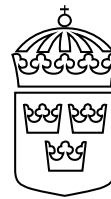


Regeringens proposition

2017/18:23



Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

Prop.
2017/18:23

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 oktober 2017

Ylva Johansson

Morgan Johansson
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

De senaste decenniernas utveckling på de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska områdena har inneburit att förutsättningarna för och kraven på den svenska kontrollen av exporten av krigsmateriel har förändrats.

För att möta denna utveckling föreslår regeringen en anpassning av de principer som gäller för tillståndsprövningen och en mer heltäckande kontroll av krigsmateriel. Kontrollen av export av krigsmateriel är nödvändig för att uppfylla både Sveriges nationella målsättningar och internationella åtaganden, och för att säkerställa att de produkter som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer.

I propositionen föreslår regeringen att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Kraven på mottagarlandets respekt för de mänskliga rättigheterna skärps också. Det ska vidare beaktas om utförseln eller utlandssamverkan skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet. Regeringen klargör samtidigt vilka principer som framöver bör gälla för följdleveranser och internationella samarbeten, med anledning av de förändringar som har skett som en följd av försvarsindustrins internationalisering.

Regeringen lämnar även förslag om hur öppenheten och transparensen kan förbättras på området samt regler om en ökad tillståndsplikt och kontroll.

Regeringen föreslår slutligen att sanktionsavgifter ska ersätta vissa straffsanktioner för mindre allvarliga överträdelser av krigsmateriellagen,

Prop. 2017/18:23 i syfte att åstadkomma ett effektivare sanktionssystem. Straffsanktionen behålls emellertid för de allvarigare överträdelserna.
Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 april 2018.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd	14
3	Ärendet och dess beredning	16
4	Den svenska och internationella exportkontrollen av krigsmateriel	17
4.1	Krigsmateriellagen	17
4.2	De internationella regelverkens växande betydelse	19
4.3	Exportens roll ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv	23
5	Exportkontrollens ramverk	25
5.1	Exportkontrollens övergripande ramverk bör behållas	25
5.2	Regleringen av ramarna för tillståndsprövningen	28
5.3	Handläggningen hos Inspektionen för strategiska produkter	32
6	En moderniserad exportkontroll	34
6.1	Tillståndsprövningen av utlandssamverkan behöver moderniseras	34
6.2	Den mottagande statens demokratiska status ska beaktas vid tillståndsprövningen	37
6.3	Skärpt kriterium om mänskliga rättigheter	48
6.4	Beaktande av en rättvis och hållbar utveckling (PGU)	54
6.5	Följdleveranser	57
6.6	Internationell samverkan på försvarsmaterielområdet	63
7	Riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan	66
8	Ökad öppenhet och transparens	73
9	Ökad tillståndsplikt och tillsyn	82
10	Sanktioner	90
10.1	Sanktionsavgift i stället för straff vid överträdelse av vissa uppgiftsskyldigheter	90
10.2	Sanktionsavgiftssystemets utformning	98
10.3	Inget behov av att införa varning eller krav på vitesförelägganden	109
10.4	Blankettstraffstadganden	112
10.5	Kompletteringar gällande uppgiftsskyldigheter i krigsmateriellagen	116
10.6	Nationella exporttillstånd för PDA ska kunna förenas med villkor	117

Prop. 2017/18:23	11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	119
	12	Konsekvenser.....	122
	13	Författningskommentar.....	126
	13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.....	126
	13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd	134
	Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83)	137
	Bilaga 2	Lagförslag i delbetänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:84)	146
	Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72).....	160
	Bilaga 4	Lagförslag i betänkandet Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72)	177
	Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna	197
	Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	198
	Bilaga 7	Lagrådets yttrande	207
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 2017		208

ATT	Arms Trade Treaty, FN:s vapenhandelsfördrag
CCM	Convention on Cluster Munitions
COARM	Council Working Group on Conventional Arms Export
COCOM	Coordinating Committee on Multilateral exports Controls
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EKR	Exportkontrollrådet
EU	Europeiska unionen
FMV	Försvarets materielverk
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
IAEA	Internationella atomenergiorganet
IKFF	Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
KEX	Krigsmaterielexportöversynskommittén
KS	Krigsmateriel för strid
LBE	Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PDA	Produkter med dubbla användningsområden
PGU	Politik för global utveckling
SALW	Small arms and light weapons
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SOFF	Säkerhets- och försvarsföretagen
SOU	Statens offentliga utredningar
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
ÖK	Övrig krigsmateriel

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel,
2. lag om ändring i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1300) om krigsmateriel dels att nuvarande 23 a § ska betecknas 38 §, dels att 1, 3, 4, 10, 11, 12, 17, 20 b och 27 §§ och den nya 38 § ska ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 23 a § ska sättas närmast före 38 §, dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 27 a och 31–37 §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §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.

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

3 §²

Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),

2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverkarens eget bruk,

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

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

¹ Senaste lydelse 2011:849.

² Senaste lydelse 1996:68. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

4 §³

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

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

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

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

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

10 §⁴

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

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller

³ Senaste lydelse 2011:849. Ändringen innebär att tredje och fjärde styckena tas bort.

⁴ Senaste lydelse 1995:1659.

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

Om inte annat följer av 4 § behövs inte tillstånd för utbildning som anordnas av statliga myndigheter som inte är affärsverk eller som anordnas i samband med försäljning av krigsmateriel eller för de anställda i sådana företag som har tillstånd att tillverka krigsmateriel.

11 §⁵

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

1. om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet,

2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 7 eller 8 §.

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

12 §⁶

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

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

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

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

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Inspekt-

⁵ Senaste lydelse 2011:849.

⁶ Senaste lydelse 2011:849.

ionen för strategiska produkter får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

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

17 §⁷

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

20 b §⁸

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

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om underrättelseskyldigheten.

27 §⁹

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

1. underlåter att lämna under rättelse enligt 12 eller 20 b § eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,

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

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

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

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

⁷ Senaste lydelse 2011:849.

⁸ Senaste lydelse 2011:849.

⁹ Senaste lydelse 2011:849.

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

5. bryter mot 20 a §,

6. bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

3. åsidosätter ett villkor *i ett tillstånd* som har meddelats med stöd av denna lag,

4. bryter mot 20 a §,

5. bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

27 a §

Till böter döms den som, i annat fall än som avses i 31 § första stycket, uppsåtligen eller av oakt-samhet bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

31 §

En sanktionsavgift ska tas ut av den som inte fullgör sin skyldighet att

1. lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b §,

2. lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,

3. lämna redovisning enligt 11 §, eller

4. lämna deklaration enligt 19 §.
Avgiften ska tillfalla staten.

32 §

Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna be-dömning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyl-dige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat på-verka,

2. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, eller

3. om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

33 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 31 §.

Av föreskrifterna ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor.

34 §

Inspektionen för strategiska produkter beslutar om sanktionsavgift enligt denna lag.

Innan myndigheten beslutar om en avgift ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

35 §

En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 31 § att besluta om avgift har inträffat.

36 §

Om sanktionsavgift inte betalas när beslutet om avgift fått laga kraft, ska Inspektionen för strategiska produkter lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

37 §

En sanktionsavgift faller bort i den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

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

Beslut av Inspektionen för strategiska produkter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när det gäller beslut att

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 10 a §,
2. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 16 §,
3. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 16 §,
4. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 16 a §,
5. bestämma en avgift enligt 22 §.

och
6. ta ut en sanktionsavgift enligt 31 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra förvaltningsbeslut enligt denna lag får inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 15 april 2018.
 2. För den som före ikraftträdandet har beviljats tillstånd enligt 3 § gäller 4 § i den äldre lydelsen t.o.m. den 14 april 2021.
 3. Äldre föreskrifter gäller i fråga om överträdelse av 12, 15 a, 17, 20 b och 20 c §§ som har skett före ikraftträdandet.

¹⁰ Senaste lydelse av tidigare 23 a § 2011:849.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

dels att 6, 22 och 24 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 och 22 a §§, och närmast före 8 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om exporttillstånd i artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 och i *del 3.3 första stycket i bilaga II* till samma förordning.

Föreslagen lydelse

6 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om exporttillstånd i artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 och i *del 2.3 första stycket i bilaga IIa, del 3.3 andra stycket i bilaga IIb, del 3.4 andra stycket i bilaga IIc, del 3.5 andra stycket i bilaga IId, del 3.3 andra stycket i bilaga IIe och del 3.3 andra stycket i bilaga II*f till samma förordning.

Villkor

8 §²

Tillstånd som meddelas med stöd av artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 får i det enskilda fallet förenas med de krav eller villkor som behövs för exportkontrollen.

22 §³

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

1. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller denna lag eller i en deklaration som avses i 12 eller 13 §,

2. åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av

2. åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av

¹ Senaste lydelse 2010:1017.

² Tidigare 8 § upphävd genom 2009:330.

³ Senaste lydelse 2010:1017.

artikel 9.2 i samma förordning eller bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, artikel 9.2 i samma förordning eller denna lag, Prop. 2017/18:23

3. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 4.4 i samma förordning,

4. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 5.1 i samma förordning,

5. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 a § andra stycket,

6. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 c § andra stycket,

7. åsidosätter sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i samma förordning, eller

8. bryter mot artikel 20.3 eller 22.8 i samma förordning eller mot 17 §.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

22 a §

Till böter döms den som, i annat fall än som avses i 24 §, uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som har meddelats med stöd av denna lag.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

24 a §⁴

Försummar den uppgiftsskyldige att i rätt tid lämna sådan underrättelse som avses i del 3.1 i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 428/2009 får den myndighet som ska ta emot underrättelsen vid vite förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

Försummar den uppgiftsskyldige att i rätt tid lämna sådan underrättelse om sitt första användande av ett generellt tillstånd som föreskrivs i bilagorna IIa–IIc till rådets förordning (EG) nr 428/2009, får den myndighet som ska ta emot underrättelsen vid vite förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

Denna lag träder i kraft den 15 april 2018.

⁴ Senaste lydelse 2010:1017.

3 Ärendet och dess beredning

Den 19 maj 2011 beslutade riksdagen att tillkänna som sin mening att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater (bet. 2010/11:UU3 punkt 6, rskr 2010/11:261).

Regeringen beslutade den 1 juni 2012 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdraget att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den (dir. 2012:50). Utredningens huvudsakliga uppdrag var att lämna förslag kring frågan om en skärpt exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater och därtill hörande delfrågor samt lämna förslag i frågan om ett effektivare sanktionssystem på exportkontrollområdet. Kommittén antog namnet Krigsmaterielexportöversynskommittén, förkortat KEX (UD 2012:01). Genom tilläggsdirektiv förlängdes tiden för redovisning av uppdraget (dir. 2014:148). I december 2014 redovisade kommittén delbetänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1* och dess lagförslag finns i *bilaga 2*. Genom ytterligare tilläggsdirektiv förlängdes tiden för redovisning av uppdraget (dir. 2015:32). I juni 2015 lämnade kommittén sitt slutbetänkande Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 3*. Slutbetänkandets lagförslag finns i *bilaga 4*. Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2015/01023/NIS).

I propositionen behandlas de lagförslag som läggs fram i delbetänkandet och i slutbetänkandet. Genom förslagen i denna proposition anser regeringen att riksdagsskrivelsen med tillkännagivandet är slutbehandlat.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 juni 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har synpunkter på utformningen av lagtexten. Regeringen följer Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 10.2 och i författningskommentaren.

4 Den svenska och internationella exportkontrollen av krigsmateriel

Prop. 2017/18:23

4.1 Krigsmateriellagen

Hur sker exportkontrollen?

Krav på tillstånd för export och annan utlandssamverkan gällande krigsmateriel är nödvändigt för att säkerställa att produkter som förs ut ur Sverige, och tekniskt bistånd som lämnas, går till för oss acceptabla mottagarländer. Det svenska exportkontrollregelverket består av lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterielförordningen) samt de principer och vägledande uttalanden, de s.k. riktlinjerna, om utförsel och utlandssamverkan som regeringen gjorde i samband med lagens tillkomst och som godkänts av riksdagen.

Enligt 1 § andra stycket krigsmateriellagen får krigsmateriel endast exporteras om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Vid tillståndsprövningen ska även Sveriges internationella åtaganden följas, framför allt rådets gemensamma ståndpunkt (2008/944/GUSP) av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (EU:s gemensamma ståndpunkt) och FN:s vapenhandelsfördrag (eng. *Arms Trade Treaty*, ATT). Regeringen har i samband med införlivandet av FN:s vapenhandelsfördrag i det svenska regelverket konstaterat att det inte kan komma i fråga att vid prövningen av utförseltillstånd tillämpa den för en aktuell situation minst stränga skrivningen inom de tre kriteriesamlingar som ska beaktas. En sådan tillämpning skulle uppenbarligen stå i strid med övriga, likaledes gällande, bedömningsgrunder. För beviljande av utförseltillstånd krävs med andra ord stöd i regelverket som helhet.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har till uppgift att självständigt pröva ansökningar om tillstånd i enlighet med regelverket i dess helhet. Ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska dock överlämnas till regeringen för prövning. ISP har också möjlighet att samråda med Exportkontrollrådet (EKR) innan beslut fattas.

Kontrollen enligt krigsmateriellagen omfattar tillverkning, tillhållande och utförsel av krigsmateriel liksom avtal om samarbeten eller tillverkningsrätt m.m. avseende sådan materiel. Det krävs även tillstånd för att bedriva militärt inriktad utbildning. Lagen 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. Förteckningen över vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd finns i bilagan till krigsmaterielförordningen. Den svenska krigsmaterielförteckningen överensstämmer med EU:s gemensamma militära förteckning. Förteckningen uppdateras årligen i enlighet med de förändringar som görs inom EU, vilka i sin tur återspeglar förändringar som har överenskommits internationellt inom det s.k. Wassenaar-arrangemanget.

Den svenska krigsmaterielförteckningen innehåller också tre nationella tillägg: kärnladdningar och speciella delar till sådana, fortifikatoriska anläggningar m.m. samt vissa kemiska stridsmedel. Därtill görs en indelning i krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel. Med krigsmateriel för strid avses materiel med en förstörelsebringande verkan, inklusive sikten för sådan materiel och materiel för eldledning. Som övrig krigsmateriel räknas vissa delar och komponenter till krigsmateriel för strid samt materiel som inte har direkt förstörelsebringande verkan i en strids-situation.

För utförsel och lämnande av tekniskt bistånd finns tre olika sorters tillstånd: individuella, globala och generella. Individuella tillstånd avser en utförsel (som dock kan bestå av flera leveranser) till en mottagare. Ett globalt tillstånd ger en leverantör rätt att till en eller flera mottagare eller en eller flera kategorier av mottagare i ett eller flera andra länder föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet. Ett generellt tillstånd innebär att en leverantör direkt, utan att ansöka om tillstånd, kan föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras och med de begränsningar som anges i tillståndet. ISP har meddelat flera olika föreskrifter om generella tillstånd. Ett generellt tillstånd är således ett normbeslut som riktar sig till samtliga leverantörer som uppfyller de villkor som anges i tillståndet och är inte ett förvaltningsbeslut genom vilket tillstånd beviljas en leverantör i ett enskilt fall.

Enligt krigsmateriellagen får krigsmateriel inte tillverkas här i landet utan tillstånd. Även verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till någon i utlandet kräver tillstånd. Den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel står under tillsyn av ISP.

Krigsmateriellagen innehåller vidare bestämmelser om ansvar för den som bryter mot bestämmelserna i lagen.

Utvecklingen på exportkontrollområdet

Den nu gällande krigsmateriellagen trädde i kraft den 1 januari 1993 (prop. 1991/92:174). Genom lagen sammanfördes regelverket i lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. och lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. i en ny lag för kontroll av samtliga dessa aspekter.

I det lagstiftningsärendet som ledde fram till den nya lagen redovisade regeringen sin syn på vilka principer som den i framtiden avsåg tillämpa vid prövningen av enskilda ärenden (prop. 1991/92:174, s. 41 f.). Dessa s.k. riktlinjer utgjorde i stor utsträckning en sammanställning av den praxis som då hade iakttagits i tillståndsprövningen (riktlinjernas historik och funktion berörs närmare i avsnitt 6.1). Praxis har därefter fortsatt att utvecklas i och med att ställningstaganden har gjorts för nya mottagarländer eller ändrade förhållanden i omvärlden och nya typer av materiel eller samarbetsformer har tillkommit. Framför allt har en viktig aspekt varit att de internationella regelverken för exportkontroll av krigsmateriel har utvecklats under denna period.

Tillståndsprövningen präglas av en strävan efter att lika eller likvärdiga förhållanden ska behandlas på samma sätt och likformigt över tiden.

Samtidigt är det en helhetsbedömning av alla för det enskilda ärendet betydelsefulla omständigheter som ska utgöra grunden för ställningstagandet, om det inte föreligger ett ovillkorligt hinder t.ex. i form av ett vapenembargo eller en annan internationell förpliktelse som Sverige har att iaktta. Systemet med en helhetsbedömning har gjort det möjligt att i praxisutvecklingen beakta de betydelsefulla förändringar som har skett av Sveriges försvars- och säkerhetspolitik respektive utrikespolitik sedan det kalla krigets slut.

När nu gällande lag trädde i kraft prövade regeringen eller enskilda statsråd samtliga exportkontrollärenden. En ökad ärendetillströmning och en allmän strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av rutinbetonad karaktär medförde att ISP inrättades 1996 (prop. 1995/96:31). Den nya myndigheten avsågs pröva merparten av de ärenden som regeringen eller ett enskilt statsråd tidigare haft att pröva, men med bibehållet ansvar för regeringen att pröva ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt.

Under de senaste tio åren har Sveriges export av krigsmateriel uppgått till i genomsnitt 11 miljarder kronor per år. Det motsvarar knappt 1 procent av Sveriges totala varuexport under samma tid. Värdet under ett enskilt år säger relativt lite om utvecklingen eftersom variationerna mellan åren är stora. Under de senaste tre åren har ca 50 procent av exporten gått till EU, 30 procent till USA och andra etablerade samarbetsländer samt 20 procent till övriga världen. Omkring 40 procent av exporten utgjorde krigsmateriel för strid och cirka 60 procent övrig krigsmateriel. Stora materielsystem dominerar exporten.

4.2 De internationella regelverkens växande betydelse

Ett ökat internationellt samarbete

Under tiden sedan krigsmateriellagen trädde i kraft 1993 har viktiga steg tagits i det internationella samfundets ansträngningar att få bättre kontroll över den internationella handeln med krigsmateriel. Dessa ansträngningar kan härledas till tiden efter första världskriget, men det är först efter det kalla krigets slut som framsteg kunnat göras i fråga om kontrollen över den internationella handeln med krigsmateriel. Staters naturliga försiktighet i en säkerhetspolitiskt så viktig fråga som möjligheten till import av materiel till det egna försvaret har gradvis börjat uppvägas av en växande medvetenhet om vapenflödenas destabiliserande effekter och de humanitära och ekonomiska konsekvenserna av väpnade konflikter och väpnat våld. Sverige har aktivt deltagit i de internationella ansträngningarna att komma tillrätta med oansvarig, okontrollerad och illegal internationell handel med krigsmateriel genom normbildning och informationsutbyte.

EU:s medlemsländer har nationella regler när det gäller krigsmateriel-export. Medlemsländerna har emellertid också i viss utsträckning valt att samordna sin exportkontrollpolitik.

I juni 1998 antog EU en gemensam uppförandekod för vapenexport, vars syfte var att uppställa miniminormer för en ansvarsfull och återhållsam export av krigsmateriel från medlemsstaterna. Koden preciserade de gemensamma kriterier som hade beslutats av Europeiska rådet i Luxemburg 1991 och i Lissabon 1992. I december 2008 antogs EU:s gemensamma ståndpunkt, som i de centrala delarna var likalydande med den tidigare antagna uppförandekoden. Den tillämpas av alla EU:s medlemsländer och ett antal länder som inte är medlemmar i EU (Albanien, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Island, Kanada, Makedonien, Montenegro och Norge). Den gemensamma ståndpunkten innehåller bl.a. åtta kriterier som ska beaktas innan ett beslut tas om att tillåta export av krigsmateriel till tredjeland. Ståndpunkten är bindande, men enskilda medlemsstater kan ha egna striktare regler. Till den gemensamma ståndpunkten hör även en förteckning över de produkter som omfattas av kontrollen (EU:s gemensamma militära lista). Det har vidare tagits fram en användarguide som mer i detalj anger hur ståndpunktens överenskommelser om informationsutbyte och konsultationer ska genomföras och hur dess kriterier för exportkontroll ska tillämpas. Användarguiden uppdateras löpande.

EU:s medlemsstater diskuterar regelbundet tillämpningen av den gemensamma ståndpunkten om vapenexport inom EU:s rådsarbetsgrupp för frågor om export av konventionella vapen (Coarm). Här utbyter medlemsstaterna även information om synen på olika exportdestinationer. En redogörelse för arbetet, överenskommelser som har träffats och statistik över medlemsstaternas export av krigsmateriel offentliggörs i en årlig EU-rapport.

I juni 2012 trädde en serie förändringar av krigsmateriellagen i kraft för att i svensk lag genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen (det s.k. ICT-direktivet), samt även aspekter av EU:s gemensamma ståndpunkt (prop. 2010/11:112). I enlighet med direktivet utökades den svenska lagens tillämpningsområde till att även omfatta tekniskt bistånd. Den svenska krigsmaterielförteckningen ersattes också i huvudsak av EU:s militära förteckning, med bibehållande av uppdelningen mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel för att möjliggöra en fortsatt tillämpning av de svenska utgångspunkterna för tillståndsprövningen. Det hittillsvarande systemet med individuella tillstånd kompletterades med generella och globala tillstånd för att kunna uppfylla direktivets anvisningar om förenklad överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. Skärpta krav infördes samtidigt på uppgifts-, underrättelse- och registerföring. Som ett led i direktivets förenklingsansats infördes ett frivilligt EU-certifieringssystem för svenska försvarsindustriföretag med ISP som prövande myndighet. Endast certifierade företag kan motta produkter som faller under andra EES-staters generella utförseltillstånd och därmed komma i åtnjutande av denna typ av förenklade förfarande. Ett syfte med

ICT-direktivet är att bidra till en omstrukturering av europeisk försvarsindustri och en avveckling av den överkapacitet som uppstod genom det kalla krigets slut och som i sig skulle kunna verka exportdrivande.

År 2012 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition. Förordningen och FN:s protokoll syftar till att motverka brottslighet genom en minskad tillgång till skjutvapen. Förordningen omfattar vapen m.m. för civilt bruk. Den tillämpas inte på vapen särskilt utformade för militär användning eller på helautomatiska vapen. Vidare är bilaterala statliga transaktioner, skjutvapen avsedda för de väpnade styrkorna, polisen eller de offentliga myndigheterna i medlemsstaterna, samlare och organ som ägnar sig åt kulturella och historiska aspekter av skjutvapen, skjutvapen som har gjorts obrukbara samt antika skjutvapen och replikvapen till dessa undantagna från tillämpningsområdet.

Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genomför EU embargon mot bl.a. handel med vapen och produkter med dubbla användningsområden vilka har beslutats av FN. EU kan med enhällighet också besluta om vissa embargon som går utöver vad FN:s säkerhetsråd har beslutat. Dessa beslut av EU:s råd är ett utslag av medlemsstaternas vilja att agera gemensamt i olika säkerhetspolitiska frågor. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bedrivs också en rad andra program vars syfte är att främja ansvarsfull kontroll av den internationella vapenhandeln både i EU:s grannskap och i andra delar av världen.

Vid sidan av samordningen som rör krigsmateriel har en harmonisering också skett inom EU när det gäller exporten av produkter med dubbla användningsområden (PDA). Med PDA avses utrustning för civilt bruk som även kan användas för tillverkning av massförstörelsevapen eller krigsmateriel. Hit räknas också vissa produkter med en särskild strategisk betydelse, t.ex. kryptosystem. För EU:s del regleras detta numera 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 (EU:s PDA-förordning). Förordningen är genomförd i Sverige genom lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen, prop. 2009/10:205).

Övrigt internationellt samarbete om exportkontroll av krigsmateriel

FN:s generalförsamling antog 1991 en resolution om öppenhet i vapenhandeln. Resolutionen uppmanar FN:s medlemsländer att årligen frivilligt redovisa såväl import som export av konventionella vapensystem till ett register som administreras av FN:s kontor för nedrustningsfrågor (*United Nations Office for Disarmament Affairs*, UNODA). Sverige rapporterar till UNODA sedan 1992.

I april 2013 antog FN:s generalförsamling ett internationellt vapenhandelsfördrag. Sverige undertecknade fördraget samma år och ratificerade det i juni 2014 (prop. 2013/14:190). Sverige meddelade samtidigt sin avsikt om att tillämpa fördraget provisoriskt även innan det trätt i kraft, vilket skedde den 24 december 2014. Fördraget är det första rättsligt bindande globala instrumentet som reglerar den legala internationella handeln med krigsmateriel. Statsparterna förpliktigas att införa och upprätthålla nationell kontroll över denna handel, samt att tillämpa vissa kriterier vid prövning av utförselärenden. Sverige deltar aktivt i fördragets fortsatta utvidgning och effektiva genomförande bland de i dag 92 statsparterna.

År 2001 antog FN ett handlingsprogram för att bekämpa illegal handel med små och lätta vapen. Uttrycket små och lätta vapen (eng. *Small Arms and Light Weapons*, SALW) omfattar i princip handelsvapen som kan bäras och avfyras av en person, liksom vapen som är avsedda att bäras och användas av två eller flera personer. I olika internationella forum, såsom FN, EU och Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE), pågår arbete för att förebygga och bekämpa destabiliserande ansamlingar och okontrollerad spridning av små och lätta vapen. FN:s arbete syftar bl.a. till att öka medvetenheten om den destabiliserande verkan som dessa vapen har i konfliktregioner. Icke-spridningsarbete är också angeläget för att förhindra brottslighet och inte minst terroristbrott.

År 1997 antogs den s.k. Ottawa-konventionen som förbjuder anti-personella landminor. 162 stater, däribland Sverige, har ratificerat konventionen och därmed förpliktigt sig att avveckla tillverkning, innehav och handel med antipersonella landminor.

År 2008 antogs en internationell konvention mot klustervapen (eng. *Convention on Cluster Munitions*, CCM). 108 stater, däribland Sverige, har ratificerat konventionen och därmed förpliktigt sig att avveckla tillverkning, innehav och handel med sådana vapen. För Sveriges del har konventionen medfört en avveckling av flygburna ”bombkapslar” som efter fällning sprider mindre stridsdelar.

Wassenaar-arrangemanget

Wassenaar-arrangemanget bildades 1996 som en efterföljare till det internationella exportkontrollsamarbete som tidigare hade bedrivits inom kommittén *Coordinating Committee on Multilateral Export Controls* (Cocom). Arrangemangets arbetsfält omfattar kontrollen av konventionella vapen och PDA som inte kontrolleras i andra multilaterala exportkontrollregimer. Det utgör därmed ett viktigt komplement till arbetet i övriga regimer som uteslutande fokuserar på massförstörelsevapen samt vissa vapenbärare. Arrangemanget har 42 deltagande stater varibland flertalet stora producenter och teknologinnehavare på det berörda området återfinns.

Syftet med arrangemangets verksamhet är att bidra till regional och internationell säkerhet och stabilitet genom att främja öppenhet och ett ansvarsfullt agerande när det gäller överföringar av konventionella vapen och PDA och därigenom undvika destabiliserande ansamlingar. Grundsynen i Wassenaar-arrangemanget är att handel med de varor som finns

på kontrollistorna ska vara tillåten, men att den måste ske under kontrollerade former.

Prop. 2017/18:23

En viktig funktion som arrangementet svarar för är att uppdatera exportkontrollens produktlistor. Likalydande internationella produktlistor är viktiga för att det inte ska uppkomma luckor mellan olika länders kontrollsystem. De deltagande staterna bidrar med sin nationella tekniska expertis för att produktlistorna årligen ska kunna uppdateras i ljuset av den tekniska utvecklingen. Två listor upprätthålls, en för krigsmateriel och en för PDA-produkter. Båda listorna har antagits av EU och utgör grunden för de deltagande staternas nationella kontrollistor. Även ett antal stater utanför Wassenaar-arrangementet använder dessa listor som sina nationella kontrollistor. Listorna utgör därmed i det närmaste en internationell standard på området. I övrigt utbyts i Wassenaar-arrangementet exportkontrollrelevant information mellan deltagande stater i syfte att förbättra underlaget för nationella exportkontrollbedömningar. Sverige är en av de ursprungliga staterna i arrangementet och bidrar aktivt till både listarbetet och informationsutbytet.

4.3 Exportens roll ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv

Grunden för den moderna svenska försvarsindustrin lades under det kalla kriget. Sveriges neutralitetspolitik, såsom den utformades efter andra världskriget, byggde på ett totalförsvar med en stark försvarsmakt och en stark nationell försvarsindustri, som utvecklade produkter som var anpassade efter de svenska behoven. Ambitionen var att Sverige skulle minimera beroendet av utländska leverantörer. Försvarsindustrin blev således en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken. Industrin gav också Sverige möjlighet att i kris och krig tillverka, anpassa, underhålla och livstidsförlänga materiel för försvarets behov. Exporten av krigsmateriel, som under denna tid var begränsad, var ett led i att säkra kapaciteten att utveckla och producera materiel anpassad till den svenska försvarsmaktens behov. Vidare bidrog export till en jämnare beläggning av industrins utvecklings- och produktionsresurser, vilket var en förutsättning för bevarandet av kompetens och kapacitet i landet.

Strävan efter oberoende vad gäller tillgången till krigsmateriel för det svenska försvaret ersattes efter kalla krigets slut gradvis av ett växande behov av materielsamarbete med likasinnade stater. En förutsättning för deltagande i sådant samarbete var att varje part kunde tillföra kompetens av betydelse för samarbetet som helhet. Minskande nationella försvarsresurser bidrog till att betydelsen av export och internationella materiella samarbeten för upprätthållandet av försvarsindustri ökade över tiden. Samtidigt som försvarsindustrin tillskrevs en viktig försvars- och säkerhetspolitisk roll, betonades behovet av att föra en restriktiv vapenexportpolitik i samklang med Sveriges strävan att främja en fredlig utveckling i vår omvärld. Export och annan utlandssamverkan var därför önskvärd endast i den omfattning som betingades av våra försvars- och säkerhetspolitiska mål och behov, och med beaktande av Sveriges utrikespolitiska principer.

Efter en gemensam avsiktsförklaring 1998 undertecknade försvarsministrarna i Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland den 27 juli 2000 ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin, det s.k. sexnationersavtalet (prop. 2000/01:49). Avtalet syftar till att underlätta rationalisering, omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin. Verksamheten inom sexnationsinitiativet och dess arbetsgrupper har även omfattat frågor om exportkontroll. Genom att delta i detta samarbete kan Sverige också vara med och påverka den försvarsindustri- och exportpolitik som utvecklas i Europa. Det ger ett visst inflytande över försvars- och säkerhetspolitiken i Europa.

Regeringen har vid flera tillfällen konstaterat att Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och att hot mot fred och säkerhet bäst avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Sveriges säkerhets- och försvarssamarbeten utvecklas tillsammans med Finland, de övriga nordiska länderna och de baltiska staterna, samt inom ramen för EU, FN, OSSE och Natos partnerskap. Därutöver är en stark transatlantisk länk avgörande för europeisk säkerhet. Många regionala och globala utmaningar kan endast mötas om Europa och USA agerar tillsammans.

Regeringen har också redogjort för exportens betydelse för Försvarsmaktens förmågeutveckling. Export bedöms stärka företagens möjligheter att bibehålla en stark, konkurrenskraftig teknologinivå och den kompetens som krävs för att underhålla och vidmakthålla Försvarsmaktens materielsystem. Exporten kan också medföra möjligheter till kostnadsdelning och därmed lägre kostnader för vidmakthållande och vidareutveckling för Försvarsmakten.

En grundläggande utgångspunkt för statens eget engagemang i exportfrågor är att det finns en tydlig koppling till Försvarsmaktens operativa förmåga. Regeringen har vidare gett uttryck för att exportstödjande verksamhet bör utgå från en försvars- och säkerhetspolitisk helhetsbedömning som inbegriper konsekvenserna för Försvarsmakten, samt att verksamheten ska användas för att främja en konstadseffektiv materielförsörjning och därmed bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga. Särskilt inom undervatten- och stridsflygområdet bedöms export vara betydelsefullt för en kostnadseffektiv materielförsörjning.

De senaste årens säkerhetspolitiska utveckling har förstärkt behovet av en inhemsk försvarsindustri med förmåga att utveckla materielsystem, och ett nära samarbete på försvarsmaterielområdet inom Europa och mellan Europa och USA. I synnerhet mer långvariga och strategiska samarbeten som syftar till utveckling och produktion av nya materielsystem är av säkerhetspolitisk betydelse. Europeiska kommissionen presenterade hösten 2016 en handlingsplan för försvar, som just syftar till att främja det europeiska försvarssamarbetet. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen har inneburit att försvarsindustrin i Sverige, precis som näringslivet i övrigt, är beroende av såväl utländska leverantörer som kunder. Detta beroendeförhållande är ömsesidigt.

Mot denna bakgrund ligger det enligt regeringen i Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intresse att värna om ett långsiktigt samarbete i materielfrågor med för oss viktiga samarbetsländer. Detta ömsesidiga samarbete bygger på såväl export som import av krigsmateriel. En inter-

5 Exportkontrollens ramverk

5.1 Exportkontrollens övergripande ramverk bör behållas

Regeringens bedömning: Nuvarande ramverk för exportkontrollen bör behållas. Detta innebär att krigsmateriellagen anger de allmänna förutsättningarna för att tillstånd ska kunna lämnas medan de närmare principerna för själva tillståndsprövningen framgår av regeringens vägledande uttalanden (de s.k. riktlinjerna), regeringens och ISP:s praxis samt av internationella förpliktelser. Det finns inte skäl att ersätta den nuvarande krigsmateriellagen med en ny lag.

Kommitténs bedömning och förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén föreslår emellertid att den nuvarande krigsmateriellagen ersätts med en ny lag som benämns ”lagen om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd”.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker bedömningen eller invänder inte mot den. De flesta remissinstanser kommenterar inte förslaget om en ny lag särskilt. *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* avstyrker emellertid det förslaget och lämnar i stället ett eget förslag till krigsmateriellag med en annan struktur. *Svea hovrätt* anser att det bör övervägas om det är möjligt att åtminstone på ett övergripande plan definiera krigsmateriel och tekniskt bistånd i lagtexten. Hovrätten påpekar att begreppen har stor betydelse för bedömningen av vad som är att anse som straffbelagda gärningar enligt den föreslagna lagen.

Skälen för regeringens bedömning: Krigsmateriellagen är en s.k. förbudslagstiftning. Utgångspunkten är att verksamhet rörande krigsmateriel är förbjuden utan tillstånd och att överträdelser av tillståndskraven är straffsanktionerade (24–26 §§). Beroende på vilken typ av verksamhet som det är fråga om krävs olika typer av tillstånd enligt lagen (se 3–10 §§). Exempelvis krävs tillstånd för tillverkning, tillhandahållande, utförsel, avtal om tillverkningsrätt, tillhandahållande av tekniskt bistånd och militärt inriktad utbildning.

Av 1 § andra stycket krigsmateriellagen framgår vilken utgångspunkt tillståndsprövningen enligt lagen ska ha. Där föreskrivs att tillstånd enligt lagen endast får beviljas, om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. De närmare principerna för prövningen finns bl.a. i de vägledande uttalanden (ofta benämnda riktlinjer) om utförsel och utlandssamverkan som regeringen gjorde i samband med lagens tillkomst (prop. 1991/92:174). Ytterligare principer framgår av de internationella överenskommelser som Sverige är bundna av, i synnerhet EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag. Dessutom framgår principer för prövningen av regeringens och ISP:s praxis. Regeringens uttalanden i den proposition

som låg till grund för krigsmateriellagen beskriver svensk praxis vid lagens tillkomst och utgör tillsammans med krigsmateriellagen, EU:s gemensamma ståndpunkt, FN:s vapenhandelsfördrag och senare tillkommen praxis grunden för bedömningen av enskilda ärenden.

Att tillståndsprövningen till betydande del styrs av de s.k. riktlinjerna och praxis har sin grund i de särskilda förutsättningar som gäller på området. I samband med ISP:s inrättande konstaterade den dåvarande regeringen att de närmare principerna för provningen också i fortsättningen bör utvecklas genom praxis och inte genom lagstiftning. Det angavs att de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressena är mångskiftande och att möjligheterna att förutse och på ett smidigt sätt reglera de olika situationer som kan komma upp i tillämpningen är begränsade. Den dåvarande regeringen uttalade vidare att regeringens riktlinjer inte heller är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, dvs. föreskrifter som ska meddelas av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning (prop. 1995/96:31 s. 23 f.). Vidare har kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt och bedömningsgrunderna i FN:s vapenhandelsfördrag inte ansetts föranleda författningsändringar. Kriterierna och bedömningsgrunderna beaktas parallellt med riktlinjerna vid den tillståndsprövning som sker inom de i 1 § krigsmateriellagen angivna ramarna (prop. 2010/11:112 s. 98 och prop. 2013/14:190 s. 24).

