

Utrikesdepartementet  
[ud.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ud.remissvar@regeringskansliet.se)  
Kopia: [ud.rs@gov.se](mailto:ud.rs@gov.se)

## **Promemorian Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), remissvar från Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)**

### *Inledning*

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) har inbjudits att lämna synpunkter på promemorian *Sveriges medlemskap i Nato* (Ds 2022:24). SOFF har inga synpunkter på de förslag till författningsförändringar som lämnas i promemorian angående immunitet och privilegier samt operativt militärt stöd. Vi konstaterar samtidigt att vissa områden, såsom civilt försvar, inte behandlas i skrivelsen men är exempel på område som senare kan komma att behöva beaktas.

I promemorian kapitel 9 anges en rad områden där ett svenskt Nato-medlemskap kommer att få konsekvenser för det nationella regelverket. Avsnitt 9.1.5 berör i all korthet konsekvenser för svensk krigsmaterielexport. Där anges att "ett Natomedlemskap kommer att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport inom Sveriges nationella regelverk". I anslutning till detta vill SOFF främst kommentera effekterna av ett medlemskap samt för krigsmateriellagstiftningen.

### *Effekter av ett svenskt inträde i Nato – SOFF:s bedömning*

SOFF välkomnar den översyn som pågår av rättsliga frågor med anledning av ett medlemskap i Nato. SOFF bedömer att ett svenskt Natomedlemskap, direkt och indirekt, kommer att få betydande konsekvenser för såväl i Sverige verksamma försvarsföretag som annan i Sverige teknisk kompetens och kunnande i bred mening.

Natos stadgar stipulerar att varje medlemsland är skyldigt att säkerställa robusthet inom en rad centrala samhällsfunktioner. Det primära syftet med detta krav är självklart att säkerställa att varje Natomedlemslands sårbarhet är så låg som möjligt, både i ett rent nationellt perspektiv, och som partner till andra Natomedlemsländer/Allierade.

I Natos ses företagen som en del av Natos, dvs. medlemmarna militära förmåga. I och med ett svenskt Natomedlemskap värderas företagens kunnande, industriella förmåga och tekniska kompetens som en Nato-resurs nästan i paritet med Försvarsmaktens olika förband. Företagens förmåga är alltså en av flera nationella tillgångar och förmågor som medlemslandet Sverige förväntas bidra med till sina allierade.

Sverige, läs svenska staten, kommer således att – som en del i ett framtida Natomedlemskap – avkrävas uppbyggnad av god samhällelig motståndskraft i stort mot kriser och angrepp inklusive, och

inte minst för att tillgodose hög försörjningssäkerhet. Detta i syfte att säkerställa att Sverige som nation inte är onödigt sårbart för yttre hot, angrepp eller omfattande störningar.

Kravet syftar dock också till att säkerställa att svenska staten och svenska företag har förmåga att möta sina respektive åtaganden mot andra Natomedlemmar i kris eller krig samt för att nå den med Nato avtalade svenska militära operativa förmågan, inklusive stöd för utländsk trupp på svenskt territorium.

Sverige är ett högindustrialiserat land med högt exportberoende. Många av dagens Natomedlemmar är därför beroende av i Sverige verksamma företags, försvarsföretags och andra företags, kunnande, industriella förmåga och tekniska kompetens för sin försörjningssäkerhet och motståndskraft i kris och krig.

SOFF bedömer att många Natomedlemmars beroende av i Sverige verksamma företag, försvarsföretag och andra företag, är betydligt större än det beroende samma medlemmar har av andra Natomedlemmar av Sveriges storlek.

Staten är den aktör som ingår Natomedlemskap. Ett Natomedlemskap medför således ett statligt ansvar för att säkerställa att i Sverige verksamma företag – försvarsföretag och andra – vars leveranser av produkter och tjänster är viktiga för andra Natomedlemmar försvarsförmåga, har möjlighet att bedriva sin verksamhet på sådant sätt att företagets leveranser till allierade länder kan fortgå även i kris eller krig.

SOFF:s bedömning är att de i Sverige verksamma företag som ett sådant statligt ansvar kommer att omfatta troligen inte endast, och möjligen inte ens till huvuddel, utgörs av traditionella försvarsföretag.

#### *Exportkontroll – en introduktion*

Den svenska Nato-ansökan sätter fokus på behovet av en genomlysning och uppdatering av den svenska krigsmateriellagstiftningen, särskilt vad gäller internationella materielsamarbeten. I juni i år uttalade statsministern att regeringens riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan på krigsmaterielområdet kommer att behöva ändras som ett led i processen med att bli Nato-medlem. Men att enbart ändra riktlinjerna kan knappast sägas vara en tillfredställande nationell implementering av de folkrättsliga förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Nato.

