

Enheten för nedrustning och icke-spridning (UD NIS)

Remissammanställning över betänkandena Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72) och Sanktionsväxling - effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83)

Denna remissammanställning har tillkommit enbart i syfte att underlätta överblicken över remissinstansernas synpunkter. Remissammanställningen innehåller inte några värderingar eller ställningstaganden. Departementet tar inte ansvar för eventuella avvikelser från de ingivna remissyttrandena som kan ha uppkommit till följd av den tekniska hanteringen av textmaterialet. De fullständiga remissyttrandena finns tillgängliga hos Utrikesdepartementet (dnr UD2015/01023/NIS).

Inledning

Något förenklat kan sägas att Krigsmaterielexportöversynskommitténs huvudbetänkande (SOU 2015:72) och delbetänkande (SOU 2014:83) består av åtta huvudavsnitt: Det *första avsnittet* (kapitlen 2-13) består av kommitténs bakgrundsbeskrivning och problemformulering, det *andra avsnittet* (kapitel 14 och delvis kapitel 16) rör frågan om införandet av ett demokratikriterium och förändringar gällande andra kriterier vid tillståndsprövningen såsom mänskliga rättigheter och PGU, det *tredje* (kapitel 15) följdleveranser, det *fjärde* (kapitel 17) öppenhet och transparens, det *femte* (kapitlen 16, 19, 20 och 22) tekniska aspekter avseende ändringar i lagar och regelverk (inklusive riktlinjerna), det *sjätte* (kapitel 12 och 14 i delbetänkandet) om utökat tillståndskrav för svenska medborgare och myndigheter, det *sjunde* (kapitel 18 och 21) kommitténs tankar kring konsekvenser och slutligen i det *åttonde avsnittet* (hela delbetänkandet utom kapitel 12) behandlas sanktioner.

Remissynpunkternas disposition speglar på det hela taget denna struktur. Denna sammanställning av remissynpunkterna har strukturerats i motsvarande ordning. Remissinstansernas synpunkter återges i fulltext. Med några smärre undantag (redovisningar av företagshistoria o. dyl.) har instansernas synpunkter infogats i sin helhet.

UD2015/01023/NIS

Innehåll

Inledning	1
1. Allmänna synpunkter om kommitténs problemformuleringar, bakgrund m.m.	8
Amnesty International	8
Handelskammaren Mälardalen.....	8
Försvarexportmyndigheten (FXM).....	8
IF Metall.....	8
Inspektionen för strategiska produkter	9
Juridiska fakulteten, Stockholms universitet.....	13
Kungl. krigsvetenskapsakademien	14
KTH.....	14
Olof Palmes internationella center	16
Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen	16
Svenska kyrkan.....	19
Svenskt näringsliv	19
Socialdemokrater för tro och solidaritet.....	19
Sveriges advokatsamfund.....	20
Sveriges ingenjörer.....	20
Sveriges kristna råd	21
Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF).....	21
2. Kriterier vid tillståndsprovningen: demokrati, mänskliga rättigheter och PGU m.m.	26
Amnesty International	26
Arboga kommun.....	27
BAE Systems Hägglunds	27
Concord	29
Exportkontrollföreningen	31
FLIR systems.....	32
Förvarshögskolan (FHS).....	33
Försvarets materielverk	33
Försvarexportmyndigheten (FXM).....	34
Försvarmakten	34
Handelskammaren Mälardalen.....	35

UD2015/01023/NIS

IF Metall	35
Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)	35
Inspektionen för strategiska produkter	36
Juridiska fakulteten, Stockholms universitet	46
Karlskoga kommun	48
Kungl. Krigsvetenskapsakademien	48
KTH	48
Nammo	49
Olof Palmes internationella centrum	49
Parlamentarikerforum	50
Röda korset	51
Saab	54
Socialdemokrater för tro och solidaritet	57
SSAB	58
Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (SIDA)	58
Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen	58
Sveriges ingenjörer	65
Svenska kyrkan	67
Svenskt näringsliv	69
Sveriges advokatsamfund	72
Sveriges kristna råd	73
Säkerhets- och försvarsföretagen	75
Teknikföretagen	78
Transparency International	78
Östersunds kommun	79
Östsvenska handelskammaren	79
3. Följdleveranser	81
BAE Systems Hägglunds	81
Försvarets materielverk	81
Förvarsexportmyndigheten	82
GKN Aerospace	82
Handelskammaren Mälardalen	83
IF Metall	83
Inspektionen för strategiska produkter	83
Karlskoga kommun	85
Nammo	85
Olof Palmes internationella centrum	86

UD2015/01023/NIS

Saab	86
Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen	87
Sveriges advokatsamfund	88
Sveriges ingenjörer	88
Säkerhets- och försvarsföretagen	89
Östsvenska handelskammaren	91
4. Öppenhet och transparens	92
Amnesty international	92
BAE Systems Hägglunds	92
Concord	92
Exportkontrollföreningen	93
FLIR systems	93
Försvarexportmyndigheten (FXM)	94
Försvarsmakten	94
Försvarets materielverk	94
Försvarets forskningsinstitut	95
GKN Aerospace	95
IF Metall	95
Inspektionen för strategiska produkter	96
Olof Palmes internationella centrum	100
Parlamentarikerforum	101
Saab	102
Socialdemokrater för tro och solidaritet	103
Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen	103
Svenska kyrkan	105
Sveriges kristna råd	106
Säkerhets- och försvarsföretagen	106
Transparency International	107
5. En ny krigsmateriellag, exportkontrollregelverkets ramverk m.m.	108
BAE Systems	108
Concord	108
Exportkontrollföreningen	109
Försvarsmakten	109
Försvarexportmyndigheten (FXM)	109
Försvarets materielverk	110
IF Metall	110

UD2015/01023/NIS

Inspektionen för strategiska produkter	111
Juridiska fakulteten, Stockholms universitet	129
Kungl. krigsvetenskapsakademien	130
KTH.....	131
Scania	132
Svea hovrätt.....	133
Sveriges advokatsamfund.....	133
Säkerhets- och försvarsföretagen	136
Östsvenska handelskammaren.....	141
6. Utökad tillståndsplikt för svenska myndigheter och svenska medborgare	142
Försvarexportmyndigheten	142
Försvarets forskningsinstitut	142
Försvarets materielverk	142
Försvarets radioanstalt.....	142
Inspektionen för strategiska produkter	143
KTH.....	145
Saab	145
Säkerhets- och försvarsföretagen	146
7. Konsekvenser	147
Arboga kommun.....	147
BAE Systems Hägglunds	148
Concord	149
Dockstavarvet.....	149
Exportkontrollföreningen	150
FLIR systems.....	151
Försvarsmakten	153
Försvarets materielverk (FMV).....	155
Försvarexportmyndigheten (FXM).....	158
Försvarets forskningsinstitut	160
GKN Aerospace	160
Handelskammaren Mälardalen.....	160
IF Metall	162
Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)	163
Inspektionen för strategiska produkter	164
Juridiska fakulteten, Stockholms universitet	166
Karlskoga kommun	166
KTH.....	170

UD2015/01023/NIS

Linköpings kommun.....	171
Regelrådet.....	171
Saab	174
Scania	178
Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen	179
Svenska kyrkan.....	180
Svenskt näringsliv	180
Sveriges ingenjörer.....	181
Sveriges kristna råd	184
Säkerhets- och försvarsföretagen	185
SSAB.....	187
Vinnova	188
Örnsköldsviks kommun.....	188
Östersunds kommun	189
Östsvenska handelskammaren.....	189
8. Sanktioner	191
BAE Systems Hägglunds	191
Domstolsverket.....	193
Exportkontrollföreningen	193
Försvarexportmyndigheten (FXM).....	194
Försvarets radioanstalt.....	194
Försvarets materielverk (FMV).....	194
Förvaltningsrätten i Växjö.....	195
IKEM.....	196
Inspektionen för strategiska produkter	196
Kammarrätten i Göteborg.....	202
Lunds tingsrätt.....	204
Riksdagens ombudsmän (JO).....	205
Saab	206
Strålsäkerhetsmyndigheten.....	206
Svea hovrätt.....	207
Svenskt näringsliv	208
Sveriges advokatsamfund.....	210
Tullverket	211
Åklagarmyndigheten	212
Bilagor.....	213
A. Remissinstanser som har inkommit med svar:	213

UD2015/01023/NIS

- B. Övriga som har inkommit med synpunkter 215
- C. Remissinstanser som inte har inkommit med svar: 215

UD2015/01023/NIS

1. Allmänna synpunkter om kommitténs problemformuleringar, bakgrund m.m.

Amnesty International

Förslagen är överlag otillräckliga för att säkerställa att regelverk och praxis rörande svensk krigsmaterielexport är i linje med Sveriges skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna samt nationella målsättningar och åtaganden. Sverige har även en skyldighet att skydda mot människorättskränkningar, en skyldighet som har extraterritoriell verkan.

Handelskammaren Mälardalen

Det finns en politisk vilja i kommitténs betänkande att tillmötesgå kritiker av försvarsmaterielexport så att den sammanlagda exportvolymen dras ned. Mot bakgrund av dagens säkerhetspolitiska läge är det kontroproduktivt mot de satsningar som görs på svensk försvarsförmåga.

Försvarexportmyndigheten (FXM)

Inledningsvis vill FXM konstatera att utredningen till synes färgas av ett synsätt som antyder att exporten inte är en positiv företeelse som bidrar till att skapa säkerhet i samarbete med andra länder i enlighet med svensk försvarspolitikens målsättningar utan att den snarare är ett nödvändigt ont. Detta trots att (militär) säkerhet och ekonomisk utveckling har ett otvetydigt samband i alla länder, varför försvarexport är en del i att främja utveckling i mottagande länder och att till exempel de mest utvecklade materielsamarbeten Sverige har är skapade genom försvarexport. Försvarexporten har således en viktig positiv betydelse både dit exporten går och för det svenska försvarets samarbeten.

Utredningens synsätt visas bland annat av att man hävdar att det finns en förbudslagstiftning (t.ex. på sidorna 26 och 133), medan verksamheten i själva verket enligt 1992 års lag (1992:1300) är tillståndspliktig, inte förbjuden (liksom många andra verksamheter i samhället är tillståndspliktiga, vilka fel utövade kan vara skadliga). Tillstånd att exportera försvarsmateriel är således inte att se som avsteg från ett förbud, utan just som ett positivt tillstånd i det specifika fallet enligt de kriterier som föreligger för tillstånd.

Att beskriva exporten som något nödvändigt ont och egentligen förbjudet stigmatiserar verksamheten. Om detta synsätt dominerar, aktualiseras frågor kring det etiska i verksamheten överhuvudtaget, vilket i sin tur till exempel påverkar möjligheterna att attrahera kompetens och rekrytera personal till sektorn i dess helhet.

Kritiska röster mot dagens exportkontrollregelverk: Man kan notera att all kritik mot dagens exportkontrollregelverk som redovisas är sådan som verkar i mer restriktiv riktning. Här saknas balanserande perspektiv, exempelvis ståndpunkten att Sverige bör harmonisera sin lagstiftning med EU och de övriga s.k. LOI-länderna vilken även bejakats av olika svenska regeringar.

IF Metall

Sammanfattning av IF Metalls synpunkter: IF Metall tillstyrker att en totalbedömning ska göras i varje enskilt fall. IF Metall tillstyrker att kravet avseende mänskliga rättigheter bör skärpas och breddas. IF Metall tillstyrker att efterkontroller ska genomföras löpande. IF Metall avstyrker att ett demokratikrav införs som ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. IF Metall avstyrker att

UD2015/01023/NIS

förhandsbesked ska ersättas med preliminära bedömningar vid följdleveranser. IF Metall avstyrker de förslag som har presenterats avseende att öka öppenheten och transparensen. IF Metall vill se en mer genomgripande konsekvensanalys av förslagen.

IF Metall vill framföra följande synpunkter på utredningens förslag: Sverige ska ha ett restriktivt regelverk. IF Metall anser att det är positivt att Sveriges exportkontroll av krigsmateriel tillhör de mest restriktiva kontrollsystemen i världen. För att export ska tillåtas måste det föreligga säkerhets-, försvars-, och utrikespolitiska skäl. Att regelverket är komplext och mycket omfattande samt fullt av målkonflikter och även har utvecklats över tid gör det svårt att bedöma vilka konsekvenser en eller flera skärpningar kan komma att få.

IF Metalls anser att den svenska exportkontrollen i grunden fungerar väl och att förändringar och skärpningar därför bör göras med stor försiktighet. IF Metall välkomnar att kommittén föreslår att en totalbedömning ska göras i varje enskilt ärende och att bedömningen ska vara mer restriktiv för krigsmateriel för strid än för övrig krigsmateriel. Det är viktigt att varje ärende får sin egen prövning där en noggrann avvägning kan göras mellan de olika säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska förutsättningar som råder i det enskilda fallet.

Inspektionen för strategiska produkter¹

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

Enligt ISP:s bedömning fanns det fördelar med att en parlamentarisk kommitté tillsattes. Den största fördelen var den betydande politiska styrka som skulle finnas om kommittén skulle uppnå enighet om att det fanns skäl att i den svenska tillämpningen av tillståndsprövningen införa ett demokratikriterium och att ett sådant införande var värt den försvagning av svensk säkerhets- och försvarspolitik som eventuellt skulle kunna bli följden av ett sådant införande.

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

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

¹ De fotnoter som finns i ISP:s remissvar är inte med i remissammanställningen. Inte heller har de bilagor som ISP har gett in bifogats till sammanställningen.

UD2015/01023/NIS

behöver klargöras av regeringen när det gäller kommitténs föreslagna demokratikriterium.

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

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

Det framgår indirekt av betänkandet att kommittén anser att ett införande av ett demokratikriterium i och för sig kan komma att leda till en minskning av den svenska försvarsindustrin men att det inte kommer att leda till en kraftig minskning. Kommittén uttalar i detta avseende följande. ”Att införa så stora restriktioner för krigsmaterielexporten som i sin förlängning skulle medföra att försvarsindustrins kompetens och kapacitet kraftigt minskar eller på sikt avvecklas kan endast ske efter en omprövning av det säkerhets- och försvarspolitiska värdet att ha tillgång till en inhemsk försvarsindustri. Att föreslå så stora förändringar ligger inte inom kommitténs direktiv och är heller inte avsikten med kommitténs förslag” (s. 420).

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

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

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

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

I jämförelse med tidigare utredningar om krigsmaterielexporten präglas betänkandet i ett avseende inte heller av sådan objektivitet som normalt finns i en offentlig statlig utredning. Kap. 9 i betänkandet har rubriken ”Kritiska röster mot gällande exportkontrollregelverk”. Det är i sig inte alls konstigt att kritiska röster mot gällande exportkontrollregelverk får komma till tals i ett betänkande som handlar om krigsmaterielexport, utan det får anses vara helt naturligt. Det konstiga

UD2015/01023/NIS

är i stället att de som vill ha en mindre restriktiv exportkontrolltillämpning inte får komma till tals i betänkandet.

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

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

Strukturen i betänkandet 2015:72 är genomgående bristfällig. Genom att kommittén i vissa fall har valt att ha olika kapitel för det deskriptiva respektive bedömningarna/förslagen, se t.ex. kap. 12 "Demokrati och icke-demokrati" och kap. 14 "Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna", tvingas läsaren att hoppa fram och tillbaka mellan kapitlen. Rutorna är i vissa fall långa och svåra att följa. I vissa rutor har kommittén vidare inte gjort någon skillnad på vad som utgör ett förslag och vad som utgör en bedömning.

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

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

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

Med hänsyn till de brister som i olika avseenden finns i betänkandet och betänkandets omfattning samt att remisstiden endast utgör tre månader – trots omfånget på betänkandena och trots att betänkandena delvis remitterades under sommartid – kommer ISP inte ha möjlighet att ta upp samtliga brister och övriga synpunkter som myndigheten har på betänkandet. ISP kommer i stället att

UD2015/01023/NIS

fokusera yttrandet på de brister och övriga synpunkter som har störst betydelse för myndigheten och där det funnits möjlighet att under den korta tid som stått till buds komma med synpunkter.

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

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

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

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

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

I den mån kommittén redogör för den restriktiva svenska exportkontrollen görs detta tyvärr utspritt på många olika ställen, vilket gör att kommitténs synpunkter i detta avseende blir svårgripbara. Kommittén uttalar på s. 381 att ”den svenska exportkontrollen av krigsmateriel är vidare och mer restriktiv än som följer av de internationella regleringarna inom exportkontrollen av krigsmateriel”. På s. 397 uttalar kommittén att ”genom att vidmakthålla den mer restriktiva principen om att inte enbart ett materielspecifikt synsätt ska prövas utan även en presumtiv mottagande stats efterlevnad av mänskliga rättigheter i bred bemärkelse ska beaktas så medför detta en avsevärd mer restriktiv hållning än som följer av de internationella förpliktelserna”.

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

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

Trots detta uttalande att det är nödvändigt för Sverige att ”behålla” en restriktiv tolkning av vad som är att betrakta som en följdleverans föreslår kommittén en

UD2015/01023/NIS

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

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

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

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

Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

Allmänna överväganden om den materiella inriktningen av regleringen: Varje stat har en rätt att försvara sig själv mot väpnat angrepp, liksom att bistå andra stater genom s.k. kollektivt självförsvar. Detta utgör den folkrättsliga grunden för det svenska försvaret. Omvänt har ingen stat rätt att angripa en annan stat eller på annat sätt överträda FN-stadgans grundläggande förbud mot att använda våld. Inte heller har en stat rätt att kränka de mänskliga rättigheterna eller bryta mot den internationella humanitära rätten.

En stat får inte bistå en stat som begår ett brott mot våldsförbudet, de mänskliga rättigheterna eller den internationella humanitära rätten (se bl.a. artikel 16 i International Law Commissions Draft Articles on Responsibility of States). Eftersom krigsmaterielexport är kontrollerad – inte bara i Sverige, utan globalt – och eftersom det dessutom ofta är så att olika statliga organ, från Försvarets Materielverk till Exportkreditnämnden, är direkt involverade i export, är det svårt att hävda att staten inte skulle vara ansvarig för export som sker med statens tillåtelse och därtill ofta med statens uttryckliga stöd.

Detta betyder att det, från ett folkrättsligt perspektiv, inte finns några som helst hinder mot krigsmaterielexport som används för legitima ändamål, såsom självförsvar, medan export av krigsmateriel som används för angreppskrig, kränkningar av mänskliga rättigheter eller brott mot den humanitära rätten kan göra staten ansvarig för medhjälp till folkrättsöverträdelser. Sådan medhjälp är folkrättsligt förbjuden, oavsett vilka motstående intressen som kan finnas. Den tyska regleringen, att export kan fortgå till en stat som är inbegripen i självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan (s 281) är i överensstämmelse med denna utgångspunkt. En svaghet i utredningen är att den inte närmare berör denna aspekt.

UD2015/01023/NIS

En annan och besläktad svaghet är att det inte framgår klart varför Sverige inte bör exportera krigsmateriel till en stat som befinner sig i väpnad konflikt (jfr ss 104, 228 och 252). Under det kalla kriget, då Sverige förde en neutralitetspolitik och då varje konflikt hade potentiella implikationer på det kalla kriget, var det självklart att Sverige borde undvika att dras in i konflikter var än de försiggick.

Detta skäl har avsevärt mindre tyngd idag. Tvärtom har Sverige efter det kalla krigets slut vid ett antal tillfällen aktivt engagerat sig i väpnade konflikter, från det fältsjukhus som skickades till Saudiarabien i samband Gulfkriget 1991 till dagens utbildningsinsatser av kurdiska milisförband i norra Irak. Från ett folkrättsligt perspektiv är de relevanta frågorna istället, som nämnts, om mottagaren är angripare. Därutöver kan det förstås finnas andra skäl till att inte tillåta export till ett land i väpnad konflikt, som t.ex. att vapen kan utgöra bränsle i konflikten, men detta är inte ett universellt skäl mot vapenexport; i många fall kan det ju vara så att en vägran att sälja vapen till ett offer för ett angreppskrig innebär ett indirekt stöd till angriparen.

Kungl. krigsvetenskapsakademien

KEX-utredningen redovisar på ett förtjänstfullt sätt de många förändringar som har gjorts i lagstiftningen genom åren. Textmassorna förmår dock inte skymma det faktum att många av dessa förändringar varit närmast kosmetiska och icke sällan föranledda av den dagspolitiska debatten.

De föreslagna åtgärderna har hela tiden balanserat mellan å ena sidan krassa försvars- och säkerhetspolitiska överväganden och å andra sidan mer allmänt hållna moraliska principer. I den bilden har också ingått att regeringen sedan 1996 velat hålla de skarpa avgörandena i frågor om export av krigsmateriel på armlängds avstånd.

KTH

- Forskning i internationell samverkan – probleminsikten begränsad

KTH är positiv till en översyn av ramarna för den framtida svenska exporten av krigsmateriel. Varken utredningen eller dess förslag behandlar dock forskning och utveckling av krigsmateriel närmare. Forskning och utveckling generellt kräver samverkan mellan flera aktörer och forskande parter, något som av tradition ofta bedrivs i samverkan med internationella parter, en dimension som i stor utsträckning saknas i utredningen och förslaget till ny lagstiftning.

- Utveckling av regler/riktlinjer för forskning

Utifrån KTHs uppdrag som forskande universitet hade KTH gärna sett att utredningen även utvecklat de regleringar, definitioner och riktlinjer som finns för forskning, i synnerhet utifrån utredningsuppdraget att skärpa exportkontrollen samt uppdraget att analysera och bedöma om lagstiftningen behöver förtydligas.

- Höjd för teknikutveckling saknas- skärpning av exporten begränsad

Forskning och utveckling av krigsmateriel är inom vissa områden inte så skarpt avgränsad som krigsmaterielistans tar sin utgångspunkt från. Varken nuvarande eller föreslagna krigsmaterielagstiftning tar höjd för den inom vissa områden snabba teknikutvecklingen eller de begrepp som återfinns inom forskning, något som riskerar att medföra oklarheter kring kontroll och tillsyn.

Nedanstående remissyttrande är i första hand kopplat till synpunkter utifrån forskningens beskaffenhet och förslagets påverkan/konsekvenser. KTH har utifrån detta noterat att lagstiftarens önskan om skärpt exportkontroll tyvärr ibland riskerar att gå förlorad då forskning och utvecklingsaspekter i

UD2015/01023/NIS

krigsmaterielprocessen inte adresseras. Likartad problematik återfinns även för lagstiftningen inom PDA-området (produkter med dubbla användningsområden) men då utredningen berör krigsmateriel har KTH inte adresserat frågor kopplat till det i detta remissyttrande.

Som forskande organisation har KTH en generell reflektion över utredningens angreppssätt. Utifrån uppdraget att utreda ramarna för den framtida exportkontrollen av krigsmateriel har utredningen valt att hantera/adressera forskning och teknikutveckling av krigsmateriel ytterst övergripande, vilket ökar risken för att lagstiftaren hamnar i ett reaktivt läge. Nuvarande upplägg och förslag öppnar upp för scenarier där teknikutvecklingen är så mycket före den rådande krigsmateriellistningen att forskning tillsammans med part i utlandet i ett initial skede inte skulle med nödvändighet vara tillståndspliktigt. Detta innebär att det därefter inte är möjligt att återta sådant tekniskt bistånd/uppfinning som redan är delad när lagstiftningen hunnit i kapp. Detta trots att tekniken kan ha samma skadeverkan som listat materiel.

Lagstiftningen tar i första hand sin utgångspunkt i färdiga (eller nästintill färdiga) konkreta produkter med ett kommersiellt sammanhang och ett militärt syfte. Tekniskt bistånd är därmed kopplat till dessa produkter, men kunskap (tekniskt bistånd om metoder/förhållanden) som är kopplade till fortsatt utveckling av produkter, kanske inte bara nästkommande generation utan bortanför dessa, adresseras alltså inte och skapar osäkerhet/otydighet för forskningen avseende något som i slutändan kanske är framtidens krigsmateriel. Det heller inte nödvändigtvis så att dessa fångas upp av till exempel PDA lagstiftningen.

Ett område där teknikutvecklingen går väldigt snabbt och där varken krigsmateriel eller PDA lagstiftningen hanterar dessa delar i någon större omfattning är behandlingen av stora datamängder och ”forskning om användning av system”. Där man kan, utifrån t.ex. mobilanvändning, se mönster på flera olika abstraktionsnivåer (t.ex. stora informationsinsamlade företag; google, apple/microsoft, facebook). Man kan till exempel använda åsiktsregistreringar och/eller datalogiska analyser (t.ex. datamining) på stora datamängder. Mönster som kan bygga på generade frivilligt överlämnad data men som i stora datamängder med ”rätt” forskningsanalys kan användas för väldigt många olika syften, så även militära. Området är i dag präglad av snabb teknikutveckling, där befolkningen i dag har en relativt dålig medvetenhet och en lagstiftning som inte hinner med.

Utifrån ovan ställer sig KTH därför frågan om denna risk inte bör tas upp av utredningen för att ge lagstiftaren möjlighet att adressera den. KTH anser att hanteringen av teknikutvecklingen bör klargöras och analyseras vidare inför en ny krigsmateriellagstiftning (se även kommentar avseende definitioner – grundforskning).

Militärt bruk - inte en given gräns inom forskningen, (SOU 2015:72, avsnitt 16.5 m.fl.): Med statliga forskningsaktörer runt om i världen blir begreppsapparaten, som finns som grund i lagstiftningen, om militärt bruk/slutanvändare inte alltid hållbar, då det får tas för givet att en statlig aktör samtalar med en annan. Svensk lagstiftning har själv likande inslag som öppnar för att det svenska försvaret har möjligheter att få tillgång till uppfinningar som gjorts i Sverige vid exempelvis universitet (lagen om Försvarsuppfinningar (1971:1078)). Lagstiftningen inriktar sig i första hand på de resultat som är ”skyddbara” såsom via patent, men det får antas att även s.k. know-how är möjlig att överta.

UD2015/01023/NIS

Referens till militärt bruk/slutanvändning behöver i sig dock inte heller vara relevant för all teknik, mycket teknik har genom åren haft andra ursprung. På många områden är teknikutvecklingen för både civila och militära brukare också så nära kopplad att all utveckling per definition är direkt en utveckling för den "ena" eller "andra" sidan. Att sådan teknik i stället skulle kunna "fastna" på PDA-listan är inte säkert, då även den listan riskerar att ha eftersläpning avseende ny teknikutveckling. KTH befärrar att föreslagna reglerverk (fortsatt) öppnar upp för en risk att teknik och/eller tekniskt bistånd med ett framtida militärt värde, varken skulle "fastna" och bli klassad enligt krigsmateriellistans eller PDA-listans. Sådan teknik skulle därmed inte vara under tillsyn/tillstånd även om "impacten"/potentialen av tekniken motsvarar teknik som är listad. Öppningar för att teknikens export ändå skulle kunna vara begränsad återfinns, med då under förutsättning att t.ex. slutanvändaren eller syftet är militär, eller att ett vapenembargo föreligger. Till en "civil" statlig forskningsorganisation är det därmed inte säkert att exportören behöver/förstår att eftersöka tillstånd.

Till detta kommer även att fysiken inte tar hänsyn till om tillämpningen/anledningen till forskningen är civil eller militär. Som exempel kan nämnas hur behovet av nya bättre beräkningsmodeller för turbulenta flöden kan identifieras i ett projekt för flygplan med deltavingar (d.v.s. en militär applikation), men att de turbulensmodeller som utvecklats och implementerats i en programvara i ett sådant samarbete sedan har bäring och utgör stora framsteg för beräkningar med samma programvara av t.ex. höglyftssystem på civila flygplan. Poängen är att utvecklingen och implementeringen av modellerna gjordes för militära applikationer, men de aerodynamiska effekterna är närbesläktade för civila applikationer. Motsatsen kan naturligtvis även bli ett faktum d.v.s. civila applikationer som medför framsteg för militära applikationer.

Risk föreligger därmed att forskning endera är fri att bedrivas med ett ganska begränsat antal aktörer alternativt att forskning bara kan bedrivas med aktörer i "helt" demokratiska stater för att inte riskera att hamna i konflikt när lagstiftningen väl kommit ikapp. Av liknande skäl bör begrepp som "särskilt modifierad/framtagna för" militärt bruk även de utvecklas. Förtydliganden för forskning och hantering av teknikutveckling, bör därmed tas fram, enligt KTH.

Olof Palmes internationella center

Olof Palmes internationella center (Palmecentret) har tagit del av KEX-utredningens slutsatser och riksdagens uppdrag att begränsa export av krigsmateriel till icke-demokratiska stater. Den vapenexport som Sverige av främst säkerhetspolitiska skäl valt att bibehålla trots det generella vapenexportförbudet har de senaste åren varit föremål för debatt och stark kritik.

Möjligheterna att begränsa exporten till icke-krigförande länder som respekterar mänskliga rättigheter har i praktiken visat sig stå svagt gentemot de säkerhetspolitiska argumenten och vid flera tillfällen har såväl beslut liksom efterkontroll av exporten varit bristande. Att svensk vapenproduktion det senaste decenniet dessutom blivit alltmer exportberoende är också det ett tecken på behovet av skärpta regler för vapenexport och Palmecentret välkomnar därför utredningen och möjligheten till remissyttrande.

Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna fredsörelsen

Krigsmaterielexportöversynkommittén (Kex, nedan även "kommittén") presenterar i betänkande SOU 2015:72 flera förslag i syfte att bidra till en skärpt svensk exportkontroll för krigsmateriel. Vi tackar för den dialog som förts med

UD2015/01023/NIS

civilsamhällets organisationer under utredningens gång och för möjligheten att ge detta yttrande.

Vi välkomnar kommitténs ansats i SOU 2015:72, del 1, s. 375: ”Att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling utgör en central del av Sveriges utrikespolitik och detta bör enligt kommittén tydligare komma till uttryck i riktlinjerna än som är fallet i dag” men ser inte att slutbetänkandets förslag skulle säkerställa en sådan förändring. Förslagen är överlag otillräckliga för att säkerställa att regelverk och praxis rörande svensk krigsmaterielexport är i linje med Sveriges utrikespolitik vad gäller främjandet av mänskliga rättigheter, demokrati, hållbar utveckling och förebyggande av väpnad konflikt, samt underordnas politik för global utveckling (PGU). Slutbetänkandets förslag är inte heller tillräckligt starkt vad gäller transparens.

För att utvärdera vilka skärpningar som förslagen i SOU 2015:72 skulle komma att innebära i praktiken har vi analyserat slutbetänkandet till sin helhet. I den analysen har vi vägt in våra erfarenheter av hur rådande regelverk implementerats. Eftersom beslut om tillstånd eller avslag för krigsmaterielexport enligt såväl nuvarande system som i kommitténs förslag ska avgöras genom en totalbedömning, är alla förändringar i regelverket som berör detta relevanta. Av stor betydelse för vår analys är även hur nuvarande prövningar fungerar vad gäller genomslag för de hänsyn och intressen som anses tala för att exporttillstånd ska utfärdas. Vi ser att grundläggande konflikter och motsägelser i dagens regelverk för krigsmaterielexportkontroll lämnas obesvarade i SOU 2015:72. Det yttrande som härmed lämnas in av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet och Kristna Fredsrörelsen sammanfattar följaktligen vad vi anser vara nödvändiga förändringar i regelverk och praxis för att svensk exportkontroll av krigsmateriel ska vara i linje med Sveriges internationella skyldigheter samt nationella målsättningar och åtaganden.

Utredningens upplägg och disposition: En del av den kritik vi och flera andra, både organisationer och andra aktörer, framfört mot gällande regelverk för krigsmateriel består i att det är svårt att förstå vad som egentligen gäller i praktiken. Regelverket har inneboende konflikter utan att någon vägledning ges till hur dessa ska hanteras. Kommitténs förslag lider delvis av samma problem. Det faktum att inget konkret, samlat förslag till nytt regelverk presenteras skapar utmaningar för oss som remissinstanser att bemöta förslaget på ett effektivt och meningsfullt sätt. I vissa fall beskriver utredningen problem som sedan inte följs upp av konkreta förslag till förbättringar. I andra fall argumenteras för såväl fördelar som nackdelar med krigsmaterielexporten utan diskussion om hur dessa ska vägas samman i den konkreta prövningen. Detta är problematiskt, inte minst då just sammanvägningen av olika hänsyn utgör knäckfrågan i kommitténs uppdrag.

Hur regelverk och praxisutveckling beskrivs i SOU 2015:72 får påverkan på de slutsatser och rekommendationer som läggs fram. Dessa beskrivningar borde ha varit mer nyanserade för att ge en helhetsbild. Kommittén beskriver en utveckling där ökad hänsyn till mellanstatliga aspekter, och till att förhindra väpnade konflikter samt värna mänskliga rättigheter, har lett till att regelverket för krigsmaterielexport över tid blivit mer strikt: ”Utvecklingen har i den svenska lagstiftningen avspeglats genom ett allt striktare regelverk och tillkomsten av riktlinjer för när export bör tillåtas eller inte.” (SOU 2015:72, Del 1, s. 109)

Vi vill understryka att utvecklingen även gått i motsatt riktning vid flera tillfällen - både i regeltext och i praxis. Detta är viktigt att synliggöra som del av den bakgrund mot vilken en proposition för ett nytt regelverk ska utformas.

UD2015/01023/NIS

Till exempel har en utökning skett av vad som inbegrips i "följdlleveranser", vilket delvis lett till att Kex nu föreslår att definitionen på nytt skärps. Stater som tidigare inte ansetts vara godkända för export av hänsyn till regelverkets villkorliga hinder, exempelvis Gulfstaterna, är nu bland de största mottagarna av svensk krigsmateriel. Antalet stater för vilka det anses finnas positiv presumption har också ökat; idag inbegrips till exempel samtliga EU-stater och USA i den grupp för vilken det alltid antas finnas säkerhetspolitiska skäl att godkänna export. Såväl Medborgarkommisionen som Följdlleveransutredningen har pekat på en rad uppluckringar, och i Krututredningen argumenterades det explicit för att regelverket skulle anpassas till framväxten av en mer tillåtande praxis. Stora förändringar har skett i tillämpningen av regelverket. Synen på säkerhet och uppfattningen att Sverige kan delta i materielutveckling enbart för export och inte för leverans till Försvarsmakten, har gjort regelverkets tillämpning mer tillåtande. Detta konstateras också av Kex i andra delar av slutbetänkandet. Utan dessa nyanseringar ges inte en korrekt bild av utvecklingen.

Förhållningssätt till forskning och andra externa röster: SOU 2015:72 refererar vidare till forskning som för fram att krigsmaterielindustrin, bland annat "till följd av avancerade utvecklingsprojekt" har "kommit att gynna Sverige ekonomiskt och konkurrensmässigt." (SOU 2015:72, del 1, s. 229.) Vi ifrågasätter att kommittén använder forskaren Gunnar Eliasson som enda referens vad gäller frågan om teknologispredning från den militära till den civila industrin. Eliassons forskning och slutsatser om Jas Gripen-projektets vikt för det svenska samhället är ifrågasatta och kritiserade, både för att inte hålla forskningsmässigt och för att forskningen i stora delar finansierats av Saab. Spinn-off-effekter och teknologispredning är ett svårforskat område, men såväl inom krigsmaterielindustrin som inom forskarvärlden finns röster som anser att teknologispredning från civil till militär industri (spin-in) idag är av större betydelse än spridningen från militär till civil sektor. Den militära sektorns sekretess och långa ledtider påverkar bland annat innovationstakten. Vi ställer oss kritiska till att denna diskussion, i den mån den hör hemma här, inte förts på ett mer nyanserat sätt i kommitténs utredning. Återigen inverkar detta negativt på transparensen och trovärdigheten vad gäller hur kommittén nått de presenterade förslagen och slutsatserna.

Att Sverige i Center for Global Developments samstämmighetsindex år 2013 hamnade på sista plats avseende säkerhetsfrågor "framförallt på grund av att Sverige exporterade krigsmateriel till 'fattiga och odemokratiska stater'" (kommitténs citationstecken) konstateras i slutbetänkandet enbart kortfattat och utvecklas inte i någon bemärkelse. (SOU 2015:72, del 1, s. 245.) Vikten av att en medvetenhet om mänsklig säkerhet förs in i svensk exportkontroll har av flera civilsamhällesorganisationer lyfts fram vid upprepade tillfällen under utredningens gång. Denna koppling lyfts även fram till exempel i "Biståndets och Sidas roll i Politik för global utveckling – en underlagsrapport" (se ovan). Men medan andra röster – däribland omdiskuterade sådana – vilka argumenterar för svensk krigsmaterielindustri lyfts fram som faktamässig grund för kommitténs analys, hanteras civilsamhällets kritik i ett separat kapitel istället för att vävas in i de substantiella delarna av utredningen där omvärldsanalys och konsekvensanalys presenteras. Vi noterar att det mer utförliga underlag Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen skickade in efter en presentation om praxisutveckling, som hölls på kommitténs inbjudan den 15 oktober 2013, inte inkluderas i SOU 2015:72. Andra underlag som kommittén mottagit utan att ha efterfrågat dessa finns att läsa i kommitténs slutbetänkande.

UD2015/01023/NIS

En obalans som måste rättas till: Ovanstående utgör brister i analysen vilket i sin tur inverkar negativt på styrkan i betänkandets slutsatser. Denna obalans måste rättas till i en kommande proposition och i ett kommande förslag till nytt regelverk.

Svenska kyrkan

Kommittén har på flera sätt gjort ett gediget arbete, och det finns en tydlig ambition om att ta in relevanta människorättsliga aspekter på ett tydligt sätt. Emellertid har det inte säkerställts att rätt terminologi används och att analyserna är i linje med vedertagna uttolkningar av det människorättsliga ramverket. Exempelvis står det i avsnitt 19.3.3 att ”regeringen är redan enligt gällande ordning i någon mån bunden av aspekten mänskliga rättigheter då den utformar sin politik”. Svenska kyrkan påpekar att det inte finns någon grund för påståendet att Sverige är bunden av människorättsliga aspekter ”i någon mån”, i och med att internationell rätt består av konventioner med juridisk giltighet vilket medför konkreta och definitiva förpliktelser. Den i vissa avseenden bristfälliga människorättsliga analysen kan ha bidragit till att det demokratikriterium som kommittén föreslår inte kommer att medföra en tillräcklig skärpning av exportreglerna. Svenska kyrkan menar att det behövs ett förbud mot export till icke-demokratier.

Utredningen skulle ha kunnat stärkas av specifik expertis i frågor kring jämställdhet och genusbaserat våld. Detta skulle exempelvis kunnat ha resulterat i ett kompletterande av FN:s bruk av icke vedertagna begrepp i vapenhandelsavtalet vilket blir synligt i avsnitt 16.5.3: ”handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn”.

Svenskt näringsliv

Svenskt Näringsliv anser det viktigt att Sverige har en effektiv exportkontroll av krigsmateriel, men det är vår bedömning att nuvarande regelverk och organisation ger alla möjligheter att hindra att svensk krigsmateriel exporteras till stater som kan bedömas som olämpliga mottagare, t.ex. vad avser respekten för mänskliga rättigheter. Som framgår nedan anser Svenskt Näringsliv att utredningens förslag - framförallt när det gäller ett uttryckligt demokratikriterium - skulle medföra allvarliga nackdelar för den svenska exportindustrin som helhet utan att tillföra något av värde när det gäller kontrollen av krigsmaterielexport.

Utredningens förslag innebär att Sverige skulle komma att avvika från jämförbara länder, vilket skulle få flera negativa effekter. Det motverkar pågående arbete med internationell harmonisering av reglerna – ett arbete som syftar till en effektivare exportkontroll mot olämpliga mottagare. Även betydelsefulla försvarsindustriella samarbeten skulle allvarligt försvåras. Generellt skulle också uppstå risker för att Sveriges pålitlighet som affärsavtalspart ifrågasätts och att svenska produkter och komponenter schablonmässigt väljs bort.

Det är härutöver viktigt att redan inledningsvis framhålla att internationell handel alltid har varit och fortsätter att vara ett mycket kraftfullt verktyg för att bygga relationer och ömsesidiga beroendeskop mellan länder, för att åstadkomma fred och utveckling. Verkligheten visar att isolering ofta får motsatt effekt.

Svenskt Näringsliv avstyrker utredningens förslag.

Socialdemokrater för tro och solidaritet

Frågor som kvarstår att utreda: a) Tillsätt en utredning som gör en liknande översyn av hur import av krigsmateriel från icke-demokratier och länder som

UD2015/01023/NIS

allvarligt bryter mot mänskliga rättigheter kan hindras. Det är lika viktigt att reglera importen av krigsmateriel så att Sverige inte där legitimerar och stödjer diktaturer och länder som allvarligt bryter mot mänskliga rättigheter. b) Tillsätt en utredning om hur en omställning av svensk krigsmaterielindustri kan ske på ett ordnat sätt. Föreslagna skärpningar av regelverket innebär sannolikt tuffare villkor för krigsmaterielindustrin i Sverige. Det behöver därför finnas en beredskap för att industrin ska kunna stå på andra ben. Redan idag har en del militär produktion ställts om till fredsteknik. Det finns därför starka skäl att göra en uppföljning av utredningen "Med sikte på nedrustning – omställning från militär till civil produktion i Sverige" (SOU 1984:62, 1985:43).

Sveriges advokatsamfund

Advokatsamfundet delar utredningens ställningstagande att exportkontrollen av krigsmateriel ytterst syftar till att säkerställa att den krigsmateriel som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer. De förslag till principer och kriterier som ska ligga till grund för den tillståndsprövning som ska ske, måste således grunda sig dels på Sveriges säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden, dels på Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden.

Det är även obestriddligen så att det politiska ansvaret för de beslut som fattas i enlighet med krigsmateriellagstiftningen ytterst vilar på regeringen, särskilt i ärenden som berör vitala nationella säkerhetsintressen. Advokatsamfundet instämmer därför i utredningens slutsats att exportkontrollregelverket måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.

Sveriges ingenjörer

Svensk försvarindustri har sin historiska grund i att förse Sverige med vapensystem som gör att vi på ett respektfullt sätt kan värna vår suveränitet. Under kalla kriget ställde Sveriges alliansfrihet höga krav på egen materielförsörjning och samarbetet mellan industri och stat var påtagligt. Svensk försvarsindustri har därför tagit fram materiel med svensk profil, speciellt anpassad för våra förhållanden och villkor. Detta var möjligt då försvarsindustrin huvudsakligen var svenskägd och man hade en stor kund som i praktiken var bunden att köpa svenskproducerad materiel. Den tiden är förbi. Materiel framtagen speciellt för Sverige, med en svensk identitet, tenderar att bli allt mer sällsynt och allt mer svåråld. Beroendet av omvärlden både för förmågan att ta fram nytt försvarsmateriel som möjligheterna att kunna sälja försvarsmaterial till andra länder är stort.

Alliansfriheten under kalla kriget bidrog till att vår försvarsindustri kunde hålla volymer uppe och på så vis, trots att exporten var begränsad, ge relativt låga styckepriser. Idag är läget annorlunda. Ska (svenska) försvarsföretag fortfarande kunna leverera produkter till relativt konkurrenskraftigt pris måste företagen också kunna exportera. Utan export blir volymerna små och priserna högre. Större utländska företag med större marknader kan då allt lättare prisa ut svenska företag och därmed successivt strypa fårutsättningarna att alls verka.

Sveriges beroende av omvärlden blir då än större.

Vapensystem är inte vilka varor som helst. Det som i ett land används får att försvara fri- och rättigheter kan i ett annat land orsaka död, skada och förstörelse. Legitim våldsanvändning tillkommer stater, och det är bara stater som kan handla med krigsmateriel. Försvarsindustrin är därför ingen vanligindustri utan en bransch som det ställs särskilda krav på vad gäller såväl affärer som utveckling och samarbeten. Ett land som gör anspråk på att vara en demokrati och står upp

UD2015/01023/NIS

får folk- och internationell rätt måste därför ha en lagstiftning för försvarsmaterial. Sverige är ett sådant land, och det finns därför goda skäl att ha en lagstiftning med bred politisk förankring och en politisk legitimitet. Sverige har därför idag en av världens mest restriktiva lagstiftning på vapenexportkontrollområdet.

Sveriges kristna råd

Generella synpunkter: ”Att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling utgör en central del av Sveriges utrikespolitik och detta bör enligt kommittén tydligare komma till uttryck i riktlinjerna än som är fallet i dag” (del 1 s375). Sveriges kristna råd välkomnar kommitténs ansats och ser flera förslag i rätt riktning. Utredningen har på flera sätt gjort ett gediget arbete som vi tar emot med uppskattning. Vi ser att det finns en tydlig ambition att ta in relevanta aspekter när frågorna diskuteras.

Ändå anser vi att utredningen på ett antal punkter för resonemang och drar slutsatser som vi inte anser vara önskvärda. Det som föreslås är enligt vår uppfattning otillräckligt för att säkerställa att regelverk och praxis rörande svensk krigsmaterielexport är i linje med Sveriges skyldigheter rörande mänskliga rättigheter samt underordnas Sveriges politik för global utveckling (PGU) och utrikespolitiska ambitioner om att främja demokratisk och hållbar utveckling.

En första synpunkt är att kommittén inte säkerställt att rätt terminologi används och att analyserna är i linje med vedertagna uttolkningar av det människorättsliga ramverket. Exempelvis står det i avsnitt 19.3.3 att ”regeringen är redan enligt gällande ordning i någon mån bunden av aspekten mänskliga rättigheter då den utformar sin politik”. Sveriges kristna råd påpekar att det inte finns någon grund för påståendet att Sverige är bunden av människorättsliga aspekter ”i någon mån” i och med att internationell rätt består av konventioner med juridisk giltighet vilket medför konkreta och definitiva förpliktelser. Den i vissa avseenden bristfälliga människorättsliga analysen kan ha bidragit till att det demokratikriterium som kommittén föreslår inte kommer att medföra en tillräcklig skärpning av exportreglerna. Sveriges kristna råd menar att det behövs ett absolut förbud – utan undantag – mot export till icke-demokratier.

Vad gäller enskildheter i utredningen ansluter Sveriges kristna råd i stort i de synpunkter som framförts av vår medlemskyrka Svenska kyrkan.

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)

Vidare vill SOFF delge tre övergripande och principiella synpunkter på aspekter som inte belysts i utredning.

För det första är det SOFF:s uppfattning att slutbetänkandet inte i tillbörlig grad tagit fasta på den transformation som den försvarsindustriella verksamheten i Sverige genomgått under de senaste två årtiondena samt framförallt vilka konsekvenser det rimligen bör medföra för utformningen av exportkontrollen. Ett återkommande tema som genomsyrar SOFF:s remissvar är behovet av internationell harmonisering av exportkontrollen. Denna synpunkt utvecklas vidare under punkten 3 i remissvaret.

För det andra konstaterar slutbetänkandet att ”en inhemsk försvarsindustri utgör en viktig del av svensk försvarsförmåga” (s. 507) samt att ”en minskad export därför får säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser”. I ljuset av den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde som redogörs för i försvarspropositionen framstår försvarsförmågan som allt mer central. SOFF beklagar därför att slutbetänkandet inte tagit i beaktande några konsekvenser av det ovanstående utan enbart presenterat förslag som kommer att

UD2015/01023/NIS

försvåra förutsättningarna för att utveckla den försvarsindustriella verksamheten i Sverige vilket i sin förlängning även kommer att medföra säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser. Den säkerhetspolitiska vindkantringen i närområdet kommer att ställa nya krav på den försvarsindustriella förmågan i Sverige. Det kommer bland annat att medföra ökade krav på försörjningstrygghetslösningar vid olika konfliktnivåer, förmågan att integrera ny teknologi i befintliga plattformar och system samt ett intensifierat militärtekniskt samarbete med strategiska samarbetsländer och då främst USA. Ytterst syftar en rad av dessa åtgärder till att stärka försvarets förmåga att hantera kvalificerade motståndare. En stark militärteknisk förmåga bl.a. i form av kompetenta och konkurrenskraftiga försvarsföretag i Sverige utgör därför en central komponent av svensk försvarsförmåga. Denna faktor har blivit än mer relevant som en konsekvens av den säkerhetspolitiska utvecklingen under de senaste två åren vilket dock tyvärr inte belysts av utredningen.

För det tredje, och relaterat, har inte betänkandena belyst hur exportkontrollprocessen kan förenklas och effektiviseras. Precis som utredningen konstaterar går flertalet av de förslag som presenteras bortom huvuduppgiften från riksdagens tillkännagivande till regeringen 2011 att skärpa exportkontrollen till icke-demokratiska stater (s. 29).⁴ Det är förvisso en naturlig konsekvens av att det tidigare ramverket från 1992/93 vidareutvecklats genom tillämpningar av bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt (1998), sextationsavtalet (1998) och FN:s Vapenhandelsfördrag (2014). Men SOFF har inte i slutbetänkandet kunnat identifiera förslag som kan minska den administrativa bördan för berörda myndigheter och företag alternativt som kan effektivisera utförandet av exportkontrollen. Tvärtom är det SOFF:s bedömning att en rad av de förslag som presenteras i utredningen (demokratikriterium, avvecklandet av förhandsbesked, förändrade beslutsprocesser för följdleveranser samt eventuellt fler regeringsbeslut i enskilda ärenden) avsevärt kommer att öka den administrativa bördan och förlänga beredningsprocesserna. Detta utgör ett betydande problem för försvarsföretagens internationella konkurrenskraft.

Ett av skälen till att Sverige har en mycket konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga – även i ljuset av att Sverige har ett av världens striktaste exportkontrollsystem – är att det svenska exportkontrollsystemet varit effektivt. Försvarsföretagen kan genom ISP:s handläggning oftast inom loppet av några veckor få avdomningar på bl.a. förhandsbesked och utförelsetillstånd. En rad av de förslag som delges i slutbetänkandet pekar på att berednings- och beslutprocesser nu kommer att förlängas vilket inger oro för SOFF:s medlemsföretag. I slutet av remissvaret (bilaga 1) bifogar SOFF därför förslag på konkreta åtgärder som kan effektivisera exportkontrollen utan att göra avkall på utredningens övergripande syften.

Det försvarsindustriella landskapet – global marknad men nationell lagstiftning:

Att främja en kvalificerad försvarsindustri var ett medvetet säkerhetspolitiskt val under det kalla kriget för att minska beroendet av utländsk försvarsmateriel. Detta har förändrats i takt med att världen förändrats. I dag är det i samverkan med andra länder som Sverige bygger säkerhet. Utveckling av ny teknik kräver tillgång till en internationell marknad. Försvarsprodukter måste underhållas, uppraderas och vidareutvecklas i takt med den militärtekniska utvecklingen i omvärlden. Exporten gör det möjligt för företagen att hänga med i teknikutvecklingen och inhämta kunskaper från samarbetspartners. Dessa satsningar från företagens sida har inneburit att Sverige fått tillgång till kvalificerad teknik och utrustning som annars skulle ha varit betydligt dyrare och i

UD2015/01023/NIS

flera fall, otillräckliga för att möta behoven. Därför har riksdagen vid en rad försvarsbeslut uppmanat försvarsföretagen att söka sig ut på den internationella marknaden och bli mer exportorienterade. Försvarsföretagen har följt denna uppmaning och exportandelen har ökat från ca en fjärdedel i början av 2000-talet till ungefär 65 procent i dag. Exporten och utformandet av det svenska exportkontrollsystemet är därför en allt viktigare fråga för den framtida utvecklingen av den försvarsindustriella förmågan i Sverige.

Försvarsmarknaden har också genomgått genomgripande förändringar under de senaste årtiondena både på internationell nivå och i Sverige. Numera kan det försvarsindustriella landskapet liknas vid ett nätverk av internationaliserade ägandeförhållanden och globala underleverantörskedjor. Försvarsmarknaden är, med andra ord, globaliserad precis som de flesta andra delar av det industriella och teknologiska landskapet. Det innebär att försvarsprodukter idag ofta innehåller komponenter eller tillverkningstjänster från en mängd olika länder i syfte att dra konkurrens fördelar inom nischområden. Dessutom skapas förutsättningarna för ny försvarsteknologi numera i hög grad på det civila området.

Vidare eftersträvar de flesta upphandlande aktörer såväl internationellt som i Sverige att genomföra, allt färre, men större och ibland internationellt harmoniserade upphandlingar. I grunden medför dessa trender positiva konsekvenser då de främjar konkurrens, effektivitet, skalfördelar och kostnadsreduceringar. Men trenderna får även viktiga konsekvenser för exportkontrollagstiftningen som fortsatt, i allt väsentligt, är en nationell angelägenhet. Teknologi- och kunskapsbasen bygger alltmer på egenfinansierad forskning och utveckling och därmed oftast upphovsrättsligt ägande som resultat – samtidigt som företagen undviker att söka patent då nackdelarna överväger fördelarna. Som en konsekvens av detta blir företagens produktutveckling, kundbas, underleverantörer och samarbeten alltmer internationella. Det är SOFF:s uppfattning att slutbetänkandet inte i tillbörlig grad svarar upp mot dessa förändringstrender och framförallt det ökade behovet av internationell harmonisering som nu föreligger.

Internationaliseringen av ägandeförhållandena av försvarsföretag som är verksamma i Sverige initierades i slutet av 1990-talet och har medfört att Sverige kunnat vidmakthålla en konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga. Genom att vissa företag och då framförallt produkt- och plattformspanducenter haft möjligheter att ingå i internationella försvarskoncerner har de getts tillgång till internationella utvecklingsprojekt, ökat marknadstillträde och globala säljorganisationer. Det relativt stora utlandsägandet av försvarsföretag i Sverige är ytterst uttrycket för den mycket konkurrenskraftiga tekniska och naturvetenskapliga bas som finns i landet. Men utlandsägandet har också betydande återverkningar för krigsmateriellagstiftningen. Av SOFF:s ca 70 medlemsföretag är 18 helt- eller delvis utlandsägda. Det innebär att beslut om satsningar på t.ex. forsknings- och utvecklingsprojekt för nya innovationer på försvarsmaterielområdet i Sverige i många fall avgörs av internationella försvarskoncerner.

Som tidigare noterats tar slutbetänkandet fasta på att Sverige redan har ett av världens striktaste exportkontrollsystem. I händelse av att Sverige utvecklar nya nationella särregler – regler vilka inget annat land inom en överskådlig framtid kommer att ta efter – på detta område, kommer det att försvåra förutsättningarna för de företag som är verksamma i Sverige men utlandsägda att kunna få ta del av dessa satsningar. I sin förlängning riskerar det även till investeringsflykt på detta

UD2015/01023/NIS

område samt att den försvarsindustriella verksamheten i Sverige kraftfullt försvagas.

I detta sammanhang finns det även skäl att särskilt belysa hur en förändrad lagstiftning kommer att påverka de små- och medelstora företagen (SMF). För mindre företag handlar export ofta om möjligheten att komma med som underleverantör till större internationella system. En svensk exportkontroll som kraftigt avviker från samarbetsländernas, i form av t.ex. ett demokratikriterium, skapar barriärer för de svenska företagens medverkan, då ingen huvudleverantör av ett system kan bli beroende av svenska delkomponenter för den påverkan svensk exportkontroll kan medföra för hela systemet. Detta är speciellt centralt i de fall då slutprodukten får en svensk identitet. Internationella företag har enklare att omlokalisera forskning, utveckling och produktion samt attrahera finansiering.

Det skulle kunna leda till en utveckling där allt fler aktörer på den internationella försvarsmarknaden eftersträvar att bli "Swedish free" trots att svenska system och produkter är attraktiva på denna marknad p.g.a. av kostnadseffektivt och hög teknologinivå. En sådan utveckling skulle kunna medföra särskilt allvarliga konsekvenser för de mindre företagen men även för den försvarsindustriella teknologi- och kompetensbasen som helhet då de mindre företagen ofta utgör hjärtat i innovationssystemet på det försvarsindustriella området.

3.1 Tre exempel för exportens vikt för försvarsförmågan Det finns skäl att ge tre konkreta exempel på vad tillgången till den internationella marknaden innebär för företagets kompetens och i sin förlängning för Sveriges försvarsförmåga. För det första har Saab på rekordtid kunnat utveckla nästa generations Gripen. Detta hade inte varit möjligt utan företagets internationella samarbete och export som möjliggjort egenfinansierade utvecklingssatsningar. Saab har även lanserat världens mest avancerade land- och sjöburna radarsystem för egna medel och därmed minimerat statens kostnader för detta system. För det andra, BAE Systems Hägglunds har utvecklat stridsfordon i många år där Sverige var första köparen och CV90 används nu av sju länder. Varje land har ställt nya krav och utvecklingen har pågått i årtionden, något som aldrig varit möjligt med enbart en svensk kund. När Sverige nu ska renovera och uppgradera sina CV90 i programmet Reno kommer många års utveckling och förbättring till andra länder direkt den svenska användaren till godo. Utan internationella samarbeten hade Sverige aldrig fått ett sådant modernt fordon till en sådan låg kostnad.

För det tredje har BAE Systems Bofors kompetens inom marina system stärkts genom försäljningen av sjömålspjäsen 40 Mk4 till Brasilien. Det skapar möjlighet att utveckla nya produkter som även stärker förmågan att underhålla och modifiera svenska försvarets produkter när det behovet uppstår. Det finns även en lång rad andra exempel på hur tillträdet till den internationella marknaden stärker försvarsföretagets kompetens och det svenska försvaret.

Internationell harmonisering

För att försvarsföretagen fortsättningsvis ska ha möjlighet att verka i Sverige så är det av yttersta vikt att det svenska regelverket harmoniseras framförallt med de för Sverige viktigaste handelsländerna på området, såsom övriga EU:s medlemsländer och USA. En förutsättning för rättvis konkurrens är att det sker på liknande villkor.

Om företagen stannar i Sverige och konkurrensen inom EU snedvrids på det sätt som föreslås kan företagen inte längre konkurrera på lika villkor med utländska försvarsföretag på ett flertal marknader. Då kan företagen heller inte få tillbaka investeringskostnader vilket i sin tur leder till att kostnaderna måste

UD2015/01023/NIS

spridas ut på befintlig kundbas (däribland inte minst den svenska kunden), vilket därefter medför att priserna för produkterna ökar och försäljningen därefter minskar. Detta torde i förlängningen skapa en nedåtgående spiral både för svensk försvarsindustriell förmåga och, i förlängningen även, för svensk försvarsförmåga.

Vidare anser SOFF att när en ny krigsmateriellagstiftning ska antas så bör definitionerna (i betydligt större utsträckning än utredningen föreslår) harmoniseras med begreppen i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt rådets förordning (EG) nr 428/2009. Eftersom dessa regelverk i ett flertal situationer ska tillämpas parallellt vid utförelse respektive export så är det av största vikt att begreppen är harmoniserade. Exempelvis är det av synnerlig vikt att begreppen ”utförelse” (s. 78) och ”export” i respektive regelverk harmoniseras och samma terminologi användas så att de får samma betydelse i den utsträckning det är möjligt. Det är i dagsläget otydligt vilken betydelse de båda definitionerna har och hur de ska tillämpas av aktörerna.

2. Kriterier vid tillståndsprövningen: demokrati, mänskliga rättigheter och PGU m.m.

Amnesty International

Demokrati och mänskliga rättigheter: Amnesty delar uppfattningen att det finns starka samband mellan demokrati och respekt för mänskliga rättigheter SOU 2015:72, del 1, s. 326, s. 352 och s. 394. Att icke-demokratier per definition kränker de mänskliga rättigheterna råder det ingen tvekan om.

Amnesty anser att införandet av ett demokratikriterium i riktlinjerna är en förbättring för att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. Däremot kan även demokratier göra sig skyldiga till grova människorättskränkningar. Att enbart ha demokrati som måttstock signalerar att export skulle kunna tillåtas i det fall en demokrati omfattande och allvarligt kränker de mänskliga rättigheterna. Det bör även framgå att ett lands demokratiska status, i det fall staten bedöms vara en demokrati, inte per automatik medger export. Amnesty anser dock att demokrati och mänskliga rättigheter bör åtskiljas i olika paragrafer och inte skrivas ihop i samma mening i riktlinjerna.

Utredningen innehåller en rad formuleringar som tyder på att Sveriges respekt för mänskliga rättigheter handlar mer om utrikespolitik och Sveriges anseende än folkrättsliga förpliktelser. En uppseendeväckande skrivning är att Sveriges regering ”i någon mån” är ”bunden av aspekten mänskliga rättigheter då den utformar sin politik” s. 440. Det är en olycklig och felaktig beskrivning då konventioner och protokoll är juridiskt bindande.

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter: Mänskliga rättigheter är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra. Detta innebär att konsekvenser vad gäller sociala och ekonomiska rättigheter i det tänkta mottagarlandet måste analyseras med samma tyngd som andra rättigheter. I och med att utredningen fokuserar på införandet av ett demokratikriterium i riktlinjerna läggs mer fokus på de medborgerliga och politiska rättigheterna. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för till exempel rätten till hälsa i form av minskade resurser till vatten och sanitet och mödrahälsovård eller rätten till utbildning.

PGU: Enligt PGU förbinder sig Sverige att bedriva en sammanhållen politik för en rättvis och hållbar global utveckling. Fattiga människors behov och förutsättningar och främjandet av de mänskliga rättigheterna ska vara utgångspunkt för all politik som bedrivs. Beslut om export bör därför ske i linje med den utrikespolitik som Sverige med stort engagemang driver på andra områden, till exempel vad gäller rätten till hälsa, flickors rätt till utbildning och stärkande av kvinnorättsaktivisters arbete för demokrati och förebyggande av konflikt. I det fall beslutsunderlag och analys blottlägger en målkonflikt som visar att den aktuella krigsmaterielexporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas.

Allvarliga vs grova: Amnesty delar kommitténs syn att tolkningen av vad som är omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter är för återhållsam och snäv och välkomnar att utredningen föreslår att ”grova” kränkningar av mänskliga rättigheter ersätts med ”allvarliga” kränkningar. Däremot kan samma definitionsproblem som utredningen själv beskriver s. 396 uppstå. Eftersom praxis har medfört att ”omfattande och grova” inte stoppat export till stater som exempelvis Bahrain, Mexiko, Saudiarabien, Thailand, med flera vore en bättre

UD2015/01023/NIS

lösning, om syftet är att sänka tröskeln, att skriva "allvarliga och/eller omfattande".

Centrala villkor: Amnesty välkomnar att kommittén anser att Sverige, även i fortsättningen, ska ha en mer restriktiv syn på krigsmaterielexport än ATT och EU:s gemensamma ställningstagande, genom att Sverige tillämpar ett icke materielspecifikt synsätt. Men kommitténs förslag öppnar för att praxis även fortsatt riskerar ta för stor hänsyn till exempelvis försvarspolitiska skäl i bedömningen. Ett framtida regelverk och system för implementering måste åtgärda denna diskrepans mellan riktlinjerna och praxis. Allvarliga och/eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna bör vara ett absolut hinder mot export, i enlighet med ATT, för att säkerställa att Sverige håller sig till den miniminivå som ATT stipulerar.

Kriterier rörande demokrati och mänskliga rättigheter i det nya regelverket måste ange följande: Ifall att det förekommer allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, eller grava brister i den demokratiska statusen, ska tillstånd för krigsmaterielexport inte beviljas.

Dessa hänsyn ska gå före försvars och/eller säkerhetspolitiska skäl som anses tala för export. Ovanstående ska gälla för all krigsmateriel som står under regelverkets kontroll: såväl krigsmateriel för strid, som övrig krigsmateriel. Det är den enda rimliga tolkningen av skrivningen "centrala villkor" s. 397.

Korruption: Utredningen tar upp den betydande risk som finns för korruption inom vapenhandeln, s. 214. Bristande insyn är en orsak som framhålls i Sipris årsbok från 2011. Korruption motverkar fattigdomsbekämpning, undergräver demokratin och skyddet av de mänskliga rättigheterna. Med tanken på den höga risken och de omfattande konsekvenserna bör ett framtida regelverk säkerställa att korruption är en del i riskbedömningen när tillstånd för krigsmaterielexport bedöms. Vid tydlig risk för korruption ska export inte beviljas. När korruption upptäcks i efterhand bör det kraftigt försvåra möjligheter till framtida exporttillstånd.

Arboga kommun

Det är viktigt att en ny lagstiftning är materialspecifik och skiljer på förstörelsebringande materiel (KS) och övrig materiel (ÖK). Detta påverkar förutsättningarna för utveckling och tillverkning av produkter med flera användningsområden, vilka med en alltför generell lagstiftning och tillämpning, riskerar att drabbas av omotiverade exportförbud. I dag räknas passiva system med inriktande förmåga, t.ex. kameror och sensorer, som KS även om dessa i många applikationer har ett helt annat användningsområde, exempelvis havsövervakning, sjöräddning och trafikledning. Begreppet KS bör appliceras på förstörelsebringande system och komponenter.

BAE Systems Hägglunds

Demokratisk status och mänskliga rättigheter, KML 2 kap 5 § andra stycket: Enligt förslaget ska särskilt avseende fästas vid den mottagande statens demokratiska status och statens respekt för de mänskliga fri- och rättigheterna, varvid export inte bör ske till länder med grava brister i demokratin eller där allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna förekommer (s.351 ff., 367 ff.).

Hägglunds instämmer i kommitténs bedömning att detta är kriterier som bör beaktas vid tillståndsprövning av export av krigsmateriel, dock finner Hägglunds

UD2015/01023/NIS

att det finns flera invändningar som kan framföras mot hur kommittén angett att kriterierna ska tillämpas.

De första självklara effekterna av införandet av ett demokratikriterium är, som kommittén själva konstaterat, att företagens potentiella marknader minskar och att det innebär en konkurrenssnedvridning i förhållande till andra länders industri. Hägglunds tänker inte utveckla detta vidare här, men självklart är att detta kan få omfattande konsekvenser för försvarsindustrin, för det svenska försvaret och i slutändan för Sverige.

Det är även en brist att det inte klart framgår om tanken är att demokratikriteriet ska utgöra ett villkorligt eller ovillkorligt hinder mot export. Av lagtexten kan man inte utläsa annat än att detta ska utgöra ett villkorligt hinder, men i remissen framgår även att vissa brister i demokratin ska utgöra hinder mot export. Det framgår inte klart hur stora bristerna ska vara för att dessa ska utgöra ett ovillkorligt hinder. På ett ställe (s. 355) nämns att "Det demokratikriterium som kommittén föreslår ska utgöra ett hinder för krigsmaterielexport till stater som har tydliga brister i sin demokratistatus." Därefter uppges att (s. 357) "Gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin demokratiska status föreligger hinder mot export". Vikten av att tydliggöra om detta handlar om ett ovillkorligt eller villkorligt hinder beror bland annat av att de ovillkorliga hindren som idag återfinns i internationella dokument utgår ifrån ett materialspecifikt synsätt, medan de svenska riktlinjerna med villkorliga hinder fokuserar på mottagarstaten som sådan. Det är inte tillfredsställande att det råder osäkerhet i dessa delar och för att lagtexten ska motsvara de krav som ställs avseende tydlighet och förutsägbarhet måste det klart framgå om demokratikriteriet ska vara ett villkorligt eller ovillkorligt hinder.

Även om det inte framkommer uttryckligen torde det vara kommitténs avsikt att tillstånd även ska kunna omprövas och återkallas för det fall att det demokratiska förhållandet i ett exportland försämrats - att detta skulle utgöra ett särskilt skäl för återkallelse enligt KML 8 kap 17 §. Av senare tids utveckling har framkommit att demokratiförhållanden i länder kan ändras snabbt, som t.ex. utvecklingen under den arabiska våren. Att företagen i ett liknande läge skulle stå hela den ekonomiska risken för att demokratiförhållanden i exportländer kan ändras synes orimligt. I detta fall borde det finnas möjlighet för företag att erhålla kompensation från staten för det fall att meddelade tillstånd återkallas. Vidare anser Hägglunds att det borde framgå av lagtexten eller av riktlinjerna av vilka anledningar och hur ofta ett uppfyllande av demokratikriteriet kan komma att omprövas.

Vid en jämförelse mellan förslaget när det gäller demokratikriteriet och förslaget avseende mänskliga rättigheter kan det även ifrågasättas om lagförslaget i denna del uppfyller kravet att lagstiftning och lagtext ska vara konsistent. Vid tillämpningen av demokratikriteriet ska en bedömning av hur den aktuella staten efterlever kraven på mänskliga rättigheter vara en av bedömningsgrunderna för om staten kan anses utgöra en demokrati. Därefter synes det som att statens efterlevande av mänskliga rättigheter återigen kan vara ett kriterium som kan ligga till grund för ett avslag till export av krigsmateriel, nämligen om det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter inom staten. Vad detta i praktiken kan innebära vid en prövning är oklart och lagförslaget kan inte anses vara konsistent i denna del.

Enligt förslaget föreligger således hinder för export om allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Flera av de problem som uppmärksammats avseende demokratikriteriet gäller även avseende kravet på mänskliga rättigheter. Ett problem är även att begreppet "allvarliga" och

UD2015/01023/NIS

"omfattande" inte har tillämpats tidigare och det finns därför inte någon vägledande praxis som företagen kan ta del av. Vidare kan även påpekas att det inte heller finns någon internationell praxis avseende tolkningen av dessa begrepp.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts avstyrker Högglunds lagförslaget i denna del. För det fallet att ett demokratikriterium skulle införas måste det tydligt framgå att detta är ett villkorligt hinder. Vidare måste en tydlig och uttömmande lista presenteras avseende vilka kriterier som är avgörande för bedömningen om ett land uppfyller demokratikriteriet.

Concord

Mänskliga rättigheter och demokratisk status: Concord Sverige anser att kriterier rörande demokrati och mänskliga rättigheter i det nya regelverket måste ange följande: Ifall att det förekommer allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, eller grava brister i den demokratiska statusen, ska tillstånd för krigsmaterielexport inte beviljas.

Det är positivt att Kex anser att "Sverige ska ha en mer restriktiv syn på krigsmaterielexport till stater där grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer, än som följer av enbart ett materielspecifikt synsätt." (SOU 2015:72, del 1, s. 395.) Detta innebär att riskanalyser inte enbart ska fokusera på den aktuella krigsmaterielens användningsområde och risken för att just materielen som sådan kan komma att användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna (EU:s regelverk och FN:s vapenhandelsavtal Arms Trade Treaty är utformade på detta sätt). Analysen ska istället röra situationen i det tänkta mottagarlandet i sin helhet. Vi välkomnar kommitténs konstaterande. Detta är dock redan idag en del av regelverket och inte ett nytt förslag.

Vi ser också att helhetsperspektivet, trots nuvarande riktlinjer, inte alltid reflekteras i praxis. Ofta hänvisas till materielspecifika bedömningar när krigsmaterielaffärer till länder där mänskliga rättigheter kränks försvaras. Ett exempel är i debatten kring vapenexport till flera länder i MENA under den arabiska våren, vilken försvarades med att materielen inte direkt skulle kunna användas för att slå ned demonstrationer. Detta kan dock vara en svår distinktion att göra, och därtill kan krigsmaterielexport bidra till att legitimera stater som kränker mänskliga rättigheter. Ett nytt regelverk måste säkerställa att ett helhetsperspektiv fortsatt är gällande i teorin och tillämpas i praktiken.

Vid prövningar om huruvida krigsmaterielexport ska godkännas eller inte utgår det nuvarande svenska regelverket från huruvida "grova och omfattande" kränkningar av mänskliga rättigheter sker i det tilltänkta mottagarlandet. Det är bra att Kex med rätta belyser att den nuvarande tolkningen av "omfattande och grova kränkningar" är för återhållsam och snäv. Kex konstaterar även att den praxisutveckling som skett vad gäller tolkningen av "grova och omfattande" kränkningar av mänskliga rättigheter "har medfört att det i första hand är mänskliga rättigheter som berör människors fysiska säkerhet som haft stor vikt i tillståndsprövningen." (SOU 2015:72, del 1, s. 395.) Att Kex därmed föreslår att "grova" ersätts med "allvarliga" i ett nytt regelverk är ett steg i rätt riktning. Men förslaget är otillräckligt för att hantera de problem som kommittén själv lyfter fram. En formulering som sätter gränsen vid "allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter" skulle öka möjligheten för att respekt för mänskliga rättigheter säkerställs.

Ytterligare ett problem rör formuleringen om "hinder", vilken är onödigt vag och otydlig, även givet kommitténs syfte och viljeyttring. Nuvarande regelverk

UD2015/01023/NIS

och den praxis som vuxit fram under detta visar även att ”centralt villkor” de facto inte fungerat som just ett centralt villkor. När dessa formuleringar vägs mot det som anses tala för export, till exempel behovet av att delta i internationellt materielsamarbete eller att behålla kompetens i krigsmaterielindustrin, kompromissas ställningstagandena bort. Det finns därför stora risker att detta ”hinder” inte kommer att vara särskilt högt satt när alla kriterier vägs samman.

Det är mycket bra att SOU 2015:72 för en diskussion om genusaspekter på demokratiutveckling och grad av demokrati, samt lägger fram konkreta förslag på hur kvinnors rättigheter och möjligheter ska analyseras i bedömningar rörande detta. Men detta riskerar överskuggas av ovan nämnda otydliga formuleringar vad gäller avvägningar; när kommittén nu föreslår att grava brister i den demokratiska statusen ska utgöra ”hinder” för beviljandet av tillstånd för export finns det all anledning ifrågasätta vilken innebörd detta skulle få i praktiken. Formuleringen är onödigt vag och otydlig, även givet kommitténs syfte och viljeyttring.

Sveriges politik för global utveckling: Concord Sverige välkomnar ett kriterium för Politik för global utveckling, men anser att formuleringen är alltför vagt och icke-bindande. I de fall ett beslutsunderlag och analys blottlägger en målkonflikt som visar att den aktuella krigsmaterielexporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas.

PGU har som uttalat huvudmål att alla politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Med målet finns också två perspektiv formulerade; rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv. Dessa perspektiv är centrala i PGU, och det är därför viktigt att kontinuerligt sträva efter att perspektiven efterlevs i såväl sättet som PGU genomförs som i beslut inom respektive politikområde.

Ett rättighetsperspektiv innebär bland annat att ta sig an hur Sveriges politik främjar eller hämmar mänsklig säkerhet. Det innebär att all politik utgår från en gemensam värdegrund baserad på de internationella MR-konventionerna, som bygger på principerna icke-diskriminering, deltagande, öppenhet, ansvarstagande och ansvarsutkrävande. Rättighetsperspektivet innefattar kvinnors och flickors rättigheter samt alla människor oavsett sexuell läggning. Vi ser att perspektivet kan efterlevs i praktiken genom att arbeta fram en problemanalysmodell som kan bidra till att identifiera kränkningar av mänskliga rättigheter.

För ett reellt fattigdomsperspektiv så måste politiska beslut baseras på analyser som tar till vara intressen och behov hos människor som lever i fattigdom samt deras synpunkter på vilka åtgärder som krävs för att bekämpa fattigdom. För att rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv ska kunna upprätthållas behöver även frågor rörande transparens och ansvarsutkrävande ses över. Det handlar om att vara tydlig och öppen om vilka konsekvenser den svenska politiken får för människor som lever i fattigdom, och redovisa vilka avväganden som gjorts i de fall det funnits mål- och intressekonflikter.

Kommittén konstaterar att rådande praxis har medfört att det i första hand är människors fysiska säkerhet som fokuserats i tillståndsprövningen, även om vi inte instämmer i att detta ”haft stor vikt” då export fortfarande tillåts till länder som kränker människors rätt till fysisk säkerhet. Den värdering av rättigheter som här har ägt rum i praxis är oacceptabel utifrån Sveriges internationella skyldigheter och den grundläggande principen om att de mänskliga rättigheterna är odelbara. Följaktligen måste möjliga konsekvenser vad gäller sociala och ekonomiska rättigheter i det tänkta mottagarlandet också analyseras med samma tyngd som gäller för andra rättigheter. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för till exempel rätten till hälsa i form av

UD2015/01023/NIS

minskade resurser till mödrahälsovård eller möjligheter för flickor att få undervisning (rätten till utbildning).