Regeringen ser ingen anledning att avvika från de principer för styrning av tillståndsprövningen som under lång tid har gällt på krigsmaterielområdet. I likhet med kommitténs övergripande bedömning anser regeringen alltså att den nuvarande ordningen, där principerna för tillståndsprövningen inte anges i författning, även fortsättningsvis bör gälla. Regeringen delar det synsätt som har kommit till uttryck i samband med tidigare lagstiftning, att ett beslut huruvida tillstånd ska medges eller inte bör utgå från ett politiskt ställningstagande och inte utgöra en juridisk normtillämpning. Besluten bör även fortsättningsvis grunda sig på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden. Regeringen har ytterst ansvaret för och måste vid behov kunna styra praxis på området och anpassa den till växlande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska krav. Regeringens övergripande ansvar för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken innebär också att den i enskilda ärenden ytterst måste ha möjlighet att, under konstitutionellt ansvar, kunna fatta beslut som avviker från etablerad praxis. Detta kan t.ex. bli aktuellt om det krävs för att värna vitala nationella säkerhetsintressen. Det är emellertid inte möjligt för regeringen att medge tillstånd som strider mot ett ovillkorligt hinder.

Att lagens bestämmelser om förutsättningarna för tillstånd behåller en övergripande karaktär är viktigt för att tillståndsprövningen även fortsättningsvis ska vara en politisk fråga och inte en fråga för domstolar att ta ställning till. Tillstånd lämnas endast om det ligger i Sveriges intresse utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden. Nuvarande ordning innebär att det inte föreligger en rätt för en enskild aktör att få tillstånd under vissa villkor. Det tas således ingen hänsyn till omständigheter som rör den enskilde och dennes eventuella behov av tillstånd. Om tillståndsprövningen i stället skulle ske utifrån vissa i lagen mer preciserade villkor, kunde det medföra att regelverket anses innehålla sådana civila rättigheter som avses i artikel 6 i Europeiska kon-

ventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och som kan bli föremål för domstolsprövning. En enskild aktör skulle i så fall kunna hävda att det enligt den nationella rätten finns en rättighet att få tillstånd om villkoren är uppfyllda och begära att få ett avslag på en tillståndsansökan prövad av domstol. Så skedde i målet *Ankarcrona mot Sverige* (beslut av den 27 juni 2000, mål nr 35178/97) där en företagare som hade fått avslag på sin tillståndsansökan klagade till Europadomstolen. Domstolen fann att eftersom regelverket baserar sig på försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska faktorer och ingen hänsyn tas till omständigheter som rör den enskilde, finns det inte någon egentlig rättighet som är erkänd i den nationella rätten. Domstolen ansåg därför att det inte rörde sig om en civil rättighet i Europakonventionens mening och således fanns det inte heller någon rätt till domstolsprövning. Domstolen avvisade därför klagomålet. Synen på vad som betraktas som en civil rättighet har därefter utvidgats i rättspraxis och i flera fall har sådana rättigheter ansetts kunna göras gällande även på sådana områden där regleringen lämnar ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 20 juni 2016 i mål nr 3784-15 och där angivna rättsfall). Även mot denna bakgrund anser regeringen att det är viktigt att nuvarande struktur behålls.

Kommittén föreslår att den nuvarande krigsmateriellagen ersätts av en helt ny lag. Förslaget avstyrks av *ISP*, som i stället lämnar ett eget förslag till en ny lag. Enligt regeringen skulle en lagteknisk översyn och omarbetning visserligen kunna vara av visst värde men behovet framstår inte som överhängande. Det viktiga är vilket materiellt innehåll lagstiftningen ska ha och inte hur den utformas lagtekniskt. De ändringar i lagstiftningen som föreslås i denna proposition är heller inte sådana att de påverkar lagstiftningens struktur på något ingripande sätt. Enligt regeringens mening kan dessa ändringar lämpligen göras inom ramen för den nuvarande krigsmateriellagen. Regeringen föreslår mot denna bakgrund inte någon ny lag.

Svea hovrätt anser att det bör övervägas om det är möjligt att åtminstone på ett övergripande plan definiera krigsmateriel och tekniskt bistånd i lagtexten. I 1 § första stycket krigsmateriellagen finns en allmän föreskrift om att lagen 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. Förteckningen över vad som klassas som krigsmateriel och tekniskt bistånd finns i bilagan till krigsmaterielförordningen. Den svenska krigsmaterielförteckningen överensstämmer med EU:s gemensamma militära förteckning. Förteckningen uppdateras årligen i enlighet med de förändringar som görs inom EU. Förteckningen innehåller f.n. 22 huvudgrupper avseende t.ex. olika typer av fordon, fartyg, kemiska eller biologiska agens, energetiska material och teknik. Dessa är i sin tur uppdelade i undergrupper. Förteckningen innehåller också tre nationella tillägg och en angivelse av vilka materiel och tekniskt bistånd som klassas som krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel.

Det är alltså fråga om en rad vitt skilda materiel, utrustningar, farkoster och kemiska beteckningar m.m. som kan utgöra krigsmateriel. Saken

komPLICERAS ytterligare genom att tekniskt bistånd tar sikte på både tekniska uppgifter, t.ex. ritningskopior, modeller, formler m.m., och teknisk assistans som t.ex. kan ges i form av utbildning, instruktioner eller arbetsmetoder. Vad som förs in i förteckningen varierar också över tid bl.a. i takt med den tekniska utvecklingen på området. Regeringen anser mot denna bakgrund att det inte är möjligt att i lagen införa en sådan definition av krigsmateriel och tekniskt bistånd som Svea hovrätt efterlyser.

5.2 Regleringen av ramarna för tillståndsprövningen

Regeringens förslag: Det ska framgå av krigsmateriellagen att ett tillstånd får lämnas endast om det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser.

Regeringens bedömning: I övrigt bör det inte göras några ändringar i krigsmateriellagens reglering av ramarna för tillståndsprövningen.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslår en bestämmelse om att all tillverkning, tillhandahållande, utförelse, utbildning och annan verksamhet rörande krigsmateriel och lämnande av tekniskt bistånd är otillåten, om inte tillstånd beviljas enligt krigsmateriellagen eller annat föreskrivs i lagen. Kommittén föreslår också en ny bestämmelse som anger att tillståndsprövningen ska baseras på en samlad bedömning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive mot att tillstånd beviljas, förutom när de internationella förpliktelserna medför att tillstånd inte får lämnas. Det föreslås även att det vid tillståndsprövningen vad gäller utförelse och annan utlandssamverkan ska fästas särskilt avseende på den mottagande statens demokratiska status, dess respekt för mänskliga fri- och rättigheter och i vad mån staten befinner sig i en väpnad konflikt eller riskerar att hamna i en sådan.

Remissinstanserna: *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* och *Röda korset* ser positivt på förslagen. *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* påpekar även att termen ”internationella förpliktelser” inte bara omfattar de avtal m.m. som specifikt omfattar krigsmateriel, utan även ett flertal andra konventions- eller sedvanerättsliga regler. *Röda korset* framhåller att kravet på respekt för den humanitära rätten bör tydliggöras och lämnar ett förslag till lagtext där ett kriterium gällande respekten för den humanitära rätten finns med.

Några remissinstanser, t.ex. *ISP*, *Försvarets materielverk (FMV)*, *Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)* och *Kungliga krigsvetenskapsakademien* ställer sig tveksamma till eller avstyrker förslagen. *ISP* och *SOFF* ifrågasätter behovet av en bestämmelse som föreskriver att all verksamhet är otillåten om inte tillstånd ges enligt lagen och pekar på några olika tillämpnings- och gränsdragningsproblem med förslaget. *Kungliga krigsvetenskapsakademien* och *ISP* ser inget behov av en särskild bestämmelse om att tillstånd inte får meddelas i strid med internat-

ionella förpliktelser eftersom detta redan framgår med nuvarande regelverk. *FMV*, *ISP* och *SOFF* anför att om vissa aspekter i tillståndsprövningen lyfts upp i lag riskerar detta att leda till otydlighet i förhållande till övriga aspekter som ska beaktas enligt riktlinjerna. Dessa remissinstanser påpekar också att nuvarande struktur mellan riktlinjer och lag skulle frångås om förslagen genomfördes. *ISP* ser heller inget behov att i lagen ange att det ska ske en samlad bedömning då detta redan står klart med nuvarande reglering.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Utgångspunkter för regeringens ställningstagande

Tillstånd enligt krigsmateriellagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik (1 § andra stycket krigsmateriellagen). I lagtexten anges inte närmare vilka omständigheter som ska beaktas vid tillståndsprövningen eller hur dessa ska vägas mot varandra. I föregående avsnitt har regeringen gjort bedömningen att huvuddragen i denna reglering bör bestå. Liksom hittills bör alltså krigsmateriellagen ange de allmänna förutsättningarna för att tillstånd ska kunna lämnas medan de närmare principerna och kriterierna för själva tillståndsprövningen framgår av regeringens riktlinjer, regeringens och *ISP*:s praxis samt av internationella förpliktelser. Det är således med dessa utgångspunkter som regeringen nedan tar ställning till kommitténs förslag om hur lagregleringen av tillståndsprövningen bör utformas.

Det behövs ingen ny bestämmelse om att verksamhet rörande krigsmateriel är otillåten om inte tillstånd lämnats enligt lagen

Kommittén föreslår en ny bestämmelse där det anges att all tillverkning, tillhandahållande, utförelse, utbildning och annan verksamhet rörande krigsmateriel och lämnande av tekniskt bistånd är otillåten, om inte tillstånd beviljas enligt krigsmateriellagen eller annat föreskrivs i lagen. Syftet med förslaget är att förtydliga det otillåtna i att utöva tillståndspliktig verksamhet utan att ett sådant tillstånd föreligger. *ISP* och *SOFF* avstyrker förslaget och pekar på olika problem som kan uppkomma som en följd av den föreslagna utformningen av lagtexten. Exempelvis påpekar *ISP* att förslaget kan leda till osäkerhet i förhållande till annan lagstiftning som också reglerar viss verksamhet med krigsmateriel, t.ex. vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

Som framgått är krigsmateriellagen en förbudslagstiftning. Verksamhet rörande krigsmateriel är förbjuden utan tillstånd och överträdelse av tillståndskraven är straffsanktionerade. Regeringen ser inget behov av att ytterligare betona dessa förhållanden i lagen. Till detta kommer, som *ISP* och *SOFF* påpekar, att kommitténs förslag skulle riskera att leda till oönskade tillämpnings- och gränsdragningsproblem. En föreskrift som innebär att all verksamhet rörande krigsmateriel är förbjuden, om inte tillstånd ges enligt krigsmateriellagen eller annat föreskrivs i lagen, skulle t.ex. kunna medföra att tillståndsplikt som regleras i vapenlagen eller LBE också behövde regleras i krigsmateriellagen, antingen genom

Prop. 2017/18:23 hänvisning eller direkt i lagen. En sådan ordning framstår inte som motiverad. Regeringen anser därför att kommitténs förslag inte bör följas i denna del.

Att ett tillstånd inte får meddelas i strid med internationella förpliktelser bör förtydligas i lagen

Som framgått får tillstånd enligt krigsmateriellagen inte lämnas om det skulle strida mot Sveriges utrikespolitik. Kommittén föreslår att det införs ytterligare ett villkor om att tillståndsbeslut inte får meddelas i strid med Sveriges internationella förpliktelser. Enligt kommittén innebär förslaget ett förtydligande av vad som redan gäller.

Att ett tillstånd enligt krigsmateriellagen inte får meddelas i strid med Sveriges internationella förpliktelser följer i dag av att tillstånd inte får meddelas, om det skulle strida mot Sveriges utrikespolitik. Vidare framgår det av regeringens riktlinjer att tillstånd inte ska beviljas, om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige biträtt, mot ett beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig, de s.k. ovillkorliga hindren. I praktiken innebär detta att undantag inte medges från lagens förbud i berörda delar (prop. 1991/92:174 s. 41 och 49 samt prop. 2013/14:190 s. 25).

De överenskommelser som främst avses är EU:s gemensamma ståndpunkt, FN:s vapenhandelsfördrag och åtaganden om icke-spridning av massförstörelsevapen inom exportkontrollregimerna, men även andra internationella överenskommelser om förbud och inskränkningar i användandet av vissa typer av konventionella vapen.

Genom praxisutveckling utgör inte bara beslut av FN:s säkerhetsråd, utan även beslut av EU eller OSSE om t.ex. vapenembargon ett ovillkorligt hinder mot export. Vid bedömningen kan det även bli aktuellt att beakta andra relevanta internationella förpliktelser som Sverige är bundet av, men som inte direkt reglerar exportkontrollen på krigsmaterielområdet. Det kan t.ex. handla om FN-stadgan, konventionerna om de mänskliga rättigheterna och förpliktelser som följer av sedvanerätt.

Skyldigheten att vid tillståndsprövningen följa de internationella förpliktelserna preciseras ytterligare genom praxis och genom de uttalanden som gjorts i senare års lagstiftningsärenden, senast i samband med tillträdet av FN:s vapenhandelsfördrag (prop. 2013/14:190 s. 25).

Som *ISP* och *Kungliga krigsvetenskapsakademien* konstaterar står det således redan av nuvarande regelverk klart att det inte kan komma i fråga att bevilja ett tillstånd i strid med Sveriges internationella förpliktelser. Regeringen anser emellertid, i likhet med kommittén och *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet*, att det finns ett värde i att detta återspeglas på ett tydligare sätt i lagstiftningen. På så sätt tydliggörs och framhålls betydelsen av de internationella regelverken vid tillståndsprövningen. Genom en sådan bestämmelse kommer också *Röda korsets* önskemål om en lagreglering av respekten för den humanitära rätten att omhändertas, eftersom både EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag innehåller kriterier om den humanitära rätten.

Kommittén föreslår att det i en ny bestämmelse ska föreskrivas att tillståndsprövningen ska baseras på en samlad bedömning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive emot att tillstånd beviljas, förutom när de internationella förpliktelserna medför att tillstånd inte får lämnas. Som kommittén konstaterar gäller detta redan i dag vid tillståndsprövningsprocessen. Att tillståndsprövningen ska gå till på det sättet framgår av regeringens riktlinjer och etablerad praxis. Dessutom föreslår regeringen ett förtydligande i fråga om internationella förpliktelser. I likhet med vad *ISP* påpekar anser regeringen därför att det inte finns behov av den föreslagna bestämmelsen.

Förslaget att i lagen ta in vissa av de utrikespolitiska kriterierna bör inte genomföras

Kommittén föreslår vidare att de utrikespolitiska kriterierna gällande demokratisk status, mänskliga rättigheter och väpnad konflikt ska tas in i lagen i klarläggande och informativt syfte. Enligt förslaget ska det vid tillståndsprövningen avseende utförelse och annan utlandssamverkan fästas särskilt avseende vid den mottagande statens demokratiska status, statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter och om staten befinner sig i en väpnad konflikt eller riskerar att hamna i en sådan. Enligt kommittén förändras inte exportkontrollregelverkets struktur av ett sådant förtydligande.

Såsom redogjorts för ovan i avsnitt 5.1 anser regeringen att det finns goda skäl att behålla den nuvarande strukturen på ramverket där krigsmateriellagen anger den allmänna inriktningen, medan de mer specifika kriterierna som ska beaktas vid prövningen läggs fast i praxis och i regeringens riktlinjer. Regeringen har i detta avsnitt också ställt sig bakom den bedömning som tidigare gjorts om att dessa riktlinjer inte är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Till skillnad från kommittén anser regeringen att en lagreglering av det slag som kommittén föreslår när det gäller kriterierna demokratisk status, mänskliga rättigheter och väpnad konflikt skulle förändra ramverkets struktur på ett sätt som inte stämmer med de utgångspunkter som bör gälla. I det sammanhanget finns det anledning att särskilt beakta det som har anförts i avsnitt 5.1 om att ett beslut om huruvida tillstånd ska medges eller inte bör utgå från ett politiskt ställningstagande och inte utgöra en juridisk normtillämpning. Regeringen har, som framhållits i det avsnittet, ytterst ansvaret för och måste vid behov kunna styra praxis på området och anpassa den till växlande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska krav. En utveckling där tillståndsprövningen utvecklas till en juridisk normtillämpning och där frågor om tillstånd i ökad utsträckning underställs domstol vore ur det perspektivet inte önskvärd.

Enligt regeringens mening bör mot denna bakgrund de olika delarna av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken inte utvecklas närmare i lagen utan även fortsättningsvis preciseras i regeringens riktlinjer och i praxis. Det sagda innebär inte att regeringen inte fäster stor vikt vid de faktorer som lyfts fram i kommitténs lagförslag. Tvärtom anser regeringen att dessa faktorer bör tillmätas stor betydelse och att brister i fråga om

exempelvis mänskliga rättigheter och demokratisk status i högre utsträckning än i dag bör leda till att en ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet rörande krigsmateriel avslås (se vidare avsnitt 6.2 och 6.3). Att sådana faktorer ska beaktas följer av den grundläggande bestämmelsen att tillstånd inte får meddelas, om det strider mot utrikespolitiken och preciseras ytterligare genom riktlinjerna och praxis.

Mot utredningens förslag talar vidare att det även finns andra aspekter inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik som har en likartad betydelse vid tillståndsprövningen och som man, om man följde kommitténs förslag, skulle behöva överväga att ta in i lagtexten. Det gäller t.ex. risken för avledning eller hur en tidigare otillåten vidareexport av krigsmateriel ska beaktas, eller att det svenska försvarets behov av materiel eller kunskaper ska ges betydelse. Man skulle även behöva precisera kommitténs förslag med ett undantag i fråga om beaktandet av risken för väpnad konflikt när det gäller övrig krigsmateriel. En sådan utveckling med ett ökat antal tillståndskriterier i lagen skulle riskera att minska utrymmet för regeringen att styra praxis för krigsmaterieltillstånd och därmed att ta sitt övergripande ansvar på området. Det kan också leda till tveksamheter hur faktorer som ryms inom de övergripande politikområdena, men som inte kommer till uttryck i särskilda kriterier, ska beaktas. I likhet med bl.a. *ISP*, *FMV* och *SOFF* anser därför regeringen att kommitténs förslag inte bör följas i denna del. Detsamma gäller beträffande *Röda korsets* förslag om ett separat tillståndskriterium i lagen om den humanitära rätten. Att det inte kan komma ifråga att bevilja ett tillstånd i strid med internationella förpliktelser såsom den humanitära rätten har behandlats ovan i avsnittet gällande internationella förpliktelser. Den lagreglering som föreslås där i fråga om de internationella förpliktelserna innefattar också vad Röda korset efterfrågar i denna del.

5.3 Handläggningen hos Inspektionen för strategiska produkter

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att införa särskilda bestämmelser i krigsmateriellagen om preliminära bedömningar (förhandsbesked) eller om hur handläggningen vid Inspektionen för strategiska produkter ska gå till.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén lämnar förslag till olika bestämmelser om hur handläggningen av ett ärende hos Inspektionen för strategiska produkter (*ISP*) ska gå till, t.ex. att en ansökan ska ges in skriftligen, att en sökande ska kunna föreläggas att komplettera sin ansökan om den är ofullständig och att *ISP* ska kunna avvisa ansökan om kompletteringen inte sker. Vidare föreslår kommittén att det i krigsmateriellagen ska införas en särskild bestämmelse om förhandsbesked, som föreslås benämnas ”preliminär bedömning”.

Remissinstanserna: *ISP* avstyrker förslagen gällande hur handläggningen bör gå till med hänvisning till att det redan finns regler kring detta i förvaltningslagen (1986:223) som myndigheten är skyldig att följa. *ISP*,

SOFF, Saab AB och *IF Metall* m.fl. vänder sig mot kommitténs beskrivning att det skulle råda oklarhet gällande vad förhandsbeskeden innebär. Dessa remissinstanser anser att nuvarande system är tydligt och fungerar bra. Förslaget om en lagreglering av förhandsbeskeden avstyrks därför.

Skälen för regeringens bedömning: Kommittén föreslår att ett flertal bestämmelser ska införas i krigsmateriellagen som ska reglera hur handläggningen av ärenden ska gå till vid ISP. Bland annat föreslår kommittén bestämmelser om att en ansökan ska vara skriftlig, att ISP kan uppmana en sökande att komplettera sin ansökan om den är ofullständig och att ISP ska avvisa en sådan ansökan om komplettering inte kommer in. Vidare föreslås en bestämmelse om att information och underrättelser ska lämnas skriftligen samt en informationsbestämmelse om förhandsbeskeden.

Regler om hur ett ärende ska handläggas hos förvaltningsmyndigheter såsom ISP finns i förvaltningslagen och i de tillhörande förvaltningsrättsliga principerna som utvecklats genom praxis. Där framgår bl.a. i vilken utsträckning uppgifter får lämnas muntligen i stället för skriftligen och vilken skyldighet myndigheterna har att ett ärende blir tillräckligt utrett. Det finns således redan i dag motsvarande regler om handläggningen som ISP tillämpar. Regeringen delar därför *ISP:s* bedömning att det inte finns något behov av att också i krigsmateriellagen föra in motsvarande bestämmelser.

En ordning med vad som på exportkontrollområdet har benämnts förhandsbesked har funnits i ca 70 år. Ordningen innebär att ISP efter ansökan ger en skriftlig preliminär bedömning om möjligheten till export till ett visst land. Det besked som lämnas är inte bindande och ges alltid med en reservation om att slutlig ställning i ärendet tas i samband med att en ansökan om utförelsetillstånd prövas. Dessa preliminära bedömningar fyller en viktig funktion i exportkontrollen eftersom de möjliggör en tidig indikation till sökanden så att eventuella utrikespolitiska förvecklingar kan undvikas, i de fall där det finns en negativ prognos för tillstånd. De gör också att försvarsindustrin kan undvika att lägga resurser på exportprojekt där det är sannolikt att tillstånd inte skulle beviljas.

Ett företag kan alltså ansöka hos ISP om att få en preliminär bedömning av möjligheten till export. En sådan ansökan handläggs på samma sätt som andra ärenden enligt krigsmateriellagen. Det innebär att det underlag som behövs för att pröva ärendet tas in, t.ex. i form av promemorior från Regeringskansliet angående vilka utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska aspekter som är aktuella i ärendet. *ISP:s* generaldirektör samråder ofta med EKR i dessa ärenden och kan enligt etablerad praxis även välja att överlämna ett ärende till regeringens prövning. Ärenden om förhandsbesked handläggs som ett ärende enligt förvaltningslagen, men faller utanför begreppet myndighetsutövning eftersom de inte är bindande.

Regeringen delar uppfattningen som förs fram av flera remissinstanser, om att det inte finns någon oklarhet kring den rättsliga innebörden av dessa s.k. förhandsbesked. Det finns därför inte heller något behov av en sådan särskild informationsbestämmelse i lagen som kommittén föreslår. Regeringen föreslår således inte någon sådan bestämmelse.

6 En moderniserad exportkontroll

6.1 Tillståndsprövningen av utlandssamverkan behöver moderniseras

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av den utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen behöver tillståndsprövningen av utlandssamverkan avseende krigsmateriel moderniseras.

Nya samlade riktlinjer bör ges över vilka nationella kriterier som framöver bör gälla vid tillståndsprövningen av utlandssamverkan (se avsnitt 7).

Som en följd av förändringarna för tillståndsprövningen kommer fler ärenden att behöva överlämnas till regeringens prövning.

Det bör analyseras ytterligare om det är lämpligt att utarbeta en konsoliderad vägledning som sammanfogar de nationella och internationella principerna för tillståndsprövningen.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén anser att regeringen bör utarbeta en vägledning som i ett dokument sammanför de nationella riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan och Sveriges internationella förpliktelser på exportkontrollområdet. Kommittén lämnar inget eget förslag på sådana konsoliderade riktlinjer men ger en skiss över en tänkbar struktur.

Remissinstanserna: *SOFF* och *Saab AB* anser att det inte är möjligt att skapa helt nya inslag i riktlinjerna utan att först ändra praxis. *ISP* ser framför sig att myndigheten kommer att behöva överlämna ett antal ärenden till regeringens prövning, för att få vägledning i hur exempelvis demokratikriteriet ska tillämpas och på så sätt lägga fast en ny praxis.

ISP föreslår också att det ska tillsättas en utredning som kan undersöka om det går att sammanfoga de svenska riktlinjerna med de internationella regelverken i ett och samma dokument. Även *Röda korset*, *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet*, *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*, *Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF)* och *Kristna Fredsrörelsen* välkomnar ett sådant samlat dokument.

Skälen för regeringens bedömning

Nya samlade riktlinjer bör ges över vilka principer som bör gälla för tillstånd till utlandssamverkan

Regeringens riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan har utgjort ett värdefullt verktyg för att beskriva utgångspunkterna vid den svenska tillståndsprövningen.

Riktlinjerna grundar sig på principer som etablerats under lång tid. Den första gången som samlade riktlinjer presenterades offentligt var 1956 då dåvarande statsminister Tage Erlander i riksdagen redogjorde för de allmänna principer som enligt praxis låg till grund för tillståndsprövningen av krigsmaterielexporten (FK 1956 nr 9 s. 20 f. och 64 f. samt FK 1956 nr 15 s. 54–63). De första samlade anvisningarna som benämndes riktlinjer togs fram 1971 och presenterades i en proposition angående

krigsmaterielexport som överlämnades till riksdagen för yttrande (prop. 1971:146 s. 18–21). I samband med framtagandet av den nuvarande krigsmateriellagen 1992 presenterade den dåvarande regeringen sin syn på de principer och riktlinjer som den ansåg borde ligga till grund för överväganden rörande utförsel och annan utlandssamverkan rörande krigsmateriel, och som sedan dess har varit utgångspunkten för tillståndsprövningen (prop. 1991/92:174 s. 41 f.). Regeringen beredde även då riksdagen tillfälle att ta del av riktlinjerna. Utrikesutskottet yttrade sig över regeringens förslag till riktlinjer och tillstyrkte i huvudsak dessamma. Utskottet angav därutöver bl.a. som sin mening att kravet på respekt för mänskliga rättigheter borde vara ett centralt villkor för att tillstånd för svensk krigsmaterielexport skulle beviljas (bet. 1992/93:UU1, s. 24). Riksdagen beslutade sedermera i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1992/93:61). Att riksdagen på detta sätt har ställt sig bakom riktlinjerna är betydelsefullt då det säkerställer en långsiktighet vid tillståndsprövningen.

Sedan början på 1990-talet har det skett stora omvärldsförändringar på det utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska området. I likhet med vad kommittén konstaterar motsvarar riktlinjerna därför inte helt dagens krav i vissa delar och det finns ett behov av att modernisera dessa. Dessutom finns det ett behov av att ta i beaktande den utveckling som skett av praxis sedan början av 1990-talet då riktlinjerna senast lades fram i samlad form. Det finns mot denna bakgrund anledning att se över riktlinjerna i vissa delar och att ge en samlad redogörelse för vad som bör gälla för tillståndsprövningen framöver. Att regeringen på ett samlat sätt redogör för hur den i framtiden avser att förhålla sig till utförsel och annan utlandssamverkan rörande krigsmateriel, innebär också att öppenheten gentemot allmänheten, företagen och andra intressenter förbättras i fråga om vilka avväganden som är väsentliga vid tillståndsprövningen.

Att de kriterier för tillståndsprövningen som regeringen nu lägger fram bör ha bredast möjliga parlamentariska förankring är mycket viktigt. Tillståndsprövningen bör präglas av långsiktighet och de grundläggande principerna för bedömningen bör ligga fast över tid. I likhet med hur frågan tidigare har behandlats bör riksdagen därför beredas tillfälle att ge sin syn på riktlinjerna i samlad form. I avsnitt 7 redovisar regeringen därför en ny sammanställning av riktlinjerna. I denna sammanställning inkluderas även de bedömningsgrunder i riktlinjerna från 1992 som regeringen inte nu gör någon förnyad prövning av. Dessa bedömningsgrunder återges på samma sätt som tidigare, med språklig modernisering. Några justeringar görs också för att återspegla den praxisutveckling som har skett sedan 1992.

Regeringen presenterar dock först sin syn på de delar där kommittén har lagt fram förslag på nya eller förändrade synsätt som framöver ska beaktas vid tillståndsprövningen. I avsnitt 6.2 behandlas demokratisk status, i avsnitt 6.3 mänskliga rättigheter, i avsnitt 6.4 politiken för global utveckling, i avsnitt 6.5 följdleveranser och i avsnitt 6.6 internationell samverkan.

Som har nämnts i avsnitt 5.1 är riktlinjerna inte avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, dvs. föreskrifter som ska meddelas av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning (prop. 1995/96:31 s. 23 f.).

Som regeringen utvecklar närmare i detta kapitel bör nya aspekter framöver beaktas vid tillståndsprövningen. *ISP*, *SOFF* och *Saab AB* ifrågasätter om det är möjligt att skapa helt nya inslag i riktlinjerna för utlands-samverkan utan att först ändra praxis eftersom riktlinjerna är en sammanställning av praxis. Precis som remissinstanserna påpekar utgör riktlinjerna till stor del en sammanställning av den praxis som regeringen, och sedermera även *ISP*, under årens lopp har stått för. Vid de tillfällen då regeringen i propositionerna 1971 och 1992 har sammanställt denna praxis i en samlad riktlinjetext har regeringen också gett sin syn på hur den ser på den utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen och vilka effekter detta framöver bör få vid tillståndsprövningen. Såväl 1971 som 1992 har det inneburit att nya, justerade eller preciserade bedömningsgrunder har introducerats. Genomslaget för sådana ändrade synsätt sker dock i praktiken först genom den praktiska tillämpningen i praxis.

Före 1996 prövade regeringen eller ansvarigt statsråd samtliga ärenden på krigsmaterielområdet. I samband med att *ISP* bildades konstaterades att en given utgångspunkt var att regeringen också i fortsättningen ska ansvara för och kunna styra utvecklingen i praxis på området och anpassa den till växlande utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska krav. För att göra detta ansågs det dock inte nödvändigt att regeringen eller statsrådet prövar alla ärenden, utan att det räckte att regeringen prövar de ärenden som är viktiga för utvecklingen eller som är svårbedömda. Det stora antalet övriga ärenden där riktlinjerna gav god vägledning kunde i stället prövas av en myndighet under regeringen (prop. 1995/96:31 s. 21 f.). Numera är det alltså *ISP* som prövar frågor om tillstånd m.m. enligt krigsmateriellagen, men inspektionen ska lämna över ett ärende till regeringens prövning om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt (1 a § andra stycket krigsmateriellagen). Det är myndigheten som avgör vilka ärenden som bör överlämnas till regeringen. Regeringen har dock möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen (1 a § tredje stycket). I lagmotiven har det uttalats att det i krislägen eller andra tillspetsade situationer kan vara motiverat att regeringen prövar fler eller andra ärenden än vad som normalt är ändamålsenligt och att regeringen därför bör bemyndigas att besluta om ytterligare regler om överlämnande av ärenden till regeringen. Det kan t.ex. gälla alla ärenden som avser export till ett visst land eller som avser varor av ett visst slag (prop. 1995/96:31 s. 25).

Regeringens roll när det gäller att styra praxis och anpassa den till skiftande utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska krav har således inte förändrats genom att *ISP* bildades. Regeringen kommer även fortsättningsvis att pröva ärenden där det behövs ledning i den praktiska tillämpningen av de olika aspekter som ska vägas in vid prövningen. De förändringar i tillståndsprövningen vad gäller t.ex. mottagarlandets demokratiska status och dess respekt för mänskliga rättigheter som regeringen nu presenterar innebär, precis som *ISP* påpekar, att fler ärenden kommer att behöva överlämnas till regeringen för prövning, efter att EKR har rådfrågats. Vidare ligger det i sakens natur att ärenden som kräver avvägningar mellan starka försvars-, säkerhets- och utrikespoli-

tiska intressen, inte sällan är av sådan principiell betydelse eller större vikt att de enligt 1 a § krigsmateriellagen ska överlämnas till regeringen. Detta gäller inte minst i ärenden som rör vitala nationella säkerhetsintressen eller annars rör rikets säkerhet. Att regeringen prövar ärenden som är viktiga för utvecklingen eller som är svårbedömda är också betydelsefullt utifrån regeringens konstitutionella ansvar.

Förslaget om att utarbeta en vägledning som sammanfogar de nationella riktlinjerna med de internationella förpliktelse

Kommittén anser att regeringen bör utarbeta ett dokument som sammanför de nationella riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan med de internationella förpliktelserna som Sverige har på exportkontrollområdet. Även Riksrevisionen anser i en nyligen presenterad granskningsrapport att en uppdatering av riktlinjerna är nödvändig för att de ska fungera som vägledning, och att det bör tydliggöras hur de olika regelverken förhåller sig till varandra och hur olika begrepp ska tolkas (RIR 2017:2, Exportkontrollen av krigsmateriel).

Kommittén lämnar inte något förslag till hur sådana sammanförda bedömningsgrunder skulle kunna formuleras, utan bara en skiss över en möjlig övergripande struktur. Regeringen har därför inte underlag i detta lagstiftningsärende för att lägga fram ett förslag som sammanför de nationella riktlinjerna för utförsel och utlandssamverkan med de internationella förpliktelserna som Sverige har på exportkontrollområdet i ett samlat dokument. Det är emellertid regeringens avsikt att framöver analysera om det finns förutsättningar för att skapa en ökad tydlighet i detta avseende.

6.2 Den mottagande statens demokratiska status ska beaktas vid tillståndsprövningen

Regeringens bedömning: I den helhetsbedömning som görs vid prövningen av tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, bör den mottagande statens demokratiska status vara ett centralt villkor. Bedömningen bör göras utifrån förekomsten av demokratiska institutioner, möjligheten till en fri åsiktsbildning och statens respekt för grundläggande demokratiska principer.

Ifall det förekommer grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel. Detta bör komma till uttryck i riktlinjerna.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har olika uppfattningar om förslaget om ett demokratikriterium. *Amnesty International Sverige*, *Concord Sverige*, *Kristna freds rörelsen*, *Olof Palmes internationella center*, *Svenska Röda korset*, *Socialdemokrater för tro och solidaritet*, *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*, *IKFF*, *Kristna Freds rörelsen*,

Svenska kyrkan, Sveriges advokatsamfund, Sveriges kristna råd och Östersunds kommun tillstyrker förslaget.

IF Metall, Ingenjörsvetenskapsakademin, Krigsvetenskapsakademin, Saab AB, SSAB AB, Svenskt Näringsliv och SOFF avstyrker kommitténs förslag. Även *Exportkontrollföreningen, FLIR Systems AB, Försvarsexportmyndigheten, Handelskammaren i Mälardalen, Karlskoga kommun, Nammo AB* och *Sveriges ingenjörer* ifrågasätter lämpligheten av ett demokratikriterium. *FMV* och *BAE Systems Hägglunds AB* menar att den mottagande statens demokratiska status bör beaktas i tillståndsprövningsprocessen men avstyrker förslaget om hur detta ska ske. *Försvarshögskolan* menar att förslaget skulle innebära alltför begränsande lagstiftning som minskar möjligheten till helhetssyn.

ISP har ingen invändning mot ett demokratikriterium i och för sig, men pekar på brister i utredningen som behöver klargöras och vissa risker som ett sådant kriterium skulle kunna medföra.

Skälen för regeringens bedömning

Vid prövningen i krigsmaterielärenden bör hänsyn tas till graden av demokrati i den mottagande staten

Kommittén föreslår ett demokratikriterium i de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport som medför att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Som skäl för förslaget anges att den svenska utrikespolitiken genomsyras av en strävan att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling. Att bevilja export av krigsmateriel till en stat som har grava demokratiska brister skulle enligt kommittén kunna ses som en legitimering av eller som ett politiskt stöd till den sittande regimen i den staten. Detta skulle i sin tur kunna komma att motverka de ovan nämnda utrikespolitiska målsättningarna. Genom ett nationellt demokratikriterium skapas enligt kommittén förutsättningar för att göra en samlad bedömning av dessa mål.

Regeringen konstaterar att strävandet att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling har blivit en allt viktigare del av Sveriges utrikespolitik. Denna utveckling har inneburit en väsentlig förändring i inriktningen av utrikespolitiken sedan den nuvarande krigsmateriellagen trädde i kraft i början av 1990-talet. Samtidigt har en större andel av världens länder rört sig i en demokratisk riktning.

Regeringen delar kommitténs bedömning att export av krigsmateriel kan påverka genomförandet av svensk utrikespolitik. Många olika typer av regerings- eller myndighetsbeslut kan på ett eller annat sätt inverka på Sveriges förhållande till andra länder och till det internationella samfundet. Det kan exempelvis handla om officiellt besöksutbyte på hög nivå, inledande eller avslutande av utvecklingssamarbete, lämnande av internationella krediter eller andra typer av samarbete i internationella frågor. Militära samarbeten och handel med krigsmateriel tillhör dock de områden som traditionellt anses nära knutna till staternas suveränitet. Det innebär att det på dessa områden råder särskilt starka kopplingar mellan utlandssamverkan och vårt lands utrikespolitik. Det är därför en central uppgift för exportkontrollpolitiken att se till att vår export fortlöpande står i samklang med vår bredare säkerhets-, försvars- och utrikespolitik.

