutionsutskottets granskning.

Regeringen utformar och driver svensk exportkontrollpolitik genom att den prövar vissa ärenden och beslutar om riktlinjer, förordningar, regleringsbrev och andra ingångsvärden för ISP:s arbete. Regeringen utvecklar också exportkontrollen genom sitt deltagande i det internationella exportkontrollsamarbetet, vilket allteftersom leder till förpliktelser och åtaganden. Inom Regeringskansliet handläggs exportkontrollpolitiken av UD:s enhet för strategisk exportkontroll (UD-ESEK).

ISP är den myndighet som sköter kontroll och tillsyn av försvarsindustrin samt prövar företagens ansökningar om tillstånd till export och samarbete med utländsk part. Dessutom ger myndigheten service i praktiska frågor kring tillstånd. Myndighetens chef, generaldirektören, fattar formellt alla beslut. Generaldirektören tillsätts av regeringen.

EKR är riksdagens *förlängda arm*. Rådet består av tio ledamöter, som tillsätts av regeringen och representerar samtliga nuvarande riksdagspartier. Det sammankallas av ISP:s generaldirektör cirka tio gånger per år. I ärenden som är viktiga, komplicerade eller kontroversiella samråder normalt generaldirektören med EKR före beslut. Denna procedur ger partierna visst inflytande över tillämpningen av riktlinjerna, men inget veto. Ledamöterna ges även insyn i de ärenden som ISP beslutar om utan föregående samråd.

Bild 1. Illustration av den svenska exportkontrollorganisationen



## 2.4 Hur går tillståndsprövningen till?

När ett företag vill exportera eller samarbeta med någon i utlandet vänder det sig till ISP. Detta sker på olika sätt beroende av hur långt framskridet affärsupplägget är och av hur angeläget företaget

är att få besked om utsikterna för att i ett senare skede beviljas tillstånd för en visst land. En första kontakt med myndigheten kan vara muntlig, men också skriftlig och då i form av en begäran om förhandsbesked. De två åtgärder som företaget måste vidta är att underrätta ISP om sin avsikt att lämna anbud samt ansöka om ett formellt tillstånd för utförelse/samarbete.

Det följande steget efter det att företaget inkommit med sin begäran om förhandsbesked, anbudsunderrättelse eller ansökan om utförelsetillstånd är att ISP tar ställning till den tilltänkta affären utifrån bestämmelserna i regelverket. När ansökan innehåller erforderliga uppgifter och avser ett okontroversiellt land, eller en leverans som omfattas av följdlleveranspraxis, fattas i regel ett beslut inom loppet av en vecka eller två.

Det tar som regel längre tid för ISP att besvara företagens förfrågningar om förhandsbesked, eftersom man kan behöva inhämta ytterligare information och samråda med EKR. Förfrågningarna avser ofta produkter eller länder som inte tidigare varit föremål för prövning, alternativt ett mottagarland där förhållandena ändrats.

Nästa steg i processen är beroende av om ISP:s generaldirektör anser att ärendet kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Skulle ISP överlämna ärendet till regeringens prövning, med eget yttrande, hanteras det som ett regeringsärende. Skulle generaldirektören bedöma att ärendet inte behöver överlämnas till regeringen fortsätter myndigheten att handlägga det.

Positiva förhandsbesked utgör ingen garanti för ett senare utförelsetillstånd. Om inga omständigheter har förändrat sig från det att ISP avgivit sitt förhandsbesked och till dess företaget ansöker om utförelsetillstånd meddelar myndigheten i regel ett sådant. Skulle någon betydelsefull omständighet emellertid ha förändrats under tiden, till exempel att den tilltänka mottagaren hamnar i krig eller att FN:s säkerhetsråd beslutar om ett vapenembargo, krävs alltid en ny prövning. Eftersom affärer inte sällan är utdragna processer och genomförs under loppet av flera år finns möjligheten att ett positivt förhandsbesked följs av ett avslag på ansökan om utförelsetillstånd.

Den beskrivna gången för prövningen av ansökningar om tillstånd för export och internationellt samarbete ger statsmakterna möjlighet att styra försvarsindustrins verksamhet i ett tidigt skede så att den inriktas på för Sverige acceptabla köpare och länder. Det registreras i Sverige mycket få eller inga avslag på anbudsunderrättelser och ansökningar om utförelsetillstånd, vilket dock inte är

detsamma som att företagen tillåts exportera till alla länder de skulle önska.

## 2.5 Debatten om krigsmaterielexporten

Den offentliga debatten beträffande svensk krigsmaterielexport handlar främst om frågan om kontrollen är tillräckligt, eller bör vara mer, restriktiv. Regeringen och en majoritet av riksdagens partier anser att Sverige tillämpar en restriktiv syn. Andra opinionsbildare hävdar att den svenska exportkontrollpolitiken kännetecknas av dubbelmoral och tillämpas för generöst. I första hand tar kritiken sikte på enskilda mottagarstater och omfattningen av exporten och i andra hand på riktlinjerna som sådana. I detta avsnitt diskuteras ett antal sätt som riktlinjerna och ordet restriktiv sammankopplas på, och därefter berörs frågan om fler kriterier nödvändigtvis innebär ökad restriktivitet.

### *Rättsläget*

Varken i lag eller i gällande riktlinjer står att export är förbjuden. I 6 § krigsmaterielagen står att krigsmateriel ”får inte föras ut ur landet utan tillstånd”. Lagens 1 § lyder att tillstånd får lämnas ”endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik”. Kvalificeringen ”endast” finns också inskriven i riktlinjerna, som även talar om ovillkorliga och villkorliga exporthinder.

Lägger man tonvikten vid *får inte* och *endast* kan argumenteras att ett förbud råder. Lägs i stället tonvikten vid *utan tillstånd* kan man argumentera att utförsel är tillåtet under förutsättning att regelverket följs. Formuleringarna i gällande regelverk står i viss kontrast till såväl föregående lag – lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel m.m. – som 1971 års riktlinjer, vilka innehöll ett förbud.

Det bör i sammanhanget också noteras att styrkan av ett eventuellt utförsel förbud varierar. Förbudet är svagare när den aktuella utförseln är av säkerhets- och försvarspolitiskt intresse för Sverige; förbudet är starkare när den tilltänkta utförseln står i strid med riktlinjernas hinder och då särskilt ovillkorliga hinder. När det gäller kemiska vapen och truppminor är förbudet absolut, eftersom

det i dessa fall är omöjligt att få tillstånd till såväl tillverkning som utförelse. Massförstörelsevapen, där bland annat kemiska vapen ingår, samt truppminor omfattas av internationella konventioner.

#### *Nya mottagare*

En annan uppfattning är att den svenska exportkontrollen är restriktiv, eftersom nya tilltänka mottagarstater skulle granskas särskilt omsorgsfullt. Enligt propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:172, s. 47) skall den utrikespolitiska bedömningen väga tyngre när det gäller länder med vilka utlandssamverkan inte har förekommit på lång tid och när landet i fråga inte är nordiskt, Österrike, Schweiz eller en EG-medlem. I nämnda proposition erinrar regeringen även om att ”med en sträng restriktivitet för urvalet av mottagarstater är det osannolikt att tveksamhet uppstår i fråga om följdleveranser” (s. 57).

#### *Över tid*

En ytterligare uppfattning är att dagens exportkontrollpolitik är restriktiv, eftersom tidigare regelverk skulle ha haft mindre stränga bestämmelser. Denna syn exemplifieras i utrikesutskottets betänkande 1992/93:UU1. Utskottet gör tolkningen att den av regeringen föreslagna skrivningen angående mänskliga rättigheter innebär en skärpning jämfört med 1971 års riktlinjer (s. 24). Ett annat exempel är riktlinjen om vidareexport, som utvidgades till att även omfatta underlåtenhet från mottagarens sida att förhindra vidareexport. Det kan dessutom hävdas att exportkontrollen har blivit mer restriktiv eftersom fler materielslag har kommit att underkastas tillståndsplikt.

#### *Jämfört med andra länder*

Det är en vanlig uppfattning att den svenska exportkontrollpolitiken är restriktiv, eftersom den bedöms som striktare än andra staters politik. I 2003 års skrivelse om strategisk exportkontroll anför regeringen att en ”effektiv svensk exportkontroll kan motverkas av en ineffektiv exportkontroll i ett annat EU-land” (skr. 2003/04:114, s. 5). I en interpellationsdebatt i december 2003

hävdade den dåvarande ansvarige ministern för exportkontrollfrågor att den svenska exporten omgärdas ”med det förmodligen mest restriktiva regelverk som finns bland vapenexporterande länder”. Liknande uttalanden har gjorts under årens lopp av olika regeringsföreträdare.

### *Tillämpningen*

En annan uppfattning är att restriktiviteten visas vid själva tillämpningen. Svenska freds- och skiljedomsföreningen hävdar i en skrivelse till utredningen:

Utåt sett, gentemot allmänheten, är doktrinen alltjämt densamma: Sverige har en strikt vapenexportpolitik. Men i praktiken har grundsynen på vapenexport ändrats dramatiskt. Denna inkonsekvens mellan teori och praktik är idag alltför uppenbar för att kunna bevaras i det långa loppet.

Stöd för denna uppfattning hämtar Svenska freds från bland annat propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10, kap. 15.2), som anger att det är viktigt att utveckla möjligheterna för inhemsk försvarsindustri att exportera materiel.

### *Nya kriterier*

I debatten framförs önskemål om nya kriterier. Främst argumenteras för ett demokratikriterium och ett utvecklingskriterium. Det framförs också önskemål om nya formuleringar i riktlinjerna beträffande mänskliga rättigheter respektive väpnade konflikter. Regeringens kritiker vill bland annat att mänskliga rättigheter omvandlas till ett ovillkorligt hinder. När det gäller tillämpningen efterlyser Kristna fredsrörelsen i en skrivelse till utredningen ett konfliktförebyggande perspektiv, liksom en försiktighetsprincip.

Det finns i debatten en tendens att sätta likhetstecken mellan fler kriterier och restriktivitet. Införandet av fler kriterier resulterar dock inte nödvändigtvis i ökad ”restriktivitet”. Utfallet beror på vilken innebörd och betydelse de nya kriterierna ges. Ju fler kriterier med status av villkorliga hinder, desto lättare väger sannolikt varje hinder och tillsammans behöver de vid en totalbedömning ändå inte väga tyngre än säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

### 3 Den svenska exportkontrollens sammanhang

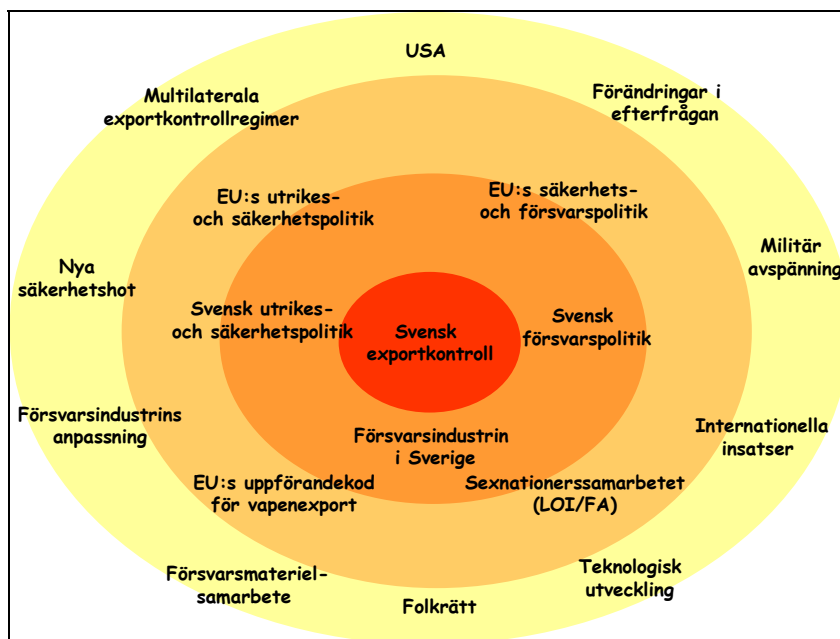
Den svenska exportkontrollens sammanhang har förändrats avsevärt i kölvattnet av den militära avspänningen och integrationen i Europa. Sverige deltar i arbetet inom ett antal europeiska och transatlantiska säkerhetsstrukturer och samarbetar i ökande grad med andra länder i försvarsmaterielfrågor. Beroendet av framför allt de större försvarsmaterielproducerande länderna i Europa och av USA ökar när det gäller att tillgodose Försvarsmaktens behov av materiel och att bibehålla och utveckla försvarsindustriell kompetens i landet. Inom EU växer ett allt närmare exportkontrollsamarbete fram. Samarbetet utgår från en uppförandekod för vapenexport, som medlemsstaterna antog 1998. Försvarsindustrin i Sverige ägs i betydande omfattning av utländska intressen och blir alltmer beroende av exportmarknader som följd av att svenska beställningar minskar.

I detta avsnitt diskuteras faktorer som påverkar den svenska exportkontrollen av krigsmateriel. De skall ses mot bakgrund av utredningens uppdrag att kartlägga utvecklingen av det internationella samarbetet inom försvarsmaterielområdet. Kapitlet bygger bland annat på beskrivningar och kommentarer som berörda myndigheter, försvarsindustriföretag, enskilda experter och intresseorganisationer har redovisat för utredningen.

Ordet "faktorer" används här i vid bemärkelse för att beteckna såväl processer som aktörer. Ett exempel på process är försvarsindustrins anpassning till hotbildsutvecklingen. Aktörer är främst stater, institutioner och försvarsindustrier. Faktorerna indelas här av pedagogiska skäl i tre nivåer: internationell, europeisk och svensk. I verkligheten flyter de samman.



Bild 2. Översikt över faktorer som påverkar den svenska exportkontrollen



### 3.1 Den internationella nivån

Den internationella nivån motsvarar den yttersta (gula) ringen i bilden.

#### 3.1.1 Multilateral exportkontroll och nya säkerhetshot

Exportkontrollpolitik skapas främst nationellt, men också tillsammans med andra stater. Inom multilaterala exportkontrollregimer förhandlas regler och materiellistor, som de deltagande staterna förväntas tillämpa. Sverige är part i fem regimer: Zanggerkommittén, Nuclear Suppliers' Group, Australiengruppen, Missilteknologiregimen och Wassenaar-arrangemanget. Sverige deltar även i kontroll- och transparensarbete inom EU, FN och OSSE. En beskrivning av de nämnda regimerna och utvecklingen inom dem

finns att läsa i regeringens skrivelse om exportkontroll (skr. 2003/04:114).

Över tiden kan man peka på olika händelser som på ett tydligt sätt föranlett en allmän uppstramning av exportkontrollregler och ett utökat samarbete mellan stater. Iraks upprustning och försök att tillverka massförstörelsevapen under 1980-talet var en sådan händelse. Ansamlingar av olika slags materiel i före detta Sovjetunionen – såsom handeldvapen, kemiska vapen och radioaktiva ämnen – har också aktualiserat behovet av ett samarbete i icke-spridningsfrågor. Terroristhotet har under de senaste åren varit den starkast pådrivande kraften för uppstramningar och samarbete i exportkontrollfrågor.

Även om man kan skönja en ökad tonvikt vid exportkontroll i internationella fora, mot bakgrund av olika säkerhetsshot, framskrider det konkreta samarbetet på området långsamt. Försvarsmaterielexport är för de flesta stater en angelägenhet för den nationella säkerheten. Det finns i dagsläget inte några tecken på att stater vill lämna ifrån sig rätten att tillämpa överenskomna regler och normer till överstatlig nivå, eller underkasta sina exportbeslut granskning av en internationell domstol. Arbetet i EU fokuseras på en harmonisering av exportkontrollregler och sker i fråga om försvarsmateriel utifrån mellanstatliga principer.

### 3.1.2 Försvarsindustrins anpassning till omvärlden

Sedan början av 1990-talet har försvarsindustrier världen över varit utsatta för ett starkt förändringstryck. Detta tryck orsakades initialt av det genomgripande geostrategiska skiftet efter kalla kriget och den ändrade hotbild som detta medförde. Förändringstrycket förstärktes också av den snabba teknologiska utvecklingen, minskande försvarsbudgetar och därmed minskade anskaffningsbudgetar. Försvarsmakternas efterfrågan på ny och avancerad teknik har i sin tur lett till stigande utvecklings- och produktionskostnader.

Anpassningen till de nya förhållandena påbörjades i USA och blev något senare också märkbar i Europa. Anpassningsprocesser pågår kontinuerligt och tar sig uttryck i både nationella och internationellt riktade åtgärder. I de flesta länder har försvarsindustrin genomgått rationalisering och konsolidering. Vissa företag har specialiserat sig på en eller ett fåtal produkter, komponenter eller

tjänster. Företag har ibland också blivit underleverantörer i stora civila industriprojekt. Det finns företag vilka, som ett led i sin affärsutveckling, börjat tillämpa teknologi för militära produkter i civila produkter och vice versa.

Försvarsindustriernas anpassning sker också genom internationalisering. Vid sidan av satsningar på exportmarknaden genomför företag i ökad utsträckning samarbetsprojekt, uppköp, joint-ventures och fusioner över nationsgränserna. Följden blir att utveckling, tillverkning och försäljning av försvarsmateriel alltmer sker i samarbete mellan nationer och företag i två eller flera länder. Denna utveckling aktualiserar exportkontrollfrågor.

Europeisk och amerikansk försvarsindustriell verksamhet kommer i allt högre utsträckning att omfatta tekniska tjänster och uppgraderingar av befintliga materielsystem. Stegvis utveckling av materiel blir också vanligare, i syfte att demonstrera systemens realiserbarhet innan produktion påbörjas.

### 3.1.3 Internationella samarbeten allt vanligare

Internationella samarbeten blir allt vanligare på både mellanstatlig och industriell nivå. Samarbetena omfattar beställning, utveckling, tillverkning, marknadsföring, försäljning och anskaffning. Stater motiverar samarbete med utrikes- och säkerhetspolitiska skäl, men också med att det är nödvändigt av ekonomiska skäl. Samarbete sker främst mellan de större producenterna i Europa och med USA.

Enligt utredningen kan ett antal olika huvudtyper av internationella samarbeten urskiljas:

- *Utvecklingssamarbete mellan stater och försvarsindustrier.* Två eller flera stater går samman för att utveckla försvarsmateriel med efterföljande serietillverkning.
- *Upphandlingssamarbete mellan stater.* Två eller flera stater samordnar sina kravbilder och leveransplaner för gemensam upphandling av försvarsmateriel.
- *Projektsamarbete mellan försvarsindustrier.* Två eller flera industrier utvecklar gemensamt försvarsmateriel som beställts av de stater som industrierna verkar i.
- *Ägande- och kompetenssamarbete mellan försvarsindustrier.* Ett företag köper helt eller delvis upp ett företag i ett annat land för att få del av såväl kompetens som marknad i detta land.

Det tilltagande internationella samarbetet avseende försvarsmateriel påverkar förutsättningarna att utöva exportkontroll. Samarbete skapar bindningar och beroenden mellan stater och deras försvarsindustrier. Dels uppstår avtalsmässiga och politiska bindningar, som förpliktigar de deltagande staterna att leverera materiel till varandra, dels resulterar samarbeten i ömsesidiga tekniska och kompetensrelaterade beroenden.

En annan konsekvens av det tilltagande internationella samarbetet är att det kan vara svårt att dra gränsen för var utvecklings- och tillverkningssamarbetet slutar och exportfasen (mellan samarbetsstaterna) påbörjas. Detta beror bland annat på de många aktiviteter i form av utbyte av kunskap och tjänster, i vissa fall även fysiska produkter, som vanligen sker inom ett samarbetsprojekt. Tillståndsprovningen sker i allmänhet i ett tidigt skede när respektive stat tar ställning till önskvärdheten av samarbetet, innan det faktiska samarbetet har inletts.

En ytterligare konsekvens av internationellt samarbete, som påverkar förutsättningarna för exportkontroll, är att materiel i ökande utsträckning blir flernationell. Projekt kan syfta till att utveckla mjuk- eller hårdvara, eller både-och, och ju fler deltagande stater och industrier, desto mer uppblandad blir materielens identitet. System och produkter består alltmer av en kombination av utveckling och komponenter med blandad nationell identitet. Det blir svårt att tala om materiel som till exempel svensk, fransk eller finsk och följaktligen nödvändigt att komma överens om ägandefrågor, teknologiskydd och regler för export till tredje land.

#### **3.1.4 Amerikansk dominans**

USA är världsledande producent av högteknologisk försvarsmateriel. Amerikanska tekniksatsningar, inklusive på rymdområdet, har bidragit till att bygga upp en högteknologisk försvarsindustri med stor kompetens att integrera system. Den amerikanska försvarsindustrin gick i början av 1990-talet genom flera omstruktureringar och rationaliseringar. Endast ett fåtal bolag med kapacitet att integrera system på hög nivå återstår.

Amerikanska investeringar i forskning och utveckling av försvarsrelaterad materiel överstiger vida det belopp som EU:s medlemsstater tillsammans satsar på området. Detta gäller särskilt efter den 11 september 2001 då USA ökade sina satsningar

väsentligen. EU:s anslag har i jämförelse endast ökat blygsamt de senaste åren. Den europeiska försvarsindustrin kan också till del sägas vara fragmenterad och europeiska satsningar dubblar ibland varandra.

En strävan från europeisk försvarsindustri är att få tillgång till den relativt stora och växande marknaden i USA och till amerikansk teknologi. Sveriges beroende av tillgång till amerikansk teknologi kan exemplifieras med stridsflygplanet JAS 39 Gripen, som till 35–50 procent består av amerikanska komponenter. Både beroendet av USA och gapet beträffande investeringar i utveckling och anskaffning av försvarsmateriel ger USA inflytande över europeisk försvarsindustri.

USA:s rigorösa exportkontrollregelverk, *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR), har extraterritoriella anspråk. Företag utanför USA som ägs av amerikanska bolag åläggs följa det. Företag som använder amerikansk teknologi i sina produkter kontrolleras också. Exempelvis krävs amerikanska vidareexporttillstånd för de amerikanska komponenterna i Gripen. Den amerikanska regeringen har på grund av terroristhotet underkastat än fler produkter ITAR:s exportrestriktioner.

Genom Defense Trade Security Initiative (DTSI) är det meningen att företag i NATO-länder, Japan, Australien och Sverige skall omfattas av förenklade procedurer i exportkontroll-avseende. DTSI syftar också till att underlätta transatlantiska projekt och höja kraven för teknologiskydd. Kanada har givits ett generellt undantag från ITAR, och Storbritannien förhandlar om ett sådant undantag. Trots dessa specifika lättnader upplever europeiska samarbetspartners att USA är mycket återhållsamt med att dela med sig av teknologi.

### 3.1.5 Tendenser i efterfrågan

Internationella fredsfrämjande insatser och krishantering i samverkan med andra har blivit allt viktigare för många länder. Därmed förändras kraven på materielen och materielförsörjningen. Till exempel behövs inte ett lika stort antal stridsvagnar, stridsflygplan eller stridsfartyg som för ett invasionsförsvar. Internationella insatser ställer däremot höga krav på ”interoperabilitet”, vilket kan beskrivas som förmågan att samverka mellan förband och system från olika länder.

Efterfrågan växer på tjänster där i dag övervägande civila eller allmänt tillgängliga teknologier kombineras med försvars-kompetens. Med hjälp av bland annat informationsteknologi kan ett land öka sin militära kapacitet utan att behöva nyanskaffa stora mängder plattformar. Tanken är att integrera befintliga kapaciteter i större system genom att förbättra kommunikationen mellan sensorer, förband på marken och beslutsfattare å ena sidan och mellan olika vapensystem och försvarsgrenar å andra sidan.

I dag efterfrågas materiel som även skall kunna användas till andra ändamål än enbart militära. Denna utveckling på efterfrågesidan drivs på av ekonomiska skäl samt av behovet av att skydda samhället mot olika former av angrepp. Ett exempel är lednings-system som skall kunna användas av såväl försvarsmakter som blå-ljusmyndigheter, till exempel polis och gränsbevakningsmyndig-heter.

### 3.1.6 Teknikutvecklingen och samspelet militärt–civilt

Försvarsindustrin har länge varit ledande och drivande inom flera högteknologiska områden. Teknik, som utvecklats för militära syften, har i många fall också kommit civila samhällssektorer till nytta. I dag går utveckling och tillämpning av viss teknologi snabbare i den civila sektorn. Allmänt tillgängliga teknologier, lösningar och mjukvaror har därför kommit till användning i försvarsmaterielprodukter.