Det är positivt att kommittén anger att det finns skäl att komplettera gällande villkorliga hinder med ett kriterium avseende PGU. Att PGU ”ska beaktas” i ”tillämpliga ärenden” utgör dock ett alltför vagt och icke-bindande förslag. Konsekvensanalysen i slutbetänkandets analys är inte heller i linje med PGU. I slutbetänkandet diskuteras ”möjliga effekter av en skärpt exportkontroll” med fokus på den föreslagna skärpningens påverkan på den svenska krigsmaterielexporten; ekonomiska konsekvenser för krigsmaterielindustrin, konsekvenser för Försvarsmaktens materieförsörjning samt internationella samarbeten; samt påverkan på möjligheten att delta i internationella insatser för fred och säkerhet (SOU 2015:72, del 1, s. 415). Möjliga konsekvenser av skärpta regler för krigsmaterielexport vad gäller stärkande av mänskliga rättigheter samt fattigdomsbekämpning har följaktligen inte varit föremål för någon substantiell analys. CONCORD Sverige anser att i de fall ett beslutsunderlag och analys blottlägger en målkonflikt som visar att den aktuella krigsmaterielexporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas.

Att konsekvensanalysen är så ensidig och inte inbegriper ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv i linje med PGU, är en brist i utredningen. Detta gör det än viktigare att en kommande proposition om nytt regelverk säkerställer att såväl regelverk som följande praxis är i linje med PGU. Detta innebär att den tilltänkta mottagarstatens förmåga och vilja till att prioritera fattigdomsbekämpning inte enbart ska analyseras, utan i regelverk och praxis utgör ett avgörande villkor. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för till exempel rätten till hälsa i form av minskade resurser till mödrahälsovård eller möjligheter för flickor att få undervisning (rätten till utbildning).

Exportkontrollföreningen

Tillståndsprovning om export av krigsmateriel bör enligt Sveriges Exportkontrollförenings bedömning även i det framtida exportkontrollsystemet göras med en samlad totalbedömning från fall till fall. Export till stater som utför grova och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna bör t.ex. inte beviljas. Bedömning av mottagarlandet är därför av betydelse för provningen men det är även viktigt att beakta vilken typ av krigsmateriel som avses och materialens avsedda slutanvändning. Exempelvis har radar eller NBC-skyddsutrustning väsensskilda förmågor och användningsområden jämfört med en finkalibrig automatkarbin och bör således innebära olika resultat vid samlad totalbedömning från fall till fall.

Exportkontrollföreningen anser att ett nytt demokratikriterium inte bör ha något ovillkorligt inslag utan bör ingå i totalbedömningen och materielhänsyn bör tillämpas vid tillståndsprovning. Exportkontrollföreningen anser att den materialspecifika bedömning som redan görs idag, samt uppdelningen av krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK), fortsatt bör spela en central roll även i det framtida exportkontrollsystemet. Vi ser med fördel att Sverige i likhet med exportkontrollreformer i andra länder (exv. USA) bör sträva efter ett ökat materielspecifikt synsätt där man kan skärpa kontrollen av viss materiel utan att annan materiel som inte har förmåga att kränka de mänskliga rättigheterna i mottagarländer underkastas ökade begränsningar. Ett sådant synsätt anser vi skulle bidra till en bredare legitimitet för det nya regelverket.

Exportkontrollföreningen vill samtidigt belysa att det i det befintliga exportkontrollsystemet redan idag finns kriterier gällande respekten för de mänskliga rättigheterna i mottagarlandet. Detta både i de svenska riktlinjerna

UD2015/01023/NIS

”Respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas”, och i EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport (2008/944/Gusp, kriterium två). Den primära beröringspunkten med att lägga till ett nytt demokratikriterium borde vara att motverka kränkningar av mänskliga rättigheter då resultatet av demokrati är främjande för respekterande av mänskliga rättigheter. Att lägga till ett nytt demokratikriterium i de svenska riktlinjerna innebär således att likartade frågor riskerar dubbel prövning med komplicerade hänsynstaganden och avvägningar som innebär stora utmaningar för den tillståndsprövande myndigheten. Dessa utmaningar återspeglas också i minskad förutsägbarhet för företagen.

Exportkontrollföreningen bedömer att föreslaget system utifrån ett handläggarperspektiv skulle bli mycket komplicerat. Exempelvis: I slutbetänkandet beskriven omständighet att två länder där alla omständigheter i övrigt är identiska och där ländernas demokratiska status vid ett givet tillfälle är på samma nivå kan ges olika beslut beroende av om landet rör sig i en riktning mot demokrati eller från demokrati. Ett sådant system skulle vara nästan omöjligt för en enskild handläggare att tillämpa och att över tid bedöma på ett likartat sätt.

Vidare anser Exportkontrollföreningen att det principiellt vore lämpligt att basera ett demokratikriterium på EU-gemensam nivå istället för på svensk nationell nivå. En ändring av EU:s gemensamma ståndpunkt istället för Sveriges nationella riktlinjer skulle ge helt andra förutsättningar för faktisk påverkan av mottagarländer samt främja jämställda konkurrensvillkor på den europeiska försvarsmarkanden. Motsatsvis, att enbart göra Sveriges nationella riktlinjer mer restriktiva riskerar att kraftigt snedvrída konkurrensvillkoren för svensk försvarsmaterielindustri, minska försvarsindustrins förutsättningar att vara en attraktiv partner för internationella samarbeten, och därigenom allvarligt skada den svenska försvarsindustrins förutsättningar att vidmakthålla och utveckla kompetenser, medan mottagarländer får liten eller ingen påverkan då de fortsatt köper från EU men bara inte från Sverige.

FLIR systems

Vi är tveksamma till införandet av ett unikt svenskt demokratikriterium i tillståndsbedömning. Huvuddelen av vår militära försäljning sker som delsystemleveranser till europeiska tillverkare av militära fordon, robotsystem, vapenstationer och liknande produkter. Vi konkurrerar idag framgångsrikt såväl tekniskt som kostnadsmässigt med andra europeiska leverantörer, även de som är helt eller delvis statsägda. För en långsiktig verksamhet i internationell materielsamverkan är det dock kritiskt att vi uppfattas som en leveranssäker partner i stora utvecklingsprojekt. Våra produkter är ofta djupt integrerade i kundens system och kritiska för funktion och verkan.

Med dagens allt mer komplicerade systemlösningar krävs också omfattande verifiering och kvalificering för att säkerställa att alla systemkomponenter samverkar väl i alla miljöförhållanden och att inga delar stör övriga elektriskt eller funktionellt. Därför innebär det stora kostnader och tidsfördröjningar om konstruktion och kvalificering måste göras om för att ett delsystem inte får levereras. Om vår kundbas uppfattar att det finns en stor risk att våra produkter inte får levereras till alla deras tilltänkta kunder riskerar vi att väljas bort redan från början. Av denna anledning önskar vi att lagstiftningen i större utsträckning harmoniseras inom EU/EES för att skapa ett ”Level Playing Field”, det vill säga samma spelregler för alla parter.

UD2015/01023/NIS

Om Sverige vill införa kraftigt kännbara sanktioner mot icke-demokratier vore det sannolikt mer effektivt att införa begränsningar för andra typer av affärer, inte minst omfattande turism eller importaffärer, som generella handelsembargon.

Försvarshögskolan (FHS)

Svensk försvarsindustri har tjänat Sveriges försvars- och säkerhetspolitik väl, och blir allt mer exportberoende i en tid av minskande statliga svenska beställningar. Det nuvarande regelverket, krigsmateriellagen, medger export om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för exporten, och om den inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Formuleringen visar tydligt på behovet av en helhetbedömning i varje enskilt fall, utgående från dessa tre faktorer.

En alltför begränsande lagstiftning gällande på vilka grunder en nation kan komma på fråga, med åtföljande exportrestriktioner, kan riskera att minska möjligheterna till helhetssyn och handlingsfrihet i det enskilda ärendet.

Försvarets materielverk

Införande av demokratikriterium i riktlinjerna (avsnitt 14): Kommittén föreslår att det i riktlinjerna införs ett demokratikriterium som medför att den mottagande statens demokratiska status ska vara ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. I de fall det finns grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

Ökad diskrepans mellan det svenska och övriga länders exportkontrollregelverk: FMV anser att en stats demokratiska status givetvis bör vara en del av den helhetsbedömning som ska ske ifråga om tillstånd till export ska beviljas, så sker också redan idag.

Sverige är dock ensamt om att införa ett särskilt demokratikriterium. Sverige får därigenom ett exportkontrollregelverk som i ännu större utsträckning än tidigare skiljer sig från övriga länders regelverk. Som framgår av ovan skiljer sig redan idag Sveriges exportkontrollregelverk från våra traditionella samarbetsländers regelverk genom att de senare främst utgår från ett materielspecifikt synsätt. I likhet med kommittén (s. 424) kan FMV konstatera att införandet av ett demokratikriterium kommer att inverka negativt på Sveriges möjligheter att ingå internationella materielsamarbeten eftersom sådana samarbeten gynnas av att länderna har harmoniserande regelverk.

FMV kan konstatera att det inom Europa finns en målsättning att verka för harmoniserande regelverk på exportkontrollområdet. Inom Europeiska försvarsbyrån finns en stark ambition att verka för harmoniserad lagstiftning som bidrar till konkurrens på lika villkor för industriella aktörer inom Europa, s.k. Level Playing Field samt för att stärka den europeiska industribasen (EDTIB). Vidare pågår ett arbete inom Norden, till exempel inom den nordiska arbetsgruppen som för närvarande arbetar med framtagande av ett annex avseende försörjningstrygghet och exportkontroll. Införandet av det så kallade försvarspaketet som utgörs av direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen och det så kallade försvarsupphandlingsdirektivet 2009/81/EG utgör en del av strävan efter en mer effektiv och mindre fragmenterad europeisk försvarsmarknad och som gynnas av harmoniserade regelverk.

Den ökade diskrepansen mellan det svenska och övriga europeiska länders exportkontrollregelverk går enligt FMV:s mening emot den europeiska strävan efter harmonisering på exportkontrollområdet.

UD2015/01023/NIS

De negativa konsekvenserna gör sig i praktiken särskilt gällande vid samarbeten avseende utveckling och produktion där möjligheterna till tredjelandsexport är en central förutsättning. Att som ensamt land införa ett demokratikriterium i riktlinjerna kommer också att vara ytterligare en faktor som vägs in av samarbetspartnern och som kan försvåra att internationellt materielsamarbete kommer till stånd.

Försvarexportmyndigheten (FXM)

FXM ställer sig vidare frågande till hur ett demokratikriterium praktisk ska tillämpas, inte minst vad gäller främjandeverksamhet. Enligt gällande regelverk, vilka i detta avseende inte påverkas av utredningens förslag, krävs inget ISP-tillstånd för marknadsföring, ej heller vad gäller statens engagemang i främjande.

FXM har därför på eget initiativ infört att även försvarsmyndigheternas främjandeaktiviteter omfattas av förhandsbesked från ISP. Detta för att inte riskera att staten är delaktig i främjande gentemot en stat dit export därefter inte godkänns (jmf. s 169, 172, 446). Det är osäkert hur förhandsbesked i dessa fall ska hanteras om ett ökat antal ärenden ska avgöras av regeringen. ISP har genom FXM:s förfrågningar om förhandsbesked gällande främjande ett ytterligare antal ställningstaganden att göra utöver dem utredningen behandlar.

Det föreliggande förslaget om skärpt exportkontroll kommer som utredningen har påtalat att leda till försämrade konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater, att Sverige torde bli en mindre intressant samarbetspartner samt att en minskad export torde medföra ökade kostnader för Försvarsmaktens materielförsörjning. Man kan också notera att många av de länder och regioner som nu kan komma att bli föremål för inskränkningar rörande försvarexport (om bilaga 16 i utredningen kan vara en vägledning) samtidigt är tillväxtmarknader enligt FXM:s analys av försvarexportmarknadens utveckling (och som stämmer väl överens med vilka marknader som prioriteras i regeringens nya exportstrategi).

FXM anser att det även torde finnas indirekta effekter av en skärpt exportkontroll som utredningen inte har analyserat. Om export av svensk försvarsmateriel stoppas till en viss stat p.g.a. skärpt exportkontroll, kan förutom direkta effekter kopplat till försvarssektorn även indirekta effekter yttra sig t.ex. genom försämrade mellanstatliga relationer med staten ifråga samt medföra minskad eller helt utebliven export av svenska företags civila varor och tjänster. Detta särskilt då många tillväxtländer har en nära koppling mellan stat och näringsliv, ofta med ett stort statligt ägande i privata sektorn. Strategiska uppköp (till exempel försvarsmateriel) beslutas i regel av stater eller genom statlig inblandning i upphandlingsbeslut på exportmarknaden.

Om inte så långt möjligt en harmonisering med främst andra EU-länders regelverk sker kan även tänkbara exportländer som i nuläget inte skulle komma att beröras av en skärpt svensk lagstiftning av försiktighetsskäl ändå komma att välja bort Sverige som leverantör av oro för hur tolkningen av ett demokratikriterium kommer att ske framdeles.

Försvarsmakten

Kapitel 14 och kapitel 15: Förslag till införande av demokratikriterium och regel om följdleverans. Försvarsmakten har inga synpunkter på kommitténs förslag avseende införande av demokratikriterium.

UD2015/01023/NIS

Handelskammaren Mälardalen

Med en politiserad och oförutsägbar tillståndsprocess riskerar projekt att utebli, alternativt hamna hos andra underleverantörer utanför Sverige. För svensk industri innebär förslagen flera steg bort från en harmoniserad europeisk syn på exportreglering.

IF Metall

Ingen export till länder som kränker mänskliga rättigheter. Det är närmast en självklarhet att exporttillstånd inte bör ges till länder där det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. IF Metall ser det som positivt att regelverket skärps på denna punkt och att praxis går från att främst undersöka om människors fysiska säkerhet är hotat till att omfatta alla systematiska kränkningar av mänskliga fri- och rättigheter, dvs. medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

IF Metall avstyrker emellertid införandet av ett explicit demokratikriterium som ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. De grundkriterier som kommittén föreslår ska ligga till grund för bedömningen att ett lands demokratiska status ingår redan i de mänskliga rättigheterna. Inte minst om kriterierna för prövningen skärps till att använda grova istället för allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter.

Vi delar inte kommitténs bedömning att försäljning av försvarsmateriel till en icke-demokratisk stat kan ses som en legitimering eller som stöd till den politiska ledningen. Export av krigsmateriel tillåts endast om det ligger i Sveriges försvars-, säkerhets-, och utrikespolitiska intresse och har därmed inget att göra med vilket styrelseskick det mottagande landet har.

IF Metall anser att demokratikriteriet ska vara en integrerad och central komponent i bedömningen av de mänskliga rättigheterna.

IF Metall hade gärna sett att det svenska regelverket samordnats med regelverken i de länder som vi har försvars-, säkerhetspolitiska och industriella samarbeten med. Om det svenska regelverket för export av krigsmateriel blir för olik våra samarbetspartners, kan det leda till att svenska företag inte kan eller får vara med i stora internationella utvecklingsprojekt.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)

Den nuvarande lagstiftningen och regelverket tillkom 1996 och i samband härmed inrättades Inspektionen för Strategiska Produkter, ISP, som har regeringens uppdrag att utfärda tillverknings- och exporttillstånd för krigsmateriel. Regeringen har dock att avgöra tillståndsfrågor av prejudicerande art eller sådana som anses svårbedömda. Det är uppenbart att regeringen inte gärna ser sådana frågor ”delegeras uppåt”, och en önskan om ett så kallat demokratikriterium ska säkert ses i det här sammanhanget.

Dagens lagstiftning och författningar hindrar att tillstånd ges till export av krigsmateriel till stater, som grovt kränker mänskliga rättigheter eller som är inblandade i inre eller yttre väpnade konflikter. Sverige har dessutom ingått ett antal internationella överenskommelser inom området och har förbundit sig att följa beslut fattade av FN:s säkerhetsråd och andra folkrättsliga förpliktelser. EU:s regelverk utvecklas också fortlöpande.

Att såsom utredningen föreslår definiera vad som ska anses utmärka en demokrati, låter sig inte göras. Att dessutom införa ytterligare egna kriterier utöver vad EU och våra samarbetsländer har strider mot den övergripande strävan

UD2015/01023/NIS

om harmonisering av handelsregler, som vi eftersträvar i försvarsupphandlingar ("level playing field") och i de flesta andra fall. Härvid måste påpekas, att med dagens nödvändiga bi- och multilaterala samarbete inom utveckling och tillverkning av försvarssystem kan svenska företags deltagande komma ifrågasättas av våra samarbetsländer, eftersom osäkerhet kan föreligga om export kommer att tillåtas av svenska komponenter. Detta kan äventyra framför allt den svenska försvarsindustrins framtida utveckling.

Varje exportkontrollärende påverkas dessutom, vilket utredningen framhåller, av såväl den förda säkerhets- och försvarspolitikerna som av utrikespolitiken. Det är ju inte ovanligt att det uppstår intressekonflikter mellan dessa politikområden, och sådana kan ju enbart lösas av regeringen själv i slutändan.

IVA anser att gällande lagstiftning är tillfyllest, där det ytterst ankommer på regeringen att i svårbedömda fall väga samman de olika politikområdenas krav och behov till en helhet. Denna ordning är också förhärskande i våra närmaste partnerländer.

Enligt IVA:s bedömning bör utredningens förslag därför inte genomföras

Inspektionen för strategiska produkter

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

Huvudfrågan – skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier (kap. 12 och 14). ISP:s synpunkter i sammanfattning: ISP har ingen erinran mot att praxis ändras på det sättet att ett demokratikriterium i huvudsak införs enligt betänkandets förslag, dock under förutsättning att ISP tillförs tillräckliga resurser för att göra en prövning av det slaget och att regeringen klargör huruvida kommitténs förslag till demokratikriterium gentemot en sådan stat som har grava brister i sin demokratiska status utgör ett villkorligt eller ovillkorligt hinder. För det fall regeringen klargör att det av kommittén föreslagna demokratikriteriet utgör ett ovillkorligt hinder mot att bevilja tillstånd till en stat som har grava brister i sin demokratiska status är ISP av uppfattningen att tillstånd till följdleveranser, särskilt avseende reservdelar, ammunition och tekniskt bistånd till det tidigare med vederbörligt tillstånd levererade systemet, inte bör omfattas av det ovillkorliga hindret, utan att det ovillkorliga hindret i dessa situationer i stället bör ses som ett villkorligt hinder att beakta vid helhetsbedömningen.

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

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

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

UD2015/01023/NIS

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

Den som läser betänkandet och som inte har ingående kunskaper i hur tillstånds-prövningen går till vid ISP eller hos regeringen, eller hur den tidigare gick till när Krigsmaterielinspektionen (KMI) beredde ärenden för regeringen och ansvarigt statsråd kan möjligen få intrycket av att en stats styrelseskick inte har spelat någon roll vid prövningen. Hur det förhöll sig med den saken före 1971 har ISP nyss redovisat.

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

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

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

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

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

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

UD2015/01023/NIS

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

Då ingen av övriga fördragsslutande parter till ramavtalet tillämpar, eller har för avsikt att i närtid införa, ett demokratikriterium är det ISP:s uppfattning att frågan om förenligheten av införande av ett sådant kriterium med åtagandena under ramavtalet borde ha analyserats av kommittén. Det kan nämligen inte uteslutas att ett ensidigt införande av vad som av övriga statsparter kan ses som ett politiskt motiverat kriterium kan föranleda kritik för att inte respektera de folkrättsligt bindande åtaganden om harmonisering som Sverige åtog sig genom anslutningen till ramavtalet.

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

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

En annan betydelsefull händelse för den nationella exportkontrollen av krigsmateriel utgörs av tillträdet till, och ikraftträdandet av, FN:s vapenhandelsfördrag från år 2013 (Arms Trade Treaty, ATT). Detta avtal framförhandlades under den tid kommittén var verksam och det är givet att någon tillämpningspraxis ännu inte har hunnit att utvecklas på den korta tid som gått efter ikraftträdandet. Icke desto mindre borde kommittén självständigt ha analyserat fördragets bestämmelser i ljuset av deras uppdrag. På sidan 161 anför kommittén att det ”är viktigt att påpeka att fördraget utgör ett golv (uppställer en lägsta nivå) och inte ett tak. Stater kan således ha en högre ambitionsnivå avseende kontrollen av de produkter som omfattas av fördraget än vad som följer av detta”. Någon närmare analys av förenligheten av ett demokratikriterium med fördragets bestämmelser görs inte av kommittén, utan snarare tas det för givet mot bakgrund av ovanstående citat.

Även om det inte framkommer med tydlighet kan det förmodas att kommittén har delar av en preambulär formulering i åtanke där det betonas att ”inget i detta fördrag hindrar stater från att upprätthålla och vidta ytterligare verkningsfulla åtgärder för att främja fördragets mål och syfte” (para. 12, kursivering här). Med andra ord uppställs enligt fördraget inga formella hinder mot att statsparterna vidtar ytterligare åtgärder under förutsättning att dessa kan anses främja fördragets mål och syfte. Denna preambulära paragraf bör givetvis analyseras i ljuset av fördragets materiella bestämmelser som närmare anger dess mål och syfte (dvs. artikel 1). Vapenhandelsfördragets mål är att åstadkomma strängast möjliga gemensamma internationella normer för att reglera eller förbättra regleringen av den internationella handeln med konventionella vapen, samt att förhindra och eliminera den olagliga handeln med konventionella vapen samt att förhindra deras

UD2015/01023/NIS

avledning. Detta med syfte att bidra till internationell och regional fred, säkerhet och stabilitet, minska mänskligt lidande samt att främja samarbete, öppenhet och ansvarsfullt agerande av statsparterna i den internationella handeln med konventionella vapen. Det kan således konstateras att främjandet av demokratiskt styrelseskick inte ingår i vapenhandelsfördragets mål och syften.

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

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

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

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

På s. 356–357 uttalar kommittén följande.

”Ett nationellt demokratikriterium som ska utgå från den mottagande staten som sådan utgör ett komplement till och en skärpning av nuvarande riktlinjer. Därmed skapas förutsättningar för att göra en samlad bedömning av de mål som särskilt lyfts fram i utrikespolitiken. Generellt kan sägas att ju större det demokratiska underskottet är desto större utrikespolitiska skäl föreligger mot att tillstånd beviljas. Gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin

UD2015/01023/NIS

demokratiska status föreligger hinder mot export. Enligt kommitténs uppfattning står det inte i överensstämmelse med svensk utrikespolitik att tillstånd beviljas till en sådan stat. Med stat som har grava och omfattande brister i sin demokratiska status avses vad som i dagligt tal benämns diktaturer eller auktoritära stater. Ärenden som berör stater med grava och omfattande brister i sin demokratiska status kan innefatta känsliga utrikespolitiska bedömningar. Exportkontrollrådet ska alltid rådfrågas i sådana ärenden.”

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

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

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

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

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

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

”Jag anser att detta demokratikriterium innebär en tydlig skärpning av exportkontrollen och väsentligt försvårar för beslut om export till diktaturer. Jag anser dock att skrivningen borde göras ännu tydligare genom ett tillförande av orden ’ett absolut’ före ’hinder mot export’. Enligt mitt förslag skulle skrivningen alltså istället lyda: ’Gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin demokratiska status föreligger ett absolut hinder mot export’.”

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

Enligt ISP:s bedömning är det en brist i betänkandet att de citerade uttalandena inte håller sig till den systematik i riktlinjerna som förevarit åtminstone sedan

UD2015/01023/NIS

1971. I den fortsatta beredningen bör regeringen uttala sig om den anser att de citerade uttalandena innebär ett villkorligt eller ovillkorligt hinder mot att tillstånd beviljas genom användning av hjälpverben ”bör” och ”ska”. Om detta inte klargörs riskerar tillämpningen att försvåras och det finns en risk att såväl regeringen som ISP vid bedömningen av det enskilda fallet inte kommer att förstå vad det är som gäller.

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

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

Kommer kommitténs förslag till demokratikriterium att fungera vid tillämpningen?

I kapitel 12 (Demokrati och icke-demokrati) förklarar kommittén att avsikten med kapitlet är att utreda om ”det går att ta fram överväganden som möjliggör att det – vid varje givet tillfälle – går att avgöra huruvida en stat är att betrakta som demokratisk respektive icke-demokratisk” (s. 310).

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

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

Avsikten med kapitlet, dvs. om det går att utreda om ”det går att ta fram överväganden som möjliggör att det – vid varje givet tillfälle – går att avgöra huruvida en stat är att betrakta som demokratisk respektive icke-demokratisk, har kommittén dock inte lyckats slutföra.

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

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

UD2015/01023/NIS

kommittén i avsnitt 14.3 (s. 354–355) ett antal ytterligare kriterier som bör beaktas.

Det enda skäl som kommittén anger till varför baskriterierna bör användas är att en bedömning ”lämpligen” bör göras utifrån dessa (s. 353). Någon motivering eller analys till varför just dessa element har valts och varför just de bör användas ger inte kommittén. Inte heller när det gäller de kriterier som finns i resolutionen från FN:s Generalförsamling lämnar kommittén någon egentlig motivering till varför just dessa har valts eller bör användas. Endast när det gäller kvinnors, barns och minoriteters rättigheter finns ett skäl och en motivering till varför dessa bör ingå i kriterierna (s. 355).

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

I de kriterier som kommittén anger i avsnitt 14.3 (s. 354) finns också ett antal motsägelsefulla och motstridiga uppgifter. I punkt 2 på s. 354 anger kommittén ”medborgarnas rätt att...”. I punkten 3 på samma sida anger kommittén ”... folkets vilja...”. På samma sida anger kommittén att ”... varje individ – oavsett kön, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt – tillerkänns sina grundläggande fri- och rättigheter och ges möjlighet att delta i öppna och fria val av de styrande representanterna”. Frågan är vad kommittén egentligen menar? Avses baskriterierna eller kriterierna endast kräver att medborgarna i landet får delta i det politiska livet, bl.a. genom fri rösträtt i fria och rättvisa val, eller ska varje individ som befinner sig inom det landets territorium ges dessa rättigheter? Har sådana skillnader någon betydelse vad gäller en stats demokratiska status och i så fall vilka?

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

I utredningsdirektivet anges att en grundläggande förutsättning för att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater är att ”det går att klargöra hur bedömningen ska göras som slår fast vilka länder som bör omfattas av en sådan skärpning” (s. 505). Kommittén klargör emellertid ingenting när det gäller vilka tillförlitliga källor som bör användas för att komma fram till en stats demokratiska status. Detta är naturligtvis en brist i betänkandet. I kapitel 12 har demokratimåttén dömts ut som subjektiva och otillförlitliga. Slutsatsen kan därför dras att dessa inte bör användas. Vilka källor är tillförlitliga och hur ska de viktas mot varandra? Ska ISP endast utgå från ambassadrapporterna och UD:s bedömningar eller finns det andra källor som anses vara tillförlitliga? Det vore en fördel om detta klargjordes i det kommande arbetet i Regeringskansliet.

UD2015/01023/NIS

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

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

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

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

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

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

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

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

ISP ser framför sig att myndigheten – efter det att riksdagens behandling av frågan är klar – under de första åren till regeringen måste lämna över ett antal ärenden av principiell betydelse som rör exportförfrågningar från industrin till både stater som har grava brister i sitt demokratiska styrelseskick och stater som har brister i sitt demokratiska styrelseskick och som utgör ett slags semidemokratier. Antalet ärenden som av den anledningen bör överlämnas till

UD2015/01023/NIS

regeringen är svårt att beräkna och beror förstås till syvende och sist på vilka ärenden som industrin anhängiggör hos ISP men uppskattningsvis borde under det första året ca 10–20 ärenden överlämnas, under det andra året ca 5–15 ärenden överlämnas och under det tredje året ca 3–10 ärenden överlämnas. Efter tre år bör den nya tillämpningen ha satt sig och praxis bör vid det laget vara tydlig. Behovet av att överlämna ärenden bör av det skälet vara betydligt mindre efter tre år. Samtidigt förändras världen varje dag och en situation i en stat eller en region som förefaller vara statisk kan snabbt förändras. Av den anledningen kan det möjligen också efter tre år finnas anledning att lämna över ett fåtal ärenden per år till regeringen.

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

Vilket genomslag kommer kommitténs förslag att få i praxis?

Vilket genomslag kommitténs förslag kommer att få i praxis är naturligtvis beroende av om demokratikriteriet utgör ett villkorligt eller ovillkorligt hinder samt, för det fall det utgör ett villkorligt hinder, vilken vikt som tillmäts demokratikriteriet vid totalbedömningen i det enskilda fallet. Nedanstående bedömningar är därför generella och givetvis ytterst preliminära.

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

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

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

Politik för global utveckling (PGU). Enligt kommittédirektivet ska KEX redovisa hur Sveriges politik för global utveckling (hädanefter PGU) har omvandlats i praxis och om denna praxis har utvecklats över tid. I den proposition som lanserade PGU hänvisas till behovet av transparens när det gäller internationell vapenhandel och att den restriktiva nationella lagstiftningen för svensk krigsmaterielexport utgör ett viktigt instrument härför. Det är korrekt som kommittén anför att den första återrapporteringen till riksdagen anger att krigsmaterielexporten ska ske på ett sådant sätt som inte motverkar en rättvis och hållbar global utveckling. Samtidigt väljer kommittén att bortse från regeringens

UD2015/01023/NIS

tydliga angivelse att tillståndsprövningen har att ”beakta den hållbara utvecklingen i mottagarlandet, i enlighet med EU:s uppförandekod för vapenexport”. Även efterföljande skrivelser till riksdagen tar utgångspunkt i att bedömningen av hur vapenimport kan påverka förutsättningarna för hållbar utveckling i mottagarländerna ska baseras på den av EU år 2008 antagna gemensamma ståndpunkten för vapenexport (kriterium 8). Någon redovisning av praxis görs dock inte av kommittén, som i stället väljer att okritiskt citera en icke-statlig organisations samstämmighetsindex enligt vilket Sverige hamnar på sista plats p.g.a. export till fattiga och odemokratiska stater. Någon närmare information om vilka dessa mottagare är ges inte av kommittén.

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

Grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter

Kommittén diskuterar i kap. 16 det villkorliga hindret, enligt de nationella riktlinjerna, om att tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, ”bör inte lämnas om det avser stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer”. Kommittén noterar att formuleringen omfattande och grova innebär att inte varje kränkning av mänskliga rättigheter skulle innebära att det villkorliga hindret kan anses uppfyllt, utan att det föreligger en tröskel som måste passeras innan detta hinder kan anses vara för handen. Begreppsparet ’grova’ och ’omfattande’ används på ett kumulativt sätt i riktlinjerna, vilket medför att kränkningarna måste vara såväl av allvarlig art som att uppvisa en grad av systematik. Kommittén noterar dock att det kan konstateras att ”begreppet grova kränkningar, enskilt eller tillsammans med omfattande, inte har definierats i statspraxis”. Detta är dock inte en helt korrekt analys, då begreppsparet har varit föremål för precisering av såväl Förenta Nationerna som enskilda stater. Även om begreppet inte getts någon allmänt vedertagen och heltäckande legaldefinition framträder en bild som klart fokuserar på brott mot person, vilket även är den tolkning som reflekteras i ISP:s redovisning till kommittén av myndighetens praxis. Icke desto mindre framför kommittén kritik mot tillämpningen av kriteriet som anförs vara alltför ”återhållsam och snäv” (s. 395). Enligt kommitténs uppfattning bör ”den viktiga principen om de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet framhållas. Av detta följer att allvarliga kränkningar kan ske mot alla mänskliga rättigheter, såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella” (s. 397). Denna tolkning, som inte står i samklang med hur begreppen tolkats i praxis och doktrin, skulle medföra en markant utökning av ISP:s prövning. Mot denna bakgrund anser ISP att en mera fullödlig analys som kan anses motivera denna slutsats borde ha gjorts av kommittén.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund en skärpning av formuleringen i de nationella riktlinjerna som enligt deras förmenande skulle innebära att tröskeln för

UD2015/01023/NIS

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

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

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

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

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

Juridiska fakulteten, Stockholms universitet²

Vad gäller MR-kränkningar kan det finnas goda allmänpolitiska skäl för att inte leverera krigsmateriel till en stat som begår allvarliga MR-kränkningar (eller som inte är demokratisk; se nedan). Men dessa skäl är giltiga för allt samarbete med staten ifråga, inklusive handelsavtal avseende civila produkter. Dessutom kan det vara legitimt också för en stat med allvarliga brister i detta avseende att försvara sig mot angrepp från andra stater. T ex stödde Sverige åren 1990-91 ”Operation

² Fotnötter i remissvaret är inte infogade.

UD2015/01023/NIS

Desert Storm” för att befria Kuwait från den irakiska ockupationen, trots att Kuwait inte var någon demokrati.

Folkrättsligt sett är det s.k. materialspecifika perspektivet mer relevant. Med detta avses att det i varje enskilt fall avgörs om det specifika material som avses exporteras kommer att användas på ett folkrättsstridigt sätt, inte om staten ifråga befinner sig i väpnad konflikt (i vilken den presumtivt importerande staten kan vara inbegripen i legitimt självförsvar) eller om staten i allmänhet begär grova MR-kränkningar. Detta materialspecifika perspektiv genomsyrar såväl EU:s gemensamma ståndpunkt som FN:s vapenhandelskonvention (se bl.a. s 368 och 390-398). Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillämpar numera dessa internationella instrument i sin tillståndsgivning även vad gäller följdleveranser (ss 538-539). Fakultetsnämnden tillstyrker med tillfredsställelse KEXs rekommendation att detta ska kodifieras i riktlinjerna (ss 375-377) och noterar särskilt att kommittén skriver att följdleverans ej ska tillåtas i fall av övervägande risk för allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter eller den internationella humanitära rätten (s 361).

Vad gäller samarbeten är det förstås en grannliga uppgift att avgöra om en viss åtgärd, vare sig det handlar om export av varor eller tjänster, kommer att implicera den svenska staten. Förutom att det naturligtvis är svårt att bedöma om en sådan export i ett enskilt fall har en svensk ”identitet” eller inte, är det svårt att bedöma hur stort svenskt engagemang som krävs för att den svenska staten skall bli ansvarig. Fakultetsnämnden konstaterar att denna fråga inte har analyserats av kommittén och menar att den svenska krigsmaterielexportpolitiken (KEP) måste ta ställning till detta.

Särskilt angående frågan om ett krav på demokrati: Som framkommer i betänkandet kan ett eventuellt krav på demokrati motiveras på flera sätt. För det första är KEP en del i den svenska utrikespolitiken. Som framgår av den svenska politiken för global utveckling (PGU) skall all svensk utrikespolitik hänga ihop. Detta innebär förstås inte att KEP ska ha samma yttersta mål som PGU; en stat kan inte förväntas ha en helt osjälvisk utrikespolitik. Dock kan KEP inte strida mot grundläggande värden i PGU, såsom strävan mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

För det andra kan export till icke-demokratier leda till att den svenska krigsmaterielexporten kan utgöra ett direkt stöd till handlingar som strider mot folkrätten och som gör Sverige ansvarigt. Det kan, som en presumtion, antas att demokratier är mindre benägna att använda krigsmaterial för ändamål som strider mot folkrätten (det finns dock flera exempel på motsatsen, även bland mogna demokratier). Vidare bryter en regering som inte tillåter allmänna val mot de mänskliga rättigheterna. En leverans av viss utrustning kan utgöra ett stöd för en icke-demokratisk regerings försök att hålla sig kvar vid makten.

Som framkommer i expertyttrandena till KEX om demokrati är det svårt att dra en klar gräns mellan demokratier och icke-demokratier. En annan aspekt är att det – utöver minimikrav på allmänna och fria val och en fri åsiktsbildning – finns olika politiska uppfattningar om vad som är en god demokrati. Inget av detta hindrar att en stat väljer en viss definition av demokrati och sedan tillämpar den. Det demokratibegrepp som KEX valt är inte orimligt och därtill relativt okontroversiellt, vilket förefaller lämpligt eftersom det är viktigt att kriteriet uppfattas som rimligt, både nationellt och internationellt.

Den hävdvunna uppdelningen i krigsmaterial för strid och övrig krigsmateriel (s 180) är rimlig. Samtidigt bör det materialspecifika perspektivet tillämpas

UD2015/01023/NIS

konsekvent. Som ett exempel kan nämnas det flygburna övervakningssystemet Erieye, tillverkat av ett tidigare dotterföretag till Ericsson som numera tillhör Saab, vilket sålts till Saudiarabien och som enligt Svenska freds- och skiljedomsföreningen kan ”användas för spaning mot marken för övervakning av t.ex. demonstrationer, uppror och flyktingströmmar.” Utan att ta ställning till dessa påståenden noterar fakultetsnämnden att den kontroversiella exporten rörde ”övrig krigsmateriel”.

Karlskoga kommun

Föresatsen att begränsa export till ickedemokratiska stater är som sådan god och här finns verktyg i dagens redan strikta exportlagstiftning. Införandet av ett formellt demokratibegrepp där länder ges olika etiketter kan tyckas relevant vad gäller krigsmaterielexport men det är naivt att tro att effekterna bara skulle stanna i den sektorn. Det finns en alldeles uppenbar risk att annan export (både varor och tjänster) också kommer att drabbas när länder och företag väljer att köpa från parter som inte offentligt förödmjucar kunden. En sådan breddad konsekvens som skulle vara oerhört allvarlig för Sverige generellt har inte utretts alls, vilket inte är acceptabelt.

Sverige ska arbeta för ett strikt men harmoniserat regelverk, lämpligen inom ramen för EU, för att åstadkomma avsedd effekt i de länder som förslagen riktar sig mot. Som förslaget nu är utformat rikserar Sverige stora negativa konsekvenser för egen del utan att uppnå något väsentligt vad gäller demokratiutvecklingen i berörda länder. Förslaget bör därför arbetas om helt.

Kungl. Krigsvetenskapsakademien

Vi har en skyldighet att följa de internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt. Detsamma gäller folkrättsliga förpliktelser och beslut fattade av FN:s säkerhetsråd.

Att dessa förhållanden är för handen är en självklarhet och inte, som KEX-utredningen hävdar, en brist i krigsmaterielagen. Redan av dagens ordning framgår att hinder för export föreligger om det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i mottagarlandet eller om detta är involverat i inre eller yttre väpnade konflikter. Den riktlinjen är enligt Krigsvetenskapsakademiens uppfattning tillfyllest.

Utredningen har försökt sig på att ange baskriterier (grundkriterier) för vad som ska anses utgöra en demokratisk status. Men det är knappast möjligt att på det sättet söka lägga fast i lag hur olika historiska, kulturella och politiska förhållanden ska sammanvägas till ett samlat "demokratibetyg". Faktum kvarstår att all tillståndsprovning i frågor om export av krigsmateriel till syvende og sidst är fråga om en helhetsbedömning. Utrikespolitiska, säkerhetspolitiska och försvarspolitiska hänsyn måste kunna vägas samman till en helhet. Mot angiven bakgrund anser Kungl. Krigsvetenskapsakademien att KEX-utredningens förslag i denna del inte bör läggas till grund för ny lagstiftning.

KTH

Nytt förslag mänskliga fri- och rättigheter, demokratisk status (Kap 2 § 5 m.fl.) (SOU 2015:72 avsnitt 19). KTH har i princip inga synpunkter avseende detta begrepp i tillståndsprovningen, men kan konstatera att vissa tekniker riskerar bli svårbedömda, i synnerhet teknik som i sig kan vara demokratifrämjaden men som samtidigt kan användas för andra syften, se även tidigare exempel kring hantering av stora datamängder. Till detta kan även läggas nya former av till exempel

UD2015/01023/NIS

visualiseringar av tämligen enkla data (t.ex. operationell pictures el Cyberarenan) som kan vara känsliga och svårbedömda eftersom de kan presentera information på ett innovativt sätt. Frågan är om även teknikinducerad praktik/metodik (d.v.s. när tekniken ger upphov till mänskliga handlingar/samarbeten som gör att man kan klara av vissa saker) går inom ramen för detta (exempelvis underrättelsehanteringssystem). Risken är att dessa faller utanför båda krigsmateriell och PDA reglerverket utifrån en materiel/produktlistning.

Frågan blir snarare var går gränsen för forskning av teknikanvändning? Det finns en hel del forskning om exempelvis ansiktigenkänning, eller igenkänning av grupp beteenden (för att kunna utröna vem som är ledare), den typen av forskning riskerar att inte bli adresserad/bedömd så länge tekniken i sig inte är listad eller mottagaren inte är ”militär”.

Nammo

Långsiktighet; Statens vilja att visa långsiktighet är en viktig faktor när koncernen väljer var investeringar och utvecklingsinsatser skall ske.

Harmonisering; Koncernen är verksam i flera länder och drabbas negativt då kunder är intresserade av produkter som tillverkas i Sverige där exporttillstånd ej erhålls vilket har en överspridning på produkter som av koncernen erbjuds från andra länder där tillstånd till export ges. Detta resulterar i svårigheter för koncernen då olika delar även i de nordiska länderna (hemmamarknaderna) omfattas av olika regelverk. Detta kommer att öka om/när det Svenska regelverket stramas åt.

Försörjningstrygghet; Tillgång till ammunition och komponenter är alltid en brist i alla konflikter, Nammo med dess geografiska placering i Norden borgar för leveranser av ammunition och pyroteknik även under kris och krig. Goda relationer och samarbeten med andra nationer förutsätter samma eller liknande regelverk. Finns inte detta inverkar detta negativt på den egna försörjnings tryggheten.

Internationella samarbeten; I de fall Nammo är del i internationella samarbeten är detta allt som oftast som komponentleverantör till de svenska plattformsföretagen eller som underleverantör till någon internationell leverantör, där begreppet Swedish free och dess innebörd ger en negativ inverkan.

Olof Palmes internationella centrum

Demokratikriterium: Att utredningen föreslår ett demokratikriterium är positivt och likaså den efterföljande diskussionen kring definitionen av en demokratisk stat. Det saknas dock tydliga regler kring hur regelverket viktat de olika krav som ställs: demokratikriteriet, mänskliga rättigheter (MR) samt säkerhetspolitiska skäl. Att inspektionen för strategiska produkter (ISP) och dess generaldirektör fortsatt har avgörande inflytande över enskilda fall är problematiskt när regelverket inte är tydligt på denna avgörande punkt och man istället hänvisar till rådande praxis eller en totalbedömning. En omfattande statsvetenskaplig forskning stödjer påståendet att demokratiska stater är mer benägna att följa mänskliga rättigheter. Således bör demokratikriteriet och kraven på MR tillsammans väga tungt i förhållande till de säkerhetspolitiska skälen. I detta sammanhang ser vi positivt på utredningens förslag att sänka tröskeln för när kraven på MR-brott är tillämpliga, från att tidigare använt begreppet "grova" MR-brott föreslås nu den juridiskt något mjukare termen "allvarliga" (s.37, SOU 2015:72).

Något att betänka i detta hänseende är vikten av att göra nya prövningar för stater som bedöms vara svaga demokratier. Förslagen om att endast i särskilda fall

UD2015/01023/NIS

göra nya prövningar vid följdleveranser av reservdelar, ammunition etc. riskerar att skapa en situation då stater som går i negativ demokratisk riktning kan bibehålla vapenimport från Sverige trots att de inte längre kan anses vara demokratiska. Detta skulle skada Sveriges utrikespolitiska anseende och i värsta fall sprida en falsk bild av vissa stater som stabila demokratier när de i själva verket befinner sig i en starkt negativ demokratisk utveckling. De föreslagna reglerna kring följdleveranser är också problematiska då det saknas en borte tidsgräns för hur länge ett land kan förvänta sig följdleveranser utan att omprövas.

PGU: Det är positivt att utredningen föreslår att politik för global utveckling (PGU) ska få en större roll vid tillståndsprövning. Däremot ser vi med viss oro på att utredningen föreslår att en analys utifrån PGU endast ska göras "I tillämpliga ärenden" (s.39, SOU 2015:72) och därmed åter öppnar upp för ett godtycke i när en sådan analys är nödvändig. Vi skulle hellre se att en PGU-analys görs vid varje enskild prövning.

Allmänna synpunkter: Sammanfattningsvis kan sägas att utredningens förslag om ett demokratikriterium, ökade rapporteringskrav till riksdagen samt skärpta MR-krav är bra förslag som regering bör ta till sig. Palmecentret saknar däremot även fortsatt en tydlighet i politiskt ansvarsutkrävande för vapenexportsbeslut och ett regelverk där en totalbedömning innebär att alla skäl till export ses som likvärdiga. Sverige behöver ett skarpt regelverk som förhindrar vapenexport till diktaturer och länder som grovt och omfattande kränker mänskliga rättigheter.

Parlamentarikerforum

EU:s gemensamma ståndpunkt: Svensk vapenexports reglering i relation till relevanta processer på EU-nivå är betydelsefull. Parlamentarikerforum vill framhålla implementering och efterlevnad av "Europiska Rådets Gemensamma Position" ("European Council Common Position" 2008/944/CFSP) 4 och dess kriterium som rör transparens, respekt för mänskliga rättigheter och demokrati. EU:s gemensamma ståndpunkt rörande krigsmaterialexport slår fast att hållbar utveckling måste beaktas vid tillståndsgivning. Denna EU-gemensamma ståndpunkt bör beaktas som en minimistandard och tydlig referenspunkt vid svenska bedömningar av export av krigsmaterial, militär teknologi och utrustning. Den svenska regeringen bör sträva efter att nå utöver denna minimistandard och förstärka implementering och efterlevnad av detta kriterium. Den svenska riksdagen och dess parlamentariker bör ha insyn i denna process, både innan och efter det att export av krigsmaterial, militär teknologi och utrustning har skett.

Politik för global utveckling: Svensk export av krigsmaterial har bäring på global utveckling och importerande länders möjligheter respektive hinder för hållbar utveckling. Parlamentarikerforum föreslår därför att det görs en analys av kommitténs förslag i den fortsatta behandlingen av ärendet på regeringskansliet och i riksdagen, i relation till relevanta mål och delmål i den globala agenda för hållbar utveckling, Agenda 2030, som den 25 september 2015 antogs inom Förenta Nationerna, FN.

Parlamentarikerforum välkomnar kompletteringsförslaget om att Politik för Global Utveckling (PGU) ska vara styrande och fungera som utgångspunkt för regleringen av Sveriges krigsmaterialexport. Sverige har med PGU åtagit sig att låta "de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet genomsyra all politik". Vi ser positivt på att samstämmighet enligt PGU särskilt ska beaktas vid tillståndsprövning. För att uppnå detta föreslår Parlamentarikerforum förbättrade analysmetoder vid tillståndsprövning – analyser av mottagarlandet och dess kontext utifrån konflikt-, genus- och rättighetsperspektiv. Gällande identifiering av möjliga analysmetoder, ramverk samt kontextkunskap finns potentiella

UD2015/01023/NIS

synergieffekter genom den upparbetade kompetens som finns att tillgå inom den breda krets av svenska aktörer som har gedigen erfarenhet inom utvecklingsamarbetet (exempelvis Sida, Folke Bernadotteakademien, civila samhället och näringslivet) och deras internationella samarbetspartner.

Den svenska regeringen har en uttalad ambition om att föra en feministisk utrikespolitik. De globala hållbarhetsmålen, Agenda 2030, innehåller mål och delmål om jämställdhet. Sammantaget motiverar detta särskild uppmärksamhet åt de konsekvenser som reglering av krigsmaterialexport har för kvinnor och jämställdhet. I detta avseende saknar Parlamentarikerforum, i utredningen som helhet, en koherens mellan kommitténs slutbetänkande och regeringens feministiska utrikespolitik.

Röda korset

Svenska Röda Korset har granskat förslagen i betänkandet med utgångspunkt i vårt strikt humanitära uppdrag. Vårt uppdrag är att skydda liv och mänsklig värdighet i krig och andra humanitära kriser. Det innebär också att vi ska verka för att förhindra lidande och utsatthet bland annat genom att främja respekten för internationell humanitär rätt och se till att den ständigt anpassas till moderna väpnade konflikter. Under väpnade konflikter är en av Röda Korsets uppgifter att dokumentera krigsförbrytelser och andra övergrepp. Det arbetet omfattar också användningen av vapen.

Vår erfarenhet och våra studier visar att spridningen av vapen och lättillgängliga vapen både ökar antalet konflikter och förlänger väpnade konflikter, leder till ökat antal brott mot den internationella humanitära rätten, ökar civilbefolkningens lidande, försvårar och förhindrar humanitärt bistånd i väpnade konflikter och andra våldsamma situationer samt försvårar försoning och uppbyggnad av samhällen efter konflikters slut.

Med andra ord har regleringen av krigsmaterialexport och effektiva kontrollregimer stor humanitär betydelse. Med utgångspunkt i detta och i vårt uppdrag att främja respekten för internationell humanitär rätt lämnar vi en huvudsaklig synpunkt på betänkandets förslag: tydliggör kravet på respekt för den humanitära rätten i prövningen.

I svensk lag och i de svenska riktlinjerna saknas idag ett uttryckligt kriterium angående respekt för den humanitära rätten, vilket också påpekas i utredningen i anslutning till resonemangen kring att nya riktlinjer behöver tas fram (Del I, s. 392). Detta bör åtgärdas.

Varför bör ett kriterium om respekt för den humanitära rätten införas? Vilja och förmåga att respektera den humanitära rätten är avgörande för fred och säkerhet och därmed av grundläggande vikt i vapenexportsammanhang

Svenska Röda Korset välkomnar att ett demokratikriterium med tydlig koppling till frågan om mänskliga rättigheter tydliggörs i svensk författning. Det föreslagna förtydligandet av att MR-kriteriet inte ska ses så snävt är också välkomnat. I grund och botten handlar det om att bedöma en mottagande stats vilja och faktiska förmåga att säkerställa respekt för mänskliga rättigheter. Rättsstaten är den grundläggande förutsättningen för utövandet av fri- och rättigheter och principen om alla människors lika värde, rätten till liv, frihet och säkerhet och förbudet mot diskriminering utgör den värdemässiga grunden. Staterna har gång på gång bekräftat att alla mänskliga rättigheter är ömsesidigt samverkande, odelbara och delar av samma helhet.

Vilja och förmåga att respektera mänskliga rättigheter är avgörande för fred och säkerhet och därmed viktigt även i vapenexportsammanhang. Detsamma kan

UD2015/01023/NIS

sågas gällande en mottagarstats vilja och förmåga att respektera den humanitära rätten. Sådan vilja och förmåga är på samma sätt avgörande för fred och säkerhet, och därmed också av grundläggande vikt i vapenexportsammanhang. Därför är det även viktigt, som vi också anført under utredningsarbetet, att tydliggöra kopplingen till respekten för den humanitära rätten, som en avgörande utgångspunkt för prövningen enligt den föreslagna lagen om kontroll av krigsmateriel etc.

Regelverken kring de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten är överlappande och påverkas av varandra: Argumenten för att respekten för den humanitära rätten en avgörande faktor för hållbar fred och säkerhet, och därmed också viktig att ha med i bedömningar i vapenexportsammanhang, är flera. De mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten under väpnade konflikter är dels ömsesidigt förstärkande och överlappande. (Se t.ex. resonemang i Folkrätt i väpnad konflikt, SOU 2010:72, s. 116–121.)

Från ett övergripande perspektiv har de två regelområdena ett nära förhållande bl.a. genom att brott mot de mänskliga rättigheterna ofta är förekommande under väpnade konflikter och att kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten tenderar att vara konfliktskapande eller försvåra/förlänga konflikter. Omvänt kan sägas att respekt för de mänskliga rättigheterna kan förebygga väpnade konflikter. Inte minst är kopplingen mellan tillgången på vapen och kränkningar av humanitär rätt är tydlig. Brott mot den humanitära rätten är också i sig en fristående faktor som ökar risken för fortsatta konflikter och försvårar fredsprocesser.

De mänskliga rättigheterna är fortsatt tillämpliga under en väpnad konflikt, om stater inte gjort inskränkningar i dessa på lagenligt vis eller den humanitära rätten har företräde i egenskap av *lex specialis*. Den svenska positionen i frågan har varit att betrakta de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten som parallellt tillämpliga under väpnade konflikter, utan att detta i huvudsak ansetts innefatta några rätts- eller intressekollisioner.

Den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna reglerar ibland samma rättigheter och skydd (t.ex. förbud mot tortyr, slaveri och diskriminering samt rätten till liv, frihet och personlig säkerhet). Ett tydligt exempel på sådan överlappning är bl.a. Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3 och rättigheter som finns i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som stater inte kan göra inskränkningar i. Den gemensamma artikeln 3 kan i huvudsak ses som en bestämmelse om mänskliga rättigheter, vilket även stämmer för artikel 75 i tilläggsprotokoll I om grundläggande garantier för individer under väpnad konflikt. Ett annat exempel på överlappning är kravet på human behandling av krigsfångar, vilket har sin grund i synen på människans inneboende värde och "oförytterliga rättigheter" (se FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna).

Regelområdena är dock givetvis inte identiska. En avgörande skillnad är bl.a. att den humanitära rätten inte tillåter inskränkningar eller derogeringar, samt att den innebär förpliktelser för andra aktörer än enbart stater.

Slutsats: I grund och botten utgår vårt ställningstagande från att det, precis som när det gäller de mänskliga rättigheterna, är viktigt att bedöma en mottagande stats vilja och faktiska förmåga att säkerställa respekt för den humanitära rätten. Det är därför, som också framgår av t.ex. de EU-riktlinjer som ska tillämpas i bedömningen, oerhört viktigt att vapen och annat krigsmaterial inte exporteras till stater där det finns en risk att de skulle kunna komma att användas vid allvarliga kränkningar av humanitär rätt.

UD2015/01023/NIS

Så som den nu föreslagna lagtexten är utformad finns en koppling till statens demokratiska status och respekt för mänskliga rättigheter, samt till frågan om staten befinner sig i eller riskerar hamna i en väpnad konflikt. På samma sätt som en kontroll ska göras av hur staten respekterar och respekterat mänskliga rättigheter vore det mot det ovan beskrivna lämpligt att som en grundläggande utgångspunkt se hur mottagarstatens förhållande till den humanitära rätten ser ut.

Hur kan ett kriterium om respekt för den humanitära rätten införas? I lagtexten: För att hjälpa staterna att tillämpa det humanitärrettsliga kriteriet har Internationella rödakors-kommittén, ICRC, gett ut en praktisk guide: Arms transfer decisions: Applying international humanitarian law criteria. Den innehåller en rad indikatorer för att bedöma riskerna för att exporterade vapen eller militär utrustning kommer att användas i samband med allvarliga kränkningar av humanitär rätt. En stat bör exempelvis i sin bedömning av en potentiell mottagare analysera tidigare begångna brott mot den humanitära rätten, vad som gjorts för att förhindra brott mot den humanitära rätten, ratificerade humanitärrettsliga instrument, rättssystem där misstänkta krigsförbrytare kan lagföras, utbildningar och kunskaphöjande insatser i synnerhet bland militär.

Samtliga dessa uppräknade frågeställningar borde vara aktuella i de bedömningar som ska utgöra ”utgångspunkter för prövningen”, på samma sätt som liknande frågeställningar ska aktualiseras kring demokrati och mänskliga rättigheter under den bestämmelsen. Kränkningar av den humanitära rätten är visserligen kopplade till förekomsten av en väpnad konflikt, vilken i sig utgör ett hinder för tillstånd enligt föreslagen lydelse av 2 kap. 5 § andra stycket. Vi menar dock att en stats grundläggande förhållande till den humanitära rätten (se ICRC:s frågeställningar ovan) ger tydlig vägledning kring vad som kan väntas utifall att en mottagarstat ändå i ett senare läge skulle bli part i en väpnad konflikt.

Denna kunskap måste, som vi ser det, precis som kunskap kring statens förhållande till de mänskliga rättigheterna, utgöra utgångspunkt för prövningen. Det handlar således inte bara om att en materielspecifik bedömning behöver göras när det gäller risken för att materiel kan komma att användas för eller underlätta kränkningar av den humanitära rätten, utan att frågeställningen tillhör samma spektra av nödvändig information som frågor kring demokrati och mänskliga rättigheter, och därför också bör ingå i bedömningen av staten som helhet. Vi menar att frågan om förhållandet till den humanitära rätten är så viktig att den med fördel kan uttryckas redan i lagtexten. Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 5 § andra stycket skulle därmed med fördel kunna lyda:

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

I nya riktlinjer: Av utredningens förslag framgår att de principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen även fortsättningsvis ska hållas utanför lagtexten, men att de bör samlas i ett tydliggörande dokument. Svenska Röda Korset vill därför redan här tydligt påpeka vikten av att ett kriterium där kopplingen till den humanitära rätten också (vid sidan av vad vi ovan föreslagit om att lägga in sådana skrivningar i föreslagna 2 kap. 5 §) tydligt klargörs i ett sådant dokument. Vi deltar gärna med synpunkter vid utformningen av sådana skrivningar.

I det projekt Svenska Röda Korset drivit tillsammans med UD i frågor om humanitär rätt och genus, har vi bl.a. tittat på frågor om genusperspektiv på frågor

UD2015/01023/NIS

kring vapen. I utarbetandet av nya riktlinjer vill vi mot bakgrund av det arbetet poängtera vikten av att även anlägga ett genusperspektiv i det arbetet.

Saab

Saab föreslår att:

- Sverige ökar sina ansträngningar att harmonisera regelverken för tillstånd och tillståndsgivning inom Norden, EU och FN:s vapenhandelsfördrag, inklusive i frågan om införandet av ett eventuellt demokratikriterium. Det skulle öka genomslagskraften samtidigt som regelverket kan hållas konkurrensneutralt.
- Att reglerna om export, relaterad till för Sverige viktiga samarbetsländer utformas så att de följer Intra-Community Directive och ligger i linje med Letter of Intent. Svenska delsystem och komponenter som inarbetas i samarbetslandets slutprodukt och vidareexporteras från ett samarbetsland t.ex. inom EU och USA bör efter beslut därmed kontrolleras av de utländska myndigheterna.
- Hänsyn tas i ökad grad till materielens specifika egenskaper, bl.a. skillnaden mellan offensiva och defensiva system, vilket också innebär en harmonisering med EU:s gemensamma ståndpunkt.
- Att en eventuell ensidig skärpning av det svenska regelverket åtföljs av att internationella upphandlingar till det svenska försvaret beaktar motsvarande aspekter.

2.2 KRITERIUM OM MOTTAGARLANDETS DEMOKRATISKA STATUS: Saabs förslag: Ett eventuell införande av ett demokratikriterium bör ske först efter en harmonisering inom EU och utan ovillkorliga inslag i en helhetsbedömning av säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl.

Skälen för Saabs förslag: Kommittén föreslår att det införs ett demokratikriterium i lagstiftningen som medför att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen.

Saab konstaterar att utredningen bedömt att det varken ur ett statsvetenskapligt eller ur ett folkrättsligt perspektiv finns någon universell definition av vad som utgör en demokratisk stat och att det inte går att påvisa någon skarp skiljelinje mellan stater som är att betrakta som demokratiska respektive icke-demokratiska. Utredningen konstaterar vidare att inget demokratiindex vid en given tidpunkt kan ge ett objektivt svar på frågan huruvida en viss stat är demokratisk eller inte.

Kommitténs förslag är i dess utformning svår att tillämpa och det skulle i dagsläget vara näst intill omöjligt för aktörerna att förutse beslutet. För att lagar ska kunna stiftas finns krav på att de ska vara tydliga och begripliga. Såsom demokratikriteriet utformats i lagförslaget så får det dessutom en högre status och kan tolkas bli ett ovillkorligt hinder, vilket Saab avstyrker. Tillståndsmyndigheten måste kunna göra en samlad bedömning av samtliga kriterier utifrån säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl utan ovillkorliga inslag.

Trots viktiga framsteg inom både FN och EU när det gäller normer får kontroll av försvarsexport har inte möjligheterna till internationell harmonisering övervägts eller utretts. Det man vill uppnå genom att införa ett demokratikriterium får därför inte någon nämnvärd effekt om en skärpt exportlagstiftning utförs ensidigt i Sverige om det inte även tillämpas av övriga stater i Norden och EU.

En harmonisering inom EU innebär även att regelverket blir konkurrensneutralt för den i Sverige baserade försvarsindustrin och underlättar får att nå ett "level playing field" inom Europa.

UD2015/01023/NIS

Saab bedömer även att det uppstår en otydlighet när mänskliga rättigheter finns som ett eget kriterium samtidigt som det också är en del av det mer övergripande demokratikriteriet

Avslutningsvis konstaterar Saab att kommittén överhuvudtaget inte berört frågan om vilka menliga återverkningar ett avslag grundat på ett demokratikriterium kan få även får annan svensk export.

2.3 EN MATERIELSPECIFIK HÄNSYN I TILLSTÅNDSPRÖVNINGEN, Saabs bedömning: Hänsyn bör i ökad grad tas till materielens specifika egenskaper, bl.a. skillnaden mellan offensiva och defensiva system, vilket också innebär en harmonisering med EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag.

Skälen för Saabs bedömning: Saab instämmer i kommitténs förslag att tillståndsprövning avseende krigsmateriel som huvudregel skall ske utifrån att en totalbedömning av flera sammanvägda kriterier. I detta sammanhang noterar Saab att kommittén tar hänsyn till materielens specifika egenskaper då de menar att en stat kan komma ifråga som mottagare av viss krigsmateriel från Sverige, medan vissa krigsmaterielslag bör undantas. Saab menar att hänsyn i ökad grad bör tas till materielens specifika egenskaper, bl.a. skillnaden mellan offensiva och defensiva system, vilket också innebär en harmonisering med EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag.

I EU:s gemensamma ståndpunkt anges, vad gäller kriteriet om mänskliga rättigheter, att medlemsstaterna från fall till fall med beaktande av teknikens eller materielens art ska vara försiktiga med att bevilja tillstånd om det mottagande landet enligt behöriga organ funnits ha begått allvarliga brott mot mänskliga rättigheter. Likaså anger FN:s vapenhandelsfördrag att fördragsslutande part ska göra en bedömning om materielen skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet eller kunna användas för att begå eller underlätta gärningar som utgör allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter, brott mot internationell humanitär rätt, terrorism eller organiserad brottslighet.

Saab anser att det är skäligt att de svenska kriterierna bör harmoniseras med EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag och att materielspecifik hänsyn tas vid tillståndsbedömningar. Mänskliga rättighetskriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag är skarpa, väldefinierade och tillräckliga för att utgöra de enda mänskliga rättighetskriterierna vid ISP:s tillståndsbedömning. Exempelvis skulle export av minröjningsutrustning svårligen kunna anses försvåra en demokratiseringsprocess, bidra till allvarliga brott mot mänskliga rättigheter eller försvåra den globala utvecklingen.

2.5 INTERNATIONELLT SAMARBETE, Saabs förslag: Att reglerna om export, relaterad till för Sverige viktiga samarbetsländer, utformas så att de följer ICT-direktivet och ligger i linje med LoI-samarbetet. Svenska delsystem och komponenter som inarbetas i samarbetslandets slutprodukt och vidareexporteras från ett samarbetsland, t.ex. inom EU och USA, bör efter beslut därmed kontrolleras av de utländska myndigheterna.

Skälen för Saabs förslag: En konsekvens av att den svenska exportkontrollen föreslås bli än mer olik övriga västländer är att både den svenska myndighetens och de svenska industriernas deltagande i internationella samarbetena riskerar begränsas eller helt upphöra. Exempelvis har Saab haft ett samarbete med den amerikanska armén, vår viktigaste referenskund för fordonsträningsystem, i över 20 års tid. Ett samarbete som inneburit att USA betalat Saab för leveranser och utveckling av träningsystem till fordon, men också att Saab deltagit som

UD2015/01023/NIS

underleverantör när amerikanska staten genomfört försäljningar utomlands, s.k. FMS-försäljningar (Foreign Military Sales). En konsekvens av utredningens förslag riskerar bli att Saab inte längre kan delta i kommande FMS-försäljningar, vilket i sin tur riskerar att hindra Saabs försäljning även till den amerikanska armén.

Konsekvenser för det internationella samarbetet har enligt Saab inte analyserats av utredningen. Därför lämnar Saab förslag till hur försvarsmateriel, utvecklad eller producerad i samarbete med andra länder, efter beslut av ISP, får vidareexporteras enligt samarbetslandets regelverk.

Om Sverige har en väsentligt mer strikt lagstiftning än ett samarbetslands så blir såväl svenska myndigheter som företag oattraktivt och kommer utestängas från samarbeten. Exportkontrollreglerna bör därför harmoniseras inom EU och med de överenskommelser såsom till exempel EU:s ICT direktiv och Lo I, ett samarbete som Sverige ingått med några av våra vanligaste samarbetsländer Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Spanien, Italien. Reglerna behöver även harmoniseras med de överenskommelser Sverige har med USA och andra samarbetsländer, t.ex. inom Norden och NORDEFECO. För att uppnå detta föreslår Saab att en exportbestämmelse från mottagande land i likhet med, t.ex. Storbritannien och USA, definieras i Sverige.

En möjlig lösning är, såsom sker i exempelvis Storbritannien, att slutanvändarintygen har ett slutanvändarsyfte som innebär att när de svenska produkterna inarbetas i ett samarbetslands slutprodukt så krävs inget ytterligare tillstånd från den svenska myndigheten. Kontrollen av vidareexport överlämnas därefter till exporterande lands myndighet. För att svenska försvarsindustrier även fortsatt ska vara attraktiva samarbetspartners är det av stor vikt att ovan angiven systematik tillämpas på materiel som samutvecklats med utländska parter och systematiken bör även omfatta följdleveranser.

2.7 HARMONISERING, Saabs förslag: Saab föreslår att Sverige markant ökar sina ansträngningar för att harmonisera regelverken för tillstånd och tillståndsgivning inom Norden, EU och FN, vilket ökar genomslagskraften samtidigt som regelverket hålls konkurrensneutralt. Detta arbete bör inledas snarast. Saab föreslår även att begreppen i lagen om produkter med dubbla användningsområden och lagen om krigsmateriel i betydligt större utsträckning harmoniseras än vad utredningen föreslår.

Skälen till Saabs förslag: Utredningens förslags innebär att Sverige ensidigt inför nya kriterier som får långtgående konsekvenser och innebär begränsningar för industrin, vilket går i motsatt riktning mot andemeningen i EU:s direktiv om överföring av krigsmateriel. Om Sverige som enda land inför strängare regler blir resultatet att Sverige exkluderas från framtida handel utan att uppnå ökad demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter i andra länder. En harmonisering med övriga EU och globalt i linje med FN:s vapenhandelsfördrag vore verksamma sätt att uppnå dessa viktiga mål.

Samtidigt förändrar nya reglerna förutsättningarna för försvarsindustrin att verka i Sverige, med ökad osäkerhet som följd. Något som kan innebära att framtida FoU i högre grad behöver förläggas utanför Sverige. Därför är det av yttersta vikt att det svenska regelverket så långt det är möjligt harmoniseras med övriga EU och USA.

En förutsättning för rättvis konkurrens är att det sker på någorlunda lika villkor. Vidare anser Saab att om en ny lag ska antas så bör definitionerna i betydligt större utsträckning än utredningen föreslår harmoniseras med begreppen

UD2015/01023/NIS

i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt rådets förordning (EG) nr 428/2009.

Socialdemokrater för tro och solidaritet

Demokratikriterium ska vara ett absolut hinder: Vi är helt eniga med utredningen att utgångspunkten fortsatt ska vara ett förbud mot krigsmaterielexport. Detta generella förbud kan överträdas i undantagsfall och då ligger ansvaret hos regeringen. Utredningen föreslår dessutom ett demokratikriterium enligt följande: "Gentemot icke-demokratiska stater som har grava brister i sin demokratiska status föreligger hinder mot export." Då den politiska helhetsbedömningen där utrikespolitiska skäl ska vägas mot säkerhets- och försvarspolitiska blir kvar befarar vi ändå att nuvarande otydlighet kvarstår. Vi vill, i enlighet med beslut av Socialdemokraternas partikongress 2013, se att export av krigsmateriel till diktaturer inte försvåras utan hindras. Utredningens skrivning behöver därför göras tydligare. Det gäller också skrivningen kring mänskliga rättigheter.

Vår utgångspunkt är att mänskliga rättigheter är något vi genom internationella avtal förbundit oss att följa. Tyvärr har det hittills spelat en allt för undanskymd roll i såväl regelverk som tolkning och praxis. Det är ett viktigt steg framåt att kommittén föreslår begreppet "allvarliga och omfattande" istället för nuvarande "grova och omfattande". Vi anser dock att en formulering som sätter gränsen vid "allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter" skulle öka möjligheten att respekten för mänskliga rättigheter säkerställs. Därför föreslår vi följande lydelse på det nya kriteriet: "Ifall det i den aktuella staten förekommer allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, eller grava brister i den demokratiska statusen, ska tillstånd för krigsmaterielexport inte beviljas." Detta ska gälla all krigsmateriel som omfattas av regelverket, såväl krigsmateriel för strid som övrig krigsmateriel. Vi vill också understryka, i likhet med utredningen (SOU 2015:72, del 1, s. 395), att synsättet på mänskliga rättigheter inte enbart ska vara materielspecifikt utan gälla situationen i mottagarstaten i sin helhet.

Politik för global utveckling (PGU) ska vara ett centralt och bindande villkor: Det är bra att kommittén föreslår att det i beslutsunderlag inför tillståndsprövning för export ska framgå "vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för PGU" (SOU 2015:72, del 1, s. 39). Kommittén föreslår att riktlinjerna kompletteras med följande:

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

Att PGU "ska beaktas" i "tillämpliga ärenden" utgör emellertid ett alltför vagt och icke-bindande förslag. Den tilltänkta mottagarstatens förmåga och vilja till att prioritera fattigdomsbekämpning ska inte enbart analyseras, utan i regelverk och praxis utgöra ett avgörande villkor. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för till exempel rätten till hälsa i form av minskade resurser till mödrahälsovård eller möjligheter för flickor att få undervisning. I det fall beslutsunderlag och analys visar att den aktuella krigsmaterielexporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas.

UD2015/01023/NIS

SSAB

SSAB motsätter sig att Sverige ensidigt skall införa ett demokratikriterium för export av krigsmateriel då det kommer ge en snedvriden konkurrens och missgynna oss och övriga krigsmaterieltillverkare i Sverige.

En förutsättning för att vi ska kunna bibehålla de marknadsandelar vi idag innehar samt ges möjlighet att växa på nya marknader, i internationell konkurrens, är att exportkontrollreglerna är så harmoniserade som möjligt inom framförallt EU och att de är tydliga och förutsägbara och skapar förutsättningar för att arbeta långsiktigt.

Vi ser hellre att Sverige verkar för ett gemensamt synsätt för exportkontroll gentemot icke-demokratier inom hela EU.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA)

Sida har tagit del av ovanstående remiss daterad 2015-08-03 och konstaterar att remissen inte har direkt koppling till utvecklingssamarbetet och Sidas verksamhet. Sida har därmed inga synpunkter att redovisa, utöver att hänvisa till Politiken för global utveckling (PGU) och vikten av en samstämmig svensk politik i förhållande till de länder som är aktuella.

Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH DEMOKRATI: Det är bra att SOU 2015:72 föreslår att alla regelverk avseende krigsmaterielexportkontroll som Sverige lyder under ska samlas, då dagens olika lager av regelverk har gjort systemet svåröverskådligt. Detta får dock inte leda till att FN:s vapenhandelsavdrag (Arms Trade Treaty, ATT), och EU:s gemensamma ståndpunkt, ses som de primära verktygen för prövningar av exporttillstånd. Detta utvecklar vi nedan.

Kommittén föreslår följande med avseende på mänskliga rättigheter och demokrati: ”Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. En stats demokratiska status bedöms utifrån förekomsten av demokratiska institutioner, statens respekt för demokratiska processer samt de med- borgliga och politiska rättigheterna. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd”. (SOU 2015:72, del 1, s. 397.)

Helhetsbedömning: Dagens svenska regelverk för krigsmaterielexport utgår i teorin från en helhetsbedömning av situationen i mottagarstaten, och inte enbart från det materielspecifika synsätt som präglar ATT samt EU:s gemensamma ståndpunkt. Kategorierna krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK) har förvisso olika bedömningsgrund, men för båda gäller att situationen i mottagarlandet ska bedömas i sin helhet; export av krigsmateriel bör enligt nuvarande regelverk inte godkännas till stater där grova och omfattande brott mot mänskliga rättigheter äger rum, oavsett materielkategori. Vi välkomnar att kommittén anser att ”Sverige ska ha en mer restriktiv syn på krigsmaterielexport till stater där grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer, än som följer av enbart ett materielspecifikt synsätt.” (SOU 2015:72, del 1, s. 395.) Detta ska dock redan idag gälla enligt rådande svenskt regelverk. Kommitténs ställningstagande här innebär inte ett förslag på skärpning. Vi ser

UD2015/01023/NIS

dock att detta helhetsperspektiv idag, trots nuvarande riktlinjer, inte alltid reflekteras i praxis. Ofta hänvisas till materielspecifika bedömningar när krigsmaterielaffärer till stater där mänskliga rättigheter kränks ska motiveras. Ett exempel är i debatten om svensk krigsmaterielexport till flera stater i Mellanöstern och Nordafrika (MENA) under den så kallade arabiska våren, vilken försvarades med att materielen inte direkt skulle kunna användas för att slå ned demonstrationer. Nyligen har exporten av radar- och stridsledningssystemet Erieye till Saudiarabien försvarats på liknande sätt, exempelvis i följande uttalande av ISP:s vice generaldirektör Jan-Erik Lövgren till tidningen Omvärlden den 12 oktober 2015: ”Den här typen av övervakningsutrustning används inte så att de direkt skulle kunna påverka eventuella övergrepp på mänskliga rättigheter. I första hand handlar det om övervakning i luften. Vi har ju krigsmateriel som används i strid och övrig krigsmateriel. Det vi talar om här är övrig krigsmateriel. Vi har levererat utrustningen, men inte flygplanet som genomför själva vapenverkan”. Att den myndighet som ansvarar för att uttolka och implementera rådande regelverk för svensk krigsmaterielexport i försvar av beslut kringgår en helt grundläggande parameter i regelverket är ett djupt problematiskt uttryck för hur exportkontrollen de facto går till. Ett framtida nytt regelverk och system för implementering måste åtgärda denna diskrepans mellan lag och praktik.

Flera av de krigsmaterielsystem som Sverige exporterar har en livslängd på flera decennier. Att bedöma riskerna för hur dessa kan komma att användas så långt in i framtiden är oerhört svårt. Det är därför mycket viktigt att största försiktighet gäller i riskbedömningar. Utöver vad den materiel som Sverige exporterar kan användas för, är handel med krigsmateriel legitimerande. Ett nytt regelverk måste säkerställa att ett helhetsperspektiv fortsatt är gällande i teorin och även tillämpas i praktiken.

Det är oklart hur utredningens förslag förhåller sig till kategorierna KS och ÖK. Vår uppfattning är att ett demokratikriterium självklart måste täcka båda dessa kategorier. Även export av övrig krigsmateriel stärker köparens militära kapacitet, och det kan därtill handla om materiel som i högsta grad kan utgöra nyckelkomponent i våldsutövning. Export av krigsmateriel kan också överlag, liksom kommittén konstaterar, innebära att regimer som förtrycker sin befolkning legitimeras. Allt krigsmateriel, oavsett kategori, har denna verkan.

Mänskliga rättigheter är odelbara: Vid prövningar om huruvida krigsmaterielexport ska godkännas eller inte utgår det nuvarande svenska regelverket från huruvida ”omfattande och grova” kränkningar av mänskliga rättigheter sker i den tilltänkta mottagarstaten. Det är mycket bra att SOU 2015:72 med rätta belyser att den nuvarande tolkningen av ”omfattande och grova” kränkningar är för återhållsam och snäv. SOU 2015:72 konstaterar även att den praxisutveckling som skett vad gäller tolkningen av ”grova och omfattande” kränkningar av mänskliga rättigheter ”har medfört att det i första hand är mänskliga rättigheter som berör människors fysiska säkerhet som haft stor vikt i tillståndsprövningen.” (del 1, s. 395.)