Enligt regeringens mening utgör helhetsbedömningen det viktigaste inslaget i det svenska regelverket för kontroll av krigsmateriel. Detta påpekas även av *ISP*. Helhetsbedömningen tar sin utgångspunkt i 1 § andra stycket krigsmateriellagen, som föreskriver att tillstånd endast ska ges om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. I regeringens riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan preciseras vad som bör ingå i bedömningen av framför allt de utrikespolitiska hindren. För att helhetsbedömningen ska mynna ut i en balanserad avvägning mellan olika motstående intressen, är det viktigt att alla centrala element som är av betydelse beaktas.

Mot bakgrund av den förändrade svenska utrikespolitiken och den allt viktigare roll som främjandet av demokrati spelar idag, är det naturligt att inte bara den mottagande statens respekt för mänskliga rättigheter, utan även dess grad av förverkligande av demokratiska principer, ska beaktas inom ramen för den helhetsbedömning som görs vid prövningen av utförsel och annan utlandssamverkan rörande krigsmateriel.

Det finns vidare en positiv koppling mellan graden av demokrati och respekten för mänskliga rättigheter i ett land, liksom mellan graden av demokrati och ett lands förmåga att hantera risker för väpnade konflikter och inre oroligheter. Förmågan att säkra långsiktig stabilitet utgör en ytterligare anledning att beakta graden av demokrati i den mottagande staten inom ramen för prövningen enligt krigsmateriellagen. Regeringen anser således att kommitténs förslag om att det ska införas ett demokratikriterium i riktlinjerna bör följas.

Sveriges internationella åtaganden hindrar inte ett demokratikriterium

Vid sidan av de regler som riksdag och regering har lagt fast är Sverige även bundet av vissa internationella regler på exportkontrollområdet. Till de viktigaste hör EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag. Dessa regelverk lägger fast en miniminivå i de ärenden som de omfattar och anger vissa ytterligare förhållanden som ska beaktas vid tillståndsprövningen. Att det handlar om minimikrav framgår bl.a. av det tolfte stycket av vapenhandelsfördragets inledning, där det betonas att fördraget inte hindrar stater från att upprätthålla och vidta ytterligare verkningsfulla åtgärder för att främja fördragets mål och syfte. Av artikel 1 framgår att fördraget bl.a. syftar till att bidra till fred, säkerhet, minskat mänskligt lidande och ett ansvarsfullt agerande i den internationella handeln med konventionella vapen.

ISP anser att det finns oklarheter beträffande hur det föreslagna demokratikriteriet förhåller sig till FN:s vapenhandelsfördrags mål och syfte. Det gäller främst frågan om huruvida ett sådant kriterium är förenligt med fördragets principer om icke-diskriminering och icke-inblandning i andra staters inre angelägenheter. Principen om icke-diskriminering kommer till uttryck i artikel 5.1, enligt vilken statsparterna åtar sig att genomföra fördraget på ett konsekvent, objektiva och icke-diskriminerande sätt, med beaktande av de i fördraget nämnda principerna. I fråga om andra staters inre angelägenheter anges i fördragets inledande del principen att statsparterna inte ska ingripa i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet, i enlighet med artikel 2.7 i

Förenta nationernas stadga. Den senare bestämmelsen begränsar FN:s mandat att ta upp sådana frågor. Ett lands val av styrelseskick har i allmänhet inom folkrätten ansetts ingå bland de frågor som utgör en stats "inre angelägenhet".

Regeringen konstaterar att stater traditionellt har haft stor frihet att reglera sin handel med krigsmateriel, så länge det inte har stridit mot en folkrättslig regel eller ett internationellt åtagande. Vidare har det förhållandet att en stat har nekat export av krigsmateriel till en annan stat inte i sig ansetts utgöra "ett ingripande" i det landets angelägenheter. Starka skäl talar därför mot att vapenhandelsfördraget skulle förplikta statsparterna att enbart beakta de aspekter som uttryckligen tas upp i fördraget. Det är också den slutsats som drogs vid Sveriges anslutning till fördraget då regeringen konstaterade att fördraget borde betraktas som ett golv för reglering och inte som ett tak (prop. 2013/14:190 s. 15). Inskränkningar av detta slag var inte heller föremål för överläggningar under de förhandlingar som ledde fram till vapenhandelsfördraget.

En annan internationell överenskommelse som bör beaktas i detta sammanhang är ramavtalet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarindustrin (det s.k. sexnationersavtalet). Avtalets syfte är bl.a. att underlätta den försvarsindustriella integrationen, stärka försörjningstryggheten och, när så bedöms lämpligt, att närma, förenkla och minska omfattningen av parternas procedurer i fråga om kontroll av överföring och export av militär materiel. Genom avtalet åtar sig staterna bl.a. att vidta åtgärder för att ytterligare förenkla och harmonisera sina bestämmelser och förfaranden på området med målsättningen att åstadkomma en obehindrad överföring av försvarsmateriel och försvarsmaterieltjänster sinsemellan (artikel 6.2). Vidare åtar sig parterna att komma överens om grundläggande principer för export till tredjeland (artikel 13.2). En utförlig redogörelse för avtalet finns i prop. 2000/01:49.

ISP framhåller att Sverige genom avtalet har åtagit sig att gradvis harmonisera reglerna om exportkontroll tillsammans med övriga deltagande stater. ISP konstaterar att inget annat av länderna som ingår i sexnationersavtalet tillämpar eller har för avsikt att i närtid införa ett demokratikriterium.

Enligt regeringens bedömning skulle ett demokratikriterium inte strida mot Sveriges åtaganden enligt sexnationersavtalet. Som framgår av riktlinjerna är regeringens övergripande ställningstagande att utrikespolitiska hinder i princip inte föreligger för export till länder inom den Europeiska unionen, till de nordiska länderna eller till de traditionellt alliansfria staterna i Europa. I och med detta föreligger enligt regeringen inte heller något skäl mot förslaget på grund av bestämmelserna i sexnationersavtalet.

Regeringen återkommer i avsnitt 6.6 till vad som bör gälla för vidareexport till tredjeland av materiel som har utvecklats eller tillverkats inom ramen för ett internationellt samarbete med exempelvis länder som ingår i sexnationersavtalet.

Även vissa aspekter av Sveriges EU-medlemskap behöver beaktas när det övervägs att ta in ett demokratikriterium i bedömningen. Överföring av krigsmateriel och lämnande av tekniskt bistånd inom EU omfattas i

princip av de regler om en inre marknad för varor och tjänster som framgår av bl.a. artiklarna 26, 35 och 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Medlemsstaterna har enligt artikel 36 i EUF-fördraget fortsatt rätt att begränsa rörligheten för varor utifrån hänsyn till bl.a. allmän ordning, allmän säkerhet och skyddet av liv och hälsa. Enligt artikel 346.1 i EUF-fördraget får medlemsstaterna också vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen vad gäller handel med krigsmateriel. Att medlemsstaterna har ett sådant utrymme bekräftas bl.a. genom skäl 2, 5, 13 och 14 samt artikel 1.2 i ICT-direktivet. Direktivet innebär inte heller i övrigt något hinder för en medlemsstat att uppställa villkor om den mottagande statens demokratiska status. Detsamma gäller beträffande EU:s gemensamma ståndpunkt. I skäl 3 och artikel 3 i ståndpunkten anges uttryckligen att de normer som anges i ståndpunkten utgör miniminormer i fråga om hantering av och återhållsamhet beträffande överföringar av militär teknik och krigsmateriel. Medlemsstaterna är alltså enligt ståndpunkten fria att ha strängare nationella krav för överföring av krigsmateriel än vad som följer av ståndpunkten.

Mot denna bakgrund, och regeringens övergripande ställningstagande att utrikespolitiska hinder i princip inte föreligger för export till länder inom den Europeiska unionen, till de nordiska länderna, eller till de traditionellt alliansfria staterna i Europa, bedömer regeringen att Sveriges åtaganden som medlem av EU inte hindrar ett demokratikriterium vad gäller export av krigsmateriel och annan utlandssamverkan avseende sådan materiel.

Sveriges internationella relationer samt goda förutsättningar för svensk utrikeshandel ska värnas

Några av remissinstanserna, bl.a. *Exportkontrollföreningen*, *Försvarsexportmyndigheten*, *Karlskoga kommun*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges ingenjörer* och *SOFF*, anser att det finns en risk att ett demokratikriterium skulle leda till försämrade mellanstatliga relationer med den stat som prövningen gäller, vilket i sin tur skulle kunna medföra minskad eller utebliven export av svenska företags civila varor och tjänster. Länder som köper krigsmateriel från Sverige har oftast en bred handelsrelation med Sverige och en civil import som är mycket större än försvarsimporten. Ett utpekande eller en negativ klassning av ett land från svensk sida kan enligt dessa remissinstanser få direkta konsekvenser för alla Sverigerelaterade verksamheter i det landet. Enligt *Svenskt Näringslivs* uppfattning är det av yttersta vikt att Sveriges status som handelspartner inte påverkas negativt genom en kategorisering och uppdelning av stater som demokratiska eller icke-demokratiska. Man befärar att effekterna av kommitténs förslag skulle bli högst kännbara för hela det svenska näringslivet och därmed för det svenska samhället i stort.

Regeringen vill inledningsvis understryka att goda förutsättningar för svenskt företagande och för svensk export är av avgörande betydelse för vårt lands välbefinnande. Främjandet av handel och investeringar är en av regeringens centrala målsättningar för utrikes- och handelspolitiken. Sverige har också som princip och mål att upprätthålla diplomatiska förbindelser med alla länder, även icke-demokratiska sådana. Ett mellan-

folkligt utbyte och en öppen dialog är viktigt, det gäller inte minst i förhållande till länder som har ett demokratiskt underskott eller ett bristande skydd för mänskliga rättigheter. Det ökar chanserna till en positiv utveckling både i Sverige och andra länder samt stärker våra möjligheter att tillvarata Sveriges och svenska medborgares intressen utomlands.

I likhet med kommittén och flera av ovan angivna remissinstanser konstaterar regeringen att ett nekat exporttillstånd i vissa fall kan riskera att medföra försämrade utrikespolitiska relationer och en negativ påverkan vad gäller svensk utrikeshandel. Det gäller i princip oavsett vilka orsaker som sammantaget kan ha lett till att ett tillstånd inte har meddelats.

I sammanhanget är det dock viktigt att betona att ett beslut om tillstånd enligt den svenska krigsmateriellagen fattas efter en politisk helhetsbedömning där såväl försvars- och säkerhetspolitiska skäl som en rad utrikespolitiska aspekter har vägts samman. Några delbeslut fattas inte rörande de enskilda faktorerna, t.ex. respekten för mänskliga rättigheter, risken för väpnad konflikt eller hänsynstaganden till den specifika typen av materiel, som tillsammans kan ha bidragit till den slutliga bedömningen.

Den mottagande staten har alltså inte grund för att utifrån ett enskilt tillståndsbeslut dra några bestämda slutsatser om de svenska bedömningarna av mottagarlandet. Sett ur mottagarlandets perspektiv kan ett avslag mycket väl ha grundats på helt andra faktorer, t.ex. ett svagt svenskt försvarspolitiskt intresse eller en risk för att känsliga tekniska uppgifter om materielen sprids på ett från svenskt säkerhetspolitiskt perspektiv ofördelaktigt sätt. Detta förhållande gäller redan i dag i relation till de bedömningar som görs av t.ex. situationen för de mänskliga rättigheterna. Motsvarande bör också vara fallet när det handlar om känsliga bedömningar rörande den demokratiska statusen.

Det bör poängteras att samma förhållande gäller vid ett bifall till en tillståndsansökan. Den omständigheten att ett tillstånd till utförsel eller en annan utlandssamverkan rörande krigsmateriel lämnas, kan inte tas till intäkt för att dra bestämda slutsatser om den svenska bedömningen av de olika faktorer som har beaktats, t.ex. respekten för mänskliga rättigheter eller den demokratiska statusen i den mottagande staten. Vid ett positivt tillståndsbeslut står det dock klart att det inte föreligger något ovillkorligt hinder, t.ex. ett vapenembargo eller annat internationellt åtagande som Sverige har att uppfylla.

Det bör också på ett praktiskt plan noteras att de flesta negativa besked som grundar sig på regelverket om exportkontroll av krigsmateriel lämnas till den berörda försvarsindustrin på ett tidigt stadium. Det sker ofta antingen genom en avrådan i samband med ett marknadsföringsmöte eller genom ett skriftligt förhandsbesked efter hörande av EKR. Hur de olika faktorerna har vägts samman i helhetsbedömningen kommuniceras inte heller i sådana fall till de berörda företagen. När försvarsindustrin i sin tur avbryter marknadsföringen i det aktuella landet har man i allmänhet inte någon anledning att gå närmare in på exportkontrollbedömningen.

Den mottagande staten kan alltså inte utifrån ett positivt eller negativt utfall i ett tillståndsärende dra några bestämda slutsatser om de bakomliggande bedömningarna i den svenska tillståndsprövningen. Bedöm-

ningarna kan dock framgå av handlingarna i ärendet och är kända av personer som har deltagit i beredningen av ärendet. Prop. 2017/18:23

Det finns ett viktigt allmänt intresse av politisk delaktighet och ansvarsutkrävande. I ärenden som rör prövning enligt krigsmateriellagen är det samtidigt viktigt att beakta de eventuella förbud mot att röja en uppgift som kan gälla enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen om sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör en annan stat eller mellanfolklig organisation (15 kap. 1 §) torde ofta vara tillämplig i aktuella ärenden. I sådant fall gäller sekretess, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. En annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som ofta kan bli aktuell att tillämpa är den om sekretess vid bl.a. tillståndsgivning för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden (30 kap. 23 §). Enligt regeringens bedömning utgör gällande bestämmelser om sekretess ett tillräckligt skydd mot att uppgifter om prövningens innehåll kommer till det mottagande landets eller till konkurrerande företags kännedom. Frågorna om öppenhet och sekretess kommer att behandlas närmare i avsnitt 8.

Det bör göras en samlad bedömning av den demokratiska statusen i den mottagande staten

Liksom kommittén och de flesta av remissinstanserna bedömer regeringen att det inte går att uppställa enkla och tydliga kriterier för när ett land kan anses utgöra en demokrati, och tillämpa dessa på ett konsekvent och objektivt sätt. Ett demokratiskt system kännetecknas inte bara av förekomsten av regelbundna val med en allmän och lika rösträtt. Även ett antal andra förutsättningar måste finnas på plats för att man ska kunna tala om en fungerande demokrati. En central faktor är möjligheten till en fri åsiktsbildning, vilket i sin tur förutsätter respekt för de mänskliga rättigheterna, inte minst i fråga om yttrande- och informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet och föreningsfrihet.

Kommittén föreslår ett samlat begrepp, demokratisk status, som är tänkt att sammanfatta det komplex av rättsliga och institutionella faktorer samt faktiska agerande från statsmakternas sida, som tillståndsmyndigheten eller regeringen bör fästa avseende vid i en bedömning av om ett tilltänkt mottagarland är demokratiskt eller inte. Regeringen delar uppfattningen att det är lämpligt att göra en samlad bedömning av graden av demokratisk status. Som kommittén framhåller bör denna göras på ett sådant sätt att hänsyn kan tas till hela den spännvidd som kan föreligga i detta avseende, alltifrån stater som gränsar till demokrati till stater som har omfattande brister i sin demokratiska status.

Vid bedömningen av den demokratiska statusen i den mottagande staten bör enligt regeringen i huvudsak de förhållanden som kommittén föreslår beaktas. En självklar utgångspunkt är förekomsten eller frånvaron av demokratiska institutioner som allmän och lika rösträtt och regelbundet återkommande fria och hemliga val till beslutande församlingar. Vidare bör hänsyn tas till hur den mottagande staten respekterar grundläggande demokratiska principer, att de val som hålls avser statens högsta beslutande ämbeten och församlingar, men även

exempelvis statliga mediers och myndigheters oberoende och frånvaron av otillbörliga påtryckningar eller favörer från statens sida. Slutligen bör avseende fästas vid möjligheten till en fri åsiktsbildning, inbegripet möjligheter för medborgarna att organisera sig i partier och intressegrupper, bedriva opinionsbildning och informera sig i politiska frågor. Här finns en nära koppling till respekten för mänskliga rättigheter som föreningsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet, och att alla medborgare kan göra dessa rättigheter gällande på lika villkor. Det innebär exempelvis att allvarliga missförhållanden för bl.a. kvinnor och barn, eller för medlemmar av minoritetsgrupper behöver beaktas vid bedömningen.

Utifrån den här föreslagna avgränsningen av ett demokratikriterium, bör den praktiska tillståndsprövningen främst handla om att identifiera påtagliga brister i detta avseende – ”icke-demokratisk status” – snarare än att fastställa om det föreligger idealiska förhållanden för folkligt inflytande över samhällsutvecklingen. Det bör också noteras att de länder som har brister i sin demokratiska status, skiljer sig åt väsentligt avseende vilka typer av brister som finns, hur stora dessa brister är och hur de utvecklas över tiden.

Enligt regeringens mening är det inte möjligt att på förhand bestämma vilka källor som bör användas eller vilket underlag som bör krävas för att bedöma den demokratiska statusen. Precis som vid bedömningen av situationen för mänskliga rättigheter, bör detta avgöras utifrån behoven att i det enskilda ärendet skaffa uppgifter som beskriver de grundläggande förhållandena i den mottagande staten. När det behövs inhämtar ISP i dag underlag från olika källor. För bedömning av den demokratiska statusen kan det bli aktuellt med uppgifter från Regeringskansliet och svenska ambassader, EU, FN eller andra internationella organisationer, liksom från välrenommerade vetenskapliga institut.

En utgångspunkt är att tillståndsmyndigheten ska se till att ärendena blir så fullständigt utredda som det behövs för att ett korrekt beslut ska kunna fattas, samtidigt som handläggningen ska vara enkel och kostnadseffektiv för sökanden och kunna ske utan onödiga dröjsmål. Inför ett samråd med EKR enligt 11 § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter begär ISP:s generaldirektör enligt praxis ett underlag eller muntligt utlåtande från de sakkunniga i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor som enligt 13 § biträder rådet. Denna möjlighet bör i framtiden också kunna omfatta underlag som kan antas vara av betydelse för att bedöma den demokratiska statusen i den mottagande staten.

Grava brister i den demokratiska statusen

Kommittén föreslår att grava brister i den demokratiska statusen i den mottagande staten ska utgöra hinder för att tillstånd beviljas. Ju större det demokratiska underskottet är desto större utrikespolitiska skäl föreligger enligt kommittén mot att tillstånd beviljas.

Kommittén lyfter fram att tillståndsprövningen ska utgå från en helhetsbedömning av såväl den mottagande statens demokratiska status som av dess respekt för mänskliga rättigheter. De förändringar som skett inom utrikespolitiken medför enligt kommittén att de villkorliga hindren i dag

inte fullt ut motsvarar de situationer där en krigsmaterielexport kan komma att motverka de övergripande utrikespolitiska målen. Mot bakgrund av de utrikespolitiska målen att utöver mänskliga rättigheter även främja demokrati och en politik för global utveckling (PGU) finns därför enligt kommittén skäl att komplettera gällande villkorliga hinder med såväl ett demokratikriterium som ett kriterium avseende PGU.

När ett villkorligt hinder är för handen bör enligt kommittén tillstånd inte beviljas i en given situation. Det villkorliga hindret utgör dock inte ett absolut förbud. När ett villkorligt hinder är för handen krävs det emellertid än tyngre säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för att tillstånd ska medges än som annars vore fallet. Att det nationella regelverket utformats på det sättet beror enligt kommittén på att tillståndsprövningen bygger på en helhetsbedömning där samtliga relevanta omständigheter måste kunna beaktas. Enligt kommittén bör denna grundläggande princip avseende prövningen av de nationella åtagandena kvarstå.

Flera remissinstanser, bl.a. *ISP* och *Olof Palmes internationella center*, efterlyser ett förtydligande av vilken betydelse som brister i den demokratiska statusen ska ha vid tillståndsprövningen. *ISP* och *Svenskt Näringsliv* pekar också på vissa problem som kan uppstå när det gäller att dra gränser beträffande den demokratiska statusen i den mottagande staten. *BAE Systems Hägglunds* och *Exportkontrollföreningen* anser att det bör vara fråga om ett villkorligt hinder som beaktas vid helhetsbedömningen. *Amnesty International Sverige*, *Concord Sverige*, *Socialdemokrater för tro och solidaritet*, *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*, *IKFF*, *Kristna Fredsrörelsen*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* menar för sin del att demokratikriteriet bör utgöra ett ovillkorligt hinder. Enligt *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* är förslaget om att den demokratiska statusen ska vara ett centralt villkor och att brister ska utgöra hinder för beviljande av tillstånd inte tillräckligt för att effektivt skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Utifrån en försiktighetsprincip bör därför ett förbud mot krigsmateriel-export till icke-demokratier införas.

Den svenska tillståndsprövningen av utförsel och annan utlands-samverkan bygger på en uppdelning av de utrikespolitiska hindren i ovillkorliga hinder samt villkorliga hinder. Som framgått innebär ett ovillkorligt hinder att en utförsel eller annan utlandssamverkan är utesluten. Ett tydligt exempel är om en utförsel skulle strida mot ett bindande beslut av FN:s säkerhetsråd. Förekomsten av ett villkorligt hinder innebär att det finns en presumtion för att tillstånd inte ska ges, men det ska också ställas mot de breda säkerhets- och försvarspolitiska intressen som kan finnas i det enskilda fallet. När det gäller omständigheter som kan vara för handen i större eller mindre utsträckning, exempelvis brister vad gäller respekten av de mänskliga rättigheterna och förekomsten eller risken för konflikt eller inre oroligheter, så utgör de inom ramen för dagens riktlinjer villkorliga hinder.

Regeringens uppfattning är att brister i den demokratiska statusen bör tillmätas stor betydelse vid tillståndsprövningen. I de fall där det föreligger grava brister i demokratisk status i den mottagande staten kan det inte anses vara i samklang med Sveriges utrikespolitik att samverka på krigsmaterielområdet med den staten. Detta bör i riktlinjerna komma till uttryck genom att det anges att sådana förhållanden utgör hinder för

tillstånd (se avsnitt 7). Som det har konstaterats ovan är det emellertid inte möjligt att uppställa enkla och tydliga kriterier för när ett land kan anses utgöra en demokrati, och dra en bestämd gräns mellan demokratiska och icke-demokratiska länder i den praktiska tillämpningen. Det kan rimligen inte vara så att varje brist i fråga om demokratiska institutioner eller statsmaktens agerande i aktuellt hänseende med automatik ska medföra att tillstånd inte kan komma i fråga. På motsvarande sätt är det knappast görklart att i en regel eller riktlinje skarpt avgränsa vilka brister och vilken grad av brist som ska utesluta tillstånd. I sammanhanget bör det också beaktas att det finns en nära koppling mellan den mottagande statens demokratiska status och landets respekt för mänskliga rättigheter. Det är också liknande skäl som ligger bakom att dessa faktorer bör utgöra en del av prövningen i ett tillståndsärende. Övervägande skäl talar med andra ord för att behandla dessa aspekter på ett likartat sätt. Respekten för mänskliga rättigheter beaktas i dag inom ramen för den helhetsbedömning som görs i ett tillståndsärende och regeringen gör bedömningen att detta bör gälla även i fortsättningen (se avsnitt 6.3). Enligt regeringen bör detsamma gälla i fråga om demokratisk status. En prövning av den demokratiska statusen kommer därmed att i viktiga avseenden komplettera den prövning som i dag görs av den mottagande statens respekt för mänskliga rättigheter. På så sätt ökar förutsättningarna för en samlad bedömning av de mål som särskilt lyfts fram i utrikespolitiken. För att uppnå det övergripande syftet är det inte heller nödvändigt eller lämpligt att ett sådant kriterium utformas som ett ovillkorligt hinder.

Med hänsyn till de bedömningar som har gjorts i det föregående finns det inte anledning att här närmare gå in på det som *Svenskt Näringsliv* och *ISP* framför om gränsdragningsproblematiken.

Prövningen av den demokratiska statusen som ett centralt villkor i tillståndsprövningen

Kommittén föreslår att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme bör föreligga för att tillstånd ska beviljas. Vidare bör det enligt kommittén beaktas i vilken riktning den aktuella staten rör sig – mot demokrati eller från demokrati.

De remissinstanser som ställer sig bakom ett demokratikriterium tillstyrker också i huvudsak förslaget i denna del, eller invänder inte emot det.

Kommittén konstaterar att det sedan länge varit praxis att tillståndsmyndigheten vid prövningen av ett tillståndsärende gör en helhetsbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter, med utgångspunkt i de i riktlinjerna angivna grundläggande principerna.

Enligt regeringen är helhetsbedömningen det viktigaste inslaget i tillämpningen av riktlinjerna och i det svenska regelverket som helhet. Vad gäller mänskliga rättigheter understryks det särskilt i riktlinjerna att ”respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.” Det innebär att situationen för de mänskliga rättigheterna i det mottagande landet alltid ska beaktas i prövningen. Det gäller även om

förhållandena i det enskilda fallet inte bedöms vara så allvarliga att det i sig talar mot att ett tillstånd ska ges. Prop. 2017/18:23

Regeringen delar mot denna bakgrund kommitténs bedömning att den mottagande statens demokratiska status behöver ingå som ett centralt villkor i tillståndsprövningen i de ärenden som innefattar en fullständig bedömning av de utrikespolitiska hindren.

Vilken typ av materiel eller samverkan som är aktuell bör kunna vägas in i helhetsbedömningen

Kommittén ger uttryck för uppfattningen att det även fortsättningsvis bör intas en mer restriktiv hållning i tillståndsprövningen avseende krigsmateriel för strid än för övrig krigsmateriel.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Exportkontrollföreningen, Kungliga Tekniska Högskolan och Saab AB*, instämmer i att materielens beskaffenhet bör vägas in i prövningen. Andra remissinstanser, bl.a. *Amnesty International Sverige, Röda korset, Socialdemokrater för tro och solidaritet, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, IKFF och Kristna fredsrörelsen* förordar att hänsyn inte ska tas till materielens beskaffenhet i tillståndsprövningen, när den demokratiska statusen i den mottagande staten provas.

Enligt gällande ordning ska det göras olika slags hänsynstaganden som beror på vilken typ av materiel eller samarbete som det är fråga om.

I enlighet med EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag ska tillståndsmyndigheten göra en prövning av risken att den specifika materielen eller tekniken som ansökan avser kan komma att användas i vissa syften. Det handlar bl.a. om internt förtryck eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna, allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt, underminering av fred och säkerhet eller aggressivt agerande mot ett annat land. Det ska även provas om det finns en risk att materielen eller tekniken kan komma att användas för att begå eller underlätta brott som utgör terrorism, del av organiserad brottslighet eller för att begå eller underlätta allvarliga könsrelaterade våldshandlingar eller allvarliga våldshandlingar mot kvinnor och barn. Vid denna riskbedömning är det givetvis av betydelse vilken typ av materiel eller teknik som det är fråga om.

Vid bedömning av ärenden om tillstånd för utförsel och annan utlandsamverkan rörande krigsmateriel har det sedan länge ingått att göra en klassificering som tar sin utgångspunkt i materieltypens förstörelsebringande verkan. Materiel med förstörelsebringande verkan klassificeras i krigsmaterielförordningen som krigsmateriel för strid medan materiel utan sådan verkan klassificeras såsom övrig krigsmateriel. Klassificeringen har betydelse för hur tillståndsprövningen ska ske. Enligt den ordning som gäller i dag råder beträffande övrig krigsmateriel t.ex. en grundläggande presumtion för att tillstånd ska beviljas.

En tredje typ av materielspecifik bedömning är att det inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras i tillståndsprövningen också kan beaktas vilken beskaffenhet som materielen har och hur denna vid en tilltänkt utförsel eller utlandsamverkan kan komma att påverka Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik.

Som regeringen tidigare har understrukit, utgör helhetsbedömningen det viktigaste inslaget i den svenska prövningen av utförsel och annan utlandssamverkan. Enligt den praxis som har etablerats i prövningen ska en helhetsbedömning göras av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter. Regeringen delar kommitténs uppfattning att materielens beskaffenhet är en sådan betydelsefull faktor som bör beaktas inom helhetsbedömningen. Det får också i allmänhet anses rimligt att tillämpa ett striktare synsätt för krigsmateriel för strid än för övrig krigsmateriel.

6.3 Skärpt kriterium om mänskliga rättigheter

Regeringens bedömning: Respekt för mänskliga rättigheter bör även i fortsättningen utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter utgör det hinder för tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel. Detta bör komma till uttryck i riktlinjerna.

Respekten för den internationella humanitära rätten beaktas redan inom ramen för nuvarande regelverk. Det finns därför inget behov av ett nytt särskilt kriterium i detta avseende.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till kommitténs förslag eller invänder inte emot det.

Amnesty International Sverige, Concord Sverige, Olof Palmes internationella center, Socialdemokrater för tro och solidaritet, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, IKFF och Kristna Fredsrörelsen anser att förekomsten av allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i det mottagande landet ska utgöra ett ovillkorligt hinder mot att tillstånd lämnas. De flesta av dessa remissinstanser framhåller samtidigt att det bör räcka med att det antingen föreligger allvarliga eller omfattande kränkningar för att ett tillstånd inte ska ges.

BAE Systems Hägglunds, Ingenjörsvetenskapsakademien, Karlskoga kommun, Krigsvetenskapsakademien och Saab AB avstyrker den föreslagna skärpningen då den nuvarande regleringen anses tillräcklig.

ISP ifrågasätter de skäl som kommittén anför till grund för förslaget om skärpningarna i dessa delar och efterlyser ett tydliggörande om kriteriet ska utgöra ett villkorligt eller ovillkorligt hinder.

Skälen för regeringens bedömning

Demokratisk status och respekt för mänskliga rättigheter bör behandlas på likartat sätt och i ett sammanhang

Kommittén har inte haft i uppdrag att utreda hur respekten för mänskliga rättigheter i den mottagande staten bör beaktas i prövningen av utförsel och annan utlandssamverkan rörande krigsmateriel. Samtidigt konstaterar kommittén att det finns starka samband mellan en stats respekt för mänskliga rättigheter och dess demokratiska status. Med hänsyn till att

demokrati och mänskliga rättigheter ömsesidigt förstärker varandra anser kommittén att dessa bör behandlas i ett sammanhang. Prop. 2017/18:23

Regeringen delar denna bedömning. I grunden är det liknande motiv som ligger bakom att dessa faktorer bör beaktas i tillståndsprövningen, nämligen att exportkontrollen inte ska stå i strid med Sveriges utrikespolitik. Det finns därför, som redan har konstaterats, skäl att behandla respekt för mänskliga rättigheter och den demokratiska statusen i den mottagande staten på ett likartat sätt och i ett sammanhang i riktlinjerna. På det sättet ökar förutsättningarna för att göra en samlad bedömning som blir väl avvägd utifrån de försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen som ska beaktas i tillståndsprövningen.

Beaktandet av mänskliga rättigheter i exportkontrollen bör ses i ett internationellt perspektiv

Sedan den nuvarande krigsmateriellagen trädde i kraft i början av 1990-talet har det skett en positiv utveckling när det gäller den internationella regleringen av handel med krigsmateriel. Som redogjorts för i avsnitt 4.2 antog EU 1998 en frivillig uppförandekod för vapenexport som 2008 ersattes av EU:s gemensamma ståndpunkt. Vidare antogs 2013 FN:s vapenhandelsfördrag, till vilket för närvarande omkring 90 länder har anslutit sig. Genom dessa internationella överenskommelser har Sverige fått tydligare regler för att säkerställa att en utförsel eller utlandssamverkan inte bidrar till internt förtryck eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna i den mottagande staten, eller till övergrepp av internationell humanitär rätt.

Den sammantagna innebörden av artikel 2 i EU:s gemensamma ståndpunkt och artikel 7 i FN:s vapenhandelsfördrag är att en utförsel inte kan komma ifråga, om det finns en ”uppenbar risk” eller en ”övervägande risk” för att den materiel som ska exporteras kan komma att användas för eller bidra till allvarliga övergrepp av mänskliga rättigheter eller av internationell humanitär rätt eller för att begå eller underlätta allvarliga könsrelaterade våldshandlingar eller allvarliga våldshandlingar mot kvinnor och barn. Om det finns en sådan risk i fråga om materielen användning, föreligger ett ovillkorligt hinder mot att ISP eller regeringen lämnar tillstånd till utförsel. Det följer av att EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag utgör bindande internationella förpliktelser för Sverige. Ett tillstånd skulle i sådant fall strida mot Sveriges utrikespolitik (1 § andra stycket krigsmateriellagen). Den riskbedömning som ska göras enligt dessa internationella överenskommelser utgör i praktiken en sådan försiktighetsprincip som *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* efterlyser i sina remissyttranden.

De nationella svenska riktlinjerna om mänskliga rättigheter utgör ett viktigt komplement till de hinder mot utförsel som anges i EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag. Enligt riktlinjerna bör tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, inte lämnas om det avser en stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Det ska alltså inte endast beaktas vilken användning som krigsmaterielen kan komma att få, utan det ska även göras en bredare bedömning av den mottagande statens respekt för mänskliga rättigheter. I en situation då en tilltänkt

utlandssamverkan inte bedöms riskera att kunna användas för eller bidra till allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter eller av internationell humanitär rätt, ska de svenska riktlinjerna säkerställa att exporten eller utlandssamverkan inte heller i övrigt står i strid med målen och principerna för vår utrikespolitik. Detta är enligt regeringen en helt central uppgift för exportkontrollen av krigsmateriel.

Som kommittén konstaterar har EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag medfört en förändring av tillståndsprövningen, såtillvida att ISP i dag tillämpar dessa nya internationella åtaganden parallellt med de svenska riktlinjerna. Det handlar dock inte bara om skyldigheter som Sverige har att följa, utan om en utveckling som får anses ligga väl i linje med Sveriges utrikespolitik.

Den helhetsbedömning som ska ske enligt de svenska riktlinjerna innebär i de flesta fall en avsevärt mer restriktiv hållning när det gäller utfallet av prövningen, än vad som skulle ha blivit fallet om prövningen skedde enbart utifrån EU:s regelverk och FN:s vapenhandelsfördrag. Respekt för mänskliga rättigheter har i det svenska regelverket ställning som ett centralt villkor i tillståndsprövningen. På så sätt fullföljs även Sveriges traditionella återhållsamhet när det gäller export av krigsmateriel.

Prövningen bör breddas och skärpas till att avse allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter

Som framgått anger nuvarande riktlinjer att tillstånd till utlandssamverkan inte bör ges, om det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten. Kommittén anser att nuvarande praxis vid bedömning av om det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten är för återhållsam och snäv. Den föreslår därför att tröskeln sänks och formuleras så att i de fall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, ska det utgöra hinder för beviljande av tillstånd. Som skäl anges även att begreppet ”allvarliga kränkningar” används i de internationella regelverk som Sverige har tillträtt.

Kommittén pekar på att vägledning till vad som innefattas i ”allvarliga kränkningar” kan sökas i beskrivningen av ”internt förtyck” i artikel 2.2 i EU:s gemensamma ståndpunkt. Där uppräknas bl.a. tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, summariska eller godtyckliga avrättningar, försvinnanden, godtyckliga gripanden och andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheter som anges i relevanta internationella instrument. Med det senare avses bland annat instrument som rör de mänskliga rättigheterna, inklusive den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. En bedömning av om kränkningarna ska anses som allvarliga måste dock ske från fall till fall.

Regeringen delar kommitténs principiella utgångspunkt att kränkningar av mänskliga rättigheter kan avse såväl medborgerliga och politiska, som ekonomiska, sociala, och kulturella rättigheter. Att mänskliga rättigheter i grunden är universella och odelbara, är något som också lyfts fram av flera remissinstanser, t.ex. av *Concord Sverige*, *IF Metall* och *Svenska*

Röda korset. Alla typer av kränkningar bör med andra ord kunna vägas in i den helhetsbedömning som görs vid en tillståndsprövning. Prop. 2017/18:23

Samtidigt står det klart att det behöver finnas en tröskel för när kränkningar av mänskliga rättigheter är på en sådan nivå att de utgör hinder för krigsmaterielexport eller annan utlandssamverkan. Enligt regeringen bör en sådan tröskel fortsatt ta sikte både på arten och på omfattningen av övergreppen. En rimlig utgångspunkt är därvid att fokus vid tillståndsprövningen bör ligga på de allvarigare övergreppen. Det synsättet återspeglas också i den text i EU:s gemensamma ståndpunkt som kommittén ger som vägledning till hur begreppet ”allvarlig kränkning” bör bedömas.

I likhet med kommittén anser regeringen att det kan förekomma kränkningar av mänskliga rättigheter som inte omfattats av det hittillsvarande kriteriet ”grova kränkningar” men som innebär att ett samarbete på krigsmaterielområdet med landet i fråga inte kan anses stå i samklang med Sveriges utrikespolitik. Detta föranleder en ändring av riktlinjerna på det sätt som kommittén föreslår, dvs. genom en ändring till ”allvarliga kränkningar”.

Det bör här också erinras om att vid en sådan prövning av demokratisk status i den mottagande staten som regeringen förutsätter i avsnitt 6.2 bör även en bedömning av möjligheten till en fri åsiktsbildning ingå. Det innefattar i sin tur beaktande av vissa grundläggande friheter, såsom tryckfrihet, yttrandefrihet, mötesfrihet, föreningsfrihet och demonstrationsfrihet.