Det kan förväntas bli vanligare med industrisamarbeten och forskningsprogram för produkter med både militära och civila användningsområden. Det program för säkerhetsrelaterad forskning som Europeiska kommissionen avser starta 2007, och som syftar till att öka beredskapen för de nya säkerhetshot som medlemsstaterna står inför, utgör ett tydligt exempel på detta. Programmet syftar också till att stärka den europeiska industriella basen och dess konkurrenskraft samt vidareutveckla samspelet mellan civil industri och försvarsindustri.

Den beskrivna tekniska utvecklingen har bäring på förutsätt-ningarna för exportkontroll. Det är viktigt att så långt möjligt för-hindra att stater och aktörer med oacceptabla intentioner, och som kanske också är föremål för särskilda exportrestriktioner, kommer över känslig civil teknologi och mjukvara. Det blir följaktligen

önskvärt att försöka kontrollera spridningen av sådana teknologier och kunskapen om dem.

## 3.2 Den europeiska nivån

Den europeiska nivån motsvarar den näst yttersta (ljusbruna) ringen i bilden.

### 3.2.1 EU:s samarbete i försvarsmaterielfrågor

EU:s medlemsstater har de senaste åren fördjupat och stärkt samarbetet i säkerhets- och försvarspolitiska frågor (ESFP). Denna utveckling har sin utgångspunkt i den förändrade hotbilden, och enigheten inom EU om att den europeiska förmågan att möta de nya hoten bör stärkas. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

I december 2003 antog Europeiska rådet en gemensam säkerhetsstrategi ”Ett säkert Europa i en bättre värld”, som redovisar de globala utmaningar och hot som unionen står inför: terrorism, massförstörelsevapen, regionala konflikter, sönderfallande statsbildningar och organiserad brottslighet. Medlemsstaterna har i strategin också angivit en inriktning för hur ESFP bör utformas. Strategin kan sägas vara ett uttryck för ett brett och gemensamt säkerhetstänkande. Detsamma gäller för solidaritetsklausulen i det konstitutionella fördraget: ”om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, skall de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade statens politiska myndigheter”. Skulle detta aktualiseras beslutar varje medlemsstat om sitt eventuella bistånd.

Samarbetet inom EU i försvarsmaterielrelaterade frågor har historiskt utvecklats långsamt. Det drivs nu framåt främst av behovet av att utveckla förmågan till krishantering.

Ett arbete görs för att täcka brister i och utveckla unionens kapaciteter för militär och civil krishantering. Detta arbete har pågått sedan 1999. Medlemsstaterna har arbetat med att fastställa vilka resurser som krävs för insatser, och vilka militära och andra resurser som kan ställas till förfogande inom givna tidsramar. Under 2004 har EU antagit nya mål för utvecklingen av både militära och civila kapaciteter (Headline Goal 2010). En viktig del

av detta arbete är att inrätta militära snabbinsatsstyrkor som skall utgöra ett stöd åt FN. Huvuddelen av dessa styrkor skall vara insatsklar 2007 eller senare. Sverige har tillsammans med Finland och Norge åtagit sig att bilda en styrka.

Därutöver kommer försvarsmaterielfrågorna att präglas av arbetet med att inrätta en europeisk försvarsbyrå, som beslutades av Europeiska rådet i juni 2003. Tankar på att inrätta en sådan byrå har funnits hos flera medlemsländer sedan tidigt 1990-tal. Ett av de främsta motiven bakom inrättandet av byrån var behovet av att mer effektivt tillgodose behovet av militär förmåga för ESFP-ändamål. Byrån började fungera under 2004 och har till uppgift att utveckla försvarskapacitet för krishantering, framför allt genom att främja det europeiska samarbetet och den europeiska marknaden för försvarsmateriel, stärka den industriella och tekniska basen samt främja forskning inom detta område. Byråns verksamhet är under uppbyggnad, och under 2005 kommer den operationella verksamheten att påbörjas.

De senaste åren har medlemsstaterna byggt upp en institutionell struktur till stöd för ESFP samt genomfört och inlett flera internationella insatser. Den första gemensamma militära krishanteringsinsatsen påbörjades i Makedonien (FYROM) våren 2003. Sommaren 2003 genomfördes en tidsbegränsad militär insats i DR Kongo med franska och svenska förband. Hösten 2004 inleddes EU:s hittills största militära krishanteringsinsats, Althea, i Bosnien-Hercegovina, sedan den NATO-ledda insatsen SFOR avslutats. Två polissioner i Bosnien respektive Makedonien pågår, likaså en insats för att stärka rättsstaten i Georgien. Sverige har deltagit eller deltar i samtliga dessa insatser.

### **3.2.2 Uppförandekod i centrum för EU:s exportkontrollsamarbete**

EU:s principer om fri konkurrens, rörlighet för varor mellan medlemsstater och gemensam handelspolitik gentemot tredje land gäller inte för militära varor. Genom artikel 296 i EG-fördraget undantas krigsmateriel från den gemensamma marknadens regler. Materiellens betydelse för nationella försvars- och säkerhetsintressen förklarar att den undantagits. Detta har emellertid inte hindrat medlemsstaterna från att inleda ett institutionaliserat samarbete i exportkontrollfrågor.



EU:s samarbete i exportkontrollfrågor avseende försvarsmateriel respektive PDA tog fart i början av 1990-talet. Samarbetet ditintills hade främst rört vapenembargon. Intresset för likartade kontroller sammanföll med en allmän trend av fördjupad ekonomisk och politisk integration, inklusive GUSP och ESFP. Arbetet drevs också på av Gulfkriget, som påvisade bristerna hos samtida nationella exportkontroller samt av omstruktureringen inom den europeiska försvarsindustrin.

Samarbetet om kontroll av PDA inleddes på mellanstatlig basis men är i dag klassat som en gemenskapsfråga inom den första pelaren där kommissionen har en särskild roll som initiativtagare. Samarbetet avseende exportkontroll av försvarsmateriel framskrider däremot inom ramen för GUSP och EU:s andra pelare och därmed i enlighet med mellanstatliga principer.

EU:s samarbete om exportkontroll av försvarsmateriel är till väsentlig del upphängt på en gemensam uppförandekod för vapenexport, som antogs 1998. Kodens allmänna principer, kriterier och tillämpningsbestämmelser är resultatet av fleråriga förhandlingar. De åtta kriterierna, som utstakades redan 1991 och 1992 i beslut av Europeiska rådet, diskuteras i kapitel 4 och utgör en bilaga till betänkandet.

Till de åtta kriterierna i koden finns ett antal allmänna principer samt tillämpningsbestämmelser, som bland annat ålägger medlemsstaterna att utbyta information, konsultera med varandra och årligen rapportera om sin vapenexport. En procedur för att informera om avslag på licensansökningar har också introducerats. Denna procedur syftar till att försöka motverka att export av viss materiel förvägras av en medlemsstat men tillåts av en annan med generösare tolkning av kriterierna.

Uppförandekoden är inte juridiskt utan politiskt bindande. Flera av kodens kriterier hänvisar dock till folkrättsregler som i kraft av sådana är juridiskt bindande. Viktiga utgångspunkter är bland annat att tillämpningen sköts av nationella myndigheter, att medlemsstaterna har rätt att tillämpa restriktivare kriterier om de så önskar och att arbetet med att utveckla och sprida respekt för koden skall fortsätta. Till uppförandekoden har medlemsstaterna fogat en förteckning över försvarsmateriel.

### 3.2.3 Europeisk försvarsindustri och FA/LOI

Försvarsindustrierna i Europa har sammantaget en betydande överkapacitet. Fortsatta rationaliseringar och omstruktureringar på såväl nationell som europeisk nivå kommer att krävas. Omstrukturering resulterar i företagsuppköp, fusioner och joint ventures samt i gemensamma projekt om utveckling och produktion. Inom EU ryms i dag ett dussintal bolag med ambitioner att integrera system på hög nivå.

De sex främsta producentländerna av försvarsmateriel i EU – Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien och Sverige – slöt 1998 ett avtal för att underlätta omstruktureringen och driften av den europeiska försvarsindustrin. Samarbetet benämns oftast FA/LOI, eller Sexnationssamarbetet. För närvarande tas bestämmelser för avtalets implementering i olika delar fram i arbetsgrupper.

Innan ett gemensamt projekt inom ramen för FA/LOI etableras skall deltagarna i projektet förhandla om acceptabla exportdestinationer för den färdiga produkten. Avtalet föreskriver upprättandet av länderlistor och regler för hur länder kan läggas till och tas bort från dessa listor. I avtalet finns även bestämmelser för att förenkla överföring av komponenter och teknologier mellan deltagande stater och företag samt vissa garantier om leveranssäkerhet.

## 3.3 Den svenska nivån

Den svenska nivån motsvarar den tredje (orange) ringen i bilden. Svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik flyter i verkligheten ihop.

### 3.3.1 Svensk utrikes- och säkerhetspolitik

Den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde är i fortsatt positiv och dynamisk omvandling och kännetecknas av ökande integration. Pågående säkerhetspolitiska integrationsprocesser stärker Europas såväl som Sveriges säkerhet. EU:s utvidgning har stärkt säkerheten i Europa och därmed också Sveriges.

Samtidigt står Sverige, tillsammans med övriga EU-länder, inför nya globala hot och utmaningar: terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, sönderfallande stater och

organiserad brottslighet. Dessa gränsöverskridande problem kräver ökad internationell samverkan och multilaterala lösningar.

Sverige samarbetar inom EU, FN, OSSE och PFF för att bidra till internationell fred, säkerhet, demokrati, mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, krishantering, nedrustning, icke-spridning av massförstörelsevapen, fattigdomsbekämpning och för hållbar utveckling. För Sverige är den transatlantiska länken och relationerna mellan Europa och USA av stor vikt.

För Sverige utgör EU-medlemskapet ett fundament i utrikes- och säkerhetspolitiken. Det är centralt att stärka EU:s förmåga att effektivt möta de nya hoten både regionalt och globalt. En starkt europeisk förmåga till krishantering kommer även Sverige till del. I EU:s säkerhetsstrategi har medlemsstaterna tillsammans uttryckt sin syn på omvärlden och de utmaningar EU står inför. EU-länderna har också enats om hur unionens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik bör utformas och utvecklas.

Sverige är militärt alliansfritt. Alliansfriheten ger regeringen handlingsfrihet och har folklig förankring. Det betonas ofta att det inte råder någon motsättning mellan Sveriges militära alliansfrihet och det aktiva deltagandet i internationellt samarbete och fredsfrämjande arbete. Det råder heller ingen motsättning mellan den militära alliansfriheten och solidariteten mellan EU:s medlemsstater.

### *Folkrätt*

Det finns ett stort antal folkrättsliga områden som har betydelse, såväl juridiskt som politiskt, för svensk exportkontroll. Några exempel på sådana områden är nedrustningsrätt, rustningskontrollrätt, icke-spridningsrätt, internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och neutralitetsrätt. Implementering av folkrätten genomförs bland annat genom att på det nationella planet skapa regler. Exempel är 22 kap. brottsbalken som föreskriver om olovlig befattning med kemiska stridsmedel och olovlig befattning med truppminor.

I de svenska riktlinjerna är folkrätten implementerad genom föreskriften att tillstånd inte skall beviljas om det skulle strida mot någon internationell överenskommelse som Sverige har biträtt. Implementeringsskyldigheten finns också konkretiserad i EU:s upp-

förändkod. Tillämplig folkrätt är i dag dock inte införlivad i krigsmateriellagen.

### 3.3.2 Svensk försvarspolitik i förändring

Riksdagen har beslutat att Sverige skall ha ett militärt försvar och beslutar vilka uppgifter som försvaret ska kunna lösa. För att förstå hur den svenska materielförsörjningen utvecklats måste man se den i relation till hur hotbilden mot Sverige förändrats. En hotbild kan förstås som summan av militära och icke-militära hot som en stat upplever mot sin säkerhet och sina intressen.

Invasionshotet blev efter 1945 dimensionerande för försvarets beställningar av materiel. Materielförsörjningen under kalla kriget byggde på tre pelare: nationell självständighet, modern teknik och långsiktig planering. Sveriges strävan efter nationell självständighet förutsatte en inhemsk försvarsindustri med kompetens inom samtliga försvarsgrenar. Satsningar på moderna system, såsom stridsflygplan, ubåtar och stridsvagnar, ansågs effektivast. Materielen utvecklades för svenska förhållanden, med en svensk profil.

Försvarspolitikerna har successivt anpassats till den nya hotbilden och det stärkta säkerhetspolitiska samarbetet. De ekonomiska ramarna inom försvarssektorn har minskat. Satsningarna på utveckling av ny försvarsmateriel minskar som en följd. Det är inte längre rimligt eller nödvändigt att initiera större svenska materielprojekt utan internationella samarbetspartners. Pågående reformer syftar till att skapa ett mindre men till den säkerhetspolitiska utvecklingen anpassat försvar.

Sverige kan genom samarbete med andra nationer få tillgång till internationell kompetens samt dela kostnader för utveckling och anskaffning av materiel. Försvarsmakten behöver modern materiel med krav på hög egenskyddsnivå och låg risk för förluster och onödigt lidande hos civilbefolkningen.

Den långsiktiga planeringen av försvarsmaterielbehoven skapade tidigare en särskild relation mellan stat och försvarsindustri. I dag lever båda sidor med en betydligt större osäkerhet i förhållande till varandra. Regeringen kommer att tvingas prioritera hårdare bland de kompetenser som man vill behålla i landet. Materielförsörjningen behöver kunna ske med så få långsiktiga bindningar som möjligt, och krav ställs på att materielen ska kunna användas för ett brett spektrum av uppgifter.

Försvarsindustrin kan inte längre förlita sig på att svenska beställningar och utvecklingsuppdrag kommer att vara tillräckliga för att garantera nuvarande nivå på och inriktning av verksamheten. Industrin kan inte heller räkna med att myndigheterna väljer svenskt om motsvarande materiel kan importeras till lägre kostnad. Det klimat av långsiktighet som företagen tidigare har kunnat verka inom ersätts med krav på flexibilitet och alternativa lönsamhetsstrategier.

Sedan 1996 års försvarsbeslut ger regering och riksdag ett uttryckligt politiskt stöd till försvarsindustrins omstrukturering. För att underlätta processen har Sverige ingått ett antal internationella överenskommelser. Under 2001 gav riksdagen sitt godkännande till FA/LOI och till ett dylikt avtal mellan de nordiska länderna. USA och Sverige skrev 2003 under en politisk deklaration om fördjupad integration mellan respektive lands försvarsindustrier samt om vikten av ömsesidiga leveranssäkerhetsgarantier.

Regeringen och statliga myndigheter bistår även företagen i konkret handling med exportstöd i olika former, inklusive ministerbesök, statliga exportkrediter och överenskommelser med andra länder.

### 3.3.3 Omstrukturering av försvarsindustrin i Sverige

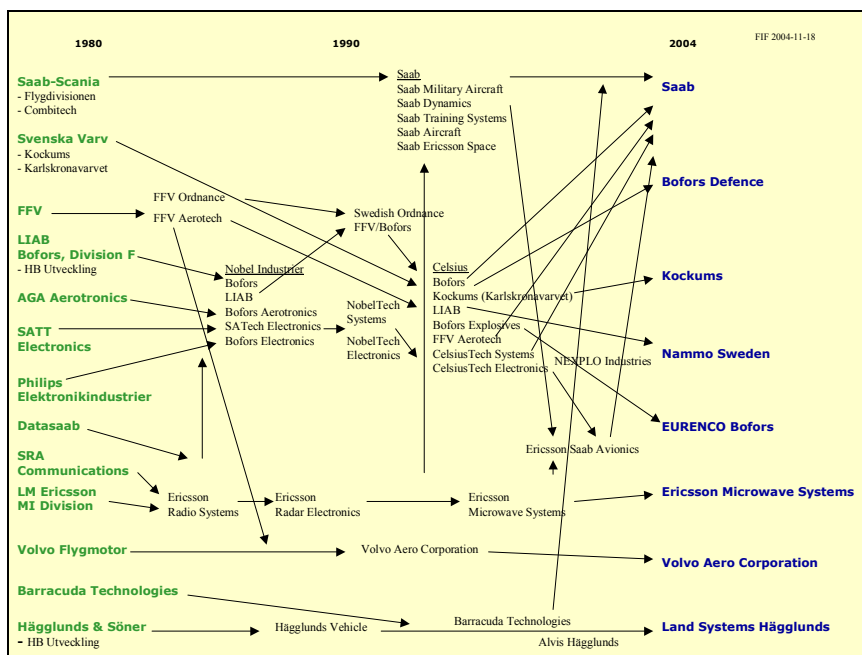
Anpassnings- och omvandlingstrycket gentemot försvaret och försvarsmaterielanskaffningar, som beskrivits ovan, har påverkat försvarsindustrin i Sverige. En omfattande strukturuomvandling har ägt rum, som bland annat resulterat i att

- verksamheter har integrerats nationellt och internationellt;
- ägarstrukturer har förändrats;
- verksamheter har utvecklats från produktion till högre grad av systemutveckling;
- betydelsen av internationella marknader och samarbeten har ökat.

Bilden nedan illustrerar komplexiteten i de största försvarsindustriföretagens omstruktureringar 1980–2004. Av figuren kan bland annat utläsas att av de 13 huvudleverantörer som fanns 1980 återstår endast 8.

Bild 3. Försvarsindustrins omstruktureringar 1980–2004

Källa: Försvarsindustriföreningen



Parallellt med att försvarsindustrin rationaliseras och konsolideras har de direkta industriella ägarförhållandena förändrats. Staten har avyttrat sitt ägande, och sedan 1997 har det internationella ägandet ökat markant.

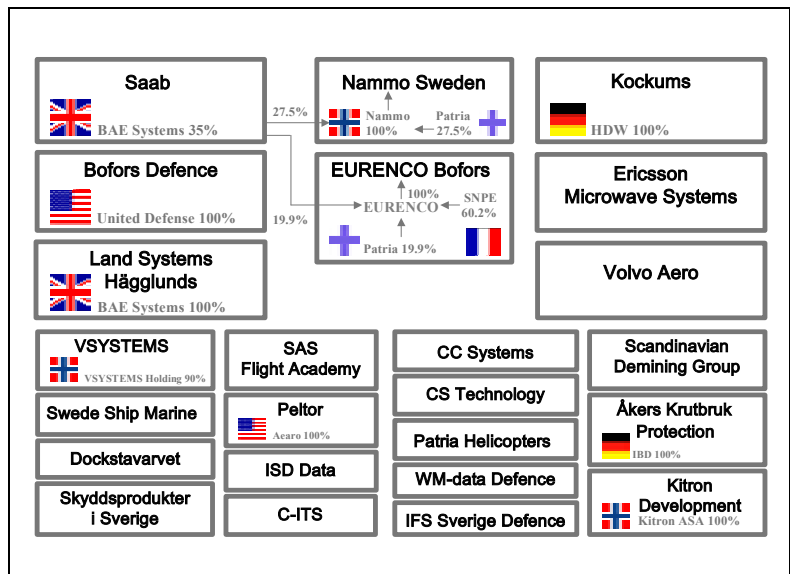
Fordonstillverkaren Hägglunds ägs av brittiska BAE Systems. En del av Bofors har köpts av amerikanska United Defense, medan övriga delar numera finns inom Saab. Fartygstillverkaren Kockums ingår i den tyska varvskoncernen HDW, som i sin tur omfattas av en pågående omstrukturering inom den tyska varvsindustrin. Brittiska BAE Systems ägde, vid utgången av 2004, 35 procent av rösttalet i Saab AB. Ammunitions- respektive sprängämnestillverkaren Nammo och EURENCO ägs multinationellt.

I bilden nedan illustreras de största företagens ägarförhållanden i början av 2004. Flaggor och procentsatser markerar direkt utländskt industriellt ägande i respektive företag. Företag utan flaggor saknar endera direkta utländska industriella ägare, eller är dotterbolag inom svenska koncerner som kan ha delvis utländskt

aktieäggande (till exempel Ericsson Microwave Systems och Volvo Aero Corporation).

Bild 4. Ägandeförhållanden inom försvarsindustrin vid utgången av 2004

Källa: Försvarsindustriföreningen



Samtidigt som det sker en ökning av utländskt ägande av försvarsindustrin investerar svenska företag utomlands. Tolv försvarsindustriföretag i Sverige redovisade 2003 ägande i inte mindre än 45 försvarsindustriföretag i 18 länder. Utlandsinvesteringarna är delvis en följd av motköpsaffärer och har bland annat gått till Sydafrika, Australien och USA. Ytterligare utlandsetableringar lär ligga i företagens framtidsplaner.

Det blir också vanligare att företag samarbetar med företag i andra länder i syfte att dela utvecklingskostnader, kunna producera längre serier och effektivare marknadsföra produkter. Deltagande i samarbeten förutsätter såväl attraktiv företagskompetens som ett nationellt intresse att köpa materielen. Företag i Sverige har preferens för bilaterala projekt, eftersom de ger industrin större möjlighet att överleva på högre systemnivå med åtföljande högre lönsamhet. Bilaterala projekt uppfattas också som lättare att genomföra.

Företag i Sverige deltar i ett antal större samarbetsprojekt, varav merparten är europeiska och ett fåtal transatlantiska. Ett exempel i den senare kategorin är utvecklingen av en GPS-styrd artillerigranat mellan Bofors Defence och Raytheon i USA. Bland de europeiska projekten finns en radarjaktrobot, som utvecklas i samarbete mellan företag i alla FA/LOI-länder, och ett pansarvärnsvapen, som utvecklas tillsammans av Saab och brittiska Thales och som ska tillverkas i Storbritannien. I tabellen nedan ges några fler exempel.

Tabell 1. Exempel på internationella samarbeten

| System                        | Produkt       | Samarbetsland   |
|-------------------------------|---------------|---|
| Stridsflygplan                | JAS 39 Gripen | Storbritannien  |
| Spaningsradar                 | Erieye, AEW&C | Brasilien, Frankrike                                  |
| Artillerilokaliseringsradar   | Arthur        | Norge   |
| Intelligent ammunition        | Bonus         | Frankrike   |
| Splitterskyddad granatkastare | Amos          | Finland   |
| Jaktrobot (radarteknologi)    | Meteor        | Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien           |
| Jaktrobot (IR-teknologi)      | IRIS-T        | Tyskland, Italien, Grekland, Norge, Spanien           |
| Helikopter                    | NSHP          | Norge, Finland  |
| Framtida flygplansteknik      | ETAP          | Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Italien, Spanien |
| Intelligent ammunition        | Excalibur     | USA   |
| Smygteknik för fartyg         | -             | USA   |
| Träningsflygplan              | Eurotraining  | 13 europeiska stater                                  |
| Pansarvärnsskott              | N-LAW         | Storbritannien  |

ISP har sedan 1996 utfärdat 139 tillstånd för internationella samarbeten där det svenska företaget antingen överlätit en tillverkningsrätt för krigsmateriel eller avtalat att gemensamt med eller för någon i utlandet utveckla eller tillverka krigsmateriel. De meddelade tillstånden fördelar sig enligt nedanstående tabell.



Tabell 2. Meddelade tillstånd för internationellt samarbete  
1996–2004  
Källa: ISP

| År    | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 96–04 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Antal | 10   | 16   | 19   | 15   | 17   | 21   | 13   | 15   | 13   | 139   |

När det svenska försvaret drar ned och beställer allt mindre materiel och i kortare serier ökar försvarsindustrins behov av att exportera för att kunna bibehålla verksamhetens lönsamhet och därigenom kunna återinvestera i utveckling av befintliga och nya produkter. Exportmöjligheterna beaktas i dag redan i projekterings- och utvecklingsfasen. Ser man till några av de större företagens orderstock är andelen materiel för export större än den del som går till det svenska försvaret.

### 3.4 Sammanfattande reflektioner

Det står klart att den svenska exportkontrollens sammanhang har förändrats avsevärt. Utredningen måste i sitt översynsarbete ta hänsyn till ett antal nya omständigheter, vilka sammanfattas nedan.