Vi instämmer inte i att detta ”haft stor vikt”, då export bevisligen fortfarande i stor utsträckning beviljats till stater vilka omfattande kränker människors rätt till fysisk säkerhet, exempelvis Mexiko, Saudiarabien, Bahrain, Thailand, med flera. Vi välkomnar däremot att kommittén synliggör denna ogrundade förskjutning i vilka rättigheter som prioriterats, en utveckling som är oacceptabel utifrån Sveriges internationella skyldigheter med den grundläggande principen om att de mänskliga rättigheterna är odelbara. Praxisutvecklingen är inte heller i linje med Sveriges övergripande utrikespolitiska mål. Konsekvenser vad gäller sociala och ekonomiska rättigheter i det tänkta mottagarlandet måste analyseras med samma

UD2015/01023/NIS

tyngd som för andra rättigheter. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för till exempel rätten till hälsa i form av minskade resurser till mödrahälsovård eller möjligheter för flickor att få undervisning (rätten till utbildning).

Att SOU 2015:72 föreslår att ”grova” kränkningar av mänskliga rättigheter ersätts med ”allvarliga” kränkningar är ett steg i rätt riktning. Men förslaget är otillräckligt för att hantera de problem som kommittén lyfter fram. En formulering som sätter gränsen vid ”allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter” skulle öka möjligheten för att respekt för mänskliga rättigheter säkerställs och att beslut om export sker i linje med den utrikespolitik som Sverige med stort engagemang driver på andra områden, till exempel vad gäller rätten till hälsa, flickors rätt till utbildning och stärkande av kvinnorrättsaktivisters arbete för demokrati och förebyggande av konflikt.

Otydligt demokratikriterium: För det första vill vi belysa att mänskliga rättigheter redan enligt nuvarande regelverk ska vara ett ”centralt villkor” för att tillstånd för export ska ges. Enligt Svenska akademins ordbok är ett ”villkor” lika med en ”förutsättning”, det vill säga någonting som måste föreligga för att någonting ska ske. Innebörden av begreppet ”villkor” i det svenska regelverket har dock genom tolkningar, totalbedömning och praxisutveckling förlorat sin mening. I det fall att mänskliga rättigheter de facto hade varit ett centralt villkor för export, hade vi aldrig fört en diskussion om att införa ett demokratikriterium. Den hade inte behövts.

Det är mycket bra att SOU 2015:72 för en diskussion om genusaspekter på demokratiutveckling och grad av demokrati, samt lägger fram konkreta förslag på hur kvinnors rättigheter och möjligheter ska analyseras i bedömningar rörande detta. Men detta riskerar överskuggas av otydliga formuleringar vad gäller avvägningar; ovanstående medför att när kommittén nu föreslår att grava brister i den demokratiska statusen ska utgöra ”hinder” för beviljandet av tillstånd för export finns det all anledning ifrågasätta vilken innebörd detta skulle få i praktiken. Formuleringen är onödigt vag och otydlig, även givet kommitténs syfte och viljeyttring.

Förslag rörande mänskliga rättigheter och demokrati: Nuvarande svenska riktlinjer för krigsmaterielexport säger att export kan tillåtas om den: 1. Bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitisk önskvärd, samt 2. Inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Formuleringen ger att båda dessa ska vara uppfyllda för att export ska beviljas, inte att säkerhets- och försvarspolitiska skäl ska kunna gå före utrikespolitiska skäl. Totalbedömningen som ISP gör, och i sitt inskickade underlag till kommittén hävdar är den viktigaste aspekten av det svenska regelverket, innebär att detta inte uppfylls. De faktorer som ansetts tala emot export kategoriserats i regelverket i nivåer för när dessa är tillämpliga. Det krävs att kränkningarna av mänskliga rättigheter är ”grova och omfattande” för att utgöra villkorligt hinder. Det finns däremot till synes inga begränsningar för hur omfattande eller betydande försvars- och säkerhetspolitiska intressen, som anses tala för export, ska vara. När kriterierna vägs emot varandra i ”totalbedömningen” får detta avgörande betydelse.

Formuleringen om att såväl villkor 1 som villkor 2 ska vara uppfyllda för att export ska beviljas, åtföljs således inte i praktiken. När vaga formuleringar om åtaganden för mänskliga rättigheter vägs mot det som anses tala för export, till exempel behovet av att delta i internationellt materielsamarbete eller att behålla

UD2015/01023/NIS

kompetens eller produktionskapacitet i krigsmaterielindustrin, kompromissas idag ställningstaganden för mänskliga rättigheter bort. Det finns en uppenbar risk för att det ”hinder” som kommittén föreslår inte kommer att få tillräckligt genomslag i bedömningen. Ökad tydlighet krävs i ett nytt regelverk. Om Sveriges krigsmaterielexport, som kommittén skriver, inte ska undergräva strävan efter att medverka till stärkandet av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter globalt, borde detta leda till att dessa värden ges prioritet i tillståndsbedömningen över intressen som anses tala för krigsmaterielexport.

Ett kommande svenskt regelverk måste bibehålla en helhetssyn och implementeringen får inte i praktiken kringgå detta under förvärdning av kriterierna i ATT och EU:s gemensamma ståndpunkt.

Vi välkomnar förslaget om att införa ett demokratikriterium i det svenska regelverket för krigsmaterielexport, förutsatt nedanstående punkter.

Kriterier rörande demokrati och mänskliga rättigheter i det nya regelverket måste ange följande: Ifall det i den aktuella staten förekommer allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, eller grava brister i den demokratiska statusen, ska tillstånd för krigsmaterielexport inte beviljas. Dessa hänsyn ska gå före försvars- och/eller säkerhetspolitiska skäl som anses tala för export.

Ovanstående ska gälla för all krigsmateriel som står under regelverkets kontroll: såväl krigsmateriel för strid, som övrig krigsmateriel.

POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING (PGU): Såväl den nuvarande som den tidigare regeringen har vid upprepade tillfällen betonat vikten av Politik för global utveckling (PGU), vars syfte är att blottlägga och åtgärda målkonflikter samt säkerställa att mänskliga rättigheter och de fattigas perspektiv är vägledande på samtliga politikområden. Det är bra att kommittén föreslår att det i beslutsunderlag inför tillståndsprövning för krigsmaterielexport ska framgå ”vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för PGU” (SOU 2015:72, del 1, s. 39). Kommittén föreslår att riktlinjerna kompletteras med följande: ”Vid tillståndsprövningen av en ansökan om utförsel av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet samt annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel ska särskilt beaktas samstämmigheten med politik för global utveckling (PGU). I tillämpliga ärenden ska en analys göras av vilken framgång huruvida den tänka krigsmaterielexporten kan komma att motverka arbetet för att nå uppsatta mål inom PGU”. (SOU 2015:72, del 1, s. 39.)

Att PGU ”ska beaktas” i ”tillämpliga ärenden” utgör emellertid ett vagt och icke-bindande förslag. Konsekvensanalysen i slutbetänkandets analys, vilken vi diskuterat ovan, är inte heller i linje med PGU. Detta ger uttryck för skeva ingångsvärden som inte får genomsyra det nya regelverket och dess system för implementering. En konkret PGU-fråga gäller motköpsaffärer (off-sets). Kommittén konstaterar att motköp är problematiskt ur flera avseenden, men vad gäller konkreta förslag berör utredningen enbart att Sverige inte ska kräva motköp av andra stater när krigsmateriel köps in till Sverige (en fråga som ligger utanför utredningens direktiv). Kommittén skriver att: ”Den svenska hållningen i dag är att offset inte ska tillämpas, oavsett om inköpen sker från en annan EU medlemsstat eller från ett tredje land” (SOU 2015:72, del 1, s. 193). Naturligt vore att i linje med ovanstående ställningstagande emot motköpsaffärer konstatera att motköpsaffärer inte ska ingå när krigsmateriel säljs från Sverige i affärer där den svenska staten är aktiv del av försäljningen genom marknadsföring, utveckling, lån och/eller exportkrediter.

UD2015/01023/NIS

Ovanstående brister och faktorer gör det än viktigare att en kommande proposition om nytt regelverk säkerställer att såväl regelverket som dess implementering är i linje med PGU. Detta innebär att den tilltänkta mottagarstatens förmåga och vilja till att prioritera fattigdomsbekämpning inte enbart ska analyseras, utan i regelverk och praxis utgöra ett avgörande villkor. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för utveckling och fattigdomsbekämpning när vapeninköp prioriteras över grundläggande mänskliga rättigheter.

I det fall att beslutsunderlag och analys blottlägger en målkonflikt som visar att den aktuella krigsmaterielexporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas.

MOTVERKANDE AV KORRUPTION: Den globala vapenhandeln rymmer omfattande korruption. Enligt fredsforskningsinstitutet Sipri finns 40 procent av all korruption inom vapenhandeln, vilket SOU 2015:72 refererar till i slutbetänkandet (SOU 2015:72, del 1, s. 214). Korruption i statliga affärer är en stor riskfaktor i processer för utveckling och demokratisering och motverkar Sveriges strävanden i denna riktning. Kommittén lägger inte fram något tillräckligt förslag för hur korruption ska förebyggas, och detta är en brist som måste åtgärdas i ett framtida förslag för nytt regelverk.

Huruvida det finns risker för korruption ska vara en del i riskbedömningen när tillstånd för krigsmaterielexport bedöms.

Vid tydlig risk för korruption ska export inte beviljas.

Om domstol i efterhand ändå konstaterar korruption måste det leda till konkreta och kännbara effekter och kraftigt försvåra möjligheter till framtida exporttillstånd.

NÄRINGSPOLITISKA OCH FÖRSVARSPOLITISKA SKÄL: Näringspolitiska skäl ska idag inte vara anledning till att ge tillstånd för export av krigsmateriel. Det är bra att till exempel viljan att skapa eller behålla jobb i Sverige inte formellt får ses som en anledning att bortse från åtaganden och mål rörande mänskliga rättigheter, fred och utveckling i köparstaten. Idag definieras dock bibehållen kompetens och produktionsmöjligheter i krigsmaterielindustrin som ett försvarspolitiskt intresse vilket i ISP:s tillståndsbedömning kan motivera krigsmaterielexport även till stater där allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter pågår, där demokrati och utveckling brister allvarligt, och/eller till stater som befinner sig eller riskerar att hamna i väpnad konflikt. Enligt Kex förslag ska detta fortsatt vara möjligt.

Det är, med en hög nivå av sekretess, oerhört svårt att utifrån skilja mellan en avsikt att stödja industrin utifrån försvarspolitiska skäl respektive rent näringspolitiska hänsyn, samt hur detta bedöms och av vem. Det är också oklart hur stort intresset att behålla kompetens och produktionsmöjligheter måste vara för att andra hänsyn ska kunna prioriteras bort.

Kommande proposition måste tydliggöra skillnaden mellan försvarspolitiska skäl respektive näringspolitiska skäl vilka inte får inverka på beslut, samt säkerställa bindande åtaganden gällande mänskliga rättigheter, demokrati och PGU enligt våra förslag ovan. Ökad insyn i beslutsprocessen måste säkra att bedömningen kan granskas.

OM ICKE-DISKRIMINERANDE PRÖVNING: I SOU 2015:72 konstateras att beslut om krigsmaterielexport ska tas från fall till fall, i enlighet med FNs vapenhandelsfördrag: varje affär ska bedömas enskilt och på ett icke-diskriminerande sätt. Vi håller med om att kriterierna i regelverket ska bedömas

UD2015/01023/NIS

objektivt men konstaterar att detta inte är fallet idag, givet att en rad mottagarstater tillskrivits en särställning i form av positiv presumption. Kommittén konstaterar att: ”De nordiska staterna, de traditionellt neutrala staterna i Europa jämte stater inom den Europeiska Gemenskapen pekats särskilt ut. Genom praxisförändring har över tiden förändrats vilka stater som omfattas av denna positiva presumption. Sverige tillträdde till EU har t.ex. medfört att det föreligger en sådan presumption avseende alla EU:s medlemsstater. Vidare anses det för närvarande föreligga en positiv presumption till Liechtenstein, Australien, Nya Zeeland, Japan, Kanada och USA.” Vidare skriver några av kommitténs medlemmar i en reservation att de vill ”understryka att skärpningen av krigsmateriellagen i denna del inte ska uppfattas som någon skärpning i förhållande till exempelvis USA och det globala ansvar landet tagit på sig. Ett ansvar som under lång tid inneburit att landet mer eller mindre konstant befunnit sig i väpnade konflikter världen över.” (SOU 2015:72, del 1, s. 499.)

Vi anser att Sverige ska genomföra icke-diskriminerande prövningar av tillstånd för svensk krigsmaterielexport. Då detta till sin natur måste gälla alla stater, följer att listor över stater där positiv presumption föreligger inte får förekomma varken i regelverk eller i tillämpning.

EFTERHANDSKONTROLL: Vad gäller efterhandskontroll konstateras bland annat i SOU 2015:72 att ”En förutsättning för att kunna genomföra efterkontroller är bland annat att den mottagande staten tillåter att sådana kontroller genomförs.” (SOU 2015:72, del 1, s. 464.) Vi vill även till detta lägga till att substantiella efterkontroller är dyra, mycket svåra att genomföra, samt ineffektiva om målet är att förhindra vidare överföring av exporterad krigsmateriel. När svensk krigsmateriel faller i andra händer handlar det oftast om lätta vapen som granatgeväret Carl Gustav eller pansarskottet AT4. Dessa sorters vapen exporteras i stor utsträckning och det är mycket svårt att i efterhand kontrollera var de finns eller om de spridits vidare. En rigid riskbedömning med striktare kriterier än idag är således den enda trovärdiga och effektiva strategin för att förebygga oönskad spridning av svensk krigsmateriel. I nuläget leder information om oönskad spridning av svensk krigsmateriel mycket sällan till några konsekvenser för den fortsatta exporten.

Exporttillstånd för krigsmateriel ska inte ges till stater som inte har ratificerat eller har en exportkontroll i linje med FN:s vapenhandelsavtal.

Påföljder för brott mot slutanvändarintyg måste vara tydliga och märkbara.

Mänsklig säkerhet ignoreras - smal analys av ”vidgat” säkerhetsbegrepp: Kommittén skriver att den säkerhetspolitiska utvecklingen ”anses ha medfört ökade skäl till att bevilja krigsmaterielexport. Detta inte minst som en följd av globaliseringen och det vidgade säkerhetsbegreppet” (SOU 2015:72, del 1, s. 228) för att sedan diskutera bland annat flödssäkerhet.

Till att börja med saknas ett förtydligande gällande påståendet att detta ”anses” vara fallet – vilka anser detta? De röster inom såväl riksdag, regering som civilsamhälle, vilka snarare anser och har framfört att utvecklingen ger minskade skäl till att bevilja krigsmaterielexport, omnämns inte här. Ett vidgat säkerhetsbegrepp som inbegriper mänsklig säkerhet framhåller faktorer som hälsa, trygghet i hemmet, frånvaron av väpnat våld, med mera, och erkänner att staters nationella militära säkerhet kan stå i konflikt med säkerhet för befolkningen. Ett vidgat säkerhetsbegrepp med strävan efter mänsklig säkerhet är sedan flera år del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik, vilket exempelvis kommer till uttryck i regeringens utrikespolitiska deklaration 2015: ”Gränsen mellan utrikes- och inrikespolitik suddas ut. I en sammankopplad värld hänger politikområden intimt

UD2015/01023/NIS

ihop och säkerhetsbegreppet breddas. (...) En bredare syn på säkerhet medför att klyftor mellan fattiga och rika måste betraktas som en orsak till spänningar och konflikter. Att motverka fattigdom och ojämlikhet är också en säkerhetspolitisk uppgift." Med mänsklig säkerhet som utgångspunkt kan vi istället se grund för minskad krigsmaterielexport, se till exempel "Biståndets och Sidas roll i Politik för global utveckling – en underlagsrapport" (Sida 2015), som bland annat anger att "Det finns olika målkonflikter relaterade till handel med länder som inte är demokratiska och brister i respekten för mänskliga rättigheter. Särskilt tydlig är frågan om svensk krigsmaterielexport, där vapen som hamnar i orätta händer kan utnyttjas för att understödja konflikter och väpnat våld. Sambandet mellan våld och tillgång på små och lätta vapen är känt och med ökad vapentillgång ökar könsrelaterat våld. Väpnat våld har negativa konsekvenser för ekonomisk utveckling och militära utgifter minskar därtill finansieringen av t.ex. skola och hälsovård."

Vidare är frånvaron av perspektivet mänsklig säkerhet märklig givet att det var avgörande för att utredningen tillsattes. Bakgrunden var Sveriges krigsmaterielexport till stater där just regimens upprätthållande av sin egen säkerhet och position, respektive befolkningens säkerhet, stod i motsats till varandra. Detta ledde fram till slutsatsen att skärpningar behövs. Det finns en uppenbar konflikt mellan strävan efter mänsklig säkerhet å ena sidan, och svensk krigsmaterielexport till icke-demokratier å andra sidan.

Medan kommittén enligt betänkandet har analyserat försvarsbeslut från 1987 och framåt, refereras överhuvudtaget inte till dokument, debatter, eller beslut som för fram kritik mot svensk krigsmaterielexport och/eller behandlar utvecklingen av idén om mänsklig säkerhet som central i svensk utrikespolitik. Att detta inte ens omnämns under sektion 8.4 "Förändring av Sveriges säkerhetspolitiska linje" är beklagligt och omotiverat. Försvarsberedningens omvärldsanalys "Vägval i en globaliserad värld" (Ds 2013:33) lyfter utöver flödssäkerhet fram en rad säkerhetspolitiska hot och risker så som organiserad brottslighet, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättsystem, socialt utanförskap, hot mot värderingar, klimatförändringar, och pandemier. Att kommittén är så selektiv i sin säkerhetspolitiska analys, och inte på allvar sätter in utredningen och krigsmaterieexporten i en de facto mångfacetterad säkerhetspolitisk omvärld, är djupt beklagligt och inverkar negativt på trovärdigheten i förslagen. Vi noterar att "mänsklig säkerhet" talande nog inte nämns en enda gång i SOU 2015:72.

Mänskliga rättigheter i koppling till säkerhetspolitik – var är analysen: Kommittén konstaterar att "Sverige har ett genuint engagemang för att medverka till stärkandet av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter globalt, och vår krigsmaterielexport ska givetvis inte undergräva denna strävan" (SOU 2015:72, del 1, s. 244) men berör inte i tillräcklig utsträckning vilka förpliktelser Sverige har på detta område och hur dessa idag kopplas samman med säkerhetspolitik i relevanta skrivelser, strategier, och instruktioner. Till vår stora förvåning verkar kommittén till och med anse att Sveriges regering enbart "i någon mån" är "bunden av aspekten mänskliga rättigheter då den utformar sin politik" (SOU 2015:72, del 1, s. 440). Vi vill med största bestämdhet understryka att Sveriges skyldigheter rörande mänskliga rättigheter är just bindande, vilket till sin natur diskvalificerar föreställningen att detta enbart skulle gälla "i någon mån". Kommittén skriver förvisso att en skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater "kan förväntas stärka delar av utrikespolitiken, inte minst de utrikespolitiska målen att främja demokrati och mänskliga rättigheter i vår omvärld" och att export av krigsmateriel till stater som begår omfattande och

grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna ”kan medföra att Sverige uppfattas – direkt eller indirekt – legitimera regimen i den stat som mottar svensktillverkad krigsmateriel.” (SOU 2015:72, del 1, s. 375.) Men detta är en anmärkningsvärt svag och outvecklad analys som på intet sätt tar sig an frågan om hur svensk krigsmaterielexport kan bidra till att förhindra eller försvaga, respektive främja, mänskliga rättigheter och mänsklig säkerhet i praktiken.

Sveriges ingenjörer

Utredningen konstaterar självt att det är omöjligt att objektivt definiera demokratibegreppet. Kommittén skriver också att det är omöjligt att skapa ett demokratiindex som vid en given tidpunkt kan ”ge ett objektivt svar på frågan huruvida en viss stat är demokratisk eller inte”.

Att då låta ett begrepp som inte låter sig definieras och än mindre tillämpas över tid som kriterium för en verksamhet som verkar på en internationell marknad med mycket kraftig konkurrens vara vägledande för myndighetsutövning är inte rimligt.

Kommittén skriver i en fotnot på sidan 406 att ”regeringen inte regelmässigt delar in stater i demokratier respektive icke-demokratier. Ett negativt tillståndsbeslut som baseras på att en stat bedöms ha ett demokratiskt underskott kan medföra oönskade utrikespolitiska förvecklingar med staten ifråga, inte minst vad gäller övrig handel.” Med hänsyn till att beslut vad gäller export formellt ska fattas av ISP så är fortsättningen intressant: ”Enligt kommitténs uppfattning ankommer det inte på en förvaltningsmyndighet att officiellt dela in stater i olika kategorier då detta kan få andra politiska konsekvenser som inte ligger inom myndighetens ansvarsområden. Det är endast regeringen som har att beakta alla konsekvenserna för alla politikområden”.

Med utgångspunkt i detta, vars grund ligger i linje med statsrättsliga grundantaganden, är det anmärkningsvärt att kommittén ändå anser att beslut ska kunna fattas av ISP. Vi har den allra största förståelse för den kritik som kan riktas mot enskilda regimer och hur de trotsar mänskliga rättigheter. Detta är dock politiska avvägningar som måste göras. Att decentralisera politiska avvägningar och ställningstaganden till en myndighet lämpar sig inte.

Dagens ordning, där förhandsbesked för affärer kan ges av ISP, kommer om förslagen genomförs att inte längre att ha någon praktisk funktion. Vidare kommer sannolikt förhandsbesked att lämnas mer restriktivt. Orsaken ligger i att lagstiftningen kommer att bli för otydlig vilket minskar myndighetens möjligheter att lämna tydliga besked. Sannolikt kommer också fler beslut att överklagas. Till sist innebär förslaget att ISP i praktiken kommer att föra utrikespolitik då det blir myndigheten som måste avgöra om ett land är en demokrati eller inte.

Det är viktigt att det vid beslut kring försvarsmaterielexport görs en helhetsbedömning av mottagarstaten. Dagens lagstiftning är tydlig och tillåter till exempel inte export till länder som kränker mänskliga rättigheter. Emellertid finns det skäl att skilja på olika typer av materiel. Sensorsystem för havsövervakning är ett område som har få gemensamma nämnare med handeldvapen. Det är rimligt att det ställs höga krav vid handel med förstörelsebringande system. Icke-förstörande system som sensorer eller NBC-skyddsutrustning torde ha en annan nivå i bedömningshänseende. Minröjningsutrustning är en tredje nivå som också kan prövas i särskild ordning. Slutsatsen är att det är viktigt att belysa vilken typ av materiel det är som ska exporteras men också hur och till vad den ska användas.

UD2015/01023/NIS

Krigsmaterielexportöversynskommitten har arbetat fram ett underlag för att införa ytterligare restriktioner i den svenska lagstiftningen. Syftet är att försvåra vapenexport till icke-demokratier. Syftet är gott, men de förslag som kommittén redovisar riskerar att orsaka fler problem än vad de är tänkta att lösa. Många av förslagen har en direkt menlig påverkan för svenska försvarsföretag och deras förmåga att leverera försvarsmateriel och deras möjligheter att vara en del av internationella samarbeten och utvecklingsprojekt.

Dagens svenska industri kännetecknas av att den internationell. Leverantörer och underleverantörer från stora delar av världen bidrar med tjänster och produkter från sina olika specialområden. Detta gäller även försvarsindustrin. Den försvarsindustriella kartan rymmer internationella ägarförhållanden och underleverantörskedjor från olika delar av världen. Försvarsindustrin är global, och även lokala kvaliteter konkurrerar genom samarbeten globalt.

En stor del av svensk försvarsindustri är utlandsägd. En förklaring till att de finns här ligger i Sveriges historia och vår konkurrenskraftiga tekniska och naturvetenskapliga bas. Sverige är ett attraktivt land att investera i. Genom detta har många mindre svenska företag haft möjlighet att ingå samarbeten med internationella försvarskoncerner. Tack vare denna kontaktyta har många mindre företag haft möjlighet att ingå nätverk med internationella försvarskoncerner och genom det givits tillgång till internationella utvecklingsprojekt. Genom samarbeten har små svenska företag fått tillträden till fler marknader och tillgång till globala sälj organisationer.

Baksidan på internationaliseringens mynt är att beslut som i hög grad påverkar försvarsindustrin i Sverige kan fattas av internationella försvarskoncerner. Beslut om satsningar på forskning och utveckling avgörs inte nödvändigtvis här utan kan mycket väl ske i ett annat land med andra intressen. Utlandsägda företag som är verksamma i Sverige kan därför mycket väl välja att lägga sina satsningar i ett annat land där lagstiftningen är mindre restriktiv. På kort sikt har detta sannolikt mindre betydelse, men försvarsmaterielsystem har ofta långa ledtider och inte minst svenska företag är beroende av flera större affärer än många små. D.v.s. att om någon mindre affär inte blir av idag så är det hanterbart, men om det inte kommer in en större order imorgon är det fatalt.

Harmoniserad exportkontroll: Idag kan svenskbaserade, om än utlandsägda, försvarsföretag ingå i olika samarbeten. Små och medelstora företag kan ingå som underleverantör till större system. Större system som kan säljas både till och av andra länder. Om svensk lagstiftning går mot att bli än mer avvikande än omvärldens höj s också ribban för svenskt deltagande. Få företag torde vara intresserade av att göra affärer med ett land där man riskerar att stå med produkter som på grund av politiska skäl i tredje land inte går att sälja. Kommittén beskriver det på följande sätt: "Att ha ett exportkontrollregelverk som är mer restriktivt än de stater man vill ha samarbeten med torde generellt medföra att man blir en mindre intressant samarbetspartner. Detta gäller inte minst för att en potentiell samarbetspartner inte vill riskera de begränsningar som Sverige har på tredjelandsexport."

En uppenbar risk är att detta kan leda till en utveckling där allt fler aktörer på den internationella arenan väljer bort svenska komponenter. Detta trots att de är mycket attraktiva på grund av såväl kostnadseffektivitet som teknikinnehåll. En sådan utveckling vore allvarlig för alla mindre företag som har sin marknad i internationella sammanhang. Det ger också allvarliga konsekvenser för den försvarsindustriella kompetens- och teknikbasen som är beroende av omvärlden.

UD2015/01023/NIS

Ska försvarsföretag kunna verka i Sverige är det viktigt att våra regelverk harmoniseras med våra viktigaste handelspartners på området. Detta avser primärt EU och USA. En förutsättning för rättvis konkurrens är att regelverken är samstämmiga och att handel kan ske på lika villkor. Demokratikriteriet som föreslås är unikt och kommer att ge långtgående konsekvenser för företag i Sverige, men inte får företag inom resten av EU. Handel med försvarsmaterial omfattas inte heller av reglerna för EU:s inre marknad. Däremot finns det en ambition att utveckla en gemensam marknad även för försvarsområdet inom unionen. EU:s försvarsupphandlingsdirektiv och det så kallade överföringsdirektivet (ICT) är uttryck för detta. En striktare svensk lagstiftning står också i strid med de intentioner som Sverige ratificerat i det så kallade sexnationsavtalet. Tanken bakom dessa avtal och direktiv är att det ska utvecklas en transparent, harmoniserad och konkurrensutsatt marknad. Om Sverige ensidigt väljer att ha en långt mer omfattande lagstiftning leder detta till en snedvridning som kraftigt försämrar svenska företags konkurrenskraft utan att något nytta egentligen skapas.

Svenska kyrkan

Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna: Svenska kyrkan välkomnar införandet av ett demokratikriterium i tillståndsprövningen och stöder förslaget att kriteriet ska ha en stark betoning på vikten av det demokratiska utrymmet och det människorättsliga skyddet för civilsamhällesorganisationer och människorättsförsvarare. Svenska kyrkan välkomnar att kommittén slår fast att prövningen av en stats demokratiska status ska ligga i linje med Sveriges feministiska utrikespolitik. Svenska kyrkan förespråkar vidare en försiktighetsprincip som sätter människors rätt till skydd och mänsklig säkerhet i fokus. Det innebär att om det finns en risk för att svensk krigsmaterielexport bidrar till kränkningar av de mänskliga rättigheterna så ska denna risk, snarare än att ett sådant samband har påvisats, utgöra tillräcklig grund för att tillstånd ska avslås. Som vägledning här kan anges att inom folkrätten innebär principen att de stridande ska vidta alla rimliga åtgärder för att begränsa skadorna på civila personer och civil egendom.

Vidare behövs ett tydligt regelverk för att underlätta beslutsprocessen vid tillståndsprövning. Uttrycken ”utgöra ett centralt villkor” och ”utgör det hinder för beviljande av tillstånd” är inte tillräckligt precisa för att på ett effektivt sätt kunna styra och skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Utifrån försiktighetsprincipen, och utifrån behovet av att skapa en tydlig styrning av tillståndsprövningen, anser Svenska kyrkan därför att ett förbud mot krigsmaterielexport till icke-demokratier bör införas.

Internationella åtaganden – kriterier som beaktas i tillståndsprövningen: Svenska kyrkan välkomnar att kommittén lyfter fram det faktum att statsparterna i FN:s Vapenhandelsfördrag åtagit sig att beakta risken för att exporterade materiel används för att begå eller underlätta ”handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn”. Svenska kyrkan stöder kommitténs förslag om att detta åtagande bör framgå explicit i de nya riktlinjerna för svensk krigsmaterielexportkontroll.

Villkorliga hinder- nationella åtaganden att beakta tillståndsprövningen: Avsnittet om mänskliga rättigheter: Svenska kyrkan välkomnar kommitténs förslag om att skärpa tillämpningen av det villkorliga hindret rörande mänskliga rättigheter genom att uttrycket ”allvarliga” föreslås ersätta ”grova”. Dock bör detta följas av ”eller omfattande kränkningar...” i stället för endast ”och...” för att

UD2015/01023/NIS

få önskat resultat. Meningen skulle då lyda: ”Ifall det förekommer allvarliga eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter...”

Svenska kyrkan välkomnar kommitténs hänvisning till principerna om de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet. Av det följer att vissa handlingar kan betraktas som allvarliga kränkningar mot såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Förslagets skrivning och ordningsföljd gör emellertid att detta är otydligt formulerat vilket riskerar att leda till feltolkningar. En tydligare skrivning är viktig också därför att medborgerliga och politiska rättigheters betydelse för förståelsen av ett demokratikriterium är mycket mer utförligt beskriven än övriga rättigheters. Risken är påtaglig för att det korta omnämmandet av de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet kan överskuggas och därmed misstolkas.

Svenska kyrkan anser att förslagets inledande formulering: ”respekt för mänskliga rättigheter...” är en för snäv och begränsad beskrivning av en mottagande stats människorättsliga skyldigheter. Enligt internationell rätt är staters skyldigheter att respektera, skydda och tillgodose de mänskliga rättigheterna. Svenska kyrkan anser att samtliga tre ansvarsdimensioner bör inkluderas uttryckligen i bedömningen, inte bara skyldigheten att respektera.

Avsnittet om Politik för Global Utveckling: Svenska kyrkan anser att Politik för Global Utveckling (PGU), som beslutats av en enig riksdag, ska vara styrande och fungera som utgångspunkt för regleringen av Sveriges krigsmaterielexport. Sverige har med PGU åtagit sig att låta ”de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet genomsyra all svensk politik”. Vidare slår EU:s gemensamma ståndpunkt rörande krigsmaterielexport (del av svensk lag) fast att hållbar utveckling måste beaktas vid tillståndsgivning.

Svenska kyrkan välkomnar kompletteringsförslaget om Politik för Global Utveckling och att samstämmighet i enlighet med PGU särskilt ska beaktas vid tillståndsprövningen. Svenska kyrkan ser extra positivt på att det särskilda beaktandet betonas särskilt. Detta bör dock följas upp så att PUG:s övergripande och styrande funktion tydligt framgår i riktlinjerna för helhetsbedömningarnas förfaringssätt.

Det föreligger en diskrepans mellan å ena sidan utrikes- och utvecklingspolitikens mål och å andra sidan krigsmaterielexporten och dess mål. Exporten till stater som saknar grundläggande demokratiska institutioner eller som kränker mänskliga rättigheter har ökat över tid (t.ex. Saudiarabien och Thailand). Export har skett till länder där det pågår interna väpnade konflikter (t.ex. Indien och Thailand) och export sker till allt fler stater som räknas som utvecklingsländer.,

För att möjliggöra ett samstämmigt svenskt agerande i enlighet med PGU och EU:s gemensamma ståndpunkt om exportkontroll av försvarsmateriel krävs vidgade och förbättrade analysinstrument för tillståndsprövningen – analyser av mottagarlandet och dess regionala kontext i enlighet med utvecklingseffektivitetens principer och utifrån konflikt-, genus-, barnkonsekvens- och rättighetsperspektiv, samt eventuell negativ inverkan på en hållbar utveckling i mottagarlandet. Svenska kyrkan anser att Sidas och Folke Bernadotteakademins kompetens inom dessa perspektiv bör användas systematiskt i hela tillståndsprövningsprocessen.

UD2015/01023/NIS

Svenskt näringsliv

Regler om krigsmaterielexport har betydelse för hela näringslivet och för samhället i stort.

Helåret 2012 uppgick värdet av Sveriges varuexport till 1 169 miljarder kronor. Krigsmaterieexporten uppgick till 9,8 miljarder, dvs. strax under 1 procent av denna export. Om man bortser från exporten till andra EU-länder blir motsvarande siffra för den totala varuexporten 504 miljarder kronor. Av denna export utgör krigsmaterieexporten 6,51 miljarder kronor, dvs. strax över 1 procent.

Krigsmaterieexporten utgör således en förhållandevis liten del av svensk export. Sverige har dock omfattande och viktiga civila handelsrelationer med i stort sett alla länder i världen och de länder som köper krigsmateriel från Sverige har oftast också en bredare handelsrelation med Sverige och svenska företag.

Från köparens sida gör man inte skillnad på vad som är kontrollerade eller icke-kontrollerade produkter. Man är sannolikt inte förtrogen med svensk exportkontrollagstiftning. Man ser därför ofta Sverige och svenska företag som en enhet. Svenska företag runt om i världen påverkas således av svensk utrikes- och handelspolitik. Dessa företag tävlar om kontrakt i tuff internationell konkurrens där det handlar om att bli vald, nästan aldrig om att väljas.

En mera restriktiv lagstiftning, negativa svenska ställningstaganden, ett utpekande eller en negativ klassning av ett land från svensk sida kan få direkta konsekvenser för alla sverigerelaterade verksamheter i det landet. Att politiska skeenden av detta slag påverkar företags direkta möjligheter att göra affärer i ett land har vi sett många exempel på.

Ett införande av ett demokratikriterium i krigsmaterielagstiftningen skulle enligt vår bedömning medföra risk för spridningseffekter till hela exportindustrin. För det första kan ett land som inte får köpa en viss kategori av svenska produkter välja bort andra svenska produktkategorier. För det andra kan ett land som i och för sig inte berörs av lagstiftningen välja bort svenska företag eftersom Sverige bedöms som en osäker handelspartner. För det tredje kan Sverige och svenska företag bli bortvalda som samarbetspartners om vår exportlagstiftning försvårar export till ett tredje land.

Risken för dessa spridningseffekter blir större ju mer ett land pekas ut på ett sådant sätt att det allmänt skadar den utrikespolitiska relationen med kundlandet, eller på ett sätt som gör att Sveriges och svenska företags tillförlitlighet som leverantör kan ifrågasättas.

Sverige har byggt upp en stark exportindustri som ofta är starkt identifierad med landet. Den svenska utrikes- och handelspolitiken spelar ofta en betydande roll för den svenska exportindustrin, kanske allra störst för de stora svenska multinationella företagen. Ett svenskt ställningstagande innebärande att en stat kategoriseras som en icke-demokrati, sannolikt tvärt emot denna stats egen officiella eller faktiska uppfattning, kommer följaktligen att påverka svenska exportföretag i stort. Professor Iain Cameron vid Uppsala Universitet pekar på samma risk i sin rapport till utredningen då han noterar att ”det i praktiken blir svårt att hävda att ett sådant ställningstagande inte är officiell svensk politik”.

Handel och kontakter är viktiga instrument för fredlig utveckling i världen

Sverige är, och har länge varit, tydligt med att handel med vår omvärld har byggt det svenska välståndet. Den svenska handelspolitiken syftar därför till att underlätta export och import till och från andra länder. Den svenska regeringen välkomnar globaliseringen och att allt fler länder finns med på den

UD2015/01023/NIS

handelspolitiska kartan. Detta innebär att helt nya marknader och möjligheter öppnar sig för svenska företag och att allt fler människor världen över kan ta del av de välståndsskapande krafterna som en internationell handel innebär. Ökad frihandel är ett viktigt instrument för att åstadkomma snabbare ekonomisk utveckling. En ökad handel kan bidra till ett minskat ekonomiskt utanförskap för fattiga människor i utvecklingsländer och generellt strävar Sverige efter lika behandling av alla länder som befinner sig på samma utvecklingsnivå. Handel är därmed en god kraft som medvetet bara bör begränsas i undantagsfall och av särskilda anledningar.

Det är enligt Svenskt Näringslivs uppfattning av yttersta vikt att Sveriges status som handelspartner inte påverkas negativt genom en kategorisering och uppdelning av stater som demokratiska eller icke-demokratiska. Denna slutsats stöds också av Cameron (se ovan) som konkluderar att det "självkänt [är] kontroversiellt att neka export av vapen eller strategiska produkter på den uttryckliga grunden att mottagarlandet uppvisar brister i dess demokratiska styrelsesätt [...]. Detta av den enkla anledningen att nästan alla stater påstår sig vara demokratiska". Betydelsen av denna kategorisering blir dessutom än mer förstärkt om man beaktar konklusionen från professorerna Staffan I. Lindberg och Jan Teorell (Göteborgs respektive Lunds Universitet) som i sin rapport till utredningen menar att hälften av alla stater i världen skulle kunna omfattas av begreppet icke-demokrati (inklusive t.ex. Kenya, Honduras, Liberia, Turkiet, Ukraina och Zambia). Om man å andra sidan skulle välja att endast peka på rena diktaturer skulle "en rad mer eller mindre auktoritära stater" inte omfattas av begreppet icke-demokrati.

Svenskt Näringsliv tror att positiv, utvecklande påverkan sker genom en väv av relationer länder emellan som åstadkoms genom dialog, engagemang och samarbete. Handelsrelationen är en av de viktigaste relationerna och ett av de mest kraftfulla verktygen när det kommer till att påverka och utveckla länder.

Många av de länder och marknader som har störst tillväxt återfinns i regioner där det råder ett demokratiskt underskott även om utvecklingen där i många fall går åt rätt håll.

Handelsrelationer är därför särskilt viktiga när det gäller dessa länder. Ett utpekande av icke-demokratier skulle här kunna medföra allvarliga nackdelar. Dessa länder och regioner får i kraft av sin ekonomiska utveckling allt större betydelse för världsekonomin och utgör centrala exportmarknader för Sverige. Sverige har idag en god ställning på många av dessa marknader och den civila exporten är stark. Men dessutom är potentialen för ökande civil export till dessa länder stor. Det är därför viktigt att också den svenska exportindustrin kan medverka till denna utveckling.

Liksom anges redan i utredningsdirektiven saknas en internationell samsyn vad gäller begreppet demokrati. Vissa tillämpar ett mera statiskt synsätt där motsatsförhållandet mellan demokrati och icke-demokrati är avgörande. Andra tillämpar en mer pragmatisk syn där graden av demokratiskt styre kan variera över tid.

Demokrati är inte heller något entydigt och slutgiltigt tillstånd som ett land uppnår. Demokrati är en fortgående process och ett institutionellt och kulturellt bygge. Ett land är och förblir inte fullt ut vare sig en demokrati eller en icke-demokrati.

Världen beskrivs inte bäst som länder uppdelade i demokratier eller diktaturer. Alla länder befinner sig på en skala mellan dessa två ytterligheter. Gränsdragningsproblematiken är påtaglig. Ingen internationell regim eller

UD2015/01023/NIS

överstatligt organ delar in världen på detta sätt. Mycket få länder beskriver sig själva som icke-demokratier. Att peka ut länder som icke-demokratier är utrikespolitiskt känsligt.

Fil.dr. Agnes Cornell vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet pekar i sin rapport till utredningen på risken med subjektiva bedömningar som lämnar mer utrymme för tolkning än objektiva bedömningar. Det kan i sin tur leda till att olika experter gör olika bedömningar. Cornell är även tydlig med att det finns risker också med objektiva indikatorer, som kanske inte fångar alla aspekter av det som ska mätas. Motsvarande slutsats drogs redan i krigsmaterielutredningen (KRUT) 2005. Den utredningen bedömde då att införandet av ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle resultera i tillämpningssvårigheter. Bedömningen grundade sig i att varken Sverige eller någon mellanstatlig organisation har en modell för hur man drar gränsen mellan demokrati och icke-demokrati. Detta bekräftas också av Cameron som sammanfattningsvis konstaterar att det saknas exakta definitioner av demokrati inom såväl doktrin som i MR-organs rättspraxis. Om Sverige skulle införa ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle vårt land således bli helt ensamt om att ha ett sådant.

Sverige arbetar bland annat i internationella handelsförhandlingar för öppna, enkla och rättvisa villkor för internationell handel och investeringar. Politiken ska bidra till tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling. Handeln har en positiv inverkan på strukturella riskfaktorer, såsom bristande rättssäkerhet, ekonomisk stagnation, arbetslöshet och resursbrist. Om den sociala och ekonomiska situationen i ett land är en grogrund för konflikt kan handel och specialisering förbättra möjligheterna för landets ekonomiska och positiva politiska utveckling.

Genom medlemskapet i EU deltar Sverige i utformningen av handelspolitiken för en av de mest betydelsefulla aktörerna på den internationella handelspolitiska arenan. Svenskt Näringsliv menar med bestämdhet att sådan genomgripande policyförändring som användningen av ett uttryckligt demokratikriterium skulle innebära måste, om det ska göras, ske inom internationella samarbeten, t.ex. inom ramen för vårt EU-medlemskap, och inte som ett enskilt initiativ från en medlemsstat. Endast genom harmonisering kan en verklig effektivisering av exportkontrollen ske. Därför är det av stor vikt att i största möjliga utsträckning arbeta inom ramen för regelverk som har sitt ursprung i internationella överenskommelser och samarbeten. Enligt Svenskt Näringslivs uppfattning är FN och EU naturliga plattformar att söka sådan förankring i.

Många svenska exportföretag är multinationella eller globala – både vad gäller försäljning och produktion – och konkurrerar på en internationell marknad. Det är då särskilt kostsamt att hantera nationella regelverk som inte är internationellt anpassade.

En svensk avvikelse skulle gå emot den senaste tidens internationella harmoniseringssträvanden inom världshandeln. Sverige är ett frihandelsvänligt land och gör stora ansträngningar internationellt för att harmonisera regelverk och för att underlätta för internationell handel. Bakgrunden är att Sverige är ett litet land som vet vad handel innebär när det kommer till utveckling och ekonomisk tillväxt. Sverige har också i olika sammanhang kritiserat unilaterala bojkotter och utpekanden av stater och det skulle då framstå som märkligt om Sverige nu skulle ägna sig åt samma sak.

Krigsmaterielexporten utgör endast cirka en procent av den totala svenska exporten och är redan föremål för omfattande regleringar och begränsningar där en därför särskilt avsedd myndighet – ISP – fattar beslut, med hjälp av ett

UD2015/01023/NIS

parlamentariskt förankrat råd – EKR. Sett till Sveriges totala exportvolym skulle en ytterligare inskränkning, om den kunde isoleras till krigsmaterielområdet, inte sätta ett stort avtryck i exportstatistiken. Det är dock Svenskt Näringslivs bestämda uppfattning att effekterna av utredningens förslag skulle bli högst kännbara för hela det svenska näringslivet och därmed för det svenska samhället i stort.

Risken är stor att de sekundära effekterna blir större än de avsedda – det vill säga att effekterna totalt sett blir relativt små för den redan reglerade krigsmaterielexporten men helt oöverblickbara för den civila exporten.

En kategorisering av stater såsom demokratiska respektive icke-demokratiska kommer att få mycket stor betydelse för svenska exportföretag. Kategoriseringen kommer att uppfattas som ett direkt uttryck för svensk politik, och alla svenska företag verksamma i ett berört land kommer att behöva stå till svars för en sådan kategorisering. Mer än 99 procent av den totala svenska exporten består av annat än krigsmateriel. Vid reglering av krigsmaterielexporten – som alltså understiger 1 procent av den totala svenska exporten – måste följaktligen den allra största hänsyn tas till riskerna för den svenska ekonomin i stort. Förslag till förändringar för krigsmaterielexporten måste vara proportionerliga mot de uppenbara risker för allvarlig negativ påverkan som uppstår för övrig svensk exportindustri. Ett införande av ett demokratikriterium klarar enligt Svenskt Näringslivs mening inte ett sådant proportionalitetstest.

Sveriges advokatsamfund

Advokatsamfundet tillstyrker att säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden även fortsättningsvis bör ligga till grund för prövning av tillstånd enligt krigsmateriellagen.

Advokatsamfundet tillstyrker vidare att tillståndsprövningen bör ta sin utgångspunkt i huruvida ett tillstånd är förenligt med de internationella förpliktelser Sverige iklätt sig. I de fall ett tillstånd skulle stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser, ska en ansökan om export således avslås. Vid tillståndsprövningen ska i synnerhet kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport och FN:s Vapenhandelsfördrag, som Sverige förbundit sig att följa, således respekteras och upprätthållas.

Advokatsamfundet tillstyrker införandet av ett demokratikriterium som ett centralt villkor vid tillståndsprövningen: Advokatsamfundet tillstyrker att det införs ett demokratikriterium, som medför att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillstånds-prövningen. Enligt utredningens förslag ska en stats demokratiska status bedömas utifrån förekomsten av demokratiska institutioner, statens respekt för demokratiska processer samt de medborgerliga och politiska rättigheterna. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att bevilja tillstånd. I det fall det finns grava brister i den demokratiska statusen, utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

Advokatsamfundet instämmer i utredningens slutsats att respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och en fungerande rättsstat förutsätter och ömsesidigt förstärker varandra. Sambandet mellan mänskliga rättigheter och demokrati visar sig dels genom att respekt för dessa rättigheter förstärker en stats demokratiska styrelseskick, dels genom att demokratiska institutioner och beslutsprocesser gör skyddet för mänskliga rättigheter starkare. Även om demokratikriteriet och det nationella åtagandet avseende mänskliga rättigheter kan ses komplettera varandra i tillståndsprövningen, är det Advokatsamfundets uppfattning att åtagandet

UD2015/01023/NIS

avseende mänskliga rättigheter bör ges en relativt sett starkare ställning vid tillståndsprövningen.

Advokatsamfundet efterlyser en självständig bedömning om kompensationsåtaganden – s.k. offset – är förenligt med artikel 346 i Lissabonfördraget. Av utredningen framgår att frågan om hur s.k. offset eller motköp kan användas med anledning av försvarsupphandling ännu inte är klarlagt, och att flera medlemsstater avvaktar för närvarande på vilka åtgärder som Europeiska kommissionen kommer att vidta i denna fråga. Sverige uppges eftersträva en öppnare och effektivare försvars-materielmarknad inkluderande bl.a. öppna upphandlingar i konkurrens, likabehandling av leverantörer och på sikt slopande av kompensationsåtaganden, dvs. offset.

Advokatsamfundet efterlyser i denna del en självständig bedömning från regeringens sida om och under vilka villkor användningen av offset är förenligt med artikel 346 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

En fråga med viss anknytning till offset-problematiken är frågan om korruption, som inom exportkontrollen främst kommer upp i samband med tillståndsprövningen av utförelse av krigsmateriel. Som utredningen framhåller, kan förekomsten om korruption i en mottagande stat medföra en ökad risk att s.k. avledning sker av krigsmaterielen (se bl.a. kriterium 7 i EU:s gemensamma ståndpunkt rörande krigsmaterielexport), dels att korruption i en mottagande stat bör beaktas vid bedömningen om tilltäckt export allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet (kriterium 8). I FN:s Vapenhandelsfördrag återfinns även en bestämmelse, som uppmuntrar statsparterna till åtgärder och samarbete som syftar till att förhindra korruption i samband med export av konventionella vapen.

För att säkerställa att tillståndsprövningen av utförelse av krigsmateriel förhindrar korruption i samband med export av konventionella vapen, bör enligt Advokatsamfundet den tillståndsgivande myndigheten kontrollera att den mottagande staten har ratificerat och effektivt tillämpar Förenta nationernas konvention mot korruption och motsvarande regionala instrument.

Sveriges kristna råd

Avsnitt 14 Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna: Sveriges kristna råd välkomnar införandet av ett demokratikriterium i tillståndsprövningen och stöder förslaget att kriteriet ska ha en stark betoning på vikten av det demokratiska utrymmet och det människorättsliga skyddet för civilsamhällesorganisationer och människorättsförsvarare.

Sveriges kristna råd välkomnar att kommittén slår fast att prövningen av en stats demokratiska status ska ligga i linje med Sveriges antagna utrikespolitik. Sveriges kristna råd förespråkar vidare en försiktighetsprincip som sätter människors rätt till skydd och mänsklig säkerhet i fokus. Det innebär att om det finns en risk för att svensk krigsmaterielexport bidrar till kränkningar av de mänskliga rättigheterna så ska denna risk, snarare än att ett sådant samband har påvisats, utgöra tillräcklig grund för att tillstånd ska avslås. Som vägledning här kan anges att inom folkrätten innebär principen att de stridande ska vidta alla rimliga åtgärder för att begränsa skadorna på civila personer och civil egendom.

Vidare behövs ett tydligt regelverk för att underlätta beslutsprocessen vid tillståndsprövning. Uttrycken ”utgöra ett centralt villkor” och ”utgör det hinder för beviljande av tillstånd” är inte tillräckligt precisa för att på ett effektivt sätt kunna styra och skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Utifrån försiktighetsprincipen, och utifrån behovet av att skapa en tydlig styrning av

UD2015/01023/NIS

tillståndsprocessen, anser Sveriges kristna råd därför att ett absolut förbud mot krigsmaterielexport till icke-demokratier bör införas.

Avsnitt 16.5.3 Internationella åtaganden – kriterier som beaktas i tillståndsprövningen: Sveriges kristna råd välkomnar att kommittén lyfter fram det faktum att statsparterna i FNs vapenhandelsfördrag åtagit sig att beakta risken för att exporterade materiel används för att begå eller underlätta ”handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn”. Sveriges kristna råd stöder kommitténs förslag om att detta åtagande bör framgå explicit i de nya riktlinjerna för svensk krigsmaterielexportkontroll.

Avsnitt 16.5.4 Villkorliga hinder – nationella åtaganden att beakta tillståndsprövningen. Avsnittet om mänskliga rättigheter: Sveriges kristna råd välkomnar kommitténs förslag om att skärpa tillämpningen av det villkorliga hindret rörande mänskliga rättigheter genom att uttrycket ”allvarliga” föreslås ersätta ”grova”. Dock bör detta följas av ”eller omfattande kränkningar...” i stället för endast ”och...” för att få önskat resultat. Meningen skulle då lyda: ”Ifall det förekommer allvarliga eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter...”.

Sveriges kristna råd välkomnar kommitténs hänvisning till principerna om de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet. Av det följer att vissa handlingar kan betraktas som allvarliga kränkningar mot såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Förslagets skrivning och ordningsföljd gör emellertid att detta är otydligt formulerat vilket riskerar att leda till feltolkningar. En tydligare skrivning är viktig också därför att medborgerliga och politiska rättigheters betydelse för förståelsen av ett demokratikriterium är mycket mer utförligt beskriven än övriga rättigheters. Risken är påtaglig för att det korta omnämmandet av de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet kan överskuggas och därmed misstolkas.

Sveriges kristna råd anser att förslagets inledande formulering: ”respekt för mänskliga rättigheter...” är en för snäv och begränsad beskrivning av en mottagande stats människorättsliga skyldigheter. Enligt internationell rätt är staters skyldigheter att respektera, skydda och tillgodose de mänskliga rättigheterna. Sveriges kristna råd anser att samtliga tre ansvarsdimensioner bör inkluderas uttryckligen i bedömningen, inte bara skyldigheten att respektera.

Avsnittet om Politik för Global Utveckling: Sveriges kristna råd anser att Politik för Global Utveckling (PGU), som beslutats av en enig riksdag, ska vara styrande och fungera som utgångspunkt för regleringen av Sveriges krigsmaterielexport. Sverige har med PGU åtagit sig att låta ”de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet genomsyra all svensk politik”. Vidare slår EU:s gemensamma ståndpunkt rörande krigsmaterielexport (del av svensk lag) fast att hållbar utveckling måste beaktas vid tillståndsgivning.

Sveriges kristna råd välkomnar kompletteringsförslaget om Politik för Global Utveckling och att samstämmighet i enlighet med PGU särskilt ska beaktas vid tillståndsprövningen. Sveriges kristna råd ser extra positivt på att det särskilda beaktandet betonas särskilt. Detta bör dock följas upp så att PGU:s övergripande och styrande funktion tydligt framgår i riktlinjerna för helhetsbedömningarnas förfaringssätt.

Det föreligger en diskrepans mellan å ena sidan utrikes- och utvecklingspolitikens mål och å andra sidan krigsmaterielexporten och dess mål. Exporten till stater som saknar grundläggande demokratiska institutioner eller som kränker mänskliga rättigheter har ökat över tid (t ex Saudiarabien och Thailand). Export har skett till länder där det pågår interna väpnade konflikter (t

UD2015/01023/NIS

ex Indien och Thailand), och export sker till allt fler stater som räknas som utvecklingsländer och där det bor många fattiga människor.

För att möjliggöra ett samstämt svenskt agerande i enlighet med PGU och EUs gemensamma ståndpunkt om exportkontroll av försvarsmateriel krävs vidgade och förbättrade analysinstrument för tillståndsprovningen – analyser av mottagarlandet och dess regionala kontext i enlighet med utvecklingseffektivitetens principer och utifrån konflikt-, genus-, barnkonsekvens- och rättighetsperspektiv, samt eventuell negativ inverkan på en hållbar utveckling i mottagarlandet. Sveriges kristna råd anser att Sidas och Folke Bernadotteakademins kompetens inom dessa perspektiv bör användas systematiskt i hela tillståndsprovningens processen.

Avslutningsvis: Den globala vapenhandeln rymmer omfattande korruptionsproblem. Enligt fredsforskningsinstitutet Sipri finns 40 procent av all korruption inom vapenhandeln, och detta faktum refererar kommittén till i slutbetänkandet (del 1, s214). Korruption i statliga affärer är en stor riskfaktor i processer för utveckling och demokratisering, och motverkar Sveriges strävanden i denna riktning. Kommittén lägger inte fram något tillräckligt starkt förslag för hur korruption ska förebyggas, och detta är en brist som måste åtgärdas i ett framtida förslag för nytt regelverk. Vi föreslår att frågan om huruvida det finns risker för korruption ska vara en del av riskbedömningen när tillstånd för krigsmaterielexport bedöms. Vi anser också att om domstol eller myndighet i efterhand konstaterar korruption måste detta leda till konkreta och kännbara effekter och kraftigt försvåra möjligheter till framtida tillstånd.

Säkerhets- och försvarsföretagen

Mänskliga fri- och rättigheter demokratikriterium och materiel-specifika bedömningar: Vid beslut om export av försvarsmateriel är det angeläget att det görs en samlad helhetsbedömning från fall till fall. Export till länder som genomför grova och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna bör t.ex. inte beviljas. Bedömningen av mottagarlandet är därför av betydelse för exportkontrollen. Men det är även viktigt att belysa vad för typ av försvarsmateriel som ska exporteras och hur den kan användas. Den materiel-specifika bedömningen och uppdelningen av krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel spelar här en central roll för exportkontrollsystemet. För att säkra att Sverige även i framtiden har en stark försvarsindustriell förmåga som kan leverera avancerade och kostnadseffektiva produkter till försvaret så behöver denna uppdelning i lagstiftningen behållas vid utformningen inom det framtida exportkontrollsystemet. Kraven för förstörelsebringande plattformar och system bör vara högre till vissa länder. Men t.ex. ledningssystem, radar och sensorer, minröjningsutrustning eller NBC-skyddsutrustning bör kunna exporteras. Vidare anser SOFF att begreppet krigsmateriel för strid bör särskiljas från inriktningsmedel då det senare inte besitter förstörelsebringande verkan. I linje med exportkontrollreformer i andra länder bör Sverige sträva efter en skärpt exportkontroll för de plattformar och system som är kritiska från ett materiel-specifikt synsätt. Samtidigt finns det på så sätt möjligheter att säkra att annan utrustning som inte kan användas för att kränka de mänskliga rättigheterna i mottagarländer utsätts för orimliga begränsningar.

I vissa fall kan försvarsmaterielexport, av exempelvis marina försvarsmaterielsystem, vara säkerhetsfrämjande genom att ge mottagarlandet förutsättningar att t.ex. upprätthålla säkra sjöfartsleder eller på andra sätt upprätthålla sin territoriella integritet. I andra fall kan det handla om export till länder som Sverige samarbetar med inom ramen för t.ex. FN:s fredsfrämjande

UD2015/01023/NIS

insatser. Varje exportärende är alltså unikt och besluten om försvarsmaterielexport behöver vägas mot de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som föreligger för exporten. I grunden handlar detta om en fortsatt prövning med totalbedömning i varje enskilt fall. Ett skäl till att Sverige lyckats transformera sin försvarsindustriella teknologi- och kunskapsbas efter det kalla kriget är just att Sverige kunnat utveckla en balans mellan att beakta de säkerhets- och försvarspolitiska behoven för export samt bevarat värderingarna i svensk utrikespolitik. Detta har lagt grunden för en ansvarsfull försvarsmaterielexport. SOFF tillstyrker därför slutbetänkandet övergripande förslag att en totalbedömning baserat på säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden även fortsättningsvis ska ligga till grund för prövningar av krigsmateriellagen (s. 367).

5.1 Mänskliga fri- och rättigheter, demokratisk status och väpnad konflikt, 2 kap. 5 § andra stycket: Vid prövningen avseende utförelse och annan utlandssamverkan ska enligt förslaget särskilt avseende fästas vid den mottagande statens demokratiska status, statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig i en väpnad konflikt eller om staten riskerar att hamna i en väpnad konflikt. En del av detta finns i nuvarande riktlinjer. Där finns ytterligare något som inte tas med i den föreslagna paragrafen, nämligen inre väpnade oroligheter liksom huruvida omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer.

I riktlinjerna görs en åtskillnad mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel på så sätt att utförelse av övrig krigsmateriel inte hindras av det förhållandet att den mottagande staten är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till en väpnad konflikt (riskerar att hamna i en väpnad konflikt enligt den föreslagna paragrafen). I paragrafen görs inte denna åtskillnad och saken kommenteras inte. Slutsatsen blir att möjligheterna till utförelsen av övrig krigsmateriel blir mer begränsade än vad som nu är fallet. SOFF anser att detta är en olycklig begränsning och vidmakthåller behovet av materielspecifika bedömningar enligt den modell som nu tillämpas.

Förhållandet mellan den föreslagna paragrafen och riktlinjerna berörs bara på så sätt att den ”nuvarande strukturen i exportkontrollverket ska bestå”. Detta, sägs det, innebär att lagen ska ange den inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid denna prövning ska återges i särskilda riktlinjer. Förslaget ändrar ju på detta genom att en del av nu gällande riktlinjer såvitt avser kriterierna förs in i lagen medan en del lämnas kvar i riktlinjerna. Det är svårt att se logiken i detta.

När tillståndsprövande myndighet ska göra sin totalbedömning uppkommer frågan om den ska lägga större vikt vid de i den föreslagna paragrafen angivna kriterierna än övriga kriterier och bedömningsgrunder sådana de kommer till uttryck i riktlinjerna, i rådets gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag (ATT). Kommitténs uttalande att den nuvarande strukturen i exportkontrollverket ska bestå talar närmast mot detta. Men eftersom lagen har högre konstitutionell valör blir slutsatsen ändå att myndigheten måste låta paragrafens kriterier väga tyngre. SOFF anser att det är olämpligt att det hittills rådande förhållandet mellan lagen och riktlinjerna, den gemensamma ståndpunkten och ATT ändras på detta sätt.

När det sedan gäller det föreslagna demokratikriteriet har SOFF följande synpunkter. Demokratikriteriet innebär att den tillståndsprövande myndigheten måste värdera mottagarlandets demokratiska status enligt någon form av bedömningsskala. Någon egentlig vägledning för bedömningen lämnas inte (Förslaget till riktlinjer vad gäller demokratiskt status m.m. som läggs fram i

UD2015/01023/NIS

avsnitt 16.5.4 på s. 397 - 398 och som SOFF återkommer till nedan kan inte uppfattas som motiv till lagförslaget).

De fall av avslag på denna grund kan med all säkerhet ge upphov till negativa reaktioner som på sikt kan få menliga återverkningar även för annan svensk export. SOFF vill i sammanhanget peka på ett uttalande som kommittén gör i en fotnotstext på s. 406 i avsnitt 17.4.1 som handlar om information till riksdagen. Kommittén anför där att det kan konstateras att regeringen inte regelmässigt delar in stater i demokratier respektive icke-demokratier. Kommittén anför vidare att ett negativt tillståndsbeslut som baseras på att en stat bedöms ha ett demokratiskt underskott kan medföra utrikespolitiska förvecklingar med staten, inte minst när det gäller övrig handel. Enligt kommitténs uppfattning ankommer det inte på en förvaltningsmyndighet att officiellt dela in stater i olika kategorier då detta kan få andra politiska konsekvenser som inte ligger inom myndighetens ansvarsområde. Enligt kommittén är det endast regeringen som har att beakta alla konsekvenserna för alla politikområden.

Uttalandet i fotnotstexten tar sikte på informationsgivning men om man vidgar perspektivet till själva tillståndsprövningen så är det just den beskrivna indelningen av stater i demokratiska respektive icke-demokratiska som myndigheten förväntas göra när den ska fatta beslut, låt vara att den inte ger offentlighet åt det. Enligt SOFF:s mening är det inte lämpligt att myndigheten tvingas göra en sådan indelning, även om indelningen hålls hemlig.

Till det nu anförda ska läggas att Sverige blir ensamt om att ha ett demokratikriterium i exportkontrollregelverket. Som tidigare framgått i remissvaret kommer detta att leda till att snedvrیدا konkurrensförhållanden för företag i Sverige samt kraftfullt försvåra förutsättningarna för internationellt materielsamarbete även med länder för vilka Sverige vidmakthåller ett nära försvarspolitiskt samarbete. Förekomsten av svenska särregler i form av ett demokratikriterium påverkar den internationella bilden av förutsättningarna för försvarsindustriell verksamhet i Sverige. Det kommer sannolikt att användas av konkurrerande företag som ett skäl att bli "Swedish free" i underleverantörsleden. Farhågor och oförutsägbarhet kommer att påverka företags beslut om samarbete, samutveckling och framtida investeringar i Sverige. SOFF anser att det i stället bör eftersträvas ytterligare harmonisering och utveckling av de internationella regelverken. SOFF avstyrker alltså lagförslaget i denna del. I händelse av att ett demokratikriterium trots allt införs bör det jämföras med övriga villkorliga hinder för försvarsmaterielexport.

När det gäller övriga kriterier som tas upp i den föreslagna paragrafen (respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig väpnad konflikt eller om staten riskerar att hamna i en väpnad konflikt) har SOFF följande synpunkter utöver de redan anförda.

SOFF noterar vad kommittén anför i avsnitt 16.3 om utformningen av exportkontrollregelverket för krigsmateriel. Kommittén förklarar där att riktlinjerna medvetet inte har givits författningsstatus och att de inte heller bör ges normgivningskaraktär (s. 371-372). Kommittén konstaterar att den nuvarande ordningen inte ger en tillverkare rätt att erhålla tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan. Om tillståndsprövningen skulle ske utifrån juridiska ställningstaganden, medför det enligt kommittén att regelverket kan uppfattas innehålla civila rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen och kunna bli föremål för domstolsprövning (s. 372).

Kommittén argumenterar alltså i avsnitt 16.3 för att riktlinjerna inte ska vara normer men föreslår ändå på ett annat ställe att en del av dem tas in i lagen.

UD2015/01023/NIS

SOFF avstyrker att det i lagen också tas in delar av nuvarande riktlinjer. SOFF delar nämligen den uppfattning som utredningen själv för fram i avsnitt 16.3, nämligen att riktlinjerna inte bör ges författningsstatus.

Om Sverige som första land i världen inför ett demokratikriterium (s. 416) kommer detta att snedvrída konkurrensförhållandena för försvarsföretag i Sverige samt kraftigt försvåra förutsättningarna för internationellt samarbete. Ett rimligare förhållningsätt hade snarare varit att lyfta denna fråga på EU-nivå i syfte att uppnå jämställda konkurrensvillkor på den europeiska försvarsmarknaden. SOFF erinrar om att sexnationsavtalet (Letter of Intent) som ratificerats av riksdagen framhåller att avtalets parter ska arbeta för att samordna och harmonisera sina exportkontrollregelverk. Ett demokratikriterium går i diametralt annorlunda riktning från detta beslut. Om ett demokratikriterium likväl införs bör det jämföras med övriga villkorliga hinder för försvarsmaterielexport.

Teknikföretagen

Genom EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport men även ansatsen att utveckla en gemensam europeisk försvarsmarknad som återspeglas i försvarsupphandlingsdirektivet och överföringsdirektivet (ICT) spelar unionen en allt mer framträdande roll på detta område. Dessvärre har inte slutbetänkandet beaktat den ökade internationaliseringen av näringen eller behovet av internationell harmonisering av exportkontrollen. Försvarsmarknaden utgörs idag av företag med forskning, utveckling och produktion i ett stort antal länder. Slutbetänkandets förslag bedöms dock främst få konsekvenser för de mindre företagen i Sverige och inte med nödvändighet för de internationella koncerner som kan förlägga verksamhet och forskning utanför Sverige.

Det är Teknikföretagens uppfattning att det nuvarande exportkontrollregelverket, genom en strikt krigsmateriellagstiftning samt en effektiv tillsynsmyndighet i form av Inspektionen för strategiska produkter (ISP), i allt väsentligt fungerar väl. För att fortsätta att utvecklas behöver marknaden en förutsägbar exportkontroll med så samstämmiga regelverk som möjligt inom Sverige, EU och FN.

När det gäller att bedöma de specifika förslagen och dess påverkan på de i Sverige verksamma företagen hänvisar Teknikföretagen till Säkerhets- och försvarsföretagens (SOFF) remissvar på ovanstående utredningar.

Transparency International

Utredningen citerar i avsnitt 6.6. uppgifter från SIPRI som skulle tyda på att ”den korruption som förekommer inom vapenhandeln utgör ca 40 % av all korruption som sker i globala transaktioner”. Man skulle då tro att utredningen skulle ställa sig frågan om hur man skulle kunna försäkra sig om att korruption inte förekom i transaktioner med krigsmateriel. I stället pekar utredningen på risken för avledning vilket torde vara ett mindre problem i sammanhanget. TI Sverige kan inte heller förstå utredningens resonemang på sid 215 som leder fram till att Inspektionen för Strategiska Produkter inte har att bedöma (risker för) korruption inom ramen för exportkontrollen. Såvitt TI Sverige kan förstå bör alla svenska myndigheter försöka att förebygga risker för korruption i sin verksamhet, vare sig de omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll, FISK, eller ej. Denna skyldighet bör bl.a. följa av de åtaganden som Sverige gjort genom ratifikation av FN-konventionen mot korruption. TI Sverige vill i sammanhanget erinra om de synpunkter som framfördes i yttrande över Ds 2013:74 Sveriges

UD2015/01023/NIS

tillträde till vapenhandelsfördraget Arms Trade Treaty (ATT). Bl.a. anfördes att ”Utan explicita krav på ISP och FMX att beakta risker för korruption i samband med tillståndsgivning för resp. främjande av export av krigsmateriel riskerar Sverige att hamna under den golvnivå som anges i fördraget, vilket skulle innebära att förpliktelserna enligt fördraget inte fullgörs.”

TI Sverige noterar att utredningen under avsnittet 2.1.2. Frågeställningar utanför direktivets uppdrag uppmärksammat att det finns frågeställningar som regeringen kan ha skäl att närmare belysa, t.ex. ”i vad mån förekomsten av/risken för korruption bör vägas in i tillståndsbedömningen i än som sker idag.” TI Sverige tillstyrker att regeringen snarast tar ställning till hur signaler på lämpligt sätt kan skickas till ISP om vikten av att väga in sådana risker i samband med tillståndsprovning och ser till att ISP får resurser för att bedöma sådana risker. TI Sverige anser att det också kan vara lämpligt att överväga om ISP bör omfattas av FISKEN vilket skulle skicka en explicit signal om vikten för myndigheten att hantera samtliga risker i sin verksamhet.

Östersunds kommun

Välkomnar ett förslag som innebär skärpt exportkontroll av krigsmateriel. Ett demokratiskt, socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbart Östersund är kommunens grundläggande vision och ska genomsyra all kommunal verksamhet. Östersund instämmer därmed i behovet av en tydligare kontroll gentemot icke demokratiska stater, att tröskeln sänks för vad som krävs för att stoppa export på grund av "allvarliga kränkningar" av mänskliga rättigheter, samt att ett demokratikriterium föreslås införas vid tillståndsgivningen.

Sverige verkar på en internationell arena. På kommunal nivå pågår flertalet projekt och erfarenhetsutbyten med länder kopplat till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter. Att respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status ska utgöra centrala villkor vid tillståndsprovning, är nödvändigt om Sverige och i förlängningen kommunerna ska vara en trovärdig aktör i dessa sammanhang. Detta oavsett om samarbetet sker på nationell eller kommunal nivå.

Östsvenska handelskammaren

Det är viktigt att en ny lagstiftning är materialspecifik och skiljer på förstörelsebringande materiel (KS) och övrig materiel (ÖK). Detta påverkar förutsättningarna för utveckling och tillverkning av produkter med flera användningsområden, vilka med en alltför generell lagstiftning och tillämpning, riskerar att drabbas av omotiverade exportförbud. Idag räknas passiva system med inriktande förmåga, t.ex. kameror och sensorer, som KS även om dessa i många applikationer har ett helt annat användningsområde, exempelvis havsövervakning, sjöräddning och trafikledning.

Begreppet KS bör appliceras på förstörelsebringande system och komponenter. Definitionerna i lagen om krigsmateriel och lagen om produkter med dubbla användningsområden bör harmoniseras.

Tillståndsprocessen måste vara rättssäker, förutsägbar, långsiktig och inte beroende av aktuell regeringskonstellation, och när i tid en ansökan skall behandlas. Många av de industriella projekt och samarbeten som finns inom teknikindustrin är mångåriga och ekonomiskt mycket omfattande. Med en politiserad och en oförutsägbar tillståndsprocess riskerar projekt att utebli, alternativt hamna hos andra leverantörer utanför Sverige.

UD2015/01023/NIS

För svensk industri innebär förslagen flera steg bort från en harmoniserad europeisk syn på exportreglering. Internationella samarbetsprojekt försvåras när lagstiftningen divergerar från samarbetsländerna, exempelvis internationella system- och materielsamarbeten. Svensk försvarsindustri tappar därmed konkurrenskraft och hämmas i sin förmåga till teknikutveckling.

3. Följdleveranser

BAE Systems Hägglunds

Följdleveranser, KML kap 15: Utredningen föreslår i denna del att det ska bli en snävare tolkning av vad som kan anses omfattas av begreppet följdleverans. Som framgår av utredningen (s 361) ska en prövning göras i varje enskilt fall avseende följdleveranser. Denna prövning synes kunna bli lika omfattande som den initiala prövningen avseende tillåtligheten av exporten eller kanske ännu mer omfattande. Tillstånd ska inte beviljas om mottagarstaten inte fullgjort vissa förpliktelser som kan framgå av slutanvändarintyg och det ska även beaktas om tillståndet i landet avsevärt försämrats efter att det ursprungliga tillståndet beviljades varvid ska beaktas t.ex. om det nu förekommer omfattande och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter.

Hägglunds anser att detta kan leda till långa handläggningstider för leveranser av reservdelar och uppgraderingar som kan vara tidskritiska. Vidare måste beaktas att de avtal som tecknas kan innebära en skyldighet för företag att tillhandahålla reservdelar under längre tider- det kan handla om 40 år. Detta innebär att motparten skulle kunna göra gällande avtalsbrott för det fall att reservdelsleveranser skulle stoppas på grund av ändrade förhållanden i mottagarlandet. Detta kan medföra stora kostnader för företaget. I detta läge bör företagen ha rätt till viss ersättning från staten.

Ett annat relaterat problem är att Hägglunds vill kunna vara en pålitlig leverantör som kan försäkra kunden om att underhåll och uppdateringar av system kommer att kunna tillhandahållas under längre tid. I enlighet med vad som ovan anförts kan följdleveranser avseende reservdelar förekomma under lång tid. Det är då inte ovanligt att den ursprungligt levererade reservdelen blir obsolet och måste ersättas av en 1) utvecklad eller uppgraderad reservdel eller 2) en annan reservdel som ger en utökad förmåga. Det framgår inte tydligt i förslaget vilken prövning som då kan bli aktuell.

Avseende ammunition anges (s 363) att om ammunition till befintliga vapensystem vidareutvecklas eller uppgraderas så att de får en förstärkt vapenverkan eller ökat användningsområde, blir det beroende av en skälighetsprövning om det ska anse utgöra en följdleverans eller inte. Ett motsvarande förhållningssätt avseende reservdelar skulle medföra stor osäkerhet avseende vad som skulle anses utgöra en följdleverans.

Hägglunds avstyrker förslaget i denna del och föreslår att den gällande ordningen avseende följdleveranser ska bestå.

Försvarets materielverk

Följdleveranser: Kommittén föreslår att tolkningen av vad som utgör en följdleverans görs snävare än vad som idag följer av riktlinjerna och den praxisutveckling som skett. Presumtionen för att tillstånd ska beviljas för följdleveranser ska kvarstå, men en prövning ska alltid ske i det enskilda fallet för att säkerställa att tillstånd inte står i strid med Sveriges internationella förpliktelser. I tillståndsprövningen ska även beaktas om situationen i den mottagande staten avsevärt försämrats i förhållande till hur situationen var när det ursprungliga beslutet beviljades. Kommittén föreslår att en följdleverans ska vara för handen när det rör sig om reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel, speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel, samt andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljade tillstånd.

UD2015/01023/NIS

Krav på försörjningstrygghet i första hand i form av leveranssäkerhet är avgörande för en köpande stat i en upphandling. Kraven på försörjningstrygghet för militär materiel är till sin karaktär särskilt utmanande på grund av den extremt långa livslängd en stor del av den militära utrustningen har. Förutsättningarna för att garantera en köpande stat följdleveranser är därför en avgörande faktor i sammanhanget. Kommittén konstaterar (s. 365) att de stater som med anledning av förslaget i denna del väljer bort att köpa krigsmateriel från Sverige sannolikt är sådana stater som genom övriga skärpningar som föreslås ändå inte skulle komma ifråga för svensk krigsmaterielexport samt att skärpningen avseende följdleveranser därmed inte torde innebära några ytterligare konsekvenser för försvarsindustrin än de som följer av övriga skärpningar som föreslås.

FMV delar inte kommitténs ovanstående slutsats. Försörjningstrygghetsaspekter under hela systemens livslängd är en mycket viktig internationell förtroendefråga och ytterst central för försvarsmaktens val av köparland/samarbetspartner. Det finns därmed en risk för att köpande staters farhågor i detta avseende får större genomslagskraft än vad som de facto är berättigat utifrån de föreslagna ändringarna. Enligt FMV:s uppfattning finns således en risk för att potentiella köparländer i större utsträckning än vad som redovisats i betänkandet väljer bort Sverige som säljarland/samarbetspartner. Nämda effekter är dock enligt FMV:s uppfattning tämligen svåra att förutse. FMV anser därför att förslagets konsekvenser i denna del behöver belysas ytterligare.