En fråga som *ISP* lyfter fram är om prövningen ska göras utifrån de internationella åtaganden som den mottagande staten faktiskt har gjort, eller om någon annan måttstock ska gälla. Enligt regeringen bör det i detta avseende beaktas att helhetsbedömningen i tillståndsärenden inte är en process för att klarlägga om mottagaren följer sina internationella förpliktelser, utan en politisk avvägning om det utifrån svenska försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen är lämpligt att medge en viss samverkan på krigsmaterielområdet. Mot denna bakgrund är det enligt regeringen naturligt att prövningen även ska ske mot sådana grundläggande normer rörande mänskliga rättigheter som har bred acceptans i det internationella samfundet, även om det aktuella landet inte har tillträtt ett visst instrument.

När det gäller underlag för prövningen bör i princip samma källor som idag används vara relevanta också för att bedöma om förhållandena i den mottagande staten är sådana att allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Här är det också viktigt att Regeringskansliets underlag inför samråd med EKR är så heltäckande och tydligt som möjligt, och behandlar alla de aspekter som EKR och *ISP* har att ta ställning till.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges kristna råd*, *Svenska kyrkan* och *Socialdemokrater för tro och solidaritet* förespråkar att det skärpta kriteriet avseende mänskliga rättigheter bör utformas så att det utgör hinder om det förekommer antingen allvarliga kränkningar eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten. Regeringen delar här kommitténs uppfattning att fokus i tillståndsprövningen bör ligga på övergrepp som har en viss omfattning eller systematik, och som sker antingen på statens uppdrag eller med dess acceptans. Med dessa utgångspunkter anser regeringen att den formulering som kom-

mittén förordar – ”allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter” – är väl avvägd. En sådan formulering skapar goda förutsättningar för att i tillståndsprövningen fånga upp de fall där det får anses strida mot Sveriges utrikespolitik att lämna tillstånd till ett utlands-samarbete rörande krigsmateriel.

Kriteriet om mänskliga rättigheter som ett centralt villkor vid tillståndsprövningen

Som regeringen har konstaterat bygger det svenska systemet på en uppdelning av de utrikespolitiska hindren i ovillkorliga och villkorliga hinder. I de nuvarande riktlinjerna anges att tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan *inte* bör lämnas om det avser en stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Kriteriet om mänskliga rättigheter är alltså i dag ett villkorligt hinder i det svenska regelverket. Ett villkorligt hinder innebär en presumtion för att tillstånd inte ska ges, men det ska också ställas mot de breda säkerhets- och försvarspolitiska intressen och andra utrikespolitiska intressen som kan finnas i det enskilda fallet.

Kommittén anför att i de fall där det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten så bör det utgöra hinder för beviljande av tillstånd. Flera remissinstanser kritiserar denna formulering för att vara onödigt vag och otydlig. *ISP* och *BAE Systems Hägglunds* efterlyser ett förtydligande av om det kommer att handla om ett villkorligt eller ovillkorligt hinder. *Amnesty International Sverige*, *Concord Sverige*, *Olof Palmes internationella center*, *Socialdemokrater för tro och solidaritet*, *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*, *IKFF* och *Kristna fredsrorelsen* förordar att kriteriet rörande mänskliga rättigheter ska utgöra ett ovillkorligt hinder vid prövningen. Andra remissinstanser, bl.a. *SOFF*, *Saab AB* och *Sveriges exportkontrollförening* anser att det fortsatt bör handla om ett villkorligt hinder.

Regeringen delar uppfattningen att export inte bör ske till länder där det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Såsom kommittén föreslår bör förekomsten av kränkningar av mänskliga rättigheter beaktas inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras vid tillståndsprövningen, dvs. utgöra ett villkorligt hinder. Detta stämmer med vad som i dag gäller vid tillämpningen av kriteriet angående mänskliga rättigheter och vad som föreslås gälla i fråga om det nya kriteriet avseende demokratisk status (se avsnitt 6.2). Regeringen anser i likhet med kommittén att det är lämpligt att också det skärpta kriteriet om kränkningar av mänskliga rättigheter bör ha denna innebörd. Detta bör i riktlinjerna komma till uttryck genom att det anges att sådana förhållanden utgör hinder för tillstånd (se avsnitt 7).

Såsom systemet för tillståndsprövning är konstruerat – och som det föreslås vara konstruerat också fortsättningsvis – kan det förutsättas att ISP kommer att överlämna till regeringen att pröva sådana ärenden där det råder tveksamheter kring huruvida mottagarlandets bristande respekt för mänskliga rättigheter ska anses utgöra ett hinder mot export. Sådana frågeställningar får normalt anses vara av principiell betydelse enligt 1 a § i krigsmateriellagen. Det förhållandet att kriteriet gällande mänskliga rättigheter ges formen av ett villkorligt hinder innebär således i

praktiken inte någon risk för att export sker till länder där det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar, så länge som regeringen inte anser att så bör ske. Som nämnts får varken ISP eller regeringen medge export i strid med våra internationella åtaganden, t.ex. om materielen riskerar att användas för internt förtryck eller övergrepp av internationell humanitär rätt.

Enligt regeringen är det angeläget att frågan om mänskliga rättigheter beaktas även i de fall då det förekommer brister i det avseendet men att dessa brister i och för sig inte ligger på en sådan nivå som har berörts i det föregående. För att säkerställa att så blir fallet finns det skäl att betona frågans vikt särskilt. Regeringen ställer sig därmed bakom det som kommittén uttalar om att respekt för mänskliga rättigheter även fortsättningsvis ska vara ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. En praktisk konsekvens av detta är att situationen för de mänskliga rättigheterna i det mottagande landet alltid ska beaktas i provningen. Det gäller även om förhållandena i det enskilda fallet inte bedöms vara så allvarliga att det i sig talar mot att ett tillstånd ska ges.

Ett nytt kriterium om den mottagande statens respekt för internationell humanitär rätt behöver inte tas in i riktlinjerna

Svenska Röda korset förespråkar i sitt remissvar att ett kriterium tas in i riktlinjerna om att avsikt ska fästas vid den mottagande statens respekt för den internationella humanitära rätten. Ett sådant beaktande bör enligt Röda korset stå vid sidan av riktlinjernas ovillkorliga hinder och de villkorliga hinder som redan i dag finns gällande mänskliga rättigheter, väpnad konflikt eller inre väpnade oroligheter. Även *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* anser att respekten för humanitärrätten behöver regleras tydligare i riktlinjerna när det gäller de internationella förpliktelser som Sverige har fått genom exempelvis anslutningen till FN:s vapenhandelsfördrag och genom den humanitära rätten.

Regeringen konstaterar att Sverige är folkrättsligt bundet av att inte tillåta utförsel av krigsmateriel eller utlandssamverkan som skulle stå i strid med den internationella humanitära rätten. Vidare följer av EU:s gemensamma ståndpunkt att Sverige är skyldigt att neka tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller militär teknik, om det finns en uppenbar risk att materielen eller tekniken kan komma att användas vid allvarliga kränkningar av humanitärrätten. I samband med en sådan prövning är Sverige enligt artikel 2.2 andra strecksatsen samt i artikel 2.6 i EU:s gemensamma ståndpunkt även skyldigt att göra en mer allmän bedömning av mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör respekt för folkrätten och för internationell humanitär rätt.

Genom regler i FN:s vapenhandelsfördrag föreligger en liknande skyldighet att neka tillstånd, nämligen om det finns en övervägande risk för att vapnen eller materielen skulle kunna användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av den internationella humanitära rätten (artikel 7.1.b.i jämförd med artikel 7.3). Till följd av fördraget finns även en skyldighet att väga in risken för att materielen används för att begå eller underlätta allvarliga könsrelaterade våldshandlingar eller allvarliga våldshandlingar mot kvinnor och barn (artikel 7.4).

Som konstateras i avsnitt 5.2 kan tillstånd enligt krigsmateriellagen inte komma ifråga om det strider mot ett internationellt åtagande som Sverige har gjort på exportkontrollområdet och regeringen föreslår i det avsnittet ett förtydligande om detta i lagstiftningen.

När det kommer till frågan om det därutöver bör gälla ett särskilt krav på beaktande av den mottagande statens allmänna förhållande till den humanitära rätten gör regeringen följande bedömning.

Avsaknaden av ett sådant nationellt kriterium måste ses i ljuset av Sveriges traditionellt starka restriktivitet när det gäller export till länder som befinner sig i väpnad konflikt, som kan befaras hamna i väpnad konflikt eller som har inre väpnade oroligheter. De svenska riktlinjerna tar sikte på att undvika situationer där humanitärätten över huvudtaget blir tillämplig. För det fallet att detta ändå skulle misslyckas anger riktlinjerna att ett beviljat tillstånd bör återkallas, om den mottagande staten hamnar i väpnad konflikt. Undantagsvis kan ett återkallande av tillstånd underlåtas, om det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Även om Sverige sedan krigsmateriellagens tillkomst i ökande utsträckning har exporterat krigsmateriel till länder som exempelvis deltar i FN:s fredsbevarande insatser och annan internationell militär krishantering, bedömer regeringen att det praktiska behovet av en sådan reglering som Röda korset föreslår skulle vara begränsat. Mot denna bakgrund, och då ett motsvarande beaktande ska göras enligt kriterium två och sex i EU:s gemensamma ståndpunkt, bedömer regeringen att det inte i det aktuella lagstiftningsärendet behöver tas in ett nytt nationellt kriterium om den mottagande statens respekt för den internationella humanitära rätten.

6.4 Beaktande av en rättvis och hållbar utveckling (PGU)

Regeringens bedömning: Vid prövningen av ett tillståndsärende bör det särskilt beaktas om utförseln eller utlandssamverkan skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna invänder inte mot kommitténs förslag. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* påminner om vikten av en samstämmig politik i förhållande till de länder som är aktuella. *Olof Palmes internationella center* välkomnar att politiken för global utveckling ges en större roll vid tillståndsprövningen men ser med oro på att en analys enligt kommitténs förslag endast ska göras ”i tillämpliga ärenden”.

Amnesty International, Concord Sverige, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, IKFF, Kristna fredsrorelsen, Parlamentarikerforum, Svenska kyrkan samt *Sveriges kristna råd* anser att förslaget är otillräckligt och menar att regelverket för krigsmaterielexport bör underordnas Sveriges politik för global utveckling. Om en analys visar att en export

av krigsmateriel inte skulle vara i linje med Sveriges politik för global utveckling, så ska exporten inte beviljas. Prop. 2017/18:23

ISP avstyrker kommitténs förslag, som myndigheten menar inte är tillräckligt precist för att utgöra grund för en tillståndsprövning.

Skälen för regeringens bedömning

Kommittén föreslår att det vid tillståndsprövningen av en ansökan om utförsel eller annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel särskilt ska beaktas samstämmigheten med Sveriges politik för global utveckling. I tillämpliga ärenden ska en analys göras av om den tänkta krigsmateriel-exporten kan komma att motverka arbetet för att nå uppsatta mål inom den svenska politiken för global utveckling. Som skäl för förslaget anger kommittén att riksdagen sedan lagens tillkomst har antagit en proposition om Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122) samt att främjande av demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling utgör centrala delar av Sveriges utrikespolitik. Detta bör tydligare komma till uttryck än vad som är fallet i dag.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att främjande av en hållbar och rättvis global utveckling är en viktig del av Sveriges utrikespolitik och att hållbarhetsperspektivet bör beaktas i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel i större utsträckning än vad det gör i dag. I enlighet med kriterium åtta i EU:s gemensamma ståndpunkt beaktar Sverige redan i dag om den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet.

Regeringen har därutöver gjort klart att dess strävan är att effekter av den svenska krigsmaterielexporten som är negativa för ansträngningarna att bidra till en rättvis och hållbar utveckling ska undvikas (skr. 2015/16:182). Detta ligger väl i linje med Sveriges politik för global utveckling (PGU). Det bör noteras att Sverige i princip inte har haft någon export av krigsmateriel till låginkomstländer under de senaste åren samt att även exporten till lägre medelinkomstländer har varit begränsad (tabell 8 c i bilaga 1 till skr. 2016/17:114, skr. 2015/16:114, skr. 2014/15:114 och skr. 2013/14:114). Regelverket bör samtidigt utformas för att skapa förutsättningar för att alla förhållanden som kan antas vara betydelsefulla i ett ärende kan vägas in i helhetsbedömningen.

I prövningen bör exportens påverkan på en rättvis och hållbar utveckling i den mottagande staten beaktas

ISP påpekar att kommittén inte har klargjort på vilket sätt som det föreslagna beaktandet är tänkt att skilja sig från den prövning som i dag sker med tillämpning av kriterium åtta i EU:s gemensamma ståndpunkt. ISP anför vidare att det föreslagna kriteriet inte är tillräckligt precist för att utgöra grund för en tillståndsprövning.

Regeringen instämmer i huvudsak i ISP:s synpunkt och menar att det är mindre klargörande att enbart ange att tillståndsprövningen ska vara samstämmig med ett politikområde, eller med ett riksdagsbeslut som i sig har som en av de främsta vägledande principerna att olika politikområden ska vara samstämmiga. Det centrala bör i stället vara att det i tillståndsprövningen beaktas om en tilltänkt export skulle motverka eller hindra en rättvis och hållbar utveckling i den mottagande staten. För att

beaktas i helhetsbedömningen bör det dels vara fråga om konsekvenser som är konkreta och kan förutses med viss säkerhet, dels är av en sådan art att de på ett avsevärt sätt motverkar en rättvis och hållbar utveckling i den mottagande staten. En sådan prövning bör även fortsättningsvis i huvudsak kunna utgå från det beaktande som görs enligt kriterium åtta i EU:s gemensamma ståndpunkt, med vägledning av den användarguide som har godkänts av rådet för utrikes frågor, senast den 20 juli 2015.

Här bör särskilt beaktas de globala målen för en hållbar utveckling som antogs av FN:s generalförsamling i september 2015. Genom den s.k. ”Agenda 2030” har 17 universella mål lagts fast för att minska fattigdom och skapa en hållbar utveckling i de sociala, ekonomiska och miljömässiga dimensionerna. Här kan också mål 16 om fredliga och inkluderande samhällen uppmärksammas, som bl.a. syftar till att avsevärt minska alla former av våld och att minska olagliga vapenflöden. Regeringen har i och med Agenda 2030 presenterat en nystart för Sveriges politik för global utveckling (skr. 2015/16:182).

Genom att hållbarhetsaspekten även ingår bland de nationella kriterier som gäller för tillståndsprövningen skapas förutsättningar för en friare prövning, utifrån de målsättningar som ställs upp inom politiken för global utveckling och de globala hållbarhetsmålen. Det innebär också att hänsyn kan tas till om exporten kommer att påverka situationen för män och kvinnor på väsentligt olika sätt, inverka särskilt negativt för barn, för en minoritetsgrupp eller t.ex. för befolkningen i en viss region.

För att kunna beakta om exporten riskerar att på ett påtagligt sätt kommer att allvarligt motverka en rättvis och hållbar utveckling i den mottagande staten är det nödvändigt att en analys görs av tillståndsmyndigheten. Som *Olof Palmes internationella center* anför behöver det inte anges att en analys av detta slag ska göras ”i tillämpliga ärenden”. Det ligger i tillståndsprövningens natur att vissa kriterier aktualiseras, och andra inte, beroende på förhållandena i det enskilda fallet. En viktig funktion av ett ”PGU-kriterium” är just att säkerställa att rättighets- och hållbarhetsaspekterna alltid vägs in i totalbedömningen när det är av betydelse för ärendet. Omfattningen och formerna för en sådan analys blir beroende av förhållandena i det enskilda ärendet. Detsamma gäller vilket underlag som behövs och vilka källor som myndigheten bör använda sig av. I den nyss nämnda användarguiden för EU:s gemensamma ståndpunkt finns en förteckning över lämpliga datakällor rörande ekonomiska, sociala, politiska och militära förhållanden, som tillhandahålls av internationella organisationer eller akademiska institutioner.

Liksom tidigare bör ISP inför samråd med EKR kunna begära underlag från Regeringskansliet. I den landbedömning som Utrikesdepartementet lämnar bör även förhållanden som kan antas vara av betydelse ur ett rättighets- och hållbarhetsperspektiv tas upp.

Några remissinstanser, bl.a. *Parlamentarikerforum*, föreslår att ISP när det gäller analys av mottagarlandet och dess kontext bör ta hjälp av expertis från t.ex. Sida eller Folke Bernadotteakademien. Regeringen ställer sig i grunden positiv till detta.

Det finns inte skäl att göra beaktandet av hållbarhetsaspekten till ett ovillkorligt hinder i tillståndsprövningen

Några remissinstanser, t.ex. *Concord Sverige*, *Socialdemokrater för tro och solidaritet* och *Svenska kyrkan*, menar att politiken för global utveckling ska vara en styrande utgångspunkt för regleringen av Sveriges krigsmaterielexport. Det innebär att den mottagande statens vilja och förmåga att prioritera fattigdomsbekämpning inte enbart ska beaktas, utan det ska utgöra ett avgörande villkor för tillståndsprövningen.

Enligt regeringen är en bärande utgångspunkt i politiken för global utveckling att en mer aktiv och medveten avvägning ska göras mellan olika politikområden för en bättre samstämmighet. Såsom uttalades i 2003 års utvecklingspolitiska proposition kan några generella riktlinjer knappast formuleras för att lösa de målkonflikter som uppstår mellan olika politikområden (prop. 2002/03:122 s. 33). I stället bör det inom ramen för en helhetsbedömning beaktas om den tilltänkta exporten allvarligt motverkar en rättvis och hållbar utveckling i den mottagande staten. Detta får anses ligga väl i linje med den strävan som politiken för global utveckling ger uttryck för. Det skapar samtidigt goda förutsättningar för att tillvarata och göra en lämplig avvägning mellan olika försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen i det enskilda ärendet, inbegripet de intressen som finns för en hållbar utveckling i mottagarlandet.

6.5 Följdleveranser

Regeringens bedömning: Om det inte finns ett ovillkorligt hinder, bör det finnas en presumtion för att tillstånd ges till utförsel av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförs med tillstånd. Detsamma bör gälla beträffande leveranser av speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel.

Följdleveranser bör även fortsättningsvis bedömas från fall till fall enligt de angivna förutsättningarna.

Exportkontrollrådet bör höras i ärenden där en bedömning behövs av om en utförsel ska ses som en följdleverans och tidigare praxis inte ger tillräcklig vägledning. Rådet bör även höras om situationen i den mottagande staten har försämrats avsevärt, i ljuset av att leveranser tidigare har beviljats och den presumtion som råder för följdleveranser.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Svenska freds- och skiljedomsföreningen*, *IKFF* och *Kristna freds rörelsen* välkomnar att följdleveransbegreppet görs snävare men menar att Sverige bör avbryta alla leveranser, om situationen i mottagarlandet kraftigt försämras. *Olof Palmes internationella centrum* befarar att Sveriges utrikespolitiska anseende kan skadas, om leveranser fortsätter i en sådan situation. Dessa remissinstanser anser

även att det bör finnas en borte tidsgräns för vad som kan anses utgöra en följdleverans.

Flertalet myndigheter, kommuner och näringslivsföreträdare är kritiska till kommitténs förslag. *ISP*, *Saab AB*, *BAE Systems Hägghunds*, *SOFF* samt *Nammo AB* avstyrker förslaget i dess helhet och pekar på behovet av långsiktighet vid handeln med försvarsmateriel, då mottagaren ofta gör ett stort ekonomiskt åtagande och materielen kan ha upp till 50 års livslängd, med höga krav på leveranssäkerhet. *SOFF* menar att det är rimligt att samma krav som den svenska försvarsmakten ställer på försörjningstrygghet, vidmakthållande och uppgraderingar av system också bör beaktas vid export av försvarsmateriel. Dessa remissinstanser menar att kommitténs förslag riskerar att försämra försvarsindustrins konkurrenssituation, om köparländer i högre utsträckning väljer bort Sverige som säljarland. *GKN Aerospace* påpekar att inskränkningar i leveranser av reservdelar kan få konsekvenser för flygsäkerheten.

ISP invänder mot kommitténs beskrivning att följdleveransbegreppet har tenderat att "glida i betydelse över tiden" och menar att en stabil praxis i detta avseende har upprätthållits under ca 20 år. Myndigheten kritiserar även att kommittén inte redovisar någon egentlig konsekvensanalys rörande förslaget.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av särskilda bedömningsgrunder för följdleveranser

Kommittén förordar att särskilda kriterier om följdleveranser även fortsättningsvis ska gälla för att försvarsindustrin ska kunna verka på den internationella marknaden. På så sätt tydliggörs den svenska exportkontrollpolitikens syn på leveranssäkerhet.

När en försvarsmakt anskaffar materiel är en viktig faktor möjligheten att få stöd från tillverkaren för att vidmakthålla utrustningen under dess planerade livslängd samt att vid behov kunna livstidsförlänga systemet eller uppgradera det för att möta den tekniska utvecklingen. Köparen behöver också säkerställa tillgången till reservdelar, ammunition och andra förbrukningsartiklar. Dessa aspekter ökar i betydelse ju mer tekniskt avancerat systemet är. Det sökta stödet kan oftast bara erhållas från den ursprungliga leverantören, eftersom reservdelar, mjukvara och underhållssystem är specifika för det anskaffade systemet. Graden av standardisering mellan konkurrerande materielsystem är låg. I vissa fall är tillgången till riktiga reservdelar också en säkerhetsfråga.

Långsiktig leveranssäkerhet åstadkoms i allmänhet både genom utfästelser från leverantören och genom någon form av utfästelse från leverantörslandet. Det senare behövs eftersom reservdelar, ammunition och tekniskt bistånd som regel kräver utförelsetillstånd. För att svensk försvarsindustri ska komma ifråga vid utländska försvarsupphandlingar är det därför viktigt att statsmakterna gör troligt att mottagarens behov av långsiktiga relationer med sin leverantör kan uppfyllas.

Vissa producentländer använder sig främst av långsiktiga försvars- och säkerhetsavtal för att ge sin försvarsmaterielexport en kontinuitet och stabilitet. Andra länder utfärdar främst starka regeringsgarantier om fortsätta leveranser av exporterade system. Mot bakgrund av vår restriktiva inställning till krigsmaterielexport har Sverige i stället valt att i de prin-

ciper och riktlinjer som styr exportkontrollen av krigsmateriel inkludera en positiv presumtion för tillstånd när det gäller s.k. följdleveranser, men inte någon ovillkorlig garanti. Sedan 1971 har ett sådant hänsynstagande funnits med i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport (se prop. 1971:146 s. 19 f.). Denna ansats har sedan behållits genom successiva uppdateringar av de svenska riktlinjerna (se prop. 1981/82:196 s. 7 och prop. 1991/92:174 s. 56–59). Även i utredningen om följdleveranser som tillsattes år 1997 för att granska den praxis som hade utvecklats på följdleveransområdet (SOU 1999:38) bekräftades vikten av en sådan ansats. Samma slutsats drogs vid den allmänna översyn av regelverket som genomfördes av den s.k. KRUT-utredningen (SOU 2005:9).

Avgörande för frågan om följdleveransaspekten behöver beaktas i ett utförelseärende är inte bara den ursprungliga leveransen och den aktuella materielens art, utan även hur andra omständigheter värderas inom ramen för en helhetsbedömning. Exempelvis behöver någon bedömning av följdleveransaspekter inte göras, om mottagarlandet fortfarande uppfyller kraven för att vara mottagare av nya leveranser av liknande materiel. En sådan bedömning är också överflödigt, om en leverans till mottagarlandet skulle stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser, t.ex. ett beslut av FN:s säkerhetsråd eller ett rådsbeslut av EU. En annat tänkbart fall när en bedömning av följdleveransaspekten får anses överflödigt är om det har konstaterats att mottagarlandet trots åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel. I en sådan situation kommer landet i princip inte i fråga som mottagare av materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår. Därmed får även den positiva presumptionen för tillstånd avseende följdleveranser anses bruten. Eftersom ett uteblivet stöd till ett tidigare exporterat system är en kännbar påföljd, är det ett effektivt incitament för mottagarlandet att avstå från, eller att komma tillrätta med problem som lett till, en olovlig vidareexport.

Följdleveransbegreppets utveckling över tiden

I sin granskning av följdleveransbegreppet uppehåller sig kommittén vid utvecklingen av praxis när det gäller situationer där ett mottagarland har bedömts ha legitima förväntningar på stöd från den svenska leverantören. Denna utveckling har delvis haft sin grund i förändrade förhållanden för försvarsindustrin. Ett exempel är att ny materiel av ekonomiska skäl i dag ofta utvecklas i samarbete mellan flera länders försvarsindustri. Därmed har leveranssäkerhet blivit allt viktigare när svenska komponenter eller delsystem ingår i ett större system som utvecklas av ett utländskt försvarsindustriföretag.

Det har även blivit vanligare att försvarsmakter av ekonomiska skäl sprider ut sin anskaffning i stället för att upphandla alla system vid ett och samma tillfälle. När det handlar om tekniskt avancerade system gör köparlandet då ett systemval som medför betydande tekniska och ekonomiska svårigheter, om man senare tvingas byta materielsystem. I dessa situationer kan mottagaren ha en legitim förväntan på fortsatta leveranser till dess den planerade kapaciteten uppnås. Det kan då finnas en följdleveransaspekt som bör beaktas i tillståndsärendet.

Regeringen ställer sig bakom kommitténs slutsats att en presumtion för tillstånd även fortsättningsvis bör gälla för följdleveranser, men att en prövning alltid behöver ske i det enskilda fallet. Någon automatisk skyldighet att bevilja sådana leveranser finns alltså inte.

Regeringen fäster här principiell vikt vid huvudregeln i den svenska exportkontrollen, att prövning ska ske genom en helhetsbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter i det enskilda fallet. Det finns ingen anledning att frångå denna princip i följdleveranssammanhang. De försvarspolitiska skälen för att värna försvarsindustrins möjlighet att verka på exportmarknaden är viktiga, men behöver i det enskilda fallet också vägas mot sådana andra utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter som bör beaktas vid bedömningen.

Precisering av följdleveransbegreppet

Regeringen delar kommitténs bedömning att tolkningen av begreppet följdleverans bör vara restriktiv för att legitimera en fortsatt positiv presumtion för sådana leveranser. Därför ställer sig regeringen i huvudsak bakom kommitténs förslag till precisering av följdleveransbegreppet. Följdleveranser bör som kommittén föreslår omfatta reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel, speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel, samt andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljade tillstånd.

Vad beträffar ammunition konstrueras vapensystem i dag för ammunition som är särskilt anpassad för systemet eller som tillför systemet som helhet ett mervärde. Sådan ammunition är nödvändig för att mottagaren ska kunna använda systemet på det sätt som är avsett och bör därför betraktas som ”speciell”. I linje med detta instämmer regeringen även i kommitténs slutsats att robotar vars avskjutningsanordning inte är av engångskaraktär bör likställas med speciell ammunition. Samtidigt kan en motsatt trend noteras, nämligen att viss ammunition standardiseras för att öka graden av interoperabilitet mellan olika länders försvarsmakter. Det är regeringens mening att ammunition inte bör betraktas som ”speciell”, om mottagarens specifika behov kan fyllas med internationellt tillgänglig standardammunition. En svensk leverantör kan mycket väl tillhandahålla standardammunition till ett tidigare levererat system, men motiven bakom följdleveransbegreppet talar för att sådana leveranser bör prövas utan den positiva presumtion som råder vid följdleveranser.

Vad avser begreppet ”direkt samband med en tidigare levererad krigsmateriel” är behovet av en bedömning från fall till fall stort. I detta sammanhang bör det bl.a. beaktas om det föreligger ett s.k. systemberoende hos mottagaren eller om det i övrigt föreligger en rimlig förväntan från mottagarlandets sida att kunna vidmakthålla, uppdatera eller komplettera den redan anskaffade materielen eller förmågan. Regeringen delar kommitténs bedömning att både underhållsutrustning och uppgraderings-satser kan inrymmas i följdleveransbegreppet, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Samma sak bör gälla tillståndspliktiga tjänster, såsom utbildning och tekniskt stöd, som är av betydelse för mottagarens möjlighet att använda den redan anskaffade materielen.

I dag gäller att tillstånd för följdleveranser endast kan komma i fråga i de fall då det finns ett tidigare tillstånd i botten. Denna princip kommer inte till uttryck i det som kommittén föreslår och uttalar i fråga om följdleveranser. Enligt regeringens mening är det emellertid angeläget att detta ska gälla även framöver. Det bör nämligen stå klart att några följdleveransresonemang inte kan göras gällande för materiel som har kommit i mottagarens ägo utan ett uttryckligt svenskt tillstånd. I 1993 års riktlinje uttrycks detta genom lokutionen ”tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel”.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Svenska freds- och skiljedomsföreningen*, *IKFF*, *Kristna freds rörelsen* och *Olof Palmes internationella center*, föreslår att det införs en generell tidsgräns för hur länge en följdleverans kan bli aktuell. Regeringen delar här kommitténs bedömning att det av praktiska skäl inte är möjligt att ange någon generell bortre tidsgräns. Olika typer av materiel har olika teknisk och ekonomisk livslängd. Eftersom syftet med följdleveransbegreppet är att skapa det förtroende som behövs för att svensk industri ska kunna verka på den internationella marknaden, bör det i stället vara materielens faktiska livslängd som är styrande. Så länge mottagaren använder materielen kan det finnas en berättigad förväntan om stöd från leverantören.

EKR:s roll i tillämpningen och utvecklingen av praxis för följdleveranser

EKR ska enligt gällande ordning bistå ISP:s generaldirektör vid tillämpning av regeringens principer och riktlinjer för krigsmateriel-export i de enskilda ärenden som föredras i rådet. EKR bidrar på så vis till att säkerställa att tillståndsgivningen löpande står i samklang med svensk försvars-, säkerhets- och utrikespolitik samt att den sker på ett enhetligt sätt. EKR medverkar därigenom också till att praxis görs mer fylld och detaljerad, när det som regeringen har uttalat i förarbeten och etablerad praxis tillämpas på nya ärenden. Denna stegvisa utveckling av praxis är värdefull för ISP och ökar kvaliteten i tillståndsprövningen. När det gäller principiellt viktiga ändringar av etablerad praxis eller frågeställningar som inte har berörts av regeringen i dess riktlinjer eller besvarats i praxis, så ska sådana ärenden enligt 1 a § andra stycket krigsmateriellagen överlämnas till regeringen för avgörande. Det kan handla om vägledande beslut för tillståndsprövningen mer generellt eller ett förändrat synsätt som avses bli styrande för tillståndsgivningen t.ex. i en viss region i världen.

Det är enligt regeringen naturligt att EKR bistår med uttolkningen av hur följdleveransbegreppet ska tillämpas i praktiken. EKR bör bland annat rådfrågas i ärenden där en bedömning behöver göras huruvida en viss utförsel ska betraktas som en följdleverans eller inte och etablerad praxis inte ger tillräcklig vägledning. EKR ska även rådfrågas innan ett överlämnande sker till regeringen (11 § förordning med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter).

Regeringen instämmer även i kommitténs rekommendation att EKR normalt bör rådfrågas, om situationen i den mottagande staten har förändrats avsevärt i förhållande till det senaste tillfälle då en följdleverans beviljades eller i förhållande till situationen vid den ursprungliga exporten. Som regeringen tidigare har understrukit bör det i varje ärende som

innefattar ett följdleveransmoment göras en helhetsbedömning av de konkreta omständigheterna i det specifika fallet. De variationer som tillståndsmyndigheten och EKR ställs inför på följdleveransområdet är betydande. Frågorna kan inte bedömas på samma sätt som ny export, eftersom det finns en förhistoria i form av tidigare svenska beslut och en positiv presumtion för tillstånd som också behöver beaktas.

En tredje situation där samråd med EKR och överlämnande av ärenden till regeringen kan bli aktuellt är när svenska staten har åtagit sig leveranssäkerhetsgarantier gentemot en mottagande stat. Exempelen på statliga leveransgarantier till mottagare av svensk krigsmateriel är relativt få och avser situationer där ett långsiktigt försvarsmaterielsamarbete etableras på basis av omfattande leveranser från svensk sida. Den ekonomiska och strategiska investeringen från mottagarlandets sida är i dessa situationer betydande. Regeringen delar kommitténs slutsats att brytandet av ett sådant åtagande utgör ett beslut av sådan principiell betydelse och större vikt att ärendet bör prövas av regeringen, efter det att EKR rådfrågats. Inför ett sådant beslut torde det även vara påkallat att samråda med Utrikesnämnden.

Effekterna av ändrade bedömningsgrunder

Flera remissinstanser har framfört oro för att de förändringar när det gäller följdleveranser som kommittén bedömer bör göras, och som regeringen i allt väsentligt ställer sig bakom, kan komma att allvarligt försämra försvarsindustrins villkor och konkurrenssituation. Även om kommittén inte redovisar en utförlig konsekvensanalys av sitt förslag är regeringen tveksam till dessa remissinstansers bedömning, av flera skäl.

Enligt utredningens direktiv (dir 2012:50) ska de förändringar som kommittén föreslår inte få retroaktiv verkan. Detta ligger väl i linje med de skäl som regeringen anför för principen om följdleveranser, nämligen en strävan efter balans mellan de mottagande ländernas berättigade förväntningar på leveranssäkerhet och det svenska intresset av att vidmakthålla en strikt exportkontroll. Nuvarande ordning bör därför fortsatt tillämpas vid prövningen av följdleveranser avseende export som redan har godkänts. De skärpningar som regeringen bedömer bör ske, förväntas därmed få sin största påverkan först på längre sikt. De antas inte heller påtagligt påverka exporten till den grupp av mottagarländer med stabilt goda utrikes- och inrikespolitiska förhållanden till vilket merparten av den svenska krigsmaterielexporten går.

Den omsorgsfulla prövningen som ska ske av mottagarländer i samband med en första leverans syftar till att minska riskerna för drastiska omvärderingar längre fram. Regeringens förslag i övriga delar av denna proposition strävar i samma riktning. Därutöver medför den svenska försvarsindustrins med tiden allt starkare fokusering på teknologiskt avancerade system också att exportens koncentration till länder med sådana stabila politiska förhållanden i hög grad består.

Regeringens sammantagna bedömning är med andra ord att de nu aktuella förändringarna inte kommer att försämra villkoren för berörd industri på det sätt flera remissinstanser ger uttryck för.

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för ett fortsatt svenskt deltagande i internationella försvarsmaterielsamarbeten bör säkras inom ramen för en nyanserad helhetsbedömning i det enskilda fallet. Kontroll bör utövas i fler situationer än de nuvarande riktlinjerna ger uttryck för.

Deltagande i internationella materielsamarbeten på försvarsområdet är av väsentlig försvars- och säkerhetspolitisk betydelse. Samarbetet med de nordiska länderna och de länder som är parter i sexnationersavtalet, liksom samarbetet inom EU samt med USA och vissa andra etablerade samarbetsländer bedöms vara av störst intresse.

När det gäller avtal med en utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel bör tillståndsbedömningen utgå från de grundläggande bedömningar som gäller för utlandssamverkan. Utförsel till samarbetslandet som följer av avtalet bör medges, om inte ett ovillkorligt hinder uppstår. Utförsel från ett samarbetsland till tredjeland enligt avtalet bör prövas genom en sammanvägning av det svenska intresset av samarbetet, intresset av en ansvarsfull exportkontroll samt det svenska bidragets betydelse för materielen eller samarbetet.

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

Kommitténs bedömning: Kommittén redogör för praxisutveckling men redovisar ingen egen bedömning i denna del.

Remissinstanserna: Några myndigheter och kommuner, bl.a. *Försvarsexportmyndigheten*, *FMV* och *Karlskoga kommun*, samt flera försvarsindustriföretag och näringslivsorganisationer, bl.a. *Saab AB*, *Svenskt Näringsliv* och *SOFF*, anser att ett kriterium om den demokratiska statusen i den mottagande staten samt skärpningar vad gäller respekten för mänskliga rättigheter, motverkar den internationella harmoniseringen på exportkontrollområdet. Dessa remissinstanser menar att Sveriges möjligheter att delta i internationella försvarsmaterielsamarbeten m.m. riskerar att påverkas negativt av förslagen. Remissinstanserna ser bl.a. en risk att Sverige väljs bort vid samarbeten om utveckling eller produktion av krigsmateriel, att försvarsindustriföretag med verksamhet i flera länder väljer bort Sverige när det gäller lokalisering av forskning och utveckling samt att svenska företag riskerar att väljas bort som komponentleverantörer, för att undvika att slutprodukten kommer att omfattas av de striktare svenska exportreglerna.

Den försvars- och säkerhetspolitiska betydelsen av internationellt försvarsmaterielsamarbete

De senaste decennierna har det skett en ökad internationell efterfrågan på gränsöverskridande materielutvecklingssamarbeten, eftersom krympande nationella försvarsanslag har gjort det ekonomiskt svårt för enskilda länder att ensamt utveckla nya materielsystem.