#### *Det nya omvärldsläget*

Kalla krigets slut har fått konsekvenser för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det finns ingen motsättning mellan den militära alliansfriheten och ett utökat svensk deltagande inom europeiska och transatlantiska samarbetsstrukturer. Att stå utanför andra länders konflikter, vilket riktlinjerna delvis syftar till, är i dag inte längre något självändamål. Försvarsmaterielsamarbete och export motiveras av behovet att kunna försörja Försvarsmakten med modern materiel och på så sätt också skapa förutsättningar för Sverige att bidra med välutrustade förband till internationella fredsfrämjande insatser.

### *Ökningen av internationella samarbeten*

Sverige deltar i flera mellanstatliga materielprojekt, varav merparten är europeiska. På företagsnivå finns en mängd samarbeten av olika djup och karaktär. Det gränsöverskridande industriella ägandet av försvarsindustrin ökar. Kraven på en harmonisering av exportkontroll ökar, dels för att lösa praktiska frågor, dels för att förenkla export av produkter med flernationell identitet.

### *Det svenska deltagandet i FA/LOI-samarbetet*

Sverige är tillsammans med fem andra EU-länder part i FA/LOI. Detta samarbete syftar till att underlätta för försvarsindustrierna i de deltagande länderna att genomföra nödvändiga omstruktureringar. Det syftar också till att underlätta samarbete i projektform. Vilka länder utanför samsarbetskretsen som skall få lov att köpa gemensamt framtagna materiel blir en fråga för förhandlingar. I sådana förhandlingar kommer Sverige att ha begränsade möjligheter att försvara en avvikande syn.

### *EU-samarbete om försvarsmateriel*

Inom EU knyter Sverige långsiktiga och strategiska relationer. Svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik förverkligas i växande utsträckning i och genom EU. Medlemsstaterna vill i dag utöka sina förmågor att genomföra militär och civil krishantering och har åtagit sig att med kort varsel kunna ställa upp fullt utrustade förband. Som ett led i denna strävan har medlemsstaterna upprättat en europeisk försvarsbyrå. Svensk exportkontroll bör tydligare återspegla denna utveckling och vara till stöd för svenskt deltagande.

### *EU:s uppförandekod för vapenexport*

Sverige deltar i EU:s exportkontrollssamarbete. Medlemsstaterna antog 1998 en uppförandekod för vapenexport. Koden innehåller åtta grupper av kriterier, som skall beaktas vid prövningen av exporttillstånd, samt ett åläggande om att utbyta underrättelser för att bland annat undvika att en medlemsstat ovetande tillåter en viss

vapenexport som en annan stat tidigare avslagit. Koden är inte juridiskt men politiskt bindande. I uppförandekoden finns fröet till ett europeiskt exportkontrollsystem.

#### *Beroendet av USA*

USA:s försprång vad gäller militär förmåga och avancerad försvarsteknologi ökar i förhållande till Europa. Som världsledande producent av försvarsmateriel har USA inflytande över Sverige och svenska försvarsindustriföretag som behöver och använder amerikansk teknologi eller vill etablera sig på den amerikanska marknaden. Beroendet av USA ställer krav på Sverige att tillmötesgå amerikanska krav vad gäller såväl leveranssäkerhet som teknologiskydd.

#### *Ett förändrat exportbegrepp*

Innebörden av begreppet export förändras i anslutning till utvecklingen av internationella samarbeten mellan företag och länder. Parallellt med vad man skulle kunna kalla traditionella vapenleveranser börjar försvarsindustriföretag även att sälja funktioner. Med funktioner följer ofta mångåriga åtaganden om uppdateringar av mjuk- och hårdvara. I det förra fallet kan exporten ibland ske via elektroniska media. Motköp och motinvesteringar blir viktigare element i företagets marknadsföring, liksom regeringens och myndigheternas exportstödjande verksamhet.

## 4 Jämförelse mellan riktlinjerna och EU:s uppförandekod

Prövningen av ansökningar om tillstånd till export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel sker med utgångspunkt i lagen om krigsmateriel samt i ett antal principer, kriterier och bestämmelser som finns dels i riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan, dels i EU:s uppförandekod för vapenexport. I detta kapitel ges en översikt över riktlinjernas och kodens respektive utveckling, status, innebörd och tillämpning. Därefter jämförs de båda dokumenten.

### 4.1 Riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan

Riktlinjer har funnits i åtminstone 50 år. Gällande lydelse arbetades fram i slutet av 1980-talet. Riktlinjerna har inte författningsstatus, men har redovisats för riksdagen i propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174). De tillämpas av ISP i enskilda ärenden. Riktlinjerna måste förstås mot bakgrund av utvecklingen inom svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. De har en komplex struktur och ett språk som lämnar utrymme för olika tolkningar och slutsatser.

#### 4.1.1 En kontinuerlig utveckling

Dagens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan är resultatet av en process som har pågått åtminstone de senaste 50 åren.

Från 1956 fram till 1971 var grunden för förhållningssättet till krigsmaterielexporten ett interpellationssvar som lämnades i riksdagen av dåvarande statsminister Tage Erlander. Denne förklarade

att regeringen i allmänhet hade tillämpat principen att vägra tillstånd till export av krigsmateriel till stater som för tillfället var invecklade i akuta internationella konflikter, i vilka inbördeskrig rådde eller där det internationella eller interna läget var så hotande att fara för oroligheter eller krig förelåg.

De första riktlinjerna med benämningen riktlinjer togs fram 1971. Dessa hade formulerats av en statlig utredning och innebar en precisering av det svenska förhållningssättet. Huvudregeln var ett förbud mot export utan tillstånd. Riktlinjerna beskrev vidare situationer där export inte fick medges samt situationer där export inte borde medges men givet övriga omständigheter kunde medges. De finns som bilaga till detta betänkande.

Regeringen överlämnade propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174) till riksdagen i juni 1992. I propositionen fanns förutom ett förslag till ny lag ett förtydligande av riktlinjerna. Förtydligandet hade utarbetats av två separata utredningar i slutet av 1980-talet: Medborgarkommissionen (SOU 1988:15) samt 1988 års utredning om krigsmaterielexporten (SOU 1989:102).

I ovannämnda proposition motiverade regeringen behovet av att omformulera riktlinjerna från 1971 med att de ”inte helt motsvarar dagens krav” och att innebörden i alla delar av dem inte ”klargjorts med erforderlig tydlighet”. Regeringen menade vidare att det i samband med framläggandet av en ny lag fanns anledning att se över riktlinjernas innehåll och förtydliga vad de ”i praktiken bör innebära för regeringens beslut i exportfrågor”.

Gällande riktlinjer bygger på 1971 års riktlinjer, men det finns skillnader. Till att börja med har riktlinjerna försetts med två principiella villkor som måste uppfyllas för att tillstånd skall medges. En annan skillnad är att det i gällande riktlinjer finns särskilda regler för internationella samarbeten samt tredjelandsexport av sådana produkter som har övervägande svensk respektive utländsk identitet. En tredje skillnad är att det enligt 1971 års riktlinjer fanns större utrymme att vid prövningen ta hänsyn till vad den aktuella materielen skulle eller kunde användas till.

Regeringen tillsatte 1997 en särskild utredare för att analysera den praxis som hade utvecklats i fråga om tillstånd till export av följdleveranser och utifrån analysen lägga fram eventuella förslag till förändringar av riktlinjerna. I sitt betänkande (SOU 1999:38) föreslog Följdleveransutredningen att beslut av EU:s ministerråd skulle läggas till som ett ovillkorligt exporthinder och att de aldrig

använda folkrättsliga bestämmelserna om export från neutral stat i krig skulle tas bort. I fråga om följdleveranser var förslaget begränsat till ett förtydligande ord.

#### 4.1.2 Ett politiskt dokument

Gällande riktlinjer har inte författningsstatus utan kan närmast beskrivas som ett politiskt dokument. I skrivelsen om strategisk exportkontroll (skr. 2003/04:114) förklarar regeringen att ”de närmare principerna för prövningen har lagts fast i regeringens praxis och har kommit till uttryck i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan som riksdagen också ställt sig bakom”.

Inom riksdagen behandlades propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174), där riktlinjerna var ett kapitel, av riksdagens utrikesutskott. I sitt betänkande (bet. 1992/93:UU1) tillstyrkte utskottet regeringens lagförslag varefter riksdagen biföll utskottets yttrande. I betänkandet yttrade sig även utrikesutskottet till förmån för regeringens förslag till förtydligade riktlinjer.

Frågan om riktlinjernas status har varit aktuell vid flera tillfällen. I propositionen Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter (prop. 1995/96:31) föreslog regeringen ett införande av riktlinjernas två inledande principer i krigsmateriellagen:

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

Utöver ovan nämnda bestämmelse föreslog regeringen två ytterligare bestämmelser för att fortsatt kunna ansvara för och styra praxisutvecklingen. Den första innebär att ISP med eget yttrande skall lämna över ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Den andra bestämmelsen säger att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen.

Ordet ”riktlinjer” kan enligt utredningen vara förvirrande. I det dokument som utgör riktlinjerna finns ”riktlinjer” endast att läsa i rubriken. I texten omtalas principer, villkor, ovillkorliga och villkorliga hinder, vilka kombineras med viljeverbena ”får”, ”bör” eller ”skall”. Det är därför möjligt att förstå riktlinjerna mer juridiskt

såsom entydiga regler och bestämmelser, men också mjukare såsom approximativa normer och kriterier.

I andra länder har motsvarigheten till de svenska riktlinjerna givits andra benämningar. Tyskland har policyprinciper, Frankrike policy och Storbritannien licensieringskriterier. Inom EU finns dessutom en gemensam uppförandekod för vapenexport med kriterier och tillämpningsbestämmelser.

#### 4.1.3 En komplex struktur

Gällande riktlinjers innebörd förklaras av regeringen i propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, kap. 6). I de årliga skrivelserna om exportkontrollpolitiken till riksdagen sätter regeringen löpande in riktlinjerna i samtida utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska sammanhang.

Gällande riktlinjer har en komplex struktur. För det första finns i riktlinjerna två övergripande villkor som säger att tillstånd endast får medges om exporten eller samverkan bedöms nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

För det andra finns i riktlinjerna ovillkorliga och villkorliga hinder. De ovillkorliga hindren utgörs av internationella förpliktelser, till exempel efterlevnad av FN-embargo, medan kränkningar mot mänskliga rättigheter och väpnade konflikter i det tilltänka mottagarlandet är villkorliga hinder. De två systemen överlappar varandra genom att principerna och målen för Sveriges utrikespolitik sammanfaller med hindren.

För det tredje finns olika regler för olika materielslag. Om ärendet avser övrig krigsmateriel (ÖK) är utgångspunkten för prövningen att tillstånd *bör ges* förutsatt att inte något ovillkorligt eller villkorligt hinder står i vägen. Om ärendet avser krigsmateriel för strid (KS) råder omvänt en negativ presumtion: tillstånd *bör inte beviljas* om det finns ovillkorliga eller villkorliga hinder. Samtidigt föreskriver riktlinjerna starkt ett bifall för tillstånd till export av reservdelar, ammunition och annan materiel med samband till en tidigare leverans av system.

Riktlinjerna är relativt svåra att förstå. Ord har vägts på guldväg för att återspegla beslutsamhet att reglera och samtidigt säkerställa den svenska materielförsörjningen. Ett antal ovanliga ordkombina-

tioner påverkar också läsbarheten negativt. Exempelvis brukar inte hinder kvalificeras som ovillkorliga eller villkorliga. Vissa begrepp har också blivit föråldrade, till exempel ”de traditionellt neutrala staterna i Europa”.

#### 4.1.4 Om tillämpningen

Riktlinjerna tillämpas årligen på cirka 1 000 ärenden. Flertalet är okomplicerade eller rutinmässiga ärenden. ISP har under de senaste åren årligen tagit upp mellan 10 och 20 ärenden till samråd i EKR. Rådets ledamöter ger rekommendationer till myndighetens generaldirektör om hur denne bör besluta i dessa ärenden. Sedan 1996 har ISP överlämnat 15 ärenden till regeringens prövning.

Avgörandet skall enligt riktlinjerna grundas på en totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter. Detta innebär att man vid prövningen av ett ärende väger samman faktorer som talar för respektive emot tillstånd. Beslut grundar sig i bedömningar, som i sin tur beror på hur beslutsfattaren tolkar riktlinjerna. Tillämpningen av riktlinjerna kan följaktligen inte vara en exakt eller objektiv vetenskap.

I ISP:s förhållningsdokument står inte uttryckligen att myndigheten skall tillämpa riktlinjerna. Även om det inte finns något formellt åläggande beträffande riktlinjerna saknar inte myndigheten styrning för prövningen.

I 1 § krigsmateriellagen anges att tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. I propositionen Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter (prop. 1995/96:31, kap. 4) sägs att riktlinjerna ger god ledning i de flesta fall samt att utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden skall fälla utslaget vid prövningen i ärendena. Vidare står i ISP:s regleringsbrev för 2004:

ISP skall på ett kompetent och resurseffektivt sätt och med utgångspunkt från Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen och i samklang med principerna för utrikespolitiken, pröva ärenden som faller under lagen om krigsmateriel för att genom bl.a. effektiv exportkontroll bidra till internationell fred och säkerhet samt icke-spridning.

Resultatet av tillämpningen av riktlinjerna återspeglas till del i beviljade och avslagna ansökningar, såväl per land och materielslag



som i antalet tillstånd och deras värde. Tillståndsansökningar utan utsikter att beviljas skickas mycket sällan till ISP eftersom försvarsindustrin har en informell dialog med myndigheten om nya marknader och god kunskap om länder och materielslag för vilka tillstånd sannolikt inte skulle ges.

Värdet av den faktiska exporten och de beviljade utförelsetillstånden sammanställs av ISP och redovisas i den årliga regeringskrivelsen om strategisk exportkontroll (skr. 2003/04:114). Statistik tas också fram av Försvarsindustriföreningen och forskningsinstitutet SIPRI. Tidigare har även Statistiska centralbyrån fört viss statistik över krigsmaterielexporten.

## 4.2 EU:s uppförandekod för vapenexport

Den uppförandekod om vapenexport som medlemsstaterna antog 1998 är central i EU-samarbetet i exportkontrollfrågor. Koden är en politisk deklaration och som sådan beroende av medlemsstaternas vilja att tillämpa den konsekvent och på ett likartat sätt. Det materielspecifika synsättet, som koden bygger på, föreskriver att tilltänkta mottagarstater prövas med utgångspunkt i den aktuella materielen. En process som syftar till harmonisering av kodens tillämpning inom unionen pågår.

### 4.2.1 Utveckling främst i andra dokument

EU:s uppförandekod för vapenexport (8675/2/98) har en historia som sträcker sig tillbaka till början av 1990-talet då medlemsstaterna började jämföra sina exportkontrollsystem och undersöka möjligheter till framtida samarbete på området.

På Europeiska rådets möte 1991 i Luxemburg antogs sju kortfattade kriterier för den nationella tillståndsprövningen. Ett åttonde kriterium om mottagarstatens tekniska och ekonomiska förmåga lades till av stats- och regeringscheferna året efteråt. Idén att paketera kriterierna i en uppförandekod drevs främst av icke-statliga organisationer i koalition med EU-parlamentet. Först i maj 1998, efter utdragna internationella förhandlingar, tillät de politiska omständigheterna antagandet av en sådan kod.

Uppförandekoden har på papperet förblivit densamma sedan 1998. Den kan dock sägas ha utvecklats genom att ett antal relate-

rade dokument förhandlats fram och antagits. En gemensam förteckning över vilken materiel som skall prövas utifrån koden tillkom 2000 och reviderades 2003 (2003/C 314/01). En gemensam standpunkt om vapenförmedling (brokering), vilket inte behandlas i koden, antogs 2003 (2003/468/CFSP). Under 2003 utkom även en användarhandbok med rekommendationer för utfärdandet av avslag, så kallade denials samt för konsultationsproceduren (14283/03).

Uppförandekoden har också utvecklats genom det utbyte av underrättelser och information som föreskrivs i den. Årligen sammanställer medlemsstaterna en rapport om värdet av sin nationella och samlade export fördelat på världsdel, mottagarland och år. Denials per mottagare och kriterium redovisas också. I rapporten summeras även den gemensamma praxis som under året utvecklats i samband med tillämpningen av koden, liksom brister och gemensamma utmaningar.

Sedan början av 2004 har medlemsstaterna arbetat med en översyn av koden. Utredningen har erfarit att eventuella ändringar främst kommer att ske i tillämpningsbestämmelserna. Det synes för närvarande inte finnas förutsättningar att göra större ändringar i kriterierna eller att lägga till helt nya kriterier. Parallellt med översynen har ett arbete påbörjats med att ta fram rekommendationer för hur respektive kriterium bör tolkas. Detta arbete har börjat bakifrån med kriterium 8.

#### 4.2.2 En politisk deklARATION

EU:s uppförandekod antogs i form av en politisk deklARATION och är följaktligen inte juridiskt bindande. Ingen EU-institution har till uppgift att undersöka om en medlem brister i tillämpningen, än mindre ställa denna till ansvar. Det förutsätts ligga i medlemsstatens eget intresse att tillämpa koden och kontrollera att de andra gör likadant. Kodens betydelse eller status beror ytterst på medlemmarnas beslutsamhet och förmåga att tillämpa den konsekvent och på ett likartat sätt.

Indirekt har kodens status stärkts genom att flera medlemsstater införlivat koden eller dess kriterier i sina nationella regelverk. I FA/LOI-avtalet refereras i den trettonde paragrafen till kodens kriterier när det gäller tredjelandsexport av gemensamt framtagna produkter. Antagandet av relaterade dokument såsom den gemen-

samma materielförteckningen och informationsutbytet stärker också koden indirekt.

Uppförandekoden har fått större uppmärksamhet inom EU med anledning av kampen mot terrorismen där internationellt exportkontrollsamarbete ges en framträdande roll.

Det pågår en diskussion om att anta koden som ett EU-rättsligt dokument i form av gemensam ståndpunkt. En sådan förändring skulle innebära att unionsfördragets regelverk skulle tillämpas på koden. I detta regelverk anges bland annat att medlemsstaterna skall tillse att deras nationella politik överensstämmer med de gemensamma ståndpunkterna. Någon genomgripande skillnad i förhållande till vad som gäller i dag skulle en sådan förändring dock inte innebära, eftersom det inte finns något överstatligt sanktions-system som tillser att medlemsstaterna följer de gemensamma ståndpunkter som antagits.

#### 4.2.3 Åtta grupper av kriterier

EU:s uppförandekod består av tre delar och inleds med principer. Medlemsstaterna deklarerar bland annat att vapenexporterande stater har ett särskilt ansvar och att de är beslutna att förhindra export av materiel som kan användas för internt förtryck eller internationell aggression eller bidra till regional instabilitet. I principerna slås även fast att medlemmarna har rätt att upprätthålla en försvarsindustri samt exportera vapen för självförsvarsändamål i enlighet med FN:s stadga.

Uppförandekodens andra del utgörs av kriterierna. Det talas vanligtvis om kodens åtta kriterier, men mer korrekt vore att tala om åtta grupper av kriterier. Antalet kriterier överstiger vida åtta, eftersom det i några kriterier finns ”underkriterier”. Ett exempel är nummer sju där engagemang för nedrustning, respekt för internationell humanitär rätt och attityd till terrorism och internationell organiserad brottslighet ingår. De åtta grupperna kan rubriceras som följer:

1. Respekt för internationella förpliktelser.
2. Mottagarens respekt för mänskliga rättigheter.
3. Den interna situationen i mottagarlandet.
4. Bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet.
5. Medlemsstaternas, allierades och andra vänliga staters säkerhet.

6. Mottagarens uppträdande gentemot det internationella samfundet.
7. Risken för icke-avtalad slutanvändning eller vidareexport.
8. Exportens förenlighet med mottagarlandets utvecklingsnivå.

Uppförandekoden påbjuder ett materielspecifikt synsätt. Detta betyder att man vid tillståndsprövningen skall beakta hur mottagaren/slutanvändaren skall och rimligen kan använda den för ärendet aktuella materielen. Finns en uppenbar risk att materielen kan komma att användas i strid med kriterierna bör detta leda till avslag. Enligt utredningen är vissa kriterier i koden flertydiga. Detta förklaras sannolikt av att exportkontroll är ett känsligt politikområde och av att kriterierna har förhandlats fram.

Uppförandekodens tredje del utgörs av tillämpningsbestämmelser. Exempelvis skall medlemsstaterna underrätta varandra om avslag. Medlemmarna åläggs även att utbyta information om sin årliga export, diskutera mottagarländer, uppmuntra andra länder att ansluta sig till uppförandekodens kriterier, med mera. Bestämmelserna och deras efterlevnad utgör en viktig förutsättning för harmonisering mellan medlemmarna.

#### 4.2.4 Om tillämpningen

Uppförandekoden är stommen i EU:s samarbete avseende vapenexportkontroll. Samarbetet sker inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och konkret i arbetsgruppen för konventionella vapen (COARM) som regelbundet sammanträder i Bryssel. Sverige representeras i arbetsgruppen av UD, vars tjänstemän biträds av experter från ISP.

Eftersom det i Sverige är ISP som prövar ärenden om exporttillstånd är det också denna myndighet som implementerar uppförandekoden nationellt. I likhet med vad som gäller för riktlinjerna finns emellertid inget formellt åläggande för myndigheten att tillämpa kodens kriterier.

Det går i dag inte att tala om en gemensam tillämpning av koden, utan tillämpningen skiljer sig mellan medlemsstaterna när det gäller såväl tillvägagångssätt som beslut avseende enskilda mottagarstater. Skillnaderna kan bero på flera olika faktorer, till exempel nationell lagstiftning, utrikespolitiska ambitioner, organisation för exportkontroll, förekomsten av inhemsk opposition mot vapenexport,

försvarsindustrins vikt i ekonomin och ett eventuellt kolonialt förflutet.

### 4.3 Jämförelse mellan riktlinjerna och uppförandekoden

De svenska riktlinjerna och EU:s uppförandekod har tagits fram i vitt skilda politiska processer och vid olika tidpunkter. I detta avsnitt jämförs centrala bestämmelser i respektive dokument, framför allt med avseende på innebörd. Likheter och skillnader redovisas först övergripande och sedan i detalj. Riktlinjerna och koden finns som bilagor till betänkandet.

#### 4.3.1 Övergripande likheter och skillnader

Koden är utformad som en ”checklista” medan riktlinjerna snarast kan beskrivas som ett resonemang. Beslut enligt riktlinjerna vilar på en totalbedömning. Enligt koden skall det för avslag räcka med att den tilltänka exporten strider mot ett enskilt kriterium. De mest grundläggande kriterierna finns i båda dokumenten. I koden finns några kriterier som inte listas i riktlinjerna och vice versa. När det gäller faktorer som skall beaktas i enlighet med varje kriterium är koden överlag utförligare. Materielslaget har betydelse i båda dokumenten. I riktlinjerna finns en positiv presumtion för vissa materielslag, medan koden generellt anger materielens användningsområde.

#### *Struktur*

Riktlinjerna och uppförandekoden har olika strukturer. Riktlinjerna är utformade som ett resonemang. I riktlinjerna finns ovillkorliga respektive villkorliga hinder samt två övergripande villkor som måste uppfyllas. ”Kriterierna” i riktlinjerna kan inte läsas var för sig, eftersom de är inbördes beroende och skall kunna vägas mot varandra. Riktlinjerna ger inte ensamma tillräcklig vägledning för prövningen utan måste värderas i förhållande till aktuell svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Uppförandekoden har en enklare struktur även om gränsdragningen mellan principer, kriterier och tillämpningsbestämmelser är oklar. Kriterierna i koden är inte inbördes beroende och de viktas inte heller. Kriterierna 1–4 är formulerade på ett mer tvingande vis, men även de andra skall kunna användas som grund för att avslå en ansökan. Kodens utförlighet i fråga om vad som skall beaktas enligt respektive kriterium innebär att det inte finns något uppenbart behov av ytterligare vägledningsdokument.

### *Kriterier*

De mest grundläggande kriterierna för prövningen av exportärenden avseende försvarsmateriel finns i såväl riktlinjerna som uppförandekoden. Vid prövningen skall man beakta hur exporten förhåller sig till egna internationella förpliktelser, situationen för de mänskliga rättigheterna i det tilltänka mottagarlandet, risken för väpnade konflikter i mottagarregionen, behovet av fred och säkerhet samt vikten av att förhindra oönskad spridning till någon annan stat eller slutanvändare inom landet.