Försvarsexportmyndigheten

Leveranssäkerhet och försörjningssäkerhet är av avgörande betydelse för en köpande stat, inte minst beträffande stora och centrala system vilka innebär omfattande investeringar och som ska brukas under långa tidsperioder, ofta decennier. FXM menar därför att man bör se följdleveranser ur ett systemperspektiv där ytterligare anskaffningar av ett redan anskaffat system bör ses som följdleveranser. Man bör alltså inte snävt betrakta endast reservdelar etc. som följdleveranser då en sådan definition skulle göra att själva systemvalet upplevs mer otryggt i det upphandlande landet. Att vid behov köpa t ex ytterligare flygplan eller fartyg av samma materielsystem som man tidigare köpt borde vara att betrakta som följdleverans.

Om ett upphandlande land upplever stor risk för att man riskerar att behöva anskaffa ett annat materielsystem om behov av ytterligare flygplan eller fartyg uppstår, så skulle det vara förenat med så omfattande kostnader i både tid och pengar att det skulle kunna avskräcka från att välja den svenska leverantören i det första skedet. (Även vid följdleveranser bör självfallet liksom i dagsläget en förnyad prövning ändock göras).

GKN Aerospace

Följdleveranser bör fortsättningsvis ha en positiv presumtion om materielen är systemspecifik och slutanvändaren inte kan införskaffa materielen från annat land. När det gäller följdleveranserna så anser GKN Aerospace det som viktigt att man kan erbjuda försörjningstrygghet och att denna kan ske under väldigt lång tid, upp till femtio år efter det att produkten har introducerats på förband, och risken för att RM12 flygsäkerhet inte kan garanteras om restriktioner införs på följdleveranserna, till exempel för reservdelsförsäljning

UD2015/01023/NIS

Handelskammaren Mälardalen

Då många försvarssystem är tekniskt mycket komplexa och ofta har en ekonomisk och teknisk livslängd på flera årtionden, är det viktigt att följdleveranser och uppgraderingar kan säkerställas även efter systemleverans. Med en osäkerhet kring följdleveranser i tillståndsprocessen äventyras trovärdighet och konkurrenskraft hos svensk industri i relation till andra potentiella leverantörer. Tillståndsprocessen bör därför följa nu gällande praxis där myndigheter tillämpar lag och regeringen styr genom förordningar och regleringsbrev. En för kontroll och tillsyn ansvarig myndighet (ISP) bör som i dag kunna lämna förhandsbesked om exporttillstånd utifrån gällande förutsättningar. Följdleveranser bör i större utsträckning än vad som anges i förslaget ges en positiv presumtion för bifall.

IF Metall

Inget behov av att tydligare definiera och reglera följdleveranser: IF Metall avstyrker att tolkningen av vad som utgör följdleveranser görs snävare än vad som gäller i dag. ISP prövar redan varje enskilt ärende med en stark presumtion för godkännande, som bryts om det föreligger ett ovillkorligt hinder. Krigsmateriel används ofta i decennier och får att vinna en upphandling är det avgörande att mottagarlandet kan få garantier för tillgång till reservdelar, ammunition och uppgraderingar under hela livstiden.

IF Metall anser även att det är svårt att definiera exakt vad som är följdleveranser, men att den praxis som finns fungerar väl. Förändringar bör därför göras med stor försiktighet. Det vore olyckligt om mottagarländerna upplevde en större osäkerhet kring den totala leveranssäkerheten eftersom det skulle göra det mindre intressant att köpa svenskt försvarsmateriel och samarbeta med svensk försvarsindustri.

IF Metall delar inte kommitténs uppfattning att det skulle finnas någon oklarhet kring förhandsbeskedens legala status.

Inspektionen för strategiska produkter

Följdleveranser (kap. 13 och 15): Enligt direktivet hade kommittén i uppgift att, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte, pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa samt att analysera konsekvenserna av förslaget. Kommittén noterar inledningsvis i kapitel 9 att kritik har riktats mot tolkningen av vad som utgör en följdleverans och att enligt kritikerna "har följdleveransbegreppet tolkats alltför extensivt och generöst". Några konkreta exempel på hur begreppet har tolkats på ett extensivt och generöst sätt ges dock inte av kommittén, vilket är en brist i kommitténs resonemang. Vidare anges vid flera tillfällen i kapitel 11 att en följdleverans ska prövas som vilket annat utförelseärende och att det således inte är självklart att en ansökan om utförelsetillstånd ska beviljas på grund av att det är fråga om en följdleverans. Detta är enligt ISP en självklarhet, men det faktum att formuleringen återkommer på flera ställen i kommitténs betänkande föranleder frågan huruvida kommittén har haft missvisande information som grund för sitt ställningstagande. Avseende såväl tolkning som praxis av följdleveransbegreppet borde ISP ha beretts tillfälle att inför kommittén klarlägga den praxis som tillämpas av myndigheten så att missförstånd kring tillämpningen i praktiken hade kunnat undvikas.

Frågan om en extensiv tolkning av följdleveransbegreppet är inte ny, utan aktualiserades för nästan 20 år sedan i Konstitutionsutskottet. Inför KU:s beredning presenterade den nyligen inrättade Inspektionen för strategiska

UD2015/01023/NIS

produkter en redovisning av exempel på de följdleveranssituationer som utvecklats i praxis under den tid frågorna hanterades i regeringen. Denna redovisning identifierade tio situationer där följdleveransbegreppet ansågs tillämpligt. Som en konsekvens av att KU i sitt granskningsbetänkande uttalade att "utskottet tycker sig kunna konstatera att följdleveransbegreppet tenderar att glida i betydelse över tiden, varigenom innehållet och tillämpningen förändras" har ISP strävat efter att hålla sig till de tio situationerna som beskrevs 1996. Det problem som KU beskrev för nästan 20 år sedan föreligger därmed i praktiken inte i dag. Vad som däremot föreligger är en likaledes lång och konsekvent praxis.

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

Utan att företa någon egentlig analys av nuvarande praxis kring tillämpningen av följdleveransbegreppet konstaterar kommittén att tolkningen blivit alltför "vidlyftig" och för att legitimera en fortsatt presumtion för följdleveranser bör tolkningen av begreppet göras snävare. Kommittén föreslår därför att en ny "regel" om följdleveranser ska införas i riktlinjerna med följande lydelse: "Tillstånd bör beviljas till följdleveranser. Med följdleveranser avses utförelse av reservdelar, ammunition samt andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel" (s. 360). Innebörden av detta skulle vara att fem av de idag tio erkända följdleveranssituationerna skulle utgå. Det är givetvis inte helt oproblematiskt att föreslå så omfattande förändringar utan någon närmare analys kring behovet och effekterna av förändringen. Kommitténs uppgift enligt direktivet var att mot bakgrund av utredningens övergripande syfte, dvs. att lämna förslag till skärpningar av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater, pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser. I denna del kan det konstateras att kommitténs förslag går betydligt längre än direktivet eftersom ändringen träffar alla följdleveranssituationer alldeles oavsett vilket styrelseskick mottagarstaten har. Kommitténs konsekvensanalys i denna del är knappast tillfredsställande då den baseras på ett spekulativt resonemang om att de "stater som med anledning av förslaget i denna del väljer bort att köpa krigsmateriel från Sverige är sannolikt sådana stater som genom de övriga skärpningar som kommittén föreslår ändå inte skulle komma ifråga för svensk krigsmaterielexport" (s. 365). Det kan definitivt inte uteslutas att även fullt demokratiska stater väljer bort svensk materiel med hänvisning till den signifikanta begränsning av leveranssäkerheten som är konsekvensen av kommitténs förslag. Det är även svårt att se hur ett sådant "förtydligande" skulle medföra att "den trovärdighet som Sverige och svenska företag i dag åtnjuter på den globala marknaden som en tillförlitlig samarbetspartner kan bestå". Snarare kan effekten bli den diametralt motsatta.

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

UD2015/01023/NIS

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

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

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

Karlskoga kommun

Att Sverige dessutom, genom en mer restriktiv bedömning av följdleveranser blir en opålitlig leverantör och samarbetspartner adderar ytterligare till de negativa konsekvenserna. Begreppet att en försvarsprodukt skall vara ”Swedish free” för att inte riskera problem med export används redan idag av andra företag som en konkurrensfördel, bara utifrån kännedom om de förslag som kommittén utreder.

Då många försvarssystem är tekniskt mycket komplexa och ofta har en ekonomisk och teknisk livslängd på flera årtionden, är det viktigt att följdleveranser och uppgraderingar kan säkerställas även efter systemleverans. Med en osäkerhet kring följdleveranser i tillståndsprocessen äventyras trovärdighet och konkurrenskraft hos svensk industri i relation till andra potentiella leverantörer. Tillståndsprocessen bör därför följa nu gällande praxis där myndigheter tillämpar lag och regeringen styr genom förordningar och regleringsbrev. En för kontroll och tillsyn ansvarig myndighet (ISP) bör som i dag kunna lämna förhandsbesked om exporttillstånd utifrån gällande förutsättningar. Följdleveranser bör i större utsträckning än vad som anges i förslaget ges en positiv presumtion för bifall.

Nammo

Följdleveranser; Normalt försäljs endast en mindre del ammunition till ett vapensystem vid nyförsäljning, resterande under produktens livscykel 30-50 år i

UD2015/01023/NIS

många fall, stabilitet och långsiktighet är därför särskilt viktigt. Noteras bör att redan i dagsläget finns ingen acceptans eller garanti att kunna leverera finkaliberprodukter till marknader där leveranser skett tidigare oavsett om förhållandena på marknaden inte förändrats sedan föregående leverans.

Olof Palmes internationella centrum

Något att betänka i detta hänseende är vikten av att göra nya prövningar för stater som bedöms vara svaga demokratier. Förslagen om att endast i särskilda fall göra nya prövningar vid följdleveranser av reservdelar, ammunition etc. riskerar att skapa en situation då stater som går i negativ demokratisk riktning kan bibehålla vapenimport från Sverige trots att de inte längre kan anses vara demokratiska. Detta skulle skada Sveriges utrikespolitiska anseende och i värsta fall sprida en falsk bild av vissa stater som stabila demokratier när de i själva verket befinner sig i en starkt negativ demokratisk utveckling. De föreslagna reglerna kring följdleveranser är också problematiska då det saknas en bortre tidsgräns för hur länge ett land kan förvänta sig följdleveranser utan att omprövas.

Saab

Saab föreslår att:

- utredningens förslag vad gäller följdleveranser inte genomförs då det ökar osäkerheterna vilket försvårar långsiktiga åtaganden och inte motsvarar kundernas krav på försörjningstrygghet.

2.4 FÖLJDLEVERANSER. Saabs bedömning: Saab avstyrker utredningens förslag gällande följdleveranser och förordar att nuvarande ordning bibehålls. Skälen för Saabs bedömning: Inledningsvis vill Saab framhålla att det inte går att ändra riktlinjen om följdleverans på det sätt utredningen förefaller vara inne på. Som utredningen framför i andra delar av betänkandet är riktlinjen en del av de riktlinjer som har bildats genom praxis. Riktlinjerna är alltså inte normer i regeringsformens mening och kan bara ändras genom att regeringen genom beslut i enskilda ärenden bildar ny praxis. Utredningens förslag till ändring i riktlinjerna är enligt Saab därför inte genomförbar i en konstitutionell mening.

Saab anser i likhet med följdleveransutredningen (SOU 1999:38) att begreppet följdleverans inte täcker en tydligt avgränsad kategori och att en absolut avgränsning av följdleveransbegreppet inte heller är möjlig, främst därför att det genom åren har visat sig finnas så många olika situationer som alla bedömts ha samband med följdleveransriktlinjens syften. Saab anser därför att det är olämpligt att, som utredningen föreslår, utforma en regel som definierar vad som är följdleveranser och kan konstatera att det heller inte har förekommit någon definition vare sig i lagen eller i riktlinjerna. Slutsatsen är att det inte är möjligt att göra någon tydlig avgränsning av ärenden som gäller följdleveranser. De följdleveranssituationer som ISP beskrev i en promemoria 1996 i ett K U-ärende och som utredningen har tagit fasta på i sina överväganden, är enligt Saabs uppfattning att betrakta som typfall.

För att svenska företag ska ses som pålitliga leverantörer är det av yttersta vikt att slutanvändarna vid upphandling av komplexa och påkostade system vet att deras framtida försvarsförmåga och nödvändiga eller planerade materielförsörjning inte äventyras. Utredningens förslag ökar kundernas osäkerhet då nya oskälighetsbedömningar ska göras för flertalet av följdleveranstypema. Detta riskerar att kraftigt undergräva utländska kunders tilltro till svensk leveransförmåga.

UD2015/01023/NIS

Det är viktigt att tillse att följdleveranser i så stor utsträckning som möjligt kan göras då slutkunderna många gånger genom materielval skapat ett systemberoende och förlitar sig på att fortsättningsvis kunna nyttja sina produkter så att de inte i framtiden begränsas utan kan bibehålla sin försvarsförmåga och därmed förtroende för svensk industri och Sverige. Saab noterar att även utredningen har bedömt att den köpande statsens krav på eventuella garantier på leveranssäkerhet ska beaktas i exportkontrollregelverket. I detta avseende instämmer Saab i utredningens bedömning.

Frågan om leveranssäkerhet och försörjningstrygghet är av avgörande betydelse i materielsamarbetena med andra länder. Om Sverige skulle inta en mer restriktiv hållning än tidigare, som då torde vara mer restriktiv än svenska statsens egna krav vid materielinköp, när det gäller följdleveranser, kommer intresset av att samarbeta med Sverige att minska. Sist och slutligen kommer detta att innebära negativa konsekvenser för det svenska försvaret.

Saab anser på grund av det anförda att det är mycket viktigt att hanteringen av följdleveransärenden inte förändras på det sätt som utredningen förespråkar.

Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen

FÖLJDLEVERANSER: Det är bra att SOU 2015:72 föreslår en snävare definition än idag för vad som inbegrips i begreppet "följdleverans". Detta är ett stort kryphål i gällande regelverk. Utredningen skriver också: "En särskild situation föreligger i de fall där svenska staten åtagit sig leveranssäkerhetsgarantier gentemot den mottagande staten. Att bryta ett sådant åtagande utgör ett beslut av sådan principiell betydelse att ärendet som regel bör prövas av regeringen, efter det att EKR rådfrågats." (SOU 2015:72, del 1, s. 364.) Vi saknar uppgifter om hur ofta denna situation föreligger. Detta berör även frågan om hur ett militärt samarbetsavtal (MoU) påverkar tillståndsprövningen, någonting som SOU 2015:72 inte berör utan istället rekommenderar ytterligare utredning kring. Det är anmärkningsvärt och märkligt att en fråga som kan få stor betydelse för hur regelverket tillämpas, lämnas utan genomlysning av kommittén. Sverige är idag part i många militära samarbetsavtal och hur dessa påverkar tillståndsprövningen är centralt för att avgöra vilket genomslag förslagen i SOU 2015:72 skulle få i praktiken.

Krigsmateriel som Sverige säljer till en stat kommer ibland att stå under flera olika regeringar, men den helt avgörande skillnaden mellan demokratiska förändringar och icke-demokratiska sådana måste erkännas och behandlas. SOU 2015:72 argumenterar för att Sverige, även om det sker en militärkupp eller annat övertagande av makten med våld, är skyldiga att fortsätta exportera följdleveranser. Detta är orimligt dels eftersom en sådan regim per definition bör uteslutas som mottagare av krigsmateriel från Sverige utifrån kriterier om mänskliga rättigheter, demokrati, och hållbar utveckling (samt inte sällan korruption). Men det är även en ologisk inställning till affärssuppgörelser överlag, vilken till exempel kan jämföras med om någon med våld skulle tvångsflytta in i en hyresrättslägenhet, beslagta alla möbler och slänga ut den hyresgäst som står på kontraktet. Är det då rimligt att hyresvärderna låter den som med våld flyttat in överta hyreskontraktet? Givetvis inte, och samma gäller för export av krigsmateriel med tillhörande följdleveranser.

Till detta kommer även frågan om huruvida en legitim regering skulle se det som negativt att Sverige har en regel mot att fortsätta följdleveranser om regeringsmakten övertas med våld. Snarare borde regler som då sätter stopp för fortsatta leveranser ses som positivt av varje demokratisk regering. Tas en sådan

UD2015/01023/NIS

regel till intäkt för att inte välja krigsmateriel från Sverige är den tilltänkta mottagarstaten uppenbart olämplig och tillstånd bör inte beviljas.

SOU 2015:72 skriver vidare att följdleveranser kan tillåtas även när materielen tillverkats på licens i ett annat land. Om licensproduktion innebär en skyldighet för Sverige att understödja med följdleveranser måste detta tas med i beräkningen när licenstillstånd och ansökan om vidareexport beslutas utifrån kriterier om demokrati, mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, och hållbar utveckling.

Den föreslagna skärpningen vad gäller definitionen av följdleveranser bör inkluderas i en kommande proposition för ett nytt regelverk för krigsmaterielexport.

Regeringen bör återkomma med klagörande kring hur MoU:n spelar in i tillståndsprövningen för krigsmateriel, både vad gäller följdleveranser och annan export.

En tidsgräns krävs för hur länge en affär kan generera följdleveranser.

Om situationen i mottagarlandet kraftigt försämrats vad gäller kriterier om demokrati, mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, och hållbar utveckling, måste Sverige bryta samtliga följdleveransåtaganden och leveranser.

Sveriges advokatsamfund

Advokatsamfundet tillstyrker att en regel om följdleveranser garanterar den köpande statens krav på eventuella garantier på leveranssäkerhet. Advokatsamfundet tillstyrker införandet av en regel om följdleveranser för att säkerställa den köpande statens krav på eventuella garantier på leveranssäkerhet.

Den föreslagna regeln som bygger på presumtionen för att tillstånd ska beviljas för följdleveranser, men att en prövning ska alltid ske i det enskilda fallet för att säkerställa att tillstånd inte står i strid med Sveriges internationella förpliktelser, synes välavvägd. Likaså synes det lämpligt att en sådan prövning också ska säkerställa att den mottagande staten fullgjort sina åtaganden till Sverige.

Sveriges ingenjörer

Försvarsmateriel har inte sällan en livslängd på 40 år eller mer. Systemen kommer att behöva såväl följdleveranser som reservdelar. Uppgraderingar och kompletteringar. Kommittén skriver också att en följdleverans kan komma att ske först efter att ursprungsaffären prövats på nytt. Tydlighet och långsiktighet är ofta avgörande för långa affärstider och handelsrelationer. Om försvarsmaterielexporten ska prövas av regeringen istället för av en myndighet leder det till åtminstone tre allvarigare problem vad gäller marknadstransparens och därmed landets försvarsindustri att verka internationellt:

- En köpare eller inte minst samarbetspartner vet inte vilken regering som istället för ISP kommer att behöva fatta beslut i frågan.
- Man vet ännu mindre vilken regering som kommer att sitta vid makten när ett formellt beslut fattas. Ännu osäkrare blir förutsättningarna för följdleveranser.
- Vidare blir försvarsmaterielexport per definition politisk. När frågan blir politisk måste regeringen i sin tur bredda sin kunskapsplattform och möjlighet att bereda ärenden.

UD2015/01023/NIS

Säkerhets- och försvarsföretagen

Följdleveranser: Den internationella handeln med försvarsmateriel skiljer sig på många sätt från annan internationell handel. För det första är det i allt väsentligt bara statliga myndigheter eller försvarsföretag med tillbörligt säkerhetsskyddsavtal som kan handla med försvarsmateriel. För det andra innefattar handeln med försvarsmateriel ofta mycket stora ekonomiska åtaganden vilket medför risker och krav på tillförlitliga leverantörer. För det tredje är de åtaganden som en affär innebär, mycket långsiktiga eftersom många av de plattformar och system som levereras från försvarsföretag kan ha en livslängd upp till ett halvt sekel. Dessa plattformar ska sedan underhållas, uppgraderas och vidareutvecklas i takt med den militärtekniska utvecklingen och den säkerhetspolitiska omvärldssituationen. För det fjärde är försvarssystem, i allmänhet, inga standardprodukter vilket innebär att reservdelar endast går att anskaffa från den ursprungliga leverantören. Detta ställer sammantaget mycket höga krav på långsiktighet och leveranssäkerhet från företagens sida.

Garanterade följdleveranser och möjligheter till uppgraderingar av de plattformar och system som svenska företag exporterar är helt avgörande för att företagen ska kunna ha förutsättningar att exportera sina plattformar och system. Sverige åtnjuter ett starkt renommé på den internationella försvarsmarknaden som en pålitlig och långsiktig partner i dessa sammanhang. Skulle svensk lagstiftning förändras vad gäller förutsättningarna för dessa långsiktiga relationer skulle det ha genomgripande konsekvenser för de företag som är verksamma i Sverige. En eventuell förändrad lagstiftning som begränsar förutsättningarna för följdleveranser skulle slå speciellt hårt mot de företag som är verksamma inom stridsflyg-, ammunitions- och eldrörsområdet.

Vid utformningen av exportkontrollsystemet bör det därför ta hänsyn till att livscyklerna för försvarssystem kan uppgå till mer än 40 år. Behov av följdleveranser, uppgraderingar, service och underhåll bör beaktas. Delkomponenter ingående i större system bör beaktas i särskild ordning vid en förändrad syn på ett enskilt land. Ett sådant tidigare åtagande innebär ett ansvar för försörjning av dessa system och komponenter under hela dess livscykel gentemot det enskilda landet. I ljuset av detta framstår det som rimligt att de krav som Sverige ställer vid upphandlingar av försvarsmateriel när det kommer till försörjningstrygghetsfrågor, följdleveranser och förutsättningar för vidmakthållande och uppgraderingar också ges till andra länder när företag i Sverige exporterar försvarsmateriel.

Följdleveranser kap. 15: I kap. 15 lägger kommittén fram ”förslag till regel om följdleverans” att införas i riktlinjerna. Förslaget skiljer sig på flera sätt från nuvarande riktlinjer. Som framgår av det tidigare anförda anser SOFF att man av konstitutionella skäl inte kan ändra riktlinjerna på det sätt som kommittén föreslår. SOFF vill ändå ge ett antal synpunkter i saken eftersom frågan om följdleveranser är synnerligen viktig för företagen.

Villkoret i den nuvarande riktlinjen att det ska vara fråga om en följd av tidigare med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel har fallit bort. Villkoret infördes vid 1992 års revision av riktlinjerna. Man menade att reservdelsexport inte borde komma i fråga till system som förts ut eller vidareexporterats utan den svenska regeringens medgivande. Ett klarläggande om detta ansågs ha ett förebyggande syfte.

Enligt den nuvarande riktlinjen bör tillstånd till utförsel ges om inte ovillkorligt hinder möter. Denna restriktion finns inte med i förslaget.

Den nuvarande riktlinjen anger när det gäller annat än reservdelar (där det ju av naturliga skäl ändå är uppenbart) att det ska finnas ett samband med tidigare utförelse. Detta gäller ammunition och andra leveranser. I förslaget bortfaller kravet på samband när det gäller ammunition men i övrigt krävs att det föreligger ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Också det fallet där det vore oskäligt att inte ge tillstånd finns i den nuvarande riktlinjen men saknas i förslaget. Slutligen ska nämnas att till skillnad mot förslaget definieras inte följdleveranser i nuvarande riktlinje, utan den talar om när tillstånd bör ges.

Kommittén bygger sina överväganden på ISP:s beskrivning år 1996 i ett KU-ärende av tio olika följdleveranssituationer. När det gäller de där beskrivna följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning samt besläktad materiel torde enligt kommittén oskälighetsbedömningar vara mer frekvent förekommande än de är i de övriga följdleveranstyperna ”som ingår i denna undergrupp” (s. 363-364). I en fotnotstext anges de utgöras av underhållsutrustning, renoverings- och uppdateringsatser, följdleveranser utgående från licensavtal samt tidigare civil materiel.

Kommittén menar att de uppräknade följdleveranstyperna inte har en sådan direktkoppling till tidigare levererad krigsmateriel att det framstår som naturligt att en presumtion för att tillstånd ska beviljas ska föreligga. Men sedan säger kommittén att kopplingen mellan den initiala utförelsen och den aktuella är en omständighet som är av betydelse för den sedvanliga totalbedömning som ska göra i varje enskilt ärende (s. 364).

Resonemanget leder till slutsatsen att följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning och besläktad materiel inte fortsättningsvis med automatik bör betraktas som följdleverans. Det är svårt att se att kommittéförslaget skulle leda till just detta.

Kommittén anför härefter att finns det ett direkt samband med tidigare beviljad utförelse bör den senare även fortsättningsvis betraktas som följdleverans (s. 364). Enligt SOFF borde detta kunna vara fallet även i de följdleveranstyper som nyss berörts. Det förs inget resonemang om skillnaden mellan ”direkt samband” och ”samband.” SOFF anser att detta är en brist.

SOFF anser att kommittén har en alltför statisk syn på frågan om följdleveranser. I likhet med följdleveransutredningen (SOU 1999:38) anser SOFF att begreppet följdleveranser inte täcker en tydligt avgränsad kategori ärenden och att en absolut avgränsning av följdleveransbegreppet inte heller är möjlig, främst beroende på att det genom åren har visat sig finnas så många olika typer av situationer som alla bedömts ha ett samband med följdleveransriktlinjens syften. Mot den bakgrunden anser SOFF att det inte är lämpligt att, som kommittén föreslår, utforma en regel som definierar vad som är följdleveranser. Det finns goda skäl till varför man hittills har undvikit en definition i lagstiftningen och i riktlinjerna. Den tekniska utvecklingen har, som följdleveransutredningen konstaterade redan på sin tid, bidragit till att suddat ut gränserna mellan vad som kan betecknas som en ursprunglig leverans och en följdleverans. Sedan dess har den tekniska utvecklingen ytterligare accentuerat denna trend. Den som anskaffar en tekniskt avancerad utrustning gör ofta ett systemval som innebär ett långvarigt beroende av tillförelse av den materiel som krävs för att utrustningen ska fungera. När man väljer ett system är det alltså inte bara fråga om den ursprungligen levererade utrustningen utan allt som behövs för att vidmakthålla och utveckla systemet.

Någon tydlig avgränsning av ärenden som gäller följdleveranser är alltså inte möjlig. De olika följdleveranssituationer som ISP beskrev i det nämnda KU-

UD2015/01023/NIS

ärendet och som kommittén hänför sig till i sina överväganden, är därför enligt SOFF:s mening att betrakta som typfall.

Syftet med nuvarande riktlinje om följdleveranser är skapa trovärdighet hos mottagande länder. De måste kunna lita på att de får tekniskt och annat stöd till den försvarsmateriel de köper. Dessutom ger riktlinjen försvarsföretagen en förutsägbarhet som den behöver för att kunna verka på exportmarknaden. Frågan om leveranssäkerhet är också av avgörande betydelse i de alltmer förekommande materielsamarbetena med andra länder. Om Sverige intar en mer restriktiv hållning när det gäller följdleveranser, kommer intresset av att samarbeta med Sverige att minska. I slutändan kommer detta att ha en betydande påverkan på Försvarmaktens operativa förmåga. På grund av det anförda är det enligt SOFF angeläget att hanteringen av följdleveransärenden inte genomgår några förändringar i den riktning kommittén förespråkar. SOFF avstyrker därför slutbetänkandes förslag beträffande följdleveranser.

Slutbetänkandes förslag beträffande följdleveranser bör inte genomföras då det ökar osäkerheterna vilket försvårar långsiktiga åtaganden och inte motsvarar kunders krav på försörjningstrygghet.

Östsvenska handelskammaren

Då många försvarssystem är tekniskt mycket komplexa och ofta har en ekonomisk och teknisk livslängd på flera årtionden, är det viktigt att följdleveranser och uppgraderingar kan säkerställas även efter systemleverans. Med en osäkerhet kring följdleveranser i tillståndsprocessen äventyras trovärdighet och konkurrenskraft hos svensk industri i relation till andra potentiella leverantörer. Tillståndsprocessen bör därför följa nu gällande praxis där myndigheter tillämpar lag och regeringen styr genom förordningar och regleringsbrev. En för kontroll och tillsyn ansvarig myndighet (ISP) bör som i dag kunna lämna förhandsbesked om exporttillstånd utifrån gällande förutsättningar. Följdleveranser bör i större utsträckning än vad som anges i förslaget ges en positiv presumtion för bifall.

4. Öppenhet och transparens

Amnesty international

Transparens och tillgång till information är nödvändigt för att människor som kan påverkas av institutionernas beslut, på ett meningsfullt sätt ska kunna delta i beslutsprocesser, som kan påverka sina rättigheter. Det är också en grundpelare i ansvarsutkrävande. Kommittén skriver att Exportkontrollrådets (EKR) syfte är att ge parlamentarisk kontroll och insyn i exportkontrollen. Det nuvarande systemet fungerar dock inte på ett sådant sätt att EKR kan fylla denna funktion. Systemet lider av en omfattande brist på transparens och möjligheter till ansvarsutkrävande. Exportkontrollrådets mandat behöver ändras för att säkerställa ökad transparens och ökade möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande.

BAE Systems Hägglunds

Information till riksdagen och ökad transparens, KML 1 kap 1 § tredje stycket: Enligt förslaget ska exportkontrollprövningen underställas en ökad transparens bland annat genom att regeringen ska informera riksdagen om beviljade och avslagna ansökningar om utförseltillstånd med angivande av slutanvändare, mängd/antal samt beskrivning av krigsmateriel (s. 404). Vidare ska förhandsbesked redovisas till riksdagen (s. 409).

Hägglunds uppfattning är att det är viktigt att allmänheten har insyn i hanteringen av dessa ärenden, men Hägglunds vill framhålla att det kan uppstå problem om vissa uppgifter blir eller riskerar att bli offentliga. Riskerna för obehörigt spridande måste anses öka för det fall att fler ska ta del av uppgifterna.

Enligt Hägglunds uppfattning kan detta medföra svårigheter i förhållandet till våra kunder i andra länder. I många fall finns i avtalen med kunder sekretessklausuler som ska hindra spridning av försvarskänslig information. För det fall att sekretessinformation sprids kan krav komma att framställas avseende att betala höga skadestånd till drabbade kunder. Förutom att ett spridande kan få ekonomiska konsekvenser för företaget, kan det även innebära svårigheter i framtida affärsrelationer då företagets trovärdighet kan ifrågasättas.

Hägglunds anser vidare att det måste beaktas att en ökad tillsyn med ett ökat politiskt inflytande kan komma att innebära längre handläggningstider. Vissa ärenden är tidkritiska och kan behöva handläggas inom snäva tidsramar. Möjligheterna till detta torde minska om processen ska politiseras.

När det gäller den ökade transparensen avseende förhandsbesked kan detta även komma att påverka Hägglunds konkurrensförutsättningar om konkurrenter får tillgång till uppgifter om planerade affärer. Detta kan leda till stor skada för företaget om det leder till förlorade affärsmöjligheter.

Sammanfattningsvis anser Hägglunds att förslaget i denna del måste utredas ytterligare för att säkerställa att sekretessbelagda uppgifter inte kan komma att spridas.

Concord

Kriterier rörande öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande bör förbättras. Underlag kring processer och bedömningar av effekter för mänskliga rättigheter måste kunna offentliggöras, inklusive ISPs bedömningar för rättighetshavarna. Representanter för partiernas ställningstaganden i Exportkontrollrådet ska vara offentliga för att möjliggöra ansvarsutkrävande av de olika partierna.

UD2015/01023/NIS

Grunderna i FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter handlar om att rättig-hetsbärare ska kunna ställa ansvariga makthavare till ansvar. För att detta ska vara möjligt krävs öppenhet. Rätten till öppenhet och information är del av mänskliga rättigheter, så som anges i FN:s väg-ledande principer; “transparency and accountability to individuals or groups who may be impacted and to other relevant stakeholders, including investors.” I regeringens handlingsplan för företag och mänskliga rättigheter är öppenhet och möjlighet att få sin sak prövad ett fundament.

Kexutredningen har sett över hur öppenheten och ansvarsutkrävandet i vapenexporten kan öka, och förslagen på åtgärder välkomnas av Concord Sverige. Åtgärder föreslås som tar steg mot ökad trans-parens, bland annat i Exportkontrollrådet. Men rådets ledamöter ska enligt förslaget själva avgöra vilka av sina ställningstaganden som ska göras offentliga och inte. Åtgärderna är inte tillräckliga för att säkra demokratisk insyn och ansvarsutkrävande. Normen när det gäller efterlevande av FNs vägledande principer är att företagens prövningsprocesser när det gäller sociala, miljömässiga och effekter på mänskliga rättigheter ska vara tillgängliga för de rättighetsbärare som berörs. Detta saknas i utredningens förslag.

Exportkontrollföreningen

Fler ärenden ska lyftas från ISP till EKR och regeringen: Utredningen föreslår att fler ärenden som är komplicerade ur riktlinjesynpunkt ska lyftas från ISP till EKR och Regeringen. En direkt konsekvens av detta är att ledtiderna till beslut ökar vilket kan innebära en konkurrensnackdel för försvarsindustrin.

Utredningen föreslår också en ökad transparens, vilken i kombination med att fler ärenden lyfts från ISP till EKR och vidare till regeringen, medför ökade krav på hantering av sekretess. Prövning om tillstånd för försäljning av krigsmateriel sker typiskt under pågående upphandling varpå delar av uppgifter är föremål för kommersiell sekretess. Om uppgifter skulle röjas under pågående upphandling riskerar företaget att lida stor skada i konkurrenshänseende i förhållande till konkurrerande företag. Prövning om tillstånd för försäljning av krigsmateriel innefattar inte sällan det tilltänkta mottagarlandets försvarssekretess. Om denna inte upprätthålls riskerar mottagarlandet att lida direkt säkerhetsmässig skada vilket i slutändan också leder till minskat förtroendet för Sverige och dess försvarsindustri. Exportkontrollföreningen vill understryka vikten av att sekretessen upprätthålls.

Vidare vill Exportkontrollföreningen lyfta risken att ökad transparens i kombination med att fler ärenden lyfts till Regeringen kan innebära att processen blir politiserad. Detta skulle i slutändan kunna leda till att beslut i likvärdiga ärenden får olika bedömning. Det är enligt Exportkontrollföreningen av största vikt att prövningen av krigsmaterielexport även fortsättningsvis görs på säkerhetsförsvars och utrikespolitiska grundvalar utan hänsyn till svensk inrikespolitik.

FLIR systems

Sveriges långa historia av öppenhet och transparens i offentlig maktutövning är viktig men måste balanseras mot krav på kommersiell-, försvars- och utrikessekretess. Det är också av godo om kunskapen om exportkontrollregelverket avseende krigsmateriel ökar hos såväl allmänheten som hos parlamentariker. Vi ser dock en risk att en ökande exponering mot allmänhet och media skapar en kortsiktighet och oförutsägbarhet i besluten som är till men för den långsiktiga industri- och affärsutvecklingen.

UD2015/01023/NIS

Politiskt ansvarsutkrävande: Utredningen anför att fler ärenden än idag bör överföras från ISP till regeringen. Med tanke på de långa affärscykler som försvarsaffärer berörs av är industrin beroende av långsiktighet, effektivitet och förutsägbarhet i tillståndsgivningen. Om fler beslut tillställs regeringen, särskilt i en tänkbar framtid med svaga minoritetsregeringar, riskerar besluten att dels fördröjas på grund av politisk obeslutsamhet, dels att bli mer oförutsägbara och beroende av den dagsaktuella politiken och bli bytesobjekt mellan koalitionspartier.

Vi upplever idag ISP som en mycket väl fungerande myndighet i jämförelse med utländska, mer politiserade myndigheter. Att begränsa deras beslutsrätt innebär en signifikant ökad risk för oförutsägbarhet i både svarstid och beslut.

Ökad öppenhet och transparens gentemot riksdagen: Om förhandsbesked (eller som föreslaget benämnes preliminär bedömning) skall redovisas till riksdagen tillstyrker vi utredningens förslag att denna redovisning skall begränsas till Utrikesnämnden då denna utöver utrikes- och försvarssekretess även kan åberopa kommersiell sekretess genom att nämndens ordförande kan belägga nämndens ledamöter med ovillkorlig tystnadsplikt. Övrig redovisning som kan tänkas ske gentemot riksdagen måste ske på en så övergripande nivå att enskilda affärer eller företag inte kan utpekas.

Försvarexportmyndigheten (FXM)

FXM välkomnar en ökad transparens, inte minst för att komma tillrätta med bilden av försvarexport som något i grunden omoraliskt och förbjudet när det tvärtom rätt hanterat kan bidra till säkerhet, samarbete och utveckling. Vi anser generellt att en ökad transparens är möjlig och vore till fördel, inte minst vad gäller motiv- och konsekvensresonemang bakom beviljad export.

FXM understryker samtidigt vikten av att skyddet av den information som är sekretessbelagd utifrån utrikes-, försvars- eller kommersiella skäl i ärenden om export av krigsmateriel alltså säkerställs där detta är nödvändigt.

Försvarsmakten

Kapitel 17, Ökad öppenhet och transparens: Försvarsmakten delar kommitténs uppfattning och förslag till ökad öppenhet och mer detaljerad information men vill också framhålla vikten av att samtidigt kunna skydda information med försvars- och utrikessekretess.

Försvarets materielverk

Öppenhet och transparens: Kommittén föreslår flera olika åtgärder som var för sig syftar till att öka öppenheten och transparensen kring exportkontrollen av krigsmateriel. Bland annat föreslås att de så kallade förhandsbeskeden ska benämnas preliminär bedömning och att dessa ska redovisas till riksdagen samt att riksdagen bör informeras om den rekommendation som Exportkontrollrådet lämnat.

FMV är i sak positiv till föresatsen att öka öppenheten och transparensen kring exportkontrollsystemet samt de därigenom förbättrade möjligheterna till politiskt ansvarsutkrävande. FMV menar dock att den ökade öppenheten och transparensen måste utformas på ett sådant sätt att skyddet för sekretessbelagda uppgifter fullt ut kan garanteras.

Kommittén föreslår att de preliminära bedömningarna bör redovisas till riksdagen. FMV instämmer i kommitténs bedömning att sekretesshänsyn omöjliggör en fullständig redovisning av de preliminära bedömningarna till

UD2015/01023/NIS

riksdagen i sin helhet. Vidare anser FMV att endast Utrikesnämnden kan komma ifråga för redovisning av de preliminära bedömningarna eftersom nämnden är den enda del av riksdagen där såväl försvars- och utrikessekretess som kommersiell sekretess kan åberopas.

Försvarets forskningsinstitut

FOI välkomnar utredningens förslag till ökad transparens i exportkontrollprocessen samt förbättrad vägledning genom tydligare riktlinjer och publicering av fallstudier. Det är främst förslag som rör tekniskt bistånd som kan komma att påverka FOI:s verksamhet. Flera av förslagen innebär en ambitionshöjning i det svenska exportkontrollsystemet, vilket bl.a. kan medföra ökade administrativa merkostnader. Förslagen måste därför värderas i ett helhetsperspektiv.

Att krigsmateriellagen uppdateras och skrivs om med avsikten att bli mer transparent välkomnas. Det är positivt om kontrollen av tekniskt bistånd formuleras på ett mer koherent sätt än tidigare. En utvidgad öppen rapportering av fallstudier är positivt och skulle ge vägledning till FOI:s eget agerande rörande internationellt samarbete med utomeuropeiska partners. En utvidgad öppen rapportering av fallstudier är positivt och skulle ge vägledning till FOI:s eget agerande rörande internationellt samarbete med utomeuropeiska partners.

FOI kan konstatera att införandet av efterkontroll kan påverka FOI om bedömningen görs att tekniskt kunnande särskilt behöver skyddas på detta sätt. Förslaget öppnar för att inspektioner ska kunna ske på plats hos en internationell samarbetspartner, vilket bör värderas i ett helhetsperspektiv, särskilt vad gäller länder som Sverige har slutit internationella överenskommelser med inom försvarsmaterielområdet.

GKN Aerospace

Kraven på ökad transparens och tydligare redovisning välkomnas men bör i ökad grad anpassas så att inte olika former av sekretess äventyras. Framförallt berör detta förslaget att begreppet förhandsbesked ska ersättas med preliminära bedömningar. Förhandsbesked kan idag ses som ett godkännande av att export kommer kunna ske. Att ersätta detta med preliminära bedömningar som ska gå via EKR kan både påverka företagets förmåga att ingå nya affärer men även få en stark inverkan på kommersiell sekretess.

IF Metall

Ökad öppenhet och transparens kan få stora konsekvenser: IF Metall ser inte något behov av att tydliggöra regeringens politiska ansvar eftersom det redan finns en tydlig roll- och ansvarsfördelningen mellan ISP, EKR och regeringen. ISP bör även i framtiden pröva varje ärende och vid behov stämma av med regeringen och EKR. Regeringen har redan möjlighet att pröva prejudicerande ärenden och ärenden av särskild vikt samt kan besluta att vissa ärenden alltid ska överlämnas till regeringen.

IF Metall befarar att en ökad öppenhet och transparens kring exportkontrollen kan leda till att svensk försvarsmateriel blir mindre intressant då upphandlingar, som regel, är omgärdade av omfattande sekretess. Det finns redan en noggrann demokratisk kontroll på plats, genom regering och riksdag, som hanterar svåra politiska frågor och behovet av sekretess på ett bra sätt.

IF Metall förordar att efterkontroller ska genomföras löpande så att det inte finns någon tvekan att försvarsmateriel och viktig teknologi inte sprids till

UD2015/01023/NIS

obehöriga. Det är helt avgörande för trovärdigheten och legitimiteten för exportkontrollen och försvarsindustrin att svensk krigsmateriel, som har sålts till andra länder, inte hamnat i orätta händer.

IF Metall anser att det vore olyckligt att luckra upp ett välfungerande och restriktivt kontrollsystem eftersom det sannolikt skapar fler problem än det löser.

Inspektionen för strategiska produkter

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

Ökad öppenhet och transparens samt efterkontroll (kap. 17): Att öka öppenheten och transparensen kring krigsmaterielexporten är en god intention. På många sätt är det också möjligt att göra detta. Så har också skett – som kommittén har angett (s. 403) – genom att informationen i regeringens årliga skrivelse till riksdagen succesivt har ökat sedan den första skrivelsen överlämnades 1985.

Avsnitt 17.2 Politisk ansvarsutkrävande (s. 400–402)

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

På s. 401 uttalar kommittén följande.

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

På s. 402 uttalar kommittén följande.

”Kommittén anser det angeläget att säkerställa att ärenden som är av principiell

betydelse eller av större vikt överlämnas till regeringen för beslut då de fastslagda principerna och kriterierna i exportkontrollregelverket, i första hand riktlinjerna, inte ger tillräcklig vägledning i alla situationer.”

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

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

På s. 402 uttalar kommittén följande.

”Ytterligare ett skäl till att fler ärenden bör överlämnas till regeringen är att säkerställa att regeringen uppfyller sitt ansvar att hålla Utrikesnämnden underrättad i viktiga utrikespolitiska frågor. Sedan ISP inrättades har fram till 2003 åtminstone åtta exportkontrollärenden behandlats i Utrikesnämnden. Efter

UD2015/01023/NIS

2003 har emellertid inga ärenden, såvitt kommittén fått kännedom om, behandlats i nämnden.”

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

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

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

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

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

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

”Ett transparensproblem inom den svenska exportkontrollen är att avslag inte redovisas fullt ut. Som anförts omfattar den svenska exportkontrollen en produkts hela livscykel. Vidare förekommer en kontinuerlig kontakt mellan ISP och försvarsindustrin. Dessa omständigheter medför att antalet officiella avslag är begränsade eftersom många av de ansökningar som skulle medfört avslag inte förs fram till formella beslut. En redovisning som även beskriver detta förhållande är önskvärd.”

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

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

Avsnitt 17.4.2 Månatlig redovisning av beviljade tillstånd

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

ISP vill flagga för att det inte bör finnas alltför stora förhoppningar om att de produkter som omfattas av tillståndet samt försäljningsvärde kommer att kunna anges. I stället kommer huvudregeln (i kanske 95 procent av fallen) att vara att uppgifterna omfattas av kommersiell sekretess eller av utrikessekretess och endast i undantagsfall kommer dessa att kunna redovisas. ISP vill också särskilt anföra att detta förslag kommer att vara mycket arbetskrävande för myndigheten och kräva att extra resurser tilldelas myndigheten. Frågan kan därför ställas om nyttan med den föreslagna åtgärden möjligen inte uppvägs av det arbete som kommer att krävas för att ta fram detta underlag. ISP avstyrker därför kommitténs förslag i denna del.

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

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

Avsnitt 17.5.1 Redovisning av information som omfattas av sekretess

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

Avsnitt 17.6 Ökad öppenhet och transparens i Exportkontrollrådet (EKR)

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

Avsnitt 17.7 Efterkontroll

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

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

Inom ramen för internationell samverkan under hösten 2015 har ISP fått vetskap om att Schweiz under 2012 införde ett system avseende efterkontroll. Systemet innebär att Schweiz gör en riskanalys för att välja ut vilka mottagarländer och vilken krigsmateriel som kontrollen bör omfatta. Systemet

UD2015/01023/NIS

innebär vidare en omfattande diplomatisk notväxling med aktuella mottagarländer. Varje år genomför Schweiz ca 5–10 efterkontroller.

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

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

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

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

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

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

Det statsrättsliga förhållandet mellan riksdagen och regeringen regleras och bör enligt ISP även framöver regleras i regeringsformen, inte i lag. Detta är ett grundläggande förhållande i vår demokratiska rättsordning och det bör enligt ISP:s bedömning förbli på det sättet.

Kommittén har inte gjort någon utredning av eller analyserat om det i andra lagar finns liknande krav som riksdagen ålägger regeringen. Remisstiden är inte tillräckligt omfattande för att ISP på egen hand ska hinna göra någon sådan utredning eller analys men för det fall Regeringskansliet (UD) i sin beredning av lagstiftningsärendet i en ytterligare utredning och analys kommer fram till att det i andra lagstiftningar inte finns liknande krav är detta ett skäl för att det inte heller bör införas i den föreslagna nya lagen.

Kommittén har inte analyserat om det finns ett behov av en sådan reglering. Ett sådant behov skulle möjligen ha kunnat föreligga om det t.ex. vore på det sättet att regeringen under något enstaka år sedan 1985 inte hade lämnat in en skrivelse till riksdagen. Regeringen har dock varje år sedan 1985 lämnat in sådana skrivelser och regeringen tycks därför i det avseendet ha infriat vad den utlovade i prop. 1984/85:82, nämligen att varje år till riksdagen lämna en redogörelse, enligt följande.

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

I samband med ISP:s inrättande kunde det ha funnits skäl för regeringen att överväga om den skulle avbryta det årliga överlämnandet av skrivelser till riksdagen. Regeringen uttalade emellertid i den proposition som föreslog ISP:s inrättande att den ”avser att också i fortsättningen lämna riksdagen årliga skrivelser av detta slag” (prop. 1995/96:31 s. 36). Efter ISP:s inrättande har regeringen, oavsett politisk färg, fortsatt att årligen överlämna sådana skrivelser till riksdagen.

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

Ett fjärde skäl för att avstyrka betänkandets förslag är att skrivelsen inte endast rör det föregående årets exportkontrollpolitik rörande krigsmateriel, utan att halva innehållet i skrivelsen rör det föregående årets exportkontrollpolitik rörande produkter med dubbla användningsområden (PDA). För det fall

betänkandets förslag till lagstiftning i denna del skulle genomföras och för det fall riksdagen är intresserad av att framöver erhålla information om det föregående årets exportkontrollpolitik rörande PDA bör i konsekvensens namn en liknande bestämmelse i så fall införas i PDA-lagstiftningen. Om så inte sker kan regeringen rätteligen hävda att skrivelsen inte behöver ha med en redogörelse för det föregående årets exportkontrollpolitik rörande PDA, eftersom något sådant lagkrav inte finns.

Ett femte skäl för att avstyrka hör delvis samman med den föregående punkten och rör det faktum att regeringen i dag, utöver de informationskrav som finns i regeringsformen (se t.ex. 9 kap. 2, 10 och 11 §§, 10 kap. 1, 3, 10 och 11 §§), på frivillig väg genom t.ex. skrivelser informerar riksdagen inom en mängd olika politikområden. Inom politikområden som delvis berör utrikespolitiken kan t.ex. nämnas skrivelser med några års mellanrum om PGU och om mänskliga rättigheter. För det fall betänkandets förslag i denna del genomförs och om riksdagen även fortsättningsvis vill erhålla information från regeringen inom olika politikområden kan det i konsekvensens och enhetlighetens namn ifrågasättas om inte särskilda lagar bör införas för att införa lagkrav som innebär att regeringen i olika avseenden ska informera riksdagen.

För det fall regeringen – trots ISP:s avstyrkande – avser att föreslå kommitténs lagförslag eller ett lagförslag som motsvarar kommitténs förslag till riksdagen är ISP av uppfattningen att förslaget bör omarbetas i grunden. Ordalydelsen av förslaget ger vid handen att riksdagen i sin helhet ska erhålla informationen, dvs. inte utrikesutskottet eller utrikesnämnden. När det gäller frågan vilken information som regeringen ska lämna till riksdagen anför kommittén på s. 434 följande. ”I detta ligger att riksdagen ska få information om bl.a. den krigsmaterielexport som förekommit. Såväl de beslut som kan offentliggöras som de beslut som av olika skäl är sekretessbelagda – bl.a. de s.k. förhandsbeskeden (som kommittén föreslår ska benämnas preliminära bedömningar).” Därefter anger kommittén att bl.a. detta utgör ”en kodifiering i lag av gällande ordning”. Det är inte korrekt. I de skrivelser som lämnas till riksdagen ingår inte någon sekretessbelagd information.

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

Olof Palmes internationella centrum

Öppenhet och transparens: Även om utredningen understryker att dessa avvägningar är av politisk karaktär så är förslagen till ökad insyn fortsatt begränsade. Om ISP ska ha mandat att göra avvägningar av skälen för vapenexport bör regeringens politiska ansvar för besluten tydliggöras mer än vad utredningen föreslår. Positivt är dock att ett något förstärkt ansvar för regering att redovisa gentemot riksdagen föreslås (s.399, SOU 2015:72). Denna transparens välkomnas men borde förstärkas ytterligare. Utredningen nämner som möjligt förslag att så kallade ”hearings” av statsråd samt ISPs generaldirektör kan arrangeras i riksdagen för vissa prejudicerande ärenden (s.408, SOU 2015:72). Palmecentret är mycket positivt till ett sådant förslag och förespråkar att en sådan förändring bör implementeras skyndsamt. En ytterligare förändring för ökad transparens vore att tydliggöra förutsättningarna för när ISP förväntas kontakta Exportkontrollrådet (EKR) och att riksdagen även väljer att dessa samråd i större utsträckning än idag sker utan sekretessbeläggning.

UD2015/01023/NIS

Vi vill att också regeringen tar initiativ till större öppenhet och transparens vad gäller Exportkontrollrådets behandling av exportlicenser genom att riksdagen tydligare informeras. Utan sådana regelskärpningar kommer svensk vapenexport inte nå trovärdighet vad gäller möjligheten att kunna garantera att svenska vapen inte hamnar i förtryckande regimers händer.

Parlamentarikerforum

Mänsklig säkerhet och utveckling är sammanlänkade processer. Små- och lätta vapen kan anses vara dagens massförstörelsevapen, då det är den vapenkategori som vållar flest dödsoffer, ca 508 000 per år¹. Vid sidan av det mänskliga lidandet, så har våldet även omfattande ekonomiska och sociala konsekvenser vilket innebär ett hinder för länders utveckling. Baserat på detta välkomnar Parlamentarikerforum kommitténs förslag att fördjupa redovisningen avseende svensk export av små- och lätta vapen. Det är vitalt både för ökad transparens och för efterlevnad av Politik för Global Utveckling (PGU), som beslutats av en enig riksdag, och som förespråkar samstämmighet mellan olika politikområden. Genom transparens kring svensk vapenexport i detta avseende finns större förutsättningar att undvika och förebygga potentiella målkonflikter mellan handelspolitik och utrikespolitik. Vad gäller arbetet att fördjupa redovisningen rekommenderar vi att i största möjliga utsträckning utnyttja internationella erfarenheter av existerande metoder och ramverk. Förutom Schweiz, som nämns av kommittén som ett föregångsland, finns exempelvis relevanta erfarenheter inom FN-systemet gällande sex länder i Västra Balkan.

Parlamentarikerforum uppskattar ambitionen hos kommittén att öka transparens och öppenhet kring krigsmaterialexporten (avsnitt 17). Baserat på vår internationella parlamentariska erfarenhet, anser vi att en transparent och inkluderande process är en förutsättning för att nå förankring av och politiskt ansvarsutkrävande kring denna typ av handel med globala, säkerhetspolitiska och humanitära konsekvenser. Parlamentarikerforum anser dock att kommitténs förslag för att öka öppenhet och transparens är otillräckligt. Vi föreslår att Exportkontrollrådets (EKR:s) funktion som parlamentarisk kontroll stärks både gentemot Sveriges riksdag och allmänheten samt att hänvisning till sekretess nyanseras och omprövas.

Skälet för sekretess är oftast att inte röja företagshemligheter eller utrikessekretessens värnande om relation till andra länder. Utvecklingsteknologins utveckling under senare år har emellertid gjort denna typ av traditionell sekretess relativt överspelad. Huvuddelen av den känsliga informationen finns, eller kommer så småningom att finnas, i öppna källor. Detta gör att fördelarna med den traditionellt strikta sekretessen inte längre kan anses uppväga nackdelarna i form av försvagad parlamentarisk översyn.

Vid tillfällen då det föreligger sekretess kan också alternativa kommunikationssätt övervägas. En möjlig konsekvens av detta skulle kunna vara att parlamentariker och relevanta civilsamhällesrepresentanter ges möjlighet till olika grad av insyn och konsultation baserat på omständigheterna kring det specifika ärendet. Detta kan bidra till mer solid genomlysning och förankring av ärendet.

Erfarenheter från svensk vapenexport har visat att det inte sällan kan handla om grannliga politiska överväganden i enskilda ärenden. I dessa är det av stor betydelse att exportkontrollrådets ledamöter har möjligheter att inhämta alternativ information från andra källor - forskarvärlden, civila samhället eller parlamentariker i berörda länder etc. – och diskutera enskilda ärenden i sina

UD2015/01023/NIS

partigrupper eller riksdagens fackutskott samt i svåra fall också kunna föra upp vissa principiella frågor till parlamentarisk debatt.

Saab

2.1 EN FÖRUTSÄGBAR TILLSTÅNDSPRÖVNING: Saabs bedömning: Saab anser att tillståndsprövningen bör präglas av tydlighet, objektivitet och långsiktighet och anser därför att prövningen fortsatt görs på samma sätt som idag av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) med stöd av Exportkontrollrådet (EKR). Saab förordar att utredningens förslag om ökad transparens och skärpta sanktioner i allt väsentligt genomförs men anser att sekretessbehovet behöver belysas bättre.

Skälen för Saabs bedömning: Utredningens ambition att tillståndsgivningen skall politiseras genom att många ärenden, på ej redovisade grunder, skall överlämnas till regeringen gör processen subjektiv och oförutsägbar. ISP:s roll och regeringsbeslutens prejudicerande kraft är inte definierade i förslagen. Ambitionen att nå bred parlamentarisk förankring genom EKR tycks tonas ner till förmån för betoning av riksdagens efterhandskontroll genom ansvarsutkrävande gentemot regeringen. Tillståndsprocessen behöver enligt Saab präglas av tydlighet, objektivitet och långsiktighet genom en, så långt det är möjligt, enhetlig och konsekvent myndighetstillämpning av gällande regler.

En ny ordning ökar sannolikt beslutstiderna. Saab menar därför att dagens ansvarsfördelning där ISP, med stöd av EKR, fattar beslut i de flesta ärenden och till regeringen lyfter vissa ärenden av praxisbildande karaktär är både tydligare och effektivare än det som utredningen föreslår.

Genom EKR finns redan möjligheter för partierna att utöva inflytande på beslut. De negativa konsekvenser som följer av en ny ordning vägs knappast upp av de fördelar som lyfts fram, särskilt som utredningen även lämnar förslag om ökad transparens och skärpta sanktioner. Saab förordar att de senare förslagen i allt väsentligt genomförs. Tillståndsprocessen bör dock bygga vidare på nuvarande struktur med självständiga beslut av en oberoende myndighet som inhämtar stöd från EKR och från praxis bildning.

Förhandsbesked: Utredningen föreslår att förfarandet med förhandsbesked ska föras in direkt i lagstiftningen och redovisas till riksdagen. Saab menar att dagens system fungerar väl. Det bygger på tidiga kontakter mellan försvarsindustrin och ISP. Dessa kontakter är viktiga eftersom de gör det möjligt att tidigt avbryta en marknadsföringsprocess, där myndigheten, efter rådgivning från EKR indikerar svårigheter för godkännande. Det ger också myndigheten en detaljerad insikt i företagets affärsplan. Om information om den möjliga affären kommer ut i ett tidigt skede är risken stor för kurspåverkan samt försämrad konkurrenssituation då det drar konkurrenternas ögon mot Saabs säljambitioner. Dagens system kombinerar därför behovet av tidig inriktning från myndigheterna, baserad på politisk förankring, med bolagets börskrav och kundernas krav på upphandlingssekretess.

Utredningens förslag till ny ordning riskerar att bli kontraproduktivt då industrin av sekretesskäl många gånger kommer att behöva avvakta med ansökan om preliminär bedömning. Resultatet kan därmed bli mindre insyn än vad utredningen avsett.

Transparens: Såvitt avser förslaget om ökad transparens vill Saab framhålla följande. Det är av största vikt att såväl affärssekretessen som kundlandets behov av försvarssekretess även fortsättningsvis respekteras och att spridningen begränsas till en snäv och tydligt definierad krets. I Sverige finns endast ett fåtal

UD2015/01023/NIS

större företag som tillverkar eller säljer försvarsmateriel och bland dessa är det ännu färre som har konkurrerande produkter. Mot denna bakgrund är det viktigt att information såsom exempelvis statistik och andra typer av uppgifter som lämnas i regeringsskrivelserna och andra offentliga dokument är utformad så att den inte röjer sekretessbelagda uppgifter för enskilda företag och kunder.

När det i övrigt gäller utredningens förslag om regeringens information till riksdagen anser Saab att frågan är behäftad med omfattande sekretessproblem vilket behöver beläggas bättre före beslut.

Socialdemokrater för tro och solidaritet

Offentlighet som huvudregel i Exportkontrollrådet: Utredningen har sett över hur öppenheten och ansvarsutkrävandet i krigsmaterielexporten kan öka. Åtgärder föreslås som tar steg mot ökad transparens, bland annat i Exportkontrollrådet. Men rådets ledamöter ska enligt förslaget själva avgöra vilka av sina ställningstaganden som ska göras offentliga och inte.

Ett reellt ansvarsutkrävande liksom en konstruktiv debatt kräver större öppenhet. Ett nödvändigt steg är, som huvudregel, att de ställningstaganden ledamöterna i Exportkontrollrådet gör ska vara offentliga. Sekretess ska inte tillämpas slentrianmässigt utan bara när det finns synnerligen starka skäl.

Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen

TRANSPARENS OCH ANSVARSUTKRÄVANDE: Kommittén har i slutbetänkandet sett över hur öppenheten och ansvarsutkrävandet i krigsmaterielexporten kan öka. Åtgärder föreslås som skulle innebära steg mot ökad transparens, bland annat i Exportkontrollrådet. Det är positivt att steg tas men åtgärderna är inte tillräckliga för att säkra demokratisk insyn och ansvarsutkrävande. Normen för efterlevande av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter är att företagens prövningsprocesser rörande sociala och miljömässiga effekter samt effekter på mänskliga rättigheter ska vara tillgängliga för de rättighetsbärare som berörs. Detta saknas i utredningens förslag.

Kommittén skriver att Exportkontrollrådets (EKR) syfte är att ge parlamentarisk kontroll och insyn i exportkontrollen. Det nuvarande systemet fungerar dock inte på ett sådant sätt att EKR kan fylla denna funktion. Systemet lider av en omfattande brist på transparens och möjligheter till ansvarsutkrävande. Ledamöterna i rådet får inte diskutera sina ställningstaganden med någon, inte ens med sin partiledare. Det har också varit högst oklart på vilket mandat och med vilken uppgift ledamöterna sitter i rådet. Några ledamöter har sett sig som objektiva uttolkare av regelverket och inte som representanter för sitt partis politik, även då dessa valts in i riksdagen på just denna politik och så tilldelats sitt mandat. Kommittén konstaterar: ”Även om ledamöterna sitter i EKR i sin personliga egenskap så torde grundtanken med denna fördelning vara att ledamöterna, utifrån exportkontrollregelverket, bidrar med respektive partis syn på hur de olika politikområdena bör balanseras emot varandra” (SOU 2015:72, s. 411). Det är bra att kommittén tydliggör att EKR:s ledamöter är där för att göra politiska bedömningar, men kommitténs konstaterande följs inte av några konkreta förslag i denna riktning

Idag nominerar partierna två personer per plats i rådet som sedan utses av regeringen. Att regeringen utsett ledamöterna har varit en bidragande orsak till bilden av att ledamöterna inte ska tolka regelverket utifrån sitt partis politik.

UD2015/01023/NIS

Varför det är regeringen som utser ledamöterna motiveras inte i kommitténs förslag och det är svårt att förstå vilken funktion detta upplägg fyller. Det är dock tydligt att systemet bidrar till att bryta den demokratiska kedjan mellan väljare och ledamot i utredningen.

Kommittén har även behandlat hur transparensen för EKR kan öka. Det är orimligt att EKR:s beslut idag inte är öppna åtminstone i efterhand, när affärer är avgjorda. Kommittén föreslår att ledamöterna i rådet, i de fall det är möjligt, ska få berätta om det egna ställningstagandet i olika affärer. Det är oförståeligt varför öppenhetsåtgärderna stannar här. Om det är formellt möjligt i relation till sekretessbestämmelser att berätta om sina egna ställningstaganden borde det rimligtvis gå att berätta om andras. Vi ställer oss dock frågande till i vilken utsträckning det kommer vara möjligt att under dagens sekretessbestämmelser överhuvudtaget berätta om ställningstaganden. Utredningens rapport innehåller inte någon genomgång av detta eller förslag till minskad sekretess till förmån för ökat transparens och insyn. Om EKR behålls i ett nytt regelverk och system för implementering krävs ökad transparens och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande för att systemet ska ha legitimitet och för att EKR ska kunna anses ge parlamentarisk insyn.

Grunderna i FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter handlar om att rättighetsbärare ska kunna ställa ansvariga makthavare till ansvar. För att detta ska vara möjligt krävs öppenhet. Rätten till öppenhet och information är del av mänskliga rättigheter, så som anges i FN:s vägledande principer; "transparency and accountability to individuals or groups who may be impacted and to other relevant stakeholders, including investors." I regeringens handlingsplan för företag och mänskliga rättigheter är öppenhet och möjlighet att få sin sak prövad ett fundament. Dessa riktlinjer och målsättningar reflekteras varken i dagens regelverk och system för krigsmaterielexportkontroll, eller i SOU 2015:72.

Kommittén framför att regeringens ansvar för krigsmaterielexporten ska tydliggöras, men detta framstår snarare som en önskan än ett förslag till vilka konkreta åtgärder har kopplats. Vi som följer krigsmaterielexporten och tillhörande debatt kan konstatera att en förändring skett på senare tid vilken snarare inneburit en utveckling i motsatt riktning; att det numera är myndigheten ISP som släpper statistiken för föregående års krigsmaterielexport, kring vilket den offentliga debatten sedan förs. Regeringens skrivelse kommer först några veckor senare, följd av riksdagsdebatt. Detta innebär ett försvagat fokus på regeringen som ansvarig för exporten och det finns även andra nackdelar med detta förfarande, till exempel att ISP:s statistik inte på samma sätt som skrivelsen redogör för själva krigsmaterielpolitiken.

Utredningen skriver: "Vad beträffar riksdagens behandling av regeringens skrivelse avseende exportkontrollen kan konstateras att denna behandling kan bli mer genomgripande än vad som är fallet" (SOU 2015:72, del 1, s. 408) och föreslår att skrivelsen diskuteras mer omfattande i riksdagen till exempel genom hearings där statsråd, EKR-ledamöter och försvarsmyndigheter som Försvarsmakten, FOI och FXM kan delta. Även krigsmaterielindustrin och civilsamhällesorganisationer kan enligt kommittén delta. Vi välkomnar detta förslag och instämmer i att detta slags hearings skulle lägga en bättre grund för offentlig debatt, vilket i sig kan öka transparens och insyn. Detta förutsätter dock att flera skilda perspektiv får utrymme, i likvärdig utsträckning. Deltagande från myndigheter som ser till Sveriges intressen vad gäller materielförsörjning och militärt försvar bör självklart kompletteras med deltagande från de utförarmyndigheter som implementerar Sveriges målsättningar för att främja

UD2015/01023/NIS

mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, demokrati och utveckling. Sida och Folke Bernadotteakademien (FBA) har stor kompetens och uppdrag att genomföra Sveriges politik på dessa områden.

Förslag för ökad transparens och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande

För att undvika missförstånd kring i vilken kapacitet EKR:s ledamöter sitter i rådet, bör partierna själva utse sina ledamöter. För att säkerställa jämn könsbalans i rådet kan partierna föreslå varannan kvinna och varannan man till sina platser i rådet. Även med detta system skulle en sekretessprövning av ledamöterna kunna ske såsom idag.

För att partilinjerna ska kunna representeras måste ledamöterna få berätta för sin partiledare om de beslut som tas i EKR och diskutera vilka överväganden som speglar partilinjerna i varje enskilt fall.

Hur EKR:s ledamöter röstat i de frågor som tagits upp i rådet måste vara offentliga i största möjliga utsträckning. Det borde vara möjligt att i efterhand redovisa ställningstaganden från samtliga ledamöter. Redovisningen bör i största möjliga mån ske innan ledamöternas uppdrag i EKR löper ut.

I det fall att ovanstående förslag inte anses acceptabla, bör det övervägas huruvida ett system med ett råd som i efterhand granskar den faktiska exporten skulle fylla en större demokratisk funktion.

Underlag kring processer och bedömningar av effekter för mänskliga rättigheter måste kunna offentliggöras, inklusive ISP:s bedömningar för rättighetshavarna. Transparens i tillståndsbedömningen och att alla tillståndsunderlag motiveras krävs även för att säkra att näringspolitiska skäl inte i praktiken påverkar tillståndsprövningen.

Regeringens ansvar för krigsmaterielexporten bör tydliggöras genom att regeringen släpper föregående års statistik, inte myndigheten.

Förslaget om hearings bör genomföras, med brett deltagande inbegripet civilsamhällesorganisationer och utförarmyndigheter som arbetar med att främja mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, demokrati och utveckling

Svenska kyrkan

Kommitténs förslag till ökad öppenhet och transparens: Svenska kyrkan anser att kommitténs förslag för att öka öppenhet och transparens är otillräckligt och föreslår att Exportkontrollrådets (EKR) funktion som parlamentarisk kontroll stärks. Såväl EKR:s som övriga processer inom tillståndsprövningen bör bli mer transparenta gentemot både Sveriges riksdag och allmänheten, bl.a. genom att alternativa kommunikationssätt när det föreligger sekretess i olika grad utvecklas. Detta skulle kunna få som resultat att exempelvis riksdagens ledamöter och olika civilsamhällesrepresentanter ges möjlighet till olika grader av insyn och konsultation på ett differentierat sätt och beroende på respektive tillståndsprövnings specifika skäl till sekretess. Transparenta processer är av stor betydelse både i samband med de avgörande helhetsbedömningarna och i samband med förhandsbesked.

Regeringsskrivelsen avseende strategisk exportkontroll: Svenska kyrkan välkomnar förslaget att inkludera information om slutanvändare. Svenska kyrkan ser dock behovet av ytterligare åtgärder för att öka möjligheterna till ansvarsutkrävande av stater samt för att minimera risken att vapen hamnar i orätta händer i strid med avtal och mänskliga rättigheter. En sådan risk är att slutanvändare kan vara icke-statliga aktörer som har en faktisk relation till statsaktörer. Svenska kyrkan föreslår därför att uppföljning och rapportering av

UD2015/01023/NIS

svensk krigsmaterielexport även ska inkludera ett explicit fokus på ytterligare en grupp: ”eller andra enheter med de facto relation till staten”.

Sveriges kristna råd

Kommitténs förslag till ökad öppenhet och transparens: Sveriges kristna råd anser att kommitténs förslag för att öka öppenhet och transparens är otillräckligt och föreslår att Exportkontrollrådets (EKR) funktion som parlamentarisk kontroll stärks. Såväl EKR:s som övriga processer inom tillståndsprövningen bör bli mer transparenta gentemot både Sveriges riksdag och allmänheten, bland annat genom att alternativa kommunikationssätt när det föreligger sekretess i olika grad utvecklas. Detta skulle kunna få som resultat att exempelvis riksdagens ledamöter och olika civilsamhällesrepresentanter ges möjlighet till olika grader av insyn och konsultation på ett differentierat sätt och beroende på respektive tillståndsprövnings specifika skäl till sekretess. Transparenta processer är av stor betydelse både i samband med de avgörande helhetsbedömningarna och i samband med preliminära besked. Det borde vara möjligt att i efterhand ta del av de analyser som gjorts inom EKR och de ställningstaganden som olika partiers företrädare formulerat.

Regeringsskrivelsen avseende strategisk exportkontroll: Sveriges kristna råd välkomnar förslaget att inkludera information om slutanvändare. Sveriges kristna råd ser dock behovet av ytterligare åtgärder för att öka möjligheterna till ansvarsutkrävande av stater samt för att minimera risken att vapen hamnar i orätta händer i strid med avtal och mänskliga rättigheter. En sådan risk är att slutanvändare kan vara icke-statliga aktörer som har en faktisk relation till statsaktörer. Sveriges kristna råd föreslår därför att uppföljning och rapportering av svensk krigsmateriel-export även ska inkludera ett explicit fokus på ytterligare en grupp: ”eller andra enheter med de facto relation till staten”.

Säkerhets- och försvarsföretagen

Öppenhet och transparens. Regeringens information till riksdagen, 1 kap. 1§ tredje stycket: Sedan 1986 informerar regeringen i en skrivelse riksdagen varje år om exporten av försvarsmateriel. Med tiden har redogörelserna blivit alltmer innehållsrika. Några bestämmelser i lag om detta finns inte. Kommittén föreslår nu en kodifiering av denna ordning. Enligt lagförslaget ska regeringen informera riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt lagen. Paragrafen innehåller inte närmare upplysning om detaljeringsgraden i informationen men i motivtexten föreslås en mer detaljerad information om de ansökningar om utförelsetillstånd som beviljats respektive avslagits.

Det föreslås vidare att information om antalet exporterade enheter skall lämnas så långt det är möjligt (s. 405). Kommittén anför att även om denna information inte kan synas vara nödvändig för att utvärdera det svenska exportregelverket, har informationen betydelse då den kan bidra till andra staters exportkontroll - bl.a. för att avgöra om export skulle kunna påverka den regionala stabiliteten negativt. SOFF avstyrker detta förslag. Skälet är att mottagarlandet av produkterna med största sannolikhet inte vill att information om dess militära kapacitet och förmågeutveckling blir internationellt allmängods. Kommittén säger sig vara medveten om sekretessproblematiken och menar att det med den mottagande staten bör klargöras huruvida det antal t.ex. robotar som införskaffats är en sekretessbelagd uppgift liksom att det bör tydliggöras vilken information av enskilda uppgifter eller kombination av uppgifter som medför att det föreligger sekretess. SOFF är tveksam till det lämpliga i att med den mottagande staten på detta sätt ”klargöra” och ”tydliggöra” på ett mer aktivt sätt än som sker för

UD2015/01023/NIS

närvarande. Ett ändrat förhållningssätt från svensk sida i dessa hänseenden kan leda till att upphandlingar från försvarsföretag i Sverige blir avsevärt mindre attraktiva än förut eftersom förutsättningarna att vidmakthålla försvarssekretess försämras. SOFF anser att en sådant förändrat förhållningssätt därför bör undvikas.

Enligt kommittén är information om ärenden i Exportkontrollrådet (EKR) nästan uteslutande belagd med sekretess (s. 410). Kommittén anser att detta medför svårigheter med öppenheten i EKR:s arbete gentemot allmänheten. Enligt kommittén skapar förslaget om att regeringen till riksdagen även ska redovisa såväl praxis som förhandsbesked (dvs. preliminära bedömningar) större transparens om EKR:s arbete. I ett föregående avsnitt (17.5.1) sägs dock att som huvudregel gäller sekretess i ärenden rörande förhandsbesked. Kommittén förordar därför att det utifrån sekretesskäl är bäst att informationen lämnas till Utrikesnämnden, där ovillkorlig tystnadsplikt kan påbjudas. Mot den här bakgrunden anser SOFF att det är svårt att förstå hur informationen om förhandsbeskeden kan medföra större transparens om EKR:s arbete gentemot allmänheten. Om syftet med förslaget snarare är att stärka den parlamentariska förankringen av de beslut som fattas av ledamöterna i EKR genom att även delge informationen till ledamöterna av Utrikesnämnden avstyrker SOFF inte detta förslag.

Kraven på ökad transparens och tydligare redovisning välkomnas men bör i ökad grad anpassas så att olika former av sekretess inte äventyras. Framförallt berör detta förslagen om hur förhandsbeskeden/preliminära bedömningar ska redovisas.

Transparency International

TI Sverige välkomnar den grundliga genomgång som utredningen gjort av regelverken för exportkontroll av krigsmateriel och deras tillämpning. TI Sverige fäster vikt vid att de regelverk och de processer som tillämpas för exportkontroll är så transparenta som möjligt. I detta ligger också att beslutsprocesserna ska vara enkla och tydliga i syfte att värna allmänhetens tillit till exportkontrollen och möjliggöra ansvarsutkrävande.

TI Sverige välkomnar utredningens förslag om mer utförlig information till riksdagen och allmänheten om exporten av krigsmateriel, t.ex. i form av mer fyllig information i den årliga skrivelsen till riksdagen och redovisning av förhandsbesked. Efterkontroller och fallstudier välkomnas också.

När det gäller beslutsfattandet ställer sig TI Sverige frågande till utredningens resonemang om regeringens roll. TI förordar snarare att beslutsprocesserna förtydligas genom förordningar och regleringsbrev och även förtydligande av Exportkontrollrådets (EKR) roll. Om ett ärende väl förankrats i EKR, bör det ju därmed också vara förankrat i regeringen (se sid 401). Som utredningen påpekar finns redan möjligheten att till regeringens prövning överlämna ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt.

5. En ny krigsmateriellag, exportkontrollregelverkets ramverk m.m.

BAE Systems

För att en lag ska kunna antas och sedan tillämpas ställs krav på att den ska var tydlig och begriplig. Även om kommittén framhåller att demokratikriteriet ska tillämpas genom användning av riktlinjerna och inte är del av normgivningen kommer detta kriterium att framgå direkt av lagtexten. Hägglunds finner då att samma krav måste ställas på begriplighet som gäller för lag i övrigt. Begreppet demokrati är svårdefinierat och för att företagen ska kunna planera sin verksamhetsinriktning och bedöma potentiella marknader måste det finnas en förutsägbarhet.

Innan förslaget antas bör därför en tydlig och uttömmande lista presenteras avseende vilka kriterier som är avgörande för vilka länder som kan anses uppfylla demokratikriteriet. Även om en lista skulle presenteras kommer det under en länge tid att råda osäkerhet om vilka länder som kan komma att anses ha sådana brister i sin demokratiska status att export inte kommer att tillåtas.

Praxisbildning på detta område kommer att ta tid och under denna tid kommer denna osäkerhetsfaktor att påverka företagen negativt. För att i någon mån komma till rätta med detta och för att öka förutsägbarheten bör exempel ges på vilka stater som idag inte kan anses uppfylla demokratikriteriet.

Concord

Myndigheter med relevant kompetens såsom Sida och Folke Bernadotteakademien konsulteras i samband med Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bedömningar och riskanalyser, i syfte att garantera att PGU:s två perspektiv efterlevs i praktiken.