Regeringen och riksdagen har i olika sammanhang lyft fram det säkerhetspolitiskt önskvärda av långsiktiga internationella materielsamarbeten, med bl.a. Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien, Norge, Finland, Danmark, Polen, Australien, Japan, Brasilien, Kanada och USA.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att deltagandet i internationella materielsamarbeten, under rätt förutsättningar, ger Sverige en betydande utväxling i form av teknisk kompetens. Genom internationella försvarsindustriella samarbeten ges Sverige möjlighet att behålla inhemsk teknisk och industriell bas inom ett begränsat antal prioriterade områden, på ett sätt som inte skulle ha varit ekonomiskt eller tekniskt möjligt enbart på nationell grund. Därutöver bidrar internationellt materielsamarbete till att ytterligare förstärka den försvars- och säkerhetspolitiska relationen. Sådana samarbeten har därigenom blivit centrala för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska inriktning på försvarsmaterielområdet.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen under de senaste åren förstärker i grunden detta intresse, även om utvecklingen också har inneburit ett behov av att prioritera åtgärder som snabbt bidrar till att stärka Försvarsmaktens operativa förmåga. Bibehållandet av goda förutsättningar för svenskt deltagande i internationella materielsamarbeten på försvarsområdet är därför enligt regeringens mening av väsentlig försvars- och säkerhetspolitiskt betydelse för vårt land.

Förändrad praxis för exportkontrollen vid internationella materielsamarbeten

I det lagstiftningsärende som ledde fram till den nuvarande krigsmaterielagen uttalade sig departementchefen om hur exportkontrollen borde ske i samband med internationella samarbeten på försvarsmaterielområdet (prop. 1991/92:174 s. 59 f.).

När det gällde vilka kriterier som skulle gälla avseende samproducerad krigsmateriel uttalades att detta i första hand borde regleras i avtalet om samarbetet och godkännas på förhand. Den lösning som valdes i övriga fall, och som kom att tillämpas i praxis under de första åren efter den nya lagens ikraftträdande, byggde på en bestämning av om slutprodukten hade en övervägande "svensk identitet" eller en övervägande "utländsk identitet". Såsom både kommittén och KRUT-utredningen (SOU 2005:9) har kommit fram till, är numera denna indelning mindre relevant. Det handlar i dag i stället mer om en delaktighet i olika grad i blandade leveranskedjor, av bidrag till utvecklingen av teknisk spetskunskap eller till avancerad systemintegration.

I ljuset av denna utveckling har praxis i tillståndsprövningen kommit att förändras när det gäller synen på materiel och teknik som har utvecklats eller producerats inom ramen för internationella samarbeten. Kom-

mitten har redovisat innebörden av dessa praxisförändringar. Enligt regeringens mening är det angeläget att rådande praxis kommer till tydligt uttryck i en sammanfattad form, i de principer för tillståndsprövningen som bör gälla framöver. När regeringen nu lägger fram förändringar i riktlinjerna, presenteras samtidigt riktlinjer i sin helhet i avsnitt 7.

Vid tillståndsprövning inför ingående av internationella samarbeten för att utveckla eller producera krigsmateriel, bör fortsatt tillämpas samma grundläggande principer som gäller bl.a. för utförsel av krigsmateriel. Det innebär att även de skärpningar som föreslås ske avseende bl.a. demokratisk status och respekt för mänskliga rättigheter ska vägas in i framtida prövningar av motparten och av samarbetet. Liksom i dag bör sådana avtal prövas efter de riktlinjer som gäller för krigsmateriel för strid, även om samarbetet handlar om materiel som i och för sig klassificeras som övrig krigsmateriel, då det finns risk att en förmåga som överförs till samarbetslandet i ett senare skede kan avledas till ett annat syfte. En bedömning bör även göras av tillförlitligheten i det tilltänkta samarbetslandets exportkontrollsystem. En viktig komponent är här om samarbetslandet har tillträtt FN:s vapenhandelsfördrag, eller annars har etablerat en motsvarande nivå av kontroll.

För redan godkända och etablerade samarbeten bör det även fortsättningsvis råda en presumtion för att tillstånd ska beviljas för utförsel till samarbetslandet av materiel och teknik som omfattas av samarbetet, så länge som det inte uppkommer ett ovillkorligt hinder.

När det gäller utförsel till ett tredjeland av krigsmateriel eller teknik som har utvecklats eller producerats inom ramen för ett sådant samarbete bör enligt regeringens mening huvudregeln även fortsatt vara att en helhetsbedömning görs, i form av en sammanvägning av det svenska intresset av det aktuella samarbetet, vårt intresse av en ansvarsfull exportkontroll samt det svenska bidragets betydelse för materielen eller samarbetet.

Enligt regeringen bör målsättningen fortsatt vara att i största möjliga utsträckning komma överens om förutsättningarna för export till tredjeland i samband med avtalets ingående. Mot bakgrund av de allt längre utvecklingstiderna för försvarsmateriel får emellertid behovet av en förnyad prövning i många fall anses vara så stort att en förnyad helhetsbedömning hur som helst kommer att behöva göras då prövningen av en export blir aktuell.

Genom en helhetsbedömning ges goda förutsättningar för att tillvarata Sveriges intresse av internationella materielsamarbeten

Kommittén och flera av remissinstanserna anser att det finns en risk att den skärpning av tillståndsprövningen som här föreslås kommer att försvåra svenskt deltagande i internationella materielsamarbeten. Regeringen delar inte denna farhåga och avser även fortsättningsvis främja ett internationellt materielsamarbete. Den helhetsbedömning som ska göras innebär att det finns ett verktyg för att på ett väl avvägt sätt hantera de skillnader mellan svensk och utländsk exportkontroll som accentueras genom de skärpningar som nu görs.

Vid internationella samarbeten som är av försvars- eller säkerhetspolitisk betydelse för Sverige, behöver det inom ramen för helhetsbedöm-

ningen göras en grundlig avvägning av hur behovet av det aktuella samarbetet ska förenas med intresset av en effektiv exportkontroll. Det är inte självklart att Sverige alltid kan räkna med att få gehör för alla aspekter som är unika för vårt synsätt när det gäller samarbete med eller utförsel till tredjeland. Om samarbetslandets andel och bidrag till utvecklingen eller produktionen är mindre betydande, bör Sveriges synsätt kunna få ett större genomslag.

En särskild fråga är vilken betydelse som ett internationellt ramverk för försvarsmaterielsamarbete som sexnationersavtalet, ett nytt nordiskt avtal på försvarsmaterielområdet, eller liknande ramverksavtal bör ha. Genom sexnationersavtalet åtar sig parterna att komma överens om grundläggande principer för export till tredjeland (artikel 13.2). I detta fall finns det alltså berättigade förväntningar på Sverige att bidra till en harmonisering av förhållningssättet gentemot tredjeland. Denna omständighet bör vägas in i helhetsbedömningen. Samma sak kan även gälla ramarna för försvarsmaterielsamarbetet med andra viktigare samarbetsländer.

Med tillämpning av en sådan praxis när det gäller internationella samarbeten finns det enligt regeringen goda möjligheter att hitta den nödvändiga avvägningen mellan å ena sidan intresset av att bibehålla goda förutsättningar för svenskt internationellt försvarsmaterielsamarbete och å andra sidan de föreslagna skärpningarna vad gäller bl.a. exporten till stater med brister avseende demokratisk status.

7 Riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan

Regeringens bedömning: Vid prövning av ärenden om tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet om krigsmateriel, bör följande gälla.

Tillstånd bör bara medges om utförseln eller samverkan

1. behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, samt
2. det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Vid prövningen av ett tillståndsärende ska en helhetsbedömning göras av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna.

Utrikespolitiska hinder finns inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

Tillstånd får endast avse en stat, en statlig myndighet eller en av en stat auktoriserad mottagare. Vidare ska det vid utförsel av materiel finnas ett slutanvändarintyg, om det inte är obehövligt. En stat som i strid med ett åtagande gentemot Sverige har tillåtit eller underlåtit att

förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel ska i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår.

Tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen ska inte beviljas, om det 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 (ovillkorliga hinder).

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns 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.

I tillståndsprövningen ska det också beaktas om utförseln eller utlandssamverkan motverkar en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.

Tillstånd till utförsel 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 utförsel av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel. Denna presumtion gäller om den mottagande staten inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat eller har inre väpnade oroligheter, det i den mottagande staten inte förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, det inte finns grava brister i den mottagande statens demokratiska status och det inte finns ett ovillkorligt hinder.

Ett meddelat tillstånd till utförsel ska återkallas om det uppstår ett ovillkorligt exporthinder. Ett tillstånd bör också återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med en annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Undantagsvis bör det, i de två senare fallen, vara möjligt att avstå från att återkalla ett tillstånd, om det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Tillstånd bör beviljas för utförsel av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts 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. Följleveranser ska bedömas från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna.

När det gäller avtal med en utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel ska tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna. Utförsel till samarbetslandet som följer av avtalet, bör medges, om inte ett ovillkorligt hinder uppstår. Utförsel från ett samarbetsland till tredjeland enligt avtalet bör

prövas genom en sammanvägning av det svenska intresset av samarbetet, intresset av en ansvarsfull exportkontroll samt det svenska bidragets betydelse för materielen eller samarbetet.

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

Skälen för regeringens bedömning

Utgångspunkter

I avsnitt 6.1 har bedömningen gjorts att en ny samlad vägledning bör ges över vilka kriterier som framöver bör gälla vid tillståndsprövningen av utlandssamverkan. I detta avsnitt redovisar regeringen därför en ny sammanställning av riktlinjerna. I denna sammanställning inkluderas även de bedömningsgrunder i riktlinjerna från 1992 som regeringen inte nu gör någon förnyad prövning av. Dessa bedömningsgrunder återges på samma sätt som tidigare, med språklig modernisering. Några justeringar görs också för att återspegla den praxisutveckling som har skett sedan 1992.

Det är alltså i denna del fråga om aspekter som redan i dag utgör vägledande praxis, men som inte kommer till uttryck i 1992 års riktlinjer.

Att kriterierna för tillståndsprövningen bör ha bredast möjliga parlamentariska förankring är mycket viktigt. Tillståndsprövningen bör präglas av långsiktighet och de grundläggande principerna för bedömningen bör ligga fast över tid. I likhet med hur frågan tidigare har behandlats bör riksdagen därför beredas tillfälle att ge sin syn på riktlinjerna i samlad form.

Som redan har nämnts (se avsnitt 5.1 och 6.1) är riktlinjerna inte avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, dvs. föreskrifter som ska meddelas av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning (jfr prop. 1995/96:31 s. 23 f.).

De samlade riktlinjerna anges i rutan ovan. I det följande lämnas vissa förklaringar och preciseringar när det gäller riktlinjernas innebörd.

Grundförutsättningar

Riktlinjernas inledning överensstämmer med 1992 års riktlinjer och har endast moderniserats språkligt.

Liksom hittills är en grundförutsättning att tillstånd endast bör medges om utförseln eller samverkan behövs för att säkerställa det svenska försvarets behov av materiel och kunnande eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, och det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Regeringen föreslår ingen ändring i bedömningen av vad som kan anses utgöra sådana försvars- eller säkerhetspolitiska intressen som motiverar utlandssamarbete i en viss situation. Den praxis som har utvecklats med utgångspunkt i bedömningen i 1992 års lagstiftningsärende (prop. 1991/92:174, s. 46 f.) äger därmed fortsatt giltighet, med de viktiga tillägg som de internationella materiel-samarbetena har föranlett och som regeringen redogör närmare för i avsnitt 6.6.

Vad gäller de säkerhetspolitiska aspekterna som ska vägas in i bedömningen står det klart att förutsättningarna har ändrats väsentligt sedan början av 1990-talet. Vid sidan av den förändrade säkerhetspolitiska situationen globalt och i vårt närområde handlar det t.ex. om en utveckling av synen på internationell militär och civil krishantering och Sveriges roll i denna. Den inverkan som denna utveckling bör ha för bedömningen i tillståndsärenden ryms dock även fortsättningsvis väl in i riktlinjernas uttryck ”säkerhetspolitiskt intresse”.

Helhetsbedömningen

I tredje stycket manifesteras den för tillståndsprövningen mycket betydelsefulla helhetsbedömningen som alltid ska ske om det inte föreligger ovillkorliga hinder. Vid prövningen av ett tillståndsärende ska det, förutsatt att det inte föreligger ett ovillkorligt hinder, även fortsättningsvis göras en helhetsbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de inledande grundläggande principerna. Situationen kan nämligen vara den att ett enskilt villkorligt hinder i sig inte är uppfyllt, men att det efter en helhetsbedömning av samtliga betydelsefulla omständigheter i det enskilda fallet står klart att förhållandena är sådana att ett tillstånd inte bör beviljas. Situationen i det tilltänkta mottagarlandet kan exempelvis vara sådan att det finns brister när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna men att dessa inte i sig kan anses utgöra ”allvarliga och omfattande” kränkningar. Däremot kan sådana brister – var för sig eller i kombination med andra omständigheter – leda till ett avslag vid en helhetsbedömning. Det är också inom ramen för helhetsbedömningen som hänsyn kan tas till materielens beskaffenhet, eller till samarbetets art, såsom regeringen beskriver i avsnitt 6.2. Anvisningen om en helhetsbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter ger vidare en möjlighet att beakta även förhållanden som inte har förutsetts i riktlinjerna.

Inom ramen för helhetsbedömningen kan alltså olika faktorer beaktas och vägas mot varandra. Det innebär t.ex. att en avstyrkan kan ske efter en sammanvägning av de motstående intressena i det enskilda fallet, även om något enskilt villkorligt hinder inte ensamt kan anses avgörande. Det finns också exempel på tillstyrkanden som har gjorts efter en helhetsbedömning trots att vissa aspekter i det enskilda fallet talar emot ett sådant. Ett exempel då ett villkorligt hinder förelåg, men där de säkerhets- och försvarspolitiska skälen för export vägde så tungt att utförseltillstånd ändå beviljats vid en helhetsbedömning, var i samband med USA:s och Storbritanniens deltagande i den väpnade konflikten i Irak 2003. Den dåvarande regeringen och Utrikesutskottet gjorde då bedömningen att i balansen mellan olika riktlinjer för krigsmateriel-exporten måste nationens eget intresse ha förtur (bet. 2002/03:UU9 samt även bet. 2003/04: UU3).

Traditionella samarbetsländer

I fjärde stycket anges att utrikes- och säkerhetspolitiska hinder i princip inte föreligger för utlandssamverkan med en grupp länder som Sverige har ett nära samarbete med. Sedan 1992 har fler länder tillkommit för vilka det råder en positiv presumtion för export, vilket främst hänger

samman med utvidgningen av det europeiska samarbetet. Skälen för den positiva presumtionen står att finna i den stabilitet som kännetecknar dessa länder och i de nära utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska relationer som Sverige har med flertalet av dessa länder. Den avsikt som Storbritannien har aviserat att lämna EU bör enligt regeringen inte ändra den grundläggande bedömningen av landet.

En särskild fråga är vad som bör gälla för andra länder utanför denna krets som också kännetecknas av en betydande grad av utrikes- och säkerhetspolitisk stabilitet och med vilka Sverige har ett relativt brett försvarsmaterielsamarbete. Till dessa länder hör för närvarande EES-landet Lichtenstein, Australien, Förenta staterna, Nya Zeeland, Japan, Kanada, Sydafrika och Sydkorea. Även Brasilien får numera anses vara ett sådant etablerat samarbetsland. Enligt regeringen föreligger det i princip inte heller gentemot dessa länder några utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder mot utlandssamverkan. Det gäller i synnerhet Förenta staterna där ett väl utvecklat ömsesidigt samarbete föreligger på basis av gemensamt deklarerade principer. Denna grupp av länder skiljer sig emellertid åt inbördes vad avser stabilitet, säkerhetspolitisk situation och formerna för försvarssamarbete med Sverige. Det är därför inte lämpligt att i dagsläget inkludera dem i riktlinjerna.

I detta sammanhang är det enligt regeringen viktigt att erinra om att en sådan presumtion som anges i fjärde stycket inte medger en rättighet för landet i fråga att ta emot svensk krigsmateriel, utan att en helhetsbedömning alltid ska ske i det enskilda fallet med utgångspunkt från de ovan angivna principerna. Däri ligger också att det ska finnas ett grundläggande svenskt försvars- eller säkerhetspolitiskt intresse för verksamhet som omfattas av krigsmateriellagen. Liksom tidigare gäller också att en långvarig relation på krigsmaterielområdet med ett land inte i sig innebär att det utrikespolitiska kriteriet kan anses uppfyllt. Förutsättningarna för samverkan kan förändras över tid och ett land kan även komma i fråga som mottagare av viss krigsmateriel från Sverige, medan andra materielslag bör undantas. Här vill regeringen också erinra om betydelsen av att en utrikespolitisk bedömning görs när det gäller samverkan med ett nytt land, eller ett land med vilken samverkan inte har förekommit under lång tid. Detta anknyter till den sedan länge tillämpade övergripande principen om särskild restriktivitet i bedömningen i fråga om samarbete med nya länder på krigsmaterielområdet.

Behörig mottagare, slutanvändaråtaganden och brytande av sådana åtaganden

I femte stycket tydliggörs inledningsvis att endast en stat, eller en statlig myndighet eller någon som är auktoriserad av den mottagande staten, kan vara mottagare av svensk krigsmateriel. I det senare fallet kan det exempelvis röra sig om en försvarsindustri som har vederbörliga tillstånd och som står under tillsyn av den stat den är belägen i. Det kan vidare – när det handlar om jakt- och sportskyttevapen eller ammunition för sådana vapen – handla om välrenommerade återförsäljare med behöriga statliga tillstånd. Ett tredje exempel är företag som tillhandahåller tjänster till statliga försvarsmyndigheter inom exempelvis området underhåll, logistik, bevakning eller övningsverksamhet. Enligt etablerad praxis

tillåts även export till FN för användning i internationell militär eller civil krishantering. Motsvarande skulle enligt regeringen kunna gälla EU, OSSE, Nato eller andra mellanstatliga organisationer som bidrar till internationella fredsbevarande insatser med stöd av kap. 7 eller 8 i FN-stadgan eller efter en inbjudan av värdlandet.

I femte stycket återfinns ett krav på att det ska finnas ett slutanvändarintyg, om detta inte är obehövligt. Ändringen från ”bör” till ”ska” i jämförelse med tidigare riktlinjer återspeglar att praxis har skärpts för slutanvändaråtaganden sedan krigsmateriellagen trädde i kraft 1993. Huvudregeln är numera att ett slutanvändarintyg ska finnas vid försäljning och annan slutlig utförsel från Sverige. Det finns samtidigt flera fall då det inte behövs ett intyg. Ett exempel är när utförseln är förenad med ett villkor om återförsel, såsom är fallet när utrustning förs ut för utställning på en mäss, en demonstration eller för reparation utomlands. Samma sak får anses gälla när utländsk materiel ska återföras till ursprungslandet efter t.ex. reparation eller demonstration i Sverige. Ett annat exempel är när svenska komponenter eller teknologi förs ut till ett samarbetsland för att infogas i annan krigsmateriel. I dessa fall finns i normalfallet ett giltigt slutanvändarintyg från tredjeland till samarbetslandet för materielen som helhet, men inte ett separat slutanvändarintyg för den svenska komponenten. Ett annat särskilt fall då slutanvändarintyg inte har ansetts behövas är då det handlar om utförsel som sker med stöd av ett svenskt generellt tillstånd.

Principerna som rör påföljden av ett brutet slutanvändaråtagande mot den svenska regeringen är oförändrade. Att risken för avledning eller andra brott mot slutanvändaråtaganden ska beaktas i samband med tillståndsprövningen har inte ansetts behövas påpekas särskilt. I det sammanhanget är det även viktigt att beakta riskerna för korruption i den mottagande staten. Vid bedömningen av den mottagande staten bör det även beaktas om landet har tillträtt FN:s vapenhandelsfördrag, eller om staten tillämpar en motsvarande kontrollnivå i sin exportkontroll.

Ovillkorliga hinder och villkorliga hinder samt beaktanden

Riktlinjernas sjätte stycke handlar om de ovillkorliga hindren för export eller annan utlandssamverkan, dvs. att tillstånd inte ska beviljas om det skulle strida mot Sveriges internationella förpliktelser. Sedan 1992 har Sverige kommit att omfattas av flera mycket viktiga internationella förpliktelser på exportkontrollområdet, bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt, FN:s vapenhandelsfördrag och särskilda konventioner rörande anti-personella minor och klustervapen. Utvecklingen gällande Sveriges internationella åtaganden på exportkontrollområdet behandlas mer ingående i avsnitt 5.2 och 6.3. I sjätte stycket tydliggörs att också beslut av EU och OSSE, t.ex. i fråga om vapenembargon, utgör ovillkorliga hinder mot utförsel eller annan utlandssamverkan.

I nästkommande stycken behandlas de villkorliga hindren för export och annan utlandssamverkan vad gäller mottagarlandets demokratiska status, dess respekt för mänskliga rättigheter och väpnad konflikt. I dessa delar görs flera förändringar av hur regeringen anser att tillståndsprövningen framöver bör gå till. Vidare ska det också beaktas om utförseln eller utlandssamverkan skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling

i mottagarlandet. Dessa förändringar i riktlinjerna beskrivs närmare i avsnitten 6.2–6.4. Även när det gäller förutsättningarna för följdleveranser och internationella samarbeten görs förändringar i riktlinjerna. Dessa ändringar behandlas närmare i avsnitt 6.5 och 6.6.

I sjunde stycket anges att respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status är centrala villkor vid tillståndsprövningen. Innebörden är bl.a. att dessa omständigheter alltid ska bedömas och beaktas i helhetsbedömningen. Här betonas särskilt att det ska göras en bedömning av graden av demokratisk status och att ju sämre denna är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. Utförsel eller utlandssamverkan med länder där det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna, eller som har omfattande brister i sin demokratiska status, kan enligt regeringen inte anses vara i samklang med Sveriges utrikespolitik. I sådana fall råder en presumtion för att tillstånd inte ska beviljas. Det uttrycks på så sätt att det i dessa situationer utgör hinder för beviljande av tillstånd. En helhetsbedömning av de utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska skälen ska dock alltid göras. Regelverket om exportkontroll måste möjliggöra att erforderliga hänsyn kan tas i ärenden som handlar om Sveriges säkerhet. Om det finns avsevärda nationella försvarspolitiska eller säkerhetspolitiska intressen för utlandssamverkan i ett enskilt fall, kan tillstånd efter noggrann prövning ändå lämnas. Som regeringen konstaterat i avsnitt 6.1 ligger det i sakens natur att denna typ av ärenden inte sällan är av sådan principiell betydelse eller större vikt att de enligt 1 a § krigsmateriellagen ska överlämnas till regeringen.

I åttonde stycket anges att det i tillståndsprövningen ska beaktas om en eventuell utförsel eller utlandssamverkan skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling i den mottagande staten, på det sätt som regeringen utvecklar i avsnitt 6.4. Beaktandet ska göras inom ramen för helhetsbedömningen och bör ta sikte på de direkta konsekvenser som exporten kan antas leda till, inbegripet de ekonomiska och statsfinansiella. Om dessa konsekvenser på ett avsevärt sätt bedöms motverka en rättvis och hållbar utveckling i den mottagande staten bör de tas i beaktande i tillståndsprövningen. Vid bedömningen av vad som utgör en rättvis och hållbar utveckling bör ledning sökas i Sveriges politik för global utveckling och i de globala hållbarhetsmål, den s.k. Agenda 2030, som har antagits av FN:s generalförsamling.

I nionde stycket återfinns, i princip i oförändrat skick, den princip som länge har varit grunden för svensk exportkontroll av krigsmateriel, nämligen vår strävan att hålla Sverige utanför andra länders konflikter och att bidra till nedrustning och rustningsbegränsningar.

I tionde stycket återges den positiva presumtion som sedan tidigare gäller för att bevilja tillstånd till utförsel av materiel som har klassificerats som övrig krigsmateriel. En förutsättning för att en sådan presumtion ska gälla är att inte något av de i stycket angivna villkorliga hindren föreligger och att det inte heller finns ett ovillkorligt hinder.

I det elfte stycket har endast språkliga förtydliganden skett av de fall då återkallelse bör ske av ett beviljat tillstånd som ännu inte har lett till en fullbordad utförsel.

Principerna för följdleveranser anges i stycke tolv i enlighet med vad regeringen utvecklar i avsnitt 6.5. Ett "tidigare tillstånd" kan vara ett exporttillstånd, ett vidareexporttillstånd, ett tillstånd till licenstillverkning eller ett medgivande till tredjelandsexport i samband med licenstillverkning. Exempel på situationer där följdleveransresonemang *inte* är aktuellt är om mottagaren har förvärvat den ursprungliga svenska materielen genom en olovlig vidareexport. Ett annat exempel är då materielen kvarlämnats av en tidigare kolonialmakt i samband med självständigheten. Ett tredje exempel är om materielen erhållits i strid med föreskrifter om tredjelandsexport som uppställts av Sverige som villkor för tillstånd till licenstillverkning eller för integrering av svenska delsystem i ett utländskt materielsystem. Här bör det också särskilt noteras tillägget i sista stycket som har tillkommit för att klargöra vikten av att en prövning även fortsättningsvis alltid ska ske av omständigheterna i det enskilda fallet utifrån de övergripande principerna. Att det i riktlinjerna anges att tillstånd bör ges till utförsel av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd om det inte föreligger ett ovillkorligt hinder, innebär således inte att tillstånd alltid ska lämnas under dessa förutsättningar. Det handlar i stället om en presumtion för att så ska ske men denna presumtion kan brytas, om det vid den helhetsbedömning som alltid ska göras finns starka skäl mot att tillstånd beviljas. Så kan vara fallet om förhållandena i mottagarlandet har förändrats i väsentliga avseenden sedan det ursprungliga tillståndet meddelades.

Principerna för vilka överväganden som ska göras när det är fråga om internationella försvarsmaterielsamarbeten tas upp i riktlinjernas sista stycken. Regeringens överväganden i denna del utvecklas i avsnitt 6.6. Den nya formuleringen av vilka beaktanden som ska göras ligger i linje med den utveckling av praxis som skett sedan början av 1990-talet.

8 Ökad öppenhet och transparens

Regeringens bedömning: Regeringen bör i fortsättningen utse suppleanter till ledamöterna i Exportkontrollrådet för att möjliggöra för ledamöterna att diskutera även sekretessbelagda frågor med en partikamrat.

Den årliga skrivelsen till riksdagen bör utvecklas i syfte att ge en så fullständig bild av bl.a. tillståndsprövningen och den svenska exporten som möjligt.

Utöver det samråd som redan sker i dag i enskilda exportkontrollfrågor bör regeringen någon eller några gånger per år samlat lämna en redogörelse över utvecklingen och viktigare beslut på exportkontrollområdet till Utrikesnämnden.

Det finns inte skäl att i krigsmateriellagen ersätta omnämmandet av ISP med "regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer" eller att införa en särskild bestämmelse om regeringens informationsplikt till riksdagen.

Kommitténs förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att det ska införas en särskild bestämmelse i krigsmateriellagen om att regeringen ska informera riksdagen om utfallet av de prövningar som har gjorts enligt krigsmateriellagen. Kommittén föreslår också att omnämmandet av ISP i krigsmateriellagen ska ersättas med ”regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer” eller motsvarande formuleringar.

Remissinstanserna: Ett flertal organisationer inom det civila samhället, t.ex. *Concord*, *Parlamentarikerforum*, *Socialdemokrater för tro och solidaritet*, *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*, *IKFF*, *Kristna Fredsrörelsen* och *Svenska kyrkan* välkomnar förslagen till en ökad öppenhet, men anser att de inte är tillräckliga. Möjligheterna till ansvarsutkrävande bör förbättras och underlag kring processer och bedömningar måste därför offentliggöras i större utsträckning än vad som sker i dag. *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*, *IKFF* och *Kristna Fredsrörelsen* anser bl.a. att riksdagspartierna bör utse sina ledamöter till EKR, i stället för att nominera kandidater som utses av regeringen, och att de överväganden som har gjorts i EKR liksom hur olika ledamöter har röstat bör kunna offentliggöras i efterhand. *ISP*, *FMV*, *Försvarexportmyndigheten*, *Försvarmakten*, *SOFF*, *FLIR Systems AB* och *GKN Aerospace AB* ställer sig generellt positiva till en ökad öppenhet men poängterar samtidigt vikten av att systemet utformas på ett sådant sätt att skyddet för sekretessbelagda uppgifter kan garanteras. *FMV*, *ISP* och *Flir Systems AB* tillstyrker förslaget att information som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska lämnas till Utrikesnämnden.

SOFF, *Scania AB*, *Saab AB* och *Flir Systems AB* påpekar att nuvarande system där *ISP*, med stöd av EKR, prövar merparten av ärenden fungerar bra. Om fler ärenden ska avgöras av regeringen, befarar dessa remissinstanser att det kan bli en mer subjektiv och oförutsebar tillämpning samt längre handläggningstider.

ISP och *SOFF* avstyrker den föreslagna bestämmelsen i krigsmateriellagen om att regeringen ska informera riksdagen om utfallet av prövningarna enligt lagen.

ISP avstyrker förslaget att det inte uttryckligen ska hänvisas till *ISP* i krigsmateriellagen utan att det i stället ska anges ”den myndighet regeringen bestämmer” eller liknande. *Svea hovrätt* anser att detta förslag medför att lagtexten blir svårläst och oöverskådlig.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av ökad öppenhet och transparens

I likhet med kommittén anser regeringen att det är av stor vikt att det finns en bred samsyn hos riksdagen för den förda exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel och att det även finns en bred förståelse och acceptans för den förda politiken hos allmänheten. För att uppnå detta behöver det finnas en viss öppenhet och transparens. Vikten av förankring av principerna för exportkontrollen blir än tydligare om man beaktar den intressekonflikt som kan finnas mellan säkerhets- och försvarspolitiska aspekter å ena sidan och utrikespolitiska aspekter å andra sidan. Genom ett parlamentariskt deltagande i beslutsprocessen skapas förutsättningar för kontinuitet och långsiktighet i exportkontroll-

politiken avseende krigsmateriel. Genom en ökad öppenhet förbättras också möjligheterna till politisk delaktighet och ansvarsutkrävande.

Samtidigt som det finns en strävan mot öppenhet och transparens måste det, som kommittén och flera remissinstanser konstaterar, beaktas att exportkontrollen av krigsmateriel omfattar information som till stora delar är sekretessbelagd av utrikes-, försvars- eller kommersiella skäl. I vilken utsträckning en uppgift är föremål för sekretess får bedömas från fall till fall utifrån bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Kommittén föreslår inte någon ändring av dessa bestämmelser och inte heller regeringen ser behov av någon sådan ändring i förevarande sammanhang.

I följande avsnitt presenterar regeringen flera förslag som syftar till att öka öppenheten och transparensen gällande exportkontrollen, med beaktande av de sekretesshänsyn som måste tas enligt gällande regelverk.

Först behandlas frågan om förhållandet mellan regeringen, ISP och EKR, t.ex. när det gäller tillståndsprövningen, praxisutvecklingen och den övergripande exportkontrollpolitiken.

Regeringens övergripande ansvar för exportkontrollpolitiken och ISP:s uppgifter när det gäller den löpande tillståndsprövningen bör bestå

Tidigare var det regeringen eller enskilda statsråd som prövade samtliga exportkontrollärenden gällande krigsmateriel. En ökad ärendetillströmning och en allmän strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av rutinbetonad karaktär medförde att ISP inrättades 1996. ISP har sedan dess uppgiften att pröva ärenden enligt krigsmateriellagen. Myndigheten ska dock på eget initiativ överlämna ärenden till regeringens prövning, om dessa har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt (1 a § krigsmateriellagen). I propositionen om inrättandet av ISP konstaterade den dåvarande regeringen att de vägledande uttalanden rörande företsättningarna för tillstånd som regeringen gjort i lagstiftningsärenden på krigsmaterielområdet (de s.k. riktlinjerna) i de flesta fall ger en god vägledning för prövningen och att det kan räcka att regeringen prövar de ärenden som är viktiga för praxisutvecklingen eller som är svårbedömda. Det angavs vidare att det i krislägen eller andra tillspetsade situationer kan vara motiverat att regeringen prövar fler eller andra ärenden än vad som normalt är ändamålsenligt (prop. 1995/96:31 s. 21 f. och 25). Därför bemyndigades regeringen att meddela föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen (1 a § tredje stycket krigsmateriellagen). Syftet är alltså att regeringen ska behålla det övergripande ansvaret för praxisutvecklingen.

Principer för när det är förenligt med Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik att bevilja tillstånd till export framgår inte enbart av de s.k. riktlinjerna som regeringen har gjort i förarbeten och av regeringens och ISP:s praxis. Sådana principer kan även framgå av t.ex. ett allmänpolitiskt uttalande från regeringen som gäller det land eller den produkt som ärendet i fråga avser.

Bestämmelserna om överlämnande av ärenden till regeringen måste också ses i ljuset av EKR:s rådgivande funktion. Av 11 § förordningen med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter framgår att ISP:s generaldirektör ska samråda med EKR innan myndigheten lämnar

över ett ärende till regeringen för prövning. EKR-ledamöternas uppgift är bl.a. att ge rekommendationer till ISP:s generaldirektör i de ärenden som föredras i rådet. Även representanter från Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet bidrar till att belysa frågor som aktualiseras i ett ärende genom föredragningar vid sammanträden i EKR. Föredragningarna utgör ett viktigt underlag för att kunna bedöma ärendets prejudice-rande natur. EKR kan i det sammanhanget framföra att ett ärende är sådant att det bör lämnas över till regeringen för prövning. Om EKR-ledamöterna bedömer att ett ärende har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt, är det naturligt att generaldirektören tar fasta på detta vid sin bedömning av om ett ärende bör överlämnas till regeringen.

Sedan ISP:s bildande har myndigheten överlämnat ett tjugotal ärenden till regeringens prövning. Ett par av dessa har emellertid gällt i princip samma frågeställningar varför regeringen har meddelat något färre beslut. Det har också förekommit att ansökan har återkallats innan regeringen har hunnit fatta beslut i ärendet. I de ärenden som har överlämnats av ISP har regeringen i de enskilda fallen gjort samma bedömning som EKR (majoriteten av ledamöterna) och ISP.

Regeringen delar kommitténs standpunkt att det är angeläget att säkerställa att ärenden som har principiell betydelse eller annars är av större vikt överlämnas till regeringen för beslut i de situationer då de fastlagda principerna för prövningen inte ger tillräcklig vägledning och att beslut därför bör fattas på politisk nivå. Regeringen lägger nu fram flera förändringar som kommer att påverka tillståndsprövningen framöver, t.ex. gällande bedömningen av mottagarlandets demokratiska status och dess respekt för mänskliga rättigheter. Som regeringen närmare redogör för i avsnitt 6.1 kan det som en följd av de föreslagna ändringarna förutses att fler ärenden kommer att lämnas över till regeringens prövning.

De ärenden som överlämnas till regeringen är av den karaktären att det behövs vägledning i hur de utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska förhållandena ska vägas mot varandra och att beslut därför bör fattas på politisk nivå. Det ligger i sakens natur att sådana ärenden är mer komplexa och ofta tar längre tid att avgöra än mer rutinbetonade ärenden. Regeringen anser dock inte att det finns fog för de farhågor som några remissinstanser har gett uttryck för när det gäller handläggningstider och graden av förutsebarhet i de ärenden som regeringen prövar.

Regeringen har det yttersta politiska ansvaret för exportkontrollen även i de fall beslutet fattas av ISP. Genom att tjänstemän från Regeringskansliet deltar vid EKR:s sammanträden håller sig regeringen kontinuerligt informerad om ISP:s verksamhet, aktuella exportkontrollfrågor och beslut på området. Uppföljning och utveckling av ISP:s verksamhet sker också genom sedvanlig myndighetsstyrning och dialog. På detta sätt ser regeringen till att ISP:s verksamhet även i övrigt ligger i linje med hur den övergripande exportkontrollen bör gå till, t.ex. när det gäller tillsyn eller utbildnings- och informationsinsatser.

I syfte att ytterligare tydliggöra att regeringen ytterst har det politiska ansvaret för exportkontrollen av krigsmateriel föreslår kommittén att ISP inte längre uttryckligen ska nämnas i krigsmateriellagen. I stället ska det anges "regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer" eller motsvarande. Regeringen ställer sig dock tveksam till om den föreslagna ändringen skulle tydliggöra regeringens ansvar. Däremot skulle den ris-

keras att göra lagtexten mer svårläst och oöverskådlig, vilket bl.a. *Svea hovrätt* påpekar. Någon annan myndighet än ISP kommer rimligen inte i fråga för att pröva frågor enligt krigsmateriellagen. Kommitténs förslag i denna del bör därför inte genomföras.

EKR:s funktion och hur dess ledamöter utses

EKR är som berörts ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ för exportkontrollfrågor som har till syfte att öka insynen och samrådet i krigsmaterielexportfrågor samt tillföra ISP sakkunskap och kontinuerlig utblick i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Samråden ger förutsättningar för en bred politisk förankring av exportkontrollpolitiken och kontinuitet i den förda politiken. Vid en internationell jämförelse är det unikt för Sverige att företrädare för de politiska partierna i förväg får tillfälle att diskutera tänkbara exportaffärer.