I koden finns kriterier som inte finns i riktlinjerna. Medlemmarna uppmanas att beakta exportens inverkan på de andra medlemsstaternas säkerhet samt den tilltänkta mottagarens uppträdande mot det internationella samfundet. I enlighet med kriterium 8 i koden skall det beaktas om exporten allvarligt skulle skada en hållbar utveckling i mottagarlandet. Omvänt finns i riktlinjerna kriterier utan motsvarighet i koden, då främst bestämmelsen som villkorar tillstånd med ett försvarsmaktsbehov och regler för export av materiel som tagits fram inom ramen för internationella samarbeten.

### *Materielens betydelse*

Uppförandekoden och riktlinjerna skiljer sig åt beträffande det sätt på vilket den för ärendet aktuella materielen får tillmätas betydelse vid prövningen. I riktlinjerna finns en positiv presumtion för beviljande av tillstånd för ÖK samt för ammunition, reservdelar och andra leveranser som kan betraktas som följdleveranser. Man skall dessutom väga in om den aktuella materielen härstammar från ett

samarbete med en annan stat och därigenom har en övervägande svensk identitet, alternativt utländsk identitet.

I koden görs förvisso ingen skillnad mellan materielslag, men medlemsstaterna får generellt ta materielspecifika hänsyn. Detta betyder att den tilltänkta mottagarstaten prövas med utgångspunkt i materielen: Finns det en uppenbar risk att mottagaren använder den aktuella materielen i strid mot kriterierna? Det har i Sverige skett en praxisutveckling som innebär att materielspecifika hänsyn tas, framför allt när det gäller minröjnings- och ammunitionsförstörelseutrustningar och annan materiel som skall användas för humanitära syften samt radarutrustning med civila användningsområden.

### *Utförlighet*

Uppförandekoden är överlag utförligare än riktlinjerna när det gäller faktorer som skall beaktas i enlighet med varje kriterium. Exempelvis skall medlemsstaterna enligt kodens sjunde kriterium ("Förekomsten av en risk för att materielen skall användas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor") beakta den tilltänkta statens legitima inhemska försvars- och säkerhetsintressen, tekniska förmåga att använda materielen, förmåga att utöva effektiv exportkontroll samt terroristhotet.

På sina ställen bidrar emellertid inte kodens utförlighet till tydlighet. Detta gäller bland annat i kriterium 8 som i sitt första stycke omtalar exportens "förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga" och i det andra stycket om "den hållbara utvecklingen". I kriterium 5 a anges att medlemsstaterna skall beakta den tilltänkta exportens inverkan på egna, andra medlemmars eller vänners och allierades försvars- och säkerhetsintressen, men att detta inte skall påverka beaktandet av kriterier om mänskliga rättigheter respektive om regional fred, säkerhet och stabilitet.

I riktlinjerna finns tillämpningsbestämmelser när ärendena avser ÖK, produkter som tagits fram i internationella samarbeten samt "följleveranser". Det finns även anvisningar om att det är i överensstämmelse med svensk utrikes- och säkerhetspolitik att godkänna export till de nordiska och de traditionellt neutrala länderna i Europa. I takt med att samarbetet med medlemsstaterna i EG byggs ut, bör enligt riktlinjerna samma regler tillämpas också för dem.

### *Avgörande*

Enligt riktlinjerna skall avgörandet i ett ärende grundas på en totalbedömning av alla betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt i de två grundläggande principerna. Förfarandet innebär att tillämpningens inriktning och utfall kan variera över tiden och mellan beslutsfattare utan att för den sakens skull strida mot riktlinjernas ord. En faktor av betydelse är här hur tolkningen av riktlinjerna utvecklats som en konsekvens av regeringsbeslut i enskilda ärenden eller av propositioner och deklARATIONER.

I enlighet med uppförandekoden skall den tilltänkta exporten prövas mot varje enskilt kriterium. I kriterierna 1–4 anges uttryckligen att medlemsstaterna inte kommer att medge tillstånd om exporten skulle stå i strid mot desamma. I kriterierna 5–8 är koden formulerad på ett mindre tvingande sätt och uppmanar medlemsstaterna att ”beakta”. Samtidigt erkänns att kriterierna utgör en miniminivå och att koden inte inkräktar på medlemsstaternas rätt att tillämpa ”en mer restriktiv nationell politik”.

#### **4.3.2 Likheter och skillnader i detalj**

Riktlinjerna och uppförandekoden bygger i stort på samma värden: internationella förpliktelser och mänskliga rättigheter, behovet av fred och säkerhet samt vikten av att förhindra upp rustning och icke-spridning. Det finns bestämmelser i riktlinjerna utan motsvarighet i koden och vice versa. Exempel är riktlinjernas bestämmelser om följdleveranser och kodens kriterier om den tilltänkta mottagarstatens uppträdande mot det internationella samfundet och den hållbara utvecklingen i det tilltänkta mottagarlandet.

### *Inledande principer*

Uppförandekoden inleds med att medlemsstaterna deklarerar sitt ansvar att hindra export av materiel som kan användas för internt förtryck eller internationell aggression eller bidra till regional instabilitet. De tillkännager också att de är fast beslutna att fastställa stränga gemensamma kriterier och bestämmelser, som skall betraktas som miniminormer för den nationella prövningen. I kodens



principavsnitt deklarerar även att medlemmarna önskar upprätthålla en försvarsindustri som en del av såväl sin industriella bas som sina försvarsinsatser samt att stater har rätt att överföra medel i enlighet med den rätt till självförsvar som erkänns i FN:s stadga.

Det framgår inte i uppförandekoden att de totalt sju uppräknade principerna skall användas vid tillståndsprövningen. Emellertid har de inarbetats i flera kriterier och tillämpningsbestämmelser och omsätts så i praktiken.

De inledande principerna i riktlinjerna har i motsats till dem i koden en uttalad betydelse för tillståndsprövningen, eftersom de anger under vilka förutsättningar som tillstånd till export eller annan utlandssamverkan kan medges. I riktlinjerna preciseras emellertid inte vilken materiel eller kunnande som Försvarsmakten behöver. Vägledning måste därför sökas från Försvarsdepartementet eller i försvarspolitiska propositioner. Några av principerna och målen för Sveriges utrikespolitik kan utläsas av riktlinjerna, medan andra inte nämns. I övrigt får vägledning sökas i utrikespolitiska deklarationer och propositioner.

| Gällande riktlinjer   | EU:s uppförandekod   |
|---|--|
| <p>Tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller till annan utlandssamverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, bör medges endast om sådan utförsel eller samverkan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, samt,</li> <li>2. inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.</li> </ol> | <p>EUROPEISKA UNIONENS RÅD</p> <p>SOM UTGÅR från de gemensamma kriterier som beslutades av Europeiska rådet i Luxemburg 1991 och i Lissabon 1992,</p> <p>SOM ERKÄNNER att vapenexporterande stater har ett särskilt ansvar,</p> <p>SOM ÄR FAST BESLUTNA att fastställa stränga gemensamma normer, som skall uppfattas som miniminormer, i fråga om hantering av och återhållsamhet beträffande överföringar av konventionella vapen av alla medlemsstaterna samt att förstärka utbytet av relevant information för att uppnå ökad insyn.</p> <p>SOM ÄR FAST BESLUTNA att hindra export av materiel som kan användas för internt förtryck eller internationell aggression eller bidra</p> |

till regional instabilitet,  
 SOM ÖNSKAR förstärka sitt samarbete och främja sin samsyn inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) när det gäller export av konventionella vapen,  
 SOM NOTERAR att kompletterande åtgärder mot olagliga överföringar har vidtagits med hjälp av EU-programmet för att förebygga och bekämpa olaglig handel med konventionella vapen,  
 SOM BEKRÄFTAR att medlemsstaterna önskar upprätthålla en försvarsindustri som en del av såväl sin industriella bas som sina försvarsinsatser, och  
 SOM ERKÄNNER att stater, i enlighet med den rätt till självförsvar som erkänns i FN:s stadga, har rätt att överföra medel för självförsvar,  
 HAR UPPRÄTTAT följande uppförandekod och tillämpningsbestämmelser:

#### *Särskild hänsyn till vissa länder*

I såväl riktlinjerna som koden finns bestämmelser om särskild hänsyn till vissa länder eller ländergrupper. I riktlinjerna föreskrivs en positiv presumtion för tillstånd för de nordiska länderna, de traditionellt neutrala länderna i Europa (då Schweiz och Österrike) samt för medlemsstaterna i EG (i dag EU) allteftersom Sverige bygger ut sitt samarbete med dessa stater.

Hänsynen till de nordiska och neutrala länderna motiveras i propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, s. 47) av "historiskt betingade nära och långvariga relationer". Regeringen berättigar hänsynen till EU:s medlemmar av "Sveriges avsikt att fullt ut delta i det europeiska integrationsarbetet, vilket kommit till uttryck i den svenska ansökan den 1 juli 1991 om medlemskap" (s. 47).

I kriterium 5 i uppförandekoden åtar sig medlemsstaterna att beakta hur den tilltänkta exporten inverkar på egna, andra medlems-

staters och vänners och allierades försvars- och säkerhetsintressen, samtidigt som de erkänner att denna faktor inte får påverka beaktandet av kriterierna om respekt för mänskliga rättigheter och regional fred, säkerhet och stabilitet. Enligt samma kriterium skall det vid prövningen även beaktas om den tilltänkta exporten kan komma att användas mot egen trupp eller styrkor från ”vänner, allierade och andra medlemsstater”. Bakgrunden till kriteriet är delvis att vissa medlemsstater är med i NATO och har territorier utanför Europa.

| Gällande riktlinjer  | EU:s uppförandekod  |
|--|---|
| Utrikespolitiska hinder föreligger inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna och de traditionellt neutrala länderna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitik. I takt med att samarbetet med övriga länder inom de Europeiska Gemenskaperna byggs ut, bör samma principer för utlandssamverkan och export tillämpas ifråga om dessa länder. | <p>KRITERIUM FEM</p> <p>Den nationella säkerheten för medlemsstaterna eller de territorier i fråga om vilka en medlemsstat är ansvarig för de yttre förbindelserna, samt för vänligt sinnade och allierade länder</p> <p>Medlemsstaterna kommer att beakta</p> <p>a) den tilltänkta exportens möjliga inverkan på egna, andra medlemsstaters eller vänners och allierades försvars- och säkerhetsintressen, samtidigt som de erkänner att denna faktor inte får påverka deras beaktande av kriterierna om respekt för de mänskliga rättigheterna och om regional fred, säkerhet och stabilitet,</p> <p>b) risken för att de berörda varorna används mot deras egna styrkor eller mot styrkor från vänner eller allierade eller från andra medlemsstater,</p> <p>c) risken för ”reverse engineering” eller icke avsedd tekniköverföring.</p> |

#### *Slutanvändarintyg och icke-spridning*

I kodens kriterium 7 åtar sig medlemsstaterna att informera sig om den tilltänkta mottagarstaten och slutanvändaren. Bedömningen skall syfta till att klarlägga om det finns en risk för att materielen

kan komma att användas till ett annat ändamål än som angivits, eller vidareexporteras utan medgivande. Faktorer att beakta i detta sammanhang är om den tilltänkta mottagarstaten har legitima försvars- och säkerhetsintressen, teknisk förmåga att använda materielen, en effektiv exportkontroll samt risken för att materielen hamnar i händerna på terroristorganisationer. Något krav på slutanvändarintyg ställs inte i uppförandekoden.

I kontrast till uppförandekoden räknar riktlinjerna upp fler tänkbara mottagare än stater och statliga myndigheter. Formuleringen ”eller av staten auktoriserad mottagare” syftar främst på överföring av materiel mellan försvarsindustriföretag i Sverige och utlandet. En annan skillnad är att konsekvenserna av en otillåten vidareexport eller underlåtenhet att förhindra vidareexport stipuleras i riktlinjerna. Det kan även noteras att riktlinjerna inte anger vad som skall beaktas vid riskbedömningen.

| Gällande riktlinjer   | EU:s uppförandekod  |
|---|---|
| Tillstånd får endast avse stat, statlig myndighet eller av staten auktoriserad mottagare; vidare bör vid utförsel av materiel ett slutanvändarintyg eller ett intyg om egen tillverkning (bearbetningsintyg) föreligga. En stat som trots åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel skall i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår. | <p>KRITERIUM SJU</p> <p>Förekomsten av en risk för att materielen skall användas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor</p> <p>Vid bedömning av den tilltänkta exportens inverkan på det importerande landet och risken för att de exporterade varorna kan avledas till en oönskad slutanvändare, kommer följande att beaktas:</p> <p>a) Mottagarlandets legitima inhemska försvars- och säkerhetsintressen, inbegripet eventuell medverkan i FN:s eller andra fredsbevarande insatser.</p> <p>b) Mottagarlandets tekniska förmåga att använda materielen.</p> <p>c) Mottagarlandets förmåga att utöva effektiv exportkontroll.</p> <p>d) Risken att vapnen kommer att återexporteras eller avledas till terroristorganisationer (antiterroristutrustning bör särskilt uppmärksammas i detta sammanhang).</p> |

*Respekt för internationella förpliktelser*

I riktlinjerna finns tre ovillkorliga exporthinder. Tillstånd skall inte beviljas om det strider mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. Begreppet internationella överenskommelser innefattar främst icke-spridningsavtal inom massförstörelsevapenområdet och exportkontrollregimerna. Bestämmelsen beträffande de folkrättsliga reglerna om export från neutral stat under krig hänför sig till 1907 års Haagkonventioner om neutralitet och är förpliktande för regering och statliga myndigheter – men inte för medborgare och privata företag – endast om regeringen utropar landet neutralt i förhållande till en given konflikt.

De internationella förpliktelserna inom exportkontrollområdet räknas också upp i uppförandekoden. Enligt kriterium 1 skall medlemsstaterna avslå en ansökan när den tilltänkta exporten strider mot såväl ett FN-embargo som embargon utfärdade av EU och OSSE. I motsats till riktlinjerna namnger koden de relevanta fördragen om icke-spridning av massförstörelsevapen samt de multilaterala exportkontrollregimerna. I kriteriet påminns också om förbudet att exportera truppminor. Sverige är part av de i koden namngivna organisationerna, fördragen och regimerna och fullgör de förpliktelser som följer därav. Koden rymmer ingen bestämmelse för export i situationer när en stat förklarar sig neutral i förhållande till ett krig i omvärlden.

| Gällande riktlinjer   | EU:s uppförandekod  |
|---|---|
| Tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen skall inte beviljas om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder). | <p><b>KRITERIUM ETT</b></p> <p>Respekt för medlemsstaternas internationella åtaganden, särskilt de sanktioner som påbjuds av FN:s säkerhetsråd och de som påbjuds av gemenskapen, avtal om icke-spridning och andra ämnen samt andra internationella förpliktelser</p> <p>En ansökan om exportlicens bör avslås om bifall skulle stå i strid med bl.a.</p> <p>a) medlemsstaternas internationella förpliktelser och deras åtaganden att upprätthålla FN:s, OSSE:s och EU:s vapenembargon,</p> |

b) medlemsstaternas internationella förpliktelser enligt fördraget om ickespridning av kärnvapen, konventionen om biologiska vapen och toxinvapen samt konventionen om kemiska vapen,

c) medlemsstaternas åtaganden inom ramen för Australiengruppen, missilteknologiarrangemanget (Missile Technology Control Regime), gruppen av länder som levererar kärnmaterial (Nuclear Suppliers Group) och Wassenaar-arrangemanget,

d) medlemsstaternas åtagande att inte exportera någon som helst typ av truppmina (antipersonell mina).

### *Respekt för mänskliga rättigheter*

Såväl koden som riktlinjerna anger att respekten för de mänskliga rättigheterna i det tilltänkta mottagarlandet skall beaktas. Den främsta skillnaden mellan dokumenten är att koden föreskriver att landet i fråga prövas med utgångspunkt i materielens användningsområden. Medlemsstaterna kommer ”inte att utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den tilltänkta exporten kan komma att användas för internt förtryck”. Enligt riktlinjerna har materielen ingen sådan betydelse utan vad som skall räknas är situationen för de mänskliga rättigheterna i landet.

I kodens kriterium 2 finns relativt omfattande anvisningar när det gäller vilka faktorer som skall beaktas vid prövningen och vad begreppet internt förtryck inbegriper. Betydelsen av mänskliga rättigheter avgränsas här till medborgerliga och politiska rättigheter. Motsvarande anvisningar för tillämpningen finns inte i riktlinjerna.

I riktlinjerna står att tillstånd inte bör lämnas om ”omfattande och grova” kränkningar förekommer i det tilltänkta mottagarlandet. Den motsvarande kvalificeringen i koden är en ”uppenbar risk” att den tilltänkta exporten kan komma att användas för förtryck samt ”särskild försiktighet” för medgivande av tillstånd till stater där ”allvarliga” kränkningar har konstaterats av behöriga FN-organ, Europarådet eller EU.

Enligt kodens kriterium om mänskliga rättigheter är uppenbar risk för internt förtryck en tillräcklig anledning för avslag. Ett avslag enligt motsvarande kriterium i riktlinjerna förutsätter att kränkningar har ägt rum och att de är att bedöma som omfattande och grova.

| Gällande riktlinjer   | EU:s uppförandekod   |
|---|--|
| <p>Tillstånd till utförelse av krigsmateriel, eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, bör inte lämnas om det avser stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd skall beviljas.</p> | <p>KRITERIUM 2</p> <p>Respekten för de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet</p> <p>Efter att ha bedömt mottagarlandets inställning till de relevanta principer i internationella instrument rörande de mänskliga rättigheterna kommer medlemsstaterna</p> <p>a) inte att utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den tilltänkta exporten kan komma att användas för internt förtryck,</p> <p>b) från fall till fall och under beaktande av materielens art att iaktta särskild försiktighet vid utfärdande av licenser för länder där allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har konstaterats av behöriga FN-organ, Europarådet eller EU. Materiel som kan användas för internt förtryck anses i detta sammanhang inbegripa bl.a. materiel, i fråga om vilket den tilltänkta slutanvändaren bevisligen har använt sådan eller liknande materiel för internt förtryck, eller när det finns skäl att tro att materielen kommer att användas till andra ändamål eller av annan slutanvändare än vad som uppgivits, och användas till internt förtryck. I linje med punkt 1 i tillämpningsbestämmelserna för denna kod kommer materielens art att beaktas noggrant, särskilt om den är avsedd för interna säkerhetsändamål. Internt förtryck anses inbegripa bl.a. tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande</p> |

behandling eller bestraffning, summariska eller godtyckliga avrättningar, försvinnanden, godtyckliga gripanden och andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheter som anges i relevanta internationella instrument rörande de mänskliga rättigheterna, inklusive Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

### *Väpnade konflikter*

Ambitionen att genom export inte orsaka eller förvärra väpnade konflikter, såväl inom som mellan stater, uttrycks i både riktlinjerna och uppförandekoden.

I riktlinjerna finns en negativ presumtion för export av KS. Tillstånd bör inte medges om den tilltänkta mottagarstaten befinner sig i väpnad konflikt med annan stat (oavsett krigsförklaring), invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller har inre väpnade oroligheter. När det gäller ärenden om export av ÖK är presumtionen för tillstånd positiv och bestämmelserna något mindre stränga i så måtto att risk för krig inte är ett hinder.

I uppförandekoden görs ingen skillnad mellan materiel med förstörelsebringande verkan och annan materiel, men rätten att ta materielspecifika hänsyn finns. Enligt kriterium 3 skall tillstånd inte ges för sådan export som skulle provocera eller förlänga interna väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar. Om det finns en uppenbar risk att materielen i fråga skulle användas på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller för att hävda ett territoriellt krav bör ansökan avslås enligt kriterium 4. Faktorer som skall beaktas i detta avseende räknas upp.

I riktlinjerna finns särskilda regler för vilka omständigheter som bör leda till att ett beviljat tillstånd återkallas: om ovillkorligt hinder uppstår samt om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Emellertid finns möjlighet att göra undantag från kravet på återkallande i



det senare fallet förutsatt att det är ”förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik”. Motsvarande regler finns inte i koden.

| Gällande riktlinjer   | EU:s uppförandekod  |
|---|---|
| <p>Tillstånd till utförelse av krigsmateriel för strid, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel, bör inte beviljas om det avser stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller stat som har inre väpnade oroligheter.</p> <p>Tillstånd bör ges till utförelse av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel, förutsatt att mottagarlandet inte befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller har inre väpnade oroligheter, eller det i landet förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter och om inte ovillkorligt hinder möter.</p> <p>Ett meddelat tillstånd till utförelse bör återkallas, förutom vid ovillkorliga exporthinder, om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Undantagsvis bör, i de två senare fallen, återkallande av tillstånd kunna underlåtas om det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.</p> | <p>KRITERIUM TRE</p> <p>Den interna situationen i det slutliga bestämmelseslandet som en följd av existerande spänningar och väpnade konflikter</p> <p>Medlemsstaterna kommer inte att tillåta export som skulle provocera eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar i det slutliga bestämmelseslandet.</p> <p>KRITERIUM FYRA</p> <p>Bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet</p> <p>Medlemsstaterna kommer inte att utfärda exportlicens om det finns en uppenbar risk för att den avsedda mottagaren skulle använda den tilltänkta exporten på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld.</p> <p>När medlemsstaterna överväger dessa risker kommer de bl.a. att beakta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) om någon väpnad konflikt pågår eller sannolikt kommer att uppstå mellan mottagarlandet och ett annat land,</li> <li>b) om det föreligger något territoriellt krav på ett angränsande land som mottagarlandet tidigare försökt eller hotat att genomdriva med våld,</li> <li>c) om materielen sannolikt kommer att användas för annat än mottagarens legitima nationella säkerhets- och försvarsändamål,</li> <li>d) behovet av att inte negativt påverka den regionala stabiliteten på något märkbart sätt.</li> </ul> |

*Reservdelar, ammunition och andra följdleveranser*

I riktlinjerna anges en stark presumtion för tillstånd till utförsel av reservdelar, ammunition och andra leveranser med samband till en tidigare beviljad utförsel eller ”där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd”. Tillstånd till sådana leveranser bör ges ”om inte ovillkorligt hinder möter”. I propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, s. 57) erinras att ”med en sträng restriktivitet för urvalet av de stater till vilka krigsmaterielexport skall medges är det osannolikt (...) att tveksamhet uppstår i fråga om export av reservdelar till materiel, för vilken licens en gång har lämnats”.

Enligt en sammanställning från 1996, som ISP har gjort, finns tio situationer där riktlinjernas följdleveranstänkande tillämpas. En sammanfattning av denna publicerades i Följdleveransutredningens betänkande (SOU 1999:38) och finns som en bilaga till betänkandet.

I uppförandekoden finns inte motsvarande bestämmelser, men de flesta medlemsstater tillämpar ett följdleveranstänkande, om än utan att ha angivit detta i sina nationella policydokument. Exempel på följdleveranspraxis är att man i samband med beviljandet av den ursprungliga leveransen ger skriftliga leveransgarantier, eller att man i det ursprungliga tillståndet inkluderar leveranser av reservdelar och ammunition under en viss tidsperiod eller i ett visst antal.

---

*Gällande riktlinjer*

---

Tillstånd bör ges till utförsel av reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel, om inte ovillkorligt hinder möter. Detsamma bör gälla andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd.

*Internationella samarbeten*

I riktlinjerna ges vägledning för prövningen av internationella samarbetsavtal och export till tredje land av sådana produkter som utgör resultat av samarbetet. Samarbetspartens lämplighet skall prövas utifrån ”de angivna grundläggande kriterierna”. Viktigare samarbeten bör befästas genom en regeringsöverenskommelse som

i sin tur bör föregås av behandling i Utrikesnämnden. Det finns en positiv presumtion för utförsel av materiel som omfattas av avtalet.

Materiel som bedöms ha "övervägande svensk identitet" bör prövas enligt svensk lag och svenska riktlinjer oavsett varifrån och till vilket land exporten sker. Omvänt bör materiel med "övervägande utländsk identitet" bedömas enligt samarbetslandets regler. Materiel med övervägande svensk identitet kan vidare få exporteras till tredje land inom ramen för samarbetslandets regler förutsatt att det finns ett starkt försvarspolitiskt intresse av samarbetet som sådant. Dessa bestämmelser förutsätter en metod för att bestämma materielens identitet. I propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, s. 60) framhålls att det "inte är möjligt att fastställa någon generell regel".