Som ett led i arbetet med målkonflikter behöver effekter av Sveriges politik ses över genom att det genomförs konsekvensanalyser för att identifiera och hantera mål- och intressekonflikter. Det är viktigt att analysera de möjliga effekterna av ett beslut innan det fattas, för att kunna ta hänsyn till målkonflikter eller förutsedda negativa konsekvenser redan då. Men ibland kan politiska beslut få oförutsedda konsekvenser. Då är det viktigt att det finns ett system för att rätta till beslut som får negativa konsekvenser för hållbar utveckling och mänskliga rättigheter i låg- och medelinkomstländer. För arbetet med att analysera effekter krävs gedigen kunskap om utvecklingsfrågor och om rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv.

För att kunna säkerställa att adekvata bedömningar och riskanalyser kan göras utifrån kriterier i regelverket om mänskliga rättigheter, demokrati, väpnad konflikt och utveckling, krävs uppdaterat och kvalitativt underlag. Det är rimligt att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) inhämtar information från de myndigheter som har denna kompetens - Sida och Folke Bernadotteakademien (FBA) - samt säkerställer att ISP även har egen kompetens inom dessa områden. I dagsläget är dessa myndigheter inte delaktiga i analysen, medan t.ex. Forsvarsmakten, Forsvarets Materielverk (FMV), Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) och Forsvarsexportmyndigheten (FXM) är delaktiga i att ge underlag om de försvars- och säkerhetspolitiska skälen till export. Denna obalans måste rättas till i ett kommande nytt regelverk och system för implementering.

UD2015/01023/NIS

Exportkontrollföreningen

Struktur och utformning av nya riktlinjer: Betänkandet anger å ena sidan att tillståndsprövningen även fortsättningsvis ska ske utifrån att en totalbedömning. Samtidigt anger betänkandet en föreslagen struktur att tillståndsprövningen görs stegvis, vilket illustreras med figur 16.2 flödesschema för tillståndsprövning. Detta antyder en inbördes rangordning av ingående kriterier. Exportkontrollföreningen anser att huvudregeln bör vara att varje kriterium ska bedömas var för sig på sina egna meriter för att därefter lyftas in till en sammanvägd totalbedömning, istället för en stegvis prövning.

Exportkontrollföreningen anser också att det i utredningens förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer saknas ett stycke, som finns i dagens riktlinjer, rörande fastställande där utrikespolitiska hinder generellt inte föreligger i fråga om samverkan med, eller export till, vissa länder och där samverkan med dessa i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhetspolitik, varpå tillstånd ska ha presumtion för bifall.

Försvarsmakten

Kapitel 16, Exportkontrollregelverkets ramverk: Försvarsmakten delar utredningens slutsats om att tillståndsprövningen måste ske utifrån en totalbedömning som grundas i politiska överväganden, där samtliga aspekter - säkerhetspolitiskt, utrikespolitiskt och försvarspolitiskt vägs samman.

Försvarsmakten noterar att kommittén avseende ramverket kring exportkontrollen (kap16) i första hand har fokuserat på att utveckla strukturen och riktlinjer för det utrikespolitiska innehållet i vågskålen vid tillståndsprövningen. De säkerhets- och försvarspolitiska skälen har inte på samma sätt värderats eller strukturerats i betänkandet.

Försvarsmakten vill därför, för det fortsatta arbetet och eventuella införandet av föreslagen förordning, understryka vikten av en ökad tydlighet i den samlade processen och totalbedömningen som i känsliga fall leder fram till ytterst ett politiskt övervägande. I detta avseende anser Försvarsmakten att tydligheten kan öka, bl. a. vad gäller principer och kriterier, ansvarsförhållande och underlagsinhämtning från berörda myndigheter samt resurskonsekvenser av förslaget.

Försvarsexportmyndigheten (FXM)

Exportkontrollregelverkets ramverk. Förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer: Ett väl koordinerat och prioriterat statligt exportfrämjande bidrar till att öka sådan försvarsexport som värderas som försvarsnyttig. Detta ger ökade möjligheter till olika typer av samarbete samt till att över tiden upprätthålla viktiga kompetenser och teknologier utan att Försvarsmakten själv behöver finansiera detta. Ett annat sätt att beskriva denna effekt av export är att den bidrar till lägre framtida kostnader och dessutom en ökad framtida tillgänglighet till teknologi och industriell kapacitet den dag då behoven uppstår.

Försvarsmyndigheternas exportstöd kan, om det inte väl planeras och koordineras med myndigheternas kärnverksamheter, skapa resurskonflikter och oönskade bindningar. Ett exempel är användandet av Flygvapnets utbildningsorganisation för exportkunder som behöver taktas med utbildningen av svenska piloter så att inte negativa effekter på svensk förmåga uppstår. Analys av risker och dialog mellan inblandade myndigheter samt god framförhållning från industrin är nyckelfaktorer för en framgångsrik exportverksamhet. Dessa analyser bör göras redan i främjandefaser av exporten för att eventuella negativa effekter i

UD2015/01023/NIS

tid ska kunna hanteras, och detta är särskilt viktigt då svenska säkerhets- och försvarsföretag i allt högre omfattning söker sig till nya marknader i takt med minskad europeisk och amerikansk efterfrågan.

Mot denna bakgrund understryker FXM vikten av att det säkerställs att den avslutande helhetsbedömningen (jmf. fig. 16.2, s.383) som avgör om en export godkänns görs med fullständig information så att alla relevanta omständigheter tas i beaktande. Inte minst gäller detta bedömningen av försvarsnytta respektive försvarsonytta av en given försvarsexport. Även om marknadsföring i princip inte är tillståndspliktig bör analyser ske redan innan statliga resurser används i främjandefaser, för att inte de facto-bindningar som är svåra att komma ur ska uppstå innan ISP:s tillståndsbedömning sker.

Framför allt är det viktigt att ha konsekvenserna klara för sig vad gäller stora och för svenska försvaret centrala materielsystem som Gripen och sensor- och ledningssystem. Om kostnaderna för dessa inte kan delas med andra länder, så kommer kostnaderna för detta att falla på Försvarmakten. Dessutom kan det även förhålla sig så att utvecklingen av dessa centrala materielsystem finansieras av andra mindre centrala och kvalificerade, men mogna och lönsamma, produkter. Dessa aspekter och samband måste beaktas och vägas in i helhetsbedömningen.

Försvarsexportmyndighetens uppfattning är att det redan idag behövs ytterligare rutiner och resurser hos relevanta myndigheter för att genomföra en sådan systematisk och strukturerad helhetsbedömning. I främjandeskedet finns dessutom endast FXM:s strategi- och analysresurser för att bedöma lämpligheten i statens engagemang och dessa avvecklas vid myndighetens nedläggning vid årsskiftet. Detta faktum framgår inte av utredningen och bör utredas vidare

Försvarets materielverk

Regelverkets struktur: Av den föreslagna lydelsen av 5 § andra stycket framgår följande. ”Vid tillståndsprövningen avseende utförelse och annan utlandssamverkan ska särskilt avseende fästas vid den mottagande statens demokratiska status, statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig i väpnad konflikt eller riskerar att hamna i väpnad konflikt.”

Förhållandet att de ovan angivna aspekterna (den mottagande statens demokratiska status, statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter och om staten befinner sig i eller riskerar att hamna i väpnad konflikt) i tillståndsprövningen lyfts upp i lag riskerar enligt FMV:s mening att skapa en otydlighet i förhållande till övriga kriterier som enligt riktlinjerna ska beaktas vid helhetsbedömningen. Av förslagen i 16 kap. Exportkontrollregelverkets ramverk framgår att avsikten är att exportkontrollregelverkets nuvarande struktur bör bestå, dvs. att krigsmateriellagen anger vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid prövningen återges i särskilda riktlinjer. FMV menar att denna intention till viss del frångås i regleringen av den föreslagna 5 § i krigsmateriellagen.

IF Metall

IF Metall avstyrker att förhandsbesked ska ersättas med preliminära bedömningar eftersom det sannolikt skulle leda till ökad osäkerhet. ISP har över åren byggt upp en effektiv och förtroendefull relation med svensk försvarsindustri. Försvarföretagen får tidigt besked om vilka marknader de ska undvika, vilket bland annat har medfört att utrikespolitiska komplikationer kunnat undvikas.

IF Metall ser inte något behov av att tydliggöra regeringens politiska ansvar eftersom det redan finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan ISP, EKR

UD2015/01023/NIS

och regeringen. ISP bör även i framtiden pröva varje ärende och vid behov stämma av med regeringen och EKR. Regeringen har redan möjlighet att pröva prejudicerande ärenden och ärenden av särskild vikt samt kan besluta att vissa ärenden alltid ska överlämnas till regeringen.

Inspektionen för strategiska produkter

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

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

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

Författningsförslag (kap. 19 och 22), Allmänna synpunkter: Eftersom kommittén föreslår att det införs en ny lag om krigsmateriel och av tekniskt bistånd blir en följd i betänkandet att den nuvarande lydelsen av lagen om krigsmateriel inte tas med. Därmed blir det inte särskilt enkelt att jämföra den nuvarande lagen med den föreslagna lagen. Det hade varit att föredra om de båda lagarna hade kunnat läsas mot och jämföras med varandra. Kommittén ska emellertid ha beröm för att den har gjort en jämförelsetabell (bilaga 7).

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

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

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

ISP har ingen erinran mot att en ny lag införs och ersätter den nuvarande lagen (1992:1300) om krigsmateriel, dock under förutsättning att bestämmelserna i den nya lagen – i enlighet med kommitténs direktiv (s. 509) – inte ändrar sakinnehållet i jämförelse med den nuvarande lagen. ISP avstyrker i princip alla författningsförslag som kommittén föreslår och som ändrar sakinnehållet i förhållande till den nuvarande lagen. ISP avstyrker vidare till stora delar det

UD2015/01023/NIS

förslag till kapitelindelning, rubriker och den ordning enligt vilken paragraferna bör indelas som kommittén föreslår i den nya lagen. ISP har utarbetat och bifogar ett utkast till en ny lag med – i jämförelse med kommitténs förslag – en annan kapitelindelning, andra rubriker och en annan ordning enligt vilken ordning paragraferna bör indelas samt förslag till en ny upplysningsbestämmelse, se bilaga 1.

Ändringar som innebär att sakinnehållet i lagen ändras

ISP är av den uppfattningen att det inte, utöver när det gäller ändringar som kunde vara påkallade av införandet av administrativa sanktioner eller av införandet av en skärpning gentemot icke-demokratiska stater, ingick i utredningsuppdraget att på det sätt som kommittén nu gjort, föreslå omfattande sakändringar i en ny lag. I utredningsdirektivet anges följande (s. 509). ”Det finns av dessa skäl anledning att undersöka om KML i klarläggande syfte kan göras enklare och mer överskådlig, utan att sakinnehållet i lagen ändras” (ISP:s kursivering).

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

att ISP inte längre uttryckligen ska nämnas i lagen,

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

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

att ett ärende om preliminär bedömning, tillstånd eller certifiering ska inledas skriftligt,

att en sådan ansökan ska kunna avvisas,

att ett sådant avvisande ska kunna överklagas,

att information och underrättelse som ska lämnas enligt det föreslagna 6 kap. ska lämnas skriftligen,

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

att det i paragrafen som rör tillståndsprovningens inriktning, utöver vad som tidigare föreskrevs i bestämmelsen, uttryckligen ska anges att ”tillstånd får lämnas endast om det ... inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser ...”,

att i paragrafen som rör tillståndsprovningens inriktning uttrycket ”enligt denna lag” har tagits bort,

att tillståndsprovningen ska baseras på en samlad bedömning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive emot att tillstånd beviljas, om inte de internationella förpliktelserna medför att tillstånd inte får lämnas,

att vid tillståndsprovningen särskilt avseende ska fästas vid den mottagande statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig i väpnad konflikt eller om staten riskerar att hamna i en väpnad konflikt (att kommittén föreslår att särskilt avseende ska fästas vid den mottagande statens demokratiska status får dock enligt ISP:s bedömning anses ingå i utredningsdirektiven),

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

UD2015/01023/NIS

att den som har tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd kan ges tillstånd att inneha vapen och ammunition.

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

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

Ändringarna innebär att sakinnehållet i lagen ändras eller i varje fall riskerar att ändras, vilket uttryckligen inte ingick i utredningsdirektiven. Ändringarna omfattas enligt ISP:s bedömning inte heller av de andra möjligheter som kommittén enligt utredningsdirektivet hade att föreslå ändringar i krigsmateriellagstiftningen.

Flera av ändringarna har enligt sina föreslagna ordalydelser sådana brister och oklarheter att de inte utan ytterligare genomarbetningar är tillfyllest för att läggas till grund för lagstiftning. ISP utvecklar, i den mån myndigheten hinner detta inom den korta remisstiden, dessa brister nedan.

De skäl som kommittén anför för att införa flera av de nämnda ändringarna är inte tillräckligt analyserade eller välmotiverade för att läggas till grund för ett införande av bestämmelserna. ISP utvecklar, i den mån myndigheten hinner detta inom den korta remisstiden, dessa brister nedan.

Förslaget att ISP inte längre uttryckligen ska nämnas i lagen

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

Att en förvaltningsmyndighet inte uttryckligen anges i en lag har under senare år blivit vanligare. Bakgrunden är att de statliga förvaltningsmyndigheterna enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder under regeringen om inte myndigheten enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Huruvida en statlig förvaltningsmyndighet ska finnas kvar eller om den ska slås samman med någon annan förvaltningsmyndighet bestämmer således regeringen. Om två eller flera förvaltningsmyndigheter ska slås samman och samtidigt inte nämns i någon lag behöver regeringen som huvudregel inte involvera riksdagen i sammanslagningen genom att i en proposition föreslå lagändringar som i princip endast byter namn på förvaltningsmyndigheterna. En annan sak är att riksdagen förmodligen ändå involveras p.g.a. att budgetförändringar måste göras. Av detta skäl har, för sådana myndigheter som relativt ofta slås samman med andra myndigheter, regeringen i flera lagstiftningsärenden föredragit att inte direkt i lagen ange förvaltningsmyndighetens namn.

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

ISP avstyrker av flera skäl denna ändring.

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

UD2015/01023/NIS

det enskilda ärendet? Det är naturligtvis en brist i betänkandet att kommittén inte uttalar vad den menar med det citerade uttalandet och regeringen bör enligt ISP klargöra vad som gäller i detta avseende.

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

Det skäl som i de flesta andra fall ligger till grund för att ta bort en myndighets namn ur en lag är inte aktuellt här. Det har hittills aldrig varit aktuellt att slå samman ISP med någon annan myndighet. En sådan sammanslagning kan naturligtvis framöver bli aktuell men försvåras av att det inte finns någon annan statlig förvaltningsmyndighet som har en verksamhet som på något sätt liknar ISP:s verksamhet med exportkontroll. Att regeringen tar bort en myndighets namn av ett helt annat skäl än det som brukar anges i propositioner skulle skapa en ny praxis och borde för konsekvens och enhetlighet leda till att regeringen gör liknande följdändringar i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt för andra förvaltningsmyndigheter som nämns i lag och som har prövning av ärenden som kan lämnas över till regeringen. Det finns således skäl för regeringen att göra en bredare analys av denna fråga i syfte att undersöka om betänkandets angivna skäl för den föreslagna ändringen har bäring även på andra lagstiftningar.

När kommittén anser att den föreslagna ändringen ska ”tydliggöra” att det är regeringen som prövar frågor enligt lagen har den dessutom fel i sak. Huvudregeln enligt lagen är nämligen att prövningen sker hos Inspektionen för strategiska produkter, inte hos regeringen. ISP har en skyldighet att lämna över vissa ärenden till regeringen. Vilka ärenden som ska lämnas över till regeringen avgör ISP, inte regeringen. Den enskilde ska i alla avseenden vända sig till ISP, inte till regeringen, med sina ansökningar, underrättelser och förfrågningar m.m. Även om ISP tas bort ur lagen ändras inte det förhållandet, utan huvudregeln kommer fortfarande vara att prövningen sker hos den myndighet som regeringen bestämmer. Med hänsyn till det anförda är det svårt att hävda att tydligheten i lagen förbättras, utan tvärtom blir lagen enligt ISP:s bedömning otydligare med en sådan ändring.

Enligt kommittén ska den nya lagen ”tydliggöra hur exportkontrollsystemet är uppbyggt och fungerar” (s. 429). Enligt ISP:s bedömning finns det dock t.ex. en risk för att en enskild tror att denna ska vända sig till regeringen i stället för ISP med en ansökan, för det fall ISP:s namn tas bort ur lagen. En enskild kan nämligen med den föreslagna lydelsen förledas att tro att prövningen enligt lagen i huvudsak sker hos regeringen, inte hos en myndighet, eftersom myndigheten enligt förslaget nämns först i andra hand. Det är svårt att hävda att en sådan ändring skulle förbättra tydligheten i lagen. Tvärtom är det i dag tydligt angivet i lagen vart den enskilde ska vända sig med en ansökan och underrättelse osv.

Förslaget att vissa ärenden ska inledas skriftligt m.m.

Kommittén har lämnat förslag till lagändringar som innebär

UD2015/01023/NIS

att ett ärende om preliminär bedömning, tillstånd eller certifiering ska inledas skriftligt,

att en sådan ansökan ska kunna avvisas,

att ett sådant avvisande ska kunna överklagas, och

att information och underrättelse som ska lämnas enligt det föreslagna 6 kap. ska lämnas skriftligen.

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

Det är naturligtvis på det sättet att alla ansökningar, underrättelser och anmälningar hos ISP redan sker skriftligen. Förvaltningslagen ger dock den enskilde rätten att lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång (14 §). Ingen som i dag arbetar på ISP kan erinra sig att en enskild har utnyttjat bestämmelsen om rätten att lämna uppgifter muntligen men det kan naturligtvis inte uteslutas att en enskild framöver begär detta. Det finns enligt ISP:s bedömning inget behov av att införa bestämmelser i KML om att en ansökan m.m. ska vara skriftlig. Det hade kunnat finnas skäl till att införa sådana bestämmelser om de enskilda hade envisats med att lämna muntliga uppgifter, även om det inte finns skäl för det. Förvaltningslagen innehåller dock redan bestämmelser för att stävja sådant beteende genom att den anger att den enskilde får lämna muntliga uppgifter ”om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång”. Det hade också kunnat finnas skäl till att införa sådana bestämmelser om ISP hade ”misskött sig” och t.ex. hade tillåtit muntliga ansökningar i högre utsträckning än vad förvaltningslagen medger. Något sådant påstår inte kommittén och ISP är som sagt av uppfattningen att alla ansökningar, underrättelser och anmälningar till ISP redan sker skriftligen. Något behov av att frånga förvaltningslagens bestämmelser finns därför inte. Att införa bestämmelser i en lag ”för sakens skull” när det inte föreligger något behov brukar inte lagstiftaren ägna sig åt. ISP avstyrker därför betänkandets förslag i dessa delar.

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

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

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

En sådan bedömning är inte bindande vid den slutliga tillståndsprövningen.”

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

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

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

UD2015/01023/NIS

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

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

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

Dessa ärenden faller utanför begreppet myndighetsutövning.

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

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

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

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

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

Även den myndighet som föregick ISP, Krigsmaterielinspektionen (KMI), uttalade sig – från det att KMI 1946 övertog handläggningen av ärenden enligt den dåvarande utförelselagstiftningen avseende krigsmateriel – genom sådana underhandsbesked. Den parlamentariska utredningen Krigsmaterielexportutredningen avlämnade ett betänkande 1970 (SOU 1970:63).

UD2015/01023/NIS

Krigsmaterielexportutredningen uttalar i frågan om underhandsbesked följande (s. 14–15).

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

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

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

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

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

UD2015/01023/NIS

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

Eftersom de skriftliga förhandsbeskeden redan handläggs som ärenden enligt förvaltningslagen finns inte heller enligt ISP:s bedömning något juridiskt tydlighetsskäl till varför det skulle införas en särskild ärendetyp benämnd preliminära besked i KML.

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

”Frågan är då om de förhandsbesked som ISP (eller regeringen) meddelar är bindande vid senare tillståndsprövning. Sett utifrån de förbehåll som anges i beskedet – att detta inte utgör något slutligt ställningstagande utan att ett sådant ställningstagande görs först vid själva tillståndsprövningen – kan den slutsatsen dras att förhandsbeskedet inte är bindande vid senare prövning. Slutsatsen kvarstår även vid beaktande av förhandsbeskedets reella betydelse för den fortsatta processen. Dock får en viss otydlighet anses föreligga. Som framkommit förekommer det nämligen att tillståndsbeslut ’bygger på ett förhandsbesked’. Det vill säga, ett positivt förhandsbesked synes ha en inte obetydlig betydelse vid tillståndsprövningen. Detta skapar enligt kommittén en viss oklarhet kring frågan om förhandsbeskedens rättsliga innebörd. Denna oklarhet bör undvikas.”

Kommittén bekräftar således för det första att 70 års användning av en reservation i förhandsbeskeden med innebörd att slutlig ställning i ärendet tas först då en ansökan om utförelsetillstånd prövas inte utgör ett bindande förhandsbesked genom att dra slutsatsen att ”förhandsbeskedet inte är bindande vid senare prövning.” Kommittén drar därefter slutsatsen att den nämnda slutsatsen kvarstår ”även vid beaktande av förhandsbeskedets reella betydelse för den fortsatta processen”. Uttalandet får i och för sig anses något oklart men den som läser betänkandet skulle kunna tro att slutsatsen verkligen är att förhandsbeskeden inte är bindande. Det är därför med viss förvåning som kommittén därefter drar slutsatsen att ”en viss otydlighet anses föreligga”. Kommittén uttalar att ”som framkommit förekommer det nämligen att tillståndsbeslut ’bygger på ett förhandsbesked’.” Kommittén hänvisar i en fotnot till ISP:s skrift Verksamhet & Årsredovisning 2010. Efter kontroll i den angivna texten visar det sig att citatet är korrekt men kommittén har i övrigt varit selektiv med vad den citerar från texten. ISP citerar följande från den angivna skriften:

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

UD2015/01023/NIS

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

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

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

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

I SOU 2005:9 anges i detta avseende följande.

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

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

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

UD2015/01023/NIS

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

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

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

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

ISP avstyrker av flera skäl den föreslagna bestämmelsen.

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

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

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

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

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

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

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

Ett annat exempel rör de bestämmelser om förvaring av skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition som finns i vapenlagen. KML innehåller inga bestämmelser som rör förvaring av krigsmateriel. Eftersom KML inte innehåller några bestämmelser om kontroll av förvaring av krigsmateriel är, enligt

UD2015/01023/NIS

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

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

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

Förslag till ändringar i bestämmelsen som rör tillståndsprövningens inriktning

Kommittén har lämnat förslag till lagändringar som innebär

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

att i paragrafen som rör tillståndsprövningens inriktning uttrycket ”enligt denna lag” tas bort.

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

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

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

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

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

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

UD2015/01023/NIS

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

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

Av denna anledning avstyrker ISP den föreslagna ändringen.

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

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

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

I löptexten på s. 242 återger kommittén vad regeringen har uttalat i de senaste skrivelserna om exportkontroll som överlämnats till riksdagen, nämligen att ”såväl säkerhets- och försvarspolitiska skäl som utrikespolitiska skäl motiverar att Sverige tillåter export av krigsmateriel i viss utsträckning. Bland de utrikes- och säkerhetspolitiska intressena finns Sveriges möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet genom medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet”. I en fotnot till detta (nr 26) anges att ”det kan noteras att hänvisningen till utrikespolitiska skäl för medgivande till krigsmaterielexport saknar stöd i krigsmaterielagen. Enligt lagen får export endast medges om säkerhets- och försvarspolitiska skäl talar för det samtidigt som det inte strider mot Sveriges utrikespolitik”.

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

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

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

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

Med hänsyn till kommitténs tidigare argumentering är kommitténs förslag till nu aktuell bestämmelse oväntad, eftersom den enligt sin ordalydelse går emot

UD2015/01023/NIS

kommitténs tidigare argumentering. På s. 438 anger kommittén att avsikten med bestämmelsen ”är att i lagtexten förtydliga hur tillståndsprövningen går till. Bestämmelsen utgör en kodifiering av tillståndsprövningsprocessen”.

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

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

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

Kommittén har lämnat förslag till lagändringar som innebär

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

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

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

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

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

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

”Exportkontrollregelverkets nuvarande struktur bör bestå, dvs. att krigsmateriellagen anger vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen återges i särskilda riktlinjer. Riktlinjerna ska inte ges författningsstatus eftersom tillståndsprövningen ska bygga på en politisk avvägning och därmed inte etablera några positiva rättigheter som kan prövas i en juridisk process.”

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

UD2015/01023/NIS

”Avseende exportkontrollregelverkets ramverk föreslår kommittén att den nuvarande strukturen bör bestå. Detta medför att krigsmateriellagen även fortsättningsvis bör ange vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen återges i särskilda riktlinjer. Riktlinjerna ska inte ges författningsstatus eftersom tillståndsprövningen ska bygga på en politisk avvägning och inte etablera några positiva rättigheter som kan prövas i en juridisk process” (s. 29–30).

”Det finns i kommittén en bred politisk vilja att krigsmateriellagen, i samma syfte, även ska ge en generell anvisning om den inriktning tillståndsprövningen ska ha avseende utförelse och annan utlandssamverkan. Kommittén föreslår därför att det av lagtexten framgår att tillståndsprövningen ska fästa avseende på den mottagande statens demokratiska status, dess respekt för mänskliga fri- och rättigheter och i vad mån staten befinner sig i väpnad konflikt eller riskerar att hamna i en sådan. Ett sådant förtydligande förändrar inte att exportkontrollregelverkets nuvarande struktur består, dvs. att krigsmateriellagen anger vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen återges i särskilda riktlinjer. Förtydligandet medför således inte att tillståndsprövningen övergår till att bli en normtillämpning. Tillståndsprövningen är även fortsättningsvis uttryck för en politisk prövning som grundar sig på politiska överväganden (s. 30–31).

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

På s. 441 anger kommittén följande.

”Som påtalats medför förslaget ingen förändring avseende exportkontrollregelverkets struktur. Det föreslagna förtydligandet i lag medför således inte att tillståndsprövningen övergår till att bli en normtillämpning. Tillståndsprövningen är även fortsättningsvis uttryck för en politisk prövning som grundar sig på politiska överväganden.”

ISP håller inte med om kommitténs bedömning. Enligt ISP:s bedömning finns en klar risk för att förslaget öppnar upp för att en saklegitimerad prövar huruvida Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna anser att kriterierna i lag ger en rätt till överklagande. Eftersom ISP:s beslut inte går att överklaga kan en saklegitimerad ganska snabbt tömma ut de interna svenska överklagandemöjligheterna och få en sådan fråga prövad i Europadomstolen. Huruvida den personen får rätt i Europadomstolen är svårt att uttala sig om men en sådan risk finns. Risken för detta är enligt ISP:s bedömning tillräcklig för att myndigheten även av detta skäl avstyrker kommitténs förslag. Som tidigare angetts anser ISP av de skäl som kommittén anfört att den politiska prövningen bör bestå.

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

På s. 440 tar kommittén upp en fråga som väcker svåra statsrättsliga frågor och avvägningar. Frågan rör det statsrättsliga förhållandet mellan riksdagen och

UD2015/01023/NIS

regeringen och om det är förenligt med regeringsformen att föra in den nu aktuella bestämmelsen i krigsmateriellagen.

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

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

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

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

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

ISP avstyrker av anförda skäl kommitténs lagförslag.

Några kommentarer till förslaget till ny lag

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

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

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

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

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

ISP:s synpunkter på de föreslagna författningsändringarna

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

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

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

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

”1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål och omfattning

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

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

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

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

”Inledande bestämmelser

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

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

Rubriken till den föreslagna 1 kap. 1 §

Rubriken lyder ”Lagens ändamål och omfattning”. Rubrikens lydelse antyder att information om lagens ändamål och omfattning ges i paragrafen. Det kan ifrågasättas om lagens ändamål verkligen framkommer av den information som ges i 1 §. Möjligen syftar ordet ändamål på ordet ”kontroll” som – i förhållande till nu gällande 1 § KML – har lagts till i första stycket. Ingen förklaring till

UD2015/01023/NIS

tillägget av ordet ”ändamål” eller ordet ”kontroll” ges i författningskommentaren. I författningskommentaren (s. 471) anges att ”bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde”. Författningskommentaren ger närmast vid handen att det är lagens omfattning (”tillämpningsområdet”) som avses. ISP föreslår att ordet ”ändamål” tas bort ur rubriken. I lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) finns ordet ”kontroll” med i en motsvarande 1 §. Rubriken till paragrafen i PDA-lagen lyder dock ”Tillämpningsområde”. ISP förordar den senare rubriken eller möjligen ”Lagens tillämpningsområde”.

Den föreslagna lydelsen av 1 kap. 1 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommitténs förslag till 1 kap. 2 § (Definitioner)

UD2015/01023/NIS

”Definition

2 § I denna lag förstås med

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

generellt tillstånd: ett tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket som direkt ger en leverantör här i landet rätt att till en eller flera kategorier av mottagare i ett annat land föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet,

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

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

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

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

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

tillverkningsrätt: varje rätt att tillverka krigsmateriel,

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

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

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

ISP:s kommentar

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

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

ISP anser att definitionsbestämmelsen med fördel kan utgöra ett eget kapitel. Bestämmelsen är redan i sin nuvarande lydelse omfattande. Det kan t.ex. inte

uteslutas att EU-kommissionen framöver kommer med förslag till kompletterande lagstiftning till det s.k. ICT-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen). Inom EU-rätten är det vanligt att termer och uttryck definieras och vid eventuella nya EU-regler genom direktiv kan detta leda till behov av ytterligare definitioner i krigsmateriellagstiftningen.

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

”Lagens disposition

3 § Lagen innehåller bestämmelser om

1. Tillståndsprovningen m.m. (2 kap.),
2. Tillståndspliktig verksamhet m.m. (3 kap.),
3. Övrigt om tillstånd (4 kap.),
4. Certifiering (5 kap.),
5. Skyldighet att lämna information m.m. (6 kap.),
6. Överklagande (7 kap.), och
7. Sanktionsbestämmelser m.m. (8 kap.).”

ISP:s kommentar

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

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

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

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

Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

Fakultetsnämnden stöder varmt förslaget att riktlinjerna skrivs om så att EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenexportkonvention inkorporeras (ss 377 och 385). Fakultetsnämnden anser att detta uppdrag borde ha ingått i direktiven för kommittén. Det är viktigt att även det förväntade nya förslaget till riktlinjer blir föremål för ett brett remissförfarande.

Fakultetsnämnden har inga invändningar mot kommitténs överväganden rörande lagens tekniska utformning. Fakultetsnämnden vill särskilt stödja kommitténs förslag till utformning av bestämmelser om utgångspunkt för

UD2015/01023/NIS

prövningen (2 kap, 4-5§§), bl.a. av de skäl som anförs på s 376. Att beakta är då att termen "internationella förpliktelser" (jfr bl.a. s 384) omfattar inte bara de avtal m.m. som specifikt omfattar handel med vapen (t.ex. FN:s vapenhandelskonvention eller Ottawakonventionen om truppminor) utan även FN-stadgan, konventionerna om de mänskliga rättigheterna (MR), den internationella humanitära rätten och andra relevanta konventions- eller sedvanerättsliga regler.

Kungl. krigsvetenskapsakademien

Under det kalla kriget hade en inhemsk försvarsindustri en avgörande betydelse för Sveriges säkerhetspolitiska linje. Den bidrog till alliansfrihetens trovärdighet och var en viktig förutsättning för Försvarsmaktens försäljning med krigsmateriel. I dag är situationen en helt annan. Svenska särlösningar undviks och i stället söks kompatibilitet och interoperabilitet med andra stater. En betydande del av krigsmaterielproduktionen har konverterats till civil produktion. Också ägarstrukturen har förändrats. Stora delar av det som betraktats som svensk krigsmaterielindustri ägs idag helt eller delvis också av utländska intressen.

Icke desto mindre har den svenska krigsmaterielindustrin en betydande påverkan på svensk industristruktur och den har starkt bidragit till att Sverige är en högteknologisk nation i teknikutvecklingens framkant. Ett företag som t.ex. Ericsson hade inte varit det världsledande, multinationella högteknologiföretag som det är idag, utan de försvarsteknologiska spinoff-effekterna.

För varje framgångsrik industri är potentialen för export avgörande viktig. Utan exportmöjligheterna hade det alliansfria Sverige aldrig kunnat möta det nationella försvarets materielbehov utan import och därav åtföljande beroende av andra stater. Den andra sidan av det myntet är att svensk försvarsindustri kunnat sälja produkter till länder som inte önskat komma i beroende av de stormakter som traditionellt dominerat internationell vapenhandel. Att köpa vapen från Sverige har varit riskfritt i Kungl. Krigsvetenskapsakademi en den bemärkelsen att sådana förvärv, av lätt insedda skäl, aldrig varit förknippade med politiska bindningar eller förpliktelser. Svensk vapenexport har således i det sammanhanget spelat en positiv internationell roll.

Lagstiftningens utveckling

KEX-utredningen redovisar på ett förtjänstfullt sätt de många förändringar som har gjorts i lagstiftningen genom åren. Textmassorna förmår dock inte skymma det faktum att många av dessa förändringar varit närmast kosmetiska och icke sällan föranledda av den dagspolitiska debatten.

De föreslagna åtgärderna har hela tiden balanserat mellan å ena sidan krassa försvars- och säkerhetspolitiska överväganden och å andra sidan mer allmänt hållna moraliska principer. I den bilden har också ingått att regeringen sedan 1996 velat hålla de skarpa avgörandena i frågor om export av krigsmateriel på armlängds avstånd.

Utredningens förslag

I dag är situationen inte annorlunda. KEX-utredningen skriver följaktligen också direkt ut att "det huvudsakliga syftet är att göra lagtexten mer överskådlig genom att bl. a. införa kapitelindelning. Utöver denna rent redaktionella förändring bör lagen, i klarläggande och i informativt syfte, på ett bättre sätt än den gällande lagen förklara systematiken i exportkontrollsystemet." Motiveringen är inte övertygande. Som utredningen själv konstaterar styrs exportkontrollpolitiken av såväl säkerhetspolitiska som försvarspolitiska och utrikespolitiska hänsyn. De mål- och intressekonflikter som kan uppstå mellan å

UD2015/01023/NIS

ena sidan försvars- och säkerhetspolitiken och å andra sidan utrikespolitiken kommer aldrig att kunna dömas av genom lagstiftning. För den avdömningen måste ytterst landets regering alltid ta ansvar.

Vi har en skyldighet att följa de internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt. Detsamma gäller folkrättsliga förpliktelser och beslut fattade av FN:s säkerhetsråd. Att dessa förhållanden är för handen är en självklarhet och inte, som KEX-utredningen hävdar, en brist i krigsmateriellagen. Redan av dagens ordning framgår att hinder för export föreligger om det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i mottagarlandet eller om detta är involverat i inre eller yttre väpnade konflikter. Den riktlinjen är enligt Krigsvetenskapsakademiens uppfattning tillfyllest.

Utredningen har försökt sig på att ange baskriterier (grundkriterier) för vad som ska anses utgöra en demokratis status. Men det är knappast möjligt att på det sättet söka lägga fast i lag hur olika historiska, kulturella och politiska förhållanden ska sammanvägas till ett samlat "demokratibetyg". Faktum kvarstår att all tillståndsprovning i frågor om export av krigsmateriel till syvende og sidst är fråga om en helhetsbedömning. Utrikespolitiska, säkerhetspolitiska och försvarspolitiska hänsyn måste kunna vägas samman till en helhet. Mot angiven bakgrund anser Kungl. Krigsvetenskapsakademien att KEX-utredningens förslag i denna del inte bör läggas till grund för ny lagstiftning.

KTH

Nytt förslag till lag om krigsmateriel och tekniskt bistånd. Nytt förslag Inledande bestämmelser (Kap 1 § 1-2) (SOU 2015:17 avsnitt 19. 3. 1; 19. 3. 3; 19.4 m.fl.) KTH är positivt till att krigsmateriellagen förtydligas genom att även tekniskt bistånd (rubrik lagförslag) lyfts fram. KTH stödjer att definitionen kring tekniskt bistånd förtydligats även i förordningen. KTH beklagar dock att utredarna själva inte kommit med ett utvecklat förslag till definition, vilket gör det svårt att ta ställning till om definitionen som sådan kommer vara ändamålsenlig. Nuvarande "definition" är svårgreppbar och tar ej höjd för tekniskt bistånd i samtliga delar som är kopplade till forskningen. Definitionen av tekniskt bistånd är idag i första hand kopplad till den lista som återfinns om krigsmateriel och blir ur ett forskningsperspektiv svårtydd och riskerar att inte bli applicerbar i alla delar, i synnerhet när den hänvisar till andra begrepp vars definition även de är otydligt definierade. En definition bör i största möjliga mån vara självständig och ge läsaren en möjlighet att utan ytterligare hänvisning få förståelse kring vad som avses.

Definitionen av grundforskning föreslås inte i nuvarande förslag justeras, vilket KTH beklagar då definitionen avseende grundforskning inte är tidsenlig som begrepp inom dagens forskning. Nuvarande definition av grundforskning är:

"Experimentellt eller teoretiskt arbete som främst utförs för att inhämta ny kunskap om fenomenens fundamentala principer eller observerbara fakta som inte har ett specifikt praktiskt syfte"

ML22 Grundforskning, SFS 2014:218, bilaga B. Definitionen påverkar även i stor utsträckning förståelsen för vad som avses vara tekniskt bistånd. Med de upplägg som forskning numera bedrivs inom- med allt större del externt finansierad och många gånger i samverkan med andra parter- är någon form av syfte i stort sett alltid på plats. Även för forskningen som bedrivs på det som inom akademien definieras som grundforskningsnivå återfinns det alltså även allt oftare ett syfte.

UD2015/01023/NIS

En delvis parallell begreppsvärld är den s.k. TRL-skalan som utvecklats av NASA men idag används av de flesta forskande institutioner. Enligt denna är forskning med en låg så kallad Technical Rediness Level (TRL) att betraktas som grundforskning. Vid avstämning med ISP har KTH fått besked att ISP betraktar grundforskning såsom TRL motsvarande 1-2, enligt NASAs TRL skala. Ett förtydligande utifrån gängse forskningsbegrepp så som t.ex. TRL-nivå (vilket idag används inom både EU och internationellt) skulle kunna vara ett sätt att klargöra vilken typ av forskning som lagstiftaren önskar undanta från exportkontroll. Till detta bör läggas definitionen av utveckling, vilket idag utifrån sin formulering antyder forskning som sker enligt TRL-nivån 4-5 och uppåt beroende på vilken del som avses. Definitionen av grundforskning och definitionen av utveckling lämnar därmed flera frågetecken kring den forskning som bedrivs däremellan och där många (tekniska) universitet kommer in och bedriver forskning, (d.v.s. på TRL 3-4).

Mycket av den internationella samverkansforskning som idag bedrivs inom och utanför Europa och som stöds av EU återfinns här. Noterbart är dock att ett införande av exempelvis TRL inte per automatik löser alla delar i denna komplexitet. TRL-begreppet är dock delvis problematiskt i och med att den skalan utgår från en linjär utveckling, d.v.s. att utveckling av en produkt börjar i en grundforskningsfrågeställning och genom att kunskap erhålls på varje TRL-nivå blir utvecklingen mer produktnära. Forskning och utveckling har dock ofta ett cirkulärt förfarande, där erfarenheter och kunskaper från en högre TRL-nivå leds ner på och initierar aktiviteter på en lägre TRL-nivå. Det innebär att i ett forskningssamarbete kan flera TRL nivåer vara aktuella och det kan bli svårt att särskilja grundforskning från annat.

Ytterligare en definition som KTH anser behöver adresseras för att hantera teknikutvecklingen och ge tydlighet för forskande aktörer är begreppet allmänt tillgänglig. Dagens definition som refererar till teknik eller programvara som "gjorts tillgänglig utan restriktioner" blir med koncept som t. ex. 'Open source' mycket oklar. Idag finns t.ex. mycket avancerad mjukvara tillgänglig att ladda ner utan tillstånd/avgifter från flera forskargrupper/länder. Denna betraktas i stor utsträckning av forskarvärlden som allmänt tillgänglig då den finns tillgänglig på webben efter publicering såsom 'Open source'. Problem uppstår då sådan mjukvara riskerar att bedömas i Sverige som tillståndspliktig även om den redan återfinns tillgänglig över webben från annat land. Detta skapar knepiga och oklara situationer både i form av ansvar och om krav kring tillstånd.

Till ovanstående bör även ställas de ägandeförhållande som gäller för forskningsresultat, vilket försvårar frågan kring ansvar- behandlas mer utförligt i kommentaren nedan; 3.3.3 Nytt förslag om tillstånd och tillsyn.

Scania

Scania anser att tillståndsprövningen bör präglas av objektivitet, tydlighet och långsiktighet. Prövningen bör genomföras av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) med stöd av Exportkontrollrådet (EKR). Om fler beslut blir föremål för prövningar av regeringen, förlänger detta sannolikt handläggningstiden. Vilket riskerar att bli en konkurrensnackdel för Scania vid försvarsaffärer Vidare medger beslut av EKR en bredare parlamentarisk förankring än regeringsbeslut och som vi poängterade inledningsvis är bred parlamentarisk enighet i denna typ av frågor av stor vikt för att skapa långsiktiga spelregler för verksamheten.

Ett av skälen till att Sverige har en mycket konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga – trots att Sverige har ett av världens striktaste

UD2015/01023/NIS

exportkontrollsystem – är att det svenska exportkontrollsystemet varit effektivt. Scania har genom ISP:s handläggning oftast inom loppet av några veckor kunnat få avdömningsbesked på bl.a. förhandsbesked och utförelsetillstånd.

Svea hovrätt

Kommitténs huvudsakliga syfte med att föreslå en ny lag är att göra lagtexten mer överskådlig (s. 30 i slutbetänkandet). Hovrätten anser dock att det förekommer brister i den föreslagna lagens struktur och systematik. Som exempel kan nämnas att såväl andra som fjärde kapitlet i den föreslagna lagen innehåller regler om förfarandet vid ansökan om tillstånd. Dessa bestämmelser bör hållas samman i ett och samma kapitel. Vidare bör tredje kapitlet, som innehåller bestämmelser om i vilka fall det krävs tillstånd, placeras före avsnittet om förfaranderegler. På så sätt blir lagen disposition mera logisk och lagtexten mera överskådlig.

Hovrätten ifrågasätter inte kommitténs uppfattning att det bör klargöras i lagtexten att det är regeringen som bär det yttersta ansvaret för de beslut som fattas. Att hänvisningen till Inspektionen för strategiska produkter i ett flertal bestämmelser ersätts av ”den myndighet regeringen bestämmer” medför dock att lagtexten blir svårsläst och överskådlig. Hovrätten menar därför att man i stället bör överväga att införa en särskild bestämmelse i lagen (förslagsvis under rubriken ”Bemyndiganden”) av vilken det framgår i vilka fall regeringen har en möjlighet att delegera till myndigheten. På så sätt blir lagtexten mera lättillgänglig och överskådlig.

Förslaget innebär att 1 kap. 2 § i den föreslagna lagen om kontroll av krigsmateriel och tekniskt bistånd innehåller ett flertal begreppsdefinitioner. Definitionen av vad som utgör krigsmateriel samt vad som utgör tekniskt bistånd framgår dock inte av lagtexten utan det delegeras enligt 1 kap. 1 § andra stycket till regeringen att genom föreskrift ange vad som ska omfattas av dessa begrepp. De båda begreppen är dock enligt hovrättens uppfattning mycket centrala i lagstiftningen. Hovrätten anser därför att det i det fortsatta beredningsarbetet bör undersökas om det är möjligt att åtminstone på ett övergripande plan definiera dessa begrepp i lagtexten. Det är dessutom så att begreppen har stor betydelse för bedömningen av vad som är att anse som straffbelagda gärningar enligt den föreslagna lagen (se t.ex. 8 kap. 2 § som bland annat innefattar brott mot 3 kap. 1 § om tillstånd för tillverkning av krigsmateriel). Straffbestämmelserna har getts formen av s.k. blankettstraffbud. Regeringsformen medför vissa begränsningar i användningen av sådana straffbud. Hovrätten ifrågasätter om den föreslagna utformningen av straffbestämmelserna verkligen har beaktat dessa begränsningar. Även den frågan bör övervägas i det fortsatta beredningsarbetet.

Hovrätten noterar att författningskommentaren till den föreslagna lagen endast innehåller en redogörelse för lagtexten och i övrigt hänvisningar till de allmänna motiveringarna. Enligt hovrättens mening bör en författningskommentar i större utsträckning ge riktlinjer och vägledning för tolkning av bestämmelserna. Hovrätten ifrågasätter om författningskommentaren uppfyller de krav som ställs på beredningen av ett lagförslag.

Sveriges advokatsamfund

Exportkontrollregelverkets ramverk: Avseende exportkontrollregelverkets ramverk föreslår kommittén att den nuvarande strukturen bör bestå. Detta medför enligt utredningen att krigsmaterielagen även fortsättningsvis bör ange vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen föreslås återges i särskilda riktlinjer. Enligt utredningen ska riktlinjerna ”inte ges författningsstatus eftersom

UD2015/01023/NIS

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

Annorlunda uttryckt har regeringens riktlinjer och EU:s gemensamma ståndpunkt enligt tidigare förarbetsuttalanden inte författningsstatus, eftersom de inte är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen (prop. 1995/96:31, s. 23, prop. 2010/11:112, s. 98 och prop. 2013/14:190, s. 23). Ett bärande skäl därtill är enligt utredningen att ställningstagandet huruvida utförelse eller annan utlandssamverkan bör medges eller inte ska utgå från ett politiskt ställningstagande, och inte utgöra en juridisk normprövning. Ett annat skäl är att det inte ansetts vara möjligt att inom ramen för normgivning reglera alla de situationer och hänsynstaganden som måste vägas in i tillståndsprövningen (jfr prop. 1995/96:31, s. 24; jfr prop. 2013/14:190, s. 24 f., bet. 2013/14:UU8, rskr. 2013/14:313.). Utredningen framhåller i denna del att om tillståndsprövningen skulle ske utifrån juridiska ställningstaganden, medför det att regelverket kan komma att uppfattas innehålla civila rättigheter enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Om så blev fallet skulle ett tillståndsbeslut kunna bli föremål för domstolsprövning (utredningen, s. 372).

Advokatsamfundet ställer sig frågande till det formalistiska synsätt som utredningen i denna del ger uttryck för, och ifrågasätter särskilt att avsaknaden av författningsstatus skulle utesluta förekomsten av positiva rättigheter, som kan prövas i en juridisk process. I de fall ett tillstånd skulle stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser, är detta inte en fråga som i första hand bygger på en politisk avvägning, där regeringen eller den myndighet som regeringen utser har något utrymme för politiska överväganden av säkerhets-, försvars- och utrikespolitisk natur.

Detta kommer bl.a. till uttryck i att de nuvarande svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan, som återfinns i förarbetena till krigsmaterielagen, gör en åtskillnad mellan s.k. ovillkorliga och villkorliga hinder. De ovillkorliga hindren är hinder som förbjuder export, trots att en sådan kan vara påkallad utifrån säkerhets- eller försvarspolitiska skäl. Av riktlinjerna följer att sådana hinder föreligger och att tillstånd inte får beviljas om detta skulle strida mot internationella överenskommelser som Sverige tillträtt, om detta skulle strida mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller om detta skulle strida mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig.

Artikel 6 i FN:s Vapenhandelsfördrag kan jämföras med de svenska riktlinjernas ovillkorliga hinder – i dessa särskilt angivna fall ska tillstånd aldrig beviljas. I artikel 6.1 beskrivs statspartens förpliktelser med anledning av beslut av FN:s säkerhetsråd med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. I artikel 6.2 behandlas andra internationella förpliktelser på exportkontrollområdet. I artikel 6.3 hänvisas till folkmord, brott mot mänskligheten och allvarliga brott mot internationell humanitär rätt såsom svåra överträdelser av Genèvekonventionerna från 1949 samt anfall riktade mot civil egendom eller civila, som åtnjuter skydd i den egenskapen. Vidare inkluderas ”andra krigsförbrytelser som definieras i internationella överenskommelser som där statsparten i fråga är part i”. Artikel 6.3 täcker således in uppräknade brott oavsett om staten är part eller ej i bakomliggande internationella fördrag, med undantag för ”andra krigsförbrytelser” där det krävs att staten är part. Artikel 6.3 lyder: “En statspart får inte bevilja överföring av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller materiel som omfattas av artikel 3 eller 4, om den vid tidpunkten för beviljandet har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten eller svåra överträdelser

UD2015/01023/NIS

av Genèvekonventionerna från 1949, för att genomföra anfall riktade mot civil egendom eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för att begå andra krigsförbrytelser såsom de definieras i internationella överenskommelser som statsparten i fråga är part i.” I artikel 7 i FN:s Vapenhandelsfördrag finns en bredare uppsättning bedömningsgrunder, som ska tillämpas i situationer som inte täcks av artikel 6. Där behövs en mer ingående nationell prövning. I artikel 7.1 (a) fastslås att en bedömning ska göras av om en specifik export skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet. I artikel 7.1 (b) (i) fastslås att en bedömning ska göras av om aktuell materiel skulle kunna användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell humanitär rätt. Av intresse i jämförelse med artikel 6.3 är även att sannolikhetskriteriet har satts till ”skulle kunna användas”, alltså ett lägre krav. Bedömningsgrunden i artikel 7 aktualiseras när situationen inte är så allvarlig att artikel 6.3 ska tillämpas. Artikel 7.1 (b) (ii) uppställer motsvarande bedömningsgrund för kränkning av de mänskliga rättigheterna. I artikel 7.4 framhålls att statsparter vid exportbedömningen ska beakta risken för att vapen ”används för att begå allvarliga könsrelaterade våldshandlingar eller allvarliga våldshandlingar mot kvinnor och barn eller för att underlätta sådana våldshandlingar”.

Det kan i sammanhanget särskilt erinras om vad som anförs i de svenska riktlinjerna om betydelsen av ”en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt”. I förarbetena till krigsmaterielagen anfördes att Sverige genom att ansluta sig till en internationell överenskommelse förpliktar sig att fullgöra de skyldigheter som följer av överenskommelsen och de begränsningar för svensk utlandssamverkan på krigsmaterielområdet som kan följa därav. I praktiken iaktas detta genom att undantag inte medges från lagens förbud i berörda delar (prop. 1991/92:174, s. 49, jfr prop. 2013/14:190, s. 24).

Enligt riktlinjerna ska således tillstånd inte beviljas om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt. De överenskommelser som avses är bl.a. åtaganden om icke-spridning av massförstörelsevapen och exportkontroll-regimerna, men även internationella överenskommelser om förbud och inskränkningar i användandet av vissa typer av konventionella vapen, såsom förbuden mot antipersonella minor, synförstörende laservapen och klusterammunition. Enligt regeringens bedömning utgör även FN:s Vapenhandelsfördrag en internationell överenskommelse i denna mening (prop. 2013/14:190, s. 24).

Vid riksdagens godkännande av FN:s Vapenhandelsfördrag anmärkte regeringen att det gällande regelverket i allt väsentligt omfattar de bedömningsgrunder som anges i artikel 6 och 7 i vapenhandelsfördraget, men att det genom dessa blir tydligare att vissa aspekter ska beaktas vid tillståndsprövningen. Exempelvis anges inte uttryckligen, som i fördragets artikel 6.3, vetskap om användande vid folkmord och brott mot mänskligheten som skäl för avslag i nu gällande regelverk, även om detta även inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras enligt det svenska regelverket enligt regeringen torde utgöra hinder mot utförelse. Vidare har könsrelaterat våld lyfts fram som en omständighet att särskilt beakta, tillsammans med andra kränkningar av internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter.

Advokatsamfundet förutsätter därför att regeringen vid ett kommande lagstiftningsärende uttömmande redogör för varför de ovillkorliga hindren för vapenexport som återfinns i regeringens riktlinjer, i EU:s gemensamma ståndpunkt och i artikel 6 FN:s Vapenhandelsfördrag inte bör ges författningsstatus, och i synnerhet på vilken grund ovillkorliga hinder för vapenexport inte ska anses utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap.

UD2015/01023/NIS

regeringsformen. En allmän politisk vilja att ”inte etablera några positiva rättigheter” som ”kan prövas i en juridisk process” utgör enligt Advokatsamfundets mening inte tillräckliga skäl för att avstå från en gedigen konstitutionell analys av utredningens förslag i dessa delar.

Advokatsamfundet vill i detta avseende uppmärksamma att utredningens redogörelse av Europadomstolens avskrivningsbeslut i mål 35178/97, Ankarcronea mot Sverige, utgör ett bräckligt stöd för att beslut varigenom ISP gett tillstånd, avslagit en tillståndsansökan eller förbjudit att ett anbud lämnas respektive att ett avtal ingås, inte ska kunna överklagas. Enligt utredningen är anledningen att ett sådant beslut baseras på politiska överväganden, vilket inte ger enskilda intressen någon klagorätt.

Advokatsamfundet är av uppfattningen att ett tillstånd som ges trots vetskap om användande vid folkmord och vid brott mot mänskligheten samt vid grova och systematiska kränkningar av internationell humanitär rätt och av mänskliga rättigheter, mycket väl skulle kunna komma att underställas en domstolsprövning i framtiden, då ett sådant tillstånd kan bidra till en kränkning av civila rättigheter enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Dessa frågor har, såvitt känt, aldrig prövats av Europadomstolen.

Säkerhets- och försvarsföretagen

Förbudsregeln i 2 kap. 4 § första stycket: Slutbetänkandet föreslår en förbudsregel som innebär att all tillverkning, tillhandahållande, utförelse, utbildning och annan verksamhet rörande krigsmateriel samt lämnande av tekniskt bistånd därtill är otillåten.

Skälet till förslaget är att det av den nuvarande lagen enligt kommittén inte explicit framgår att det är otillåtet att hantera krigsmateriel enligt lagen utan tillstånd därtill. Kommittén anser att det bör föras in en skrivning om detta inte minst som en upplysning till eventuellt nya aktörer på området. SOFF:s uppfattning är att det inte rått några oklarheter för nya aktörer på marknaden om de lagar och riktlinjer som gäller för detta verksamhetsområde. Även om nuvarande lag inte innehåller en motsvarande förbudsregel, är det genom kraven på tillstånd i de olika fallen mycket tydligt att verksamheten annars inte är tillåten, dvs. förbjuden. Om detta har aldrig rått någon tvekan. Genom förslaget kommer bestämmelserna om tillståndspliktig verksamhet i 3 kap. att till viss del innebära dubblyrer i det att de upprepar det som sägs i den föreslagna paragrafen, något som man bör undvika i lagstiftningen. Utformningen av paragrafen innebär dessutom ett universellt förbud genom ordet ”all” utan geografisk eller annan begränsning. Så långt sträcker sig inte svensk jurisdiktion. Vidare framgår det av slutbetänkandet att Sverige redan avviker från andra samarbetsländer genom att export av försvarsmateriel generellt sett är förbjuden (s. 265). SOFF vill även i sammanhanget erinra om att FN:s vapenhandelsfördrag framhåller att den reglerade internationella handeln med försvarsmateriel är säkerhetspolitiskt och kommersiellt legitimt.⁶ Ett införande av en förbudsregel i lagstiftning skulle ytterligare förstärka bilden av en särslagstiftning för Sverige snarare än en nödvändig ansats till att sträva mot internationell harmonisering. Av de ovanstående angivna skälen avstyrker SOFF lagförslaget i denna del.

Förhandsbesked: Trots att Sverige har, som utredningen konstaterar, en av världens striktaste exportkontrollsystem har försvarsföretagen kunnat vidmakthålla internationell konkurrenskraft. En striktare exportkontroll och i sin förlängning ett sämre marknadstillträde för svenska företag har kompenseras av snabb och effektiv beredningsprocess vid exportkontrollärenden. Kärnan i denna

UD2015/01023/NIS

framgångsrika modell har i många stycken legat i förfarandet med förhandsbesked. Det har tryggat att företagen på ett tidigt stadium kunnat få indikationer på vilka marknader och länder som kan vara aktuella för försvarsmaterielexport och därför föremål för dialog med presumtiva kunder samt vilka länder som ska undvikas. Genom förhandsbeskeden har antalet situationer där ett företag påbörjat en dialog med ett potentiellt mottagarland men sedan tvingats avbryta relationen av exportkontrollskäl i ett senare skede, blivit betydligt färre. Sådana situationer kan sända oönskade politiska signaler och skapa utrikespolitiska förvecklingar och bör därför rimligen undvikas.

Förhandsbesked - preliminära bedömningar 4 kap. 1 §: Slutbetänkandets förslag innebär en kodifiering av gällande praxis med förhandsbesked. Skälet anges vara att det råder osäkerhet kring beskedens juridiska betydelse, dvs. att ett positivt besked skulle kunna föranleda ett rättsligt giltigt krav på ett senare positivt tillståndsbeslut. Detta påstående bygger på en betydande missuppfattning då varken företagen eller, enligt vår bedömning, ISP har uppfattat saken så. Ett positivt förhandsbesked är en indikation om att hinder inte bedöms föreligga men är inte rättsligt bindande på det sätt som kommittén antyder.

Slutbetänkandet förslår även, som tidigare framgått, att regeringen ska informera riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt lagen, däribland de preliminära bedömningarna. Eftersom det här ofta rör sig om hemlig materia (kommersiell-, försvars- och utrikessekretess) så kommer antalet framställningar om preliminära bedömningar förmodligen att bli mycket begränsade. Av rädsla för att informationen kommer ut kommer företagen i stället att inrikta sina kontakter med ISP i samband med redovisningarna av marknadsföringsaktiviteter och anbudsgivningar, dvs. på ett senare stadium än framställningarna om preliminära bedömningar. Om information om tilltänkta affärer kommer ut, är risken stor för obehörig kurspåverkan, något som kommittén inte tar upp. SOFF avstyrker därför förslaget i dessa delar. Vidare har SOFF svårt att identifiera vilket mervärde ett rent begreppsbyte från förhandsbesked till preliminära bedömningar skulle skapa.

Regeringens riktlinjer: Regeringens riktlinjer har successivt vuxit fram sedan 1950-talet och fick sin nuvarande utformning i samband med förslaget till lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Vilken konstitutionell valör riktlinjerna hade saknade praktisk betydelse så länge det var regeringen själv som avgjorde ärendena om tillstånd.

Saken blev dock annorlunda när ISP inrättades 1996 och prövningen av tillståndsfrågorna skulle delegeras dit. Frågan togs upp av Lagrådet i det lagstiftningsärendet där förslaget om ISP förekom (prop. 1995/96:31). Lagrådet menade att riktlinjerna borde få formen av författning, om avsikten var att de skulle utgöra ett slags normgivning för den nya myndighetens prövning och att i så fall regeringen skulle i lagen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vad som skall beaktas vid prövningen. Om emellertid riktlinjerna skulle ses endast som allmänna råd eller möjligen som en slags sammanställning av praxis, torde de enligt Lagrådet inte behöva ha författningsform. Som Lagrådet såg saken ligger det nära till hands att betrakta riktlinjerna som ett slags normgivning, vilket alltså skulle innebära att de borde få författningsform och att lagen kompletterades med ett bemyndigande av det angivna slaget. Lagrådet pekade på några fördelar med en sådan ordning. En fördel var att den nya myndighetens prövning skulle komma att bygga på uttryckliga regler och inte endast på den mycket allmänt hållna anvisning som gavs i det då aktuella lagförslaget. Lagrådet pekade också på det fallet att ändrade förhållanden i främmande länder kunde leda till ett behov av att hittills tillämpade principer förtydligas eller förändras. Då kunde det vara en

UD2015/01023/NIS

smidigare ordning att regeringen meddelar generella riktlinjer för själva prövningen än att meddela föreskrifter i syfte att uppkommande ärenden rörande vissa frågor skall överlämnas till regeringen.

Regeringen förklarade att möjligheterna att förutse och på ett smidigt sätt reglera de olika situationer som kan komma upp i tillämpningen är begränsade och att regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan inte heller är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen (a. prop s. 23). Lite längre fram uttalade regeringen att närmare principer för prövningen har lagts fast i regeringens praxis och bör också i fortsättningen utvecklas genom praxis och inte genom lagstiftning. Regeringen tillade att regeringen bör behålla det övergripande ansvaret för praxisbildningen och kunna styra utvecklingen genom att pröva vissa ärenden (s. 24).

Kommittén beskriver dessa regeringens överväganden i avsnitt 4.4.1 och konstaterar att regeringen även vid senare tillfällen har framhållit att riktlinjerna inte bör ha författningsstatus (s. 140 och 141). Kommittén slår i avsnitt 4.2.2 också fast att riktlinjerna inte har status som författning men konstaterar samtidigt att ISP tillämpar och har tillämpat dem som om de har författningsstatus (s. 141).

I kap. 16 om exportkontrollregelverkets ramverk tar kommittén upp frågan igen. Det kan noteras hur kommittén beskriver de närmare principerna och kriterierna för tillståndsprövningen. Dessa anges finnas i riktlinjerna, i regeringens och ISP:s praxis samt i Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden. Här görs alltså en åtskillnad mellan riktlinjerna och regeringens praxis. Kommittén förklarar, som nämnts tidigare här ovan när det gäller förslaget till ny bestämmelse i 2 kap. 5 § andra stycket, att riktlinjerna medvetet inte har givits författningsstatus och att de inte heller bör ges normgivningskaraktär (s.371-372). Kommittén konstaterar att den nuvarande ordningen inte ger en tillverkare rätt att erhålla tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan. Om tillståndsprövningen skulle ske utifrån juridiska ställningstaganden, medför det enligt kommittén att regelverket kan uppfattas innehålla civila rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen och kunna bli föremål för domstolsprövning (s. 372).

Utgångspunkten att riktlinjerna är uttryck för praxis tappas bort när kommittén diskuterar utformningen av exportkontrollregelverkets ramverk i slutet på avsnitt 16.3. Kommittén menar att skrivningarna i utredningens direktiv om skärpt krigsmateriellagstiftning ”inte kan förstås innebära att enbart ändringar i krigsmateriellagen ska komma i fråga”. Kommittén förklarar därefter att de kriterier och/eller bedömningsverktyg som kommittén föreslår i syfte att skärpa tillståndsprövningen ska göras i riktlinjerna (s. 373). Resonemangen utgår uppenbarligen från att nya riktlinjer kan skapas utan ny praxis. Kommittén lägger också fram förslag till nya riktlinjer vad gäller mänskliga rättigheter och demokratiskt status (s. 397-398), politik för global utveckling, PGU (s. 398), följdleverans (s. 360) och en ”övergångsbestämmelse” om följdleverans (s. 459).

Om man ska hålla fast vid att riktlinjerna är uttryck för praxis är det enligt SOFF:s mening inte möjligt att göra ändringar i dem utan att först ändra praxis. En annan sak är att man kan komplettera dem med sådant som har tillkommit efter det att de lades fram för riksdagen i lagstiftningsärendet om lagen om krigsmateriel (prop. 1991/92:174). Så har därefter tillkommit rådets gemensamma ståndpunkt och vapenhandelsfördraget (ATT). Men i det här fallet tänker sig kommittén att man ska skapa helt nya inslag i riktlinjerna som inte är uttryck för någon ny praxis. Då blir det ju i realiteten normgivning, något som man genom åren har velat undvika. För att åstadkomma en sådan förändring av riktlinjerna måste praxis enligt SOFF:s uppfattning först ändras. Det kan bara ske genom den

UD2015/01023/NIS

av Lagrådet angivna ordningen (som det ansåg vara sämre än normgivning), nämligen att ärenden som rör de frågor som är aktuella i sammanhanget lämnas över till regeringen, som då får tillfälle att bilda ny praxis. Detta är också, som nyss nämnts, vad regeringen gav uttryck för i ärendet om inrättandet av ISP (prop. 1995/96:31 s. 24).

Att genomföra de förändringar i riktlinjerna som kommittén vill kommer att ta tid. Ett antal för frågeställningarna representativa ärenden behöver överlämnas från ISP till regeringen så att ny praxis kan bildas. När det gäller ändrad praxis för följdleveranser kommer tidsutdräkten att vara stor eftersom den kan få genomslag först efter det att ett ursprungligt tillstånd har beviljats efter det att lagstiftningen har trätt i kraft. Därtill kommer att följdleveranssituationerna, där ny praxis blir möjlig att bilda, kan uppkomma först efter ganska lång tid efter de ursprungliga tillstånden.

Sammanfattning av viktigaste budskap: Tillståndsprövningen bör präglas av objektivitet, tydlighet och långsiktighet. Prövningen bör genomföras av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) med stöd av Exportkontrollrådet (EKR). SOFF avråder bestämt ifrån en ordning där allt fler beslut, p.g.a. otydligheter i exportkontrollramverket, tvingas bli föremål för prövningar av regeringen. En sådan ordning skulle förlänga handläggningstider samt försvaga beredningsprocesser. Vidare medger beslut av EKR en bredare parlamentarisk förankring än regeringsbeslut.

I syfte att förkorta lagnamnet och harmonisera begreppen med övriga EU och dess olika regelverk, föreslår SOFF att benämningen "försvarsmateriel" används istället för krigsmateriel och lagens namn ändras till "lagen om kontroll av försvarsmateriel".

SOFF föreslår även att referensen till tekniskt bistånd i namnet tas bort då tekniskt bistånd ingår i EU:s militära lista. Tekniskt bistånd och mjukvara är försvarsmateriel såsom det definieras i den militära listan. Likaså föreslår SOFF att även lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd ändras till "lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden" i harmoniseringssyfte.

Begreppet krigsmateriel indikerar att materielen bara kan användas i krigstid och inte för andra syften än krig. Därtill missförstås ofta begreppet krigsmateriel som att det skulle omfatta endast vapen. Begreppet krigsmateriel kan också leda den oinvidiges tankar mot att det endast är vapen eller materiel med skadebringande effekt som åsyftas.

Även utredningen noterar denna begreppsförvirring då den påpekar att begreppet krigsmateriel i debatten felaktigt likställs med vapen och därefter tydliggör att krigsmateriel även innefattar defensiv materiel såsom minröjningsutrustning, sensorer, simulatorer, spaningsutrustning, skyddsutrustning, pansarplåt m.m. Vidare noteras att kommittén genom hela slutbetänkandet på ett flertal ställen benämner materielkategorierna som "EU:s militära lista".

Utöver ovan klargörs i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, att det finns produkter med dubbla användningsområden. Såvitt vi förstår skall militär användning uppfattas som ett område och civil användning som ett annat. Däremot kan vi inte se att krigsmateriel är ett användningsområde.

UD2015/01023/NIS

SOFF föreslår därför att lagen ändras till lagen om kontroll av försvarsmateriel.

Regelförenklingsförslag

SOFF bedömer att en regelförenklning med bibehållen kontroll är möjlig. SOFF föreslår därför att en utvidgning av de generella tillstånden bör göras i likhet med vad som görs i Storbritannien, USA och vissa andra länder. Generella tillstånd bör ges för sådana aktiviteter och materiel, som inte påkallar samma behov av kontroll, till exempel när ägandet aldrig övergår till utländsk part eller när utländsk part till Sverige importerar materiel som sedan måste återutföras. Situationerna uppstår ofta vid till exempel reservdelshantering och marknadsföring. De flesta fall handlar om när något tillfälligt vis ska föras ut eller tillfälligt förs in i Sverige. Detta möjliggör för ISP och företagen att fokusera sina resurser på övriga tillståndsärenden. Generella tillstånd bör därför kunna utfärdas till länder utom EU/EES, särskilt då till viktiga samarbetsländer som USA, Kanada, Australien etc. Samtliga generella tillstånd kräver idag rapportering vilket innebär att ISP även fortsättningsvis bibehåller kontroll över materielen, inte minst eftersom tullen verifierar skeppningarna mot de generella tillstånden. Några förslag på möjliga typer av generella tillstånd anges nedan:

- Generellt temporärt utförseltillstånd av tekniska uppgifter, mjukvara och materiel som inte har förstörelsebringande effekt i samband med underhåll, reparation, uppgradering eller andra liknande aktiviteter till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande. Rapportering till myndigheten vid återinförsel till Sverige.

- Generellt temporärt utförseltillstånd av tekniska uppgifter, mjukvara och materiel som inte har förstörelsebringande effekt i samband med marknadsföring, demonstration, utvärdering och utställning eller andra liknande aktiviteter till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande. Rapportering till myndigheten vid återinförsel till Sverige.

- Generellt permanent utförseltillstånd i retur från Sverige efter reparation, underhåll eller uppgradering till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande.

- Generellt permanent utförseltillstånd i retur från Sverige efter marknadsföring, demonstration, utvärdering och utställning eller andra liknande aktiviteter till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande.

- Generellt temporärt utförseltillstånd av kontrollerade tekniska uppgifter och mjukvara för personer anställda av svenska bolag. Tillståndet kan begränsas till att endast anställda inom det egna bolaget får ta del av de kontrollerade tekniska uppgifterna och mjukvaran medan den anställde befinner sig temporärt utomlands. Tillståndet kan även begränsas till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande.

- Generellt permanent utförseltillstånd för komponenter och delsystem som inte har förstörelsebringande effekt till mottagare och slutanvändare inom exempelvis EU/EES, USA, Japan, Australien, Nya Zeeland, Kanada, Sydafrika, Brasilien med slutanvändning inom angivet territorium. Tillåten vidareexport från länderna regleras därefter i slutanvändarintygen.

SOFF föreslår att tillstånd att utfärda fler generella tillstånd för okontroversiella exporttyper även utanför EES ges för att minska administration och företagets och myndighetens administrativa kostnader.

UD2015/01023/NIS

Östsvenska handelskammaren

Det är viktigt att en ny lagstiftning är materialspecifik och skiljer på förstörelsebringande materiel (KS) och övrig materiel (ÖK). Detta påverkar förutsättningarna för utveckling och tillverkning av produkter med flera användningsområden, vilka med en alltför generell lagstiftning och tillämpning, riskerar att drabbas av omotiverade exportförbud. Idag räknas passiva system med inriktande förmåga, t.ex. kameror och sensorer, som KS även om dessa i många applikationer har ett helt annat användningsområde, exempelvis havsövervakning, sjöräddning och trafikledning.

Begreppet KS bör appliceras på förstörelsebringande system och komponenter. Definitionerna i lagen om krigsmateriel och lagen om produkter med dubbla användningsområden bör harmoniseras.

6. Utökad tillståndsplikt för svenska myndigheter och svenska medborgare

Försvarexportmyndigheten

FXM ser även positivt på utredningens förslag om att svenska myndigheters undantag från kravet på tillstånd för att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel avskaffas. FXM ser dock även ett behov av att statliga myndigheters främjandeverksamhet kopplas till ISP så att de har vetskap om i vilka länder marknadsföring sker. Detta för att undvika att marknadsföring sker även i sådana länder som ISP inte lämnar något tillstånd för tillhandahållande av krigsmateriel till. FXM har på eget initiativ infört att en förutsättning för försvarsmyndigheternas deltagande i exportstödsaktiviteter är att ett positivt förhandsbesked från ISP föreligger. Vi ser som viktigt att ett sådant tillvägagångssätt tillämpas enligt något annat lämpligt regelverk även efter att FXM avvecklats vid årsskiftet.

Försvarets forskningsinstitut

Undantaget för svenska myndigheter som inte är affärsverk från krav på tillstånd för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av krigsmateriel, samt för att tillhandahålla tekniskt bistånd rörande krigsmateriel till mottagare i utlandet föreslås tas bort. Detta är en stor förändring av det svenska exportkontrollsystemet. Som en konsekvens av förslaget kommer FOI att behöva söka ett sådant tillstånd, samt att FOI blir föremål för ISP:s inspektioner.

Idag omfattas inte svenska medborgare som stadigvarande vistas eller är bosatta i utlandet av krigsmateriellagen. Utredningen föreslår att så blir fallet. Förslaget kan ha betydelse för FOI om vi skickar medarbetare som gästforskare till utlandet. FOI anser att det behöver klargöras hur ett nytt regelverk skulle tillämpas i sådana fall.

Försvarets materielverk

Det utökade tillståndskravet innebär bland annat att det nu gällande undantaget från kravet på tillstånd för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel som gäller för statliga myndigheter avskaffas. FMV har i sak inget att invända mot att tillståndskravet nu även föreslås gälla för statliga myndigheter såsom FMV. FMV anser dock att det inte fullt ut är klarlagt vilka delar av FMV:s verksamhet som är avsedda att omfattas av regeländringen.

Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – inga andra synpunkter på betänkandet än att FRA även fortsättningsvis ska vara undantagen från tillståndskravet för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel.

Utökad tillståndskrav: I betänkandet framhålls att vissa försvarsmyndigheter p.g.a. kravet på egenfinansiering kommit att bedriva verksamhet som är att betrakta som kommersiell och att det är en omständighet som med styrka talar för att verksamheten bör vara tillståndspliktig. I den mån FRA kan anses tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel sker det inte i kommersiellt syfte.

FRA bedriver – efter inriktning från regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen inom

UD2015/01023/NIS

Polismyndigheten – försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. FRA ska dessutom ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet och även upprätthålla kompetensen för de nationella behoven i fråga om kryptologi.

FRA:s verksamhet omfattas till stor del av sekretess (bl.a. försvarssekretess, 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Uppgifter som avslöjar FRA:s metoder och förmåga är exempel på uppgifter som är hemliga. Ett röjande av sådana uppgifter skulle skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet. Med hänsyn till karaktären av den verksamhet som FRA bedriver finns det ett reellt behov att bibehålla undantaget från tillståndskrav och därmed sammanhängande tillsyn.

Inspektionen för strategiska produkter

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

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

”Att svenska medborgare som är bosatta eller stadigvarande befinner sig i ett annat land inte omfattas av tillståndskravet för att tillhandahålla medför att det svenska regelverket inte uppfyller de förpliktelser som följer av en av rådet antagen gemensam ståndpunkt till följd av ett internationellt beslutat vapenembargo. En sådan ståndpunkt omfattar normalt en förpliktelse för respektive medlemsstat att förbjuda direkt eller indirekt leverans, försäljning eller överföring av krigsmateriel genom bl.a. medlemsstaternas medborgares försorg, oaktat om medborgarna befinner sig inom eller utom medlemsstaten. Kretsen av de aktörer som omfattas av tillståndskravet för att tillhandahålla krigsmateriel enligt det svenska regelverket behöver följaktligen utökas till att även omfatta svenska medborgare, vilket kommittén nu föreslår.”

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

Frågan som har väckts av kommittén inbegriper ganska komplicerade juridiska spörsmål. Den första frågan som bör besvaras är om det, utöver de fall då Sverige har en skyldighet att uppfylla EU-beslut om internationella sanktioner, är motiverat att krigsmaterielagens tillämpningsområde utökas till att även omfatta svenska medborgare. Kommittén har inte direkt ställt sig den frågan och därmed inte heller motiverat varför det enligt kommitténs uppfattning är lämpligt att så sker, förutom ett allmänt uttalande att ”en sådan utvidgning understryker Sveriges ambition på exportkontrollområdet avseende krigsmateriel” (s. 444).

Enligt ISP:s bedömning är de synpunkter som Lagrådet uttalade vid behandlingen av 1988 års lag fortfarande gällande (se s. 442–443 i betänkandet)

UD2015/01023/NIS

och det kan enligt ISP:s bedömning därmed ifrågasättas om en sådan omfattande räckvidd av tillståndskravet är ”påkallad av något praktisk behov”, utöver de fall som följer av EU-beslut om vapenembargon.

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

12 kap. Utökat tillståndskrav

ISP tillstyrker kommitténs förslag i kap. 12.

Tillståndskrav bör införas för tillhandahållande av tekniskt bistånd i Sverige

I samband med införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen utökades tillståndskravet enligt 4 § första stycket KML till att även omfatta tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet (prop. 2010/11:112, bet. 2010/11:UU3, rskr. 2010/11:261). Regeringen uttalade i lagstiftningsärendet att ”då syftet här endast är att genomföra direktivet och den gemensamma ståndpunkten 2008/944/Gusp, föreslås att ett krav på tillhandahållande av tekniskt bistånd begränsas till verksamhet som är inriktad på utlandet” (prop. 2010/11:112 s. 39).