Samtliga riksdagspartier är representerade i EKR som i dag består av tolv riksdagsledamöter eller tidigare riksdagsledamöter. Det är en jämn fördelning mellan kvinnor och män. Ledamöterna i rådet utses av regeringen efter förslag från partierna som är företrädare i Utrikesnämnden. Ledamöterna deltar i EKR i sin personliga egenskap men grundtanken är att de ska bidra med sitt respektive partis syn på hur de olika politikområdena i det enskilda fallet ska balanseras mot varandra, inom de ramar som gäller för prövningen.

Suppleanter bör utses till EKR-ledamöterna

Regeringen delar kommitténs förslag att suppleanter bör utses i EKR i syfte att ge möjligheter för de ordinarie EKR-ledamöterna att diskutera olika ärenden i EKR med någon annan person från sitt parti. I likhet med kommittén anser regeringen att suppleanter i rådet skulle kunna överbrygga de begränsningar som sekretessen innebär för de ledamöter som ensamma representerar sitt parti. Ett större utrymme för ledamöterna att diskutera ärendena med en partikamrat kan antas förbättra meningsutbytet i EKR. Med suppleanter ökar också förutsättningarna för att alla partier i riksdagen är representerade vid EKR-sammanträdena. Suppleanterna bör, på samma sätt som de ordinarie ledamöterna, nomineras av partierna och utses av regeringen.

EKR:s ledamöter får ingående information som till stor del omfattas av sekretess

Som framgått sker samråd med EKR i ärenden där ISP behöver råd inför sitt ställningstagande. Det kan exempelvis gälla synen på nya mottagarländer, länder där utvecklingen kan föranleda en ändrad bedömning i tillståndsfrågan eller situationer som kräver en särskild uttolkning av praxis eller politikens innehåll. Behandlingen av ett samrådsärende i EKR går normalt till så att en tjänsteman från ISP inledningsvis redogör för det aktuella ärendet i fråga om den aktuella produkten, det ansökande företaget, det tilltänkta mottagarlandet och eventuell tidigare export till samma land. Därefter föredrar representanter från Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet det underlag som har anknytning till de utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska frågor som ärendet väcker. Det kan t.ex. handla om situationen i landet och regionen samt den aktuella mate-

rielens betydelse för Försvarsmaktens försörjning av materiel och kompetens. I den efterföljande diskussionen frågar ordföranden (ISP:s generaldirektör) efter ledamöternas synpunkter och rekommendationer. EKR:s slutliga rekommendation grundar sig på vad majoriteten av ledamöterna har kommit fram till. ISP beslutar i allmänhet i linje med EKR:s rekommendation.

Utöver den information om enskilda ärenden som lämnas inom ramen för samråd med EKR redovisar ISP:s generaldirektör fortlöpande beslut om utförsel, förhandsbesked, anbudsunderrättelser och samarbetsavtal som har fattas av myndigheten till EKR. Sedan 2005 redovisas också ärenden avseende produkter med dubbla användningsområden. ISP:s generaldirektör håller även EKR informerat om myndighetens verksamhet och utvecklingen i övrigt på exportkontrollområdet.

Protokollen från EKR:s sammanträden är numera så fylliga att det framgår vilka omständigheter som har bedömts vara av vikt i ärendet och legat till grund för bedömningen. Protokollen och beslutsunderlagen är viktiga, bl.a. eftersom det ofta kan gå lång tid från det att EKR bedömer t.ex. en ansökan om förhandsbesked till dess att ett slutligt beslut om utförsel ska tas i ärendet. De bidrar också till det institutionella minnet och till att praxisutvecklingen kan följas.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen är ledamöterna i rådet bundna av handlingssekretess och tystnadsplikt på samma sätt som tjänstemännen på ISP. Diskussionerna i rådet är inte offentliga då de frågor som behandlas i rådet till stora delar omfattas av utrikes- eller försvarssekretess (15 kap. 1 och 2 §§) eller sekretess till skydd för enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat (kommerciell sekretess, 30 kap. 23 §). Att det föreligger sekretess medför att det kan ske ett öppet meningsutbyte i EKR. Om uppgifterna blev offentliga, skulle det riskera att få till följd att man i föredragningar och överläggningar avstår från att ta upp för prövningen relevanta omständigheter, t.ex. av det skälet att ett offentliggörande skulle skada Sveriges utrikesförbindelser. Frågan om i vilken utsträckning en enskild ledamot kan offentliggöra en uppgift som han eller hon har fått del av inom ramen för sitt uppdrag i EKR får avgöras från fall till fall i enlighet med reglerna i offentlighets- och sekretesslagen. Om det är fråga om redan offentlig information, är utrymmet att redogöra för vad som förekommit i EKR normalt sett större än annars. Det ankommer formellt på ledamoten att själv göra denna bedömning. Det är emellertid naturligt och önskvärt att det mellan ledamöterna och ISP:s generaldirektör löpande diskuteras hur den information som ledamöterna får del av bör behandlas i detta avseende. På så sätt kan en ledamot vid behov få vägledning i sekretessbedömningen.

Informationen i regeringens skrivelse till riksdagen förbättras

Sedan 1985 lämnar regeringen årligen en redogörelse för den svenska exportkontrollen av krigsmateriel i form av en skrivelse till riksdagen. Skrivelsen omfattar numera även exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden. Den senaste redogörelsen avser 2016 (Strategisk exportkontroll 2016 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, skr. 2016/17:114).

Bakgrunden till skrivelsen är att den dåvarande regeringen i samband med förslaget om att inrätta en rådgivande nämnd för krigsmaterielfrågor (numera EKR) ansåg att det fanns skäl att ytterligare vidga informationen om krigsmaterielexporten. Regeringen uttalade att den årligen till riksdagen skulle lämna en redogörelse för krigsmaterielexporten i syfte att bredda den allmänna debatten och samtidigt förse riksdagen med samlad information om exporten (prop. 1984/85:82 s. 12). I samband med att ISP inrättades 1996 bekräftade den dåvarande regeringen att den också i fortsättningen avsåg att lämna årliga skrivelser till riksdagen om krigsmaterielexporten.

Kommittén konstaterar att regeringens skrivelse till riksdagen utgör en viktig beståndsdel för att skapa öppenhet och transparens inom exportkontrollområdet och att skrivelsen i huvudsak fyller sitt syfte. Kommittén menar samtidigt att ytterligare förbättringar kan göras och föreslår följande ändringar. När det gäller uppgifter om beviljade tillstånd och faktisk utförsel bör skrivelsen även innefatta en kortare beskrivning av den överförda eller exporterade krigsmaterielen samt, om det handlar om komponenter, delsystem eller hela system. Information bör lämnas om vem som är slutanvändare utifrån kategorierna militär, polis, annan statlig myndighet och industri. När det gäller faktisk utförsel bör om möjligt mängden produkter anges. Det bör finnas en särskild redovisning, genom fallstudier, av sådan krigsmaterielexport där det föreligger en uppenbar intressekonflikt mellan säkerhets- och försvarspolitiken å ena sidan och utrikespolitiken å den andra. Redovisningen avseende export av små och lätta vapen bör fördjupas, bl.a. bör jakt- och sportskyttevapen särredovisas. Det bör även finnas en redovisning av ansökningar som har återtagits av sökanden, beviljade följdleveranser och statistik avseende sanktionsavgifter.

Kommittén anser även att ISP:s månadsrapporter avseende beviljad utförsel av krigsmateriel bör kunna göras utförligare och lämnas med kortare intervall. Enligt kommittén borde t.ex. en kortare beskrivning av vilka produkter som omfattas av tillståndet samt försäljningsvärde kunna anges.

Kommitténs förslag i denna del får ett blandat mottagande av remissinstanserna. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* stödjer förslaget rörande slutanvändare och framhåller att det även bör avse icke-statliga aktörer med koppling till statsaktörer. *Försvarets forskningsinstitut* och *Transparency International* stödjer förslaget om fallstudier och *Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågor* stödjer förslaget om fördjupad redovisning av små och lätta vapen. *ISP* har ingen erinran mot att utveckla skrivelsen men ifrågasätter vissa av förslagen om vilka uppgifter som bör ingå, mot bakgrund av att huvuddelen av dessa uppgifter bedöms omfattas av sekretess och förslaget dessutom skulle leda till mycket arbete för myndigheten.

Regeringen delar uppfattningen att den årliga skrivelsen om den strategiska exportkontrollen fyller en viktig funktion när det gäller insyn i frågor som rör exportkontrollen och exporten av krigsmateriel. Det ger även riksdagspartierna tillfälle att ge sin syn på exportkontrollpolitiken och på det sätt som tillståndsprövningen utövas generellt. Regeringens avsikt är att i nära samverkan med ISP fortsatt förbättra skrivelsen med målet att lämna ytterligare information där detta kan ske, samtidigt som

skrivelsen fortsatt bör vara korrekt, överskådlig och lättillgänglig. Regeringen kommer därvid att beakta de synpunkter som kommittén och remissinstanserna lämnar.

Regeringens information till Utrikesnämnden utökas

Som kommittén framhåller finns det behov av att riksdagen informeras om utvecklingen av exportkontrollen, utöver den information som enskilda riksdagsledamöter får i egenskap av ledamot i EKR och den information som lämnas i regeringens skrivelse. En sådan redovisning bör även möjliggöra att information ges om förhandsbesked och anbudsunderrättelser, något som på grund av sekretess inte kan ske i den årliga skrivelsen till riksdagen.

Som kommittén och flera remissinstanser påpekar måste det även i det här sammanhanget beaktas att exportkontrollärenden ofta innehåller information som omfattas av utrikes-, försvars- eller kommersiell sekretess. Detta innebär att en helt öppen redovisning gentemot riksdagen som helhet inte kan ske. Regeringen ansluter sig därför till kommitténs ståndpunkt att redovisningen bör ske för Utrikesnämnden, där möjligheten finns att besluta om ovillkorlig tystnadsplikt enligt 10 kap. 12 § regeringsformen. Utrikesnämnden har även traditionellt sett varit det organ som regeringen vänt sig till för att informera eller överlägga med i exportkontrollärenden. Innan den rådgivande nämnden (numera EKR) inrättades var Utrikesnämnden det enda parlamentariska forumet för ett sådant samråd.

Regeringen har en grundlagsfäst skyldighet att fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske (10 kap. 11 § regeringsformen).

Tillströmningen av ärenden och utvecklingen i omvärlden är faktorer som inverkar på behovet av samråd med Utrikesnämnden i frågor som rör exportkontroll av krigsmateriel. Från det att ISP inrättades fram till i dag har exportkontrollfrågor behandlats vid ett tiotal tillfällen. Samråden har både berört konkreta ärenden som ISP överlämnat till regeringen för prövning och samråd som i mer allmänna termer har rört inriktningen av exportkontrollen.

Det finns inget krav på att ett ärende ska vara föremål för regeringens prövning för att det ska finnas skäl att gå till Utrikesnämnden. Avgörande är i stället frågans utrikespolitiska beskaffenhet. Det finns alltså inte något direkt samband mellan hur många ärenden som överlämnas till regeringen och antalet fall där samråd med Utrikesnämnden sker. En annan sak är att överlämnande enligt gällande ordning ska ske i ärenden som är av principiell betydelse eller som annars är av särskild vikt, vilket kan vara omständigheter som också föranleder samråd med Utrikesnämnden. Vidare har ISP en skyldighet att hålla utrikesministern underrättad, om det uppkommer en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation (10 kap. 13 § regeringsformen). Denna skyldighet säkerställer bl.a. att

ärenden eller frågeställningar som det kan vara aktuellt att samråda med Utrikesnämnden om kommer till regeringens kännedom.

Mot denna bakgrund delar regeringen inte kommitténs bedömning att säkerställandet av att regeringen uppfyller sitt ansvar om samråd med Utrikesnämnden bör ske genom att fler ärenden överlämnas till regeringen för prövning. Skyldigheten att överlägga med Utrikesnämnden gäller enligt 10 kap. 11 § regeringsformen oavsett om regeringen har fått ett ärende att pröva eller inte. Samråd med Utrikesnämnden kan således också vara aktuellt i ärenden hos ISP, om det i ärendet förekommer sådana utrikespolitiska spörsmål som gör att nämnden bör höras.

Utöver de ärenden och frågor om exportkontroll där samråd med Utrikesnämnden redan sker i dag anser regeringen att finns skäl att någon eller några gånger per år samlat lämna en redogörelse över utvecklingen och viktigare beslut på exportkontrollområdet inför Utrikesnämnden. På så sätt kan en bättre helhetsbild ges av exportkontrollen och utvecklingen på området än vad som hittills har skett rörande enskilda ärenden eller frågor. I likhet med vad kommittén föreslår kan även viktigare förhandsbesked och beslut om utförelse eller annan utlandssamverkan ingå i redogörelsen. Genom detta kan regeringen på bättre sätt än i dag ge Utrikesnämnden en allsidig orientering om förhållandena på det utrikespolitiska området vad gäller export och annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel.

Det bör inte införas en särskild bestämmelse i krigsmateriellagen om informationen till riksdagen

Kommittén föreslår att det ska införas en bestämmelse i krigsmateriellagen om att regeringen ska informera riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt lagen. Enligt kommittén skulle en sådan bestämmelse kodifiera gällande ordning och syfta till att skapa en ökad tydlighet om regelverket samt understryka att det är regeringen som bär det yttersta ansvaret för exportkontrollen. Såsom den föreslagna bestämmelsen är utformad görs ingen åtskillnad av offentlig information som ska ges till riksdagen som helhet, t.ex. den årliga skrivelsen, och information som kan vara föremål för sekretess och därför bör ges till Utrikesnämnden.

Som framgått har regeringen sedan 1985 årligen lämnat en redogörelse för den svenska exportkontrollen i sin skrivelse till riksdagen. Det finns således en fast praxis att lämna skrivelsen. Mot denna bakgrund finns det knappast något praktiskt behov av att i författning reglera regeringens information till riksdagen. I de fall då riksdagen har valt att författningsreglera en skyldighet för regeringen att lämna t.ex. skrivelser eller propositioner till riksdagen har det normalt sett skett i regeringsformen eller riksdagsordningen, inte i allmän lag. När det gäller regeringens informationsskyldighet gentemot Utrikesnämnden är denna, som framgått, redan reglerad i regeringsformen. Mot denna bakgrund anser regeringen att kommitténs förslag inte bör följas.

Regeringens förslag: Undantaget för statliga myndigheter från kravet på tillstånd för att tillverka krigsmateriel avskaffas.

Vidare avskaffas undantagen för statliga myndigheter och vissa andra privaträttsliga aktörer från kravet på tillstånd för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet.

De statliga myndigheter och privaträttsliga aktörer som föreslås omfattas av krav på tillstånd ska stå under tillsyn av ISP.

Regeringens bedömning: Det bör införas ett system för efterkontroll som ger möjlighet att i utlandet följa upp att slutanvändaråtaganden följs. ISP bör ges i uppdrag att analysera och lämna förslag om de närmare förutsättningarna och formerna för en sådan kontroll.

Det finns inte skäl att införa utökade tillståndskrav för svenska medborgare som inte är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige.

Det finns inte skäl att införa en särskild bestämmelse i krigsmateriellagen om referensvapen.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslår därutöver att tillståndsplikten ska utvidgas till att också omfatta svenska medborgare som inte är bosatta eller stadigvarande vistas här och som utövar viss verksamhet på krigsmaterielområdet. Det handlar om tillhandahållande utomlands, ingående av avtal som innebär upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet, ingående av avtal med någon utomlands om att gemensamt med denne eller för dennes räkning tillhandahålla tekniskt bistånd till någon utomlands, utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel eller gemensamt tillverka krigsmateriel eller militärt inriktad utbildning utomlands.

Kommittén föreslår också att det införs en särskild bestämmelse i krigsmateriellagen avseende referensvapen och att tillstånd att inneha sådana vapen regleras genom den bestämmelsen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller invänder inte mot förslagen om en utökad tillståndsplikt för svenska myndigheter och vissa andra aktörer. *Försvarexportmyndigheten* ser även ett behov av att statliga myndigheters främjandeverksamhet kopplas till ISP så att myndigheten har vetskap om i vilka länder marknadsföring sker. *FMV* har inte något att invända mot förslaget men anser att det inte är fullt ut klarlagt vilka delar av FMV:s verksamhet som är avsedda att omfattas av regeländringen. *ISP* föreslår att undantaget för statliga myndigheter att utan tillståndskrav bedriva militärt inriktad utbildning också bör tas bort. Skälet till detta är det annars kan uppstå vissa gränsdragningsproblem mellan tekniskt bistånd och militärt inriktad utbildning. Vidare föreslår *ISP* att det bör införas ett tillståndskrav för tillhandahållande av tekniskt bistånd i Sverige och anser att denna fråga bör bli föremål för ytterligare utredning.

Olof Palmes Internationella centrum, IF Metall och Transparency International tillstyrker förslaget att ett system för efterkontroller bör införas. *ISP* har ingen erinran mot förslaget under förutsättning att myndigheten tillförs resurser för detta. *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, IKFF och Kristna Fredsrörelsen* anför att efterkontroller är dyra, svårgenomförbara och ineffektiva om målet är att förhindra avledning. Den enda trovärdiga och effektiva strategin för att förebygga oönskad spridning är i stället genom striktare tillståndsprövning.

De flesta remissinstanser avstyrker eller anför invändningar mot förslaget om viss tillståndsplikt för svenska medborgare utomlands. *SOFF* och *Saab AB* anser att förslaget att tillgripa lagstiftning på detta generella sätt för att uppnå en problemställning som avser embargo-situationer går för långt och leder till konsekvenser som inte är motiverade, utredda eller överblickbara. *FOI* påpekar att förslaget kan få konsekvenser för om myndigheten skickar medarbetare som gästforskare utomlands och anser att det behöver klargöras hur ett nytt regelverk skulle tillämpas i sådana fall. *Kungliga tekniska högskolan* ställer sig i grunden positiv till ett förtydligande kring svenska medborgares förpliktelser, men ställer sig frågande till om förslaget i praktiken kommer leda till efterlevnad och bättre tillsyn eller straffbarhet. *ISP* anser att förslaget väcker flera komplicerade juridiska frågor t.ex. i fråga om domsrätt. Myndigheten ifrågasätter också om förslaget är motiverat av något praktiskt behov utöver de fall som följer av beslut om EU-embargon.

ISP avstyrker förslaget om en särskild bestämmelse i krigsmateriellagen om tillstånd för referensvapen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Undantagen för tillståndsplikt för tillverkning och tillhandahållande är i dag omfattande

Enligt 3 § krigsmateriellagen får krigsmateriel inte tillverkas här i landet utan tillstånd (tillverkningstillstånd). Statliga myndigheter som inte är affärsverk är dock undantagna från tillståndskravet (3 § tredje stycket).

I 4 och 5 §§ krigsmateriellagen regleras tillståndskraven gällande tillhandahållande av krigsmateriel m.m. Med tillhandahållande avses försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling (2 §). I 4 § föreskrivs krav på tillstånd för att bedriva verksamhet, såväl inom som utom landet, som avser tillhandahållande (verksamhetstillstånd). Det handlar alltså om tillstånd för att få verka på marknaden i Sverige eller i ett annat land. Sådana verksamhetstillstånd är i allmänhet generella och gäller för viss tid. I 5 § regleras tillstånd för tillhandahållande i enskilda fall där både materiel och mottagare finns i utlandet.

Enligt 4 § första stycket krigsmateriellagen får verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet inte bedrivas här i landet utan tillstånd. Enligt det andra stycket i samma lagrum får inte heller svenska myndigheter, svenska företag samt den som är

bosatt eller stadigvarande vistas här, utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

I dag gäller enligt 4 § tredje och fjärde styckena krigsmateriellagen betydande undantag från kravet på verksamhetstillstånd. Undantagen omfattar

- sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk,
- verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel till svenska statliga myndigheter,
- verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel till sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller, och
- innehavare av tillverkningstillstånd, om verksamheten avser tillhandahållande av
 - krigsmateriel som tillhör tillståndshavaren och som finns inom landet,
 - uppfinning, metod för framställning av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till svenska statliga myndigheter, eller
 - uppfinning, metod för framställning av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag som tillhandahållandet eller det tekniska biståndet gäller.

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska stå under tillsyn av ISP (18 §). En konsekvens av ovannämnda undantag är att statliga myndigheter som inte är affärsverk inte omfattas av ISP:s löpande tillsyn. ISP har inte heller tillsyn över de privaträttsliga aktörer som utan att på egen hand tillverkar krigsmateriel tillhandahåller sådan materiel endast till statlig myndighet eller till sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller.

Statliga myndigheter som inte är affärsverk behöver dock, på samma sätt som alla andra aktörer, tillstånd för t.ex. utförsel och lämnade av tekniskt bistånd till utlandet, avtal om upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt och avtal om samarbete med utländsk part om gemensam tillverkning eller utveckling av krigsmateriel (se vidare 5–9 §§). De statliga myndigheterna omfattas också av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet gällande marknadsföring utomlands och åtgärder som syftar till tillståndspliktiga avtal (11 §), lämnande av anbud eller ingående av avtal (12 §), ägande i utländska rättssubjekt (17 §), utförsel och ingående av avtal (19 § tredje stycket) och anmälningsskyldighet om ändring i förhållanden i gällande tillstånd (21 §) samt bestämmelser om återkallelse av tillstånd (16 §).

Försvarsexportmyndigheten anför att det finns ett behov av att statliga myndigheters främjandeverksamhet kopplas till ISP så att ISP har vetskap om i vilka länder marknadsföring sker. Detta för att undvika att marknadsföring sker i sådana länder som ISP inte lämnar tillstånd till. Försvarsexportmyndigheten har därför på eget initiativ uppställt som en förutsättning för att exportstödsaktiviteter ska kunna ske att det först finns ett positivt förhandsbesked från ISP.

Enligt 11 § krigsmateriellagen ska marknadsföring utomlands eller åtgärder som syftar till tillståndspliktiga avtal enligt 7 eller 8 § i dag redovisas till ISP. Att inte lämna sådan redovisning är i dagsläget straff-

belagt och föreslås framöver kunna leda till sanktionsavgift (se avsnitt 10). Regeringen anser därmed att behovet av kontroll i denna del tillgodoses genom nuvarande bestämmelser. Naturligtvis finns även möjlighet att också söka förhandsbesked i fråga om sådana främjande-verksamheter.

Statliga myndigheter bör framöver ha tillstånd för tillverkning respektive tillhandahållande

Svenska myndigheter har traditionellt sett varit undantagna från tillståndsplikten för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel. År 1989 infördes tillståndsplikt för de statliga affärsverken. Förändringen motiverades av att dessa myndigheter bedrev verksamhet som hade en så pass kommersiell inriktning att det inte fanns några bärande skäl att undanta dessa från tillståndsplikten.

Det finns i dag ett antal statliga myndigheter som bedriver verksamhet där det finns behov av att befatta sig med krigsmateriel, uppfinningar eller metoder för framställning av krigsmateriel eller tekniskt bistånd gällande krigsmateriel. De myndigheter som främst bedöms kunna komma att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel är FMV, FOI och Försvarmakten. Det finns också några andra myndigheter som under vissa omständigheter kan komma att tillhandahålla krigsmateriel, särskilt i fråga om skyddsmateriel såsom t.ex. skyddsvästar eller liknande utrustning. I denna grupp ingår t.ex. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarets radioanstalt och Tullverket.

Enligt regeringens uppfattning finns det ett behov av att ha kontroll över och kontinuerligt följa upp verksamhet som bedrivs av myndigheter som inte är affärsverk på detta område. Undantagen från tillståndsplikten medför att myndigheterna, utan insyn från annan, kan tillverka krigsmateriel men också fritt bedriva verksamhet avseende t.ex. försäljning, utlåning eller förmedling av krigsmateriel som befinner sig i Sverige till någon här i landet. Det finns därmed en risk att enskilda myndigheter gör en annan bedömning av sin hantering av krigsmateriel än vad ISP skulle ha gjort om den hade prövat frågan i ett tillståndsförfarande. Det finns i dagsläget ett antal myndigheter som har en relativt omfattande verksamhet som avser tillverkning eller tillhandahållande av krigsmateriel till någon i utlandet, men som trots detta inte står under regelbunden tillsyn av ISP. Det får anses vara en brist. Flera myndigheter på försvarsområdet har också i större utsträckning än tidigare krav på egenfinansiering, vilket medför att dessa har kommit att bedriva verksamhet som i vissa delar kan betraktas som kommersiell.

Sammantaget anser regeringen, likhet med kommittén, att det saknas bärande skäl för att även i fortsättningen undanta svenska statliga myndigheter som inte är affärsverk från tillståndskrav när det gäller tillverkning och tillhandahållande. Tillståndsplikten bör därför framöver omfatta även sådana myndigheter. De flesta remissinstanser, t.ex. *Försvarexportmyndigheten*, *FOI*, *FMV* och *ISP*, är också positiva eller har inga invändningar mot att nuvarande undantag tas bort för de statliga myndigheterna. *FOI* anför att det skulle vara en stor förändring för myndigheten och *FMV* uppger att det inte är fullt ut klarlagt vilka delar av myndig-

hetens verksamhet som kommer omfattas av regeländringen. *Försvarets radioanstalt* ställer sig tveksam till ytterligare tillståndskrav i den mån myndigheten kan anses tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel. Regeringen konstaterar att det inledningsvis i vissa fall kommer att krävas en del insatser från myndigheternas sida för att identifiera verksamhet som framöver kommer vara tillståndspliktig och att söka tillstånd för detta. Genom samverkan med ISP kan detta arbete emellertid underlättas.

Tillstånd för militär utbildning utomlands

Enligt 10 § krigsmateriellagen 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 dock undantagna från tillståndsplikten. *ISP* föreslår att också detta undantag för statliga myndigheter ska tas bort, om undantagen enligt 4 § avskaffas. Myndigheten anför att det annars kan uppstå vissa gränsdragningsfrågor när det gäller vad som ska omfattas av tillståndskrav för tekniskt bistånd till någon i utlandet enligt 4 § och vad som är undantaget från tillståndsplikt när det gäller militärt inriktad utbildning utomlands.

Det som *ISP* föreslår har inte berörts av kommittén och det saknas även i övrigt beredningsunderlag för en sådan förändring. Frågan bör därför behandlas i ett annat lämpligt sammanhang. När det gäller de gränsdragningsfrågor som *ISP* pekar på konstaterar regeringen följande.

Tekniskt stöd avseende krigsmateriel kallas tekniskt bistånd. Vad som utgör tekniskt bistånd definieras i den lista över vad som ska stå under kontroll enligt krigsmateriellagen som återfinns i bilagan till förordningen om krigsmateriel. Där framgår att tillståndskravet när det gäller tekniskt bistånd i detta avseende omfattar vissa tekniska uppgifter samt teknisk assistans som är nödvändig för bland annat drift, installation, underhåll, reparation, översyn och renovering av krigsmateriel. Teknisk assistans kan ges i form av instruktioner, färdigheter, utbildning, arbetsmetoder och konsulttjänster.

Bestämmelsen i 10 § om militärt inriktad utbildning täcker in utbildning i handhavande av krigsmateriel som har samband med en möjlig krigsinsats samt undervisning av sådant slag som ingår i en skola av militär art (prop. 1991/92:174 s. 104). Tillståndskravet enligt 10 § är alltså vidare än vad som omfattas av tillståndskravet när det gäller tekniskt bistånd, vilket regeringen också konstaterade i samband med att kontroll gällande lämnande av tekniskt bistånd infördes i Sverige (prop. 2010/11:112 s. 41).

I och med att undantaget i 4 § krigsmateriellagen tas bort kommer svenska myndigheter framöver behöva söka tillstånd för verksamhet som avser tillhandahållande av sådan verksamhet utomlands som omfattas av begreppet tekniskt bistånd, dvs. för utbildning som är nödvändig för användning av en kontrollerad produkt. En mer generell utbildning av militär art utomlands, som inte har ett sådant direkt samband med användningen av en produkt, faller även fortsättningsvis under undantaget i 10 § krigsmateriellagen. Vid osäkerhet om en utbildning utomlands behöver tillstånd eller inte bör samråd ske med *ISP*. I tveksamma fall bör utgångspunkten vara att tillstånd krävs.

Som framgått ovan gäller tillståndskravet för tillhandahållande av tekniskt bistånd om biståndet sker till någon i utlandet. ISP föreslår att tillståndskrav bör införas även för tillhandahållande av tekniskt bistånd i Sverige och att detta bör utredas närmare. Inte heller denna fråga omfattas av utredningsuppdraget och något förslag har inte lämnats av kommittén. Som ISP konstaterar behöver ett sådant förslag utredas närmare och det kan därför inte behandlas inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Undantaget från tillståndskravet för vissa privaträttsliga aktörer tas bort

Som framgått ovan finns i 4 § fjärde stycket krigsmateriellagen relativt omfattande undantag från kravet på verksamhetstillstånd, dels för aktörer som tillhandahåller krigsmateriel m.m. till tillverkare med tillverkningsstillstånd av det slag tillhandahållandet gäller, dels för innehavare av tillverkningsstillstånd om verksamheten avser vissa former av tillhandahållande.

Att ISP har god kännedom över de aktörer som bedriver verksamhet gällande tillhandahållande är viktigt för att kunna upprätthålla en tillfredsställande exportkontroll. Det är också viktigt att regelverket är enkelt och tydligt i fråga om tillståndskraven. Regeringen delar därför kommitténs ståndpunkt att de befintliga undantagen i 4 § fjärde stycket krigsmateriellagen bör avskaffas.

En fördel med att undantagen avskaffas är att tillstånden kan utformas på ett sätt som bättre stämmer överens med företagens verkliga verksamhet. I dagsläget finns det nämligen en risk att tillverkningsstillstånden får ett bredare omfång än vad som är nödvändigt, eftersom företag kan tänkas behöva tillhandahålla materiel som de inte själva producerar. Det är t.ex. tänkbart att i Sverige verksamma företag, som ingår i globala koncerner, kan behöva tillhandahålla materiel som produceras utomlands av andra företag i koncernen. Genom att införa ett krav på verksamhetstillstånd behöver tillverkningsstillståndet inte ges större omfång än nödvändigt. Eftersom verksamhetstillståndet inte behöver korrespondera med tillverkningsstillståndet är det möjligt att de olika tillstånden ger företaget rätt att hantera olika typer av krigsmateriel inom ramen för de olika tillstånden. Därigenom blir det också tydligare vilken verksamhet som företaget i fråga också bedriver.

Ett system med efterkontroll bör införas

Kommittén föreslår att Sverige bör införa ett system för efterkontroll, dvs. en kontroll av att den krigsmateriel eller det tekniska kunnande som förts ut ur Sverige verkligen hamnar och stannar hos rätt slutanvändare. Enligt kommittén bör fokus för efterkontrollen ligga dels på krigsmateriel där risken för avledning är stor, t.ex. gällande små och lätta vapen, dels där det finns ett särskilt intresse från Sverige att säkerställa att den teknik eller det tekniska kunnande som förts ut inte sprids.

Grunden för en effektiv exportkontroll där krigsmateriel inte hamnar i orätta händer är naturligtvis fortfarande att själva tillståndsprövningen sker med stor noggrannhet och omsorg. Ett system med efterkontroll skulle emellertid kunna ge ytterligare verktyg för att säkerställa och kontrollera att avledning inte sker. De flesta remissinstanser tillstyrker eller

invänder inte mot förslaget. Kommittén föreslår att de närmare formerna för hur en efterkontroll kan utformas och organiseras bör utarbetas av ISP i samverkan med berörda myndigheter och försvarsindustrin.

Regeringen delar kommitténs bedömning att det kan finnas behov av en efterkontroll för att följa upp att svenska slutanvändaråtaganden respekteras i det mottagande landet. Förutsättningarna och formerna för en sådan kontroll behöver dock belysas bättre. Regeringen avser därför ge ISP i uppdrag att analysera frågan och återkomma med förslag i denna del.

Det finns inte skäl att införa en särskild bestämmelse om referensvapen

Den som tillverkar eller tillhandahåller krigsmateriel kan i vissa fall vara i behov av att inneha s.k. referensvapen (vapen och ammunition). Referensvapen kan behövas i samband med demonstration av utrustning, vid utbildning eller för utvecklingsändamål. Exempelvis kan en tillverkare av ammunition behöva tillgång till ett vapen för att testa ammunitionen. Vidare kan en tillverkare av skyddsutrustning behöva tillgång till vapen för att utveckla sådan utrustning.

Tillstånd att inneha skjutvapen och ammunition regleras i vapenlagen. Från vapenlagens tillståndsregler undantas bl.a. verksamhet som omfattas av tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen (2 kap. 1 § fjärde stycket vapenlagen). Tillstånd för referensvapen erhålls i dag som en del av ett tillhandahållande- eller tillverkningstillstånd.

Kommittén föreslår att det ska införas en särskild bestämmelse i krigsmateriellagen som reglerar tillstånd att inneha referensvapen. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel ges tillstånd att inneha referensvapen om detta behövs för tillverkningen eller tillhandahållandet.

Regeringen anser att nuvarande system, där frågan om innehav av referensvapen provas inom ramen för tillverknings- eller verksamhetstillstånden, i allt väsentligt fungerar bra och är kringgärdad av tillräckliga försiktighetsmått. Om en aktör ansöker om att få inneha referensvapen inom ramen för sitt tillverknings- eller verksamhetstillstånd, görs ett tillsynsbesök av ISP, alltid tillsammans med Polismyndigheten. Kontroll sker då bl.a. av behovet av referensvapen, den tänkta användningen av dem och att kraven på förvaring av vapnen är uppfyllda. För de aktörer som ges rätt att inneha referensvapen genomför ISP fortlöpande tillsynsbesök för att kontrollera hanteringen av dessa. Mot denna bakgrund delar regeringen ISP:s uppfattning att det inte finns behov av ytterligare reglering av tillstånd till sådana vapen.

Det finns inte skäl att utöka vissa tillståndskrav för svenska medborgare som inte bor eller stadigvarande vistas här

Internationellt beslutade vapenembargon genomförs ofta genom att rådet antar ett beslut inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som medlemsländerna i sin tur genomför genom sina nationella bestämmelser. Hur ett sådant vapenembargo genomförs i Sverige är beroende av vad som enligt rådsbeslutet ska omfattas av embargot. I normala fall genomförs ett embargobeslut som gäller krigsmateriel dels

genom krigsmateriellagstiftningen, dels genom särskild sanktionslagstiftning med tillhörande förordningar. Prop. 2017/18:23

Kommittén uppmärksammar att det är vanligt att rådets beslut gällande vapenembargon innefattar förpliktelser för respektive medlemsstat att förbjuda direkt eller indirekt leverans, försäljning eller överföring av krigsmateriel genom bl.a. medlemsstaternas medborgares försorg, oavsett om medborgarna befinner sig inom eller utom medlemsstaten (se t.ex. rådets beslut 2016/849/GUSP av den 27 maj 2016 om restriktiva åtgärder mot Demokratiska folkrepubliken Korea och om upphävande av beslut 2013/183/GUSP).

Enligt 4 § andra stycket krigsmateriellagen får bl.a. den som är bosatt eller stadigvarande vistas här inte utan tillstånd bedriva verksamhet som avser tillhandahållande utomlands. Sådana personer måste också ha tillstånd i det enskilda fallet för att till någon i utlandet tillhandahålla krigsmateriel som finns i utlandet eller uppfinning rörande krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel (5 §). Däremot uppställs inte krav på tillstånd för tillhandahållande som sker utomlands av en svensk medborgare som är bosatt eller stadigvarande vistas utomlands.

Mot bakgrund av sådana rådsbeslut om vapenembargon som nämns ovan, anser kommittén att det finns skäl att i 4 och 5 §§ krigsmateriellagen införa ett utökat tillståndskrav för svenska medborgare som gäller oavsett var personen har sin hemvist eller vistelseort. Motsvarande ändring föreslås också beträffande de krav på tillstånd som föreskrivs i 7, 8 och 10 andra stycket §§ krigsmateriellagen.

Ett flertal remissinstanser avstyrker eller invänder mot kommitténs förslag. Även regeringen anser att förslaget kan få följder som är svåröverblickbara. Det skulle innebära att tillstånd krävs för ageranden utomlands av personer vars enda anknytning till Sverige består i medborgarskapet, eftersom de vare sig bor eller stadigvarande vistas här. En så vidsträckt tillståndsplikt är inte motiverad av något praktiskt behov utöver den specifika situationen som gäller vissa embargo beslut och det kan ifrågasättas om det är lämpligt att införa ett generellt tillståndskrav för sådana specifika fall. Vidare skulle ISP ha mycket begränsade möjligheter att kontrollera att kravet på tillstånd efterlevs och även utöva tillsyn över dem som beviljats tillstånd. Det är viktigt för regeringen att även svenska medborgare bosatta i utlandet respekterar de vapenembargon som Sverige är bundna av men anser av ovan nämnda skäl att kommitténs förslag i denna del inte bör följas. Om det senare visar sig finnas behov av ytterligare reglering som genomför vapenembargon, får regeringen återkomma till frågan.

10 Sanktioner

10.1 Sanktionsavgift i stället för straff vid överträdelse av vissa uppgiftsskyldigheter

Regeringens förslag: Sanktionsavgift ska ersätta straff som sanktion vid överträdelse av de skyldigheter att lämna underrättelse och uppgifter som föreskrivs i 12, 15 a, 17, 20 b och 20 c §§ krigsmateriellagen. Sanktionsavgift ska också tas ut vid överträdelse av skyldigheten att lämna redovisning enligt 11 § och deklaration enligt 19 §.