I uppförandekoden finns inte motsvarande bestämmelser om samarbetsavtal och tredjelandsexport. Inom FA/LOI-samarbetet har Sverige och de övriga fem deltagarstaterna emellertid avtalat att kriterierna i koden, tillsammans med nationella policydokument, skall tillämpas när det blir aktuellt att förhandla om länder till vilka en gemensamt framtagen produkt får exporteras.

---

#### Gällande riktlinjer

---

Vad särskilt angår avtal med utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel skall tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna. Utförsel till samarbetslandet, som följer av avtalet, bör medges om inte ovillkorligt hinder uppstår. Om ett samarbetsavtal med utländsk part förutsätter export från samarbetslandet till tredje land bör fråga om sådan export, i den mån slutprodukten i fråga har en övervägande svensk identitet, bedömas i enlighet med riktlinjerna för sådan export från Sverige.

Beträffande materiel som har övervägande utländsk identitet bör export från samarbetslandet till tredje land medges inom ramen för samarbetslandets exportregler. Föreligger ett starkt svenskt försvarspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd, och det är en förutsättning från samarbetspartnerns sida att viss utförsel får ske från samarbetslandet kan efter omständigheterna export till tredje land även i övrigt medges inom ramen för samarbetslandets exportregler.

När det gäller mer omfattande och för Sverige viktigare utlandssamverkan på krigsmaterielområdet bör en regeringsöverenskommelse träffas mellan Sverige och samverkanslandet. Innan överenskommelser av detta slag ingås, bör utrikesnämnden höras.

*Uppträdande gentemot det internationella samfundet*

Det märks i kriterium 6 att uppförandekoden vilar på en bred hotbildsbeskrivning. Kriteriet manar till beaktande av den tilltänkta mottagarstatens uppträdande i förhållande till det internationella samfundet. Medlemsstaterna skall bland annat beakta om staten stödjer eller uppmuntrar terrorism och internationell organiserad brottslighet, uppfyller åtaganden om icke-användning av våld och engagerar sig till förmån för icke-spridning och andra former av vapenkontroll.

Det kan samtidigt konstateras att ett antal mycket olika kriterier och faktorer har skrivits ihop i uppförandekodens kriterium 6. Att inte uppfylla åtaganden om internationell humanitär rätt i konflikter skiljer sig väsentligen från stödjande av terrorism, som i sin tur är något helt annat än deltagande i internationella initiativ för nedrustning.

Inom ramen för översynen av uppförandekoden har medlemsstaterna i princip beslutat att lägga till ännu ett underkriterium i kriterium 6. Det aktuella tillägget skulle innebära att medlemsstaterna skall beakta huruvida och i vilken utsträckning den tilltänkta mottagarstaten rapporterar sin export och import till FN:s vapenregister.

---

EU:s uppförandekod

---

**KRITERIUM SEX**

Köparlandets uppträdande i förhållande till det internationella samfundet, i synnerhet i fråga om dess attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt

Medlemsstaterna kommer bl.a. att beakta köparlandets tidigare uppträdande i fråga om

a) dess stöd till eller uppmuntran av terrorism och internationell organiserad brottslighet,

b) dess uppfyllande av sina internationella åtaganden, i synnerhet i fråga om icke-användning av våld, även enligt internationell humanitär rätt som är tillämplig på internationella och icke internationella konflikter,

c) dess engagemang för icke-spridning och andra former av vapenkontroll och nedrustning, särskilt undertecknande, ratifiering och genomförande av relevanta konventioner om vapenkontroll och nedrustning enligt punkt b i kriterium ett.

*Utvecklingsnivån i mottagarlandet*

I det andra stycket i kodens kriterium 8 åtar sig medlemsstaterna att beakta om köpet allvarligt skulle hindra den hållbara utvecklingen i mottagarlandet. I det första stycket talas om förenlighet med landets ”tekniska och ekonomiska förmåga” samt ”det önskvärda i att stater får sitt legitima behov beträffande säkerhet och försvar täckt med minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel”.

Inom EU:s rådsarbetsgrupp för vapenexportkontroll, COARM, diskuteras sedan en tid innebörden av kriterium 8 och metoder för hur det bör tillämpas. Motsvarande kriterium om hållbar utveckling finns inte i riktlinjerna.

---

EU:s uppförandekod

---

## KRITERIUM ÅTTA

Vapenexportens förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga, med beaktande av det önskvärda i att stater får sitt legitima behov beträffande säkerhet och försvar täckt med minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel

Medlemsstaterna kommer, mot bakgrund av informationen från relevanta källor såsom FN:s utvecklingsprogram, Världsbanken, Internationella valutafonden samt OECD-rapporter, att beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra den hållbara utvecklingen i mottagarlandet. De kommer i detta sammanhang att beakta mottagarlandets relativa nivå på militära och sociala utgifter och även ta hänsyn till eventuellt bistånd från EU eller bilateralt bistånd.

*EU:s gemensamma materieförteckning*

I en bilaga till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel räknas upp vilken materiel som är tillståndspliktig och därmed föremål för prövning utifrån riktlinjerna. I kodens tillämpningsbestämmelse 5 hänvisas till en framtida EU-förteckning över materiel. En sådan lista antogs 2000 och ersattes i november 2003 av en uppdaterad version. Skillnaderna mot den svenska listan är att EU:s lista anger materielslagen i större detaljeringsgrad samt inte delar in materiel i KS respektive ÖK.

*Avslag (denials)*

I kodens tillämpningsbestämmelser 3 och 4 har medlemsstaterna gjort ett åtagande om att de skall underrätta varandra om sådana ansökningar för export som avslagits med hänvisning till ett eller flera av kriterierna i koden. Det engelska ordet för ett avslag är denial och att utfärda en denial innebär följaktligen att man i enlighet med sitt åtagande informerar de andra medlemmarna om avslag enligt i koden fastställda bestämmelser.

En medlemsstat, som är i färd med att pröva ett visst ärende, är skyldig att kontrollera om det har utfärdats en denial för en ”i huvudsak identisk export” de senaste tre åren. För det fall det finns en denial och medlemsstaten inte också väljer att avslå ansökan skall den inleda ett samråd med den eller de medlemmar som meddelat tidigare avslag. Skulle medlemsstaten därefter bedöma att det ändå finns skäl att medge tillstånd är ett sådant beslut i överensstämmelse med kodens regler. Medlemsstaten skall dock motivera sitt beslut för dem med vilka man samrätt.

Konsultationsproceduren syftar till harmonisering av tillämpningen genom gruppträck och transparens. Information om antalet denials, inklusive uppgifter om tilltänkt mottagarstat och kriterium, offentliggörs i medlemsstaternas årliga rapport.

---

EU:s uppförandekod

---

3. Genom diplomatiska kanaler kommer medlemsstaterna att översända utförlig information om de licensansökningar som har avslagits i enlighet med uppförandekoden i fråga om krigsmateriel, tillsammans med en förklaring av varför ansökan har avslagits. Den information som skall överlämnas anges i form av ett utkast till formulär som återfinns i bilagan. Innan någon medlemsstat beviljar en licens som en annan medlemsstat eller andra medlemsstater har vägrat bevilja för en i huvudsak identisk transaktion under de senaste tre åren kommer den först att samråda med den eller de medlemsstater som avslag licensansökningarna. Om medlemsstaten efter dessa samråd ändå beslutar att bevilja licens kommer den att underrätta den eller de medlemsstater som avslag ansökan (ansökningarna) och därvid utförligt förklara sina egna skäl.

Beslutet att tillåta eller vägra överföring av någon krigsmateriel skall varje medlemsstat själv fatta. En ansökan om licens skall anses ha avslagits när medlemsstaten har vägrat att tillåta den faktiska försäljningen eller den fysiska exporten av den berörda krigsmaterielen, om försäljning i annat fall skulle ha ägt

rum, eller när den har vägrat att tillåta det relevanta avtalets ingående. För detta ändamål kan ett anmälningspliktigt avslag, i enlighet med nationella förfaranden, innefatta avslag på en ansökan om tillstånd att inleda förhandlingar eller ett nekande svar på en formell inledande förfrågan om en särskild beställning.

4. Medlemsstaterna kommer att behandla sådana avslag och samråd konfidentiellt och de kommer inte att använda dem för att uppnå kommersiella fördelar.

#### *Övriga tillämpningsbestämmelser*

I uppförandekoden finns ytterligare sju tillämpningsbestämmelser. Dessa är emellertid inte av sådan karaktär att de behöver kommenteras i en jämförelse med riktlinjerna.

## 5 Modernisering och vidareutveckling av riktlinjerna

Utredningen har i sin översyn av riktlinjerna funnit ett behov av modernisering, vidareutveckling och förtydliganden. Vid sidan av ett fortsatt krav på tillstånd till export och internationellt samarbete utgår utredningens förslag från: de ändrade förutsättningarna och motiven för export och samarbete; praxisutvecklingen, framväxten av EU:s samarbete i exportkontrollfrågor, och då särskilt den gemensamma uppförandekoden; samt önskvärdheten av största möjliga tydlighet i bestämmelserna.

Hantering av krigsmateriel regleras i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Lagen säger att krigsmateriel inte får föras ut ur landet utan tillstånd. I begreppet utförsel ingår främst kommersiell export, men också överföringar från det svenska försvaret till ett annat land. Enligt lagen krävs även tillstånd att avtala med någon i utlandet om att upplåta eller överlåta tillverkningsrätt för krigsmateriel, liksom att utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel för eller gemensamt med någon i utlandet. Begreppet internationellt samarbete omfattar de två senare fallen.

Beslut om tillstånd till export och internationellt samarbete avseende krigsmateriel föregås i Sverige av prövning. Prövningen rör tekniska frågor, till exempel om företaget har skickat in en anbudsunderrättelse samt de politiska omständigheterna. Sedan 1950-talet har det i Sverige funnits riktlinjer för att vägleda det politiska ställningstagandet. Som beskrivits i kapitel 4 har riktlinjerna varit föremål för en successiv utveckling, dels formellt genom textomarbetningar såsom skedde 1971 och 1993, dels genom tillämpningen av dem (praxisutvecklingen).

Gällande riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlands-samverkan utarbetades under den senare delen av 1980-talet och



*började gälla* 1993. För att ha lång varaktighet och kunna anpassas till nya politiska förutsättningar har riktlinjerna utformats i allmänna ordalag och med möjligheter att göra undantag från huvudreglerna om när export inte bör medges.

Utredningen har i sin översyn av gällande riktlinjer utgått från att export och internationellt samarbete avseende krigsmateriel även fortsättningsvis skall vara tillståndspliktigt och att alla beslut skall föregås av en prövning som omfattar både tekniska och politiska frågor. Utredningen har på basis av sin kartläggning av utvecklingen på försvarsmaterielområdet, som sammanfattas i kapitel 3, funnit ett antal skäl till att vidareutveckla och modernisera riktlinjerna. Dessa skäl, som redovisas i nästa avsnitt, har också utgjort utgångspunkter för översynen av riktlinjerna.

## 5.1 Utgångspunkter

Utredningen har funnit att gällande riktlinjer bör vidareutvecklas och moderniseras för att de även fortsättningsvis skall vara användbara som vägledande dokument för det politiska ställningstagandet. Utredningen har i arbetet med vidareutvecklingen och moderniseringen av riktlinjerna utgått från de fyra punkter som redovisas nedan.

Den första utgångspunkten är att förutsättningarna och motiven för export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel har förändrats avsevärt för svensk del. Detta beror på det senaste decenniets omvälvande politiska förändringar i världen och dess konsekvenser för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Försvarsmateriel har blivit en integrerad komponent i det europeiska och transatlantiska samarbetet, i vilket Sverige deltar. Export och samarbete är dessutom allt viktigare som medel för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel och kompetens. Detta återspeglas i aktuella försvarspropositioner och skrivelser, men inte i gällande riktlinjer.

Den andra utgångspunkten är praxisutvecklingen. Sedan 1993 har regeringen, men också ISP, successivt utvecklat ny praxis. Detta har skett genom att pröva ärenden där gällande riktlinjer antingen inte ger tillräcklig vägledning eller där riktlinjerna har behövt omtolkas, till exempel för att överensstämja med aktuell utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och med internationella avtal. Praxisutvecklingen bör givetvis återspeglas i riktlinjerna. En

ytterligare tillämpningsutveckling, som följer av det internationella materielsamarbetet, är att de särskilda reglerna om produktidentitet som undantar tredjelandsexport från huvudreglerna behöver användas allt oftare. För ärenden som kommer att bli vanliga behövs huvudregler snarare än undantagsregler.

Den tredje utgångspunkten är framväxten av EU:s exportkontrollsamarbete. När den europeiska uppförandekoden för vapenexport antogs av ministerrådet 1998 innebar det att Sverige fick ett antal ytterligare principer och kriterier att ta hänsyn till vid prövningen av exporttillståndsärenden. Uppförandekoden har emellertid inte införlivats i det svenska regelverket för exportkontroll. Av både politiska och praktiska skäl anser utredningen att det i längden är ohållbart att den svenska exportkontrollpolitiken uttrycks i två skilda dokument och förordar därför att uppförandekoden och gällande riktlinjer integreras.

En sammanföring av riktlinjerna och EU:s uppförandekod förväntas dessutom förenkla kontakterna mellan Sverige och de övriga medlemsstaterna i exportkontrollfrågor, till exempel i fråga om underrättelser om denials (avslagna ansökningar) och ge större tyngd åt svenska förslag rörande uppförandekoden som läggs fram i EU:s rådsarbetsgrupp för vapenexportkontroll. EU-anpassningen av riktlinjerna förväntas på motsvarande sätt även underlätta för försvarsindustrin i Sverige att etablera och genomföra internationella materielsamarbeten.

Den fjärde utgångspunkten är regeringens uttryckliga önskemål om att största möjliga tydlighet och öppenhet skall genomsyra exportkontrollpolitiken. Enligt utredningen kan gällande riktlinjer omarbetas så att en bredare allmänhet ges möjlighet att förstå deras innebörd. Nuvarande blandning av principiella villkor, ovillkorliga och villkorliga exporthinder, positiva och negativa presumtioner för olika länder och för olika materielslag ställer omfattande kunskapskrav på den intresserade medborgaren. Det bitvis byråkratiska och ålderdomliga språket försvårar också läsbarheten.

Frågan om tydlighet och öppenhet bör också ses i ljuset av önskvärdheten att öka allmänhetens möjlighet att förstå de enskilda beslut som fattas utifrån riktlinjerna. Även personer som är involverade i ärendehantering kan, med samma information om den tilltänkta mottagaren för handen, ha skilda uppfattningar huruvida omständigheterna talar för eller emot tillstånd. Utredningens förslag till en ny struktur i riktlinjerna syftar till att framhäva de olika överväganden som beslutsfattaren måste göra.

### 5.1.1 Om arbetet bakom förslaget

Utredningen har kartlagt olika faktorer som påverkar den svenska exportkontrollen, inklusive riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan. Inför arbetet med kartläggningen konsulterade utredningen ett brett spektrum av intressenter som på olika sätt arbetar med exportkontrollfrågor: myndigheter, försvarsindustri, experter och enskilda organisationer. En sammanfattning av kartläggningen publicerades som en PM under namnet "Den svenska exportkontrollens sammanhang" på utredningens hemsida i slutet av mars 2004. Denna PM har legat till grund för att ta fram de fyra utgångspunkter för översynen som redovisades ovan.

Ett av utredningens mest krävande uppdrag är att sammanföra de två spår som de svenska riktlinjerna och EU:s uppförandekod utgör. Utredningen har diskuterat olika alternativ för hur uppförandekoden kan förankras eller införlivas i riktlinjerna. Det mest radikala alternativet skulle vara att ersätta gällande riktlinjer med uppförandekoden. Utredningen finner emellertid att detta inte vore lämpligt. Det finns fortsättningsvis anledning att markera vad som utgör svenska nationella bevekelsegrunder. Dessutom bedömer utredningen att det finns ett ökat behov av vägledning i situationer när en produkt som ett företag i Sverige tagit fram tillsammans med företag i ett eller flera andra länder skall exporteras till ett tredje land. I uppförandekoden behandlas inte sådana situationer.

Det finns inga EU-anvisningar om att koden skall införlivas och än mindre hur detta bör göras. Tongivande medlemsstater som också är med i FA/LOI-samarbetet har gjort på olika sätt. Storbritannien har i sitt policydokument infogat kodens kriterier i det närmaste ordagrant, men lagt till ett stycke om att nationella intressen alltjämt fullt ut skall beaktas vid prövningen. Tyskland kan sägas ha förankrat koden i sitt regelverk genom att göra den till en bilaga till sina nationella riktlinjer. Frankrike verkar ha gjort något mittemellan det tyska och brittiska förfarandet. Även Frankrike och Tyskland anger nationella ingångsvärden för prövningen i sina respektive riktlinjer.

För att få klarhet i förutsättningarna för ett införlivande har utredningen gjort en jämförande analys av gällande riktlinjer och EU:s uppförandekod. Analysen, som redovisas i kapitel 4, pekar på både likheter och skillnader. Skillnaderna i sak – och när det kommer till tillämpningen av de avsevärt kortare riktlinjerna – är

emellertid inte större än att utredningen bedömer att koden och riktlinjerna kan sammanföras. Det bör här även noteras att uppförandekoden utgör ett minimum av kriterier och bestämmelser samt att medlemsstaterna har rätt att tillämpa strängare nationella kriterier och regler.

Mot bakgrund av ovanstående iakttagelser konstaterar utredningen att Sverige måste finna en egen modell för att införliva EU:s uppförandekod i riktlinjerna. En sådan modell utgår naturligen såväl från gällande riktlinjer som från de av utredningen föreslagna utgångspunkterna för översynen. Det finns förenklat två sätt att integrera uppförandekodens bestämmelser och kriterier i riktlinjerna.

Det ena sättet innebär att man ord för ord för in koden i gällande riktlinjer utan att ändra något i övrigt. Nackdelen är att riktlinjerna skulle bli avsevärt längre än i dag och förlora i tydlighet samt att man skulle få två olika kriterier beträffande mänskliga rättigheter, väpnade konflikter och så vidare. En variant på detta integrations-sätt är att föra in kodens kriterier ordagrant och samtidigt ändra i gällande riktlinjer. Eftersom riktlinjerna är utformade som ett resonemang och deras principer och exporthinder refererar till varandra skulle dock omfattande förändringar krävas. Man skulle också behöva ta ställning till om gällande riktlinjers eller kodens skrivningar, till exempel om mänskliga rättigheter, vore att föredra. En annan variant är att föra in sådana kriterier och bestämmelser som finns i koden men som inte finns i gällande riktlinjer.

Det andra sättet är att föra in uppförandekodens bestämmelser och kriterier i sammanfattad form snarare än ordagrant. Fördelen är att riktlinjerna skulle bli kortare och tydligare än i de förutnämnda fallen. Om koden integreras i sammanfattad form utan att ändringar görs i gällande riktlinjer uppstår problemet med dubbla kriterier för mänskliga rättigheter, väpnade konflikter osv. Om koden däremot integreras i gällande riktlinjer samtidigt som ändringar görs i de skrivningar som sammanfaller uppkommer inte detta problem. Oavsett variant går det inte att undvika att skrivningar i riktlinjer och kod skiljer sig åt.

Utredningen förordar att man för in uppförandekoden i sammanfattad form och samtidigt ändrar i gällande riktlinjer. Detta görs mot bakgrund av vikten av tydlighet och av Sveriges rätt att även fortsättningsvis ha nationella riktlinjer. Tilltalande med de allmänna skrivningar som traditionellt kännetecknar riktlinjerna är att sådana inte behöver justeras kontinuerligt, till exempel om

uppförandekodens lydelse omförhandlas eller om internationella regimer tillkommer på exportkontrollområdet. Det är ofrånkomligt att formuleringarna i riktlinjer och kod inte blir identiska efter en integration som bygger på att sammanföra snarare än ersätta.

Några övertygande skäl att inte föra samman kodens kriterier och riktlinjerna har inte framkommit under arbetets gång. Utfallet av förändringen beror på hur omsorgsfullt kodens kriterier integreras samt på om de föreslagna riktlinjerna kommer att tillämpas noggrant och konsekvent. Det faktum att vissa medlemsstater, som införlivat koden, exporterar till stater som Sverige sannolikt inte skulle godkänna som mottagare är inte heller ett skäl att avstå från att sammanföra riktlinjer och kod. Varje stats tillämpning måste ses i ljuset av dess historiska relationer, utrikespolitiska ambitioner, försvarsindustris betydelse i ekonomin, inhemska opinion, med mera.

Parallellt med uppdraget beträffande EU:s uppförandekod har utredningen beaktat sina övriga uppdrag i förhållande till gällande riktlinjer. Utredningen delar regeringens uppfattning att den vikt som Sverige fäster vid ett långsiktigt och ömsesidigt samarbete med ett antal stater inom de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska områdena bör tydliggöras i riktlinjerna. I detta syfte förordar utredningen att gällande skrivningar som innebär en positiv presumption för tillstånd som avser de nordiska länderna, de traditionellt neutrala länderna i Europa och medlemsstaterna inom Europeiska Gemenskaperna uppdateras och lyfts fram.

Utredningen har också studerat frågan om begreppen svensk respektive utländsk identitet fortsatt har relevans när det gäller tredjelandsexport. Slutsatsen är att så inte är fallet. Det ökande internationella samarbetet vid utveckling av försvarsmateriel, liksom internationaliseringen av försvarsindustrin, innebär att det för svensk del kommer att bli vanligt med produkter som saknar en övervägande nationell identitet. Utredningen har följaktligen valt att föreslå en annan typ av inriktning för prövningen. Eventuella exportdestinationer, som inte prövas redan vid samarbetets ingående eller som blir kontroversiella under samarbetets genomförande, bör bli föremål för konsultationer mellan Sverige och samarbetslandet eller samarbetsländerna.

I sin översyn av gällande riktlinjer har utredningen beaktat de ändringsförslag som Följdleveransutredningen lade fram 1999 (SOU 1999:38). Följdleveransutredningens förslag att lägga till beslut av EU:s ministerråd som ett ovillkorligt exporthinder har

kunnat hanteras tillsammans med integrationen av uppförandekodens första kriterium, som anger att medlemmarna inte bör tillåta export som strider mot bland annat ett EU-embargo. Utredningen instämmer i Följdleveransutredningens andra förslag att ur gällande riktlinjer lyfta ut bestämmelsen avseende folkrättsliga regler om export från neutral stat i krig. Skälen för att göra så diskuteras i nästa avsnitt. Följdleveransutredningens förslag att förtydliga vad som avses med materiel med samband till en tidigare beviljad leverans berörs i diskussioner kring skrivningar om leveranssäkerhet.

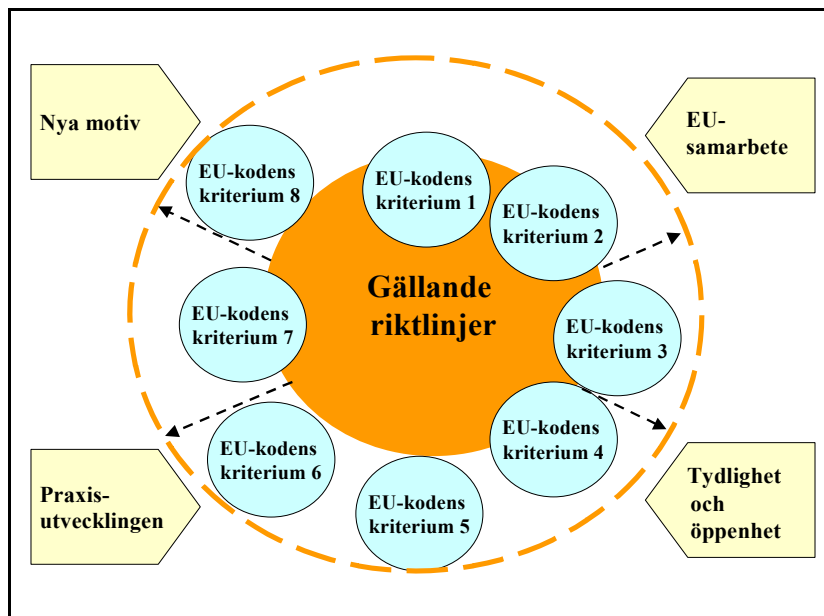
Utredningen har i enlighet med sina direktiv övervägt att göra rapportering till FN:s vapenregister till ett kriterium för försvarsmaterielexport. Ett sådant kriterium förväntas göras till ett underkriterium i EU:s uppförandekods sjätte kriterium som ett resultat av medlemsstaternas revidering av koden. Utredningen har följaktligen kunnat hantera frågan i arbetet med att integrera kodens kriterier i riktlinjerna. I enlighet med sina direktiv har utredningen även övervägt ett demokratikriterium, men avråder från att införa ett sådant i riktlinjerna av skäl som diskuteras i nästa avsnitt.