Den nuvarande lagstiftningen är i många avseenden präglad av den säkerhetspolitiska doktrin som förts av Sverige under decennier, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig. Det handlade främst om att undvika förpliktelser och åtaganden i fredstid som kunde komma att inverka negativt på utsikterna att avge en effektiv neutralitetsförklaring i händelse av krig. Ett fundamentalt intresse var att undvika export av krigsmateriel till, eller samarbete med, en krigförande stat. Detta förhållande återspeglas bl.a. i riktlinjernas fokus på den folkrättsliga neutralitetsrätten som ett ovillkorligt hinder, förekomsten av väpnad konflikt samt följdleveransbegreppet i avsaknad av möjligheten att lämna regeringsgarantier för försörjningstrygghet.

Som medlem i Nato kommer Sverige att ha en säkerhets- och försvarspolitik inriktning som diametralt skiljer sig från den inriktning som den nuvarande krigsmaterielagstiftningen har som syfte att främja. Det bör redan inledningsvis noteras att det föreligger inga gemensamma regler inom organisationen som anger hur medlemsstaternas exportkontrolllagstiftning skall se ut. Det nationella regelverket måste dock ställas i relation till de förpliktelser om kollektiv säkerhet som följer med en ratifikation av Washington-traktatet. Som Nato-medlem kommer Sverige att åta sig ömsesidiga försvarsgarantier och det föreligger en skyldighet att, enskilt och tillsammans med andra, vidmakthålla och utveckla den individuella och kollektiva förmågan att motstå ett väpnat angrepp. Mot denna bakgrund är det viktigt att det svenska regelverket kring krigsmaterielexport och internationella försvarsmaterielsamarbeten uppdateras i enlighet med den nya inriktningen. I första hand handlar det om att skriva om regeringens riktlinjer så att dessa står i samklang med ett medlemskap i en kollektiv säkerhetsorganisation. Därutöver bör en utredning tillsättas med direktiv att utreda förutsättningarna för deltagande i internationella materielsamarbeten, såväl i ljuset av den svenska Nato-anslutningen som den pågående utvecklingen inom EU när det gäller utvecklingen av en europeisk försvarsindustrias.

#### *Riktlinjerna för krigsmaterielexport*

Riktlinjerna för krigsmaterielexport utgör en redovisning av de utrikespolitiska mål som skall vägas in i totalbedömningen. Dessa mål har utkristalliserats i regeringens/ISP:s praxis och sedermera nedtecknats i ett dokument som redovisats för Riksdagen. Riktlinjerna är dock inte att se som någon författningstext med formell status.

Riktlinjerna bygger på systematiken att det föreligger vissa kriterier som är ovillkorliga, indikerade genom användandet av hjälpverbet "skall", som bryter igenom eventuella försvars- och säkerhetspolitiska argument för en export. De torde närmast kunna ses som förbud mot export av krigsmateriel. Ovillkorliga hinder enligt riktlinjerna är om ett tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan enligt krigsmaterielagen skulle "strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) eller Europeiska unionen eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig". Hänvisningen till folkrättsliga regler om neutralitet kommer att förlora sin relevans genom ett svenskt NATO-medlemskap och bör strykas för att undvika tveksamheter.

Riktlinjerna definierar ett antal länder där det inte anses finnas utrikespolitiska hinder för samverkan eller export. Avseende dessa föreligger en positiv presumtion och samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Ursprungligen bestod denna uppräkningslista av de nordiska länderna samt de traditionellt alliansfria länderna i Europa.

Sedermera har listan utökats till att även omfatta medlemmarna i Europeiska unionen. Vad som bör övervägas här är om inte också medlemmarna i Nato bör inkluderas.

Kärnan i Washington-traktatets kollektiva säkerhetsarrangemang är att alliansens medlemmar åtar sig att se ett väpnat angrepp mot en eller flera av alliansens medlemmar i Europa eller Nordamerika som ett angrepp riktat mot dem alla. Om ett sådant väpnat angrepp äger rum har parterna en skyldighet att, individuellt eller kollektivt, hjälpa det land som blivit attackerat genom att vidta de åtgärder som de anser nödvändiga, inklusive användandet av väpnade styrkor, för att återställa och bibehålla säkerheten. De åtgärder som kan komma i fråga kan alltså variera från att delta med stridande trupp till att stödja den stat som utsatts för det väpnade angreppet med materiel (vilket mycket väl kan innefatta krigsmateriel). Detta åtagande torde komma i konflikt med den riktlinje som behandlar väpnad konflikt och krig:

*Tillstånd till utförelse av krigsmateriel för strid, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel, bör inte beviljas om det avser en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller en stat som har inre väpnade oroligheter.*

*Tillstånd bör beviljas för utförelse av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel. Denna presumtion gäller om den mottagande staten inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat ....*