Regeringens bedömning: En straffsanktion bör fortsatt gälla vid överträdelse av bestämmelser i EU:s PDA-förordning och PDA-lagen samt vid överträdelse av andra bestämmelser i krigsmateriellagen.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslår att sanktionsavgift ska ersätta straff vid överträdelse av något fler bestämmelser i krigsmateriellagen och vid överträdelse av vissa bestämmelser i EU:s PDA-förordning och PDA-lagen.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig om kommitténs förslag i denna del tillstyrker *Försvarets radioanstalt*, *Förvarsexportmyndigheten*, *Strålsäkerhetsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* att sanktionsavgift ersätter straff i föreslagen omfattning. Även *ISP* tillstyrker att sanktionsväxling ska ske men anser att straff bör behållas i några fall där kommittén föreslår att sanktionsavgift ska användas. Flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Riksdagens ombudsmän*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Lunds tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Växjö*, *Tullverket*, *BAE Systems Hägglunds* och *Saab AB*, anför kritik mot de skäl som anförs för förslaget och delar av förslaget. Remissinstanserna ifrågasätter bl.a. kommitténs uppfattning att det finns brister i det gällande straffrättsliga sanktionssystemet som motiverar att det ersätts med ett sanktionsavgiftssystem samt anser att det finns oklarheter i förslaget som behöver övervägas innan det kan läggas till grund för lagstiftning. Det gäller t.ex. i vilken utsträckning som det finns möjlighet att verkställa en sanktionsavgift utomlands. *Sveriges advokatsamfund* anför att man ser med oro på en utveckling där straffrättsliga sanktioner ersätts med sanktionsavgifter som självständigt ska beslutas av förvaltningsmyndighet. Samfundet anser att de konstitutionella frågor och rättssäkerhetsaspekter som aktualiseras genom förslaget om sanktionsväxling bör analyseras vidare och avstyrker förslaget. Även andra remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Exportkontrollföreningen*, framhåller att ett system med sanktionsavgift som beslutas av förvaltningsmyndighet kan innebära nackdelar ur ett rättssäkerhetsperspektiv i jämförelse med ett straffrättsligt system.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Gällande sanktionssystem i krigsmateriellagstiftningen

Ett övergripande syfte med regleringen i krigsmateriellagen och PDA-lagen är att motverka att krigsmateriel och produkter med dubbla an-

vändningsområden hamnar hos fel slutanvändare och att tekniskt bistånd rörande sådana produkter lämnas till fel part. För att säkerställa efterlevnaden av exportkontrollregelverket behöver det finnas effektiva, ändamålsenliga och avskräckande sanktioner. Att det finns sanktioner att tillgå är också en förutsättning för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser och åtaganden på området. Exempelvis framgår av artikel 14 i FN:s vapenhandelsfördrag att varje statspart ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av de nationella lagar och andra författningar som genomför bestämmelserna i fördraget. På det EU-rättsliga området föreskrivs i artikel 16 i ICT-direktivet och artikel 24 i EU:s PDA-förordning att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Nuvarande sanktionssystem är till största delen straffrättsligt och återfinns i huvudsak i 24–30 §§ krigsmateriellagen och 18–23 §§ PDA-lagen. När det gäller olovlig utförsel på krigsmaterielområdet tillämpas lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Krigsmateriellagen är vidare subsidiär till brottsbalken, vilket innebär att ansvar inte ska ådömas enligt krigsmateriellagen, om en gärning är belagd med straff enligt brottsbalken.

Det straffrättsliga ansvaret enligt krigsmateriellagstiftningen åvilar fysiska personer, t.ex. en företrädare för ett bolag. Ansvaret omfattar såväl allvarliga gärningar, såsom olovlig utförsel och överträdelse av tillståndskrav, som mindre allvarliga förseelser, t.ex. underlåtenhet att i rätt tid lämna en viss uppgift till tillsynsmyndigheten. Den påföljd som föreskrivs är böter eller fängelse. I flertalet fall gäller att det inte ska dömas till ansvar, om det är fråga om ett ringa brott. En juridisk person kan åläggas företagsbot för ett brott som har begåtts i näringsverksamheten enligt de förutsättningar som anges i 36 kap. brottsbalken.

Krigsmateriellagen och PDA-lagen innehåller vidare vissa möjligheter att utfärda administrativa sanktioner, vilka även kan riktas mot juridiska personer. Enligt krigsmateriellagen kan ett tillstånd eller en certifiering återkallas, bl.a. om tillståndshavaren eller den certifierade har åsidosatt en bestämmelse i lagen eller en föreskrift eller ett villkor som har meddelats med stöd av lagen (16 §). Vidare kan ett förbud mot att utnyttja ett generellt tillstånd beslutas under samma förutsättningar eller, om det finns en allvarlig risk för att en överträdelse av villkoren för tillståndet kommer att ske, besluta att utförsel tills vidare inte får ske (16 och 16 a §§). Även i PDA-lagen finns det bestämmelser om att ett tillstånd kan återkallas, om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse (11 §). I PDA-lagen finns det också möjlighet att förelägga den som har försummat att lämna vissa uppgifter att fullgöra sin skyldighet vid äventyr av vite (24 och 24 a §§).

Den absoluta majoriteten av de aktörer som bedriver verksamhet på krigsmaterielområdet är företag, ofta aktiebolag. Även vissa myndigheter, t.ex. FMV och FOI, bedriver sådan verksamhet.

Det bör övervägas om straff är den lämpligaste sanktionen i samtliga fall

För svensk lagstiftning gäller sedan länge som en allmän princip att kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelser av olika normer bör användas med återhållsamhet utanför det kärnområde som

regleras i brottsbalken. Ett skäl till detta är att rättsväsendet inte bör belastas med mer bagatellartade förseelser. Resurserna för brottsbekämpning bör i första hand koncentreras på förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. Kriminalisering ses inte heller som det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. En alltför omfattande kriminalisering riskerar i stället att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Som utgångspunkt bör därför kriminalisering ske med återhållsamhet och endast användas när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.

Vid misstanke om brott enligt krigsmateriellagstiftningen gör ISP, som är den huvudsakliga tillstånds- och kontrollmyndigheten, en polisanmälan. Det kan även hända att en annan myndighet, t.ex. Strålsäkerhetsmyndigheten, Tullverket eller Polismyndigheten, får del av uppgifter som gör att ett brott mot krigsmateriellagstiftningen kan misstänkas. Av de uppgifter som kommittén har inhämtat framgår att det sedan 1990-talet har förekommit i vart fall ett par hundra misstänkta överträdelser av krigsmateriellagen eller PDA-lagen men att endast ett fåtal av dessa har lett till åtal och ännu färre till lagföring. Den dominerande orsaken till det låga antalet åtal och domar synes vara att överträdelsen har bedömts som ringa och därmed inte straffbar.

ISP har i skrivelser till regeringen påtalat att nuvarande sanktions-system inte är tillräckligt effektivt i alla delar och uttryckt ett behov av att i vissa fall kunna ingripa genom en administrativ sanktionsavgift i stället för genom polisanmälan.

Med utgångspunkt i ovan nämnda principer gällande användningen av straffrätt och de uppgifter som kommittén redovisar kan det ifrågasättas om straff är den mest effektiva och lämpliga metoden för att beivra vissa av de överträdelser av krigsmateriellagstiftningen som i dag är straffbelagda. Kommitténs förslag är att straff i vissa fall ersätts av en administrativ sanktionsavgift.

Allmänt om sanktionsavgift

Frågan om när sanktionsavgifter kan användas och hur ett sanktionsavgiftssystem bör vara utformat för att uppfylla krav på effektivitet och rättssäkerhet har bl.a. behandlats i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142). Där angavs vissa vägledande principer vilka har legat till grund för, och i delar utvecklats, i senare förslag till lagstiftning om införande av sanktionsavgifter (se bl.a. prop. 1994/95:23, 2009/10:170, 2012/13:55 och 2012/13:143). Under senare tid har frågan om när sanktionsavgifter kan användas och hur ett sådant system bör vara utformat även behandlats av Straffrättsanvändningsutredningen (SOU 2013:38).

Av vad som har uttalats om sanktionsavgifter kan bl.a. följande framhållas. Sanktionsavgift kan i många fall användas inom speciella och klart avgränsade rättsområden för att ingripa mot beteenden som är av sådan karaktär att det inte föreligger skäl för kriminalisering, t.ex. att beteendet inte föranleder påtaglig skada eller fara och att en straffsanktion inte krävs med hänsyn till gärningens allvar. Det handlar i första

hand om mindre allvarliga överträdelser som vid en straffsanktion föranleder enbart böter eller penningböter. Användandet av sanktionsavgift, eller en annan administrativ sanktion, motiveras ofta av effektivitetshänsyn. Det handlar bl.a. om att en administrativ sanktion kan avhålla bättre från det oönskade beteendet än vad straff gör. Så kan ofta vara fallet beträffande överträdelser som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet där det många gånger kan vara svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller rekvisiten för brott, t.ex. krav på uppsåt eller oaktsamhet. En administrativ sanktion kan i stället riktas mot den som bedriver näringsverksamheten, oavsett om denne är en enskild näringsidkare eller en juridisk person. I jämförelse med straff ökar också normalt förutsättningarna för en snabb reaktion på det oönskade beteendet. En administrativ sanktion kan också vara mer effektiv ur ett resursanvändningsperspektiv. Det gäller särskilt i de fall överträdelser i praktiken ofta upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, t.ex. en tillsynsmyndighet. Det kan då innebära en bättre resursanvändning att låta den myndigheten ingripa mot överträdelserna. Sanktionsavgiften bör i sådana fall knyta an till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum. Ansvaret är således vanligtvis strikt i dessa fall, dvs. det ställs inte krav på uppsåt eller oaktsamhet. Ett stort utredningsmaterial eller ett behov av mer omfattande bevisvärdering, särskilt i fråga om muntliga utsagor, talar i stället för domstolsprövning. Vid övervägande av om en administrativ sanktion bör användas i stället för straff behöver det även beaktas att möjligheterna att verkställa en i Sverige utdömd administrativ sanktion utomlands är begränsade (se SOU 2013:38 s. 541–543).

Bestämmelser om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelserna som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Sanktionsavgifter ska drabba alla lika som överträderna reglerna och avgiften ska vara anpassad till överträdelserna enligt schabloner.

De allra flesta sanktionsavgifter beslutas av en förvaltningsmyndighet och kan överklagas till domstol (se SOU 2013:38 s. 545). Det vanliga är att sanktionsavgiften påförs på grundval av ett strikt ansvar (se bl.a. SOU 2013:38 s. 544 och Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, andra uppl., 2013 s. 64). Förmildrande omständigheter kan normalt beaktas genom nedsättning, helt eller delvis, av sanktionsavgiften. Det kan t.ex. vara fråga om att överträdelserna har berott på sjukdom eller en annan omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett.

Straffsanktionen bör behållas vid överträdelse av bestämmelser som är av central betydelse för exportkontrollen

Enligt kommitténs uppfattning, som delas av remissinstanserna, finns det beträffande vissa bestämmelser i krigsmateriellagen, EU:s PDA-förordning och PDA-lagen ett sådant starkt skyddsintresse att överträdelser av bestämmelserna även fortsättningsvis bör leda till straff. I fråga om krigsmateriellagen gäller det förbuden mot att utan tillstånd tillverka krigsmateriel (3 §), bedriva verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel m.m. (4 §), tillhandahålla krigsmateriel som finns i utlandet m.m. (5 §), föra ut krigsmateriel ur landet och lämna tekniskt bistånd till

någon utanför landet (6 §), ingå avtal om upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet (7 §), ingå avtal med någon utom landet om tillhandahållande av tekniskt bistånd m.m. (8 §), göra vissa ändringar eller tillägg till avtal som omfattas av tillståndsplikt (9 §) och att bedriva militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare (10 §). Vidare gäller det överträdelse av sådana förbud mot att lämna anbud eller ingå avtal som ISP får meddela med stöd av 12 §. Även den som genom vilseledande förmår ISP att lämna tillstånd enligt 3–6 §§ eller 7–10 §§ ska enligt kommitténs förslag fortsatt kunna dömas till straff. Detsamma föreslås gälla beträffande den som underlåter att göra en sådan anmälan om ändringar i förhållanden som har tagits upp i en tillståndsansökan som anges i 21 §, lämnar oriktig uppgift i en ansökan eller annan handling av betydelse för prövningen eller tillsynen eller som bryter mot skyldigheten i 20 a § att föra register över utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett annat land inom EES. Bestämmelser om straff vid överträdelser av dessa bestämmelser finns i 24–26 §§ och 27 § första stycket 2, 3 och 5 krigsmateriellagen samt, när det gäller utförsel av krigsmateriel, i lagen om straff för smuggling. De bestämmelser i EU:s PDA-förordning och PDA-lagen som kommittén föreslår ska vara straffsanktionerade även fortsättningsvis motsvarar i huvudsak de nämnda bestämmelserna i krigsmateriellagen. Det föreslås således att det fortsatt ska vara straffbart att utan tillstånd exportera eller överföra produkter, programvara eller teknik och att tillhandahålla förmedlingstjänster för produkter, programvara eller teknik i sådana fall när tillstånd krävs enligt PDA-förordningen eller PDA-lagen. Vidare föreslås att det fortsatt ska vara straffbart att bryta mot ett förbud mot transitering som har meddelats med stöd av PDA-förordningen eller ett sådant förbud mot tekniskt bistånd i samband med bl.a. utveckling av vissa vapen som anges i 9 § PDA-lagen. Slutligen föreslås att straff ska behållas som sanktion för den som lämnar oriktig uppgift i en tillståndsansökan eller annan handling av betydelse för prövningen eller tillsynen och för den som bryter mot sin skyldighet enligt PDA-förordningen och 17 § PDA-lagen att bevara och för tillsynsmyndigheten visa dokumentation om export och överföringar. Straffbestämmelserna finns i 18–21 §§ och 22 § första stycket 1 och 8 PDA-lagen.

Gemensamt för de nu nämnda förbuden och skyldigheterna är att de gäller frågor som är centrala för exportkontrollen på krigsmaterielområdet och att det föreligger ett mycket starkt intresse av att överträdelser inte sker. Det finns därför i dessa fall ett behov av att rättsväsendet kan ingripa mot överträdelser och att den som bryter mot någon av bestämmelserna drabbas av en kännbar påföljd. Mot denna bakgrund delar regeringen kommitténs uppfattning att straffsanktionen bör behållas i dessa fall.

Enligt kommitténs förslag ska straffbestämmelserna i 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen och 22 § första stycket 2 PDA-lagen utgå och ersättas av bestämmelser om sanktionsavgift. Enligt bestämmelserna föreskrivs straff för den som uppsåtligen eller av oaksamhet åsidosätter ett krav eller villkor som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen eller artikel 9.2 i EU:s PDA-förordning eller som bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen eller PDA-lagen. Regeringen ställer sig i likhet med *ISP* tvek-

sam till kommitténs förslag i denna del. Sådana villkor som det är fråga om kan ofta vara viktiga för exportkontrollen. Det kan t.ex. handla om villkor om kontroll över utländskt ägande i ett krigsmaterielföretag, villkor om var tillverkning får äga rum och villkor om att krigsmateriel som förts ut för en demonstration till ett annat land ska återföras till Sverige. Det kan således finnas ett mycket starkt intresse av att villkoren följs. Mot den bakgrunden bör straffsanktionen behållas i även dessa fall. Regeringen återkommer i avsnitt 10.4 till frågan vilket straff som bör gälla vid överträdelse av en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen eller PDA-lagen.

Straffsanktion bör i några fall behållas av rättssäkerhetsskäl

Kommittén föreslår att även straffbestämmelsen i 27 § första stycket 6 krigsmateriellagen ska utgå och ersättas av en bestämmelse om sanktionsavgift. Enligt bestämmelsen straffas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sitt åtagande att följa villkor om bl.a. slutanvändning och utförsel och att vid ISP:s förfrågan skyndsamt lämna information om slutanvändning och slutanvändare (se 10 b § krigsmateriellagen och 4 b § krigsmaterielförordningen). Vidare föreslår kommittén att överträdelse av vissa bestämmelser i EU:s PDA-förordning ska beivras genom sanktionsavgift i stället för genom straff. Det gäller bestämmelser om skyldighet för en exportör eller förmedlare av produkter med dubbla användningsområden att underrätta behörig myndighet, om förmedlaren får kännedom om eller har anledning att misstänka att produkterna är avsedda för viss användning, t.ex. införlivande med militära produkter (artiklarna 4.4, 4.5, 5.1 och 5.3 i PDA-förordningen samt 4 a och 4 c §§ PDA-lagen). Straff för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra sin underrättelseskylldighet föreskrivs i 22 § första stycket 3–6 PDA-lagen.

Gemensamt för dessa bestämmelser är att bedömningen av om en överträdelse har skett eller inte kan innefatta svåra bedömningar och bevisfrågor. I fråga om bestämmelsen i krigsmateriellagen blir det bl.a. fråga om att ta ställning till om sökanden har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att villkoren för slutanvändning och utförsel ska följas. När det gäller bestämmelserna i PDA-lagen ska det bedömas om exportören eller förmedlaren har haft kännedom eller anledning att misstänka att produkterna varit avsedda för viss användning. Kommittén uppmärksammar att dessa subjektiva rekvisit kan vara problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv, om bedömningen ska ske av en förvaltningsmyndighet inom ramen för ett beslut om sanktionsavgift. Kommittén föreslår därför vissa presumptionsregler som ska tillämpas för att fastställa insikten hos den uppgiftsskyldige. Exempelvis föreslås att det ska anses föreligga osäkerhet om slutanvändare eller produktens slutanvändning, om bl.a. en kund erbjuder ett särskilt fördelaktigt kontrakt, det förekommer ovanliga betalningsvillkor eller kunden inte vill utfärda ett slutanvändarintyg. Vissa remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* och *Svea hovrätt*, menar att det finns anledning att noggrannare överväga kommitténs förslag om presumptionsregler medan andra remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund* och *ISP*, framhåller att subjektiva rekvisit inte bör ingå i

ställningstagandet, om det är fråga om beslut om sanktionsavgift som fattas av en förvaltningsmyndighet.

I tidigare lagstiftningsärenden där införandet av sanktionsavgift har övervägts har det bedömts att ett stort utredningsmaterial eller ett behov av mer omfattande bevisvärdering, särskilt i fråga om muntliga utsagor, talar för en domstolsprövning (se bl.a. prop. 2012/13:55 s. 81). Enligt regeringens uppfattning innefattar prövningen av en överträdelse av någon av nu behandlade bestämmelser sådana komplicerade bedömningar som bör göras av domstol och inte överlåtas till en förvaltningsmyndighet. De av kommittén föreslagna presumptionsreglerna innebär enligt regeringens uppfattning inte att man undviker sådana bedömningar. Det förekommer visserligen att även administrativa sanktioner beslutas av domstol, men det innebär normalt en mindre effektiv lösning i jämförelse med om sanktionen i stället beslutas av en förvaltningsmyndighet. Dessutom gör regeringen bedömningen att överträdelser av andra bestämmelser i krigsmateriellagen lämpar sig väl för ett system med sanktionsavgifter som prövas av en förvaltningsmyndighet (se nedan och avsnitt 10.2). Det framstår inte som befogat att sanktionsavgifter som avser överträdelser av bestämmelser i samma lag i vissa fall beslutas av domstol och i andra fall av en förvaltningsmyndighet. Enligt regeringens uppfattning är det en bättre lösning att straffbestämmelserna i 27 § första stycket 6 krigsmateriellagen och 22 § första stycket 3–6 PDA-lagen behålls för att det även fortsättningsvis ska vara en domstol som tar ställning till om en överträdelse har skett eller inte.

Straff är inte en effektiv sanktion vid vissa uppgiftsskyldigheter i krigsmateriellagen

Som framgått används en straffrättslig påföljd även vid överträdelser av krigsmateriellagstiftningen som är av mindre allvarlig karaktär. Det gäller olika skyldigheter att lämna uppgifter till i huvudsak ISP i dess egenskap av tillsynsmyndighet. I de allra flesta av fallen gäller uppgiftsskyldigheten den som redan har meddelats ett tillstånd. I krigsmateriellagen föreskrivs således en skyldighet för den som har ett visst tillstånd att lämna underrättelse innan anbud lämnas i ett anbudsförfarande om t.ex. tillhandahållande av krigsmateriel till utlandet (12 §), lämna uppgift om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver viss verksamhet på krigsmaterielområdet (17 §), och lämna underrättelse innan ett generellt tillstånd används för första gången (20 b §). Den som ansöker om tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES ska, när det gäller materiel eller bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, lämna uppgift till ISP om att han eller hon har iakttagit begränsande villkor i överföringstillståndet (20 c §). Vidare ska den som har tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till en viss mottagare i ett annat land inom EES lämna uppgifter till mottagaren om de villkor om bl.a. slutanvändning och utförsel som gäller för tillståndet (15 a §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12, 15 a, 17, 20 b eller 20 c § döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar (27 §).

Beträffande nämnda uppgiftsskyldigheter behöver det finnas sanktioner som avhåller från överträdelser och innebär en bestraffning, om skyldigheten inte fullgörs. Det handlar dock inte om för exportkontrollen centrala bestämmelser där en överträdelse omedelbart kan få allvarliga följder, såsom t.ex. kan vara fallet vid olovlig utförsel av krigsmateriel. Det är snarare fråga om bestämmelser som behövs för att ISP ska kunna bedriva en effektiv tillsyn. En överträdelse av någon av dessa uppgiftsskyldigheter är normalt att se som en mindre allvarlig förseelse och bör som utgångspunkt inte belasta polis, åklagare och domstolar. Straff framstår inte heller som den mest effektiva sanktionen, vilket bekräftas av de uppgifter om straffbestämmelsernas användning som kommittén inhämtat. Mot den bakgrunden delar regeringen kommitténs uppfattning att de aktuella uppgiftsskyldigheterna lämpligen kan beivras på annat sätt än genom straff.

Liknande uppgiftsskyldigheter föreskrivs i 11 och 19 §§ krigsmateriellagen. Den som har tillstånd att tillverka krigsmateriel eller bedriva sådan verksamhet gällande krigsmateriel m.m. som avses i 4 § ska lämna redovisning till ISP om bl.a. den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet (11 §). Samma krets av tillståndshavare ska även lämna deklaration till ISP om den verksamhet för vilken tillstånd har lämnats (19 §). Överträdelser av dessa skyldigheter bör också föranleda en sanktion, men det behöver inte vara fråga om straff.

Vidare finns en liknande uppgiftsskyldighet i artikel 22.10 i EU:s PDA-förordning. Enligt bestämmelsen ska det i relevanta kommersiella dokument som avser överföring inom EU tydligt anges att produkterna omfattas av kontroll vid export från unionen. Enligt 22 § första stycket 7 PDA-lagen ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sin uppgiftsskyldighet dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Även denna uppgiftsskyldighet skulle i och för sig kunna beivras på annat sätt än genom straff, såsom kommittén föreslår. Eftersom regeringens bedömning är att övriga straffsanktioner i PDA-lagen bör finnas kvar skulle det dock innebära att endast denna uppgiftsskyldighet skulle beivras på annat sätt. Mot den bakgrunden framstår det som lämpligast att straffsanktionen behålls, vilket också föreslås av *ISP*.

Straff bör ersättas av sanktionsavgift

De uppgiftsskyldigheter som är aktuella att ingripa mot på annat sätt än genom straff åligger företag och myndigheter. Det finns i dagsläget inte några fysiska personer som driver verksamhet som medför sådan uppgiftsskyldighet. Vidare är det fråga om skyldigheter av administrativ art. Som kommittén konstaterar finns det klara och tydliga regler i lagen och krigsmaterielförordningen om hur och när en uppgiftsskyldighet ska uppfyllas. (Regeringen återkommer under avsnitt 10.5 till frågan om ytterligare föreskrifter som förtydligar vissa skyldigheter att lämna uppgifter.) Som framgått är överträdelser av uppgiftsskyldigheterna av mindre allvarlig karaktär och annat straff än böter kan knappast komma i fråga. En administrativ sanktion framstår därför som ett lämpligt alternativ till straff.

Eftersom det är fråga om en reaktion på en redan inträffad överträdelse bör det vara fråga om en tillbakaverkande sanktion, såsom sanktionsav-

gift. Ett sanktionsavgiftssystem kan även utformas så att avgiften står i proportion till överträdelsen och att kraven på effektivitet och rättssäkerhet balanseras. Regeringen återkommer till dessa frågor i avsnitt 10.2.

Som tidigare angetts är möjligheterna att verkställa en beslutad sanktionsavgift utomlands begränsade. *Svea hovrätt* framhåller att det kan tala emot att ersätta straff med sanktionsavgift, om förhållandena är sådana att den krets som straffbudet riktar sig till inte i ringa omfattning består av personer eller näringsidkare med hemvist utomlands. Enligt regeringens bedömning bör den begränsade möjligheten till verkställighet utomlands inte utgöra hinder mot att straff ersätts med sanktionsavgift i nu aktuella fall. Den absoluta majoriteten av de företag som står under kontroll enligt krigsmateriellagen är nämligen svenska företag, företrädesvis aktiebolag, låt vara att vissa av företagen ingår i en internationell koncern. Det finns således nästan alltid ett svenskt företag hos vilket verkställighet kan ske. Detta förhållande kan förväntas bestå mot bakgrund av intresset av att staten har kontroll över vilka företag som tillverkar och tillhandahåller krigsmateriel och den möjlighet att uppställa villkor beträffande bl.a. utländskt ägande av aktiebolag och styrelseledamöters medborgarskap och hemvist i Sverige som finns enligt 13 § krigsmateriellagen. Problem med verkställighet av en sanktionsavgift utomlands kan mot denna bakgrund förväntas bli sällsynta. I de fall behov av sådan verkställighet ändå uppkommer får detta hanteras enligt de regler och mekanismer som gäller i landet i fråga.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att sanktionsavgift bör användas vid överträdelse av de aktuella uppgiftsskyldigheterna i krigsmateriellagen. I följande avsnitt redogörs för hur sanktionsavgiftssystemet bör utformas.

10.2 Sanktionsavgiftssystemets utformning

Regeringens förslag: ISP ska pröva frågor om sanktionsavgift enligt krigsmateriellagen. En sanktionsavgift ska tas ut av den som har låtit bli att fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

- om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka,
- vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, och
- om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Regeringen bemyndigas att utfärda ytterligare föreskrifter om avgifterna. Av sådana föreskrifter ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Sanktionsavgiften ska i det enskilda fallet bestämmas till minst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor.

Innan beslut fattas om att ta ut en sanktionsavgift ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

Om den som sanktionsavgiften gäller inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har inträffat, ska möjligheten att ta ut sanktionsavgift falla bort.

ISP:s beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om sanktionsavgiften inte betalas när beslutet om avgift fått laga kraft, ska ISP lämna den obetalda avgiften för indrivning. Det införs en upplysning om att bestämmelser om indrivning finns i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift ska falla bort i den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Om en överträdelse kan föranleda sanktionsavgift, ska straff inte kunna utdömas för överträdelsen.

Regeringens bedömning: Allmänna bestämmelser om under rättelse till part om beslut bör tillämpas i ärenden om sanktionsavgift.

Tidsfristen för att betala en sanktionsavgift behöver inte framgå av lagen.

Att en sanktionsavgift betalas tillbaka om betalningsansvaret har upphävts följer av allmänna principer och behöver inte anges i lagen.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Av kommitténs förslag framgår inte uttryckligen av vem sanktionsavgiften ska tas ut och kommitténs förslag till bestämmelse om jämkning av sanktionsavgiften är något annorlunda utformat än regeringens. Enligt kommitténs förslag ska sanktionsavgiften bestämmas till lägst 10 000 kronor. Kommittén föreslår vidare bestämmelser om att en överträdelse inte får föranleda både en sanktionsavgift och en annan administrativ sanktion, att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige och att sanktionsavgiften ska återbetalas om betalningsansvaret har upphävts genom ett lagakraftvunnet beslut. Enligt kommitténs förslag ska den avgiftsskyldige betala avgiften inom trettio dagar från delgivning av beslutet och beslutet ska få verkställas efter sista betalningsdagen trots att det inte har fått laga kraft. Kommitténs förslag till bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter är något annorlunda utformat än regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges Advokatsamfund* anser att en förvaltningsmyndighet inte bör fatta beslut i sanktionsärenden som är att jämföras med en brottsanklagelse eller om det i prövningen ingår ställningstagande till subjektiva rekvisit. Övriga remissinstanser som yttrar sig i frågan om vem som bör besluta om sanktionsavgifter, däribland *ISP*, tillstyrker att *ISP* ges den uppgiften. *Riksdagens ombudsmän* och *Lunds tingsrätt* anser att det bör förtydligas av vem sanktionsavgiften ska tas ut.

När det gäller frågorna om strikt ansvar och jämkning av avgiften efterfrågas förtydliganden av flera remissinstanser. *Lunds tingsrätt* anser att det finns anledning att noggrannare analysera vad en övergång till strikt ansvar innebär för omfattningen av det straffbelagda området. Vissa remissinstanser, bl.a. *BAE Systems Hägglunds*, *Saab AB* och *Exportkontrollföreningen*, anser att varje överträdelse inte bör leda till att en sanktionsavgift tas ut, det gäller t.ex. om överträdelsen beror på om-

ständigheter utanför den uppgiftsskyldiges kontroll. *Saab AB* framhåller att det bör finnas incitament för företagen att frivilligt lämna information till ISP om egna överträdelse. *ISP* menar att även det förhållandet att överträdelsen är ringa bör kunna medföra att avgiften sätts ned helt eller delvis. *Förvaltningsrätten i Växjö* anser att det av rättssäkerhetsskäl bör anges tydligare riktlinjer för i vilka fall jämkning kan ske.

Kommitténs förslag rörande sanktionsavgiftens storlek lämnas utan invändning av de flesta remissinstanserna. *ISP* anser dock att det bör finnas större möjlighet att beakta om den avgiftsskyldige är ett litet eller stort företag och att det lägsta beloppet som sanktionsavgiften kan fastställas till bör vara lägre än 10 000 kronor, förslagsvis 3 000 kronor. *BAE Systems Hägglund* anser att det kan finnas problem att fastställa avgiftsschabloner eftersom de situationer som ska beivras kan vara olikartade.

Även kommitténs förslag om förfarandet vid ISP och överklagande lämnas utan invändning av de flesta av remissinstanserna. *Kammarrätten i Göteborg* efterfrågar ett klargörande av varför den rätt för en part att ta del av handlingar och yttra sig över uppgifter i ärendet som gäller enligt förvaltningslagen (1986:223) inte är tillräcklig vid ISP:s handläggning. *Förvaltningsrätten i Växjö* anser att det bör övervägas om det finns behov av tvångsmedel eller andra tvångsåtgärder, utöver de tvångsmedel som ISP i dag har tillgång till, för att kunna utreda om sanktionsavgift kan beslutas. *Lunds tingsrätt* efterfrågar en närmare analys av rätten till muntlighet och förhandling mot bakgrund av att sanktionsavgift är att betrakta som straff i Europakonventionens mening. *Svenskt Näringsliv* framför en liknande uppfattning.

Kommitténs förslag om att en beslutad sanktionsavgift ska få verkställas utan hinder av att beslutet inte har fått laga kraft kritiserar av bl.a. *Riksdagens ombudsmän* och *Kammarrätten i Göteborg*. *Kammarrätten i Göteborg* anser bl.a. det inte vara ändamålsenligt att föreskriva att beslut får verkställas även om de överklagas, samtidigt som kommitténs avsikt är att domstolarna vid ett överklagande bör besluta om inhibition. Även *Riksdagens ombudsmän* anser att det finns oklarheter beträffande det som kommittén anser bör gälla i fråga om inhibition och påpekar att uttalandet inte motsvaras av någon bestämmelse i den föreslagna lagtexten.

Beträffande den av kommittén föreslagna bestämmelsen om preskription av möjligheten att kräva in en beslutad sanktionsavgift anser *Kammarrätten i Göteborg* att det bör övervägas att i stället låta avgiften omfattas av lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. I övrigt lämnas förslaget utan invändning. Detsamma gäller kommitténs förslag om preskription av möjligheten att ta ut sanktionsavgift.

Kammarrätten i Göteborg anser att det inte behövs någon bestämmelse om återbetalning av sanktionsavgift för det fall betalningsansvaret har upphävts eftersom detta ändå gäller.

Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt*, *Lunds tingsrätt* och *Tullverket*, efterfrågar klargöranden av hur olika sanktioner kan kombineras mot bakgrund av förbudet mot dubbelbestraffning enligt Europakonventionen.

Europakonventionens krav

Av intresse för bestämmelser om sanktionsavgifter är artikel 6 i Europakonventionen. Enligt artikel 6 åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Begreppet brott i den mening som avses i Europakonventionen är ett autonomt begrepp, vilket innebär att det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Vad som är ett brott i konventionens mening bestäms av tre kriterier: klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet (se t.ex. Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976). Det räcker att ett av dessa kriterier är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig. Att en överträdelse inte klassificeras som brott i nationell rätt innebär inte nödvändigtvis att den faller utanför begreppet brott i konventionens mening. Om ett av de övriga kriterierna är uppfyllda blir artikel 6 tillämplig. Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp talar det för att fråga är om brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada, är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av kriteriet påföljdens natur och stränghet görs i förhållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.

De sanktionsavgifter som här föreslås har ett avskräckande syfte och ersätter straff som överträdelserna annars kan leda till. Det kan därför antas att bestämmelsernas syfte är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Reglerna bör därför ges en sådan utformning att de rättssäkerhetsgarantier som följer av denna artikel uppfylls. Det innebär bl.a. att den enskilde ska underrättas om vilken gärning som läggs honom eller henne till last och ges tillfälle att yttra sig över anklagelsen. Oskuldspresumtionen ska också beaktas. Den enskilde ska även ha möjlighet att inom rimlig tid få sin sak prövad av domstol.

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen regleras rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger (*ne bis in idem*). Förbudet mot dubbel bestraffning behandlas senare i detta avsnitt.

Ett strikt ansvar för den som har låtit bli att fullgöra sin uppgiftsskyldighet

Det medför ofta effektivitetsfördelar, om beslut om sanktionsavgift fattas av en förvaltningsmyndighet i stället för av domstol. Det gäller särskilt om myndigheten utövar tillsyn över den verksamhet som omfattas av avgifterna. Om prövningen ska ske av en myndighet, bör dock sanktionsavgiften utlösas av lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. Om ansvaret i stället grundas på uppsåt eller oaktamhet, talar det för en domstolsprövning.

Som anförts i föregående avsnitt går det lätt att konstatera om ett företag har underlåtit att fullgöra sin uppgiftsskyldighet i de fall som nu är i fråga. Det framgår klart av krigsmateriellagen och förordningsbestäm-

melser vad som krävs av företaget. Det föreligger därför en stark presumtion för att underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldigheten inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Uppgiftsskyldigheten riktar sig vidare mot företag som måste antas ha en ingående kännedom om föreskrifternas innehåll och särskild anledning att kontrollera att de inte överträds. Sanktionsavgiften bör mot den bakgrunden tas ut på grundval av ett strikt ansvar. Därigenom ges också förutsättningar för ett enklare och snabbare beivrande av överträdelser.

Vem som är uppgiftsskyldig anges i krigsmateriellagen. Det uttrycks på så sätt att den som har eller ansöker om ett visst tillstånd är skyldig att lämna uppgiften i fråga. Som framgått är det i praktiken fråga om juridiska personer, vanligtvis aktiebolag. Det är naturligt att den som är skyldig att lämna uppgiften i fråga också är den som riskerar att påföras en sanktionsavgift, om skyldigheten inte fullgörs. Detta bör framgå av lagtexten.

En särskild fråga är om det finns skäl att undanta statliga myndigheter från sanktionsavgift. I avsnitt 9 föreslår regeringen att det undantag från krav på tillstånd som gäller för svenska myndigheter som inte är affärsverk ska tas bort. Ett argument för detta är att den verksamhet som vissa av myndigheterna bedriver har utvecklats i en kommersiell riktning. Myndigheterna får därmed samma skyldigheter som företagen. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns några bärande skäl till att undanta statliga myndigheter från sanktionsavgift.

Sanktionsavgifterna bör prövas av ISP

Vid bedömningen att sanktionsavgiften bör påföras på grundval av ett strikt ansvar är det naturligt att uppgiften att besluta om sanktionsavgifter ligger hos förvaltningsmyndighet i stället för hos domstol. ISP har tillsynsansvar över de uppgiftsskyldigheter som kan bli föremål för sanktionsavgift och torde nästan alltid vara den myndighet som upptäcker och utreder överträdelser av skyldigheten. ISP har även tillsynsbefogenheter som gör att myndigheten kan upptäcka och utreda överträdelser. Således är den som har tillstånd för tillverkning eller utförelse enligt krigsmateriellagen skyldig att på ISP:s begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för ISP:s kontroll samt lämna inspektionen tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. Inspektionen har även rätt att anlita biträde från andra statliga myndigheter, t.ex. Polismyndigheten, i tillsynen (20 § krigsmateriellagen). Enligt vad *ISP* upplyser om i sitt remissvar är det mycket ovanligt att ett företag inte följer en begäran från myndigheten om att ta del av handlingar eller få upplysningar. Företag som står under tillsyn har ofta ett starkt egenintresse av att lämna efterfrågade dokument och upplysningar för att kunna bedriva sin verksamhet. Regeringen anser mot denna bakgrund att myndighetens nuvarande tillsynsbefogenheter får anses tillräckliga för att utreda överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift och ISP har inte heller efterfrågat tillgång till andra tvångsmedel.