Därutöver har utredningen i sitt arbete vägt in två faktorer som inte omnämns i direktiven. Den första är den nyligen antagna svenska politiken för global utveckling. Riksdagens utrikesutskott behandlade denna fråga under riksdagsåret 2003/04 (bet. 2003/04:UU3) och enskilda utskottsledamöter har under 2004 gjort utredningen uppmärksam på dess fattigdoms- och utvecklingsaspekter. Utredningen har ansett det lämpligt att väga in dessa aspekter i samband med integrationen av uppförandekodens åttonde kriterium, som tangerar frågan om den hållbara utvecklingen i mottagarlandet. Den andra faktorn som utredningen uppmärksammas på är ett åtagande som Sverige gjorde vid 2003 års konferens för Internationella röda korset. Åtagandet innebär att Sverige skall undersöka förutsättningarna för att göra mottagarens respekt för internationell humanitär rätt till ett kriterium för försvarsmaterielexport. En snarlik bestämmelse finns i uppförandekodens sjätte kriterium och det svenska åtagandet har därför också kunnat hanteras i arbetet med att integrera kriterier och riktlinjer.

Bilden nedan är en principskiss över utgångspunkterna för arbetet bakom utredningens översyn av gällande riktlinjer (se 5.1). Den streckade orange linjen illustrerar det avsedda utfallet av utredningens förslag till riktlinjer. Av skissen framgår också att krite-

rierna i EU:s uppförandekod återfinns i varierande grad i gällande riktlinjer.

Bild 5. Principskiss över metod för att integrera riktlinjer och kodens kriterier



## 5.2 Indelning av riktlinjer i principer och kriterier

Utredningen föreslår att riktlinjerna delas in i principer respektive kriterier. I gällande riktlinjer finns olika benämningar på riktlinjer: grundläggande principer, ovillkorliga hinder och villkorliga hinder. Benämningarna "centralt villkor" och "de angivna grundläggande kriterierna" förekommer också i gällande riktlinjer. Förslaget syftar till att ge riktlinjerna en mer stringent struktur, men också till att göra det lättare att diskutera och referera till enskilda riktlinjer. Avsikten är vidare att öka medborgarnas möjligheter att identifiera vilka överväganden som beslut vilar på. Precis som i dag kommer dock vissa ärenden att vara relativt enkla att avgöra, medan andra kommer att kräva omfattande prövning och samråd med EKR.

### 5.3 Överväganden bakom principerna

I detta avsnitt redogör utredningen för sina överväganden bakom formuleringarna av principerna.

#### 5.3.1 Allmänna skäl

Det finns ett svenskt intresse av att kunna exportera försvarsmateriel och även av att samarbeta med vissa andra länder kring utveckling och tillverkning av sådan materiel. I såväl gällande riktlinjer som lagen (1992:1300) om krigsmateriel definieras detta intresse som säkerhets- och försvarspolitiskt. Intresset balanseras mot behovet av att inte medge tillstånd när den tilltänkta exporten eller det tilltänkta samarbetet strider mot principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. I gällande riktlinjer uttrycks detta enligt följande:

Tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, bör medges endast om sådan utförsel eller samverkan

1. bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, samt
2. inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Utrikespolitiska hinder föreligger inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna och de traditionellt neutrala länderna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitik. I takt med att samarbetet med övriga länder inom de Europeiska Gemenskaperna byggs ut, bör samma principer för utlandssamverkan och export tillämpas ifråga om dessa länder.

#### *Utrikes- och säkerhetspolitiska skäl*

De säkerhetspolitiska skälen för Sverige att kunna tillåta export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel har enligt utredningen blivit starkare sedan gällande riktlinjer utarbetades.

En förklaring är att Sveriges säkerhetspolitiska linje inte längre utgör en begränsning för byggandet av relationer där försvarsmateriel är en integrerad komponent. Under rådande omvärlds-



förhållanden finns ingen målkonflikt mellan den svenska militära alliansfriheten å ena sidan och en reglerad export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel å andra sidan. Behovet av att begränsa export och samarbete av neutralitetspolitiska skäl föreligger inte i dag, till skillnad från den tid då gällande riktlinjer växte fram. Rustningskontroll och icke-spridningskontroll är fortfarande tungt vägande argument bakom riktlinjerna.

En annan förklaring är det utökade säkerhetspolitiska samarbetet inom EU och med USA. När det gäller EU har arbetet med att bygga upp en krishanteringsförmåga till stöd för GUSP givit försvarsmaterielfrågorna ökad betydelse. Sverige deltar i FA/LOI-samarbetet till stöd för omstruktureringen och driften av den europeiska försvarsindustrin och i EU:s nyligen etablerade försvarsbyrå. När det gäller USA har Sverige undertecknat en politisk principdeklaration om förstärkt samarbete i försvarsmateriel- och försvarsindustrifrågor. Sverige har också som ett av fåtalet länder inkluderats i ett amerikanskt initiativ för säker försvarsmaterielhandel (DTSI).

Det har i Sverige på senare tid blivit allt vanligare att tala om utrikespolitik och säkerhetspolitik som en enhet. Sammansmältningen av utrikes- och säkerhetspolitik är bland annat en följd av det breddade säkerhetsbegreppet och av Sveriges EU-medlemskap.

#### *Försvarspolitiska skäl*

De försvarspolitiska skälen för Sverige att kunna tillåta export och samarbete avseende försvarsmateriel har enligt utredningen också blivit starkare sedan gällande riktlinjer utarbetades.

Förklaringen är att export och samarbete är allt viktigare som medel för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel och kompetens. Den förändrade hotbilden mot Sverige har resulterat i minskade försvarsanslag och därmed minskat utrymme för materielbeställningar. Försvarsindustrin tvingas som följd minska sin organisation, skära ned utvecklingskostnader (bland annat genom internationellt samarbete) och söka exportmöjligheter. Med en inhemsk försvarsindustri – om än reducerad men med internationellt eftertraktad kompetens – ökar möjligheterna att anskaffa, vidareutveckla och underhålla den materiel som försvaret behöver.

Bibehållandet av försvarsindustriell kompetens är också en viktig förutsättning för att kunna anpassa försvaret till nya uppgifter.

Regeringens syn på export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel framgår av propositioner och skrivelser. I 1995 års proposition Totalförsvaret i förnyelse (prop. 1995/96:12, kap. 8) konstateras att det krävs att de svenska företagen har möjlighet att exportera och delta i det internationella samarbetet om Försvarsmaktens behov av inhemsk försvarsindustriell kapacitet skall kunna tillgodoses. I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10, kap. 15.2) anger regeringen att ”gynnsamma förutsättningar bör eftersträvas för inhemsk industris deltagande i internationella samarbetsprojekt” samt att vikt bör läggas vid att ”utveckla möjligheterna för inhemsk försvarsindustri att exportera försvarsmateriel”.

I försvarspropositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5, s. 122) framhåller regeringen att Sveriges internationella materiel-samarbete än mer ”bör fokuseras på de länder som bäst kan tillgodose vårt nationella behov av internationell kompetens för materielförsörjningen” och namnger i detta sammanhang FA/LOI-länderna, de nordiska länderna samt USA. I regeringens senaste skrivelse om strategisk exportkontroll (skr. 2003/04:114, s. 23) finns liknande konstateranden:

Det ligger därför i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att slå vakt om ett långsiktigt och kontinuerligt samarbete med traditionella samarbetsländer. Detta ömsesidiga samarbete, inklusive samarbetsprojekt, bygger på såväl export som import av krigsmateriel.

Det politiska stödet för företagens exportansträngningar avspeglas i regeringens och de svenska myndigheternas handlande. Exportstödet tar sig uttryck i bland annat minister- och andra högnivå-besök och genom att personal från svenska myndigheter deltar i företagens demonstrationer för potentiella köpare. Från att tidigare haft en företrädesvis understödande roll i exportstödssammanhang har regeringen i vissa fall blivit en part i internationella överenskommelser och en aktör. Detta har till exempel märkts genom regeringens bemyndigande till Försvarets materielverk att hyra ut svenska stridsflygplan till Ungern och Tjeckien. I 2004 års försvarsproposition utgår regeringen från att behovet av exportstöd kommer att öka, såväl när det gäller materiel och tjänster som för internationella samarbeten (prop. 2004/05:05, s. 132–133).

I gällande riktlinjer anges att export och annan utlandssamverkan endast bör få förekomma när den motiveras av ett materiel- eller kompetensbehov hos det svenska försvaret, eller annars är säkerhetspolitiskt önskvärd. Enligt utredningens bedömning bör försvarspolitiska intressen även fortsättningsvis vägas in vid prövningen i enskilda ärenden, men medgivande av tillstånd bör inte längre vara villkorat mot den svenska Försvarsmaktens behov. Denna bedömning bygger på två skäl.

För det första skulle tillämpningen av ett sådant villkor kunna försvåra omstruktureringen av försvarsindustrin på europeisk nivå och på sikt motverka det försvarspolitiska målet att bibehålla försvarsindustriell kompetens i landet. En förutsättning för att i Sverige verksam industri skall kunna utvecklas är att företagen också kan exportera materiel som det svenska försvaret för tillfället inte behöver, tvingas prioritera bort eller inte avser att anskaffa. Detta gäller särskilt sedan flera stora företag köpts upp av utländska och multinationella bolag med andra stater än Sverige som huvudsakliga kunder.

För det andra gör Sveriges deltagande i EU:s försvarsmateriel-samarbete det olämpligt att villkora tillstånd till just ett svenskt försvarsmaktsbehov. Detta argument gäller särskilt sedan medlemsstaterna etablerat en gemensam försvarsbyrå med uppgift att bland annat identifiera unionens samlade materielbehov mot bakgrund av EU:s åtaganden på krishanteringsområdet.

#### *Näringspolitiska skäl*

Även om försvarsindustrin i Sverige fortfarande har viss betydelse för sysselsättning och därmed också en regionalpolitisk dimension anser utredningen att sådana aspekter inte bör utgöra skäl att tillåta export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel.

Det finns emellertid rent näringspolitiska skäl att kunna tillåta export och samarbete avseende försvarsmateriel, enligt utredningen. Försvarsindustrins kompetens är en teknologigenerator för hela samhället och inte bara för försvarssektorn. Från den militära verksamheten har en mängd civila produkter och teknologier knoppats av. Exempel på områden där de så kallade spin-off-effekterna har varit betydande är flyg- och rymdindustri, telekommunikation, simuleringsteknik och IT. Även på medicinska

områden, såsom laserteknik och hjälpmedel för kirurgi, har samhället kunnat dra nytta av försvarsindustrins spetskompetens.

I den takt som civila produkter och marknader har utvecklats inom ovannämnda områden har deras betydelse i vissa fall blivit större än den militärt inriktade verksamheten. Ett exempel utgörs av den europeiska flygindustrin, vars omsättning år 1980 till 70 procent var militär och år 2002 till 70 procent civil. De civila tillämpningarna har som följd tagit ledningen i innovations- och teknikutvecklingen på berörda områden. I propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5, s. 127–128) anför regeringen att flyg- och rymdindustrin genom sin forskningsintensiva verksamhet bidrar till Sveriges tillväxt och internationella position som högteknologisk nation.

Utredningens förslag angående näringspolitiska skäl bör även ses i ljuset av att gränsen mellan militär och civil forskning och utveckling alltmer suddas ut som ett resultat av förändringar i hotbilden. Exempelvis har Europeiska kommissionen lanserat ett program för säkerhetsrelaterad forskning och utveckling. Detta initiativ syftar till att stärka säkerheten i Europa genom att generera nya produkter och teknologier för både militärt och civilt samhällsförsvar, men också till att stärka den europeiska industriella basen och dess konkurrenskraft.

#### *Utrikespolitikens principer och mål*

I gällande riktlinjer anges att tillstånd till export och annan utlandssamverkan inte bör medges om det skulle stå i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Utredningen föreslår ingen ändring av denna riktlinjeprincip. Enligt utredningen bör inledningsvis även markeras att Sverige också har ett ansvar att internationellt verka för en effektiv exportkontroll.

#### *Samarbetsstater*

I gällande riktlinjer nämns tre ländergrupper för vilka det inte finns utrikespolitiska hinder för export och med vilka utlandssamverkan ”i princip” får ”anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitik”: de nordiska länderna, de traditionellt neutrala länderna i Europa samt övriga länder inom Europeiska Gemen-

skaperna. De aktuella skrivningarna innebär att Sverige vid prövningen av ansökningar för de länder som ingår i grupperna tillämpar en positiv presumtion. I ljuset av omvärldsutvecklingen och ovanstående diskussion om skälen att kunna medge tillstånd finns anledning att se över de aktuella skrivningarna.

Skälen att fortsatt tillämpa en presumtion för tillstånd är enligt utredningen särskilt framträdande när ärendena rör medlemsstater i EU. Den nordiska gemenskapen är alltjämt beaktansvärd, men eftersom endast ett nordiskt land, som Sverige samarbetar med på försvarsmaterielområdet, inte är medlem i EU, blir det i dag aningen konstlat att ange de nordiska länderna som en egen enhet. Utredningen föreslår följaktligen att Norge i stället nämns vid namn i riktlinjerna.

Enligt utredningen är det inte längre neutralitetsaspekten som motiverar en fortsatt positiv presumtion angående Schweiz utan landets nära samarbete med Sverige och övriga EU-länder. Utredningen förordar vidare att USA läggs till i uppräkningslistan av länder för vilka en positiv presumtion bör gälla. Denna förändring motiveras enligt utredningen av de transatlantiska samarbetsavtalen och Sveriges omfattande beroende av amerikansk försvarsteknologi.

Det bör noteras att utredningens förslag i detta avseende inte innebär någon skyldighet för Sverige att medge tillstånd för i riktlinjerna uppräknade länder eller ländergrupper. Även fortsättningsvis måste ansökningar prövas från fall till fall.

#### *Materielspecifik hänsyn*

Utredningens förslag till vidareutveckling av riktlinjerna skulle innebära att den svenska ärendeprovningen fullt ut anammar det materielspecifika synsätt som föreskrivs i uppförandekoden. Detta synsätt innebär att man vid prövningen av en ansökan inte bara ser till vilket det tilltänkta mottagarlandet är, utan också tar ställning till hur den aktuella materielen kan komma att användas av slutanvändaren i förhållande till riktlinjernas kriterier.

Uppförandekodens syn på materielens betydelse skiljer sig något från gällande svenska bestämmelser, men skillnaderna bör inte överdrivas. Riktlinjerna tillåter i dag materielspecifika hänsyn i så måtto att man vid prövningen skiljer på om ärendet gäller KS eller ÖK, en ursprunglig leverans eller reservdelar till denna samt på om

ärendet avser materiel av övervägande svensk eller utländsk identitet.

Vid tillämpningen av riktlinjerna är materiels art en faktor som noga belyses och även beaktas i viss utsträckning i totalbedömningen. Det har blivit brukligt att ge tillstånd till export av viss ÖK, som skall användas för humanitära ändamål såsom minröjning och för civila ändamål såsom trafikövervakning, även om export till mottagarstaten normalt sett inte skulle godkännas.

Prövning i enlighet med kodens materielspecifika synsätt ställer större krav på exportkontrollorganisationen, inklusive på under rättelser om den tilltänkta mottagarens avsikter samt på kunskaper om hur materielen i fråga alternativt kan användas. Utredningen återkommer till detta ur ett organisationsperspektiv i kapitel 6.

### 5.3.2 Leveranssäkerhet

Leveranssäkerhet är en viktig faktor för att skapa ömsesidiga beroenden och förtroenden mellan stater på försvarsmaterielområdet. Såväl leveranssäkerhet som respekt för givna leveranssäkerhetsgarantier får ökad aktualitet genom att flera europeiska stater, inklusive Sverige, i växande utsträckning bygger sina materielförsörjningsstrategier på internationellt samarbete och import, i kontrast till nationell eller självständig utveckling och tillverkning.

Leveranssäkerhet är också en viktig faktor för ett lands försvarsindustri om den skall kunna hävda sig på den internationella marknaden. Regeringar som köper kompletta materielsystem efterfrågar vanligen försäkringar från den exporterande staten om att leveranser av reservdelar, ammunition, ytterligare delserier med mera inte avbryts. Den hårda konkurrensen på marknaden har drivit företag och stater att framhålla att just deras åtaganden om leveranssäkerhet är mer trovärdiga än konkurrenternas.

Det finns i princip tre vägar att försäkra sig om leveranssäkerhet, vilka i verkligheten kombineras. Den första vägen går genom uppbyggandet av ömsesidiga beroenden, det vill säga ett materielsamarbete där berörda länder utvecklar och tillverkar kvalificerade delar i ett vapensystem som länderna var och en för sig knappast kan överta. Länderna blir därmed beroende av varandra för att fullfölja utvecklingen och produktionen. Ett ömsesidigt beroende kan också sägas existera när ett samarbete blivit så pass viktigt för de in-

blandade staterna att de är beredda att göra betydande uppföringar för att bevara det.

Begreppet ömsesidiga beroenden gjorde sitt inträde i svensk försvarspolitik mot slutet av 1990-talet i samband med att internationella samarbeten gavs ökad betydelse och det blev nödvändigt för regeringen att prioritera bland strategiska försvarsindustriella kompetenser.

Den andra vägen till leveranssäkerhet går genom mellanstatliga överenskommelser. Sådana överenskommelser kan vara juridiskt bindande, politiska eller beskrivas som en blandning av politiska och juridiska element. De kan röra ett specifikt vapensystem, men också vara allmänna. I propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, s. 58) anger regeringen att överenskommelser endast bör ingås efter ”synnerligen noggranna överväganden och med stor urskiljning”, men också att Sverige bör kunna tillmötesgå önskemål om sådana så länge de kan ”tillgodoses inom ramen för de övergripande kriterierna” (s. 58). I de fall där överenskommelser ingås är det från svenskt håll brukligt att understryka att leveranser inte kan ske om export skulle strida mot riktlinjernas ovillkorliga hinder.

Ett exempel på en juridiskt bindande och specifik överenskommelse är när en stat genom avtal förbinder sig att leverera ett stridsfartyg och till detta relaterad materiel och service under vapensystemets hela livslängd.

FA/LOI är ett exempel på ett generellt avtal med både politiskt och juridiskt innehåll. Genom att tillträda avtalet har Sverige och de övriga fem deltagarna gjort utfästelser om leveranssäkerhet, dock med viss reservation för varandras internationella förpliktelser i händelse av kris eller väpnad konflikt. Även den politiska principdeklarationen mellan Sverige och USA (Declaration of Principles) är av generell art och innehåller ett avsnitt om vikten av leveranssäkerhet, såväl för regeringarna som för respektive lands försvarsindustri.

Den tredje vägen att försäkra potentiella köpare om leveranssäkerhet går via nationell policy. I gällande riktlinjer finns en bestämmelse som innebär en stark presumtion för medgivande av tillstånd till ”utförsel av reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel, om inte ovillkorligt hinder möter”. Presumtionen gäller också för ”andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd”. Utredningens efterforsk-

ningar tyder på att flertalet stater särbehandlar följdleveransärenden, i praxis eller genom att inkludera en definierad mängd följdleveranser i det ursprungliga exporttillståndet för systemleveransen. Sverige framstår i en internationell jämförelse relativt ensam om att ange en positiv presumtion i sitt policydokument.

Regeringen tillsatte 1997 en särskild utredare för att analysera den praxis som hade utvecklats i fråga om tillstånd till export av följdleveranser och utifrån analysen lägga fram eventuella förslag för att precisera bestämmelserna. I sitt betänkande (SOU 1999:38) konstaterade utredaren att följdleveranser i praktiken omfattar ett tiotal olika grupper av situationer där det finns ett "organiskt" samband till en tidigare beviljad export. Rörande följdleveranser förslög utredaren att man skulle föra in ordet "sådant" i följande mening: "Detsamma bör gälla andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har *sådant* samband med tidigare utförelse eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd".

I den svenska försvarspolitiken har export och internationellt samarbete blivit allt viktigare som medel för att bevara försvarsindustriell kompetens i Sverige. Mot denna bakgrund ser utredningen ett ökat behov för Sveriges del av att kunna erbjuda leveranssäkerhet i olika former. Detta förhållande bör återspeglas i riktlinjerna som en allmän princip. Tillstånd skall dock, liksom i dag är fallet, inte ges på grundval av denna princip om medgivande strider mot Sveriges internationella förpliktelser.

Utredningen anser att en riktlinje om leveranssäkerhet bör baseras på två element. Den ena omständigheten av betydelse är om det finns en mellanstatlig överenskommelse som inkluderar leveranssäkerhetsgarantier för den aktuella materielen. Den andra omständigheten är om den tilltänkta exporten har ett tydligt samband med en tidigare beviljad leverans av system eller delsystem. Den senare formuleringen bedöms inte bara täcka in de fall av följdleveranser som nämns i riktlinjerna utan samtliga tio situationer där följdleveranstänkande i dag tillämpas.

### 5.3.3 Tredjelandsexport och produkter med flernationell identitet

Begreppet tredjelandsexport betecknar ett antal olika fall där *svensk* respektive *delvis svensk* krigsmateriel inte levereras direkt från Sverige till slutanvändaren.



I princip finns två fall av tredjelandsexport av *svensk* materiel. Det första fallet är när krigsmateriel tillverkas på licens i ett annat land och detta land exporterar materielen till tredje land. Det andra fallet är när materiel levererats till ett land och detta land vidareexporterar materielen. I båda fall krävs tillstånd enligt lagen om krigsmateriel. ISP prövar det föreslagna tredje landet utifrån samma riktlinjer som skulle ha använts om svensk krigsmateriel exporterats direkt från Sverige. I det andra fallet krävs dessutom att Sverige löser det exporterande landet från åtaganden enligt slutanvändarintyget.

Det finns också två fall av tredjelandsexport av *delvis svensk* materiel. Det första är när ett svenskt företag exporterar komponenter, såväl mindre delar som delsystem, till ett annat land för integration i ett större materielsystem, som i sin tur exporteras till tredje land. Detta sker ofta inom ramen för avtal, men kan också ske som enskilda affärer. Det andra fallet är när försvarsindustri i Sverige och ett annat land tillsammans utvecklar eller tillverkar en produkt och denna exporteras från samarbetslandet till tredje land. Här måste alltid ett godkänt samarbetsavtal finnas.

Tillstånd enligt lagen om krigsmateriel krävs också för tredjelandsexport av *delvis svensk* materiel. ISP prövar det föreslagna tredje landet utifrån de riktlinjer som skulle ha använts om svensk krigsmateriel exporterats direkt från Sverige, men också utifrån de särskilda riktlinjerna beträffande internationella samarbeten och produktidentitet, vilka beskrivs närmare nedan.

### *Gällande riktlinjer*

För det första föreskrivs en prövning om det är politiskt lämpligt att inleda ett samarbete med någon (regering, myndigheter eller företag) i den för ärendet aktuella staten. I gällande riktlinjer anges att när det ”angår avtal med utländsk part om gemensam utveckling eller framställning skall tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna”.

För det andra finns en riktlinje om politisk inramning. En regeringsöverenskommelse bör träffas om samarbetet är ”omfattande och för Sverige viktigt” och att Utrikesnämnden bör höras innan en överenskommelse ingås. Enligt regeringsformen bör regeringen alltid ta viktigare utrikesärenden till nämnden. En hantering i Utrikesnämnden förutsätter att ISP har överlämnat det

aktuella ärendet till regeringen, eller att frågan väcks tidigare på politisk nivå, till exempel i bilaterala samtal eller i samband med beslut om exportstöd.

För det tredje finns riktlinjer som angår själva genomförandet av det internationella samarbetet. Det finns en stark presumtion för tillstånd till utförsel till samarbetslandet, som följer av avtalet under förutsättning att inte ovillkorligt hinder uppstår. Utredningen anser att detta i grund och botten är en fråga om leveranssäkerhet.