Eftersom kommittén föreslår att undantaget från tillståndskrav avseende tillhandahållande av krigsmateriel till statlig myndighet tas bort finns enligt ISP:s bedömning inte längre något bärande skäl till varför undantaget från tillståndskrav avseende tillhandahållande av tekniskt bistånd i Sverige bör finnas kvar. ISP är därför av uppfattningen att det bör bli föremål för ytterligare utredning huruvida förfarandet att tillhandahålla tekniskt bistånd i Sverige framöver bör omfattas av tillståndskrav.

Undantaget för statliga myndigheter att utan tillståndskrav bedriva militärt inriktad utbildning bör tas bort

Enligt 10 § KML får militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare inte bedrivas i Sverige eller utomlands utan tillstånd. Statliga myndigheter (som inte är affärsverk) är undantagna från tillståndskravet.

För det fall kommitténs förslag att ta bort statliga myndigheters undantag från tillståndskrav enligt 3 eller 4 § KML genomförs uppkommer enligt ISP:s bedömning frågan om även statliga myndigheters undantag från tillståndskrav enligt 10 § KML bör tas bort. Enligt ISP:s bedömning bör statliga myndigheters undantag från tillståndskravet enligt 10 § tas bort.

En viss del av vad som omfattas av tillståndskrav när det gäller tekniskt bistånd enligt 4 § omfattas nämligen också av tillståndskrav när det gäller militärt

UD2015/01023/NIS

inriktad utbildning enligt 10 §. En del besvärliga gränsdragningsfrågor när det gäller statliga myndigheters verksamhet kan uppkomma om vad som omfattas av tillståndskrav enligt 4 § (och 6 § när det gäller utförelse av den tekniska information som ska lämnas under en utbildning utomlands) och vad som omfattas av tillståndskrav enligt 10 § när det gäller utbildning utomlands.

I prop. 2010/11:112 behandlade regeringen frågan om det fanns ett behov av att ha kvar 10 § med hänsyn till att kontroll av tekniskt bistånd infördes i KML och berörde då också gränsdragningsfrågan mellan de båda tillståndskraven. Regeringen gjorde bedömningen att tillståndskravet enligt 10 § borde finnas kvar och uttalade att paragrafen "... täcker nämligen in även utbildning i handhavande av krigsmateriel som har samband med en möjlig stridsinsats samt undervisning av sådant slag som ingår i en skola av militär art (prop. 1991/92:174 s. 104). Tillståndskravet enligt 10 § andra stycket är därför vidare än vad som omfattas av tillståndskravet när det gäller tekniskt bistånd. Av ML22 i EU:s gemensamma militära lista framgår nämligen att tillståndskravet när det gäller tekniskt bistånd i detta avseende endast omfattar utbildning som är nödvändig för användning (vilket enligt ML22 definieras som drift, installation, underhåll, reparation, översyn och renovering) av krigsmateriel" (prop. 2010/11:112 s. 41).

KTH

Nytt förslag om tillslag och tillsyn: KTH är i grunden positiv till ett förtydligande kring svenska medborgares förpliktelser avseende tillverkning/tillhandahållande av krigsmateriel och tekniskt bistånd. KTH vill dock flagga för de begränsningar om efterlevnad/tillsyn detta i praktiken medför, då forskningen till sin natur medför att många forskande svenska medborgare verkar i andra länder under perioder av sin karriär. KTH ställer sig frågan om förslaget i praktiken medför en begränsning av möjligheten att tekniskt bistånd/kunskap kring känslig teknik/krigsmateriel ändå inte i stor utsträckning kommer att kunna delges andra länder utan tillstånd/tillsyn eller straffbarhet. Detta är kanske särskilt aktuellt i länder där demokrati och mänskliga rättigheter är ifrågasatt och så kallad dubbel straffbarhet inte föreligger.

Därtill kommer frågan avseende forskare från andra länder som får insyn i svensk forskning i Sverige (genom diverse olika former - PhD-anställningar, post-doc anställningar, gästforskare etc.). Utifrån den svenska principen ägs forskningsresultat av forskaren (s.k. Lärarundantaget - undantag gäller dock för t.ex. mjukvara där ägandet i realitet är delade men där praxis från de svenska universitet vanligen innebär ett linkande förfarande som för övriga forskningsresultat) och det innebär att ett annat lands forskare kan bedriva forskning i Sverige och efterleva svensk lag för att därefter "ta med sig" sina resultat när personen går vidare i sin akademiska karriär. Den kunskapen är därmed bortanför svensk kontroll, utifrån att det svenska universitetet inte kan göra anspråk på ägandet av resultaten.

Saab

Saab bedömer att reglerna för vilka personer som träffas av lagen bör avgränsas till endast svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här, men att den inte utsträcks till svenska medborgare.

Utökad omfattning: Utredningen har i ett flertal paragrafer utökat omfattningen av lagen från "Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här" till att även innefatta svenska medborgare. Motivet till denna utökning anges vara att Sverige inte efterlever internationellt beslutade vapenembargon. Saab anser att regeringen bör omhänderta detta krav när en

UD2015/01023/NIS

embargosituation uppkommer och inte i denna lagstiftning då konsekvenserna varken är motiverade, utredda eller överblickbara samt att lagens omfattning riskerar att bli oskälig.

Säkerhets- och försvarsföretagen

Utvidgade tillämpningsområden avseende tillhandahållande, avtal om tillverkningsrätt och militärt inriktad utbildning, 3 kap. 2, 3, 5, 6 och 8 §§: När det gäller den tillståndspliktiga verksamheten har kommittén i de föreslagna paragraferna lagt till att svenska medborgare inte utan tillstånd får bedriva verksamhet av olika i paragraferna angivna slag utom landet. Motivet anges vara att det svenska regelverket inte uppfyller de förpliktelser som följer av en av rådet antagen gemensam ståndpunkt till följd av ett internationellt beslutat vapenembargo. Det sägs att en sådan ståndpunkt omfattar normalt en förpliktelse för respektive medlemsstat att förbjuda direkt eller indirekt leverans, försäljning eller överföring av krigsmateriel genom bl.a. medlemsstaternas medborgares försorg oaktat om medborgarna befinner sig inom eller utom medlemsstaten (s. 443).

Förpliktelsen bör enligt SOFF:s mening i stället kunna uppfyllas genom att regeringen enligt i lag givet bemyndigande beslutar om tillståndskravet när väl embargosituationen uppkommer. Att tillgripa lagstiftning på detta generella sätt för att uppnå det angivna syftet går för långt och leder till konsekvenser som inte är överblickbara utan en grundlig analys, något som helt saknas. SOFF avstyrker därför förslagen i dessa delar.

7. Konsekvenser

Arboga kommun

Utredningen omfattar ett komplext ämne med många aspekter att beakta. Med det förslag som KEX-utredningen lämnat, med en allt mer politiserad tillståndsprocess med minskade möjligheter till långsiktiga spelregler är sannolikheten stor att satsningen på FOU minskar och därmed att tillverknings-, försäljnings- och exportvolymerna kommer att minska inom flera produktområden. Drar försvarsindustrin ner FOU insatserna som en konsekvens av osäkerheten om spelregler kan den långsiktiga effekten bli mycket negativ för SME-förtagerna inom civil sektor som lever i nämnda symbios med den FOU intensiva försvarsindustrin.

Minskande tillverknings- och exportvolymerna leder till färre anställda inom säkerhets och försvarsindustrin, men vad som är allvarligare är att det enligt resonemanget ovan ger effekter på det omgivande privata näringslivet. Detta påverkar Arboga bland många orter i landet med högt försvarsteknologiskt FoU-innehåll.

På många orter med etableringar inom säkerhets- och försvarsindustrin påverkas även ett flertal rena underleverantörer. Erfarenheter visar att när arbetstillfällena minskar inom högteknologisk exportindustri påverkas närsamhället med faktor 2,5- ibland mer. D.v.s. ett arbetstillfälle som försvinner inom försvarsindustrin skulle kunna innebära att hela 2,5 arbetstillfällena försvinner från orten/lokala arbetsmarknadsregionen.

Framtida teknisk kompetensförsörjning kan påverkas. Vi vill även påpeka den stora betydelse som försvarsindustrin har för kommunens framtida kompetensförsörjning och utmaningen att få unga människor att välja teknikinriktning. Här vill vi framhålla exemplet från Arbogas största arbetsgivare Saab som genom ett omfattande avtal samverkar med kommunen i ett skolprojekt som sträcker sig från förskola, med NTA lådor (Natur teknik för alla) bekostade av Saab, ända fram till ett nystartat tekniskt studieförberedande gymnasieprogram, Saabs Tekniska Gymnasium, STG. Eleverna som går på STG får bland annat ta del av Saabs olika satsningar på FoU och träffa utvecklingsingenjörer och undervisning sker tom med Saabs personal. Allt för att stimulera till fortsatta studier.

Samarbetet är unikt och det första i sitt slag med försvarskoncern och har uppmärksammas nationellt som ett föregångsexempel. Vi ser med stor oro på hur en sådan framgångsrik satsning skulle kunna ifrågasättas från företaget om FoU satsningen skulle minska till följd av en ökad osäkerhet om planeringsförutsättningar. Detta är ytterligare ett exempel på hur försvarsindustrin spiller över positiva effekter på civilsamhället.

Sammanfattande synpunkter: Arboga kommuns synpunkter på utredningens betänkande utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv sammanfattas på detta sätt: Det är viktigt att det görs en analys av förslagets påverkan på svensk industri. Vi har här ovan lämnat exempel för Arboga. Det saknas både utredning, analys och åtgärdsförslag med hänsyn till förslagets påverkan på sysselsättning och regional tillväxt. Dessa hänsyn måste vägas in då de ytterst handlar om vår förmåga till oberoende av andra länders försvarsindustrier, vår sysselsättning och teknisk utveckling i vårt näringsliv. Dagens säkerhetspolitiska läge, som skiljer sig från situationen då utredningens direktiv formades, stämmer inte överens med de satsningar som görs på svensk försvarsförmåga. Konflikten mellan önskan att minska exportvolymerna och de effekter detta får för industri och sysselsättning är

UD2015/01023/NIS

inte tillräckligt analyserade och bör beaktas i bearbetningen av utredningens förslag. En alltför generell lagstiftning med exportförbud utan möjlighet till individuell tillståndsprövning av exportaffärer kommer att påverka svensk industris konkurrenskraft, vår egen försvarsförmåga och hota många arbetstillfällen på våra orter, inte bara inom försvarsindustrin utan även i klustret runt denna.

KEX-utredningen är till delar en gedigen och genomarbetad utredning, men bristfällig när det gäller att beskriva den stora betydelse export av försvarsmateriel har för företagsutveckling i Sverige och därmed påverkan på vissa orter mer än andra. Även för svenskt försvar och för mottagarna av svensk export.

Om en ny lagstiftning påtagligt förändrar villkoren för exportindustrin och gör de långsiktiga planeringsförutsättningarna/spelreglerna mer oförutsägbara så kommer det att få allvarliga konsekvenser för forskningssatsningar och investeringar i Sverige och därmed negativa konsekvenser för sysselsättning, lokal och regional utveckling. Påverkan på små, medelstora och stora företag, kommuner, regioner och utbildningsanordnare på såväl kommunal som regional och nationell nivå är uppenbar.

Dessa lever i ett slags ömsesidigt beroende till försvarsindustrin och konsekvenserna är inte i tillräcklig grad beaktade i utredningens förslag. Tillståndsprocessen måste vara rättssäker, förutsägbar, långsiktig och inte beroende av aktuell regeringskonstellation, och när i tid en ansökan skall behandlas. Många av de industriella projekt och samarbeten som finns inom teknikindustrin är mångåriga och ekonomiskt mycket omfattande. Med en oförutsägbar tillståndsprocess riskerar projekt att utebli, alternativt hamna hos andra samarbetspartners utanför landet.

Då många försvarssystem är tekniskt mycket komplexa och ofta har en ekonomisk och teknisk livslängd på flera årtionden, är det viktigt att följdleveranser och uppgraderingar kan säkerställas även efter systemleverans. Med en osäkerhet kring följdleveranser i tillståndsprocessen äventyras trovärdighet och konkurrenskraft hos svensk industri i relation till andra potentiella leverantörer.

Tillståndsprocessen måste göras så lite politiserad som möjligt. En mer politiserad tillståndsprocess riskerar tidsfördröjningar i enskilda exportärenden, vilket försvårar förutsägbarheten och riskerar större investeringsprojekt.

BAE Systems Hägglunds

Kommentarer avseende de effekter lagförslaget kan få för vår verksamhet: Hägglunds vill avslutningsvis nämna några av de konsekvenser som företaget ser att lagförslaget kan få för vår verksamhet: företagets export kommer att minska, företagets konkurrenskraft kommer att försämrats, företagets omsättning och lönsamhet kommer att minska vilket leder till mindre egenfinansierad FOU, företaget kommer med största sannolikhet att tilldelas mindre resurser till FOU från BAE Systems koncern, företagets samverkan med Högskolor och Universitet kommer att minska då FOU-resurserna minskar, företaget kommer att bli en mindre intressant samarbetspartner i internationella sammanhang beroende på de begränsningar avseende tredjelandsexport som kommer att finnas avseende produkterna, företagets potentiella marknad kommer att krympa, företaget kommer att generera mindre arbetstillfällen i Sverige både inom den egna verksamheten och i förhållande till våra underleverantörer, företaget riskerar att på sikt få en sämre förmåga att stödja Försvarsmakten och bidra till Sveriges försvarsförmåga.

UD2015/01023/NIS

Concord

Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll. Myndigheter med relevant kompetens såsom Sida och Folke Bernadotteakademien konsulteras i samband med Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bedömningar och riskanalyser, i syfte att garantera att PGU:s två perspektiv efterlevs i praktiken.

Som ett led i arbetet med målkonflikter behöver effekter av Sveriges politik ses över genom att det genomförs konsekvensanalyser för att identifiera och hantera mål- och intressekonflikter. Det är viktigt att analysera de möjliga effekterna av ett beslut innan det fattas, för att kunna ta hänsyn till målkonflikter eller förutsedda negativa konsekvenser redan då. Men ibland kan politiska beslut få oförutsedda konsekvenser. Då är det viktigt att det finns ett system för att rätta till beslut som får negativa konsekvenser för hållbar utveckling och mänskliga rättigheter i låg- och medelinkomstländer. För arbetet med att analysera effekter krävs gedigen kunskap om utvecklingsfrågor och om rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv.

För att kunna säkerställa att adekvata bedömningar och riskanalyser kan göras utifrån kriterier i regelverket om mänskliga rättigheter, demokrati, väpnad konflikt och utveckling, krävs uppdaterat och kvalitativt underlag. Det är rimligt att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) inhämtar information från de myndigheter som har denna kompetens - Sida och Folke Bernadotteakademien (FBA) - samt säkerställer att ISP även har egen kompetens inom dessa områden. I dagsläget är dessa myndigheter inte delaktiga i analysen, medan t.ex. Försvarmakten, Försvarets Materielverk (FMV), Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) och Försvarexportmyndigheten (FXM) är delaktiga i att ge underlag om de försvars- och säkerhetspolitiska skälen till export. Denna obalans måste rättas till i ett kommande nytt regelverk och system för implementering.

Dockstavarvet

Att inte få leverera våra båtar som är klassade som krigsmateriel till s.k. icke demokratiska länder skulle innebära att vi förmodligen inte kan marknadsföra våra produkter till de flesta länderna i Mellan Östern och Västra Afrika. Marknader där vi ser stor potential och där våra produkter (båtar) skulle fylla en stor uppgift i skyddet mot terrorister, pirater och smugglare.

Uppföljning av s.k. slutanvändarintyget och straffbördor för det land som inte följer de nya skärpta kraven skulle innebära att våra samarbetspartner i Mexico och Malaysia inte skulle ha avsättning för gamla båtar byggda enligt svensk lagstiftning och därmed inte kan fullfölja sina projektplaner att beställa nya båtar från oss som skall ersätta dessa tidigare leveranser från Dockstavarvet.

Otydligheten kring möjligheten att genomföra följdleveranser innebär att våra samarbetspartner kommer att söka andra leverantörer som kan leva upp till ett längre åtagande.

Förslaget att myndigheten (ISP) eller Regeringen i varje enskilt fall skall göra en helhetsbedömning kommer att innebära längre handläggningstider och därmed minskad marknadsvolym.

Konsekvenser för Dockstavarvet

- * Försiktigare marknadsföring innebärande en lägre marknadsvolym.
- * Konsekvenser i pågående relationer. Förtroende som leverantör över tid.
- * Klassning av våra produkter allt viktigare fråga. Mer belastning på ISP.

UD2015/01023/NIS

* Minskad produktionsvolym vid företaget. En halvering.

Konsekvenser för Sverige

* Kompetens för svensk försvarsindustri inom landet för byggnation av snabba patrullbåtar försvinner.

* Arbetstillfällena i Västernorrland försvinner.

Exportkontrollföreningen

Inledande synpunkter: I Sveriges exportstrategi som publicerades av närings- och innovationsminister Mikael Damberg den 28 september 2015 framhålls att ”Kontakter och handel mellan människor och länder är bra och gynnar värden som demokrati, jämställdhet, mänskliga rättigheter och en bättre miljö. De länder som vi har handel med kan vi också föra dialog med.” Sveriges Exportkontrollförening delar denna övertygelse och menar att detta bör vara utgångspunkten vid en diskussion om restriktioner av handel.

Helåret 2012 uppgick värdet av Sveriges varuexport till 1 169 miljarder kronor. Krigsmaterielexporten uppgick till 9,8 miljarder, dvs. strax under 1 procent av denna export. Försvarsmaterielexporten utgör en förhållandevis liten del av svensk export. Sverige har dock omfattande och viktiga civila handelsrelationer med i stort sett alla länder i världen och de länder som köper försvarsmateriel från Sverige har alltså också en bredare handelsrelation med Sverige och svenska företag.

En lagstiftning som innehåller svenska ställningstaganden om ett lands demokratiska status innebär ett utpekande som kan komma att få direkta konsekvenser för den hela svenska industrin. Ett införande av ett demokratikriterium i krigsmateriellagstiftningen skulle därför enligt vår bedömning medföra risk för spridningseffekter till hela den svenska exportindustrin och således inte bara påverka försvarsindustrin i Sverige.

Sverige har byggt upp en stark exportindustri som ofta också är starkt identifierad med landet Sverige. Den svenska utrikes- och handelspolitiken spelar en stor roll för den svenska exportindustrin, kanske allra störst för de stora svenska multinationella företagen. Ett svenskt ställningstagande avseende en stats demokratiska status, kanske tvärtom denna stats egen uppfattning, kommer enligt vår bedömning att påverka hela den svenska exportindustrin. En sådan slutsats stöds också av Professor Iain Cameron vid Uppsala Universitet, som i sin rapport till utredningen, pekar på samma risk då han noterar att ”det i praktiken blir svårt att hävda att ett sådant ställningstagande inte är officiell svensk politik”.

Det är Exportkontrollföreningens uppfattning att förslaget om förändringar för krigsmaterielexporten medför uppenbara risker för allvarlig negativ påverkan för den övriga svenska exportindustri som står för 99 procent av exporten.

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel: Slutbetänkandet konstaterar att Sverige redan idag har ett av världens striktaste regelsystem för försvarsmaterielexport. Slutbetänkandet konstaterar vidare att ingen annan stat i dag har ett demokratikriterium i sitt exportkontrollregelverk. Om Sverige som första land i världen inför ett demokratikriterium kommer det att kraftigt snedvräta konkurrensförhållanden för försvarsindustriföretag i Sverige i förhållande till företag i andra länder. Vi noterar att slutbetänkandet också bedömer att en konsekvens är en minskning av exporten men att utredningen inte har lämnat någon kvantifiering över hur stor del av exporten som kommer att påverkas av lämnat förslag. Detta endast motiverat med den svepande motiveringen ”detta

UD2015/01023/NIS

låter sig emellertid inte göras på ett enkelt sätt med hänsyn till de osäkerhetsfaktorer som föreligger och som framhållits ovan”.

Exportkontrollföreningen anser att detta är en stor brist i den samlade utredningen. Härvidlag bör noteras att budgetarbeten typiskt alltid är baserat på prognoser vilka per definition är behäftade med osäkerhetsfaktorer i varierande utsträckning och att företag, myndigheter och stater trots detta regelbundet genomför budgeteringar. Således bör en kvantifiering över hur stor del av exporten som kommer att påverkas av lämnat förslag ha kunnat göras baserat på antaganden. Alternativt bör man, som ett alternativ till framåtriktad kvantifiering, ha kunnat göra en simulering mot historisk data genom att applicera det föreslagna regelverket på existerande svensk exportstatistik för att på så sätt kvantifiera hur stor del av exporten som kommer att påverkas av lämnat förslag. Denna avsaknad av konsekvensanalys anser Exportkontrollföreningen väcker frågor huruvida lämnat förslag kan anses förenligt med Sveriges gällande säkerhets- och försvarspolitik, vilket särskilt bör beaktas i ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde.

Exportkontrollföreningen noterar också att det saknas en kvantifiering av ekonomiska konsekvenser för försvarsmakten i fråga om ökade kostnader för vidmakthållande och support av befintliga försvarsmaterielsystem som en följd av utredningens förslag. Det bör noteras att enskilda beslut i fråga om export inte sällan har direkt påverkan på ett företags kapacitet, förmåga och priser för support av Försvarsmaktens system och på sikt även vidmakthållande av kompetenser.

I fråga om konkurrensförutsättningar vill Exportkontrollföreningen avslutningsvis belysa riskerna för leverantörer av komponenter och delsystem, vilket ofta är små och medelstora företag. Liksom konstateras i slutbetänkandet har Sverige redan idag ett av världens striktaste regelsystem för försvarsmaterielexport. Svenska försvarsindustrieföretag har följaktligen redan idag en utmanande konkurrenssituation i förhållande till konkurrenter i andra EU-länder. Om Sverige nu ensidigt lägger till ytterligare restriktioner som i väsentlig grad skiljer sig från, och ökar dessa skillnader riskerar konsekvenserna att bli långt större för svenska leverantörer av komponenter och delsystem än för de faktiska stater som Sverige kommer begränsa exporten till. För en slutproduktstillverkare utanför Sverige är det såväl affärsmässigt som tekniskt rationellt att ha samma delsystemsleverantör till sin slutprodukt för alla slutkunder (kommersiell logik: optimering av försörjningskedjan). Det skulle kosta resurser och tid för slutproduktstillverkaren att behöva byta komponenter eller delsystem mellan två olika kundbeställningar. En allt för stor avvikelse mellan det svenska kontrollsystemet och kontrollsystemen i andra länder kan i slutändan leda till att slutproduktstillverkare helt väljer bort svenska komponenter eller delsystem. Det är Exportkontrollföreningens uppfattning att lämnat förslag skulle kunna leda till en utslagning av svenska leverantörer av komponenter eller delsystem.

FLIR systems

Då mer än 95 % av vår omsättning är på export är vi kritiskt beroende av att uppfattas som en pålitlig och långsiktig partner. Vi vill därför betona vikten av gemensamma spelregler ”Level Playing Field” inom försvarsmaterielbranschen i Europa (EU/EES) och helst globalt (FN). Huvuddelen av vår försäljning av försvarsmateriel är som delsystem till integratörer och systemtillverkare, främst inom EES-området. Då dessa kunder spenderar mycket stora summor på att integrera och kvalificera sensorlösningar i sina produkter är det mycket allvarligt om de uppfattar att exportmöjligheterna för deras produkter blir främst beroende av svenska beslut snarare än av myndigheten i deras egna länder. Då löper vi stor

UD2015/01023/NIS

risk att väljas bort tidigt i utvecklingskedjan till förmån för våra konkurrenter i bland annat Frankrike och Storbritannien.

FLIR Systems AB är ett helägt dotterbolag till amerikanska FLIR Systems, Inc. där vi utgör cirka 10 %. Uppfattade begränsningar i exportmöjligheterna från Sverige kan därmed komma att leda till att utvecklingsresurser hellre satsas i USA än i Sverige. Beslut i den riktningen har redan fattats baserat på negativa förhandsbesked från ISP.

Strikta kontroller av försvarsmaterielexporten är nödvändiga och vi motsätter oss på inte sätt sådana men lagstiftningen måste vara harmoniserad om den inte bara skall få en inhemsk signaleffekt. Om ett europeiskt vapensystem levereras med franska IR-kameror istället för svenska är inget vunnet för vare sig demokrati, säkerhet eller mänskliga rättigheter. Den enda vinsten är högre intäkter för fransk industri, det vill säga franska staten.

För den svenska försvarsförmågan är en stark inhemsk industri väsentlig, både vad det avser att vidmakthålla befintliga system och att köpa nya system ”från hyllan”. FMV är idag en kompetent inköpare av högteknologi, mycket tack vare en lång erfarenhet av inhemska utvecklingsprogram. I jämförelse med motsvarande myndigheter i andra länder utan denna industrianknytning är den skillnaden tydlig.

Tillståndsprocessen i Sverige är också unikt effektiv där ISP länge har varit pålitliga och förutsägbara i såväl beslutstid som utfall. En ökad politisering av processen riskerar att skada verksamheten genom väntade längre svarstider och ökad oförutsägbarhet i beslut. Det allra värsta scenariot är om beslutsprocessen kommer att föras genom media och opinionsundersökningar. Industrin är beroende av en långsiktigt stabil linje.

Ekonomiska konsekvenser för försvarsindustrin: Som beskrivet ovan kommer en mer restriktiv exportlicenstillämpning att få negativa konsekvenser för oss genom att vi får svårare att konkurrera med övriga europeiska företag. Såsom del av ett amerikanskt företag ser vi också överhängande risker att nyutvecklingsprojekt läggs på andra platser inom koncernen när vårt moderbolag ser att de tilltänkta exportmarknader som är tillgängliga från USA riskerar att inte tillåtas från Sverige. Faktum är att detta till viss del redan har skett baserat på negativa förhandsbesked från ISP.

En minskad investering i försvarsmaterielutveckling i FLIR Systems AB kommer även att på sikt drabba våra affärer med helt civila produkter eller produkter med dubbla användningsområden (PDA) då tekniköverföringen mellan dessa områden kommer att avta. Som beskrivs under avdelningen nedan skulle den svenska verksamheten idag över huvud taget inte existerat om det inte vore för ett militärt inriktat utvecklingsprojekt. Vi har också fortlöpande små, men strategiskt viktiga, beställningar från FMV, med funktioner som via teknikspridning nedåt i produktsortimentet med tiden hamnar i de kommersiella produkterna. Utan dessa beställningar hade många av de unika funktioner som idag finns i våra civila produkter inte hade kommit fram.

FLIR har en produktstrategi enligt filosofin ”Controlling the corners”, det vill säga att genom att ha både de billigaste lågprestandaprodukterna och de mest högpresterande produkterna i vårt sortiment så kan vi erbjuda kunden hela spektret av lösningar och därmed försvåra för konkurrenter att ta delar av marknaden. Vår civila verksamhet ligger idag huvudsakligen i ”lågprishörnet” medan de militära produkterna driver de mest avancerade lösningarna. Utan det övre hörnet kan utvecklingen även av de kommersiella produkterna bli lidande. Konsekvensen blir en generell kompetensförlust såväl som riskerade

UD2015/01023/NIS

arbetstillfällen. Vi lever i en värld av snabb och intensiv teknikutveckling. Kompetens som en gång har lämnat landet kommer att vara mycket svår att återföra.

Konsekvenser för Försvarsmaktens materielförsörjning samt internationella samarbeten: FLIR Systems AB har idag systemkritiska delsystem i ett antal av försvarsmaktens system. Förlust av kompetens inom den militärt inriktade delen av FLIR Systems AB får därmed konsekvenser för underhåll och vidareleveranser av dessa system. I flera av dessa är våra ingående delsystem sådana att det skulle krävas mycket omfattande utvecklingsinsatser inklusive överföring av försvarshemliga data för att ersätta dessa med produkter från andra leverantörer. På längre sikt riskerar även systemkompetens hos såväl försvarsmakten som FMV att försämrans utan tillgång till en kvalificerad inhemsk diskussionspartner.

FLIR Systems AB utför dessutom idag regelbundet studieuppdrag åt FMV avseende algoritm- och metodutveckling generellt och specifikt för existerande eller kommande produkter. Detta möjliggör anpassning till svenska förhållanden och svenska behov. Denna typ av kompetensutveckling torde vara svår eller omöjlig att upprätthålla i samarbete med utländska företag.

Försvarets Materielverk (FMV) är idag en mycket kompetent inköpare på många kvalificerade teknikområden. Detta är uppenbart när man jämför med upphandlingar från motsvarande inköpsorganisationer i andra EU-länder med svagare industribas. Vår uppfattning är att denna kompetensnivå till stor del uppnåtts genom ett mångårigt utvecklingssamarbete mellan FMV och industrin, samtidigt som personalrekrytering till FMV också ofta sker från industrin. Om kompetensen inom industrin försvinner kommer det på sikt att innebära en sänkning även av kompetensen hos FMV varför strategin att köpa från ”hyllan” kommer att vara svår att upprätthålla på ett kvalificerat sätt framöver.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar kornmittens uppfattning att export är nödvändig och central får att bibehålla avancerad tekniskt kompetens och kapacitet hos försvarsindustrin i Sverige. Försvarsmaktens möjligheter att dela kostnader i försvarslogistik och materielförsörjning samt att bibehålla tillgång till forsknings- och utvecklingsverksamhet i landet är i hög grad beroende av en konkurrenskraftig försvarsindustri i Sverige. Härutöver är en del av det kvalificerade underhållet för vissa materielsystem förlagt till den ursprungligen levererande industrin. Med hänsyn till den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa och de förändrade kraven på den svenska försvarsförmågan, i enlighet med 2015 års försvarspolitiska proposition, bedömer Försvarsmakten därför att betydelsen av en konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri ökar.

Försvarsmaktens uppfattning är att förslagen i betänkandet främst kommer att få konsekvenser för materielförsörjning och möjligheter till internationellt samarbete på materielområdet. Förslagen kommer att få ekonomiska samt kompetens- och resursmässiga konsekvenser för Försvarsmakten. Dessa bör utredas vidare samt kontinuerligt följas upp.

(Kap 6 Försvarsindustrin och dess marknad samt Kap 8 En politik i förändring, synen på försvarsindustrin och krigsmaterielexporten): Försvarsmakten noterar att kommittén drar slutsatsen att en skärpt exportkontroll kommer att få konsekvenser och påverka försvarsexporten negativt genom att den potentiella marknaden får svensk export minskar- vilket också, jämte ökad transparens och demokratiska förankring, uppfattas vara själva avsikten med föreslagna skärpningar. Vidare konstaterar man att företagets konkurrenskraft försämrans av förslaget och att detta

UD2015/01023/NIS

även kommer att innebära negativa ekonomiska konsekvenser för företagen och torde medföra detsamma för Försvarsmakten. Myndigheten delar kommitténs uppfattning att en generell kvantitativ bedömning av konsekvenserna inte är meningsfull på grund av en rad osäkerheter och icke-linjära samband i en sådan analys. Det mer kvalitativa resonemang som redovisas i betänkandet har utgått från de konsekvensbeskrivningar som Försvarsmakten, tillsammans med Försvarets materielverk och Försvarsexportmyndigheten, redovisat för kommittén.

Försvarsmakten delar kommitténs uppfattning att minskande beställningar från Försvarsmakten medfört att export är nödvändig och central för att bibehålla avancerad tekniskt kompetens och kapacitet hos försvarsindustrin i Sverige, vilket har stor betydelse för kostnadseffektiviteten i försvarslogistik och materieförsörjning. Försvarsmakten noterar också att både försvarsmaterielmarknaden och industrin blivit alltmer internationaliserad. Vidare instämmer Försvarsmakten i kommitténs konstaterande att det skett en förskjutning av teknisk kompetens mot industrin.

Slutsatsen av detta är enligt Försvarsmakten att bland annat statens beroende av industrins egen forskning och utveckling (FoU) ökar. Då industrins FoU-satsningar styrs av företagsekonomiska övervägande på en global marknad följer en risk för ökad känslighet och sårbarhet i förmågan att tillgodose försvarets framtida behov av teknologi och kompetens. Den ursprungligen levererande industrin står avseende vissa materielsystem för det kvalificerade underhållet. En industri med försäljning även till exportkunder innebär bättre förutsättningar för en jämn och mer kostnadseffektiv produktion.

Krigsmaterielexportens inverkan på Försvarsmaktens operativa förmåga: Sedan kommittén startade sitt arbete år 2012 har det säkerhetspolitiska läget i Europa försämrats och försvaret går från ett insatsförsvaret till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen. Försvarsmakten noterar att kommittén i sitt betänkande inte behandlar konsekvenser av en skärpt exportkontroll mot de förändrade kraven på den svenska försvarsförmågan i enlighet med 2015 års försvarspolitiska proposition. Försvarsmaktens bedömning är att betydelsen av en konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri ökar för att möta utvecklingen, genom förstärkt försvarsförmåga, ökade krav på tillgänglighet och försörjningstrygghet samt fördjupning av de försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena.

Försvarsmaktens materieförsörjning tar sin utgångspunkt i behovet av militär operativ förmåga för att kunna lösa av riksdag och regering ställda uppgifter. Försvarsmaktens stöd till krigsmaterielexport, liksom all annan exponering och interaktion med andra aktörer, medför ökad (ömsesidig) kunskap vilket därmed i sig påverkar den operativa förmågan.

Principiellt kan krigsmaterielexporten sägas gagna Försvarsmaktens operativa förmåga utifrån det faktum att export som innebär kostnadsdelning med andra länder minskar Försvarsmaktens styckekostnad. Detta innebär att inom en given ekonomisk ram kan fler system anskaffas alternativt kan förbättrade prestanda eller uthållighet erhållas. Exporten medför, förutom delade kostnader för investering i vidmakthållande och vidareutveckling av materielsystem, även att drift- och underhållskostnader kan delas med andra länder. Vidare bidrar industrins intäkter från exporten till att en nationell industriell kapacitet samt forsknings- och utvecklingsverksamhet kan bibehållas, vilket medför uteblivna framtida kostnader för försvaret.

Försvarsmakten har inte värderat vilka länder eller marknader som kan tänkas bli berörda en eventuell skärpning av exportkontrollen. Det innebär att

UD2015/01023/NIS

Försvarsmakten inte heller har analyserat vilka delar av försvarsindustrin som primärt skulle kunna drabbas. Försvarsmakten har inte analyserat möjliga konsekvenser för enskilda materielsystem.

Kapitel 18 och kapitel 21, Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll samt konsekvenser: Kommittén redovisar möjliga effekter av en skärpt exportkontroll (kap 18) samt bedömning av ekonomiska konsekvenser i stort (kap 21). Försvarsmaktens synpunkter lämnas här samlat för båda dessa avsnitt. Försvarsmakten anser att förslagen i betänkandet, om de införs, främst kommer att få konsekvenser för materieförsörjning och möjligheter till internationellt samarbete på materielområdet. Förslagen kommer att få ekonomiska samt kompetens- och resursmässiga konsekvenser för Försvarsmakten.

Av samma skäl som kommittén redovisar avseende svårigheten att generellt bedöma förslagens påverkan på kostnadseffektiviteten i försvarslogistik och materieförsörjning, föreslår Försvarsmakten att de ekonomiska konsekvenserna för Försvarsmakten av förslagen bör utredas vidare samt kontinuerligt följas upp. Försvarsmakten delar synen att staten som ett resultat av förslagen kan komma att få ökade kostnader för att bibehålla tillgång till inhemsk kompetens för att säkerställa försvarets långsiktiga operativa förmåga.

Försvarsmaktens satsningar på forskning och utveckling har de senaste 10 åren minskat med ca 2-4 miljarder kronor per år. Försvarets minskande utvecklings- och nybeställningar och kraftigt reducerad FoT-budget det senaste decenniet har medfört att beroendet av inhemsk industri för tillgång till spetsteknologi har ökat.

Därmed följer också ett ökat beroende av exportintäkter för finansiering av forskning och utveckling vid industrin. Samtidigt kommer de förändrade kraven på försvaret att påverka forsknings- och utvecklingsverksamheten på försvarsområdet. Försvarsmakten delar således kommitténs slutsats att statliga satsningar på FoU verksamhet och forskningsprojekt till del kan motverka en ökad risk att Försvarsmakten inte kan erhålla tillräckligt avancerade militära system som krävs för att möta en kvalificerad motståndare.

Vidare noterar Försvarsmakten att kommittén bedömer att en förstärkning av resurserna vid Inspektionen för strategiska produkter är nödvändig som en följd av förslagen samt att samarbetet mellan de myndigheter som berörs bör utvecklas. I kombination med att ett ökat antal komplexa ärenden förutses komma att överlämnas till regeringen för avgörande utifrån en totalbedömning av såväl säkerhets-, utrikes- och försvarspolitiska aspekter uppfattar Försvarsmakten att kraven på underlag från myndigheten kommer att öka. Således bör resurskonsekvenser av förslaget vid samtliga berörda myndigheter beaktas.

Försvarets materielverk (FMV)

FMV vill inledningsvis framhålla att myndigheten ser positivt på att krigsmateriellagstiftningen ses över i syfte att öka överskådligheten i lagstiftningen. FMV är också positiv till att det i riktlinjerna sker en kodifiering av gällande praxis eftersom det främjar transparens och förutsebarhet i regelverket. De föreslagna ändringarna medför dock att Sverige i ännu större utsträckning än tidigare får ett exportkontrollregelverk som skiljer sig från övriga länders regelverk.

Ett mål med Sveriges internationella materielsamarbete är att dela risker och kostnader för utveckling och vidmakthållande av förmågor över livscykeln med andra länder. I förlängningen underlättar det även att ha gemensamma system vid övningar och insatser. FMV bedömer att de föreslagna skärpningarna, som innebär en ökad diskrepans i förhållande till andra länders

UD2015/01023/NIS

exportkontrollregelverk, kommer att påverka Försvarmaktens materielförsörjning och Sveriges deltagande i internationella materielsamarbeten negativt samt att förslagets konsekvenser inte heller är fullständigt belysta i betänkandet.

FMV har i tidigare yttranden till KEX redovisat myndighetens synpunkter på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik. Mot bakgrund av FMV:s tidigare redovisningar vill myndigheten betona följande utgångspunkter.

Försvarmaktens operativa förmåga vid insatser i fred, kris och krig är beroende av en väl fungerande försörjning av försvarslogistik. Försvarslogistiken har såväl en direkt som indirekt koppling till leverantörsmarknaden. FMV anser därför att det ur ett försörjningsperspektiv är viktigt att Sverige har ett väl balanserat exportkontrollregelverk.

Försvarmakten har ett stort antal materielsystem i drift som levererats av i Sverige baserad försvarsindustri och där industrin ansvarar för vidmakthållandet av dessa system. Försvarsindustrin är en viktig part i vidmakthållandet av materielsystemen men har även betydelse när det gäller försörjningstrygghet ifråga om bland annat tillgång till tjänster, reservdelar, andra förnödenheter samt förmåga till modifieringar och uppgraderingar. Genom export skapas också förutsättningar för att dela utvecklingskostnader vid modifiering och vidareutveckling av system.

Vidare är bibehållandet av försvarsindustrins teknologiska kompetens inom vissa områden viktigt för att tillförsäkra Försvarmakten en fungerande materielförsörjning. Det sagda måste även ses i ljuset av att det på grund av minskade statliga satsningar på forskning och utveckling skett en förflyttning av teknologisk kompetens från försvarsmyndigheterna till industrin. Utifrån Försvarmaktens nuvarande ekonomiska ramar är det ett faktum att Försvarmakten inte ensam kan försörja den inhemska försvarsindustrin. Krigsmaterielexport är således en förutsättning för att säkerställa försvarsindustrins kompetens och kapacitet samt för att vidmakthålla försvarsviktiga teknologiska och industriella kompetenser.

En kvalificerad och i Sverige baserad försvarsindustri har också betydelse för Sveriges möjligheter att delta i internationellt materielsamarbete. Den ökade diskrepansen i regelverken riskerar med stor sannolikhet att inverka negativt på övriga länders vilja att ingå mellanstatliga materielsamarbeten med Sverige. En förutsättning för att dessa samarbeten ska fungera är att länderna har en likartad uppfattning om hur en gemensamt utvecklad produkt ska förvaltas, t.ex. genom exportsatsningar. För viljan att inleda nya samarbeten är förutsägbarheten i regelverket mycket viktig. Enligt FMV:s mening riskerar det, mot bakgrund av de föreslagna skärpningarna, att skapas en uppfattning om att det är en konkurrens fördel att inte ta med Sverige som en partner i internationella materielsamarbeten. Förutsättningarna för Sveriges möjligheter att delta i samarbetsprojekt som METEOR och IRIS-T får anses ha varit avhängiga ett balanserat och förutsebart svenskt regelverk för exportkontroll. De nu föreslagna ändringarna riskerar att medföra att Sverige i framtiden inte har samma möjligheter att delta i liknande samarbetsprojekt.

FMV kan slutligen konstatera att upprätthållandet av en i Sverige baserad försvarsindustri inom vissa utpekade områden utgör ett centralt försvars- och säkerhetspolitiskt intresse samt att alltför stora ingrepp i exportkontrollregelverket riskerar att äventyra detta intresse. Det idag förändrade säkerhetspolitiska läget medför även att frågan om försörjningstrygghet och möjligheterna att garantera följdleveranser ytterligare är i fokus.

UD2015/01023/NIS

Kommittén beskriver en modell för att identifiera och värdera faktorer exempelvis avseende ett lands demokratiska status, som möjliggör eller förhindrar tillståndsgivning för export. Kommittén föreslår även lämpliga ansvarsområden för berörda aktörer. Detta resultat ska sedan vägas mot bland annat svensk försvarsnytta.

Försvarexportmyndigheten (FXM) har sedan sin tillkomst som en del i sin verksamhet arbetat med att värdera försvarsnytta. När FXM läggs ner vid årsskiftet finns, såvitt FMV kan se, i dagsläget ingen utpekad struktur för värdering av försvarsnyttan i exportaffärer. FMV anser att det för att möjliggöra en allsidig avvägning mellan olika intressen är viktigt att en struktur skapas för att ur olika perspektiv värdera försvarsnytta.

Enligt FMV:s uppfattning är värdet av svensk försvarsmaterielexport kopplat till industrins förmåga att stödja försvarsnytta ur olika aspekter såsom kostnadsdelning med andra länder, möjlighet till internationellt materielsamarbete, bevarande av för landet viktiga resurser i form av teknologi och kunskap samt att garantera försörjningstrygghet. Det kan innebära att även export av materielsystem som inte Försvarmakten opererar kan ha en indirekt försvarsnytta genom att stärka viktiga resurser och finansiellt bidra till att bära utvecklingsinsatser som kan vara till direkt svensk försvarsnytta.

FMV kan konstatera att de föreslagna skärpningarna av krigsmaterielregelverket kommer att få negativ påverkan på Försvarmaktens materielförsörjning och Sveriges deltagande i internationella materielsamarbeten samt att de föreslagna skärpningarna av regelverket innebär risker och ökade kostnader för att upprätthålla Försvarmaktens operativa förmåga över tiden. Omfattningen av påverkan är dock svår att fullt ut förutse. Bland annat beroende på hur övriga länder och marknaden bedömer de osäkerheter som följer av den skärpta lagstiftningen finns en risk för att konsekvenserna blir mer omfattande än vad som faktiskt är motiverat. Det kan inte uteslutas att de föreslagna skärpningarna och den därigenom ökade diskrepansen i regelverken medför konsekvenser för materielsamarbeten och affärsrelationer också med andra länder än de som de facto påverkas av regeländringarna.

Ytterligare en försvårande faktor i sammanhanget är att effekterna av en utebliven exportaffär sällan är linjära. Till exempel kan utvecklingen/icke utvecklingen av ett helt system vara beroende av och påverkas av förlusten av en exportaffär. Effekterna för försvarsindustrin påverkas också av hur den övriga konkurrensen på marknaden ser ut för systemet i fråga, beroende på om det finns ett större antal system att välja mellan torde upplevda negativa uppfattningar avseende svenska krigsmateriellagar få proportionellt sett större konsekvenser.

Som framhållits av regeringen och riksdagen utgör internationella materielsamarbeten ett allt viktigare säkerhets- och försvarspolitiskt inslag. Den genom förslaget ökade diskrepansen mellan Sveriges och övriga länders exportkontrollregelverk kommer enligt FMV:s mening att inverka negativt på Sveriges möjligheter till deltagande i internationella materielsamarbeten och medför också att Sverige kan uppfattas som en mindre attraktiv samarbetspartner. Minskade möjligheter till svenskt deltagande i internationella materielsamarbeten medför i förlängningen ökade kostnader för Försvarmakten avseende såväl delade kostnader för vidmakthållande som kostnader för anskaffning och utveckling.

Kommittén stannar i dag vid konstaterandet att förslaget om skärpt krigsmateriellagstiftning kommer att få negativa konsekvenser för Försvarmaktens materielförsörjning samt möjligheter att delta i internationella

UD2015/01023/NIS

samarbeten. FMV bedömer mot bakgrund av de redovisade osäkerheterna ifråga om konsekvensernas omfattning att utredningens förslag behöver belysas ytterligare. Ytterst kan det exempelvis handla om att specifikt utreda förslagets effekter för de system som bedömts vara av särskilt försvars- och säkerhetsintresse.

Försvarsexportmyndigheten (FXM)

FXM anser att en nyckelformulering i utredningen är att ”Exportkontrollregelverket måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.” (sid 30). FXM delar denna uppfattning och bedömer sammantaget att konsekvenserna av utredningens förslag kan bli så stora att ett eventuellt införande av utredningens förslag torde behöva föregås av en vidare konsekvensutredning för att säkerställa att effekter blir kostnads- och tidsmässigt hanterliga från ett svenskt försvarsperspektiv där export och materielsamarbeten är viktiga delar. Det bör i detta sammanhang beaktas vilka konsekvenser som avvecklingen av FXM:s strategi- och analysverksamhet får för helhetssyn, prioritering och kontroll av hur statens resurser används inom försvarsexportverksamheten, och då inte minst exportfrämjandet, vid ett eventuellt införande av ett demokratikriterium och om ett ökat antal beslut ska hänföras till regeringen. Redan idag bedömer FXM att ytterligare rutiner och resurser inom staten behövs för att genomföra en systematisk och strukturerad helhetsbedömning.

Utredningen identifierar ett antal tänkbara och sannolika konsekvenser, men en vidare konsekvensbeskrivning saknas. Utredningen går inte in på annat än generella slutsatser och effekter. Om de länderdefinitioner som finns i bilaga 16 i utredningen (IHS konsekvensanalys) kan vara en vägledning bedömer FXM att effekterna kan bli stora med potentiellt betydande negativa konsekvenser för försvarets ekonomi och teknologitillgång.

Det föreliggande förslaget om skärpt exportkontroll kommer som utredningen har påtalat att leda till försämrade konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater, att Sverige torde bli en mindre intressant samarbetspartner samt att en minskad export torde medföra ökade kostnader för Försvarsmaktens materielförsörjning. Man kan också notera att många av de länder och regioner som nu kan komma att bli föremål för inskränkningar rörande försvarsexport (om bilaga 16 i utredningen kan vara en vägledning) samtidigt är tillväxtmarknader enligt FXM:s analys av försvarsexportmarknadens utveckling (och som stämmer väl överens med vilka marknader som prioriteras i regeringens nya exportstrategi).

Sammantaget saknas enligt FXM:s uppfattning i flera avseenden nödvändiga konsekvensanalyser av utredningens förslag för att regeringen ska vara medveten om konsekvenserna av ett införande och därmed kunna ta sitt ansvar. Såsom utredningen påtalar: ”Exportkontrollregelverken måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.” (sid 30), och därmed bör man också i förväg på ett rimligt sätt kunna bedöma effekterna av eventuella förändringar i regelverken.

Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll: FXM delar utredningens slutsatser av möjliga effekter t.ex. att ett mer restriktivt exportkontrollregelverk kommer att försämra de svenska företagens konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater och att Sverige torde bli en mindre intressant samarbetspartner samt att en minskad export torde medföra ökade kostnader för Försvarsmaktens materielförsörjning.

UD2015/01023/NIS

Dessutom kommer finansieringen av FoU-verksamheten, som i allt högre grad förts över från staten till industrin, idag till betydande del från exporten. Risken är att svenska staten kommer att behöva kompensera för minskade exportintäkter genom att öka sitt ansvar och resurstilldelning inom området. Denna fråga bör utredas vidare då ingen kvantifiering eller konkret konsekvensanalys sker i utredningen.

Utredningen kvantifierar överhuvudtaget inte de effekter som förutses av en skärpt lagstiftning. Om den analys som utförts av IHS (bilaga 16) kan vara en vägledning, tyder det dock på att en betydande del av den potentiella svenska försvarsexporten för perioden 2014-2023, torde komma att beröras. Med utgångspunkt i den analys som framgår av bilaga 16 tyder FXM:s analys av konsekvenserna för den svenska försvarsmaterielexporten, baserade på historiska data och myndighetens inriktnings- och prioriteringsdokument för perioden 2015-2018, på avsevärda negativa effekter. Effekter som dessutom ytterligare förstärks om man ser till de senaste årens export där exporten särskilt för vissa centrala materielsystem såsom t.ex. sensor- och ledningssystem i hög utsträckning gått till länder i Mellanöstern och Sydostasien som enligt bilaga 16 skulle kunna vara sådana som påverkas av ett demokratikriterium. Att köparländerna i allt högre grad återfinns i dessa regioner är dessutom en global trend, vilket gör det svårare för svenska företag att kompensera för förlorade marknader på annat håll.

Den förstärkning på 4-5 tjänster på ISP som förutses är avsedd för ISPs ökade arbetsbörda. Samtidigt nämns även i utredningen ett utvecklat samarbete med andra myndigheter som ett sätt att avlasta ISP, vilket torde medföra att också andra berörda myndigheter på olika sätt behöver möta det ökade behovet av underlag och övrigt stöd. Frågan är hur dessa berörda myndigheter förmår hantera detta utan att tillföras nya resurser. I sammanhanget ska också noteras att genom FXM:s avveckling försvinner statens största och mest samlade analysresurs på området (ca 10 årsarbetskrafter). Vem som i framtiden ska utföra den försvarsnyttoanalys FXM i dag gör redan i främjandeskedet, så att statens resurser dels används effektivt och dels inte skapar förväntningar och bindningar i förhållande till länder dit export sedan inte tillåts vid ISP:s tillståndsprövning, är osäkert, men ett resursbehov torde oundgängligen uppstå också för detta.

Det förutses också i utredningen att ett ökat antal ärenden kommer att överlämnas till regeringen för avgörande, och att dessa ofta komplexa och resurskrävande ärenden torde komma att erfordra ytterligare handläggningsresurser inom Regeringskansliet.

Ekonomiska konsekvenser för ekonomin i stort och andra samhällsekonomiska effekter: FXM anser att det även torde finnas indirekta effekter av en skärpt exportkontroll som utredningen inte har analyserat. Om export av svensk försvarsmateriel stoppas till en viss stat p.g.a. skärpt exportkontroll, kan förutom direkta effekter kopplat till försvarssektorn även indirekta effekter yttra sig t.ex. genom försämrade mellanstatliga relationer med staten ifråga samt medföra minskad eller helt utebliven export av svenska företags civila varor och tjänster. Detta särskilt då många tillväxtländer har en nära koppling mellan stat och näringsliv, ofta med ett stort statligt ägande i privata sektorn. Strategiska uppköp (till exempel försvarsmateriel) beslutas i regel av stater eller genom statlig inblandning i upphandlingsbeslut på exportmarknaden.

Om inte så långt möjligt en harmonisering med främst andra EU-länders regelverk sker kan även tänkbara exportländer som i nuläget inte skulle komma att beröras av en skärpt svensk lagstiftning av försiktighetsskäl ändå komma att välja bort Sverige som leverantör av oro för hur tolkningen av ett demokratikriterium kommer att ske framdeles.

UD2015/01023/NIS

FXM ser även en risk att industrin i framtiden i allt högre grad kommer att förlägga sin FoU-verksamhet utomlands för att undvika att den teknologi som utvecklas blir föremål för det relativt samarbets- eller konkurrerande länder mer restriktiva svenska regelverket. Även produktionen kan av samma skäl komma att följa efter, vilket skulle negativt påverka de fördelar som en i landet befintlig produktionskapacitet ger vad gäller försörjnings- och leveranssäkerhet.

Försvarexportmyndigheten delar utredningens uppfattning om vikten av en helhetsbedömning där samtliga aspekter – säkerhetspolitiska, utrikespolitiska, försvarspolitiska etc. - vägs samman. Detta är ett krävande arbete där det enligt Försvarexportmyndighetens uppfattning redan idag skulle behövas ytterligare rutiner och resurser hos relevanta myndigheter för att genomföra en sådan systematisk och strukturerad helhetsbedömning. De resurstilldelningar som utredningen föreslår, främst på ISP, är enligt FXM:s uppfattning knappast tillräckliga.

Det är dessutom så att den bedömning av försvarsnytta – och risker för eventuell försvarsonytta – som FXM i dag gör innan stöd med statligt främjande till ett exportärende beviljas är en resurskrävande analysverksamhet som ingen annan myndighet i dag har resurser för. De strategi- och analysresurser FXM i dag använder avvecklas vid årsskiftet (ca 10 årsarbetskrafter). Detta behöver också beaktas när man diskuterar helhetssyn och resursbehov. Behovet av en tidig helhetsanalys, innan förväntningar och bindningar i förhållande till möjliga exportkunder de facto uppstått genom att statliga resurser använts i främjande, torde bli än större om regeringen i ökad utsträckning ska besluta om tillstånd.

Försvarets forskningsinstitut

Konsekvensanalysen i utredningen berör inte hur svenska myndigheter (inklusive forskningsinstitutioner) påverkas av utredningens förslag. FOI efterlyser en konsekvensanalys av förslagets påverkan på svenska myndigheter, inklusive FOI. I utredningen berörs vid några tillfällen den kraftigt minskade FoU-budgeten inom försvaret och den förskjutning i tekniskt kunnande som skett från myndigheter (i första hand FMV) till industrin, men hur detta påverkar situationen vad gäller internationella samarbeten och därmed utförelse av tekniskt bistånd utreds inte närmare. Utredningen diskuterar inte heller vilken teknik som behöver kontrolleras eller varför.

GKN Aerospace

Stödjer behovet av en strikt krigsmateriellagstiftning med noggrann kontroll och uppföljning. GKN Aerospace vill poängtera att vi ställer oss till fullo bakom det remissvar som Branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) har lämnat in på ovanstående utredningar.

Handelskammaren Mälardalen

Det är viktigt att det görs en bred samhällsekonomisk analys av förslagets påverkan på Sveriges näringsliv och dess konkurrenskraft. Det saknas både utredning, analys och åtgärdsförslag med hänsyn till förslagets påverkan på sysselsättning och regional tillväxt. Dessa hänsyn måste vägas in då det handlar om Sveriges förmåga till teknisk utveckling, tillväxt i näringslivet, framtida sysselsättning och därmed vår välfärd. En samhällsekonomisk analys behöver belysa hur olika regioner i Sverige riskerar att drabbas, i vårt fall Västra Mälardalen med Arboga i spetsen samt Karlskoga med omnejd. Erfarenheter visar att när arbetstillfällena minskar inom högteknologisk exportindustri påverkas närsamhället med faktor 2,5 i det totala antal arbetstillfällena som försvinner från

UD2015/01023/NIS

den lokala arbetsmarknadsregionen. Det skulle vara förödande för vår region och våra företag att vår så viktiga exportindustri hotas.

Karlskoga är Örebroregionens industriella motor där den avancerade tillverkningsindustrin har stor betydelse för dagens och morgondagens sysselsättning. Beräkningar visar att den tillverkande industrin med sammanhängande tjänsteföretag sysselsätter cirka 40 % av den arbetande befolkningen i kommunen. De fyra största bolag verkar inom försvarsindustrin. Svensk säkerhets- och försvarsindustri är mycket FoU-intensiv, med åtskilliga tekniska avknoppningar som kommersialiserats i andra branscher. Svensk försvarsindustri har ofta etablerade och långsiktiga samarbeten med universitet och högskolor. En minskad export leder till minskad forskning och färre akademiska samarbeten. Svensk industris konkurrenskraft bygger på tillgången till högteknologisk kompetens. Färre högteknologiska arbetstillfällen inom försvarsindustrin påverkar teknikområdets attraktivitet och därmed utbudet av tekniska utbildningar på såväl gymnasienivå som YH- och högskolenivå. I vår region behöver vi öka intresset och antalet unga som läser tekniska utbildningar absolut inte minska.

Ett unikt samarbete har startats mellan Lasertech AB, Bofors Testcenter AB, SAAB Dynamics AB och Örebro Universitet. Det är ett internationellt intressant koncept med industriell tomografi och 3D printing (Additive Manufacturing AM). Försvarsindustrins utvecklingsbehov är en av de starkaste drivkrafterna inom detta samarbete i ett tillverkningstekniskt center (TIC) inom Alfred Nobels Science Park. Inom TTC bedrivs även annan utveckling inom produktionsteknik. Resultaten kommer hela underleverantörsskaran till del och möjliggör en fortsatt stark global konkurrenskraft hos dem. Konceptet med AM är mycket gångbart även för civila produkter och förväntas få stor betydelse för den fortsatta industriella utvecklingen i Karlskoga och i hela regionen.

Arboga är en kommun med ett mycket tydligt högteknologiskt arv sedan 60-70 år tillbaka då etableringen av flygverkstäderna med flygunderhåll satte en stark och tydlig prägel på kommunens näringsliv. Saab AB är idag kommunens största arbetsgivare och en av flera representanter för detta högteknologiska arv. Det som kännetecknar det moderna Saab är en mycket tydlig forskningsprofil och en verksamhet med allt större interaktion med övriga näringslivet i tekniskt komplexa lösningar inte minst för civilt bruk. Verksamheten lever i ett ömsesidigt beroende till det lokala näringslivet och genom sitt höga forskningsinnehåll spiller den av sig till många mindre företag som kan tillvara delar av detta i den egna verksamheten.

Denna symbios skapar ständigt nya och livskraftiga SME företag. Med den tekniskt avancerade försvarsindustrin som bas finns där en "högteknologisk mylla" som inneburit att en stor mängd nya privata företag etablerats i spåren av försvarsindustrin. Företagen återfinns till stor del inom civil sektor, men självklart även inom försvarindustrin.

Vi på Handelskammaren har lyssnat på våra medlemsföretag och ställer oss bakom deras oro över KEX-utredningens förslag. I normala fall brukar vi inte ha några synpunkter på Sveriges försvarspolitik, men med det tilltagande oroliga säkerhetsläge vi ser i världen ifrågasätter vi också hur förslaget påverkar Sveriges förutsättningar att ha ett eget starkt och oberoende försvar.

Vi känner en oro för förslagets konsekvenser för även den civila exporten från Sverige till berörda länder. Senast under våren 2015 fick många företag från olika branscher problem med sin export till Saudiarabien. Utredningen har inte gjort

UD2015/01023/NIS

någon konsekvensanalys över hur civil export riskerar att drabbas, vilket vi efterlyser innan beslut fattas.

Tillståndsprocessen måste vara rättssäker, förutsägbar, långsiktig och inte beroende av aktuell regeringskonstellation, och när i tid en ansökan skall behandlas. Många av de industriella projekt och samarbeten som finns inom teknikindustrin är långåriga och ekonomiskt mycket omfattande. Med en politiserad och en oförutsägbar tillståndsprocess riskerar projekt att utebli, alternativt hamna hos andra leverantörer utanför Sverige.

För svensk industri innebär förslagen flera steg bort från en harmoniserad europeisk syn på exportreglering. Internationella samarbetsprojekt försvåras när lagstiftningen divergerar från samarbetsländerna, exempelvis internationella system- och materielsamarbeten. Svensk försvarsindustri tappar därmed konkurrenskraft och hämmas i sin förmåga till teknikutveckling, samt att det då även medför en minskad möjlighet till materielsamarbeten för svensk myndighet.

Det finns en politisk vilja att tillmötesgå kritiker av försvarsmaterielexport, så att den sammanlagda exportvolymen dras ner. Mot bakgrund av dagens säkerhetspolitiska läge är detta kontraproduktivt mot de satsningar som görs på svensk försvarsförmåga. Växande marknader stängs i huvudsak för svensk exportindustri vilket leder till att möjligheter att vidmakthålla och vidareutveckla försvarets system kan påverkas. Det saknas åtagande om kompensatoriska resurser för försvarsmyndigheterna, vilket med stor sannolikhet leder till färre beställningar och minskade beställningsvolymerna från svenska försvaret då utvecklingskostnader inte kan fördelas på flera kunder.

Det saknas en samhällsekonomisk utredning, analys och åtgärdsförslag med hänsyn till förslagets påverkan på sysselsättning och regional tillväxt. Dessa hänsyn måste vägas in då de ytterst handlar om vår förmåga till sysselsättning och teknisk utveckling i vårt näringsliv och inom vår utbildnings- och forskningssektor.

Med det förslag som KEX-utredningen lämnat, med en allt mer politiserad tillståndsprocess och med minskade möjligheter till långsiktighet är sannolikheten stor att tillverknings-, försäljnings- och exportvolymerna kommer att minska inom flera produktområden. Minskande tillverknings- och exportvolymerna leder till färre anställda inom säkerhets- och försvarsindustrin och dess många civila underleverantörer. Denna minskning av arbetstillfällen och teknisk kompetens kommer påverka många orter såväl i vår region som i hela landet negativt.

IF Metall

Internationell harmonisering hade varit välkommen: IF Metall hade gärna sett att det svenska regelverket samordnats med regelverken i de länder som vi har försvars-, säkerhetspolitiska och industriella samarbeten med. Om det svenska regelverket får export av krigsmateriel blir för olikt våra samarbetspartners, kan det leda till att svenska företag inte kan eller får vara med i stora internationella utvecklingsprojekt. Med större skillnader i regelverket riskerar framtida produktion av krigsmateriel att hamna utanför Sveriges gränser.

Detta vore olyckligt både av försvarstekniska och industriella skäl. Försvarsindustrin står i dag för en betydande andel av Sveriges samlade FoU-investeringar och dessa har i sin tur väsentliga spridningseffekter till andra företag och branscher.

Saknas en ordentlig konsekvensanalys: IF Metall anser att det är bekymmersamt att ingen ordentlig konsekvensanalys har gjorts av hur de skärpningar av regler och riktlinjer som utredningen presenterar kommer att

UD2015/01023/NIS

påverka Sveriges försvarsförmåga och våra säkerhetspolitiska samarbeten eller vilka merkostnader som kommer att uppstå för försvarsmakten.

Kommittén gör det lätt för sig när den konstaterar att vår försvars-och säkerhetspolitik kommer att påverkas, men inte hur. I perspektiv av såväl Sveriges säkerhetspolitiska som industriella intressen är det inte ett acceptabelt förhållningssätt.

IF Metall befarar att kommitténs förslag, om de implementeras, kan komma att slå hårt mot svensk export av krigsmateriel. Förlorade exportaffärer innebär att högkvalificerade företag, enheter och kluster kan komma att läggs ner eller flytta ut från Sverige. Vi förlorar därmed spetskompetens inom strategiskt viktiga teknikområden. Då konsekvenserna i regel ligger en bit in i framtiden uppstår ett läge där sådana kompetenser inte heller enkelt kan återtas. Sveriges möjligheter att bedriva en självständig politik beskärs samtidigt som vi går miste om några av våra starkaste industriella förmågor.

IF Metall anser sammanfattningsvis att det svenska regelverket för krigsmaterielexport fungerar väl och att en genomgripande konsekvensanalys måste göras innan det kan bli aktuellt med några skärpningar av exportkontrollen. Kommitténs förslag saknar en sådan ansats och kan därmed inte läggas till grund för beslut om förändringar.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)

Vi vill framhålla, att vi generellt stöder behovet av omfattande lagstiftning och regelverk avseende export av krigsmateriel. Under det kalla kriget utgjorde den inhemska försvarsmaterielindustrin förutsättningen för Sveriges alliansfria politik i fred och neutralitet i händelse av krig. Försvarsmaktens materiel utvecklades och tillverkades till mycket stor del av svensk industri. Export av krigsmateriel var då en förutsättning för att Försvarsmakten skulle kunna få ekonomiskt acceptabla villkor vid sina inköp. Svensk försvarsindustri har sedan innan Berlinmurens fall förändrats i grunden, vilket utredningen framhåller. Stora delar är idag utlandsägda och de rena försvarsprodukternas andel har minskat. Exportandelen av krigsmateriel har ökat och utgör idag i genomsnitt 60 % mot kanske ca 15 % under kalla kriget räknat på hela försvarsindustrin. Sveriges EU-inträde och globaliseringen har fundamentalt förändrat svensk industri och försvarsindustrin i synnerhet. Internationella samarbeten inom teknisk utveckling såväl som tillverkning är nödvändiga också för den svenska försvarsindustrin, som därigenom får tillgång till nya och större marknader, ny teknologi och nya arbetssätt som stärker den svenska konkurrenskraften.

Den innovationskraft som ofta med staten som kravställare har funnits och fortfarande finns i den svenska försvarsindustrin har kraftigt bidragit till att Sverige idag är framstående – och inte sällan världsledande – inom flera högteknologiska områden. Tillgänglig forskning konstaterar att stora materielprojekt har haft en intjäning till staten som vida överstiger nettokostnaden. Vidare har spetsforskning inom försvarsområdet gjorts tillgänglig för utveckling av civila produkter inom andra teknikområden. (Till exempel kunde en så kallad synteskrets för flygburen radar användas för att öka kapaciteten i telefonväxlar och militär antennteknologi öka räckvidden i mobiltelefonsystem. Utvecklingen inom militära ledningssystem kommer nästan omgående till användning också i civila sektorer.) Exporten av dessa försvarsprodukter har en avgörande betydelse för vidareutveckling och finansiering av nya projekt till nytta även för den svenska försvarsmakten och samhället som helhet.

UD2015/01023/NIS

Den svenska försvarsmaktens materielbehov har förändrats i dagens geopolitiska läge och ett fåtal soldater och sjömän, flygplan och fartyg måste kompletteras med mycket högteknologisk utrustning och beväpning. Som nämnts ovan är Sverige mycket beroende av internationellt samarbete inom materielområdet och vill vi få tillgång till det allra bästa från våra partners, måste vi också ha det bästa att erbjuda. Svensk spetsteknologi kombinerad med export är således av stor betydelse för vår nationella säkerhet idag liksom under det kalla kriget.

Sverige har vidare flera globala företag, där exporten inte bara är avgörande för bolagens framgångar utan också grundläggande för en fortsatt välfärd för medborgarna. En inskränkning av svensk försvarsindustris exportmöjligheter (inkluderande så kallad tredjelandsexport) skulle kunna få konsekvenser för annan, civil handel genom allmänt minskat förtroende i aktuella marknader.

Inspektionen för strategiska produkter

Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll (kap. 18 och 21). Om industrins ökade utlandsberoende: Som kommittén påpekar finansierar försvarsindustrin i allt högre utsträckning utvecklingen (vidareutveckling och nyutveckling) av krigsmateriel på egen hand. I samband med att statsmakterna succesivt har minskat försvarsmaktens budget har det statliga beroendet av försvarsindustrins förmågor och egenutveckling ökat. Som kommittén har anfört har industrins utlandsberoende ökat, såväl när det gäller export som samarbeten (se t.ex. s. 193). Kommittén påpekar också att både regeringen och riksdagen numera ser positivt på att försvarsindustrin utvecklar och tillverkar krigsmateriel som inte endast är avsedd för den svenska försvarsmakten (s. 227–228).

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

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

Den andra tabellen visar krigsmaterielexportens andel av den totala varuexporten sedan 1958. Tabellen visar att krigsmaterielexportens andel har legat kring en procent av den totala varuexporten åtminstone sedan 1958. Medeltalet för tidsperioden 1958–2014 är 1,056 procent. Räknat per årtioende är medeltalet för 1960-talet 0,73 procent, för 1970-talet 0,922 procent, för 1980-talet 1,275 procent, för 1990-talet 0,67 procent och för 2000-talet 0,801 procent. För tidsperioden 2010–2014 är medeltalet 0,998 procent.

Det strategiska valet: ISP har i och för sig ingen direkt insyn i Försvarsmaktens kostnader för inköp av nuvarande system, vidareutveckling och upprätthållande av nuvarande system eller inköp av kommande system. Försvarsmakten, Försvarets

UD2015/01023/NIS

materielverk (FMV) och försvarsindustrin är därför bättre skickade än ISP att svara på frågan hur mycket dyrare som vissa system skulle ha blivit eller kommer att bli för det fall export inte skulle ha tillåtits eller kommer att tillåtas till icke-demokratiska stater.

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

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

1. Vissa system, som är försvarspolitiskt betydelsefulla, riskerar att bli dyrare för Sverige att anskaffa och vidmakthålla. På lång sikt rör det sig om miljarder kr. Är statsmakterna beredda att betala dessa extra kostnader? Att det skulle finnas billigare eller lika billiga system att anskaffa utomlands som har samma kvalitet är troligen en chimär. Om statsmakterna inte tillför extra medel till Försvarsmakten för att kompensera för dessa extra kostnader blir det i stället fråga om en ambitionssänkning.

2. Forskning och utveckling inom försvarsindustrin, som inte har någon bindning till Försvarsmaktens eller FMV:s pågående projekt och som därmed inte omfattas av försvarssekretess, kan komma att flyttas ut från Sverige till länder som har mindre sträng exportkontroll, vilket också kan göra systemen dyrare för Sverige.

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

Konsekvenser för ISP (avsnitt 21.3): ISP tillstyrker kommitténs förslag att ISP tillförs mer resurser och håller med kommittén om att det uppskattningsvis rör sig om 4 – 5 miljoner kronor per år som bl.a. ska täcka 4 – 5 årsarbetskrafter (s. 464). Som kommittén har anfört bör ISP ges i uppdrag att redovisa en mer detaljerad beräkning om vilka resurser som krävs för att lösa de nya uppgifter som kommittén föreslår.

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

UD2015/01023/NIS

Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

Fakultetsnämnden finner det rimligt att det görs en konsekvensbeskrivning för svensk KM-industri av en strängare reglering. Fakultetsnämnden anser att det hade varit intressant med konsekvensbeskrivningar av olika regleringsalternativ också avseende de situationer där krigsmaterielexport blir aktuellt. Vad har det fått för följd på marknaden när Sverige har nekat krigsmaterielexport? Har köparen vänt sig till någon annan stat, och vad har det i så fall inneburit?

Som kommittén påpekar är det viktigt att ISP förstärks med mer handläggarresurser (s 462). Dessa bör omfatta expertis inte bara i mänskliga rättigheter, vilket kommitté anför, utan också i folkrätt, inklusive internationell humanitär rätt.

Karlskoga kommun

Det är med mycket stor oro Karlskoga kommun tagit del av Krigsmaterielexport-översynskommitténs (KEX) slutbetänkande avseende skärpt exportkontroll av krigsmateriel. Karlskoga kommun har efter 40 år av negativ befolkningsutveckling där kommunen tappat närmare 25 % av invånarna (ca 10 000) som en effekt av omstruktureringar i försvarsindustrin, precis återhämtat sig och upplever nu en viss befolkningsstillväxt och genom ett högteknologiskt näringsliv skönjer framtidstro igen.

Utifrån kommitténs egen konsekvensbeskrivning kommer föreslagna exportskärpningar att leda till minskad export och därmed minskade intäkter för företagen, vilket i sin tur leder till minskade forsknings- och utvecklingsinsatser. Kommittén belyser även att Sverige med ett striktare regelverk än de länder man samarbetar med blir mindre intressant som samarbetspartner. Det här slår ofrånkomligen mot själva fundamentet i Karlskogas näringsliv, där den högteknologiska utvecklingen riskerar att försvinna och med det möjligheterna till utveckling även inom andra sektorer. Kompetensen kommer helt enkelt inte att finnas kvar längre.

Utan den kostnadsdelning som nuvarande samarbeten medger kan svenska försvaret inte längre få tillgång till den avancerade materiel och den spetskompetens som finns idag. Ökade försvarskostnader kan aldrig ersätta bortfallet från de exportsamarbeten som är grunden till Sveriges moderna och högteknologiska försvar.

Föresatsen att begränsa export till ickedemokratiska stater är som sådan god och här finns verktyg i dagens redan strikta exportlagstiftning. Införandet av ett formellt demokratibegrepp där länder ges olika etiketter kan tyckas relevant vad gäller krigsmaterielexport men det är naivt att tro att effekterna bara skulle stanna i den sektorn. Det finns en alldeles uppenbar risk, att annan export (både varor och tjänster) också kommer att drabbas, när länder och företag väljer att köpa från parter som inte offentligt förödmjucar kunden. En sådan breddad konsekvens som skulle som skulle vara oerhört allvarlig för Sverige generellt har inte utretts alls, vilket inte är acceptabelt.

Att Sverige dessutom, genom en mer restriktiv bedömning av följdleveranser, blir en opålitlig leverantör och samarbetspartner adderar ytterligare till de negativa konsekvenserna. Begreppet att en försvarsprodukt skall vara "Swedish Free" för att inte riskera problem med export används redan idag av andra företag som en konkurrensfördel, bara utifrån kännedomen om de förslag kommittén utreder. Slutsatsen måste därför bli att Sverige ska arbeta för ett strikt men harmoniserat regelverk, lämpligen inom ramen för EU, för att åstadkomma avsedd effekt i de länder som förslagen riktar sig mot. Som förslaget nu är utformat riskerar Sverige

UD2015/01023/NIS

stora negativa konsekvenser för egen del utan att uppnå något väsentligt vad gäller demokratiutvecklingen i berörda länder. Förslaget bör därför arbetas om helt.

Beskrivning av lokala och regionala konsekvenser: Karlskoga kommun anser att en skärpt exportkontroll enligt förslaget kommer att leda till mycket negativa konsekvenser för det lokala och regionala näringslivet och inte bara inom den direkt berörda försvarsmaterielsektorn utan för näringslivet generellt. En närmare beskrivning av orsakerna till detta finns under rubriken Nationella konsekvenser.

Ur ett regionalt perspektiv är Karlskoga och Arboga de kommuner som riskerar att drabbas hårdast av förslaget. Här är den försvarsrelaterade industrin den viktigaste näringen och grunden för teknisk utveckling, tillväxt och sysselsättning.

Den försvarsrelaterade industrin i vår region har mycket stor betydelse för:

- Utvecklingen av nya och befintliga högteknologiska företag inom den civila sektorn genom avknoppningar och andra spinoffeffekter från försvarsindustrins forskning och utveckling.
- Forskning och utveckling inom såväl näringslivet som vid våra lärosäten Örebro universitet, Mälardalens högskola och Karlstads universitet genom samarbeten och finansiering av FoU-projekt.
- Regionens attraktionskraft för talanger och därmed framtida kompetensförsörjning.
- Intresset för teknikutbildning bland skolelever och unga.
- Regionens attraktionskraft för investeringar och nya företagsetableringar.
- Sysselsättningen i vår region.

Erfarenheter visar att när antalet arbetstillfällen minskar inom högteknologisk exportindustri påverkas närsamhället med faktor 2,5 eller mer. Som exempel kan noteras att när Volvo Aero Support flyttade sin verksamhet från Arboga visade senare analyser att de arbeten som försvann motsvarade en faktor på 2,6. Det finns modeller som visar så mycket som faktor 4,0 när högteknologiska arbeten inom försvarsindustrin försvinner på orter av Karlskogas storlek. Det handlar oaktat faktor om tusentals arbetstillfällen som försvinner från den lokala arbetsmarknadsregionen utöver de som påverkas direkt inom, i det här fallet, försvarsindustrin. Det skulle vara förödande för vår region att den så viktiga exportindustrin hotas i en omfattning som nu kan bli aktuell.

Karlskoga är Örebroregionens industriella motor där den avancerade tillverkningsindustrin har stor betydelse för dagens och morgondagens sysselsättning. Beräkningar visar att den tillverkande industrin med sammanhängande tjänsteföretag sysselsätter cirka 40 % av den arbetande befolkningen i kommunen.