Riktlinjerna fastställer således en presumtion mot att godkänna utförelse till länder som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat. För krigsmateriel för strid eller utlandssamverkan gäller dessutom ett befarandekriterium avseende risken för en mellanstatlig väpnad konflikt. Det bakomliggande syftet med dessa villkorliga riktlinjer är främst att undvika en situation där Sverige som neutral stat levererar krigsmateriel till en krigförande stat, samt en vilja att inte underblåsa eller förlänga en väpnad konflikt genom fortsatta leveranser av krigsmateriel. Riktlinjen om återkallande av utförelsetillstånd anger även att ett "tillstånd bör också återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med en annan stat". Ett sådant återkallande kan svårligen förenas med de ömsesidiga försvarsgarantier som följer av art. 5 i Washington-traktatet.

Riktlinjerna avseende väpnad konflikt och krig är onyanserade eftersom de inte tar hänsyn till den bakomliggande orsaken till den väpnade konflikten. Det är det faktiska hotet om, eller förekomsten av, en väpnad konflikt som är avgörande för prövningen. I princip äger riktlinjen tillämpning alldeles oavsett om den mottagande staten är föremål för en folkrättsvidrig aggression eller har gjort sig skyldigt till en kränkning av våldsförbudet i FN-stadgan. Som medlem av en försvarsallians måste det tydligt framgå att utförelse till en annan medlemsstat är tillåten även vid en situation med risk för, eller förekomsten av, en väpnad konflikt. Mot bakgrund av detta bör riktlinjen formuleras om.

En annan riktlinje med koppling till den förda neutralitetspolitiken rör s.k. följdleveranser:

*Tillstånd bör beviljas för utförelse av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförs med tillstånd, om det inte finns ett ovillkorligt hinder.*

*Detsamma bör gälla beträffande speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel.*

*Följdleveranser ska bedömas från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna.*

Som ett alliansfritt land kunde inte den svenska regeringen ge några långsiktiga garantier om leveranser av reservdelar och ammunition till sådan krigsmateriel som hade exporterats från landet. Samtidigt fanns det ett behov av att köpare av svensk krigsmateriel kunde känna sig trygga i att kunna använda materielen i ett långsiktigt perspektiv med livstidsförlängningar och uppgraderingar. Lösningen blev en positiv presumtion för fortsatta leveranser av reservdelar och ammunition. Denna lösning tillämpas förutom i Sverige även av det permanent neutrala landet Schweiz.

Många stora producentländer upprätthåller alliansförbindelser eller långsiktiga samarbetsavtal med sina viktigare mottagarländer, vilket ger relationerna på försvarsområdet en sådan grad av styrka och ömsesidighet att framtida stöd för anskaffad materiel anses säkrad. Frågan är om det ur perspektivet av ett medlemskap i Nato kommer att vara tillräckligt med en positiv presumtion eller om det kommer att krävas starkare garantier för fortsatta leveranser.

Det faktum att det blir aktuellt med relativt omfattande ändringar i de nationella riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan ger även upphov till frågan om detta inte är ett tillfälle att söka finna konsoliderade riktlinjer. ISP tillämpar i dag tre riktlinjer parallellt på utförelselansökningar: de nationella, EU:s gemensamma ståndpunkt samt FN:s vapenhandelsfördrag. Förslag som syftar till att konsolidera riktlinjerna till ett dokument har framförts under lång tid. Redan KRUT-utredningen föreslog år 2005 en konsolidering av riktlinjerna gentemot EU:s dåvarande uppförandekod. Även KEX-utredningen år 2015 såg ett värde i att konsolidera de tre riktlinjedokumenterna i ett, men lämnade inget eget förslag.

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av exportkontrollen av krigsmateriel år 2017 att regeringen bör se till att det utreds hur de olika regelverken förhåller sig till varandra och hur olika begrepp ska tolkas (*Exportkontrollen av krigsmateriel* (RiR 2017:2)). En sådan analys presenterades i promemorian *Konsolidering av nationella och internationella riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel* (Ds 2018:16). Utredaren landade i slutsatsen att inte föreslå en konsolidering av riktlinjerna, utan i stället föreslå en relativt komplicerad arbetsgång vid riktlinjeprövning. En betydelsefull avgränsning för denna utredning var dock att alla förslag skulle vara förenliga med 2018 års riktlinjer, vilket ledde till att promemorian inte svarade upp mot Riksrevisionens kritik. Mot bakgrund av de omfattande förändringar i riktlinjerna som aktualiseras i samband med Nato inträdet skulle det vara på sin plats att mera förutsättningslöst se över frågan om konsoliderade riktlinjer.

Stockholm 2022-11-15

För föreningen,

Robert Limmergård  
Generalsekreterare