För det fjärde vägleder gällande riktlinjer i fråga om produkter som tillkommit genom internationella samarbeten. Produkter med "övervägande svensk identitet" bör bedömas med svenska riktlinjer, medan produkter med "övervägande utländsk identitet" bör bedömas enligt samarbetslandets regler. Det slutgiltiga beslutet om export kan överlåtas till samarbetsstaten även om produkten har en övervägande svensk identitet när det finns ett "starkt svenskt försvarspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd och det är en förutsättning från samarbetspartnerns sida att viss utförsel får ske från samarbetslandet".

#### *Svårare fastställa identitet – flernationella produkter*

Utredningen bedömer att det inte längre kommer att vara meningsfullt att försöka fastställa den samproducerade materielens identitet som övervägande svensk eller utländsk, och på basis av resultatet bestämma vilket lands exportregler som skall tillämpas.

Produkter, som tagits fram inom internationella samarbetsprojekt, innehåller i ökande grad utvecklingsresultat och komponenter från ett flertal länder. Projekt kan syfta till att utveckla mjuk- eller hårdvara, eller både-och, och ju fler deltagande stater och försvarsindustrier, desto mer uppblandad blir produkten. Ländernas bidrag till produkten kan variera mellan de olika faserna. Till exempel kan utvecklingen av delsystem ske i Sverige, medan systemintegrationen och slutmonteringen kan ske i ett annat land. Vidare kan kostnaderna för produktens utveckling respektive tillverkning fördelas enligt olika principer, beroende av respektive lands anskaffningsavsikt.

Det finns, enligt utredningen, fortfarande ingen generellt användbar regel eller metod för att bestämma en produkts identitet. De nationella bidragens betydelse för en produkts tillkomst måste

mätas från fall till fall. En avancerad produkt kan innehålla en mycket liten komponent från ett land, men den kan vara helt avgörande för produktens funktion. Omvänt kan en produkt innehålla en stor komponent från ett land, men som inte är avgörande för funktionen och kan tillverkas i flera andra länder. Mjukvara kan vara minst lika värdefull och viktig för produktens funktion som till exempel ett eldrör.

Utvecklingen av EU:s exportkontrollsamarbete bör uppmärksammas i detta sammanhang. Samarbetet inom EU resulterar i att nationella riktlinjer konvergerar och konsolideras i uppförandekoden. Därmed skapas en central förutsättning för samarbetande stater att samråda om tredjelandsexport av gemensamt framtagna produkter. FA/LOI hänvisar till kodens kriterier som en utgångspunkt när listor om acceptabla mottagarstater skall förhandlas fram inom ramen för ett enskilt projekt. I avtalets femte avsnitt fastslås regler för hur destinationer läggs till respektive dras ifrån listan. Om konsensus inte kan uppnås på tjänstemannanivå kan den föreslagna listan underställas ministrarna i berörda samarbetsländer. Om inte heller ministrarna kan enas om en viss mottagare sätts inte den ifrågasatta destinationen upp på listan.

#### *Ett konsultationskrav*

Utredningens bedömning är att det för framtiden är särskilt angeläget med riktlinjer för ställningstagandet i ärenden om tredjelandsexport av flernationella produkter. Detta är en följd av att samarbeten har blivit en prioriterad produktionsform, såväl i Sverige som globalt, och av att tredjelandsexport oftast finns med i kostnadskalkylen för samarbetsprojekt. En annan orsak är att uppfattningarna om acceptabla mottagarstater delvis skiljer sig åt mellan Sverige och länder som Sverige samarbetar med. Skulle Sverige tillämpa avvikande bestämmelser riskerar den svenska försvarsindustrin att bli en mindre attraktiv samarbetspartner och landet en mindre intressant bas för försvarsindustriell verksamhet.

Enligt utredningen bör strävan vara att hantera tredjelandsexportfrågor redan vid ingåendet av samarbeten. Eventuella exportdestinationer, som inte prövas redan vid ingåendet eller blir kontroversiella under samarbetets genomförande, bör bli föremål för konsultationer mellan Sverige och samarbetslandet (länderna). Samarbetsavtal även utanför FA/LOI bör utformas på ett sådant

sätt att Sverige och samarbetsstaten kan konsultera med varandra om destinationer som inte blivit föremål för ställningstagande vid dess ingående. Vid sådana konsultationer bör Sverige väga samman det svenska intresset av samarbetet, kraven på en ansvarsfull exportkontroll och det svenska bidragets betydelse för den aktuella materielens tillkomst.

## 5.4 Överväganden bakom kriterierna

I detta avsnitt redogör utredningen för sina överväganden bakom formuleringarna i kriterierna.

### 5.4.1 Godtagbara mottagare och vidareexport

I krigsmateriellagen finns inga bestämmelser om vem eller vilka som skall kunna få köpa materiel från Sverige. Sådana bestämmelser finns däremot i riktlinjerna som uppräknar tre typer av godtagbara mottagare och slutanvändare av krigsmateriel: stat, statlig myndighet och av staten auktoriserad mottagare. Bakom uttrycket ”av staten auktoriserad mottagare” återfinns främst företag med respektive regerings tillverkningstillstånd eller motsvarande, men också andra juridiska personer såsom auktoriserade vapenförmedlare.

Sedan en tid tillbaka medger ISP utförseltillstånd för leveranser till FN. FN köper bland annat transportfordon, minröjnings- och kommunikationsutrustningar för sina fredsbevarande respektive fredsframtvängande missioner. Utredningen anser att det ligger i svenskt intresse att stödja FN-insatser, liksom internationella insatser i EU- eller OSSE-regi, också med försvarsmateriel. För att konsolidera den praxis som utvecklats i detta sammanhang föreslår utredningen att mellanstatlig organisation läggs till som en godtagbar mottagare och slutanvändare.

ISP medger också exporttillstånd för leveranser till museer och samlare utomlands, under förutsättning att dessa har vederbörlig dokumentation, såsom ett intyg från sitt lands myndigheter och importtillstånd. Leveranserna har omfattat till exempel uttjänta fordon och flygplan samt exklusiva gevär. Det kan inte anses stå i konflikt med en ansvarsfull exportkontroll att i riktlinjerna räkna upp juridiska och enskilda personer som godtagbara slutanvändare.

Tillstånd bör dock liksom hittills förutsätta att det kan styrkas att den aktuella materielen skall användas i utställningar, upplevelseparker, för samlarändamål och dylika icke-militära ändamål.

I EU:s uppförandekod står inget om vilka, andra än stater, som får anses vara godtagbara mottagare och slutanvändare av försvarsmateriel. Däremot finns i kodens sjunde kriterium relativt detaljerade bestämmelser för vad medlemsstaterna bör beakta när de utreder risken för att materielen kan komma att användas till annat ändamål inom mottagarlandet eller vidareexporteras till en oönskad slutanvändare, nämligen:

- a) Mottagarlandets legitima inhemska försvars- och säkerhetsintressen, inbegripet eventuell medverkan i FN:s eller andra fredsbevarande insatser.
- b) Mottagarlandets tekniska förmåga att använda materielen.
- c) Mottagarlandets förmåga att utöva effektiv exportkontroll.
- d) Risken att vapnen kommer att återexporteras eller avledas till terroristorganisationer (antiterroristutrustning bör särskilt uppmärksammas i detta sammanhang).

Riktlinjerna saknar kodens bestämmelser om riskbedömning. Utredningen anser att riktlinjerna bör vidareutvecklas med en skrivning som anger att ansökningar bör avslås om det finns en uppenbar risk att den aktuella materielen kan komma att användas av en annan slutanvändare än som angivits eller vidareexporteras utan Sveriges medgivande. En sådan skrivning syftar till att förtydliga och utvidga Sveriges ansvar att vid behov undersöka den tilltänkta mottagarens avsikter före beslut, kontrollera att varorna kommit fram och eventuellt följa upp om varorna finns kvar hos mottagaren efter leverans. Detta ställer nya krav på exportkontrollorganisationen, vilket utredningen återkommer till i kapitel 6.

I gällande riktlinjer anges att en stat som trots åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel i princip inte skall komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår. Utredningens förslag skiljer sig här från gällande riktlinjer eftersom det inte preciserar konsekvenserna av oönskad vidareexport. I praktiken spelar detta liten roll eftersom varje ansökan prövas på sina egna meriter. Om det visar sig att en mottagarstat använt svensk materiel i strid med intyget – och är aktuell som mottagare i ett annat ärende – måste ISP i sin bedömning väga in risken att så sker på nytt.

*Slutanvändar- och bearbetningsintyg*

För en effektiv exportkontroll är det inte tillräckligt att endast ge tillstånd för godtagbara mottagare och slutanvändare såsom stater och godkända företag. Det är också nödvändigt att inhämta slutanvändar- och bearbetningsintyg. Slutanvändarintyg finns i flera modeller och är en skriftlig överenskommelse mellan Sverige och köparlandets regering. Bearbetningsintyg finns också i flera utföranden och är ett intyg från det företag i utlandet till vilket det svenska företaget avser överföra krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel.

Användningen av slutanvändar- och bearbetningsintyg är inte reglerad i författning, men väl i riktlinjer. I gällande riktlinjer står att ett intyg bör finnas före utförelse. Ordet ”bör” signalerar här att det finns fall där man kan göra undantag från kravet på intyg. Den praxis som utvecklats innebär att ISP normalt gör undantag i situationer där materiel förs ut temporärt. Exempel är utförelse i samband med testning, underhåll, reparation, demonstration samt vid transitering av materiel genom Sverige.

Det har vidare förekommit att det tilltänkta mottagarlandet generellt, eller just för den aktuella affären, har vägrat att skriva under ett svenskt slutanvändarintyg, alternativt att landet velat ha en egen formulering eller utseende på slutanvändarintyget. Om det då rör sig om ett samarbetsland som Sverige sedan länge exporterar till och har förtroende för har ISP, efter att ha vägt in svenska säkerhets- och försvarspolitiska intressen, gjort undantag från intygskravet.

ISP är i färd med att förenkla de olika slutanvändar- och bearbetningsintyg som uppstått under årens lopp. Myndigheten söker även minska administrationen kring intygen, bland annat genom att skapa generella slutanvändarintyg och speciella annex om slutanvändning till ett existerande mellanstatligt projekt. Det bör här noteras att avsikten inom FA/LOI är att överföringar inom ett samarbetsprojekt skall vara befriade från krav på olika intyg.

Genom användandet av intyg minskar risken för att krigsmateriel på felaktiga grunder exporteras till otillbörliga och för att exporterad materiel används av andra än som angivits i ansökan om tillstånd. Undantag bör enligt utredningen fortsatt kunna göras i situationer när materiel skall återföras till Sverige eller om det i övrigt finns särskilda skäl. Utredningen är positiv till fortsatta

åtgärder för att förenkla intygen och minska administrationen kring dem.

#### 5.4.2 Internationella förpliktelser och åtaganden

Enligt gällande riktlinjer finns tre situationer då tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan inte skall beviljas. Den första är om medgivande skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt. Med internationell överenskommelse menas främst överenskommelser kring produkter som kan användas för utveckling och tillverkning av massförstörelsevapen.

Den andra situationen är när medgivande av tillstånd skulle strida mot ett beslut av FN:s säkerhetsråd. Sådana beslut eller vapenembargon kan vara utformade på olika sätt: bindande eller icke-bindande, generella eller materielspecifika, regionala eller landspecifika. I regeringens årliga skrivelse om strategisk exportkontroll finns som bilaga en förteckning över rådande embargon och deras omfång. År 2004 rörde det sig totalt om cirka 15 embargon, varav de flesta var utfärdade av FN.

Den tredje situationen då tillstånd enligt gällande riktlinjer inte skall beviljas är när medgivande skulle strida mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. Dessa regler hänför sig till 1907 års Haagkonventioner om neutralitet och är endast förpliktande för Sverige – men inte dess medborgare och privata företag – om den svenska regeringen i en krigssituation skulle förklara landet neutralt.

Inom exportkontrollområdet finns i dag fler internationella förpliktelser och åtaganden att leva upp till jämfört med när riktlinjerna utarbetades. De mest centrala av dessa förpliktelser och åtaganden återspeglas i EU:s uppförandekod, vars första kriterium lyder som följer:

Respekt för medlemsstaternas internationella åtaganden, särskilt de sanktioner som påbjuds av FN:s säkerhetsråd och de som påbjuds av gemenskapen, avtal om icke-spridning och andra ämnen samt andra internationella förpliktelser

En ansökan om exportlicens bör avslås om bifall skulle stå i strid med bl.a.

a) medlemsstaternas internationella förpliktelser och deras åtaganden att upprätthålla FN:s, OSSE:s och EU:s vapenembargon,

- b) medlemsstaternas internationella förpliktelser enligt fördraget om ickespridning av kärnvapen, konventionen om biologiska vapen och toxinvapen samt konventionen om kemiska vapen,
- c) medlemsstaternas åtaganden inom ramen för Australien-gruppen, missilteknologiarrangemanget (Missile Technology Control Regime), gruppen av länder som levererar kärnmaterial (Nuclear Suppliers Group) och Wassenaar-arrangemanget,
- d) medlemsstaternas åtagande att inte exportera någon som helst typ av truppmina (antipersonell mina).

I syfte att skapa överensstämmelse mellan uppförandekoden och riktlinjerna krävs en vidareutveckling av riktlinjernas text. Utredningen anser att det måste framgå att embargon som har beslutats av EU eller OSSE också utgör ovillkorliga hinder. Eftersom ISP inte medger tillstånd om det strider mot EU:s och OSSE:s beslut är förslaget främst ett sätt att konsolidera praxis. Förslaget att lägga till beslut av EU:s ministerråd som ett ovillkorligt exporthinder framfördes också av Följdleveransutredningen (SOU 1999:38).

I uppförandekoden nämns medlemsstaternas skyldighet att inte exportera någon som helst typ av truppmina (antipersonell mina). Detta kriterium grundas på 1997 års konvention om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av truppminor samt om deras förstöring, den så kallade Ottawa-konventionen. Koden nämner emellertid inte specifikt övriga folkrättsliga regler relaterade till konventionella vapen (bland annat vissa ammunitionstyper, brandvapen, minor, synförstörande laservapen) som Sverige är bundet av. Utredningen anser det naturligt att även de senare reglerna återspeglas i riktlinjerna.

Tillstånd skall således inte beviljas om materielen utgör ett otillåtet stridsmedel antingen enligt ett särskilt användningsförbud eller enligt artikel 35 i 1977 års Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna från 1949. Försiktighet skall iakttas i bedömningen av sådana vapen som svårigen kan begränsas till militära mål eller som orsakar stora mängder blindgångare. Vad gäller sådan materiel som omfattas av användningsförbud i strid men som inte är förbjuden för fredstida upprätthållande av ordning och säkerhet, bör det säkerställas att mottagaren avser använda materielen i enlighet med folkrätten.

Vid projektering eller anskaffning av ett nytt vapen är Sverige skyldigt att överväga om dess användning under vissa eller alla omständigheter skulle vara förbjuden enligt folkrätten. I dag fullgörs denna skyldighet bland annat genom *Delegationen för folkrättslig*



*granskning av svenska vapenprojekt*, som är en myndighet under Försvarsdepartementet. Delegationen har till uppgift att motverka svenska myndigheters anskaffning eller utveckling av nya vapen som strider mot folkrättsliga regler. Utredningen förutsätter att delegationens prövning i framtiden också kommer att omfatta försvarsmateriel som inte utvecklas och anskaffas för svenska statliga myndigheter.

I gällande riktlinjers skrivning ”internationell överenskommelse som Sverige har biträtt” måste i dag en växande och allt brokigare samling avtal, regimer och regler inhysas. Utredningen anser följaktligen att även denna skrivning med fördel kan vidareutvecklas. En fullständig uppräkningslista av relevanta dokument och regimer anses dock inte vara nödvändig i riktlinjerna, eftersom en sådan inom några år riskerar att bli ofullständig och gå stick i stäv med utredningens ambition att förtydliga.

Den tidigare nämnda Följdleveransutredningen har föreslagit att Sveriges internationella förpliktelse att inte exportera i strid mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig skall lyftas ut ur riktlinjerna. Förslaget underbyggs av tre argument: att reglerna inte tillämpats under de senaste 50 åren; att utvecklingen av det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet gör det osannolikt att reglerna kommer att tillämpas; och att hindret i fråga inte är att betrakta som ovillkorligt eftersom de folkrättsliga reglerna först aktiveras när Sverige gör en neutralitetsförklaring eller annat dylikt officiellt uttalande i förhållande till krigförande parter.

Utredningen instämmer i att det ovillkorliga hindret beträffande folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig kan lyftas ut ur riktlinjerna. Det svenska engagemanget för den europeiska integrationen på det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska området är i dag ett än tyngre argument. Om en väpnad konflikt skulle blossa upp i närområdet är det osannolikt att Sverige skulle förklara sig neutralt. Ett annat argument för att lyfta ur hindret är Sveriges ökande beroende av internationella materielsamarbeten.

I sammanhanget kan även påminnas om propositionen Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter (prop. 1995/96:31, kap. 5) som anger att det kan vara motiverat att regeringen prövar fler ärenden i ”krislägen och andra tillspetsade situationer” och krigsmaterielagens bestämmelse att ”regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen”. Detta innebär att regeringen i ljuset av en annalkande konflikt i närområdet kan besluta att ISP skall över-

lämna ärenden med neutralitetspolitiska aspekter. Eventuella ärenden av detta slag, som redan är väckta och handläggs på myndigheten, skulle emellertid inte omfattas av föreskrifterna. Anledningen är att den svenska författningen inte tillåter att regeringen blandar sig i myndigheternas beslut i enskilda ärenden.

### *Respekt för denials*

Det finns inget kriterium i EU:s uppförandekod som anger att medlemsstaterna bör avslå ansökningar som avser en viss försvarsmateriel och mottagare som en annan medlemsstat tidigare förvägrat en i huvudsak identisk leverans till. Å andra sidan har medlemsstaterna åtagit sig att följa detaljerade tillämpningsbestämmelser om hur de skall agera i sådana situationer. Dessa bestämmelser, som håller på att revideras och under 2003 blev föremål för en användarinstruktion, lyder:

3. Genom diplomatiska kanaler kommer medlemsstaterna att överända utförlig information om de licensansökningar som har avslagits i enlighet med uppförandekoden i fråga om krigsmateriel, tillsammans med en förklaring av varför ansökan har avslagits. Den information som skall överlämnas anges i form av ett utkast till formulär som återfinns i bilagan. Innan någon medlemsstat beviljar en licens som en annan medlemsstat eller andra medlemsstater har vägrat bevilja för en i huvudsak identisk transaktion under de senaste tre åren kommer den först att samråda med den eller de medlemsstater som avslagits licensansökningarna. Om medlemsstaten efter dessa samråd ändå beslutar att bevilja licens kommer den att underrätta den eller de medlemsstater som avslagits ansökan (ansökningarna) och därvid utförligt förklara sina egna skäl.

Beslutet att tillåta eller vägra överföring av någon krigsmateriel skall varje medlemsstat själv fatta. En ansökan om licens skall anses ha avslagits när medlemsstaten har vägrat att tillåta den faktiska försäljningen eller den fysiska exporten av den berörda krigsmaterielen, om försäljning i annat fall skulle ha ägt rum, eller när den har vägrat att tillåta det relevanta avtalets ingående. För detta ändamål kan ett anmälningspliktigt avslag, i enlighet med nationella förfaranden, innefatta avslag på en ansökan om tillstånd att inleda förhandlingar eller ett nekande svar på en formell inledande förfrågan om en särskild beställning.

4. Medlemsstaterna kommer att behandla sådana avslag och samråd konfidentiellt och de kommer inte att använda dem för att uppnå kommersiella fördelar.

Uppförandekodens fortsatta utveckling och framtida betydelse för en effektiv europeisk exportkontroll är beroende av att medlemsstaterna inte underminerar varandras denials genom att tillämpa kriterierna alltför olika. Respekt för denials får anses vara en central förutsättning för att även tillämpningen av kriterierna skall kunna harmoniseras. Mot denna bakgrund förordar utredningen att Sveriges åtagande i fråga om denials uppmärksammas särskilt i riktlinjerna.

Förslaget innebär att Sverige inte bör medge tillstånd om en annan medlemsstat i EU under de senaste tre åren har förvägrat den tilltänkta mottagaren en i huvudsak identisk leverans med hänvisning till uppförandekoden. Det kan emellertid finnas skäl att ändå medge tillstånd, till exempel om situationen i det tilltänkta mottagarlandet har förändrats, men då skall Sverige först samråda med den berörda medlemsstaten och därefter motivera sitt slutgiltiga ställningstagande. Eftersom ISP normalt sett inte utfärdar tillstånd om det finns en denial för den tilltänkta mottagaren och materielen, innebär förslaget en konsolidering av praxis.

#### 5.4.3 Männsliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan statsmakten och den enskilde individen. Varje rättighet för individen innebär en skyldighet för statsmakten. Utöver de grundläggande rättigheterna som fastslogs 1949 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna – och som senare utvecklades och kodifierades i konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter – finns i dag på global FN-nivå specifika rättighetskonventioner för bland annat ursprungsbefolkningar och barn. Det finns även regionala arrangemang för mänskliga rättigheter; för svenskt vidkommande är Europakonventionen viktigast.

Mänskliga rättigheter anges i gällande riktlinjer som ett centralt villkor för att tillstånd till krigsmaterielexport och annan utlandsamverkan skall beviljas. Den tilltänkta mottagarstatens respekt för de mänskliga rättigheterna är dock ett villkorligt hinder. Detta innebär att tillstånd kan beviljas även om mottagaren brister i respekt, förutsatt att säkerhets- och försvarspolitiska intressen (inbegripet leveranssäkerhetsskäl) talar för export och att inget ovillkorligt hinder föreligger. Enligt gällande riktlinjer krävs vidare att

kränkningarna är grova och omfattande för att utgöra ett hinder för export.

Betydelsen av respekt för mänskliga rättigheter i det tilltänkta mottagarlandet återfinns också i det andra kriteriet i EU:s uppförandekod. Skillnaden mellan riktlinjerna och kodens bestämmelser är främst att de senare bygger på ett annat materielspecifikt synsätt än distinktionen mellan KS och ÖK. Kodens kriterium lyder:

Respekten för de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet

Efter att ha bedömt mottagarlandets inställning till de relevanta principerna i internationella instrument rörande de mänskliga rättigheterna kommer medlemsstaterna

- a) inte att utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den tilltänkta exporten kan komma att användas för internt förtryck,
- b) från fall till fall och under beaktande av materielens art att iaktta särskild försiktighet vid utfärdande av licenser för länder där allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har konstaterats av behöriga FN-organ, Europarådet eller EU.

Materiel som kan användas för internt förtryck anses i detta sammanhang inbegripa bl.a. materiel, i fråga om vilket den tilltänkta slutanvändaren bevisligen har använt sådan eller liknande materiel för internt förtryck, eller när det finns skäl att tro att materielen kommer att användas till andra ändamål eller av annan slutanvändare än vad som uppgivits, och användas till internt förtryck. I linje med punkt 1 i tillämpningsbestämmelserna för denna kod kommer materielens art att beaktas noggrant, särskilt om den är avsedd för interna säkerhetsändamål. Internt förtryck anses inbegripa bl.a. tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, summariska eller godtyckliga avrättningar, försvinnanden, godtyckliga gripanden och andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheter som anges i relevanta internationella instrument rörande de mänskliga rättigheterna, inklusive Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Mot bakgrund av utredningens uppdrag att integrera kodens kriterier och riktlinjerna finns anledning att vidareutveckla riktlinjernas bestämmelser om mänskliga rättigheter. Utredningen föreslår att det i enlighet med koden skall räcka med en uppenbar risk att den aktuella materielen kan komma att användas för internt förtryck för att en given ansökan skall avslås. Förslaget innebär samtidigt ett förtydligande av Sveriges ansvar att inhämta underrättelser om mottagare eller slutanvändare. Därutöver föreslår utredningen att

särskild försiktighet bör iakttas om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter har konstaterats i det tilltänkta mottagarlandet.

I överensstämmelse med EU:s uppförandekod, men också med gällande svensk praxis, bör tillståndsprovningen enligt det föreslagna kriteriet om mänskliga rättigheter inriktas på politiska och medborgerliga rättigheter, det vill säga rättigheter som handgripligen kan kränkas. Exempel på kränkningar är här tortyr, godtyckliga avrättningar, försvinnanden och godtyckliga gripanden. Utredningen vill genom den föreslagna inriktningen på provningen inte på något sätt förringa betydelsen av statsmakternas skyldigheter att tillgodose grundläggande mänskliga behov såsom en dräglig levnadsstandard och rätten till hälsovård och utbildning. Det åttonde kriteriet, som utredningen föreslår, ålägger tillståndsprovaren att även beakta de ekonomiska förhållandena i det tilltänkta mottagar- eller samarbetslandet.