Den tillverkande industrin i kommunen baseras på att ett fåtal stora företag svarar för försäljningen och det tekniska arbetet medan det stora flertalet mindre företag är helt beroende av att få sin ordergång som underleverantörer till dessa. Detta gäller särskilt försvarsindustrin.

Karlskoga har en särskild infrastruktur uppbyggd runt försvarsindustrin. Antalet ingenjörer per capita är mycket högt och dessa ingenjörer besitter kvalificerade specialkompetenser. Detta i kombination med den tillverkande industrins mycket goda och avancerade produktionsteknik, ytterligare stärkt av avancerade resurser för verifiering och olika typer av provning, har skapat en unik kompetens för framtagning av komplexa system med höga kvalitetskrav och långa

UD2015/01023/NIS

livscyklar. Sammantaget genererar det här ett totalkoncept med erkänd global konkurrenskraft.

Man kan konstatera att Karlskogas industri är uppbyggd som ett kluster där det ömsesidiga beroendet är högt, för att inte säga avgörande. Svensk säkerhets- och försvarsindustri är mycket FoU-intensiv, med åtskilliga tekniska avknoppningar som kommersialiserats i andra branscher. Svensk försvarsindustri har ofta etablerade och långsiktiga samarbeten med universitet och högskolor. En minskad export leder till minskad forskning och färre akademiska samarbeten. Svensk industris konkurrenskraft bygger på tillgången till högteknologisk kompetens.

Färre högteknologiska arbetstillfällen inom försvarsindustrin påverkar teknikområdets attraktivitet och därmed utbudet av tekniska utbildningar på såväl gymnasienivå som YH- och högskolenivå. I vår region behöver vi öka intresset och antalet unga som läser tekniska utbildningar – absolut inte minska.

Ett unikt samarbete har startats mellan Lasertech AB, Bofors Testcenter AB, SAAB Dynamicss AB och Örebro Universitet. Det är ett internationellt intressant koncept med industriell tomografi och 3Dprinting (Additive Manufacturing AM). Försvarsindustrins utvecklingsbehov är en av de starkaste drivkrafterna inom detta samarbete i ett tillverkningstekniskt center (TTC) inom Alfred Nobels Science Park. Inom TTC bedrivs även annan utveckling inom produktionsteknik. Resultaten kommer hela underleverantörsskaran till del och möjliggör en fortsatt stark global konkurrenskraft hos dem.

Konceptet med AM är mycket gångbart även för civila produkter och förväntas få stor betydelse för den fortsatta industriella utvecklingen i Karlskoga, regionen och faktiskt hela landet. Karlskoga kommun har upplevt konsekvenserna av omstruktureringar inom försvarsindustrin. Under 40 år tappade kommunen närmare 25 % av sin befolkning eller ca 1 000 invånare. Karlskoga har precis återhämtat sig från det här stålbadet och upplever nu en viss befolkningstillväxt och genom ett högteknologiskt näringsliv skönjer orten framtidstro igen.

Frågan är om Karlskoga åter ska lämnas åt sitt öde av statsmakterna. De insatser staten gjort för Karlskoga sedan 1970 då nedgången startade är i princip försumbar. De omställningsinitiativ som togs ledde inte till några arbetstillfällen eller andra fördelar. Statliga bolaget Vasallen, som för ca 15 år sedan fick Regeringens uppdrag att bygga universitetscampus och samordnade statliga funktioner i Karlskoga, misslyckades helt med uppdraget. Här kommer Karlskoga ställa stora krav på Riksdag och Regering om de förslag som nu läggs blir verklighet.

Beskrivning av nationella konsekvenser som även får effekter på lokal och regional nivå: Från Karlskoga kommun vill vi poängtera att vi inte vänder oss mot syftet med förslaget. Vi anser däremot, precis som de företag och organisationer vi samverkar med i regionen, att förslaget som det nu är utformat riskerar att ge stora negativa konsekvenser för Sverige utan att det uppnår något väsentligt vad gäller demokratiutvecklingen i berörda länder. Oavsett hur gott skälet är framstår det som naivt att tro att konsekvenserna av att peka ut ett land som mer eller mindre demokratiskt ska stanna vid inom försvarssektorn. Dels har den materiel och de tjänster som berörs ofta andra användningsområden också. Dels kan man ställa frågan om ett land som inte anses rumsrent i ett sammanhang (även om så är fallet), känner sig hågad att köpa andra svenska produkter och tjänster?

Redan i dagens strikta exportlagstiftning finns verktyg för att hantera den här frågan men utan att offentligt förödmjuka kunden. Konsekvenserna av en sådan här breddad effekt, som skulle vara oerhört allvarig för Sverige generellt, har inte utretts alls, vilket inte är acceptabelt.

UD2015/01023/NIS

Om Sverige ska införa och tillämpa ett regelverk som avviker kraftigt från de länder och företag vi samarbetar med finns det som kommittén själv konstaterar en uppenbar risk att vi gör oss mer eller mindre omöjliga som samarbetspartners. Lägg därtill osäkerheten och oförutsägbarheten i tillståndsprocessen och vad gäller följdleveranser så blir Sverige dessutom en opålitlig leverantör. Det finns kort sagt många skäl att välja bort svenska produkter och tjänster eftersom det kan innebära hinder vid framtida försäljning, vidareutveckling, etc. Enligt företag som verkar på exportmarknaden har begreppet "Swedish Free Systems" redan uppstått.

Begreppet betyder att en komplex sammansatt försvarsprodukt saknar svenska komponenter och det används redan nu som en konkurrensfördel av andra företag. Endast på grund av kännedomen om de förslag som kommittén utreder!

Från Karlskoga kommun menar vi att Sverige absolut ska fortsätta att arbeta för ett strikt regelverk inom försvarsområdet och även låta demokratifrågan ges betydelse i sammanhanget. Det måste däremot ske genom en harmonisering av regelverken inom ramen för EU. Då finns möjligheter att få tillräckliga påtryckningsmedel och effekter i demokratiseringsfrågan utan orimliga och onödiga konsekvenser för Sveriges näringsliv och vår försvarsförmåga.

I möten och samtal med representanter för andra länder och tillsammans med våra samarbetspartners har Sverige ett visst inflytande över den försäljning som ändå kommer ske och torde därigenom ha större möjlighet att påverka demokratiutvecklingen än om vi ställer oss helt vid sidan av.

Det är på ett sätt förmätet av en kommun att ha synpunkter på Sveriges försvarspolitik men i det här sammanhanget bedöms det vara relevant.

Med det tilltagande oroliga säkerhetsläget i världen och även i områden inte alltför långt från Sverige måste de ursprungliga förutsättningarna för utredningen ifrågasättas. Kan landet acceptera en sänkt försvarsförmåga till ett högre pris? För utan den kostnadsdelning som nuvarande regelverk tillåter kan svenska försvaret inte längre få tillgång till den avancerade materiel och den spetskompetens som finns idag. Ökade försvarskostnader kan aldrig ersätta bortfallet från de exportsamarbeten som är grunden till Sveriges moderna och högteknologiska försvar. Innan det här förslaget går till beslut måste det vara ett absolut krav att det görs en bred samhällsekonomisk analys av förslaget påverkan på

Sveriges näringsliv och dess konkurrenskraft. Det saknas även utredning, analys och åtgärdsförslag vad gäller förslagets påverkan på sysselsättning och regional tillväxt. Dessa hänsyn måste vägas in då det handlar om Sveriges förmåga till teknisk utveckling, tillväxt i näringslivet, framtida sysselsättning och därmed vår välfärd. En samhällsekonomisk analys behöver också belysa hur olika regioner i Sverige riskerar att drabbas, i vårt fall Västra Mälardalen, Örebroregionen och östra Värmland främst orterna Karlskoga och Arboga.

Med en sådan analys i underlaget är vi övertygade om att förslaget måste arbetas om helt.

Vi känner en oro för förslagets konsekvenser för även den civila exporten från Sverige till berörda länder. Senast under våren 2015 fick många företag från olika branscher problem med sin export till Saudiarabien. Utredningen har inte gjort någon konsekvensanalys över hur civil export riskerar att drabbas, vilket vi efterlyser innan beslut fattas.

Tillståndsprocessen måste vara rättssäker, förutsägbar, långsiktig och inte beroende av aktuell regeringskonstellation, och när i tid en ansökan skall behandlas. Många av de industriella projekt och samarbeten som finns inom

UD2015/01023/NIS

teknikindustrin är mångåriga och ekonomiskt mycket omfattande. Med en politiserad och en oförutsägbar tillståndsprocess riskerar projekt att utebli, alternativt hamna hos andra leverantörer utanför Sverige.

För svensk industri innebär förslagen flera steg bort från en harmoniserad europeisk syn på exportreglering. Internationella samarbetsprojekt försvåras när lagstiftningen divergerar från samarbetsländerna, exempelvis internationella system- och materielsamarbeten. Svensk försvarsindustri tappar därmed konkurrenskraft och hämmas i sin förmåga till teknikutveckling, samt att det då även medför en minskad möjlighet till materielsamarbeten för svensk myndighet.

Det finns en politisk vilja att tillmötesgå kritiker av försvarsmaterielexport, så att den sammanlagda exportvolymen dras ner. Mot bakgrund av dagens säkerhetspolitiska läge är detta kontraproduktivt mot de satsningar som görs på svensk försvarsförmåga. Växande marknader stängs i huvudsak för svensk exportindustri vilket leder till att möjligheter att vidmakthålla och vidareutveckla försvarets system kan påverkas. Det saknas åtagande om kompensatoriska resurser för försvarsmyndigheterna, vilket med stor sannolikhet leder till färre beställningar och minskade beställningsvolymerna från svenska försvaret då utvecklingskostnader inte kan fördelas på flera kunder.

Det saknas en samhällsekonomisk utredning, analys och åtgärdsförslag med hänsyn till förslagets påverkan på sysselsättning och regional tillväxt. Dessa hänsyn måste vägas in då de ytterst handlar om vår förmåga till sysselsättning och teknisk utveckling i vårt näringsliv och inom vår utbildnings- och forskningssektor.

Med det förslag som KEX-utredningen lämnat, med en allt mer politiserad tillståndsprocess och med minskade möjligheter till långsiktighet är sannolikheten stor att tillverknings-, försäljnings- och exportvolymerna kommer att minska inom flera produktområden. Minskande tillverknings- och exportvolymerna leder till färre anställda inom säkerhets- och försvarsindustrin och dess många civila underleverantörer. Denna minskning av arbetstillfällen och teknisk kompetens kommer påverka många orter såväl i vår region som i hela landet negativt.

KTH

Effekter och konsekvensbeskrivning av ny lag (SOU 2015:72 avsnitt 18 och 21): KTH anser att allvarliga brister föreligger vad gäller redogörelsen beträffande effekter och konsekvenser av den nya krigsmateriellagstiftningen. Effekter och konsekvenser för forskningen, till följd av förändrade exportmöjligheter, omnämns mycket översiktligt och övergripande i betänkandet. Utredningen konstaterar att effekter kommer finnas men har inte gjort någon ansats att närmare beskriva eller kvantifiera dessa effekter. Effekter på forskning och utveckling för den "civila delen" och därmed kompetens och innovationsutvecklingen är inte tillräckligt analyserad. KTH konstaterar att även om andelen forskning direkt kopplad till utveckling av krigsmateriel är begränsad på det egna lärosätet så är forskningen på samma/likartade tekniker för "civilt bruk" omfattande med flertalet industriparter som är aktiva krigsmaterielleverantörer. Denna forskning har både privata och offentliga FoU medel.

Som exempel kan KTH visa att gentemot bara en av dessa industriaktörer i dag finns frö KTHs del forskningssamverkan/projekt finansierade inom ramen för åtminstone sju olika typer av större finansiella instrument och alltså ett stort antal utvecklingsprojekt med betydande forskningsmedel kopplade till sig. En reduktion i FoU medel från företagen kommer påverka den forskning och de forskningsmöjligheter som KTH och andra tekniska universitet därmed kan

UD2015/01023/NIS

bedriva, vilket påverkar KTH:s förmåga att attrahera excellenta forskare. Ett universitet som KTH verkar i ett internationellt sammanhang och en utveckling som leder till att färre excellenta forskare väljer KTH som lärosäte att bedriva sin forskning vid, kommer i förlängningen också påverka den utbildning som kan bedrivas. KTH efterlyser en bredare och djupare analys och tydligare redogörelse för effekter och konsekvenser givet den påverkan förslaget antas få för FoU hos företagen.

Riktlinjer: KTH anser att särskilda riktlinjer för exportkontrollhantering kopplad till forskning bör tas fram för att ge riktlinjer och direction för forskningsutövande parter.

Konsekvensanalys för FoU– saknas: KTH kan även konstatera att utredningens konsekvensanalys av föreslagna skärpningar är begränsad och inte har beaktat konsekvenser för forskning och utveckling.

Linköpings kommun

Det saknas generellt i utredningen konsekvensanalyser för svenskt näringsliv. Utredningen konstaterar att det inte är möjligt att göra en kvantitativ analys av den förväntade minskningen av export på grund av skarp lagstiftning, men pekar samtidigt på fem områden där företagets förutsättningar försämras – konkurrenskraft gentemot utlandet, kostnader för försvarsmaktens materielförsörjning, svårigheten att bibehålla kompetens, lägre avsattnings till FoU samt försvagning av möjligheten att vara en internationell samarbetspartner. Konsekvenserna för företag som har stor del av sin omsättning baserad på produkter avsedda för civilt bruk kan bli stora med avseende på den sammanflätade verksamhet som dagens säkerhets- och försvarsföretag har. Linköpings kommun saknar denna analys.

Linköpings kommun vill mot bakgrund av detta framhålla följande: A) Ett uppdaterat regelverk som tydliggör spelreglerna för export av krigsmateriel är bra och Linköpings kommun ställer sig bakom utredningens förslag. För att ge svenska företag vars produkter är avsedda för civilt bruk rimliga konkurrensvillkor skulle en svensk lagstiftning som i väsentlig grad inte avviker från internationell lagstiftning gällande detta område underlätta.

B) För produkter som är avsedda för civilt bruk skulle konkurrenssituationen gynnas genom en anpassning till det internationella förhållningssättet med generellt exporttillstånd med möjlighet till förbud. För förstörelsebringande materiel (KS) fungerar den nuvarande svenska modellen med generellt förbud med möjlighet till tillstånd väl.

C) Export av försvarsmateriel rör sig ofta om över tid långa relationer med köpare. Det handlar ofta om tekniskt komplexa system med lång livslängd. Detta innebär att lagstiftning och andra regelverk måste vara stabila över tid så att förutsättningarna för affärsverksamheten är tydliga för såväl köpare som säljare.

Regelrådet

Syftet med förslaget: I remissen framgår att kommittén i sin läsning av direktivet har identifierat att uppdraget består av två huvudsakliga delar. Den ena delen avser ett uppdrag att lämna förslag till en skärpt exportkontroll mot icke-demokratiska stater (med därtill hörande delfrågor) och den andra delen ett uppdrag att utreda möjligheten att införa effektivare och mer tillgängliga sanktioner i krigsmaterielagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, med därtill hörande delfrågor. Kommittén har redovisat de två delarna var för sig. I delbetänkandet SOU

UD2015/01023/NIS

2014:83 redovisas förslaget avseende sanktionsfrågan. I slutbetänkandet SOU 2015:72 redovisas förslaget avseende en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater med därtill hörande delfrågor. Enligt Regelrådets bedömning är beskrivningen av syftet med förslaget och vad förslagsställaren vill uppnå godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd: I konsekvensutredningen saknas en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, vilket enligt Regelrådet är en brist i redovisningen. Enligt Regelrådets bedömning är därför beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten: I remissen finns avsnitt med redovisningar av de EU-rättsliga och internationella regler som gäller på området, samt vilka ändringar som tidigare har gjorts i svensk lagstiftning på grund av detta. I remissen saknas dock en redovisning i enlighet med 6 § 6 p. förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning om hur det nu remitterade förslaget överensstämmer med EU-rätten, vilket enligt Regelrådet är en brist i redovisningen. Enligt Regelrådets bedömning är beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten därför bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser: I remissen finns ett avsnitt med en redovisning av ikraftträdande och övergångsbestämmelser, vari kommitténs överväganden i dessa delar framgår. I remissen saknas dock en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser med anledning av förslaget, vilket enligt Regelrådet är en brist i redovisningen. Enligt Regelrådets bedömning är beskrivningen av särskilda hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande godtagbar medan beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch: I remissen framgår att förslagen berör företag som hanterar krigsmateriel. Vidare framgår att försvarsindustriföretagen skapar arbetstillfällen i underleverantörsled samt i servicenäringar. Vad gäller antal berörda företag och deras storlek framgår ingen specifik uppgift i konsekvensutredningen. Det framgår att berörda kommuner i rapporter till kommittén har framhållit vikten av att ha ett större företag som verkar på den internationella marknaden och att detta är en viktig faktor för att mindre företag ska kunna slå sig in på exportmarknaden. Dessa mindre företag uppges ofta ha varken kapacitet eller kompetens att själva klara detta utan de större företagen bistår de mindre genom att agera som draghjälp. Vidare framgår att ytterligare en faktor som påverkar underleverantörernas möjlighet att kunna växa är de krav (kvalitet, produktionsstyrning, leveransförmåga och flexibilitet) som försvarsindustriföretaget ställer på sina underleverantörer, vilket uppges ha skapat konkurrenskraft hos dessa. Enligt Regelrådets bedömning borde beskrivningen ovan ha kompletterats med mer specifika uppgifter om antal berörda företag och deras storlek för att bli fullständig i detta avseende. Enligt Regelrådets bedömning är beskrivningen av antal berörda företag och deras storlek bristfällig medan beskrivningen av berörda företags bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Administrativa kostnader: I remissens kapitel 18 anges möjliga effekter av en skärpt exportkontroll. I inledningen till detta kapitel anges att de administrativa kostnaderna för företagen behandlas i den sedvanliga konsekvensbedömningen, medan i kapitel 18 redogörs för bedömningen av de konsekvenser som de samlade föreslagna skärpningarna av exportkontrollen kommer att medföra. Förslagsställaren uppmärksammar att utformningen av exportkontrollregelverket

UD2015/01023/NIS

inte ska ta hänsyn till eventuella närings-, regional-, eller sysselsättningspolitiska effekter på ekonomin i stort som en skärpning kan medföra. Regelrådet har dock varken i kapitel 18, i konsekvensutredningen i kapitel 21 eller på annat håll i remissen kunnat återfinna en beskrivning av förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader. Enligt Regelrådets bedömning är detta en brist i redovisningen, eftersom avsaknaden av en sådan beskrivning medför att förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader förblir okända och därmed inte kan bedömas. Enligt Regelrådet är beskrivningen av de administrativa kostnaderna därför bristfällig.

Andra kostnader och förändringar i företagens verksamhet: I remissen saknas en beskrivning av om förslaget kan medföra att andra kostnader kommer att uppstå för berörda företag, vilket enligt Regelrådet är en brist i redovisningen. Vad gäller om företagen behöver vidta förändringar i sin verksamhet framgår att en direkt följd av minskad export är att företagens intäkter minskar. Dock saknas det en beskrivning av vilka förändringar som förslagsställaren bedömer att företagen därför kan behöva vidta. Enligt Regelrådets bedömning är beskrivningen av andra kostnader och behov av förändringar i företagens verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag: I remissen framgår i flera avsnitt förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Enligt Regelrådet är särskilt beskrivningen i avsnitt 18 utförlig i detta avseende. Enligt Regelrådets bedömning är beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden: I konsekvensutredningen anges inte om regleringen kan medföra någon påverkan på företagen i andra avseenden, vilket enligt Regelrådet är en brist i redovisningen. Enligt Regelrådets bedömning är därför beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning: Som redan anges vid rubriken Berörda företag ovan framgår i konsekvensutredningen försvarsindustriföretagens betydelse för vissa kommuners utveckling, vilket olika kommuner har framfört i rapporter till kommittén. Vad som framförs i konsekvensutredningen är förslagets möjliga effekter på små företag. Detta är dock sådant som kommuner har framfört i olika inlagor till förslagsställaren – hur förslagsställaren konkret har tagit särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning framgår enligt Regelrådet inte av konsekvensutredningen, vilket är en brist i redovisningen. Enligt Regelrådets bedömning är beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning: Som framgår ovan beskrivs vissa av de avsnitt som ska ingå i en konsekvensutredning på ett godtagbart sätt. Brister finns dock i beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, behovet av informationsinsatser, antal berörda företag och deras storlek, förslagets effekter på företagens kostnader och om företagen behöver vidta förändringar i sin verksamhet, regleringens påverkan på företagen i andra avseenden samt förslagsställarens ställningstagande avseende om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet vill också framföra att en konsekvensutredning ska ge en helhetsbild av ett förslag och dess effekter. Enligt Regelrådet bör samtliga sådana effekter framgå i avsnittet för konsekvenser i remissen. I det nu remitterade ärendet finns vissa effekter beskrivna i olika avsnitt i remissen, vissa effekter beskrivs i konsekvensutredningen medan andra effekter inte beskrivs överhuvudtaget. Förslagets effekter blir på detta sätt

UD2015/01023/NIS

svåröverskådliga i vissa delar och outredda i andra delar. Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Saab

Konsekvensanalys: Saabs bedömning: För Saab är marknadstillträdet, dvs. exporten, helt avgörande för att bolaget ska kunna upprätthålla dagens position och utvecklas vidare. Saab bedömer att utredningens förslag allvarligt kommer att begränsa marknadstillträdet för svensk försvarsindustri och därmed vara en hämsko för Saabs verksamhet i Sverige och fortsatta investeringar och satsningar i landet.

Förslagen bedöms leda till:

- färre möjligheter att delta i internationella materielsamarbeten, idag en central del av svensk försvarsmaterieförsörjningsstrategi,
- minskad förmåga att behålla och utveckla högteknologisk kompetens i Sverige,
- försämrade operativa förmågor inom försvaret då Saabs förmåga att vidmakthålla och utveckla för svenska försvaret viktiga system och plattformar minskar,
- minskade egeninvesteringar i forskning och utveckling i Sverige och
- begränsningar i Saabs verksamhet på flera orter i Sverige.

Detta innebär sammantaget att Saabs möjligheter att bidra till centrala förmågor i det svenska försvaret minskar avsevärt.

Skälen för Saabs bedömning: Saab menar att det finns omfattande brister i utredningens konsekvensanalys. Med en utförlig och genomarbetad konsekvensanalys hade utredningen kunnat diskutera avvägningen mellan de negativa effekter som uppstår för svensk försvarsförmåga och svensk industri mot de önskade effekter som avses nås inom ramen för de utrikes- och försvarspolitiska målen. Vi beklagar därför att utredningens förslag lämnar avgörande frågor öppna.

Saab har, för att tydliggöra och bedöma konsekvenserna, gjort egna analyser och simuleringar. Export kan endast medges när det finns försvars- eller säkerhetspolitiska skäl och då utredningens förslag leder till en minskad export visar analysen att svenska försvarets förmåga på sikt kommer att påverkas negativt. Med hänsyn till statlig försvarsekretess, som företaget är bundet av, är vi förhindrade att i alla delar precisera konsekvensanalyserna i ett offentligt remissvar.

1.1 KONSEKVENSER FÖR SAAB: Saab kan av kommersiella och konkurrensmässiga skäl inte publikt beskriva konsekvenser i reella tal. Saab bedömer att utredningens förslag kommer allvarligt begränsa marknadstillträdet för svensk försvarsindustri och negativt påverka varumärket Sverige som pålitligt. Det handlar om regioner som är särskilt viktiga för många försvarsföretag i Europa på grund av en stor och växande marknad och en relativt liten nationell protektionism i jämförelse med USA och Europa. Samtidigt är Saab ett internationellt företag med forskning, utveckling och produktion i ett stort antal länder, vilket innebär att konsekvenserna för Sverige inte med nödvändighet är detsamma som konsekvenserna för Saab som koncern.

Exporten är en förutsättning för att Saab i Sverige kan bibehålla och utveckla högteknologisk kompetens, vidareutveckla system och plattformar och upprätthålla och bygga vidare på dagens produktbredd. Saab har idag en

UD2015/01023/NIS

produktbredd som sträcker sig från stora plattformar som stridsflygplan och ubåtar via delsystem som radar, sensorer och ledningssystem till verkanssystem och komponenter. Detta är en unik produktbredd, för ett internationellt förhållandevis litet företag som Saab, vilken har vuxit fram som en spegelbild av det svenska försvarets behov.

Tidshorisonerna för försvarsaffärer av större system är väldigt långa, det är inte ovanligt med tio års utveckling, uppemot 20 år av marknadsföring och över tio år från order till slutleverans. Eftermarknadskontrakt kan vara upp till 40 år. När det gäller tyngre system, ex. flyg och undervattenssystem, är tiden mellan svenska beställningar och uppgraderingar ofta många år. Exporten fungerar då som en helt nödvändig "gap filler" för att bibehålla teknisk kompetens och produktionskapacitet och som även bidrar till att utveckla befintliga system som kommer svenska försvaret till del, utan att Sverige behöver investera i utvecklingen. Exempel på export som bidragit till dels bevarad och ökad kompetens på Saab, dels förmågehöjning för Försvarsmakten är export av den flygande radarn Erieve och ubåtar till Singapore.

Utredningen har låtit IHS Janes bedöma de ekonomiska konsekvenserna av ett demokratikriterium. Analysen visar på ett bortfall för svensk försvarsindustri om ca 40 miljarder kronor fram till 2023. SAAB bedömer att påverkan kommer att bli kraftig för produkter såsom missilsystem, flygburen radar, marina ledningssystem, pansarvärnsvapen och luftvärn. Det är förmågor som svenska försvaret är i behov av. Inom Saab arbetar idag cirka 3500 personer med dessa verksamheter.

Internationella materielsamarbeten: Sverige deltar i internationella materielsamarbeten för att få tillgång till högteknologiska system som kan utvecklas med full insyn och påverkan men till en betydligt lägre kostnad än om Sverige gjort det helt själv. Internationella samarbeten mellan försvarsmyndigheter och/eller industrier är idag en förutsättning för den operativa förmågan och en livskraftig försvarsindustri. Robotområdet är ett tydligt exempel där Försvarsmakten genom internationella samarbeten stärkt den operativa förmågan och delat utvecklingskostnaderna. Försvarsmakten deltar i ett antal internationella samarbetsprogram, däribland jaktrobotarna IRIST och Meteor. Motsvarande exempel på industrisidan är samarbetet med Tyskland avseende ny generation av Robot 15.

Bedömningen är att med ett skärpt säkerhetsläge, ökat behov av territoriellt skydd och Försvarsmaktens fortsatta behov av kostnadsdelning så är det ytterst sannolikt att internationella samarbeten på sikt kommer vara nödvändiga för det stora flertalet av Saabs produktområden.

För att Sverige skall vara intressant som samarbetspartner i nyutveckling av försvarsmateriel för utländsk myndighet och industri krävs förutom ett operativt behov minst två andra förutsättningar;

- Teknologisk höjd och kompetens,
- Samsyn, innan ingående av avtal, med andra deltagande länder om potentiella exportmarknader

I de fall Sverige inte får delta i ett samarbete är den allvarligaste konsekvensen att Sverige inte kan anskaffa det mest kapabla systemen, vilket blir en operativ nackdel. Därutöver går möjligheten till kostnadsdelning förlorad. I de flesta internationella samarbeten är det varken svensk myndighet eller svensk försvarsindustri som initierar samarbetet. Istället bjuds Sverige in om vi bedöms som en attraktiv partner. Sveriges attraktivitet blir lägre om exporten av samutvecklad materiel begränsas avsevärt mer av Sverige än av samarbetslandet

UD2015/01023/NIS

Forskning och utveckling: Saab satsar årligen 20-25 procent (cirka 6 miljarder kronor) av omsättningen på forskning och utveckling, vilket i jämförelse med övrig svensk industri är högt. Därför ligger Saabs produkter i internationell framkant. En minskad export slår mot bolagets möjlighet att upprätthålla egenfinansierade FoU-satsningar i Sverige på samma nivå som idag. Det innebär även att Saabs deltagande i flera av de svenska universitetens forskningsinitiativ hotas.

Saab följer den materielförsörjningsstrategi som regeringen och riksdagen med bred uppslutning beslutat om. Strategin minimerar statligt finansierad utveckling för att i stället fokusera på befintliga system eller system som är företagsfinansierade i internationellt samarbete. Saab har därför ökat den egna FoU-satsningen betydligt i enlighet med denna strategi samtidigt som statens FoU-satsning inom försvarsområdet minskat kraftigt, till idag cirka 600 miljoner kronor per år. Saab har exempelvis utvecklat en världsledande radarfamilj med unika egenskaper för flera miljarder kronor utan beställning från någon kund. Tekniksprånget bygger på de intäkter som kommer från exporten av radar till ett antal länder, bl.a. Brasilien och Pakistan. Som en följd av satsningen har Saab inom innovationsklustret med Ericsson fört över teknologi som används i SG-utvecklingen. Satsningar av detta slag gör att vi i Sverige kan bibehålla och utveckla teknisk kompetens till nytta för det svenska försvaret och samhället. Denna typ av riskfyllda framtida satsningar, med positiva spin-off effekter, måste Saab fortsätta med för att vara relevant på världsmarknaden, men kommer av ekonomiska skäl att noga behöva övervägas var dessa ska göras, bl.a. genom att hitta länder med en mer internationellt harmoniserad exportlagstiftning.

Merparten av Saabs FoU genomförs i Sverige, ofta i internationellt samarbete och tillsammans med universitet och högskolor. Eventuellt nya reglerna medför en osäkerhet som ger nya förutsättningar för försvarsindustrins verksamhet. På sikt urholkas Saabs position på marknaden och möjligheten att utveckla företaget i Sverige.

Saabs deltagande i flera av universitetens forskningsinitiativ kan påverkas. Saab satsar exempelvis 100- 150 miljoner kronor per år på forskning och teknikutveckling av nästan enbart dual-use karaktär tillsammans med svenska universitet och högskolor. Det handlar om insatser inom materialteknik, avancerad elektronik och mjukvaror.

Saab ser även problem att en minskad FoU gör det svårt att upprätthålla en kritisk massa, då en mindre volym måste bära samma storlek på FoU-investeringarna. Risken är att ett antal områden blir underkritiska och dess existens ifrågasätts. Exempel på sådana områden är robot- och radarteknik. Slutligen kommer de allt viktigare internationella samarbetspartnerna arbeta för att förlägga de immateriella rättigheterna i andra länder. Sammantaget kan det inte uteslutas, om utredningens förslag genomförs, att framtida FoU investeringar i högre grad kommer att behöva förläggas utanför Sverige.

Arbetsstillfällena: Försvarsindustrins verksamhet motiveras inte primärt av sysselsättnings-skäl, dock är det nödvändigt att vara klar över den vidare samhällsekonomiska betydelsen av att det finns en högkvalificerad industriell sektor som, i sin tur är beroende av tydliga förutsättningar för att kunna rekrytera till och behålla viktiga lokala kompetenskluster. Med de antaganden som använts uppskattas att flera tusen kvalificerade direkta svenska arbetstillfällen försvinner vid en begränsning av försvarsmaterielexporten. Då Saab bedriver verksamhet på över 50 orter i landet kan en konsolidering eller flytt av forskning och utveckling till andra länder innebära stora konsekvenser på flera orter.

UD2015/01023/NIS

Försvarsindustrin har i dag ett utbrett nätverk av underleverantörer. Under 2014 beställdes leveranser från svenska underleverantörer till ett värde av fyra miljarder kronor från cirka 1 900 företag. För varje anställd inom försvarsindustrin finns 3-4 personer sysselsatta bland underleverantörer, kommuner/landsting och servicenäringar. Därför får eventuella neddragningar bredare sysselställningsmässiga konsekvenser. Ett exempel på detta är den försvarsindustri som avvecklades i Arboga 1997, då de 600 arbetstillfällena som omfattades av en avveckling i realiteten multiplicerades med faktor 2,6 och blev cirka 1600 arbetstillfällena som försvann från orten. De flesta av dessa är små och medelstora företag som befinner sig utanför storstadsregionerna. För många av dessa är Saab den största beställaren. En neddragning slår därför hårt i underleverantörsledet. Det betyder att konsekvensen av en neddragning av storleksordningen tusentals arbetstillfällena inom försvarsindustrin är ytterligare förluster av arbetstillfällena i storleksordningen tiotusental, där vissa orter påverkas särskilt mycket.

1.2 KONSEKVENSER FÖR STATEN: Att det finns en svensk försvarsindustri har varit och är ett säkerhets- och försvarspolitiskt motiverat beslut. Försvarsindustrin bidrar till att Sverige kan behålla en högteknologisk operativ och kostnadseffektiv försvarsförmåga.

Ökade kostnader för försvaret: Genom att samarbeta med andra länder byggs strategiska partnerskap där Sverige kan dela kostnader för utveckling, uppgradering och vidmakthållande samtidigt som önskvärd utrikespolitisk samverkan i övrigt gynnas. Om kostnadsdelningen minskar innebär det högre utgifter för försvaret, något som måste täckas antingen genom rationaliseringar eller höjda anslag. Försvarsexportmyndigheten bedömer att försvarsnyttan i termer av direkta intäkterna uppgått till ansevärd summor per år.³ Saab bedömer dessutom att det statliga finansiella åtagandet och kostnadsdelningen kan komma att öka i och med Gripen E och A26.

En minskning av exporten innebär även ökade kostnader för framtida uppgraderingar.

Ett exempel är den flygande radarn AEW&C (Erieye) där Försvarsmakten får del av nyutveckling till enbart införandekostnad. Utan kostnadsdelning hade uppgraderingen av flygburen radar, FSR890 till ASC890-system, kostat uppemot 10 gånger så mycket som betalades. Nästa steg av uppgradering kan kosta Försvarsmakten flera gånger mer utan kostnadsdelning.

Försämrad operativ förmåga: Svensk försvarsindustri utvecklar och vidmakthåller idag materielsystem centrala för Sveriges försvar. Om den svenska försvarsindustrin minskar i omfattning innebär det sannolikt ökade anskaffningskostnader och försämrade förutsättningar för att få tillgång till spetsteknologi inom försvarsområdet. Det torde även medföra risk för försämrad försörjningstrygghet och informationssäkerhet i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge.

Exempelvis har exporten av ubåtar varit nödvändig för att säkerställa svenska statens investeringar i värdefull kompetens under de perioder när Försvarsmakten inte beställt nya system. Investeringar i världsunik teknologi, såsom det luftberoende framdrivningssystemet, gör det möjligt för Sverige att skapa ett högteknologiskt övertag mot en avancerad motståndare. Det hade krävts avsevärt högre kostnader att utan export bibehålla denna kompetens, som idag klassas som ett väsentligt säkerhetsintresse.

Vidare har den försvarsindustriella kompetensen gett Sverige insyn, samarbetsmöjligheter och påverkan inom det säkerhets- och försvarspolitiska

UD2015/01023/NIS

området som ett land av Sveriges storlek annars inte skulle haft. För att få tillgång till viktig teknologi måste Sverige kunna erbjuda intressant teknik i gengäld. En svensk försvarsindustri som ligger i teknologisk framkant ökar förutsättningarna för att Sverige ska förbli en intressant säkerhetspolitisk samarbetspart.

Statligt finansiellt återtagande: När industrin säljer försvarsmateriel har staten i vissa fall rätt till en ekonomisk ersättning. För Saabs del gäller det Gripensystemet, den flygande radarn Erieye samt ubåten A26. I det fall Saab säljer något av dessa system så uppstår en intäkt på statsbudgeten som förbättrar statsbudgetens saldo och det finansiella sparandet.

Saab har nu ett mycket gott marknadsläge då efterfrågan av högteknologiska och kostnadseffektiva system stiger. Om Saabs målsättning avseende export av Gripen nås innebär det inbetalningar på väl över 20 miljarder kronor till statsbudgeten de kommande 25 åren. Storleken på återtaget för Gripen varierar beroende på förhandlingarna med kund vilka ofta sker mellanstatligt.

För den flygburna radarn, Erieye, har hittills ungefär hundra miljoner kronor betalats in. Om Saabs marknadsplan för Erieye följs bedöms återtagandet totalt kunna uppgå till ytterligare flera hundra miljoner kronor.

För en industri som Saab, som arbetar på en marknad med långa tidscykler och med stora investeringar som måste spridas på ett flertal affärer, är förutsägbarhet om framtiden av största vikt. Saab anser därför vidare att tillståndsprövningen måste präglas av tydlighet, objektivitet och långsiktighet och anser därför att prövningen görs på samma sätt som idag av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) med stöd av Exportkontrollrådet (EKR). Saab noterar även att utredningens förslag medför ökade kostnader för Inspektionen för strategiska Produkter (ISP), och förutsätter att ökade kostnader för en mer komplex tillståndsprocess inte belastar industrin.

Saab noterar att utredningens beskrivning av konsekvenser för försvarets materielförsörjning inte har lett till några närmare överväganden om vad detta innebär för försvarets operativa förmåga. Direktivet om att beräkna ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter, t.ex. Forsvarsmakten, och andra delar av statens budget samt att lämna förslag till finansiering har frångåtts av utredningen. Därtill har utredningen anfört att regleringen av kontrollen av exportmateriel inte ska beakta närings-, regional- eller sysselsättningspolitiska aspekter. Detta förvånar oss då försvarsindustrins bidrag till innovation, export och sysselsättning är betydande och en faktor som gör att tillväxtekonomier gärna satsar inom dessa områden. Saab har därför gjort egna analyser och simuleringar och kan konstatera att utredningens förslag får allvarliga konsekvenser även i dessa avseenden.

Scania

Det är Scanias uppfattning att slutbetänkandet inte i tillräcklig grad tagit fasta på den transformation och internationalisering som den industriella verksamheten i Sverige genomgått under de senaste två årtiondena, både rörande ägande och kundbas, samt vilka konsekvenser det rimligen bör medföra för utformningen av exportkontrollen. Framförallt i den svåra avvägningen mellan försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen.

Scania konstaterar också att förslagen i utredningen kommer försvåra försvarsmaterialexport. För precis som utredningen konstaterar går flertalet av de förslag som presenteras bortom huvuduppgiften från riksdagens tillkännagivande till regeringen 2011 att skärpa exportkontrollen till icke-demokratiska stater (s.

UD2015/01023/NIS

29).1 Därutöver belyser ej heller betänkandena hur exportkontrollprocessen kan förenklas och effektiviserats.

Slutligen vill Scania belysa att det saknas diskussion och redovisning av eventuella spridningseffekter inom land som blir utpekade såsom icke demokratiskt. Det finns som Scania ser det en uppenbar risk för att sådant land vidtar åtgärder som kommer att påverka annan svensk export negativt.

Det är Scantias bedömning att en rad av de förslag som presenteras i utredningen (demokratikriterium, avvecklandet av förhandsbesked, samt eventuellt fler regeringsbeslut i enskilda ärenden) avsevärt kommer att öka den administrativa bördan och förlänga beredningsprocesserna.

Scania stödjer därför den nuvarande ordningen eftersom Sverige redan idag anses ha en exportkontroll som är strikt och som dessutom har hög internationell trovärdighet. Scania vill därför uppmantra den svenska regeringen att driva utvecklingen av förändrad exportkontroll och frågor om t.ex. demokratikriterier internationellt då det bättre stämmer överrens med både företagets ägar- och kundstruktur och konkurrensförhållanden men också med Sveriges ambitioner och behov rörande vår försvars- säkerhets- och utrikespolitik.

Svenska freds-, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF), Kristna freds rörelsen

BESLUTSUNDERLAG OCH ANALYS: SOU 2015:72 konstaterar att det i delbetänkandet ”har framhållits behovet av att klarlägga hur kunskapsnivån hos de individer som sysslar med exportkontroll kan säkerställas samt vidare behovet av att klarlägga vilka aktörer som hanterar kontrollerade produkter.” (SOU 2015:72, del 1, s. 102). Kommitténs slutbetänkande klarlägger emellertid inte hur kunskapsnivån kan säkerställas.

För att säkerställa att adekvata bedömningar och riskanalyser kan göras utifrån kriterier i regelverket om mänskliga rättigheter, demokrati, väpnad konflikt, fattigdomsbekämpning och utveckling, krävs uppdaterat och kvalitativt underlag. Vi ser ett stort behov av att säkerställa att de aktörer som utför bedömningarna inte enbart har kompetens och erfarenheter inom försvarspolitik och materielanskaffning utan även inom det vidgade säkerhetspolitiska området inbegripet mänsklig säkerhet, utveckling, mänskliga rättigheter, konfliktanalys, samt demokratiutveckling. I dagsläget är exempelvis Försvarets Materielverk (FMV) och Försvarsexportmyndigheten (FXM) delaktiga i att ge underlag om de försvars- och säkerhetspolitiska skälen till export, medan andra högst relevanta utförarmyndigheter inte är det. Denna obalans måste rättas till i ett kommande nytt regelverk och system för implementering.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bör inhämta information från alla utförarmyndigheter med kompetens som reflekterar regelverket, inte enbart från myndigheter under Försvarsdepartementet. Underlag bör inhämtas från Sida och Folke Bernadotteakademin (FBA) och det bör även säkerställas att ISP har egen kompetens inom mänsklig säkerhet, utveckling, mänskliga rättigheter, konfliktanalys, genusanalys samt demokratiutveckling.

Den konsekvensanalys som presenteras i SOU 2015:72 diskuterar vad som anses vara möjliga negativa effekter av en skärpt exportkontroll för krigsmateriel, medan möjliga positiva effekter för främjandet av mänskliga rättigheter och mänsklig säkerhet inte är föremål för någon substantiell analys. Vi är kritiska till detta, inte minst givet anledningen till att utredningen tillsattes: en tilltagande kritik mot svensk krigsmaterielexport mot bakgrund av den så kallade arabiska

UD2015/01023/NIS

våren och svensk export till stater där demokratiörelser slagits ned med väpnat våld.

I kapitlet ”En politik i förändring – synen på försvarsindustrin och krigsmaterielexporten” behandlar kommittén den förändrade synen på säkerhetspolitik med hänvisning till det vidgade säkerhetsbegreppet. Detta görs dock enbart i relation till diskussionen om möjliga konsekvenser för krigsmaterielindustrin, och inte i relation till mänsklig säkerhet och mänskliga rättigheter. Även om vinklingen delvis är en följd av en brist i utredningens direktiv, har utredningen genomförts i en kontext som innefattar såväl försvarspolitik som bredare säkerhetspolitik och utrikespolitik vilket självklart borde ha reflekterats i kommitténs analyser. Detta är även en fråga om transparens; hur har kommittén nått sina slutsatser när konsekvensanalysen är så ensidig?

Svenska kyrkan

Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll: I avsnittet om möjliga effekter av skärpt exportkontroll borde en överblick av olika typer av effekter ha redovisats. En sådan överblick saknas emellertid. I stället ligger fokus huvudsakligen på exportföretags minskade intäkter och konkurrenskraft, trots att kommittén vid den offentliga presentationen av utredningen meddelade att näringspolitiska skäl ej ska beaktas i tillståndsprövningsprocessen. Kommittén hänvisar till att möjliga positiva effekter tas upp löpande i betänkandet och att uppdraget haft sina begränsningar, men direktivet inkluderar en redovisning i relation till PGU, vilket motiverar en sådan bredare redovisning av möjliga effekter som nu saknas i avsnittet.

Svenska kyrkan anser att en mer komplett överblick över förslagets konsekvenser bör inkludera analyser av möjlig inverkan på internationella aktörer och kontexter med konkret anknytning till mänskliga rättigheter, fred, mänsklig säkerhet, barn, PGU, hållbar utveckling och de nyligen internationellt antagna globala hållbarhetsmålen. Även om de globala hållbarhetsmålen som antogs i FN:s generalförsamling tidigare i höst inte var formulerade eller antagna när direktivet formulerades och kommittén genomförde sitt arbete, så är de antagna idag. Sverige har gjort starka åtaganden om att arbeta för att målen uppfylls, i Sverige såväl som globalt. Svenska kyrkan föreslår därför att det görs en analys av kommitténs förslag i relation till relevanta mål och delmål i Agenda 2030 i den fortsatta behandlingen av ärendet på regeringskansliet och i riksdagen.

De globala hållbarhetsmålen innefattar också mål och delmål om jämställdhet, vilket, förutom regeringens ambition om en feministisk utrikespolitik hade motiverat särskild uppmärksamhet åt hur regleringen av krigsmaterielexporten får konsekvenser för kvinnor och jämställdhet. Svenska kyrkan saknar i utredningen som helhet kongruens mellan kommitténs slutbetänkande och regeringens fastslagna feministiska utrikespolitik. För Svenska kyrkan är det viktigt att pröva alla beslut mot vilka konsekvenser de får för barn, och vi efterlyser även i detta sammanhang en sådan analys som del av den övergripande konsekvensanalysen.

Svenskt näringsliv

Utgångspunkten för Svenskt Näringslivs yttrande är förslagets effekter för det svenska näringslivet som helhet och för samhället i stort

Det bör dock inledningsvis särskilt framhållas att den svenska försvarsindustrin är av stor betydelse för Sverige. Av framförallt säkerhets- och försvarspolitiska skäl behöver vi ha en egen produktion av krigsmateriel – en

UD2015/01023/NIS

produktion som bl.a. av kostnadsskäl förutsätter export. Härigenom kan det svenska förvarets behov av materiel effektivare tillgodoses genom egen utveckling och produktion samt olika former av samarbeten. Det skulle på flera sätt vara mycket negativt att göra Sverige beroende av materielleveranser till försvaret utifrån. Betydelsen för hela samhället av den forskning och utveckling som drivs inom försvarsindustrin bör också framhållas.

Enligt Svenskt Näringslivs uppfattning finns det en påtaglig risk att en sådan skärpning av exportkontrollen i form av ett demokratikriterium som utredningen föreslår innebär en risk för utpekande av stater såsom icke-demokratiska vilket kommer att påverka exporten för svenska företag generellt – inte bara exporten av krigsmateriel. Endast 1 procent av den totala svenska exporten består av krigsmateriel och följaktligen utgörs 99 procent av annan export än krigsmateriel. Det är vår bestämda uppfattning att restriktioner inom detta område måste ses i ljuset av den svenska exportindustrin som helhet. Förslag till förändringar för krigsmaterielexporten måste stå i proportion till de risker för negativa konsekvenser som uppstår för övrig svensk exportindustri och samhället i stort.

Vår utgångspunkt är också att internationell handel alltid har varit och fortsätter att vara ett mycket kraftfullt verktyg för att bygga relationer och ömsesidiga beroendeskop mellan länder, för att bryta skadlig isolering och för att åstadkomma fred och utveckling.

Svenskt Näringsliv är en ivrig förespråkare för frihandel och för att de avtal som sluts på detta område ska innehålla så många sektorer som möjligt, t.ex. inom förhandlingarna i TTIP. Hela EU:s inre marknad och den gemensamma handelspolitiken kan ses som harmoniseringssträvanden i den internationella handeln.

Viss handel måste självfallet regleras, men vår uppfattning är att man, när detta är nödvändigt, ska sträva efter att åstadkomma regelverk som är konkurrensneutrala och som bottnar i internationella överenskommelser och regelverk. Att införa särskilda svenska handelsrestriktioner riskerar att försämma konkurrensförutsättningarna för svenska företag utan att detta åstadkommer någon nämnvärd positiv internationell effekt när det gäller kontroll av krigsmaterielexport.

Det är vidare av största vikt att ingen tveksamhet uppkommer när det gäller svenska företags vilja och möjlighet att honorera affärsavtal. En handelsrelations allra mest fundamentala byggsten är tillit. Finns inte en grundläggande tillit blir kostnaden för att göra affärer hög eftersom riskerna blir för höga. På krigsmaterielområdet innebär utredningens förslag till skärpningar avseende följdleveranser en risk för att långsiktigheten ifrågasätts och att därmed hela affären kan gå om intet.

Att bryta kontrakt och avtal innebär kostnader som många gånger kan vara större än det samarbete som avslutas. Tilliten för den som bryter avtal sjunker. Sverige har högt anseende i omvärlden för att vi tar ansvar, och för att vi honorerar de avtal vi ingått. Ur handelssynpunkt är detta rykte en stor tillgång som gör att andra länder litar på Sverige, och att risken för att göra affärer med oss är låg. Om de skulle bedöma risken som högre skulle det försämma svenska företags konkurrenskraft och möjligheter att göra affärer utomlands.

Sveriges ingenjörer

Kompetensbehov: Kommittén konstaterar också att det är viktigt att svensk försvarsindustri behåller en kritisk massa av kompetens. Man skriver: "Genom att kunna bibehålla en viss kompetens, försvarsindustriell förmåga och kapacitet

UD2015/01023/NIS

skapas också handlingsutrymme för att i framtiden ha tillgång till viss teknologi och industriell kapacitet." Sett ur perspektivet att närmare 70 procent av branschens omsättning går på export så framstår raden på sidan 416 om att det "kan konstateras att bibehållandet av en viss kompetens har kunnat ske på grund av enskilda exportaffärer" som något anmärkningsvärd. Efter att kommittén konstaterat detta fortsätter man: "Generellt kan sägas att detta får till följd att företagets konkurrenskraft försämras och därmed dess möjligheter att bibehålla såväl sin kapacitet som kompetens att verka på teknologins framkant. Ett mer restriktivt exportkontrollregelverk kommer att försämra de svenska företagens konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater." Samtidigt som man medger att det behövs en kritisk massa för bibehållen kompetens så säger man att man är medveten om att denna kommer att vara svår att upprätthålla. Det är svårt att se hur dessa antaganden är förenliga.

Sammanfattningsvis, om målet är att Sverige ska kunna vidmakthålla en konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga så verkar kommitténs förslag i motsatt riktning. Incitamenten för försvarsindustrin att bedriva forskning och utveckling i Sverige, vilket engagerar ett stort antal ingenjörer och disputerade, minskar drastiskt om man inte kan konkurrera på lika villkor med de företag som är industrins konkurrenter. Om det dessutom innebär att utländska företag slutar införskaffa delar av sina system från svenska företag (som underleverantörer eller samarbetspartners) då deras vidareexport av slutprodukten begränsas hämmas utvecklingen och den fortsatta konkurrenskraften hos svensk industri allt mer.

Väljer företagen att ändå stanna i Sverige och att på så vis acceptera den snedvridande situationen som lagstiftningen kan komma att medföra kommer de att konkurrera på andra villkor än övriga handelspartners. Det blir svårare att fördela utvecklingskostnaden på flera parter och volymerna kommer att bli mindre. Priserna kommer således att stiga och den befintliga kundstocken, i detta fall inte minst den svenska, får betala ett högre pris samtidigt som möjligheterna att finna nya kunder är starkt begränsade.

Försvarsmateriel är inte som andra varor: Handeln med försvarsmateriel skiljer sig från annan internationell handel. Om vi bortser från att det i egentlig mening bara är stater som kan köpa försvarsmaterial så kvarstår ändå några tämligen tunga faktum:

Till att börja med är det ofta stora ekonomiska åtaganden som hanteras. Att binda upp sig över lång tid med ekonomiska åtaganden innebär ett risktagande. Det är såväl politiskt som ekonomiskt sunt att riskminimera, d.v.s. det är rimligt att ställa krav på att leverantörer är tillförlitliga och att de faktiskt kan leverera.

Vidare har systemen ofta en lång livstid. Det gör att det system som levereras under lång tid ska kunna garanteras såväl vidareutveckling som uppgradering och inte minst reservdelar, underhåll och service - detta i princip oaktat hur omvärlden förändras.

Till sist, försvarsmaterial är oftast helt eller delvis materialspecifikt vilket innebär att till exempel reservdelar bara finns att köpa av ursprungsleverantören.

Försvarsindustrins speciella villkor ställer mycket höga krav på långsiktighet och leveranssäkerhet. När man väljer ett system är det alltså inte bara en fråga om den ursprungligen levererade utrustningen som är i fokus, utan allt som behövs får att vidmakthålla och utveckla systemet. Sverige har också ett gott anseende på den internationella försvarsmaterielmarknaden då Sverige är ett stabilt land med förutsägbar lagstiftning och politik. Ändras detta med det av kommittén föreslagna demokratikriteriet äventyras Sveriges goda anseende och därmed

UD2015/01023/NIS

företagens förmåga att kunna hävda sig på den får verksamheten avgörande internationella marknaden.

Långsiktighet och trovärdighet: Dagens riktlinjer är skapade för att skapa trovärdighet hos de länder som köper svenskt försvarsmateriel. Köparen måste, som påpekas ovan, kunna lita på att de varaktigt får tekniskt och annat stöd till den försvarsmateriel de köper. Detta är också en förutsättning för att företagen ska kunna verka på exportmarknaden.

Frågan om leveranssäkerhet är också av avgörande betydelse i de alltmer förekommande materielsamarbetena med andra länder. Väljer Sverige att anta en mer restriktiv lagstiftning kring följdleveranser kommer intresset av att samarbeta med Sverige att minska.

Om förslagen som de nu beskrivs genomförs i sin helhet kommer företagen att tappa internationell konkurrenskraft och i vissa fall inte längre kunna ingå i internationella materielsamarbeten. Detta även med länder som Sverige har nära försvarspolitiska relationer till. Det är heller inte osannolikt att olika produktsegment inom den försvarsindustriella basen kommer att antingen avvecklas, säljas eller tvingas flyttas från Sverige. Detta skulle i sin förlängning kraftigt försvåra företagens förutsättningar att leverera system som är centrala för redan befintliga kunder.

Ett företag från annat land kan sälja på en för det svenska företaget otillgänglig marknad vilket kan ge volymer och därmed skalfördelar och sänkta kostnader, d.v.s. kan priskonkurrera på ett helt annat sätt. Det är således önskvärt med harmoniserade regler länder emellan snarare än att olika stater har olika regler.

Ny lagstiftning borde istället för att gå längre och vara mer allomfattande än våra konkurrenter sträva efter harmonisering. Till detta bör nämnas att Sverige tidigare påtalat just vikten av samordning och harmonisering av regelverken. (Det s.k. sexnationersavtalet som ratificerades av riksdagen 1999.) Det förslag som kommittén nu lägger fram är inte i linje med denna strävan.

Konsekvensen för olika försvarsmaterielsamarbeten bli mycket stora. Svenska försvarsmaterielexportföretag är ofta i affärsmässig relation med försvarsmaterieltillverkare i andra länder. I vissa projekt är ett svenskt företag tillverkare men har tillverkare i flera olika länder som underleverantörer. I andra fall är det gemensamma projekt och i det tredje fallet är det svenska företaget underleverantör till annan industri.

En politisk osäkerhet kring framtida möjligheter att sälja system där svensk industri är delaktig är direkt förödande för vår industris möjligheter att delta i samarbeten. Det finns två avgörande faktorer för vad som kan påverka denna långsiktighet:

Material som idag räknas som icke-militär eller möjligen materiel som kan ha dubbla användningsområden kan komma att definieras om till krigsmateriel. Om det svenska företaget då är underleverantör till ett större system så stoppas företagets möjligheter att kunna leverera. Här räknas även produkter som från början är helt civila med som sedan får en militär tillämpning.

Ett land som vid en viss tidpunkt är klassat som demokratisk kan av en annan regering komma att klassas som icke-demokratiskt.

Följden, vilken är ytterst allvarlig, är att andra länder inte vill riskera att hamna i en situation där affärer eller utvecklingsarbeten inte går att fullfölja. Ytterst få, om ens någon, vill komma till Sverige för att göra affärer om man inte vet om det svenska företaget kan leverera "imorgon". En konsekvens som att systemen

UD2015/01023/NIS

måste vara "swedish-free" skulle ge ytterst allvarliga effekter för Sveriges försvarsföretag. Enkelt uttryckt: Industrin och dess miljö måste vara förutsägbar.

En trend är att de flesta upphandlande aktörer så väl internationellt som i Sverige tenderar att genomföra, allt färre, men större upphandlingar. Det är inte ovanligt att dessa är internationellt harmoniserade och det främjar såväl konkurrens som effektivitet vilket ger skalfördelar och kostnadsreduceringar.

Som en konsekvens av detta blir företagens produktutveckling, kundbas, underleverantörer och samarbeten alltmer internationella. Kommitténs slutbetänkande svarar inte upp mot dessa förändringstrender. Kommittén framhåller i sitt yttrande att det är svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget till ny lagstiftning. Syftet med lagstiftningen är att försvåra krigsmaterielexport till icke-demokratiska stater. Kommittén skriver att det inte är "möjligt att på ett meningsfullt sätt göra en kvantitativ analys av denna förväntade minskning." Man skriver också att det kommer att påverka "krigsmaterielindustrin [...] F försvarsmaktens materielförsörjning, Sveriges möjligheter att ingå internationella samarbeten, Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet samt de ekonomiska konsekvenserna för försvarsindustrin liksom för ekonomin i stort".

Avslutningsvis, att bygga handelsrelationer på vaga förutsättningar är inte en framgångsväg. Svensk industri har haft en konkurrensfördel genom att Sverige är ett politiskt stabilt land. En handelspartner och/eller köpare vet att ingångna avtal gäller, pacta sunt servanda. Det vore olyckligt om försvarsindustrin exkluderas från detta.

Sveriges kristna råd

Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll: I avsnittet om möjliga effekter av skärpt exportkontroll borde en överblick av olika typer av effekter ha redovisats. En sådan överblick saknas emellertid. I stället ligger fokus huvudsakligen på exportföretags minskade intäkter och konkurrenskraft, trots att kommittén vid den offentliga presentationen av utredningen meddelade att näringspolitiska skäl ej ska beaktas i tillståndsprövningsprocessen. Kommittén hänvisar till att möjliga positiva effekter tas upp löpande i betänkandet och att uppdraget haft sina begränsningar, men direktivet inkluderar en redovisning i relation till PGU, vilket motiverar en sådan bredare redovisning av möjliga effekter som nu saknas i avsnittet.

Sveriges kristna råd anser att en mer komplett överblick över förslagets konsekvenser bör inkludera analyser av möjlig inverkan på internationella aktörer och kontexter med konkret anknytning till mänskliga rättigheter, fred, mänsklig säkerhet, barn, PGU, hållbar utveckling och de nyligen internationellt antagna globala hållbarhetsmålen. Även om de globala hållbarhetsmålen som antogs i FNs generalförsamling tidigare i höst inte var formulerade eller antagna när direktivet formulerades och kommittén genomförde sitt arbete, så är de antagna idag. Sverige har gjort starka åtaganden om att arbeta för att målen uppfylls, i Sverige såväl som globalt. Sveriges kristna råd föreslår därför att det görs en analys av kommitténs förslag i relation till relevanta mål och delmål i Agenda 2030 i den fortsatta behandlingen av ärendet på regeringskansliet och i riksdagen.

De globala hållbarhetsmålen innefattar också mål och delmål om jämställdhet, vilket, förutom regeringens ambition om en feministisk utrikespolitik hade motiverat särskild uppmärksamhet åt hur regleringen av krigsmaterielexporten får konsekvenser för kvinnor och jämställdhet. Sveriges kristna råd saknar i utredningen som helhet kongruens mellan kommitténs slutbetänkande och

UD2015/01023/NIS

regeringens fastslagna feministiska utrikespolitik. För Sveriges kristna råd är det viktigt att pröva alla beslut mot vilka konsekvenser de får för barn, och vi efterlyser även i detta sammanhang en sådan analys som del av den övergripande konsekvensanalysen.

Säkerhets- och försvarsföretagen

Vidare vill SOFF delge tre övergripande och principiella synpunkter på aspekter som inte belysts i utredning.

För det första är det SOFF:s uppfattning att slutbetänkandet inte i tillbörlig grad tagit fasta på den transformation som den försvarsindustriella verksamheten i Sverige genomgått under de senaste två årtiondena samt framförallt vilka konsekvenser det rimligen bör medföra för utformningen av exportkontrollen. Ett återkommande tema som genomsyrar SOFF:s remissvar är behovet av internationell harmonisering av exportkontrollen. Denna synpunkt utvecklas vidare under punkten 3 i remissvaret.

För det andra konstaterar slutbetänkandet att ”en inhemsk försvarsindustri utgör en viktig del av svensk försvarsförmåga” (s. 507) samt att ”en minskad export därför får säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser”. I ljuset av den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde som redogörs för i försvarspropositionen framstår försvarsförmågan som allt mer central.³ SOFF beklagar därför att slutbetänkandet inte tagit i beaktande några konsekvenser av det ovanstående utan enbart presenterat förslag som kommer att försvåra förutsättningarna för att utveckla den försvarsindustriella verksamheten i Sverige vilket i sin förlängning även kommer att medföra säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser. Den säkerhetspolitiska vindkantringen i närområdet kommer att ställa nya krav på den försvarsindustriella förmågan i Sverige. Det kommer bland annat att medföra ökade krav på försörjningstrygghetslösningar vid olika konfliktnivåer, förmågan att integrera ny teknologi i befintliga plattformar och system samt ett intensifierat militärtekniskt samarbete med strategiska samarbetsländer och då främst USA. Ytterst syftar en rad av dessa åtgärder till att stärka försvarets förmåga att hantera kvalificerade motståndare. En stark militärteknisk förmåga bl.a. i form av kompetenta och konkurrenskraftiga försvarsföretag i Sverige utgör därför en central komponent av svensk försvarsförmåga. Denna faktor har blivit än mer relevant som en konsekvens av den säkerhetspolitiska utvecklingen under de senaste två åren vilket dock tyvärr inte belysts av utredningen.

För det tredje, och relaterat, har inte betänkandena belyst hur exportkontrollprocessen kan förenklas och effektiviseras. Precis som utredningen konstaterar går flertalet av de förslag som presenteras bortom huvuduppgiften från riksdagens tillkännagivande till regeringen 2011 att skärpa exportkontrollen till icke-demokratiska stater (s. 29).⁴ Det är förvisso en naturlig konsekvens av att det tidigare ramverket från 1992/93 vidareutvecklats genom tillämpningar av bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt (1998), sexnationsavtalet (1998) och FN:s Vapenhandelsfördrag (2014). Men SOFF har inte i slutbetänkandet kunnat identifiera förslag som kan minska den administrativa bördan för berörda myndigheter och företag alternativt som kan effektivisera utförandet av exportkontrollen. Tvärtom är det SOFF:s bedömning att en rad av de förslag som presenteras i utredningen (demokratikriterium, avvecklandet av förhandsbesked, förändrade beslutsprocesser för följdleveranser samt eventuellt fler regeringsbeslut i enskilda ärenden) avsevärt kommer att öka den administrativa bördan och förlänga beredningsprocesserna. Detta utgör ett betydande problem för försvarsföretagens internationella konkurrenskraft.

UD2015/01023/NIS

Ett av skälen till att Sverige har en mycket konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga – även i ljuset av att Sverige har ett av världens striktaste exportkontrollsystem – är att det svenska exportkontrollsystemet varit effektivt. Försvarsföretagen kan genom ISP:s handläggning oftast inom loppet av några veckor få avdomningar på bl.a. förhandsbesked och utförseltillstånd. En rad av de förslag som delges i slutbetänkandet pekar på att berednings- och beslutprocesser nu kommer att förlängas vilket inger oro för SOFF:s medlemsföretag. I slutet av remissvaret (bilaga 1) bifogar SOFF därför förslag på konkreta åtgärder som kan effektivisera exportkontrollen utan att göra avkall på utredningens övergripande syften.

Givet det antal tvetydigheter som föreligger beträffande tillämpningen av slutbetänkandets omfattande förslag är det svårt att utarbeta en kvantitativ beskrivning av dess konsekvenser. Men en mycket preliminär analys av SOFF pekar på att de förslag som presenterats kommer att medföra betydande negativa följder för försvarsföretagen genom minskat marknadstillträde till tillväxtregioner, försämrade möjligheter till internationellt samarbete, försvagad teknisk kompetens samt eventuellt avvecklingar av vissa produktsegment. Detta bedöms medföra, allting annat lika, att företagens omsättning på försvarsmarknaden initialt minskar med minst 10 procent.² Vidare kan det medföra kapitalflykt från utlandsägda försvarsföretag i Sverige samt att svenskägda företag flyttar produktions- men även forsknings- och utvecklingsverksamhet till utlandet. Konsekvenserna är naturligtvis än mer allvarliga på längre sikt. Försvarsföretag som är verksamma i Sverige kommer att förlora mark i teknikutvecklingen gentemot internationella konkurrenter, då branschen är mycket exportberoende för att uppnå kostnadsdelning för utvecklingskostnader. SOFF bedömer dock att de allvarligaste konsekvenserna för Sverige främst ligger på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Genom försvagningen av den militärtekniska förmågan kommer Sverige att ges sämre tillgång till kvalificerad utländsk försvarsteknologi från strategiska samarbetsländer då detta många gånger bygger på olika former av utbyte av teknologi. Kostnaden för vidmakthållande och produktutveckling av många av de plattformar och system som Försvarsmakten använder kommer att öka och Sveriges förutsättningar för att ingå i internationella materielsamarbeten försvagas. Precis som slutbetänkandet konstaterar finns det en risk att Försvarsmakten inte erhåller de militära system som ligger på den teknologiska framkanten och därmed inte har förmågan att möta en kvalificerad motståndare (s.424). SOFF förordar därför att utredningens säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser blir föremål för en betydligt mer omfattande analys.

SOFF vill dock understryka att denna initiala konsekvensbeskrivning bygger på slutbetänkandes förslag tillämpat på rådande marknadsförhållanden. Det är följaktligen inte en trendframskrivning. Exportframgångar på den internationella försvarsmarknaden är naturligtvis även avhängiga en rad faktorer vid sidan av exportkontrollen.

I syfte att dämpa de negativa följderna för den försvarsindustriella verksamheten i Sverige och dess förmåga att leverera plattformar och system till Försvarsmakten bör en rad effektiviseringar av exportkontrollen genomföras. Förslag på detta redovisas i bilaga 1

UD2015/01023/NIS

SSAB

Konsekvenser för SSAB av skärpt exportkontroll

Export

Armox är världsledande inom segmentet skyddsplåt och det mest efterfrågade stålet hos kunder med höga krav på skydd och kvalitet. Cirka 90% av den krigsmaterielklassade skyddsplåten går idag på export, dock till länder som vi uppfattar även fortsättningsvis skulle vara godkända mottagarländer om ett demokratikriterium införs.

Vi ser att det blir vanligare att tillverkare i mottagarländer säljer fordon till länder som kan betraktas som icke-demokratier och där en del av eller hela tillverkningen av fordonen sker i det köpande landet.

Om ett demokratikriterium införs så kommer SSAB inte att ha möjlighet att sälja och exportera skyddsplåt till de projekt där tillverkningen sker i ett icke-demokratiskt land.

Det är då högst troligt att många kunder med tillverkning i godkända mottagarländer kommer välja bort SSAB som leverantör om de eventuellt har planer på ett samarbete med ett land som betraktas som en icke-demokrati. Processen att godkänna skyddsplåt till fordon är både dyr och tidskrävande vill inte tvingas göra om motsvarande processen för det fall att tillverkning ska ske i ett nytt land. Istället kommer köparen utan man kommer att välja en leverantör som kan leverera till dessa tänkbara länder.

Då många projekt spänner över flera år så innebär ett missat projekt att vår export drabbas under lång tid samt att det även blir svårt att få komma in som leverantör i nästa projekt. Sammantaget leder detta till en kraftigt försämrade konkurrenssituation för SSAB

Svenska marknaden

Även försäljningen på den svenska marknaden kan antas minska om exportmöjligheterna för våra svenska kunder kommer minska till följd av skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier.

Produktutveckling

De höga krav som ställs på skyddsplåt har drivit vår utveckling inom metallurgi, valsning och härdning framåt vilket även har gynnat våra övriga varumärken Hardox, Weldox/Strenx och Toolox. Dessa hade inte varit på den nivå de är idag om det inte vore för Armox (vars produkter idag delvis klassas som krigsmateriel).

En framtid med minskad försäljning och utveckling av Armox kommer sannolikt även ha negativa effekter för vår övriga produktutveckling.

Framtida investeringar

SSAB är ett globalt företag med produktion i Sverige, Finland och USA. I dag sker all tillverkning av Armox i Oxelösund, Sverige. Om det sker förändringar av exportkontrollen som minskar möjligheterna till export av krigsmateriel från Sverige så är det möjligt att framtida investeringar kommer ske i andra länder istället för att kunna öka produktionen av skyddsplåt där.

En konsekvens av detta blir minskad produktion av skyddsplåt i Sverige och minskade positiva effekter på vårt övriga produktprogram som utvecklingen av Armox ger.

UD2015/01023/NIS

På sikt finns möjligheten att den spetskompetens som krävs för att tillverka skyddsplåt helt försvinner från Sverige vilket skulle få stora konsekvenser för hela stålindustrin.

Vinnova

VINNOVA har inga synpunkter på de förslag om förändringar av villkoren för krigsmaterielexport som framförs i utredningen då dessa ligger utanför myndighetens verksamhetsområde.

Men då VINNOVA arbetar med att stärka förmågan till innovation i Sverige kan vi konstatera att företagen inom säkerhetsbranschen utgör centrala aktörer för att skapa innovation och avancerade arbetstillfällen i Sverige. Detta gör man dels i den egna verksamheten, dels som delar av komplexa nätverk av samarbeten med företag inom andra branscher. Följden blir, vilket utredarna själva indikerar i sin konsekvensbeskrivning, att beslut om att begränsa svensk krigsmaterielexport inte bara får konsekvenser för de direkta producenterna av strategiska produkter, utan att det även påverkar de företag som samarbetar med de företag som utredningen specifikt behandlar. Om detta perspektiv bedöms som relevant då Regeringen i framtiden gör helhetsbedömningar inför beslut om export av krigsmateriel bör man ta hänsyn till dessa bredare effekter för svensk innovations- och tillväxtförmåga.

Örnsköldsviks kommun

Ett strängare och förändrat regelverk som ger konsekvenser för en av regionens viktigaste företag ger i sin tur omfattande negativa konsekvenser för vårt samhälle och dess fortsatta utveckling och tillväxt.

BAE Systems Hägglunds är en central och betydande del av Örnsköldsviks utveckling. Det gäller dåtid, nutid samt inte minst kommunens möjligheter till fortsatt utveckling. Förutom företagets omfattande ekonomiska betydelse har bolaget ett stort samhällsengagemang och är en drivande och aktiv part i att utveckla regionen i allmänhet och Örnsköldsvik i synnerhet. Betydelsen av detta är svårt att ange i monetära termer liksom bolagets stora betydelse för forskning, innovation och utveckling.

I utredning har Örnsköldsviks kommun visat på att BAE Systems Hägglunds sammantaget har en sysselsättningseffekt på 2 600-3 350 arbetstillfällen, vilket motsvarar ca 10-13 % av den totala syssel-sättningen i kommunen.

Många företag i norra Sverige har stor nytta av BAE. För många av dessa är BAE den viktigaste uppdragsgivaren. De tuffa kraven från militära kunder förs vidare till BAE och underleverantörer vilka på så sätt utvecklas med avseende på kvalitet, produktionsstyrning, leverantörsförmåga och flexibilitet. Om denna kunskap inte fortsättningsvis skulle utmanas och utvecklas ser Örnsköldsviks kommun allvarliga risker med att kompetensen skulle flytta från orten.

Till det kommer att bolaget har stor betydelse för Sveriges export och sysselsättning totalt. Särskilt bör noteras att flera ordrar (t.ex. Holland, Danmark och Norge) även har en betydande eftermarknad som skapar sysselsättning och samhällsvinster under lång tid. En fungerande och offensiv eftermarknad kräver möjligheter till att successivt utveckla och förbättra tekniker, produkter och system. Denna typ av utveckling sker framförallt vid utveckling av nya fordon och modeller.

UD2015/01023/NIS

Östersunds kommun

Synpunkter ur perspektivet regional sysselsättning och samhällsutveckling Som kommunen tidigare redovisat i gemensamt yttrande med Arboga, Karlskoga, Karlskrona och Örnköldsviks kommun kan svenska orter påverkas av förslaget om skärpta exportregler. För Östersunds del omfattas exempelvis företag som SAAB Combitech och underleverantörer inom exempelvis systemutveckling och materiel. Östersunds kommun vill därför ytterligare understryka att regionens sysselsättning kan komma att påverkas av förslaget.

Sammanfattningsvis är Östersunds kommun positiv till kommitténs förslag om en skärpt exportkontroll av krigsmateriel. Kommunen anser att krigsmaterielexport inte ska motverka det globala arbetet med att stärka demokrati och mänskliga fri- och rättigheter.

Östsvenska handelskammaren

Skälet till att Östsvenska Handelskammaren svarar på denna remiss är de negativa effekter en skärpt exportkontroll enligt förslaget kan komma att få på näringslivet i vår region. Östsvenska Handelskammaren styrs av våra drygt 800 medlemsföretag med över 45 000 anställda i totalt 23 kommuner i Östergötlands, Sörmlands och Gotlands län. Den kommun som riskerar att drabbas hårdast av förslaget är Linköpings kommun där den försvarsrelaterade industrin är betydande. En av aktörerna är med sina 5 000 medarbetare den enskilt största privata arbetsgivaren i hela Östergötland och har stor påverkan på hela regionens tillväxt, sysselsättning och tekniska utveckling.

Den försvarsrelaterade industrin i vår region har mycket stor betydelse för:

- Sysselsättningen i vår region.
- Utvecklingen av nya och befintliga högteknologiska företag inom den civila sektorn genom avknoppningar och andra spinoffeffekter från försvarsindustrins forskning och utveckling.
- Forskning och utveckling inom såväl näringslivet som vid Linköpings Universitet genom samarbeten och finansiering av FoU-projekt.
- Regionens attraktionskraft för talanger och därmed framtida kompetensförsörjning.
- Intresset för teknikutbildning bland skolelever och unga.
- Regionens attraktionskraft för investeringar och nya företagsetableringar.

Det är viktigt att det görs en bred samhällsekonomisk analys av förslagets påverkan på Sveriges näringsliv och dess konkurrenskraft. Det saknas både utredning, analys och åtgärdsförslag med hänsyn till förslagets påverkan på sysselsättning och regional tillväxt. Dessa hänsyn måste vägas in då det handlar om Sveriges förmåga till teknisk utveckling, tillväxt i näringslivet, framtida sysselsättning och därmed vår välfärd. En samhällsekonomisk analys behöver belysa hur olika regioner i Sverige riskerar att drabbas, i vårt fall Östergötland med Linköping i spetsen, men med påverkan på hela vår region.

Erfarenheter visar att när arbetstillfällena minskar inom högteknologisk exportindustri påverkas näringslivet med faktor 2,5 i det totala antal arbetstillfällena som försvinner från den lokala arbetsmarknadsregionen. Det skulle vara förödande för vår region och våra företag att vår så viktiga exportindustri hotas.

Svensk säkerhets- och försvarsindustri är mycket FoU-intensiv, med åtskilliga tekniska avknoppningar som kommersialiserats i andra branscher. Svensk

UD2015/01023/NIS

försvarsindustri har ofta etablerade och långsiktiga samarbeten med universitet och högskolor. En minskad export leder till minskad forskning och färre akademiska samarbeten. Svensk industris konkurrenskraft bygger på tillgången till högteknologisk kompetens. Färre högteknologiska arbetstillfällen inom försvarsindustrin påverkar teknikområdets attraktivitet och därmed utbudet av tekniska utbildningar på såväl gymnasienivå som YH- och högskolenivå. I vår region behöver vi öka intresset och antalet unga som läser tekniska utbildningar - absolut inte minska.

Vi på Handelskammaren har lyssnat på våra medlemsföretag och ställer oss bakom deras oro över KEX-utredningens förslag. I normala fall brukar vi inte ha några synpunkter på Sveriges försvarspolitik, men med det tilltagande oroliga säkerhetsläge vi ser i världen ifrågasätter vi också hur förslaget påverkar Sveriges förutsättningar att ha ett eget starkt och oberoende försvar.

Det saknas en samhällsekonomisk utredning, analys och åtgärdsförslag med hänsyn till förslagets påverkan på sysselsättning och regional tillväxt. Dessa hänsyn måste vägas in då de ytterst handlar om vår förmåga till sysselsättning och teknisk utveckling i vårt näringsliv och inom vår utbildnings- och forskningssektor.

Med det förslag som KEX-utredningen lämnat, med en allt mer politiserad tillståndsprocess med minskade möjligheter till långsiktighet och oförändrad materialspecifik hänsyn, är sannolikheten stor att tillverknings-, försäljnings- och exportvolymerna kommer att minska inom flera produktområden. Minskande tillverknings- och exportvolymerna leder till färre anställda inom säkerhets- och försvarsindustrin och dess många civila underleverantörer.

Denna minskning av arbetstillfällen och teknisk kompetens kommer påverka såväl vår region som hela landet negativt.

Det finns en politisk vilja att tillmötesgå kritiker av försvarsmaterielexport, så att den sammanlagda exportvolymerna dra ner. Mot bakgrund av dagens säkerhetspolitiska läge är detta kontraproduktivt mot de satsningar som görs på svensk försvarsförmåga. Växande marknader stängs i huvudsak för svensk exportindustri vilket leder till att möjligheter att vidmakthålla och vidareutveckla försvarets system kan påverkas. Det saknas åtagande om kompensatoriska resurser för försvarsmyndigheterna, vilket med stor sannolikhet leder till färre beställningar och minskade beställningsvolymerna från svenska försvaret då utvecklingskostnader inte kan fördelas på flera kunder.

8. Sanktioner

BAE Systems Hägglunds

Sanktionsväxling, KML 8 kap: När det gäller den föreslagna sanktionsväxlingen anser Hägglunds att det är ett bra initiativ att se till att gällande regelsystem fungerar och efterlevs. Det är ur företagets synvinkel positivt med ett minskat personligt straffansvar och att istället den juridiska personen åläggs en sanktionsavgift vid vissa mindre allvarliga överträdelser. När det gäller utformningen av lagförslaget i denna del finner dock Hägglunds att det finns brister och oklarheter i flera delar.

Hägglunds presenterar här några aspekter som måste beaktas. Inledningsvis vill Hägglunds erinra om den statistik som redovisats i förslaget när det gäller hur regelefterlevnaden ser ut idag, t.ex. har ISP uppgett (s. 81 delbetänkandet) att de anmält 55 överträdelser av lagstiftningen sedan år 1996. Detta motsvarar mindre än tre anmälningar per år.

Av dessa uppgifter kan inte annat sägas än att regelefterlevnaden idag synes vara ganska god, även om det kan vara på det sätt att ISP inte utnyttjat systemet för regelefterlevnad effektivt i alla delar. I vart fall finner Hägglunds att det kan ifrågasättas om det nu finns behov av att införa ett system med flertalet olika varianter för att komma till rätta med regelefterlevnaden.

Huvudsyftet med utredningen- att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater kanske kunde uppnås genom att enbart införa möjligheten till sanktionsavgifter. Som förslaget ser ut idag går det vidare inte att se hur rangordningen ser ut mellan sanktionsavgifter och de andra administrativa sanktionerna eller för den delen, mellan de administrativa sanktionerna.

Sanktionsavgift ska enligt förslaget i huvudsak bli aktuellt om en verksamhetsutövare inte tillhandahåller viss efterfrågad information och avgiften ska utgöras av ett i förväg fastställt belopp där det är regeringen som ska bestämma avgiftsbeloppen för olika beteenden (s. 149 delbetänkandet). Hägglunds vill i denna del först framhålla att det torde kunna uppstå problem om det ska fastställas avgiftsschabloner då de situationer som ska sanktioneras kan vara olikartade i flera avseenden. Vidare finner Hägglunds att det inte klart framgår hur det föreslagna strikta ansvaret (s. 150 delbetänkandet) kan komma att tillämpas. Det förhållandet att företaget i varje läge ska kunna hållas ansvarigt oberoende av culpa hos företaget eller någon arbetstagare kan definitivt ifrågasättas. Det är inte osannolikt att en handling eller underlåtenhet kan vara att hänföra till en tredje man och att ansvaret i detta fall helt ska ligga på företaget synes oskäligt.

Det kan även ifrågasättas att ett strikt ansvar ska tillämpas när det gäller förseelser som grundare sig på underlåtenhet. Möjligheten för ett företag att bevisa att de uppfyllt informationsplikten torde vara begränsade.

När det gäller sanktionsavgifter konstaterar Hägglunds även att utredningen i sitt förslag synes utgå ifrån att en domstol vid överklagan ex officio kommer att inhibera ett beslut avseende sanktionsavgift (s. 153 delbetänkandet). Detta torde bara ske i undantagsfall, om alls. Ska överklagade sanktionsbeslut med automatik inhiberas ska detta framgå av lagtexten.

Avseende de föreslagna administrativa sanktionerna, varning och vitesförelägganden, vill Hägglunds framföra följande.

Av förslaget följer att samtliga förelägganden som ISP skickar till företagen ska förenas med vite (s. 118 delbetänkandet). Hägglunds anser att det kan

UD2015/01023/NIS

ifrågasättas att varje föreläggande ska förenas med vite. Vite ska således gälla för varje form av föreläggande oavsett innehåll och vitet ska även vara obligatorisk, det vill säga ISP kan inte utfärda förelägganden utan att förena dessa med viten. Hägglunds finner att det vore mer naturligt att ett första föreläggande från ISP ska uppfyllas/besvaras inom en viss tid och för det fall att ett andra föreläggande blir aktuellt ska detta förenas med vite. Vid beaktande av Europakonventionen och kraven på förutsebarhet bör det i vart fall av lagtexten framgå vilken form av förelägganden som ISP ska kunna förena med ett vitesföreläggande. Vidare måste uppmärksammas att uppgifter som företag lämnat vid vitesäventyret till ISP inte kan ligga till grund för att utfärda andra sanktioner mot företaget. Detta skulle strida mot artikel 6 i Europakonvention och förbudet mot självinkriminering.

När det gäller den föreslagna åtgärden varning redovisas i utredningen att en upprepad varning bör leda till återkallelse av tillstånd alternativt förbud att använda tillstånd om företaget begär en ny mindre allvarlig överträdelse inom två år (s. 119 delbetänkandet). Det noteras dock att det i lagförslaget anges att tillståndet "kan" återkallas. Hägglunds anser att detta är oproportionerligt.

Av texten följer att varning ska tillämpas vid mindre allvarliga överträdelser. Det följer även av rangordningen avseende de administrativa sanktionerna att varning är mindre ingripande än ett åtgärdsföreläggande (s. 123 delbetänkandet). Det kan då inte vara proportionellt att två mindre överträdelser under en tvåårsperiod ska kunna innebära att företaget förlorar sitt tillstånd och således måste avsluta sin verksamhet. Härvid måste även beaktas att företaget är en juridisk person och mindre överträdelser i detta avseende kan begås av helt olika fysiska personer som kan arbeta på helt olika orter utan någon direkt insyn i den andres arbete. I förslaget till lagtext framgår vidare att tillståndet kan återkallas "omedelbart". I förslaget anges att den som riskerar att få en varning ska beredas tillfälle att yttra sig innan beslut (s. 120 delbetänkandet). Hägglunds anser att ett företag som riskerar att meddelas en varning eller att tillståndet återkallas efter en andra varning alltid ska beredas tillfälle att yttra sig och att detta ska framgå av lagtexten.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts avstyrker Hägglunds att lagförslaget i den del som avser sanktionsbestämmelser (kap 8) antas i befintligt skick. Detta kapitel måste genomarbetas ytterligare innan det kan ligga till grund för lagstiftning.

Lagtextens disposition: När det gäller den föreslagna dispositionen av lagtexten vill Hägglunds framföra att det inte synes logiskt eller i enlighet med den normala dispositionen av lagtext att regleringar avseende överklagande (föreslagit kap 7) ligger före kapitlet som omfattar sanktionsbestämmelserna (föreslagit kap 8).

Ökade kostnader för ISP: Hägglunds anser att kommittén inte i tillräcklig utsträckning utrett och beaktat de ökade kostnader för ISP som lagförslaget kommer att innebära. Kommittén har gjort bedömningen att ISP uppskattningsvis kommer att måsta tillföras 4 - 5 miljoner kronor årligen med anledning av bland annat ökad rapportering, krav på beslutsunderlag och utökad efterkontroll (s. 461). Denna kostnad ska täcka fyra till fem nya årsarbetskrafter som krävs för att genomföra förslaget (2-3 st) och förbättra och utveckla efterkontrollen (1 - 2 st). Dock framgår av delbetänkandet avseende sanktionsväxling att det merarbete som det nya sanktionssystemet medför kommer att motsvara två årsarbetskrafter (s. 177 delbetänkandet). Kostnaden för dessa två årsarbetskrafter synes inte vara med i bedömningen och detta torde då medföra ett behov om ytterligare två miljoner kronor.

UD2015/01023/NIS

Det är tydligt att tanken är att den huvudsakliga delen av den ökade kostanden för ISP ska finansieras av företagen och detta belopp hamnar efter tillägget på två miljoner kronor på 6 - 7,5 miljoner. Detta skulle motsvara en kostnadsökning för företagen motsvarande över 40 %.

Det finns dock anledning att anta att kostnaderna för ISP kan bli ännu högre. Kommittén synes inte i tillräcklig grad ha beaktat den administration som de nya sanktionsformerna kommer att innebära. Bland annat är förslaget att samtliga förelägganden från ISP ska förenas med vite, vilket torde kräva en del resurser för att bevaka. Vidare kommer troligtvis ett ökat användande av sanktioner att innebära fler överklaganden och kostnader för detta.

Mot bakgrund av ovanstående är det inte osannolikt att kostnadsökningarna för företagen kommer att bli betydande. Det är inte rimligt att ISP:s kostnadsökningar i så stor grad ska belasta företagen, särskilt vid beaktande att företagens inkomster överlag kan beräknas minska på grund av förslaget.

Domstolsverket

I delbetänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83) påpekar utredningen att antalet ärenden i förvaltningsdomstol kommer att öka och att extra kostnader, i vart fall på kort sikt, uppkommer för rättsväsendet (s. 178). Någon närmare uppskattning av kostnaderna lämnas dock inte av utredningen.

Domstolsverket bedömer i likhet med utredningen att förslaget kommer att påverka förvaltningsdomstolarnas verksamhet. I den fortsatta beredningen bör därför övervägas om inte Sveriges Domstolar, i vart fall under en övergångsperiod, ska beviljas ett anslag för de extra kostnader som utredningen har prognosticerat.

Exportkontrollföreningen

Utredningen föreslår dels att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift, dels att ytterligare sanktioner - vite och varning - införs samt att sanktionerna används i större utsträckning än idag. Utfallet av denna sanktionsväxling blir att sanktionssystemet när det gäller exportkontrollen av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden skärps.

Exportkontrollföreningen vill påpeka att alla påföljder, oavsett grad, kan komma att få effekter även i internationell kontext. Det bör inte vara givet att varje överträdelse som sker av t.ex. slarv ska föranleda en påföljd. Vilken nivå av överträdelse som ska föranleda påföljd bör alltid vara en fråga om överväganden och vid konstruktionen av nuvarande sanktionssystem på exportkontrollområdet har lagstiftaren valt nuvarande nivå. Exportkontrollföreningen menar i detta sammanhang att utredningen inte i tillräcklig omfattning redovisat de skäl som ligger till grund för en förändrad nivå.

Beträffande användandet av sanktionsavgifter beslutade av myndigheter i stället för av domstol utdömda straffrättsliga sanktioner kan också sägas att det från myndighetssynpunkt självfallet är mera praktiskt och snabbt att själv vara den som utdömer påföljder vid regelbrott. Man bör dock vara medveten om att det straffrättsliga systemets större komplexitet och tidsåtgång har sin grund i rättssäkerhetsöverväganden. Det är inte ur denna synvinkel givet att det praktiska och snabba är att föredra.

Innan utredningens förslag kan läggas till grund för lagstiftning anser Exportkontrollföreningen att det behövs ytterligare utredning och kompletteringar av förslagen.

UD2015/01023/NIS

Försvarexportmyndigheten (FXM)

FXM välkomnar självfallet förslaget om förändringar i sanktionssystemet om det bidrar till en bättre efterlevnad hos berörda aktörer av exportkontrollagstiftningen och att Sverige härvid uppfyller sina internationella förpliktelser och åtaganden på området. FXM anser även att det är eftersträvansvärt att sanktionssystemet utformas på ett sådant sätt att det är effektivt samt avskräcker från regelöverträdelse så att tilltron till och efterlevnaden av exportkontrollagstiftningen skärpas. I synnerhet om detta leder till att man kommer tillrätta med bilden av försvarexport som något i grunden moraliskt tveksamt och problematiskt.

Försvarets radioanstalt

Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontroll-området (SOU 2014:83): FRA har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter med anledning av förslagen i betänkandet.

Sanktionsväxling: FRA är positiv till förslaget om sanktionsväxling. FRA biträder, med stöd av regleringsbrevets mål 4 att upprätthålla kompetensen för de nationella behoven avseende kryptologi, Inspektionen för strategiska produkter (ISP) i kryptorelaterade frågor inom ramen för deras kontroll av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. FRA har därigenom en mycket god insyn i hur väl exportkontrollen fungerar, åtminstone avseende produkter med dubbla användningsområden.

FRA:s uppfattning är att även om majoriteten av exportörer av kryptorelaterade produkter anstränger sig för att följa gällande exportkontrollregelverk, finns det en substantiell minoritet som i större eller mindre grad inte gör det.

FRA har uppmärksammat två fel som är särskilt vanliga vid export av produkter med dubbla användningsområden:

Exportören väljer att exportera produkter utan att ansöka om tillstånd.

Exportören har inte erforderligt underlag tillgängligt för att visa att exporterade produkter uppfyller villkoren för att undantas från exportkontroll.

FRA har också noterat att de aktörer som följer gällande regelverk upplever att de har en konkurrensnackdel gentemot dem som inte gör det.

ISP har med dagens sanktionssystem inga möjligheter att utreda om exportören borde ha ansökt om tillstånd för exporten och, om så vore fallet, om tillstånd borde ha nekats. Det nuvarande sanktionssystemet medför i praktiken att ringa brott inte kan beivras.

FRA delar kommitténs bedömning att en sanktionsväxling kommer att öka incitamenten för exportörerna att förbättra och lägga tillräckliga resurser på sin exportkontroll.

Försvarets materielverk (FMV)

Kommittén föreslår i delbetänkandet dels en sanktionsväxling i form av att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift samt att ytterligare administrativa sanktioner införs, dels ett utökad tillståndskrav.

FMV har inga synpunkter på den föreslagna sanktionsväxlingen.

Förvaltningsrätten i Växjö

Krigsmaterielexportkommittén lämnar i betänkandet Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72) förslag till en ny lag om kontroll av krigsmateriel. Lagförslaget bygger till stor del på de förslag som lämnades i betänkandet Sanktionsväxling - effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83). Förvaltningsrätten har, utöver vad som anges nedan över förslagen i betänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83), inget att erinra mot vad som anförs.

Hur fungerar gällande sanktionssystem? I betänkandet föreslås att några mindre allvarliga brott inte längre ska vara kriminaliserade utan sanktionerade genom administrativa åtgärder (sanktionsväxling). Förvaltningsrätten konstaterar att utredningen vid sin genomgång av hur det gällande sanktionssystemet fungerar inte gjort någon egentlig granskning av förundersökningar, brottanmälningar som inte lett till att förundersökning inletts eller utredningar som inte ens lett till anmälan. Faktorer som sägs leda till relativt få lagföringsbeslut är bl.a. att förseelserna anses ringa och svårigheter att bevisa uppsåt eller oaktsamhet. Dessutom är brottsutredningarna inte enhetligt genomförda. Utredningen anser mot bakgrund av den gjorda genomgången att sanktionsregleringen i lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) inte fungerar tillfredsställande och att det ska göras en sanktionsväxling.

Enligt förvaltningsrättens uppfattning är det tveksamt om det underlag utredningen presenterar verkligen gör det klart att sanktionsregleringen – i dagens form – inte fungerar och att skälen för sanktionsväxling är så starka som anförs. Utan en systematisk genomgång av förundersökningar och anmälningar är det svårt att generellt säga varför det är få lagföringsbeslut. Det kan dessutom antas att utformningen av den tillsynsverksamhet som myndigheterna på området bedriver har betydelse för om det kommer fram några anmälningvärda förhållanden. Tillsynsverksamheten har utredningen inte belyst närmare. Andra tänkbara åtgärder i anslutning här till, såsom utökade och utvecklade tillsynsmöjligheter och bestämmelser om skyldighet att anmäla brott har inte övervägts. Den föreslagna utformningen av bestämmelser om uttag av sanktionsavgifter (se nedan) synes leda till mindre möjligheter att genom tvångsåtgärder utreda misstänkta förfaranden. Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att skälen för att införa nya administrativa sanktioner framstår som svagt underbyggda.

Varning. Det bör klargöras, helst i lagen, vad som avses med mindre allvarlig förseelse. Enligt det föreslagna 16 § fjärde stycket krigsmaterielagen kan varning komma ifråga om åsidosättandet är av mindre allvarlig art. Om en ny mindre allvarlig överträdelse sker kan tillståndet etc. omedelbart återkallas m.m. Förslaget har förts in i förslaget till 8 kap. 17 § fjärde stycket lag om kontroll av krigsmateriel.

Vad som menas med åsidosättande av mindre allvarlig art framgår inte, inte heller om därmed avses samma som ”mindre allvarlig överträdelse” i avsnitt 8.3.2. Förhållandet mellan 16 § fjärde stycket sista meningen och möjligheten att återkalla tillstånd etc. i första stycket bör förtydligas. Förvaltningsrätten har motsvarande synpunkter på förslaget till 11 § tredje stycket DPA-lagen.

Hur ska avgiften påföras och betalning ske? I de fall straffrättsligt förfarande ersätts med påförande av sanktionsavgift föreslås att den som anspråket riktas emot ska ges tillfälle att yttra sig. Några andra förfaranderegler föreslås inte. Förslaget har förts in i förslaget till 8 kap. 9 § lag om kontroll av krigsmateriel.

UD2015/01023/NIS

Enligt 20 § krigsmateriellagen ska den som har tillstånd enligt 3 eller 4 §§ eller den som är certifierad enligt 10 a § på begäran lämna upplysningar och handlingar samt lämna tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. Bestämmelser om dokumentationsskyldighet, underrättelseskyldighet, uppgiftsskyldighet m.m. finns i de följande paragraferna. Liknande bestämmelser finns i 14-17 §§ PDA-lagen. Några andra möjligheter att använda tvångsmedel finns inte.

I och med att lagarna för närvarande innehåller straffbestämmelser med sex månader eller mer i straffskalan finns möjlighet att i en brottsutredning om misstänkta händelser använda tvångsmedel såsom hämtning till förhör (23 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, RB) och husrannsakan (28 kap. 1 § RB). Andra tvångsmedel kan mer generellt användas i brottsutredningar. Till exempel kan föremål av betydelse för utredning om brott tas i beslag enligt 27 kap. 1 § RB. I och med att någon genomgång av förundersökningar inte gjorts i det aktuella utredningsarbetet är det svårt att göra en bedömning av behovet av eventuella tvångsmedel för att över huvud taget utreda om sanktionsavgift kan komma ifråga. Kommittén har till exempel i avsnitt 9.5.3 beskrivit omständigheter som gör att en presumtion ska anses föreligga, att t.ex. en exportör ska anses ha kännedom om vissa förhållanden. Förvaltningsrätten antar att en utredning även om sådana omständigheter och förhållanden kan komma att innebära betydande bevisvärigheter. Det kan alltså inte uteslutas att tvångsmedel eller andra tvångsåtgärder kan behövas vid utredningar som nu avses. Frågan bör övervägas ytterligare om förslagen leder till fortsatt lagstiftningsarbete.

Rättssäkerhetsaspekter: Jämkning av sanktionsavgift ska kunna göras om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars skulle framstå som oskäligt att ta ut avgiften. Några närmare riktlinjer för prövningen har inte getts. Det är önskvärt att detta görs om förslagen leder till fortsatt lagstiftningsarbete.

Övriga lagförslag: 23 a § första stycket 7 krigsmateriellagen bör ha följande lydelse: ”ta ut sanktionsavgift enligt 28 a §”. Förslaget har förts in i förslaget till 7 kap. första stycket 4 § lag om kontroll av krigsmateriel.

IKEM

Med avseende på de förslag som framförs betänkandet om ”Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83)” gör IKEM bedömningen att förslagen inte kommer att medföra oacceptabla konsekvenser. IKEM har därmed inget att invända mot föreliggande förslag i denna del.

Inspektionen för strategiska produkter

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

Betänkandet SOU 2014:83 Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet

Inspektionen för strategiska produkters synpunkter i sammanfattning

Lagen om krigsmateriel

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillstyrker kommitténs förslag när det gäller införandet av sanktionsavgifter för den som underlåter att lämna

UD2015/01023/NIS

underrättelse enligt 12 eller 20 b § lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML) eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c § samma lag.

ISP tillstyrker att underlåtelse att lämna redovisning av marknadsföring enligt 11 § KML bör omfattas av sanktionsavgift men avstyrker att övriga överträdelser som omfattas av straffbestämmelsen enligt 27 § första stycket 4 KML bör omfattas av sanktionsavgift.

ISP avstyrker kommitténs förslag när det gäller införandet av sanktionsavgifter för överträdelser som omfattas av straffbestämmelsen enligt 27 § första stycket 6 KML.

ISP tillstyrker att myndigheten bör få i uppgift att besluta om sanktionsavgift enligt KML.

ISP avstyrker att myndigheten ska kunna besluta om förelägganden enligt KML. För det fall regeringen trots ISP:s avstyrkande ändå skulle föreslå en rätt för myndigheten att kunna förelägga avstyrker myndigheten kommitténs förslag att dessa alltid ska förenas med vite, utan i stället bör myndigheten i så fall få en möjlighet att förena ett föreläggande med vite. ISP avstyrker vidare att ett system med varning införs i KML.

ISP tillstyrker kommitténs förslag i KML när det gäller införande av tillståndskrav för statliga myndigheter och för den som tillhandahåller krigsmateriel till statlig myndighet samt att ISP ska ha tillsyn över dessa.

ISP är av uppfattningen att tillståndskrav bör införas i KML för tillhandahållande av tekniskt bistånd i Sverige och föreslår att frågan blir föremål för ytterligare utredning.

ISP föreslår att undantaget för statliga myndigheter att utan tillståndskrav enligt 10 § KML få bedriva militärt inriktad utbildning bör tas bort.

Lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

ISP tillstyrker kommitténs förslag när det gäller införandet av sanktionsavgift för den som bryter mot straffbestämmelsen enligt 22 § första stycket 7 lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) genom att åsidosätta sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i rådets förordning (EG) nr 428/2009.

ISP avstyrker kommitténs förslag när det gäller införandet av sanktionsavgifter genom överträdelser av straffbestämmelserna enligt 22 § första stycket 2–6 PDA-lagen.

ISP tillstyrker att myndigheten bör få i uppgift att besluta om sanktionsavgift.

ISP ifrågasätter om det verkligen finns ett behov av att införa ett system för sanktionsavgifter i PDA-lagen för det fall sanktionsavgift endast kommer att omfatta sanktionsavgift för den som åsidosätter sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i rådets förordning (EG) nr 428/2009.

ISP avstyrker att myndigheten ska kunna besluta om förelägganden enligt PDA-lagen. För det fall regeringen trots ISP:s avstyrkande ändå skulle föreslå en rätt för myndigheten att kunna förelägga avstyrker myndigheten kommitténs förslag att dessa alltid ska förenas med vite, utan i stället bör myndigheten i så fall få en möjlighet att förena ett föreläggande med vite. ISP avstyrker vidare att ett system med varning införs i PDA-lagen.

ISP tillstyrker att det i PDA-lagen införs en möjlighet att förena ett tillstånd med villkor.

UD2015/01023/NIS

Sanktionsavgiftens storlek

ISP föreslår att myndigheten får en möjlighet att fastställa sanktionsavgiftens storlek till ett lägre belopp än vad kommittén föreslår samt att en möjlighet införs för myndigheten att diversifiera en sanktionsavgifts storlek till ett belopp som avspeglar ett företags storlek.

Möjlighet att jämka avgiften vid överträdelser som är ringa

ISP tillstyrker i och för sig kommitténs förslag att en sanktionsavgift framöver bör kunna fastställas för överträdelser som i dag utgör ringa brott. ISP föreslår emellertid att det bör finnas en möjlighet för myndigheten att helt eller delvis sätta ned sanktionsavgiften för det fall överträdelsen är ringa.

Resursförstärkning

ISP tillstyrker kommitténs förslag att myndigheten tillförs två årsarbetskrafter (avsnitt 14.4.1).

Kap. 8 Sanktionsväxlingens genomförande

Sanktionsväxling

ISP har ingen erinran mot att en sanktionsväxling genomförs men är av uppfattningen att denna inte bör vara lika omfattande som kommittén föreslår, i enlighet med vad som framgår nedan.

Möjlighet att förena ett tillstånd med villkor

ISP tillstyrker att det i PDA-lagen införs en möjlighet att förena ett tillstånd med villkor.

ISP avstyrker att myndigheten ska kunna besluta om förelägganden och varning

Frågan om det finns ett behov av att i KML och PDA-lagen införa ett system med möjlighet för ISP att kunna besluta om förelägganden har inte utretts av kommittén.

Såväl KML som PDA-lagstiftningen ger redan i dag ISP långtgående möjligheter att för den kontroll som behövs ta del av handlingar och upplysningar från den som står under myndighetens tillsyn.

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

Enligt 16 § första stycket PDA-lagen har Inspektionen för strategiska produkter rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av den som för överföring inom Europeiska unionen, för transitering eller för export tar befattning med produkter med dubbla användningsområden eller av den som tillhandahåller förmedlingstjänster när det gäller sådana produkter eller av den som ger tekniskt bistånd. Enligt andra stycket samma paragraf har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till lokaler där den som avses i första stycket bedriver sin verksamhet. Det gäller dock inte utrymme som utgör någons bostad. Enligt tredje stycket den nämnda paragrafen ska polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras. Tillsynsmyndigheten får begära hjälp även av andra statliga myndigheter för sin tillsyn.

När det gäller den som omfattas av sådan deklarationsskyldighet (13 § PDA-lagen) som föranleds av 1993 års konvention om förbud mot utveckling,

UD2015/01023/NIS

produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring (SÖ 1993:28) finns en särskild bestämmelse om skyldighet att lämna upplysningar och handlingar som kan behövas för kontroll av deklarationen (14 § PDA-lagen). Bestämmelsen ger Inspektionen för strategiska produkter rätt till tillträde till de områden, lokaler och anläggningar där sådan verksamhet bedrivs som omfattas av deklareringskyldigheten och myndigheten får där göra undersökningar och ta prover. Detta gäller dock inte utrymme som utgör någons bostad. Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.

I de ärenden som handläggs enligt KML och PDA-lagen begär ISP årligen tusentals kompletteringar av upplysningar och handlingar av varierande slag. En del kompletteringar är av mycket enkel beskaffenhet, t.ex. en begäran om vilken ML-kategori enligt bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel som en viss sorts krigsmateriel tillhör, medan andra kan vara mer omfattande och innebära att myndigheten vill ta del av en handling, t.ex. ett bakomliggande köpekontrakt. Såvitt ISP känner till har den som har fått en begäran om komplettering inte i något enstaka fall sedan myndighetens inrättande 1996 vägrat myndigheten att ta del av handlingen eller vägrat att lämna upplysningar. En förklaring till detta är att den som står under ISP:s tillsyn ofta har ett egenintresse av att lämna handlingar eller upplysningar till myndigheten, eftersom denne t.ex. inte vill att handläggningstiden för en ansökan om tillstånd i onödan drar ut på tiden. För det fall den som omfattas av tillsynsskyldigheten skulle vägra att till ISP lämna de begärda upplysningarna eller handlingarna finns enligt ISP:s bedömning redan i dag tillräckliga möjligheter för myndigheten att ändå få ta del av upplysningarna och handlingarna genom de nämnda bestämmelserna.

Enligt ISP:s bedömning talar detta med styrka för att nuvarande regler om myndighetens rätt att få ta del av handlingar och upplysningar är tillfyllest. Något behov av att därutöver få en möjlighet att förelägga finns inte. ISP avstyrker därför kommitténs förslag i denna del.

För det fall regeringen trots ISP:s avstyrkande ändå skulle föreslå en rätt för myndigheten att kunna förelägga avstyrker myndigheten kommitténs förslag att dessa alltid ska förenas med vite, utan i stället bör ISP i så fall få en möjlighet att förena ett föreläggande med vite. Som nämnts begär ISP varje år tusentals kompletteringar från företag och myndigheter som omfattas av myndighetens tillsyn. Ett förfarande där tusentals årliga förelägganden ska förenas med vite skulle utgöra ett mycket omfattande arbete som skulle kräva en resursförstärkning till ISP med ett flertal handläggare enbart för att hantera dessa vitesförelägganderärenden. Nyttan av en sådan resursförstärkning skulle vara ytterst begränsad med hänsyn till att ISP redan har möjlighet att för kontroll ta del av handlingar och upplysningar från den som står under myndighetens tillsyn. Dessutom skulle all ärendehantering där kompletteringar sker ta betydligt längre tid. Enligt lagen (1985:206) om viten ska t.ex., när vite föreläggs, ett belopp fastställas som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det föreläggande som är förenat med vitet (3 §, det finns också en möjlighet att förelägga ett vite med löpande vite enligt 4 § samma lag). Ett sådant förfarande tar naturligtvis tid och resurser i anspråk för det fall det ska göras i varje föreläggande.

Enligt ISP:s bedömning finns inte någon anledning att införa varning som sanktionsform. Återkallelseinstrumentet används relativt sällan. Enligt ISP:s bedömning skulle myndigheten inte ha någon nytta av och förmodligen aldrig använda sig av instrumentet varning. Något behov av att införa sanktionsformen

UD2015/01023/NIS

varning finns således inte. Av detta skäl avstyrker ISP ett införande av varning som sanktionsform.

Kap. 9 Vilka straffsanktioner bör ersättas av sanktionsavgift?

Utgångspunkt

En utgångspunkt är enligt ISP:s bedömning att de beslut avseende sanktionsavgift som myndigheten ska fatta måste bygga på en enkel bedömning i varje enskilt fall. Bedömningarna bör inte omfatta svåra straffrättsliga frågor eller i övrigt vara av sådan karaktär som lämpligen prövas i domstol, t.ex. insikten om ett visst förhållande hos den uppgiftsskyldige eller svåra bedömningar och bevisfrågor om den uppgifts-skyldiges uppsåt och oaktsamhet eller eventuell rättsvillfarelse.

Lagen om krigsmateriel

När det gäller 27 § första stycket 4 KML är ISP:s bedömning att huvuddelen av dessa situationer har ett så pass högt skyddsintresse att sanktionen bör vara straffrättslig, t.ex. om någon bryter mot ett villkor som har meddelats med stöd av 13 § KML (svensk kontroll över krigsmaterieföretagen), bryter mot en kontroll- och ordningsbestämmelse som rör referensvapen eller bryter mot ett villkor att krigsmateriel som har förts ut för en demonstration till ett annat land ska återinföras till Sverige. Dessutom kan i dessa fall ganska svåra bedömningar och bevisfrågor vara för handen, vilket gör att sanktionsavgift i dessa fall enligt ISP:s bedömning är mindre lämplig som sanktion. ISP avstyrker av dessa skäl i huvudsak att sanktionsavgift införs när det gäller 27 § första stycket 4 KML. I ett avseende tillstyrker dock ISP att ett förfarande som torde omfattas av den nämnda straffbestämmelsen bryts ut och i stället omfattas av sanktionsavgift. Det rör sig om underlåtelse att till ISP inkomma med en redovisning av marknadsföring enligt 11 § KML. Den bestämmelsen är likartad med 12 § KML (skyldighet att underrätta om anbud eller avtal) på så sätt att regeringen i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel har meddelat föreskrifter om när redovisningen respektive underrättelsen ska ges in till ISP och att myndigheten i det enskilda fallet får besluta om undantag från skyldigheten.

När det gäller 27 § första stycket 6 KML skulle också ganska svåra bedömningar och bevisfrågor kunna vara för handen i det enskilda fallet, vilket gör att sanktionsavgift i detta fall enligt ISP:s bedömning är mindre lämplig som sanktion. ISP avstyrker därför att sanktionsavgift införs när det gäller 27 § första stycket 6 KML.

ISP tillstyrker kommitténs förslag när det gäller införandet av sanktionsavgifter för den som underlåter att lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b § KML eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c § samma lag. ISP föreslår som nämnts att även underlåtelse att till ISP inkomma med redovisning enligt 11 § KML bör omfattas av sanktionsavgift.

Lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Överträdelse enligt 22 § första stycket 3–6 PDA-lagen bygger på insikten om ett visst förhållande hos den uppgiftsskyldige och innefattar enligt ISP:s uppfattning svåra bedömningar och bevisfrågor om den uppgiftsskyldiges uppsåt eller oaktsamhet och eventuell rättsvillfarelse. Det är olämpligt att dessa överträdelse blir föremål för sanktionsavgift. Av detta skäl avstyrker ISP att sanktionsavgift införs för de angivna bestämmelserna.

27 § första stycket 4 KML har i PDA-lagen sin motsvarighet i 22 § första stycket 2. Skyddsintresset när det gäller 22 § första stycket 2 PDA-lagen torde

UD2015/01023/NIS

enligt ISP:s bedömning vara lika högt som avseende 27 § första stycket 4 KML. Dessutom kan i dessa fall ganska svåra bedömningar och bevisfrågor vara för handen, vilket gör att sanktionsavgift i dessa fall enligt ISP:s bedömning är mindre lämplig som sanktion. Sanktionen enligt 22 § första stycket 2 PDA-lagen bör därför även fortsättningsvis vara straffrättslig. ISP avstyrker därför att sanktionsavgift införs när det gäller 22 § första stycket 2 PDA-lagen.

ISP tillstyrker kommitténs förslag när det gäller införandet av sanktionsavgift för den som bryter mot straffbestämmelsen enligt 22 § första stycket 7 lagen PDA-lagen genom att åsidosätta sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Myndigheten ifrågasätter emellertid om det verkligen finns ett behov av att införa ett system för sanktionsavgifter i PDA-lagen för det fall sanktionsavgift endast kommer att omfatta den nämnda överträdelsen.

Straffprocessuella tvångsmedel m.m. blir framöver inte möjliga att använda vid överträdelser som föranleder sanktionsavgift

En följd av kommitténs förslag att sanktionsavgifter i vissa fall ska ersätta nuvarande straffbestämmelser är att straffprocessuella tvångsmedel framöver inte blir möjliga att använda i dessa fall (i nu aktuellt fall när det gäller 25–28 kap. rättegångsbalken). Som kommittén delvis har kommenterat (s. 151 i betänkandet avseende företagsbot) blir inte heller bestämmelserna om förverkande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott framöver möjliga att använda (36 kap. brottsbalken, 29 § KML och 23 § PDA-lagen).

Som nämnts har ISP redan i dag omfattande möjligheter att för kontrollen få ta del av upplysningar och handlingar från den som står under myndighetens tillsyn. Med hänsyn bl.a. till detta utgör enligt ISP:s bedömning en framtida frånvaro av straffprocessuella tvångsmedel eller förverkande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott i de av myndigheten tillstyrkta fallen inte ett tillräckligt skäl för att avstå från att införa sanktionsavgifter.

10 kap. Närmare om utformningen av ett sanktionsavgiftssystem

Avsnitt 10.2 Sanktionsavgiftens storlek

Möjlighet att fastställa ett lägre belopp samt diversifiering av belopp beroende på ett företags storlek

Såväl krigsmateriellagstiftningen som PDA-lagstiftningen innefattar kontroll av mycket små, små, medelstora, stora och mycket stora företag. Ett antal företag är mycket små (t.ex. enmansföretag) med en omsättning om kanske tusen eller några tusen kr varje år medan ett antal företag är mycket stora med en omsättning om tiotals miljarder kr varje år.

Med hänsyn till denna diversifierade omfattning av storlek på de företag som omfattas av ISP:s tillsyn, och för att undvika en risk att vissa små företag går i konkurs enbart av det skälet att myndigheten har fastställt en sanktionsavgift mot företaget i fråga, anser ISP att regeringen bör överväga om kommitténs förslag bör ändras i två avseenden. För det första anser ISP att det lägsta beloppet som sanktionsavgiften kan fastställas till bör vara lägre än 10 000 kr, förslagsvis 3 000 kr. För det andra bör beloppet kunna diversifieras beroende på vem som har begått överträdelsen på så sätt att beloppet avspeglar ett företags storlek. Den utredning som ISP skulle behöva göra innan en differentiering sker skulle visserligen ta litet mer tid i anspråk, någon eller några dagar, men enligt ISP:s bedömning skulle den

UD2015/01023/NIS

inte ta så pass lång tid att den på något avgörande sätt skulle påverka snabbheten i fastställandet av en sanktionsavgift.

Avsnitt 10.5.1 Vem ska påföra avgiften

ISP tillstyrker att myndigheten bör få i uppgift att besluta om sanktionsavgift.

Avsnitt 10.5.4 Rättssäkerhetsaspekter

Kommittén föreslår att en sanktionsavgift får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften. Någon möjlighet att helt eller delvis sätta ned en sanktionsavgift om överträdelsen är ringa föreslår emellertid inte kommittén (s. 154).

ISP tillstyrker i och för sig kommitténs förslag att en sanktionsavgift framöver bör kunna fastställas för överträdelser som i dag utgör ringa brott. ISP anser emellertid att det bör finnas en möjlighet för myndigheten att helt eller delvis sätta ned sanktionsavgiften för det fall överträdelsen är ringa. Som systemet är utformat i dag omfattas ringa brott inte ens av det straffrättsliga området för de brott där sanktionsväxling föreslås. Att då låta samtliga fall som omfattas av ringa brott leda till en automatisk sanktionsavgift utan någon möjlighet för myndigheten att helt eller delvis sätta ned denna är enligt ISP:s bedömning alltför kategoriskt. En möjlighet att helt eller delvis kunna sätta ned sanktionsavgiften för det fall överträdelsen är ringa påverkar enligt ISP:s bedömning inte heller beivrandet av överträdelserna, vilket är det skäl som kommittén anför för att avstyrka en möjlighet att jämka avgiften om överträdelsen är ringa (s. 154).

Kap. 14 Konsekvensbeskrivning

Avsnitt 14.4.1 Kontrollmyndigheterna

ISP tillstyrker att myndigheten tillförs resurser motsvarande två årsarbetskrafter.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten har inga invändningar mot förslagen i sak. Kammarrätten har dock några synpunkter på lagtexten.

Paragrafhänvisningarna i punkt a-d ges i följande ordning:

- lag (1992:1300) om krigsmateriel,
- lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd (nedan PDA-lagen) och
- lag (2016:000) om krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

a) 28 d § andra stycket, 22 e § tredje stycket och 8 kap 9 § andra stycket

Enligt förslagen ska den som riskerar att få ett anspråk riktat mot sig ges tillfälle att yttra sig innan myndigheten beslutar om avgift.

I 16 och 17 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om parts rätt att ta del av uppgifter i ett ärende och att få yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs. Det framgår inte av betänkandet varför bestämmelserna i förvaltningslagen inte är tillräckliga. Om avsikten är att tillsynsmyndigheten ska ha en mer långtgående kommunikationsskyldighet än vad som följer av förvaltningslagen bör det framgå. Är det inte avsikten bör det enligt kammarrättens mening övervägas om inte bestämmelsen kan utgå.

I sammanhanget kan nämnas att Skatteverket har en mer långtgående kommunikationsskyldighet än vad som följer av förvaltningslagen. Den som är part i ett skatteärende har nämligen inte bara rätt att yttra sig över uppgifter som

UD2015/01023/NIS

tillförts av annan utan även rätt att yttra sig över Skatteverkets rättsliga argumentering (40 kap. 2 § skatteförarandelagen).

b) 28 f §, 22 g § och 8 kap 11 §

Enligt förslagen förfaller beslutad sanktionsavgift till betalning trettio dagar efter att beslutet har delgivits och får därefter verkställas även om det överklagas. På s. 153 i SOU 2014:83 anges det att om beslutet överklagas till domstol bör domstolen inhibera verkställighetsförfarandet till dess att den rättsliga prövningen avslutats.

Förslaget skulle kunna innebära att beslutet inte är verkställbart när det överklagas men att det blir det under handläggningen i domstol. Det väcker bl.a. frågan om en domstol kan pröva ett inhibitionsyrkande innan det överklagade beslutet har blivit verkställbart. Om så inte är fallet måste domstolen i mål där inhibition yrkas bevaka när ett överklagat beslut blir verkställbart.

Ett annat problem är att den som ärendet gäller kan missa att yrka inhibition eftersom beslutet inte gäller omedelbart utan blir verkställbart först 30 dagar efter delgivning.

Dessutom är det inte ändamålsenligt att föreskriva att beslut får verkställas även om de överklagas men i motiven anföras att domstolarna ska vara generösa i inhibitionsbedömningarna och regelmässigt besluta om inhibition.

Med hänsyn till det nu sagda anser kammarrätten att det bör övervägas om besluten antingen ska gälla omedelbart eller få verkställas först efter det att besluten fått laga kraft.

c) 28 h §, 22 i § och 8 kap 13 §

Enligt förslagen faller beslutad sanktionsavgift bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar gäller för sanktionsavgifter under förutsättning att det inte finns särskilda bestämmelser om preskription. Huvudregeln i den lagen (3 §) är att fordringar preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då de förföll till betalning. Med andra ord en lika lång preskriptionstid som nu föreslås här.

Kammarrätten anser att det bör övervägas om det inte är bättre slopa den här bestämmelsen och i stället låta sanktionsavgiften omfattas av lagen om preskription av skattefordringar. En fördel med det är att avgiften skulle inordnas i ett enhetligt regelverk med t.ex. bestämmelser om vad som gäller om en säkerhetsåtgärd har inletts före preskriptionstidens utgång, men inte hunnit fullföljas innan dess (10 §).

d) 28 i § första stycket, 22 j § första stycket och 8 kap 14 § första stycket

Enligt förslagen ska sanktionsavgift återbetalas om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Detta måste anses som så självklart att en lagreglering är överflödig.

e) 25 § PDA-lagen

I förslagens 8 § anges det att tillstånd får förenas med villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser. Av 25 § följer att beslut enligt 8 § inte går att överklaga.

Med hänsyn till att villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser i varierande grad kan vara betungande är det en brist att det inte går att få en domstolsprövning av dessa frågor. Beslut enligt 8 § bör därför ingå i uppräkningslistan över beslut som kan överklagas.

UD2015/01023/NIS

Lunds tingsrätt

Med utgångspunkt i de områden som tingsrätten har att beakta yttrar sig domstolen över förslaget till sanktionsväxling.

Tingsrätten konsaterar att straffbestämmelserna även efter föreslagna lagändringar har formen av s.k. blankettstraffbud. Kommittén framhåller att det råder oklarhet huruvida nuvarande blankettstraffbud är förenliga med regeringsformens regler om normgivning. Detta åtgärdas enligt kommittén genom att, beträffande kvarvarande straffbestämmelser, utfyllande föreskrifter får meddelas av regeringen istället för av förvaltningsmyndighet under regeringen. Den närmare omfattningen av och möjligheten att genomskåda innehållet i de straffbara handlingarna förtydligas emellertid såvitt tingsrätten förstår inte nämnvärt genom den föreslagna ändringen. Det framstår därför fortfarande som oklart huruvida det i bestämmelserna angivna kravet på uppsåt eller oaktsamhet omfattar även innehållet i de utfyllande föreskrifterna. Tingsrätten anser inte att kommittén har analyserat den frågan i tillräcklig utsträckning.

Förslaget innebär att straffrättsliga påföljder, vilka förutsätter uppsåt eller oaktsamhet, i stor utsträckning ersätts av uttagande av sanktionsavgift. Avgiftsskyldigheten bygger på principen om strikt ansvar. Det finns enligt tingsrättens mening anledning att noggrannare analysera vad en sådan övergång innebär dels för omfattningen av det straffbelagda området, dels i förhållande till bruket av blankettstraffbud.

Vad därefter gäller de föreslagna bestämmelserna om förbud mot dubbelbestraffning (28 § krigsmateriellagen, 22 a § PDA-lagen samt 8 kap. 5 § lagen om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd) konstaterar tingsrätten att bestämmelserna uttrycker att ansvar enligt aktuella lagar inte ska ådömas om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken eller föranleder att administrativ sanktion enligt respektive lag riktas mot samma person. Av ordalydelsen framgår inte huruvida bestämmelserna även verkar i motsatt riktning, d.v.s. om de förhindrar att en fysisk person som är eller har varit föremål för åtal även påförs en administrativ sanktion för samma gärning.

Vidare utgår kommittén i sitt resonemang i dessa delar från att förbudet mot dubbelbestraffning enligt Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll innebär att en och samma person inte får bli föremål för flera straffrättsliga sanktioner beträffande samma gärning (se avsnitt 8.3.4 och 10.4 i delbetänkandet). Utgångspunkten förefaller felaktig. Nämnade förbud mot dubbelbestraffning innebär att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan blivit lagförd. Förbudet tar således sikte på dubbla lagföringar, inte dubbla sanktioner i sig. Kommitténs ställningstagande att en person på grund av förbudet mot dubbelbestraffning inte ska kunna drabbas av två olika administrativt ”straffande” sanktioner för samma gärning (vilket kommer till uttryck i 28 b § krigsmateriellagen, 22 c § PDA-lagen samt 8 kap. 7 § lagen om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd) kan därför ifrågasättas. Någon närmare analys kring hur olika administrativa sanktioner – exempelvis återkallelse av tillstånd och sanktionsavgift – skulle kunna kombineras i samma förfarande finns inte.

Av förslaget framgår att innan myndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Med utgångspunkten att sanktionsavgift är ett straff anser tingsrätten att det finns anledning att närmare analysera vad internationella åtaganden kräver beträffande rätten till förhandling. Någon sådan rätt finns inte föreslagen i första instans och inte heller

UD2015/01023/NIS

förvaltningsprocesslagen ger garantier för muntlighet. Frågan synes inte ha behandlats närmare i betänkandet.

Utredningen redovisar vidare ett resonemang som ger uttryck för en rangordning av de administrativa sanktionerna (s. 123 i delbetänkandet). Värdet av det resonemanget kan ifrågasättas, dels utifrån att det inte återspeglas i författningsförslaget, dels eftersom den inbördes rangordningen inte är vare sig utvecklad eller självklar.

Vidare noterar tingsrätten att det i de föreslagna bestämmelser som avser uttagande av sanktionsavgift inte någonstans anges av vem denna avgift ska tas ut. Det kan övervägas om detta bör anges i förtydligande syfte.

I 8 kap. 1 § i den föreslagna lagen om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd anges att bestämmelser om olovlig utförsel och försök därtill finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Tingsrätten noterar att föreskrifter om förbud mot utförsel även kan meddelas med stöd av 4 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och att brott mot sådant förbud bestraffas enligt 8 § samma lag. Det kan övervägas om det i 8 kap. 1 § i lagförslaget bör införas en hänvisning även till den lagen.

Slutligen kan i det sammanhanget noteras att bestämmelsen i 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner är överlappande med bestämmelsen i 18 § PDA-lagen. Det bör möjligen övervägas om det är en lämplig ordning.

Mot bakgrund av de synpunkter tingsrätten nu lämnat är det enligt vår uppfattning tveksamt om förslaget vad gäller sanktionsväxling utan vidare bearbetning bör läggas till grund för lagstiftning.

Riksdagens ombudsmän (JO)

Jag har i sak ingen erinran mot att ändringar görs i krigsmaterielagen och PDA-lagen som innebär att vissa straffrättsliga påföljder ersätts av administrativa sanktioner, t.ex. sanktionsavgifter. Som kommittén lyfter fram i betänkandet är en återhållsam användning av straffrättsliga sanktioner i allmänhet eftersträvansvärd. En anledning till en avkriminalisering kan vara att det finns alternativa metoder som är tillräckligt effektiva för att komma till rätta med ett oönskat beteende (jfr med vad som anförs i delbetänkandet, s. 97 ff). De förslag som lämnas i delbetänkandet behöver emellertid ytterligare genomarbetningar då det finns brister och oklarheter i flera avseenden i de förslag som lämnas. Jag ska ge några exempel.

En brist är att det inte av den föreslagna författningstexten framgår vem de nya sanktionerna kan rikta sig mot (se t.ex. 8 kap. 6 § i slutbetänkandets förslag till lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd). Det förs inte något uttryckligt resonemang kring denna fråga i delbetänkandets allmänna motivering och den berörs inte heller i författningsskomentaren.

Förhållandet mellan den föreslagna sanktionsavgiften och de andra administrativa sanktionerna, liksom deras inbördes rangordning, är vidare svårtillgänglig i den föreslagna lagtexten (jfr med vad som anförs på s. 123 i delbetänkandet, där det bl.a. sägs att en varning ska anses mindre ingripande än ett åtgärdsföreläggande, vilket dock inte framgår av lagtexten). Det finns enligt min mening också skäl att utveckla och förtydliga det som anförs i betänkandet om strikt ansvar och presumtionsregler (se s. 144 och s. 150 i delbetänkandet).

Ett annat exempel på oklarheter är det uttalande som görs i betänkandet om att domstolen vid ett överklagande av en sanktionsavgift bör inhibera verkställighetsförfarandet tills den rättsliga prövningen avslutats (se s. 153 i

UD2015/01023/NIS

delbetänkandet). Uttalandet motsvaras emellertid inte av någon bestämmelse i den föreslagna lagtexten.

Det kan alltså överlag ifrågasättas om de föreslagna reglerna är tillräckligt genomarbetade och om de tillgodoser kraven på överskådlighet och förutsebarhet. Jag noterar att författningskommentaren, som hade kunnat klargöra vissa av otydligheterna, i princip endast återger det som redan framgår av lagtexten.

Sammanfattningsvis tycks det i och för sig finnas goda skäl för en s.k. sanktionsväxling, men det krävs ytterligare överväganden och genomarbetning innan förslagen kan leda till lagstiftning.

Saab

2.6 SANKTIONSVÄXLING, Saabs bedömning: Såvitt avser förslaget om sanktionsväxling där vissa straffrättsliga sanktioner byts ut mot administrativa sanktioner som drabbar företag istället för individer föreslår Saab vissa ändringar där hänsyn tas till företag som redan har ett utbyggt efterlevnadssystem för att omhänderta exportkontrollregelverken samt där företagen själva väljer att göra självangivelser.

Skälen till Saabs bedömning: Vissa företag, däribland Saab, väljer idag att frivilligt göra självangivelser genom att redovisa och systematiskt rapportera in regelöverträdelser i anslutning till att sådana upptäcks. Saab ser mycket positivt på denna möjlighet och det får antas vara mycket värdefullt för tillsynsmyndigheten att den blir informerad i syfte att bibehålla en god insyn och kontroll över företagen och materielen. Vissa av de självangivna överträdelserna skulle med stor sannolikhet gå oupptäckta om företagen valde att inte frivilligt lämna information om dessa. Saab förordar att incitamenten får företag att redovisa denna typ av överträdelser förstärks.

Vidare anser Saab att uppgifter som delges myndigheten vid självangivelser ska omfattas av sekretess för att uppmuntra och utgöra incitament att bibehålla transparensen mellan myndighet och industrin. Saab anser även att utredningen inte tillfredsställande visat hur det strikta ansvaret oberoende av vållande ska tillämpas. Detta är särskilt viktigt att utreda då export oftast innebär att företag tappar kontrollen över materiel som exporterats och svensk industri varken kan kontrollera företag eller andra mottagare i andra länder eller hindra att gärningar begås efter leverans. Saab anser därför att det tydligt måste framgå att det strikta ansvaret för överträdelser begränsas till händelser inom företagets kontroll.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Sanktionsväxling: Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) instämmer i förslaget att sanktionsväxling bör införas i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Myndigheten har dock några övriga synpunkter på betänkandet enligt nedan.

En ökad användning av vite: Det är bra att myndigheterna får en utökad möjlighet att förelägga om rättning. Dock förefaller det onödigt att begränsa myndigheternas möjligheter att anpassa tillämpningen av ett föreläggande genom att ett föreläggande ska förknippas med vite. Ett föreläggande bör istället kunna förknippas med ett vite. Det ger myndigheterna tillgång till en mer anpassad möjlighet att använda ett föreläggande som en sorts varning, jfr kommentar till avsnitt 8.3.2 nedan.

Varning: SSM är tveksamt till nyttan av att införa varning som en sanktionsform, särskilt som myndigheten föreslås få utökad rätt att förelägga. Mot bakgrund av att giltig-hetstiden för ett tillstånd är högst tre år och att tiden mellan

UD2015/01023/NIS

det att myndigheten kan tänkas få kännedom om en överträdelse och att en varning kan beslutas blir förhållandevis lång, kan det antas att sanktionsformen ytterst sällan kommer att bli aktuell. Sammantaget gör SSM bedömningen att sanktionsformen varning är tveksam samt resurskrävande för myndigheten att hantera jämfört med dess troliga nytta.

Avgifter: SSM är positivt till att frågan om avgifter för myndighetens tillsyn inom området belyses. Detta ansluter till utredarens resonemang om, för tillsynsmyndigheterna, okända aktörer, samt ökat resursbehov. I anslutning till detta bör övervägas att göra ett tillägg i 12 § lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd så att även SSM medges ta ut avgifter för tillsynen. Myndigheten gör bedömningen att en sådan avgift bör utformas annorlunda än den för Inspektionen för strategiska produkter, bl.a. på grund av skillnader i fråga om exportvärdena hos de tillsynsobjekt som ligger under myndighetens ansvarsområde. SSM har påbörjat ett arbete med att ta fram förslag på hur en avgiftsmodell skulle kunna se ut.

Svea hovrätt

Utgångspunkter för sanktionsväxling (avsnitt 5 i delbetänkandet): Hovrätten har inte något att invända mot att ändringar görs i krigsmateriellagen i som innebär att de angivna straffrättsliga påföljderna ersätts av administrativa sanktioner.

När kommittén har utrett frågan om straffrättsliga sanktioner ska ersättas eller kompletteras med administrativa sanktioner har den beaktat Straffrättsanvändningsutredningens överväganden i frågan (SOU 2013:38). Straffanvändningsutredningen har anfört (s. 541 f.) att en omständighet som det kan finnas anledning att ta hänsyn till vid valet av repressiv metod är i vilken mån det är möjligt att verkställa sanktionen i utlandet. Utredningen konstaterar att möjligheterna att i utlandet verkställa i Sverige utdömda viten samt sanktionsavgifter är mycket begränsade. Utredningen framhåller vidare att det inte kan uteslutas att bristande möjlighet att driva in sanktionsavgifter och viten till och med medför att man i vissa fall avstår från sanktionsväxling och i stället håller fast vid straffet, trots att en sanktionering med avgift skulle vara mer effektiv och ändamålsenlig. Så kan bl.a. vara fallet om den krets som straffbudet riktar sig till i inte ringa omfattning består av personer eller näringsidkare med hemvist utomlands. Enligt hovrättens uppfattning framstår det som sannolikt att åtminstone vissa av de juridiska eller fysiska personer som kommer att kunna påföras administrativa sanktioner enligt den föreslagna lagen – annat än tillfälligtvis – befinner sig utomlands. Det är därför önskvärt att denna aspekt på sanktionsväxlingen belyses i det fortsatta utredningsarbetet.

Vidare finns det enligt hovrättens mening anledning att noggrannare överväga det föreslagna bruket av presumptionsregler och strikt ansvar.

Förbud mot dubbla sanktioner (avsnitt 8.3.4. och 10.4. i delbetänkandet): Eftersom förslaget om sanktionsväxling innebär att olika sanktioner delvis överlappar varandra (se s. 122 i delbetänkandet) är det av vikt att säkerställa att lagen inte innebär att en och samma person blir föremål för flera sanktioner för samma gärning (jfr dock nedan). Hovrätten anser att det är oklart om bestämmelserna om förbud mot dubbelbestraffning i 8 kap. 5 § och 8 kap. 7 § i den föreslagna lagen förhindrar att en fysisk person som är eller har varit föremål för åtal även påförs en administrativ sanktion för samma gärning. Hovrätten ifrågasätter vidare om kommittén har analyserat denna fråga tillräckligt grundligt i ljuset av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europadomstolens rättspraxis på senare år

UD2015/01023/NIS

avseende förbudet mot dubbelbestraffning och dubbel lagföring för en och samma gärning. Frågorna bör följaktligen analyseras ytterligare.

Det förefaller som om den föreslagna lagtexten för en och samma överträdelse i och för sig medger ett val mellan flera sanktioner, t.ex. vid underlåtet uppgiftslämnande. Kommittén har med utgångspunkt i en proportionalitetsprincip (s. 123 i delbetänkandet), som inte kommit till uttryck i lagtext, gjort vissa uttalanden om sanktionernas inbördes rangordning. Varken lagtext eller motiv ger dock någon närmare vägledning för valet av sanktion i det enskilda fallet. Detta måste inte minst från förutsebarhetssynpunkt betraktas som en klar brist. Det framgår inte heller om förbudet mot dubbla sanktioner i 8 kap. 7 § innebär att ålagda sanktionsavgifter eller utfärdade vitesförelägganden vid upprepade överträdelser medför hinder i användningen av de sanktioner som anges i 8 kap. 17 § (återkallelse m.m.). Inte heller dessa sanktioners förhållande till kvarvarande straffbestämmelser är tillräckligt belyst.

Sammanfattning Sammanfattningsvis anser hovrätt att kommitténs förslag om ny lag om kontroll av krigsmateriel och tekniskt bistånd inte är tillräckligt genomarbetat och övervägt för att kunna läggas till grund för lagstiftning och att en fortsatt beredning av förslaget därför är nödvändig.

Förslaget innebär att 1 kap. 2 § i den föreslagna lagen om kontroll av krigsmateriel och tekniskt bistånd innehåller ett flertal begreppsdefinitioner. Definitionen av vad som utgör krigsmateriel samt vad som utgör tekniskt bistånd framgår dock inte av lagtexten utan det delegeras enligt 1 kap. 1 § andra stycket till regeringen att genom föreskrift ange vad som ska omfattas av dessa begrepp. De båda begreppen är dock enligt hovrättens uppfattning mycket centrala i lagstiftningen. Hovrätten anser därför att det i det fortsatta beredningsarbetet bör undersökas om det är möjligt att åtminstone på ett övergripande plan definiera dessa begrepp i lagtexten. Det är dessutom så att begreppen har stor betydelse för bedömningen av vad som är att anse som straffbelagda gärningar enligt den föreslagna lagen (se t.ex. 8 kap. 2 § som bland annat innefattar brott mot 3 kap. 1 § om tillstånd för tillverkning av krigsmateriel). Straffbestämmelserna har getts formen av s.k. blankettstraffbud. Regeringsformen medför vissa begränsningar i användningen av sådana straffbud. Hovrätten ifrågasätter om den föreslagna utformningen av straffbestämmelserna verkligen har beaktat dessa begränsningar. Även den frågan bör övervägas i det fortsatta beredningsarbetet.

Svenskt näringsliv

Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83): Utredningen föreslår dels att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift, dels att ytterligare sanktioner - vite och varning - införs samt att sanktionerna används i större utsträckning än idag. Utfallet av denna sanktionsväxling blir att sanktionssystemet när det gäller exportkontrollen av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden skärps.

Utredningsuppdraget innefattar inte uttryckligen en skärpning av sanktionssystemet och det kan inte heller, som utredningen gör, utan vidare sägas att det är en brist i sanktionssystemet att ringa överträdelser som sker av oaksamhet inte kan beivras. Det är inte givet att varje överträdelse av en regel som sker av slarv ska föranleda en påföljd. Påföljdssystemet i allmänhet är inte utformat på detta sätt. Vilken nivå av överträdelse som ska föranleda påföljd är i stället alltid en fråga om överväganden och vid konstruktionen av nuvarande sanktionssystem på exportkontrollområdet har lagstiftaren valt nuvarande nivå.

UD2015/01023/NIS

Självfallet kan det finnas skäl att göra nya överväganden beträffande vilka överträdelser som ska föranleda påföljd. Om nuvarande nivå skall förändras i skärpande riktning måste enligt Svenskt Näringsliv hållbara skäl för detta redovisas.

Ett sådant skäl skulle kunna vara att överträdelser av den art som inte kan beivras straffrättsligt över tid ökat i antal, med negativa effekter för tillämpningen av regelverket som följd. Utredningen har dock inte redovisat någon sådan ökning utan utredningens återkommande argument är att det förekommer överträdelser som inte leder till påföljd. Återigen behöver detta inte vara fel utan resultatet av överväganden av vilken nivå som är lämplig.

Beträffande användandet av sanktionsavgifter beslutade av myndigheter, i stället för av domstol utdömda straffrättsliga sanktioner, kan också sägas att det från myndighetssynpunkt självfallet är mera praktiskt och snabbt att själv vara den som utdömer påföljder vid regelbrott. En myndighet som utövar tillsyn, utreder överträdelser och beslutar sanktioner agerar som både utredare, åklagare och domare, vilket innebär en uppenbar risk för intressekonflikter, jävsituationer och för att sanktionssystemet inte uppfattas som rättssäkert. Man bör vara medveten om att det straffrättsliga systemets större komplexitet och tidsåtgång har sin grund i just rättssäkerhetsöverväganden. Det är ur denna inte synvinkel givet att det som synes praktiskt och snabbt är att föredra.

Med detta sagt kan Svenskt Näringsliv dock se, att det av praktiska skäl och för att minska förekomsten av blankettstraffbud, kan finnas behov av att vissa mindre allvarliga överträdelser ersätts med administrativa påföljder. De av utredningen föreslagna administrativa sanktionerna sanktionsavgift, vitesföreläggande och varning torde därvid vara ändamålsenliga.

Utredningen har dock allvarliga brister när det gäller att tillgodose de krav som ställs på sanktioner bl.a. i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR). Visserligen redovisar utredningen bland riktlinjer att beakta de krav som EKMR ställer, men gör ingen analys av vad dessa krav kan föranleda beträffande framlagda förslag, med undantag för förbudet mot dubbelbestraffning. Svenskt Näringsliv anser att det bl.a. behövs uttryckliga regler om rätt till muntlig förhandling i domstol och om anstånd med verkställighet tills dess ett överklagat beslut om sanktionsavgift prövats i domstol. Den föreslagna rätten att överklaga ett beslut till förvaltningsdomstol innebär inte en obetingad rätt till muntlig förhandling och det uttalande utredningen gör om att verkställigheten av ett beslut om sanktionsavgift bör inhiberas om beslutet överklagas till domstol är inte tillräckligt. Även i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna finns riktlinjer som kan behöva beaktas.

Innan utredningens förslag kan läggas till grund för lagstiftning behövs således enligt Svenskt Näringsliv ytterligare utredning och kompletteringar av förslagen.

När det sedan gäller tillämpning av de påföljder som utredningen föreslår bör också, med hänvisning till ovanstående om vilken nivå av överträdelse som ska föranleda påföljd, framhållas att det är av avgörande betydelse var tillämpande myndighet lägger denna nivå. De regler som utredningens förslår innefattar bl.a. möjligheter att sätta ned avgiften helt eller delvis. Utredningen anger visserligen att jämkning av avgiften endast på grund av att förseelsen är mindre allvarlig inte bör medges. Det får emellertid förutsättas att varje överträdelse inte ska föranleda påföljd, utan att nivån läggs med hänsyn till syftet med den aktuella regeln och risken för missbruk.

UD2015/01023/NIS

Sveriges advokatsamfund

Advokatsamfundet avstyrker utredningens förslag om sanktionsväxling: I 27 § första stycket 4 föreskrivs straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter ett villkor eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse, som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen.

Som utredningen har konstaterat i delbetänkandet SOU 2014:83, nämns inte sanktionsavgift explicit i regeringsformen. Advokatsamfundet instämmer i bedömningen att sanktionsavgifter normgivningsmässigt ska jämföras med böter. Advokatsamfundet instämmer även i bedömningen att då sanktionsavgifter har stora likheter med brottsföljder, ska normgivningen ske i lag, med en möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter.

Advokatsamfundet instämmer likaså i utredningens bedömning att med beaktande av regeringsformens regler om normgivning, bör det inte komma i fråga att någon förvaltningsmyndighet under regeringen lämnar föreskrifter rörande sanktions-avgiftssystemet.

Eftersom både krigsmateriellagen och den s.k. PDA-lagen [lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd] innehåller blankettstraffbud med fängelse i straffskalan som fylls ut genom föreskrifter meddelade av myndigheter under regeringen – nämligen av Tullverket, av ISP respektive av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) – står det för Advokatsamfundet klart att dessa blankettstraffbud verkar ha utformats på ett otillåtet sätt enligt regeringsformen. För varje blankettstraffbud är det för Advokatsamfundet uppenbart att den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga framgår av myndigheternas föreskrifter i stället för av straffbudet.

Enligt utredningen är ett sätt att åtgärda straffbudet att utmönstra fängelse ur straffskalan. Ett annat sätt är att låta regeringen, i stället för myndigheter under regeringen, utfärda utfyllande föreskrifter till blankettstraffbudet. Ett tredje sätt att åtgärda straffbudet är enligt utredningen att helt ersätta den straffrättsliga sanktionen med en annan, administrativ sanktion. Kommittén har föreslagit att både 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen och 22 § första stycket 2 PDA-lagen ska bli föremål för en sanktionsväxling innebärande att den straffrättsliga sanktionen ersätts av sanktionsavgift. Genom att den straffrättsliga sanktionen utmönstras från dessa bestämmelser har de, enligt utredningen, åtgärdats.

Advokatsamfundet ser med stigande oro på en utveckling där straffrättsliga sanktioner ersätts med sanktionsavgifter som självständigt ska beslutas av förvaltningsmyndigheter. En förvaltningsmyndighet bör enligt Advokatsamfundet inte fatta beslut i sanktions-ärenden som är att jämföras med en brottsanklagelse, eller om det i prövningen ingår ställningstagande till subjektiva rekvisit.

De skäl som har anförts av utredningen för till stöd för en sådan sanktionsväxling synes till yttermera visso inte övertygande. I synnerhet bör de konstitutionella- och rättssäkerhetsaspekter som därmed aktualiseras sättas i ett större sammanhang och utredas vidare.

Advokatsamfundet avstyrker därför att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift, men kan samtidigt tillstyrka att ytterligare administrativa sanktioner – generellt vitesföreläggande och varning – införs i krigsmateriellagen och i PDA-lagen för att komplettera befintliga straffrättsliga sanktioner.

Advokatsamfundet förordar att regeringen, i stället för myndigheter under regeringen, utfärdar utfyllande föreskrifter till blankettstraffbudet.

UD2015/01023/NIS

Tullverket

Tullverket har tagit del av utredningen och är positiv till förslaget om sanktionsväxling men lämnar följande synpunkter, som är av en mer generell karaktär.

Förbud mot dubbelbestraffning: Vad Tullverket kan se finns det överträdelser eller gärningar som skulle kunna medföra att de administrativa sanktionerna i form av återkallelse, förbud och meddelande av varning skulle kunna riktas mot samma juridiska eller fysiska person som sanktioner med bestraffande syfte.

Utredningen har med hänvisning till förbudet mot dubbelbestraffning föreslagit att straffrättsliga sanktioner eller sanktionsavgift inte ska kunna aktualiseras samtidigt som någon av de administrativa sanktionerna.

Med utredningens förslag skulle då beslutsfattaren vara tvungen att välja mellan en bestraffande åtgärd och åtgärder som rör tillståndet. Utan att gå in på aspekten i vilken omfattning detta framledes skulle kunna gälla Tullverket, vill Tullverket ändå framhålla följande.

Förslaget verkar enligt Tullverkets mening delvis bygga på en allt för vid tolkning av vad som utgör ett straffrättsligt förfarande och därmed också vad som kan anses utgöra dubbelbestraffning. Tullverket skulle därför gärna se att de relativt kortfattade skälen till ställningstagandet utvecklas närmare.

Tullverket vill mot bakgrund av det hänvisa till att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) åtminstone i två avgöranden har fört ett utförligt resonemang kring dubbelbestraffning i samband med tillstånd, HFD 2015 ref. 20 (vapentillstånd) och HFD 2011 ref. 44 (serveringstillstånd) som är högst relevant i detta sammanhang och som, enligt Tullverkets mening, kan tjäna som mönster.

För att det ska bli tal om dubbelbestraffning måste det röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständighet. Den nationella klassificeringen är inte ensamt avgörande för bedömningen av vad som utgör ett straffrättsligt förfarande. Bedömningen av vad som utgör ett straffrättsligt förfarande måste göras i jämförelse med allmänna principer om brott och straff.

Europadomstolen har angett tre kriterier för bedömningen av vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande respektive administrativa eller disciplinära sanktioner, de s.k. Engelkriterierna. Dessa kriterier är:

1. den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt
2. överträdelsens art och
3. sanktionens stränghet och natur.

Vid en bedömning av det tredje kriteriet beaktas även syftet med påföljden. Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2015 ref. 20 anfört följande. Även en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande utan att för den skull utgöra en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion. När den enskilde genom sitt handlande har visat sig olämplig att fortsätta inneha visst tillstånd eller att utöva sin frihet i visst avseende kan handlandet ibland vara av sådan karaktär att det också är kriminaliserat. Detta förhållande kan dock inte i sig medföra att även det administrativa förfarandet ska betraktas som straffrättsligt, när det inte har något bestraffande eller avskräckande syfte.

Europadomstolen har gjort bedömningen att återkallelse av ett utskänkningstillstånd eller ett taxitrafiktillstånd inte skulle karaktäriseras som en straffrättslig sanktion, även om återkallelsen kunde betraktas som en kännbar

UD2015/01023/NIS

åtgärd. I dessa fall ansågs återkallelsen i stället följa av att tillståndshavaren inte uppfyllde de lämplighetskrav som enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser utgjorde en förutsättning för tillståndet. Bedömningen påverkades inte av att vissa delar av det agerande som lagts tillståndshavarna till last även hade medfört straffrättsliga påföljder.

I skäl nr 3 till Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden är ett effektivt gemensamt system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden nödvändig för att säkerställa att medlemsstaternas internationella förpliktelser och ansvar, särskilt vad gäller icke-spridning samt Europeiska unionens (EU) internationella förpliktelser och ansvar uppfylls.

I fråga om krigsmateriellagen får tillstånd enligt lagen endast medges om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det.

Som utredningen har anfört syftar exportkontroll av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden till att förhindra att sådana produkter hamnar i orätta händer. Åtgärderna varning, återkallande av tillstånd och förbud har ett säkerhets- och försvarspolitiskt syfte samt avser att säkerställa att Sverige uppfyller internationella förpliktelser och ansvar. Åtgärderna är därmed inte, enligt Tullverkets mening, i första hand avsedda att bestraffa och avskräcka och utgör därmed inte straffrättsliga sanktioner.

Med hänsyn till vad som anförts ovan kan det därför, enligt Tullverket, starkt ifrågasättas om nämnda administrativa sanktioner utgör hinder mot att samma gärning även kan ligga till grund för bestraffande sanktioner. En sådan ordning skulle även i vissa sammanhang snarast te sig stötande. Tullverket anser således att det finns skäl att se över regleringen, eller att i vart fall utveckla skälen för författningsförslaget ytterligare.

Språkligt: I 8 kap. 6 § andra stycket 2 och 3 förslaget till lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd används uttrycken ”brott mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse” respektive ”brott mot ett skriftligt åtagande” som grunder för att besluta om en sanktionsavgift.

Även om sanktionsavgifter i vissa fall anses ha ett bestraffande syfte, finns det skillnader i förutsättningar och förfaranden mellan straffrättsliga påföljder och administrativa påföljder som motiverar att tydligt hålla isär respektive regler.

För att öka tydligheten bör ordet brott, som vanligen associeras med straffrättsliga påföljder, undvikas när sanktionen utgörs av en administrativ avgift. Det gäller särskilt som lagstiftningen innehåller både straffrättsliga och administrativa sanktioner, även om respektive sanktioner är uppdelade under olika rubriker i själva lagen. I annan lagstiftning används i stället uttryck som exempelvis överträdelse av, åsidosättande av eller bryter mot.

Tullverket har i övrigt inte några synpunkter på förslaget.

Åklagarmyndigheten

Vad gäller delbetänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83) så tillstyrks förslagen om sanktionsväxling, varigenom straffsanktionerna för vissa överträdelser av regelverken ersätts med administrativa sanktioner. Förslagen i övrigt föranleder inga synpunkter utifrån de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka.

UD2015/01023/NIS

Bilagor

A. Remissinstanser som har inkommit med svar:

1. Amnesty International Sweden
2. Arboga kommun
3. BAE Systems Hägglunds AB
4. Brottsförebyggande rådet (BRÅ)
5. Concord Sverige
6. Datainspektionen
7. Dockstavarvet AB
8. Domstolsverket
9. Exportkreditnämnden (EKN)
10. FLIR Systems AB
11. Folkhälsomyndigheten
12. Försvarets materielverk (FMV)
13. Försvarets radioanstalt (FRA)
14. Försvarsexportmyndigheten (FXM)
15. Försvarshögskolan
16. Försvarmakten
17. Förvaltningsrätten i Växjö
18. GKN Aerospace Sweden AB
19. IF Metall
20. Inspektionen för strategiska produkter (ISP)
21. Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet
22. Internationella Kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF)
23. Justitiekanslern (JK)
24. Kammarrätten i Göteborg
25. Karlskoga kommun
26. Karlskrona kommun
27. Kommerskollegium
28. Kristna Fredsrörelsen
29. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)
30. Kungl. Krigsvetenskapsakademien

UD2015/01023/NIS

31. Kungl. Tekniska högskolan (KTH)
32. Landsorganisationen i Sverige (LO)
33. Linköpings kommun
34. Lunds tingsrätt
35. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
36. Nammo Sweden AB
37. Olof Palmes Internationella Center
38. Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågor
39. Polismyndigheten
40. Regelrådet
41. Riksdagens ombudsmän (JO)
42. Rymdstyrelsen
43. Saab AB
44. Scania AB
45. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
46. SSAB
47. Stockholms Universitet, Juridiska institutionen
48. Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)
49. Svea hovrätt
50. AB Svensk exportkredit
51. Svenska freds- och skiljedomsföreningen
52. Svenska Jägareförbundet
53. Svenska kyrkan
54. Svenska Röda korset
55. Svenskt Näringsliv
56. Sveriges exportkontrollförening
57. Sveriges advokatsamfund
58. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
59. Sveriges Ingenjörer
60. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
61. Sveriges kristna råd
62. Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)
63. Säkerhetspolisen
64. Teknikföretagen

UD2015/01023/NIS

65. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)
66. Transparency International Sweden
67. Tullverket
68. Verket för innovationssystem (Vinnova)
69. Åklagarmyndigheten
70. Örnsköldsviks kommun
71. Östersunds kommun

B. Övriga som har inkommit med synpunkter

1. Handelskammaren Mälardalen
2. Innovations- och kemiindustrierna i Sverige AB (IKEM)
3. Socialdemokrater för tro och solidaritet
4. Östsvenska handelskammaren

C. Remissinstanser som inte har inkommit med svar:

1. ABB AB
2. Alfa Laval Lund AB
3. Avure Technologies AB
4. BAE Systems Bofors AB
5. Combitech Systems
6. Diakonia
7. Ericsson AB
8. EURENCO Bofors AB
9. Forum Syd
10. GE Healthcare Bio-Sciences AB
11. Handelshögskolan i Stockholm
12. Micronic Laser Systems AB
13. Norma Precision AB
14. Plast- och kemiföretagen
15. Rolls Royce AB
16. Rädda Barnen
17. Sandvik AB
18. AB Sandvik Process Systems
19. SME-D
20. Stockholms Handelskammare

UD2015/01023/NIS

21. Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI)
22. Svenska FN-förbundet
23. Sveriges export- och investeringsråd
24. Sveriges Vapenhandlareförening
25. Swede Ship Marine AB
26. Swedish Association of Civil Security
27. Säkerhetsbranschen
28. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
29. Tranter International AB
30. Unionen
31. Utrikespolitiska Institutet
32. AB Volvo
33. Wedholm Medical AB
34. Westinghouse Electric AB