Förslaget att införliva kodens materielspecifika synsätt i riktlinjernas kriterium om de mänskliga rättigheterna medför en viss förändring för provningen. Man kommer inte bara att se till den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstatens respekt för mänskliga rättigheter utan även beakta materielens avsedda och tänkbara användningsområden. Denna förändring bör dock inte överdrivas. För det första finns i gällande riktlinjer olika presumtioner för KS och ÖK, ursprungslieferanser och följdleveranser samt för materiel med övervägande svensk respektive utländsk identitet. För det andra prövar ISP vissa ärenden utifrån materielens användningsområde. Det har gällt ärenden som avsett dels materiel med humanitära användningsområden, till exempel utrustning för minröjning och ammunitionsförstöring, dels materiel med civila användningsområden, till exempel radarutrustningar för trafikövervakning. För det tredje har Sverige i och med sin anslutning till FA/LOI godkänt att tredjelandsexport av gemensamt framtagna produkter prövas i enlighet med bland annat uppförandekodens kriterier och därmed ett materielspecifikt synsätt i fråga om mänskliga rättigheter.

Ett särskilt problem rör frågan om Sveriges statsansvar i förhållande till leveranssäkerhetsgarantier, om det kommer till Sveriges kännedom att tidigare levererad materiel används för tortyr eller andra grova brott mot mänskliga rättigheter. I propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, s. 57) diskuterar regeringen sådana situationer och kommer till slutsatsen att ansök-

ningar om export av reservdelar med mera till tidigare inköpt svensk materiel endast bör avslås när ett ovillkorligt hinder föreligger. Regeringen erinrar i propositionen bland annat om sitt tidigare ställningstagande att ”med en sträng restriktivitet för urvalet av de stater till vilka krigsmaterielexport skall medges är det osannolikt (...) att tveksamhet uppstår i fråga om export av reservdelar till materiel, för vilka licens en gång lämnats”.

#### 5.4.4 Demokrati som kriterium?

Utredningen har i uppdrag att undersöka konsekvenserna av att införa ett demokratikriterium i riktlinjerna. En sådan undersökning är svår att genomföra då innebörden av begreppet demokrati är omtvistad och eftersom ett demokratikriterium inom exportkontrollområdet varken har funnits tidigare i Sverige eller i dag tillämpas av något annat land.

För det första bedömer utredningen att införandet av ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle resultera i vissa tillämpnings-svårigheter. Denna bedömning grundar sig i att varken Sverige eller någon mellanstatlig organisation har en modell för hur man drar gränsen mellan demokrati och icke-demokrati. Också forskare är oense i fråga om när demokrati kan sägas ha konsoliderats i en viss stat. Vissa lägger tyngdpunkten på institutionella aspekter såsom maktfördelning, möjlighet till ansvarsutkrävande och regelbundna fria och rättvisa val. Andra forskare fokuserar på framväxten av en demokratisk kultur, legitimitet, medborgarnas deltagande i den offentliga debatten samt förekomsten av fria och obundna tidningar och massmedier.

För det andra bedömer utredningen att om Sverige skulle införa ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle vårt land bli ensamt om att ha ett sådant. Såvitt utredningen känner till har inget svensk samarbetsland på materiel- eller exportkontrollområdet infört, eller planerar införa, ett demokratikriterium. För svensk försvarsindustri skulle troligtvis ett demokratikriterium hämma möjligheterna till att inleda samarbeten med andra länders försvarsindustrier. I konsultationer med andra stater om tredjelandsexport av gemensamt framtagen materiel, till exempel inom FA/LOI, skulle Sverige vidare kunna få svårt att ensamt hävda ett demokratikriterium. Till detta kommer den problematik som skulle uppträda om Sverige i enlighet med ett nyinfört demokratikriterium underkände en stat

som redan är mottagare av svensk krigsmateriel och har leveranssäkerhetsgarantier enligt gällande riktlinjer eller i en separat överenskommelse.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det för närvarande varken finns tillräckliga skäl eller förutsättningar för att införa ett demokratikriterium för prövningen av ärenden om export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel. Utredningen har varken ansett det möjligt eller tillrådligt att inom ramen för sitt uppdrag försöka definiera begreppet demokrati.

#### 5.4.5 Väpnade konflikter

De svenska riktlinjerna har utarbetats under kalla kriget, då konflikter mellan och inom stater beskrevs i termer av öst mot väst och då parter kopplades till endera supermakten. För Sverige och andra stater som betonade neutralitet gällde att inte ta ställning, till exempel genom att bistå den ena eller andra parten med krigsmateriel. I propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, s. 47) framhåller regeringen särskilt icke-inblandning när den motiverar riktlinjerna: "Framst gäller, liksom tidigare, att utlands-samverkan inte bör äventyra att Sverige hålls utanför andra länders konflikter." Gällande bestämmelser om väpnade konflikter är snarlika dem som nedtecknades 1971. En förändring är emellertid att distinktionen mellan "materiel av utpräglad defensiv karaktär och krigsmateriel i övrigt" ersattes med den mellan ÖK och KS.

EU:s uppförandekod utarbetades under 1990-talets omvärldsförhållanden och av 15 medlemsländer med delvis olika inställning till militära allianser och neutralitet. Koden, som antogs 1998, har följaktligen ett något annat anslag än riktlinjerna i fråga om väpnade konflikter som ett kriterium för vapenexport. De två relevanta kriterierna lyder:

##### KRITERIUM TRE

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

Medlemsstaterna kommer inte att tillåta export som skulle provocera eller förlänga väpnade konflikter eller förvärpa existerande spänningar i det slutliga bestämmelselandet.

## KRITERIUM FYRA

Bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet

Medlemsstaterna kommer inte att utfärda exportlicens om det finns en uppenbar risk för att den avsedda mottagaren skulle använda den tilltänkta exporten på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld.

När medlemsstaterna överväger dessa risker kommer de bl.a. att beakta

- a) om någon väpnad konflikt pågår eller sannolikt kommer att uppstå mellan mottagarlandet och ett annat land,
- b) om det föreligger något territoriellt krav på ett angränsande land som mottagarlandet tidigare försökt eller hotat att genomdriva med våld,
- c) om materielen sannolikt kommer att användas för annat än mottagarens legitima nationella säkerhets- och försvarsändamål,
- d) behovet av att inte negativt påverka den regionala stabiliteten på något märkbart sätt.

Som ett resultat av de politiska förändringarna i omvärlden ligger den svenska säkerhetspolitikens tonvikt inte längre på neutralitet utan på militär alliansfrihet. Genom deltagandet i den europeiska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik tar Sverige ställning i omvärldsfrågor på ett annat sätt än tidigare. I detta ljus bedömer utredningen att riktlinjernas bestämmelse om väpnade konflikter i enskilda fall kan komma att stå i strid med regeringens inställning. Till exempel kan regeringen anse att det ligger i svenskt intresse att materiellt stödja samarbetsländer som anfalls eller hotas. Också som ett led i att integrera uppförandekodens kriterier och riktlinjerna förordar utredningen en skrivelse i riktlinjerna som ger Sverige utrymme att väga in svenska intressen i förhållande till den för ärendet aktuella konflikten.

Enligt utredningen bör tillstånd inte beviljas om det finns en uppenbar risk att den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstaten kan komma att använda den aktuella materielen för annat än legitima säkerhets- och försvarsändamål. Uppförandekodens exempel på ändamål som inte kan anses vara legitima – det vill säga att använda den tilltänkta exporten för att provocera fram eller förlänga interna väpnade konflikter, hota ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld – bör kunna utgöra rättesnören för den svenska tillståndsprövningen.



EU:s gemensamma säkerhetsstrategi, som medlemsstaterna antog i december 2003, lyfter fram exportkontroll som ett viktigt medel för att bemöta unionens säkerhetshot. I uppförandekoden uppmärksammas också att medlemsstaternas säkerhet är beroende av att alla medlemsstater bedriver en effektiv exportkontroll. I kodens femte kriterium återfinns dessutom bestämmelser om särskilda EU-hänsyn vid tillståndsprövningen:

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

Medlemsstaterna kommer att beakta

- a) den tilltänkta exportens möjliga inverkan på egna, andra medlemsstaters eller vänners och allierades försvars- och säkerhetsintressen, samtidigt som de erkänner att denna faktor inte får påverka deras beaktande av kriterierna om respekt för de mänskliga rättigheterna och om regional fred, säkerhet och stabilitet,
- b) risken för att de berörda varorna används mot deras egna styrkor eller mot styrkor från vänner eller allierade eller från andra medlemsstater,
- c) risken för "reverse engineering" eller icke avsedd tekniköverföring.

Motsvarande kriterium saknas i riktlinjerna och bör föras in för att säkerställa att Sverige utreder om en tilltänkt export eller ett tilltänkt samarbete kan skada den nationella säkerheten för någon EU-medlemsstat. Utredningen erfar dock att ISP redan tar särskild EU-hänsyn vid prövningen, varför tillägget till riktlinjerna främst kommer att innebära att praxis befästs.

I gällande riktlinjer beskrivs situationer där meddelade tillstånd bör återkallas. Möjligheten att återkalla tillstånd regleras emellertid också i krigsmateriellagen. I lagens 16 § anges att tillstånd till utförelse eller samverkan med utländsk part kan återkallas "om tillståndshavaren åsidosatt en föreskrift i denna lag eller föreskrift, villkor eller bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse." Meddelade tillstånd till samarbete kan dock inte återkallas om samarbetsavtalet redan har ingåtts.

Sedan 1996 har två utförelsetillstånd återkallats med stöd i lagen, varav ett med hänvisning till "särskilda skäl" (FN-embargo) och ett på grund av felaktig information i ansökan. Enligt utredningens uppfattning regleras frågan om återkallelse på ett tillfredsställande och mer fullständigt sätt i lagen. Riktlinjernas skrivning om åter-

kallelse kan, med hänvisning till utredningens ambition att förenkla politiken, lyftas ut utan att det innebär någon praxisförändring.

#### 5.4.6 Uppträdande gentemot det internationella samfundet

I kapitel 4 noterades att EU:s uppförandekod vilar på en bred hotbildsbeskrivning. Detta märks särskilt i kodens sjätte kriterium där ett antal olika faktorer samlas under rubriken "Köparlandets uppträdande i förhållande till det internationella samfundet, i synnerhet i fråga om dess attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt", nämligen:

Medlemsstaterna kommer bl.a. att beakta köparlandets tidigare uppträdande i fråga om

- a) dess stöd till eller uppmuntran av terrorism och internationell organiserad brottslighet,
- b) dess uppfyllande av sina internationella åtaganden, i synnerhet i fråga om icke-användning av våld, även enligt internationell humanitär rätt som är tillämplig på internationella och icke internationella konflikter,
- c) dess engagemang för icke-spridning och andra former av vapenkontroll och nedrustning, särskilt undertecknande, ratificering och genomförande av relevanta konventioner om vapenkontroll och nedrustning enligt punkt b i kriterium ett.

Motsvarande kriterium finns inte i riktlinjerna och som ett led i att integrera kod och riktlinjer förordar utredningen en komplettering av riktlinjerna.

För det första föreslår utredningen att tillstånd inte skall medges för stat som stödjer terrorism eller internationell organiserad brottslighet. De stater som ägnar sig eller misstänks ägna sig åt sådana verksamheter är kända och diskuteras bland annat inom de multinationella exportkontrollregimerna som Sverige är medlem av. Tillägget bedöms förtydliga det svenska ansvaret i kampen mot terrorismen och befästa den praxis som utvecklats inom ramen för kontrollen av produkter med dubbla användningsområden.

För det andra föreslås att man vid prövningen bör beakta om staten i fråga respekterar den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. Vid en sådan prövning kan till exempel vägas in hur staten respekterat den humanitära rätten i tidigare konflikter samt i vilken utsträckning staten anslutit sig till humanitärrettsliga dokument. Den humanitära rätten förbjuder eller reglerar både stridsmedel (vapen) och stridsmetoder (ett visst vapen som i sig är

tillåtet kan bli otillåtet beroende på användningssätt) samt ger skydd åt vissa utsatta grupper och viss egendom under krig. Det finns omkring 100 konventioner med humanitärrättsliga regler, varav de viktigaste i dag kan sägas vara Genèvekonventionerna I–IV från 1949 och Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I och II från 1977.

För det tredje föreslår utredningen att det skall beaktas om den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstaten engagerar sig för icke-spridning och andra former av internationell vapenkontroll och nedrustning. I denna skrivning kan såväl bilaterala som regionala och globala engagemang räknas in. Exempel på globala engagemang är regimer för nedrustning och icke-spridning, främst avseende massförstörelsevapen och rustningskontroll, och de multilaterala exportkontrollregimerna. På regional nivå är OSSE:s vapenregister och initiativ mot spridningen av små och lätta vapen exempel. Olika förtroendeskapande åtgärder kan också räknas.

För det fjärde föreslås att det bör beaktas om den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstaten rapporterar till FN:s vapenregister. Registrets medlemmar har åtagit sig att årligen rapportera om sin export och import av stridsvagnar, bepansrade stridsfordon, grovkalibriga artillerisystem, attackhelikoptrar, stridsflygplan, stridsfartyg samt missiler och missilavfyringsramper. Den pågående revisionen av EU:s uppförandekod kommer sannolikt att resultera i ett specifikt underkriterium om vapenregistret i det sjätte kriteriet.

Utredningen anser att det inte går att utarbeta någon huvudregel för ställningstagandet i ett ärende om det vid prövningen framkommer att den tilltänkta mottagaren måste underkännas i det ena men inte i de andra av det föreslagna kriteriets avseenden. Fram till dess att det inom EU växer fram en gemensam syn om hur kodens sjätte kriterium bör tillämpas måste beslutsfattaren använda sitt omdöme om det blir nödvändigt att väga olika resultat mot varandra.

#### 5.4.7 Hållbar utveckling

I EU:s uppförandekod finns ytterligare ett kriterium som saknar motsvarighet i riktlinjerna. Det åttonde kriteriet har rubriken ”Vapenexportens förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga, med beaktande av det önskvärda i att stater får sitt legitima behov beträffande säkerhet och försvar täckt med

minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel” och lyder:

Medlemsstaterna kommer, mot bakgrund av informationen från relevanta källor såsom FN:s utvecklingsprogram, Världsbanken, Internationella valutafonden samt OECD-rapporter, att beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra den hållbara utvecklingen i mottagarlandet. De kommer i detta sammanhang att beakta mottagarlandets relativa nivå på militära och sociala utgifter och även ta hänsyn till eventuellt bistånd från EU eller bilateralt bistånd.

I kriteriet anges alltså att medlemsstaterna kommer att beakta om den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra den hållbara utvecklingen i mottagarlandet. Utredningen anser att kriteriet såsom det är formulerat saknar viss nödvändig tydlighet. Sverige har aldrig utfärdat någon denial med hänvisning till kriteriet. I kodens historia har endast ett fåtal denials grundats på kriteriet; av de dryga 380 denials som utfärdades under 2002 refererade blott 2 till kriteriet. För att skapa en gemensam syn om vad kriteriet betyder och hur det kan tillämpas tillsatte medlemsstaterna en särskild arbetsgrupp i början av 2004.

Frågan om hållbar utveckling aktualiserades under 2003 i samband med att regeringen överlämnade en proposition med titeln Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122). Propositionen har fokus på fattiga människor och länder och syftar till att lägga grunden för en sammanhållen och samstämd svensk politik för global utveckling.

Riksdagens utrikesutskott behandlade propositionen i sitt betänkande 2003/04:UU3. I betänkandet framhålls att politiken för global utveckling måste genomsyra alla politikområden. I ett särskilt avsnitt om krigsmaterielexport (s. 58–60) noterar utskottet att en utredning har tillsatts för att se över riktlinjerna samt påtalar att det är angeläget att det noga övervägs hur fattigdoms- och utvecklingsaspekterna i mottagarlandet kan föras in i riktlinjerna. I sammanhanget omnämns även uppförandekodens åttonde kriterium.

I syfte att integrera kod och riktlinjer föreslår utredningen att gällande riktlinjer kompletteras med ett kriterium som anger att tillstånd inte bör medges om det finns en uppenbar risk att exporten eller samarbetet allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet. Det finns emellertid liten anledning att göra omfattande utredningar om ansökan avser ett OECD-land. I första hand är det föreslagna kriteriet tillämpligt på ansökningar om

export till utvecklingsländer. Enligt 2003/04 års regeringsskrivelse om strategisk exportkontroll gick 11 procent av den totala krigsmaterielexporten 2003 till lägre medelinkomstländer och 5 procent till låginkomstländer (skr. 2003/04:114, s. 56–57). Den refererade statistiken bygger på Världsbankens indelning av länder efter ekonomisk status.

Enligt utredningens uppfattning kan det alltjämt finnas omständigheter som berättigar att Sverige medger tillstånd till export av kostsam försvarsmateriel till länder som enligt internationella mätmetoder är fattiga. Av uppförandekodens inledande principer och både det sjunde och åttonde kriteriet framgår att alla länder har rätt att få sina legitima behov beträffande säkerhet och försvar tillgodosedda. Utredningen förordar mot denna bakgrund en skrivning i riktlinjerna som anger att staters rätt till självförsvar och medverkan i internationella fredsfrämjande insatser skall beaktas i prövningen enligt det föreslagna kriteriet.

## 5.5 Förslag till riktlinjer i sin helhet

### *Principer*

Tillstånd till export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel<sup>1</sup> medges när det finns utrikes- och säkerhets-, försvars- eller näringspolitiska skäl för det och om det inte strider mot principerna och målen för Sveriges utrikespolitik eller mot internationella förpliktelser. Detta gäller särskilt när ett ärende avser en medlemsstat i EU, Norge, Schweiz, USA och andra stater med vilka Sverige vill stärka sitt samarbete på försvarsmaterielområdet.

Sverige skall fullgöra sina internationella förpliktelser och åtaganden på exportkontrollområdet samt verka internationellt för en effektiv exportkontroll. Vid prövningen av ett ärende skall risken beaktas för att materielen kan komma att användas för internt förtryck eller vara till skada för fred, säkerhet, stabilitet eller en hållbar utveckling.

---

<sup>1</sup> Med försvarsmateriel avses materiel som uppräknas i förordningen Årenden angående lämnande av tekniskt bistånd avseende försvarsmateriel i utlandet skall prövas enligt samma regler som för export av försvarsmateriel.

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

Samarbetsavtal skall ge Sverige möjlighet att konsultera med samarbetsstaten/samarbetsstaterna om export till tredje land av gemensamt framtagen materiel. Vid sådana konsultationer sammanvägs det nationella intresset av samarbetet, kraven på en ansvarsfull exportkontroll och det svenska bidragets betydelse för materielens tillkomst.

Följande kriterier skall tillämpas vid tillståndsgivning med utgångspunkt i de nyss angivna principerna.

#### *Kriterier*

Tillstånd får endast medges om den tilltänkta mottagaren eller samarbetsparten är: en stat; statlig myndighet; ett godkänt företag; en mellanstatlig organisation som avser använda den aktuella materielen i en fredsfrämjande insats; en juridisk eller enskild person som anskaffar den aktuella materielen för ett musealt eller liknande icke-militärt ändamål.

Tillstånd bör inte beviljas om det finns en uppenbar risk för att den aktuella materielen kan komma att användas av en annan slutanvändare än som angivits eller vidareexporteras utan Sveriges medgivande. Före utförsel bör ett slutanvändar- eller bearbetningsintyg finnas.

Tillstånd får inte beviljas om den tilltänkta exporten eller det tilltänkta samarbetet strider mot ett embargo som beslutats av FN:s säkerhetsråd, EU eller OSSE. Inte heller får tillstånd medges om den aktuella materielen är förbjuden enligt folkrättsliga regler. Internationella förpliktelser beträffande massförstörelsevapen samt åtaganden inom multilaterala exportkontrollregimer skall fullgöras.

Tillstånd bör inte medges om en medlemsstat i EU under de senaste tre åren har förvägrat den tilltänkta mottagaren en i huvudsak identisk leverans med hänvisning till EU:s uppförandekod för vapenexport. Om det ändå skulle finnas skäl för att medge export skall Sverige först samråda med den berörda medlemsstaten och därefter motivera ett eventuellt tillstånd.

Respekten för mänskliga rättigheter i den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstaten skall beaktas. Tillstånd skall inte medges om det finns en uppenbar risk för att den aktuella materielen kan komma att användas för internt förtryck. Särskild försiktighet skall iakttas när ärendet avser stat där allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter har konstaterats.

Konsekvenser för fred, säkerhet och stabilitet skall beaktas. Tillstånd bör inte beviljas om det finns en uppenbar risk för att den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstaten kan komma att använda den aktuella materielen för annat än legitima säkerhets- och försvarsändamål. I bedömningen skall särskilt uppmärksammas om det finns risk för att den tilltänkta exporten kan skada säkerheten för någon EU-medlemsstat eller annan vänligt sinnad stat.

Den tilltänkta mottagar- eller samarbetsstatens uppträdande gentemot det internationella samfundet skall beaktas. Tillstånd skall inte medges för stat som stödjer terrorism eller internationell organiserad brottslighet. Det skall också beaktas om staten i fråga respekterar den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter, engagerar sig för icke-spridning och andra former av internationell vapenkontroll och nedrustning samt rapporterar till FN:s vapenregister.

Konsekvenser för den ekonomiska och tekniska utvecklingen i det tilltänkta mottagar- eller samarbetslandet skall beaktas. Tillstånd bör inte medges om det finns en uppenbar risk att exporten eller samarbetet allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling. Staters rätt till självförsvar och eventuella medverkan i internationella fredsfrämjande insatser skall samtidigt beaktas.

## 5.6 Överensstämmelse mellan lag och riktlinjerna

Utredningen har diskuterat frågan om riktlinjernas status, vilken varit aktuell vid ett flertal tillfällen, bland annat i samband med den lagrådsbehandling som föregick propositionen beträffande bildandet av ISP (prop. 1995/96:31). Å ena sidan kan det förefalla underligt att ett dokument som är centralt för styrningen av denna myndighets prövningsverksamhet inte har författningsstatus. Å andra sidan tillämpas riktlinjerna av ISP som om de verkligen hade författningsstatus.

Riktlinjerna är dock inte helt utan förankring i krigsmaterielagstiftningen. De två inledande villkoren i gällande riktlinjer togs i sammanfattad form in i lagen (1992:1300) om krigsmateriel 1996. Detta gjordes i samband med delegeringen av tillståndsprövningen till myndighetsnivå. Lagens 1 §, andra stycket, lyder: "Tillstånd enligt denna lag få lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik."

Utredningen bedömer att gällande riktlinjer, såsom dessa kommer till uttryck i propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174), knappast uppfyller kraven för sådana av regeringen meddelade föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen. Såsom varande ett politiskt dokument – där vissa bestämmelser kvalificeras med "bör" och andra med "skall" – saknar riktlinjerna den precision och entydighet som förutsätts i juridiska sammanhang.

Mot bakgrund av ovan och att det under utredningens arbete inte framkommit några starka invändningar mot riktlinjernas nuvarande status anser utredningen att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå att dessa skall ges författningsstatus.

Utredningen finner det emellertid nödvändigt att ändra i krigsmaterielagens 1 §, andra stycket, för att skapa största möjliga överensstämmelse med utredningens förslag till moderniserade och vidareutvecklade riktlinjer. Följande lydelse föreslås.

Tillstånd enligt denna lag får lämnas om det finns utrikes- och säkerhets-, försvars- eller näringspolitiska skäl för det och det inte strider mot principerna och målen för Sveriges utrikespolitik eller mot internationella förpliktelser.

Förslaget utrikes- och säkerhetspolitiska skäl, liksom införandet av näringspolitiska skäl, förklaras i avsnitt 5.1. Tilläggsförslaget "principerna och målen för" syftar till att klargöra att det här i denna del



inte handlar om Sveriges utrikespolitik gentemot enskilda länder utan de värderingar som återspeglas av bland annat riktlinjerna. Tillägget ”eller mot internationella förpliktelser” motiveras av behovet att tydliggöra Sveriges skyldighet att implementera bindande beslut om till exempel embargon och folkrättsliga regler.