Sammanfattningsvis talar omständigheterna starkt för att ISP bör anförtros uppgiften att pröva sanktionsavgifter.

Att sanktionsavgift tas ut på grundval av ett strikt ansvar innebär att det finns en rättslig presumtion för att det berörda företaget eller myndigheten har gjort sig skyldigt till en överträdelse, om uppgiftsskyldigheten inte är fullgjord i enlighet med de objektiva rekvisit som anges i bestämmelsen i fråga. Frågan om huruvida sådana presumtioner är förenliga med den oskuldspresumtion som uppställs i artikel 6.2 i Europakonventionen har behandlats i flera avgöranden från Europadomstolen och svenska domstolar. Oskuldspresumtionen innebär att ingen ska betraktas som skyldig till brott utan att domstol har konstaterat personens skuld efter ett förfarande i vilket han eller hon fått tillfälle att försvara sig mot anklagelsen och som även i övrigt motsvarar kravet på en rättvis rättegång. Av Europadomstolens praxis framgår att ett straffansvar grundat på rättsliga presumtioner inte behöver stå i strid med artikel 6 under förutsättning att presumtionerna hålls inom rimliga gränser.

För att systemet ska uppfylla Europakonventionens krav i detta avseende behöver det finnas en möjlighet till befrielse från avgift när ett påförande skulle framstå som orättfärdigt. Subjektiva omständigheter ska kunna beaktas vid en sådan prövning. Vidare behöver det göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall.

Regeringen anser att det bör finnas ett visst skönsmässigt utrymme att besluta om befrielse från sanktionsavgift enligt krigsmateriellagen. Det ger utrymme för befrielse även i angelägna fall som kan vara svåra att förutse för lagstiftaren. Bedömningen kan lämpligen avse om förhållandena är sådana att det är oskäligt att ta ut avgift med fullt belopp eller inte. Av rättssäkerhetsskäl bör det, som *Förvaltningsrätten i Växjö* föreslår, ges vägledning för prövningen. Det kan lämpligen ske genom att det i lagtexten anges vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. I denna fråga gör alltså regeringen en annan bedömning än kommittén. Det är naturligt att man i valet av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas utgår från att det främst är företag och myndigheter, och inte fysiska personer, som kan riskera att påföras en sanktionsavgift. Det innebär att sjukdomshinder, som ofta förekommer som befrielsegrund i annan lagstiftning, inte framstår som en typisk omständighet som bör föranleda befrielse från sanktionsavgift enligt krigsmateriellagen. Enligt regeringens uppfattning bör det anges tre omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen: om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka, vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa samt om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Härigenom ges det, som flera remissinstanser efterfrågat, vägledning om att omständigheter utanför företagets eller myndighetens kontroll kan medföra befrielse från avgift. Vidare framgår att subjektiva omständigheter ska beaktas och att även det förhållandet att gärningen är ringa kan leda till befrielse. Regeringen återkommer i författningskommentaren till frågan om hur jämningsbestämmelsen är utformad.

Med anledning av *Lunds tingsrätts* synpunkt, att det bör analyseras vad en övergång till strikt ansvar innebär för det straffbelagda området, vill

regeringen framhålla följande. Genom den föreslagna sanktionsväxlingen ersätts straffsanktioner, som förutsätter uppsåt eller oaktsamhet för ansvar, med sanktionsavgifter som tas ut på grundval av ett strikt ansvar. Sanktionsavgiften är enligt regeringens uppfattning att anse som straff i Europakonventionens mening. De objektiva förutsättningarna, dvs. underlåtenheten att uppfylla föreskriven uppgiftsskyldighet, är dock desamma. Vidare är ringa brott undantagna från straffansvaret medan det föreslås att även ringa överträdelser ska kunna medföra sanktionsavgift. Vid bedömningen av effekterna för det straffbelagda området måste dock även beaktas den jämningsbestämmelse som föreslås. Enligt regeringens uppfattning kan de föreslagna befrielsegrunderna i vissa fall ge utrymme för hänsynstaganden som innebär att den uppgiftsskyldige undgår sanktion i större omfattning än vad som är fallet enligt nu gällande straffbestämmelser.

Sanktionsavgiftens storlek

Kommittén föreslår att det vid bestämmande av avgiftsbeloppet inte ska göras någon differentiering beroende på vem som har begått överträdelsen. Kommittén bedömer att en möjlighet till differentiering skulle vara tidskrävande för ISP, och därmed motverka en snabb sanktion, utan att det leder till ökad regelefterlevnad. Regeringen gör en annan bedömning. Det bör, utan att det görs avkall på systemets effektivitet, kunna beaktas vem som har begått överträdelsen för att systemet ska vara balanserat och rättvist. Som *ISP* framhåller finns det i den krets av företag som kan komma i fråga för sanktionsavgift såväl små som mycket stora företag. Avgiften bör kunna sättas på en nivå som är tillräckligt avskräckande samtidigt som den inte bör få orimligt stora ekonomiska konsekvenser för företaget i fråga. Det finns därför skäl att kunna anpassa sanktionsavgiftens storlek för olika typer av aktörer.

Regelverket bör vara enkelt att tillämpa för att vara effektivt. Sanktionsavgifter ska kunna påföras frekvent och kort tid efter det att överträdelsen har ägt rum. För att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav krävs också att systemet är förutsägbart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp som avgiften ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Avgiftsbeloppet behöver därmed fastställas med en viss grad av schablonmässighet. Det bör ske genom att avgiften utgår enligt en på förhand fastställd taxa. Taxan kan lämpligen framgå i en förordning som, efter riksdagens bemyndigande, beslutas av regeringen.

I likhet med kommittén anser regeringen att avgiften bör kunna uppgå till högst 200 000 kronor. För att ge tillräckligt utrymme för att kunna anpassa avgiften bör det minsta avgiftsbeloppet vara något lägre än vad kommittén föreslår. Regeringen delar *ISP:s* uppfattning att 3 000 kronor framstår som en lämplig minsta avgift.

Den som riskerar att påföras sanktionsavgift bör ha rätt att yttra sig

Det har i tidigare förarbeten ansetts att den som riskerar att påföras en sanktionsavgift bör ges tillfälle att yttra sig inom ramen för förvaltningsmyndighetens prövning för att de krav som ställs i Europakonventionen ska vara uppfyllda (se bl.a. prop. 2007/08:107 s. 32 f. och 2012/13:143

s. 71 f.). Företaget eller myndigheten ges därigenom möjlighet att t.ex. påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift. Bestämmelser om en sådan rätt för den som riskerar att påföras sanktionsavgift finns också i flera andra lagar, t.ex. 50 c § fiskelagen (1993:787) och 22 § lagen om kontroll av ekologisk produktion. Som *Kammarrätten i Göteborg* påpekar har enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen en part rätt att ta del av uppgifter i ett ärende och få yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs. Rätten att yttra sig är dock inte utan undantag enligt förvaltningslagen. Mot bakgrund av de krav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen och det ställningstagande som gjorts i liknande lagstiftningsärenden anser regeringen att det i krigsmateriellagen bör tas in en särskild bestämmelse som ger den som avgiften gäller en ovillkorlig rätt att yttra sig innan frågan avgörs.

Allmänna bestämmelser om delgivning av beslut tillämpas

Enligt 21 § förvaltningslagen ska bl.a. en klagande eller part i ett ärende som avser myndighetsutövning underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Dessa allmänna bestämmelser kommer att gälla för ISP:s beslut om sanktionsavgift, om inte en bestämmelse med avvikande innebörd tas in i krigsmateriellagen.

Frågan om delgivning av beslut om sanktionsavgift hänger samman med frågan om verkställighet av sådana beslut. Enligt regeringens förslag ska ett beslut kunna verkställas när det har fått laga kraft (se nedan). Tidpunkten för när beslutet får laga kraft är knuten till den tidpunkt när den avgiftsskyldige fått del av beslutet. Med denna lösning finns det inte behov av en särskild bestämmelse om att beslutet ska delges den avgiftsskyldige. Delgivning torde ändå behöva ske i syfte att det ska kunna bli klart när beslutet får laga kraft och därmed när verkställighet kan äga rum (jfr Lagrådets yttrande i prop. 2007/08:107 s. 65).

Verkställighet och betalning av sanktionsavgift

I förvaltningslagen anges inte när en förvaltningsmyndighets beslut blir verkställbart. För att undvika osäkerhet regleras detta därför ofta i specialförfattningarna. Huvudregeln är att ett beslut om sanktionsavgift varken gäller omedelbart eller är verkställbart innan det har fått laga kraft. Lösningen motiveras av den enskildes rättssäkerhet och det bör krävas goda skäl för att frångå detta.

Kommitténs förslag är att ISP:s beslut om sanktionsavgift ska gälla som domstols dom och ska få verkställas utan hinder av att beslutet inte har fått laga kraft. Betalning ska ske inom 30 dagar från det att beslutet delgavs och efter sista betalningsdagen ska beslutet få verkställas. Om beslutet överklagas, bör domstolen som prövar överklagandet besluta att ISP:s beslut tills vidare inte får verkställas (inhibition).

Kommitténs förslag motiveras av effektivitetsskäl. Det innebär dock också nackdelar ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Till det kommer, som bl.a. *Kammarrätten i Göteborg* och *Riksdagens ombudsmän* framhåller, att det finns oklarheter rörande det som kommittén uttalar om inhibition. I enlighet med vad *Kammarrätten i Göteborg* anför kan det även ifråga-

sätts om förslaget innebär effektivitetsfördelar, om det är så att det vid överklagande regelmässigt beslutas om inhibition. Mot denna bakgrund anser regeringen att ett beslut om sanktionsavgift bör få verkställas först när det har fått laga kraft, dvs. när det inte längre kan överklagas.

Vid denna bedömning i fråga om verkställighet saknas det behov av bestämmelser om betalningsfrist och återbetalning från myndigheten. Det hindrar i och för sig inte att det ändå kan anses finnas skäl att föreskriva en särskild betalningsfrist. En ytterligare betalningsfrist efter det att beslutet har fått laga kraft motverkar dock syftet att systemet ska vara snabbt och effektivt. En sådan bestämmelse bör därför inte införas. Det hindrar inte ISP från att i sina beslut meddela en frist inom vilken betalning ska ske.

Enligt utsökningsbalken utgör en förvaltningsmyndighets beslut en verkställbar exekutionstitel endast om det framgår av en särskild föreskrift att beslutet får verkställas. Utan en sådan särskild föreskrift får ISP:s beslut om sanktionsavgift inte läggas till grund för verkställighet och myndigheten måste då skaffa sig en exekutionstitel, om den avgiftsskyldige inte betalar frivilligt. Det kan medföra tidsutdräkt, t.ex. om ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten bestrids. Eftersom det är viktigt med ett effektivt förfarande bör det, på motsvarande sätt som i bl.a. lagen om ekologisk produktion, föreskrivas att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Det bör också tydliggöras att ISP, om sanktionsavgiften inte betalas när beslutet om avgift har fått laga kraft ska lämna den obetalda avgiften för indrivning. Uttagande av sanktionsavgift bör handläggas som ett allmänt mål enligt 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken. Vid handläggning hos Kronofogdemyndigheten gäller då lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. En upplysning om detta bör införas i bestämmelserna om sanktionsavgift.

ISP:s beslut bör få överklagas till förvaltningsdomstol

Mot bakgrund av de krav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen om rätt till en rättvis domstolsprövning behöver det finnas en möjlighet att överklaga ISP:s beslut till domstol. Allmän förvaltningsdomstol prövar överklaganden av vissa andra beslut enligt krigsmateriellagen (23 a § krigsmateriellagen) och det är naturligt att samma ordning gäller för beslut om sanktionsavgift.

Lunds tingsrätt och *Svenskt Näringsliv* uppmärksammar att förvaltningsprocesslagen (1971:291) inte ger garantier för muntlighet. Enligt *Svenskt Näringsliv* behövs därför en särskild bestämmelse om en undantagslös rätt till muntlig förhandling vid överklaganden av beslut om sanktionsavgift. Utgångspunkten enligt förvaltningsprocesslagen är dock att muntlig förhandling ska hållas, om en enskild som för talan i målet begär det. Domstolen ska då hålla muntlig förhandling, om förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket). Det får förutsättas att domstolarna vid prövningen av en begäran om muntlig förhandling beaktar Europakonventionens krav. En prövning enligt förvaltningsprocesslagen får mot den bakgrunden anses uppfylla Europakonventionens krav på en rättvis domstolsprövning och någon särskild bestämmelse om rätt till muntlig förhandling behövs därmed

Preskription

Behovet av att ingripa mot överträdelser minskar över tid. Därtill är det rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida på grund av överträdelsen. I straffrätten finns det därför bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription (35 kap. brottsbalken). Eftersom sanktionsavgifter uppvisar stora likheter med bötesstraff bör det även beträffande denna sanktion finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutade avgifter kan inkrävas. Sådana preskriptionsbestämmelser finns beträffande sanktionsavgifter på andra områden.

De överträdelser som i förevarande fall föreslås bli beivrade genom sanktionsavgift kan i dagsläget medföra böter eller fängelse i högst sex månader. Tiden för åtalspreskription är därmed två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. Samma preskriptionstider bör enligt regeringens mening gälla för sanktionsavgifterna.

I enlighet med vad *Lagrådet* föreslagit bör bestämmelsen utformas så att sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har inträffat. Det innebär att det kan finnas anledning för ISP att använda delgivning när myndigheten ger den som riskerar sanktionsavgift tillfälle att yttra sig.

I fråga om preskription av möjligheten att kräva in beslutade avgifter påpekar *Kammarrätten i Göteborg* att lagen om preskription av skattefordringar m.m. gäller under förutsättning att det inte finns särskilda bestämmelser om preskription och att huvudregeln enligt den lagen (3 §) är att fordringar preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då de förföll till betalning. Enligt kammarrättens mening bör det övervägas att låta sanktionsavgifter enligt krigsmateriellagen omfattas av lagen om preskription av skattefordringar m.m., vilket skulle innebära att avgiften inordnas i ett enhetligt regelverk. Det framstår dock inte som givet att lösningen är lämplig i förevarande fall. Bl.a. innebär lagen om preskription av skattefordringar m.m. att preskriptionstiden kan förlängas i vissa fall (7 §) och även att preskription under vissa förutsättningar kan inträda vid en senare tidpunkt (4–6 §§). Att tillämpa bestämmelser som innebär att tidpunkten för preskription i vissa fall skjuts fram kan medföra betänkligheter när det gäller sanktionsavgift. I annan lagstiftning som innehåller bestämmelser om sanktionsavgift – t.ex. miljöbalken, fiskelagen och arbetsmiljölagen (1977:1160) – har man valt att reglera frågan om preskription särskilt, utan möjlighet att skjuta fram tidpunkten för när preskription inträder. Regeringen anser att samma lösning bör väljas även i detta fall. Möjligheten att kräva in en beslutad sanktionsavgift bör falla bort i den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Några remissinstanser efterlyser klargöranden beträffande hur olika sanktioner kan kombineras. Till viss del har behovet av klargöranden samband med kommitténs förslag att det ska införas möjlighet till ytterligare administrativa sanktioner – vite och varning – i krigsmateriellagen. Som framgår av avsnitt 10.3 föreslår regeringen att förslaget inte ska följas i dessa delar. Det finns dock anledning att beröra förhållandet mellan de föreslagna sanktionsavgifterna och möjligheterna enligt 16 och 16 a §§ krigsmateriellagen att återkalla ett tillstånd eller en certifiering och att förbjuda att ett generellt tillstånd utnyttjas. Som framgått bedömer regeringen att det kan antas att de föreslagna sanktionsavgifterna är att anse som straff i Europakonventionens mening. Som regeringens lagförslag är utformat medger bestämmelserna att samma överträdelse föranleder såväl sanktionsavgift som återkallelse eller förbud enligt 16 eller 16 a §. Ett tänkbart fall skulle t.ex. kunna vara att en uppgiftsskyldighet föranleder sanktionsavgift och att senare samma underlåtelse ligger till grund för en återkallelse eller ett förbud.

Enligt artikel 4 i Europakonventionens tilläggsprotokoll 7 får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Motsvarande bestämmelse finns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 50 får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilket han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Denna rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger beträffande samma sak (ne bis in idem) brukar benämnas dubbelbestraffningsförbudet, men mer korrekt dubbelprövningsförbudet.

För bedömningen av om det är förenligt med dubbelprövningsförbudet att samma överträdelse för samma person kan föranleda såväl sanktionsavgift som återkallelse eller förbud, behöver man först ta ställning till om även återkallelse och förbud enligt krigsmateriellagen är att anse som straff i konventionens mening. Om så inte bedöms vara fallet är förfarandet förenligt med dubbelprövningsförbudet.

Europadomstolen har i sitt avgörande den 8 juni 1976 i målet Engel m.fl. mot Nederländerna uppställt tre kriterier för bedömningen av vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande till skillnad från förfaranden avseende administrativa eller disciplinära sanktioner. Kriterierna har sedan tillämpats av Europadomstolen i ett flertal ytterligare fall. Enligt regeringens uppfattning är det särskilt det tredje kriteriet – påföljdens natur och stränghet – som är av betydelse i detta fall. Vid bedömningen av kriteriet beaktas även syftet med den aktuella påföljden. Om det främsta syftet är att bestraffa och avskräcka, talar det för att det är fråga om en straffrättslig påföljd. I avgörandet HFD 2015 ref. 20 bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att återkallelse av vapentillstånd på viss grund inte är av straffrättslig karaktär eftersom återkallelsen inte är avsedd att utgöra en bestraffning, utan syftar till att förhindra att vapen innehas av personer som visat sig olämpliga som vapeninnehavare.

Regeringen bedömer att återkallelse och förbud enligt krigsmateriellagen inte är avsedda att användas i bestraffande eller avskräckande

syfte. Av förarbetena till 16 § och de motsvarande tidigare bestämmelserna i lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkning av krigsmateriel m.m. och lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel m.m. framgår att återkallelse är avsett att användas endast när detta är nödvändigt. Som exempel på situationer när återkallelse bör kunna ske nämns att aktier i ett svenskt aktiebolag som tillverkar krigsmateriel förvärvas av någon i ett land med vilket det inte kan godkännas utlandssamverkan eller att ett ovillkorligt exporthinder uppstår (prop. 1983/84:36 s. 20, 1987/88:154 s. 48 f. och 75 samt prop. 1991/92:174 s. 65 f., 83 f. och 106). Förarbetena ger uttryck för att syftet med återkallelse är att det ska utgöra en yttersta åtgärd om verksamhet rörande krigsmateriel riskerar att komma i konflikt med lagens övergripande syfte. De senare införda möjligheterna att återkalla en certifiering och att förbjuda att ett generellt tillstånd utnyttjas motiveras av motsvarande skäl. Det framgår av det EU-direktiv som bestämmelserna genomför och de uttalanden som gjordes i samband med genomförandet (prop. 2010/11:112 s. 50 f., 69 och 78 f.). Möjligheterna till återkallelse och förbud har inte heller tillämpats i repressivt syfte. Regeringen anser således att återkallelse och förbud enligt krigsmateriellagen inte är att anse som straff i Europakonventionens mening. Därmed är också förfarandet förenligt med artikel 4 i tilläggsprotokoll 7.

Som framgår ovan ska samma gärning inte kunna föranleda både straff och sanktionsavgift. Som regeringens lagförslag är utformat ersätts straff med sanktionsavgift vid vissa tydligt avgränsade uppgiftsskyldigheter som föreskrivs i krigsmateriellagen. Det finns dock även föreskrifter som närmare preciserar hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas. Sådana föreskrifter ryms inom det i krigsmateriellagen använda uttrycket kontroll- eller ordningsbestämmelse. Regeringen föreslår i avsnitt 10.4. att en överträdelse av en kontroll- eller ordningsbestämmelse även fortsättningsvis ska kunna föranleda straff. Det bör därför anges i lagen att straff inte kan dömas ut i de fall det kan bli aktuell att ta ut en sanktionsavgift.

10.3 Inget behov av att införa varning eller krav på vitesförelägganden

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en möjlighet till vitesföreläggande i krigsmateriellagen och det bör inte vara obligatoriskt att ett föreläggande med stöd av PDA-lagen förenas med ett vite. Det bör inte heller införas en möjlighet att meddela varning i krigsmateriellagen och PDA-lagen.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att det i PDA-lagen ska införas en generell möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelser i EU:s PDA-förordning eller lagen, eller i en föreskrift som meddelats med stöd av lagen, ska följas. Sådana förelägganden ska enligt förslaget alltid förenas med vite. Nuvarande bestämmelser om möjlighet att meddela föreläggande vid vite i PDA-lagen ska utgå. Beträffande krigsmateriellagen föreslås en motsvarande generell

möjlighet att meddela förelägganden som alltid ska förenas med vite. Vidare föreslås att det i krigsmateriellagen och PDA-lagen ska införas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela varning vid mindre allvarliga överträdelser av bestämmelser i lagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Om en ny mindre allvarlig överträdelse sker inom två år från det att en varning meddelats, ska enligt förslaget ett tillstånd eller en certifiering omedelbart kunna återkallas eller ett förbud mot användande av ett generellt tillstånd omedelbart kunna utfärdas.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser invänder mot kommitténs förslag. *ISP* anser att det inte finns behov av vare sig ytterligare möjlighet till vitesföreläggande eller möjlighet att utfärda varning och avstyrker förslagen. Man anser att de möjligheter som myndigheten redan har att ta del av uppgifter är tillräckliga och att det skulle krävas stora resursförstärkningar, om myndigheten skulle behöva administrera vitesförelägganden varje gång man begär in en kompletterande uppgift. *Strålsäkerhetsmyndigheten* tillstyrker en ökad möjlighet för myndigheten att meddela förelägganden men anser inte att förelägganden alltid ska förenas med vite. *Strålsäkerhetsmyndigheten* ser inget behov av möjlighet att utfärda varning och anser att ett sådant system skulle vara alltför resurskrävande för myndigheten att hantera i förhållande till dess troliga nytta. *BAE Systems Hägglunds AB* ifrågasätter att det finns behov av ett flertal olika sanktioner, utöver straff och sanktionsavgift, för att säkerställa att regelverket följs. Bolaget ifrågasätter även om förslaget om obligatoriskt vite är förenligt med Europakonventionen och anser att förslaget att återkallelse ska ske vid en mindre allvarlig överträdelse, om en varning tidigare har meddelats, skulle få oproportionerliga resultat. Även *Svenskt Näringsliv*, *Exportkontrollföreningen* och *Saab AB* har liknande synpunkter. *Förvaltningsrätten i Växjö* anser att det är oklart vad som avses med mindre allvarlig överträdelse i den föreslagna bestämmelsen om varning och hur bestämmelsen förhåller sig till den nuvarande möjligheten att återkalla tillstånd. Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt* och *Lunds tingsrätt*, anser att det som kommittén anför om rangordningen av de föreslagna administrativa sanktionerna (s. 123 i delbetänkandet) är oklart, bl.a. eftersom uttalandena inte återspeglas i författningsförslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt*, *Lunds tingsrätt* och *Tullverket*, efterfrågar klargöranden av hur de sanktioner som föreslås kan kombineras mot bakgrund av Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning.

Skälen för regeringens bedömning

Vitesförelägganden behöver inte användas i större utsträckning

Enligt PDA-lagen har tillsynsmyndigheten (*ISP* eller *Strålsäkerhetsmyndigheten*) möjlighet att i vissa fall förelägga en uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet vid äventyr av vite. Det gäller beträffande skyldigheterna att lämna in en avgiftsdeklaration och verksamhetsdeklaration enligt 12 och 13 §§ och skyldigheten enligt EU:s PDA-förordning att lämna underrättelse om första användandet av ett generellt tillstånd (24 och 24 a §§). I krigsmateriellagen ges däremot inte någon möjlighet att meddela vitesförelägganden. Som framgått i avsnitt 10.1 finns i båda lagarna

tillgång till straffsanktioner och administrativa sanktioner i form av återkallelse eller förbud. Det föreslås även att sanktionsavgift ska införas i krigsmateriellagen. Vidare finns det i både krigsmateriellagen och PDA-lagen bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna rätt att på begäran ta del av de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen av dem som står under tillsyn (20 § krigsmateriellagen och 14 och 16 §§ PDA-lagen). Bestämmelserna ger även tillsynsmyndigheterna rätt till tillträde till lokaler och möjlighet att få biträde av andra myndigheter, t.ex. Polismyndigheten.

Kommittén anser att det finns behov av ytterligare sanktionsmöjligheter, bl.a. genom en ökad användning av vite. Man anför att ett föreläggande som inte kan förenas med en tydlig sanktion riskerar att inte få den effekt som annars skulle ha blivit fallet. Enligt kommitténs uppfattning finns det inte något behov av att ISP och Strålsäkerhetsmyndigheten ska kunna välja att inte förena ett föreläggande med vite. En ordning med en generell möjlighet till föreläggande som alltid förenas med vite skapar enligt kommittén en tydlighet och förutsebarhet.

ISP och Strålsäkerhetsmyndigheten anser dock att det inte bör vara obligatoriskt att förena ett föreläggande med vite och ser problem med en sådan lösning. *ISP* ser överhuvudtaget inte behov av ytterligare lagstöd för att kunna meddela förelägganden, oavsett om dessa förenas med vite eller inte. Enligt vad *ISP* anför begär myndigheten årligen tusentals kompletteringar och såvitt myndigheten känner till har det inte hänt att det berörda företaget har vägrat att följa en begäran. Att de berörda tillsynsmyndigheterna inte ser behov av ändringen talar starkt emot förslaget. Det gäller särskilt som vite är en sanktion som har ansetts vara att jämställa med straff i Europakonventionens mening och som det därför finns anledning att använda med viss försiktighet och med beaktande av krav på rättssäkerhet. Mot den bakgrunden anser regeringen att kommitténs förslag inte bör följas.

En möjlighet till varning bör inte införas

Det förekommer i annan lagstiftning att tillsynsmyndigheten vid överträdelser har möjlighet att meddela en varning i stället för att återkalla tillståndet eller licensen, om varning kan anses vara en tillräcklig åtgärd (se t.ex. 56 § fiskelagen). Kommitténs förslag om möjlighet till varning bygger på samma synsätt. Återkallelse (eller förbud) anses som en mycket ingripande åtgärd som inte lämpar sig för mindre allvarliga överträdelser. Genom att det meddelas en varning är avsikten att tillståndshavaren ska uppmärksammas på att tillståndet kan komma att återkallas vid en ytterligare mindre allvarlig förseelse som begås inom en viss tidsperiod, enligt förslaget två år.

ISP och Strålsäkerhetsmyndigheten ser inte heller i detta fall något behov av den föreslagna ändringen. Myndigheterna befarar att ett sådant system skulle vara alltför resurskrävande för dem att hantera i förhållande till dess troliga nytta. Inte heller regeringen anser att det finns behov av en möjlighet till varning. De föreslagna sanktionsavgifterna och de övriga sanktionsmöjligheter som tillsynsmyndigheterna har tillgång till får anses tillräckliga för att avhålla från och beivra även mindre allvarliga överträdelser.

I avsnitt 10.2 behandlas den rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger beträffande samma sak som framgår av artikel 4 i Europakonventionens tilläggsprotokoll 7. Där berörs också frågan om det är möjligt att kombinera en sanktionsavgift med återkallelse eller förbud. I tillägg till vad som anges i avsnitt 10.2 vill regeringen framhålla att möjligheten till återkallelse enligt 11 § PDA-lagen får, på motsvarande sätt som återkallelse enligt krigsmateriellagen, anses vara en åtgärd som i första hand syftar till att förhindra att verksamhet riskerar att komma i konflikt med lagens övergripande syfte (se bl.a. äldre förarbeten till motsvarande bestämmelse i lagen [1991:341] om strategiska produkter, prop. 1990/91:97 s. 43). Återkallelse har således inte i första hand ett repressivt syfte. Som framgår ovan bedömer regeringen att det inte utgör ett straff i Europakonventionens mening. Därmed är också detta förfarande förenligt med artikel 4 i tilläggsprotokoll 7.

Dubbelprovningsförbudet innebär också att samma gärning inte ska kunna föranleda både straff och vite. I 12 och 13 §§ PDA-lagen föreskrivs en skyldighet för vissa aktörer att lämna avgifts- respektive verksamhetsdeklaration. Den som inte i rätt tid lämnar sådan deklaration kan föreläggas att göra detta vid vite (24 § PDA-lagen). Regeringen och ISP har med stöd av lagen meddelat närmare föreskrifter om hur deklARATIONSSKYLDIGHETEN ska uppfyllas. Enligt regeringens förslag i avsnitt 10.4 kan den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som meddelats med stöd av lagen alltså dömas till en straffrättslig påföljd. För att tydliggöra att straffbestämmelsen inte är tillämplig i fall där vite tas ut bör detta anges i lagen.

Vitesbestämmelsen i 24 a § PDA-lagen är utformad så att underlåtenheten att lämna underrättelse om sitt första användande av ett generellt tillstånd inte också kan föranleda straff.

10.4 Blankettstraffstadganden

Regeringens förslag: Överträdelser av en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen eller PDA-lagen ska inte kunna föranleda fängelse utan endast böter.

Regeringens bedömning: En överträdelse av ett villkor i ett tillstånd bör liksom hittills kunna föranleda böter eller fängelse.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens förslag och bedömning. Kommittén anser att vissa blankettstraffstadganden i PDA-lagen och krigsmateriellagen behöver åtgärdas och att detta ska ske dels genom att straffsanktionen i vissa fall ersätts med sanktionsavgift, dels genom att den utfyllande föreskriften ska meddelas av regeringen i stället för av myndighet i fall när fängelse ingår i straffskalan.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund* anför att både krigsmateriellagen och PDA-lagen innehåller blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan som fylls ut genom föreskrifter meddelade av en myndighet. Man förordar att dessa otillåtna blankettstraffstadgaden åtgärdas på så sätt att regeringen, i stället för en myndighet, meddelar

utfyllande föreskrifter. *Svea hovrätt* ifrågasätter om utformningen av straffbestämmelserna i den av kommittén föreslagna lagen om kontroll av krigsmateriel och tekniskt bistånd beaktar de begränsningar för användningen av blankettstraffstadganden som finns i regeringsformen. *Lunds tingsrätt* ifrågasätter om kommitténs förslag att regeringen ska meddela utfyllande föreskrifter i stället för myndighet innebär att de straffbara handlingarna förtydligas. Tingsrätten efterfrågar en ytterligare analys av om kravet på uppsåt eller oaktsamhet omfattar även innehållet i de utfyllande föreskrifterna.

Skälen för regeringens förslag

Blankettstraffstadganden är tillåtna under vissa förutsättningar

Föreskrifter om brott och rättsverkan av brott ska som huvudregel meddelas genom lag, se 8 kap. 2 § första stycket regeringsformen. Riksdagen kan dock ge regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter på detta område, så länge föreskrifterna inte avser annan rättsverkan av brott än böter (8 kap. 3 § första stycket 1). I 8 kap. 3 § andra stycket lämnas en möjlighet för riksdagen att i lag föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter för en överträdelse som efter bemyndigande preciseras genom föreskrift som regeringen meddelar. Föreskrifter i lag om straff eller annan rättsverkan för överträdelse av handlingsregler som ges i förordning eller myndighetsföreskrifter brukar benämnas blankettstraffstadganden.

Frågan om under vilka förutsättningar blankettstraffstadgande är tillåtet har prövats av Högsta domstolen. I rättsfallet NJA 2005 s. 33 fann domstolen att fängelse inte får ingå i straffskalan, om stadgandet fylls ut så att den gärning som straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges i myndighetsföreskrifter. Även Lagrådet har vid några tillfällen under senare tid behandlat frågan om vilka förutsättningar som bör gälla för blankettstraffstadgande (se t.ex. prop. 2011/12:109 s. 73 f. och 2012/13:96 s. 139 f.). Enligt Lagrådet talar goda skäl för att det förbud enligt regeringsformen mot utfyllnad av blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan som Högsta domstolen lagt till grund för sina avgöranden endast omfattar fall där den norm som det hänvisas till ska uppfattas som en del av själva straffbestämmelsen. Detta innebär att det i och för sig inte skulle finnas något hinder mot att ha en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan för överträdelser av föreskrifter som utfärdats av en myndighet, så länge som det står klart att kravet på uppsåt (eller oaktsamhet) gäller i förhållande till förekomsten av och innehållet i den överträdde föreskriften.

Regeringen har i några lagstiftningsärenden ansett att det, även med beaktande av vad Lagrådet anför, funnits anledning att undanröja den tvekan som kan uppstå vid tillämpningen om ett blankettstraffstadgande med fängelse i straffskalan är tillåtet eller inte (se t.ex. prop. 2012/13:96 s. 51 f. och 2014/15:91 s. 95–97).

I 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen föreskrivs straff för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter ett villkor eller bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av lagen. Påföljden är böter eller fängelse i högst sex månader. Samma straff föreskrivs för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter ett krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i EU:s PDA-förordning eller som bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av PDA-lagen (22 § första stycket 2 PDA-lagen). Med krav och villkor avses sådana villkor för tillståndet som uppställs i det enskilda fallet och som alltså enbart riktas mot tillståndshavaren. De kontroll- och ordningsbestämmelser som avses utgör dock föreskrifter. Eftersom fängelse ingår i straffskalan aktualiseras därmed frågan om bestämmelserna i denna del utgör tillåtna blankettstraffstadganden eller inte.

Till krigsmateriellagen och PDA-lagen finns ett antal kompletterande myndighetsföreskrifter vilka kan betecknas som kontroll- eller ordningsbestämmelser. Föreskrifterna är över lag av sådan detaljkaraktär som lämpar sig mindre väl för föreskrifter genom en förordning. När det gäller krigsmateriellagen har Tullverket meddelat närmare föreskrifter om bl.a. när och hur en anmälan om utförsel av krigsmateriel ska ske. I fråga om PDA-lagen har Tullverket meddelat motsvarande föreskrifter gällande anmälningar vid export och utförsel av produkter med dubbla användningsområden. Som kommittén konstaterar fyller nu nämnda föreskrifter ut straffbestämmelserna i 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen och 22 § första stycket 2 PDA-lagen. Den som underlåter att anmäla utförsel eller export i enlighet med vad som anges i myndigheternas föreskrifter kan således dömas till böter eller fängelse.

Med utgångspunkt i Lagrådets ovan nämnda yttranden skulle de ifrågakvarande blankettstraffstadgandena kunna anses förenliga med regeringsformen, under förutsättning att det står klart att myndigheternas föreskrifter inte ska uppfattas som en del av straffbestämmelsen utan att det för ansvar också krävs uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till existensen av eller innehållet i föreskrifterna. Enligt regeringens uppfattning står det emellertid inte klart att blankettstraffstadgandena är att uppfatta på det sättet.

Regeringen har i avsnitt 10.1 bedömt att straffbestämmelserna i 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen och 22 § första stycket 2 PDA-lagen inte bör ersättas av bestämmelser om sanktionsavgift. Överträdelse av sådana villkor som det är fråga om, t.ex. villkor om var tillverkning av krigsmateriel får äga rum, kan vara så allvarliga att de bör kunna föranleda fängelsestraff. Straffbestämmelserna bör därför vara kvar till den del de avser åsidosättande av villkor eller krav.

Även överträdelse av kontroll- och ordningsbestämmelser kan vara av så allvarlig karaktär att ett straff bör kunna komma i fråga. Enligt regeringens uppfattning är det dock i dessa fall tillräckligt med ett bötesstraff. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen eller PDA-lagen bör således kunna dömas till böter, men däremot inte till

fängelse. På samma sätt som gäller i dag bör en ringa gärning inte medföra ansvar. Regeringen återkommer i författningskommentaren till frågan om krav på uppsåt i förhållande till de utfyllande reglernas existens och innehåll.

Kommitténs övriga förslag avser inte blankettstraffstadganden

Kommittén anser att det även i vissa andra fall är fråga om blankettstraffstadganden som behöver åtgärdas. Kommittén anser bl.a. att de föreskrifter som ISP har meddelat om ansökan om exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden och om ansökan om tillstånd för förmedlingstjänster gällande sådana produkter (TFS 2000:25 och TFS 2009:14) innehåller ordningsbestämmelser som är straffbelagda enligt 22 § första stycket 2 PDA-lagen. Detsamma gäller enligt kommitténs uppfattning de föreskrifter som Strålsäkerhetsmyndigheten har meddelat om kontroll av kärnämne m.m. (SSMFS 2008:3). Nu nämnda föreskrifter anger dock endast vad en ansökan om tillstånd ska innehålla och vilken blankett som ska användas vid ansökan. Att sökanden inte följer det som anges i föreskrifterna kan föranleda ett kompletteringsföreläggande från tillsynsmyndighetens eller eventuellt ett avslag på ansökan. Däremot blir det inte aktuellt med en straffpåföljd. En annan sak är att lämnandet av oriktiga uppgifter i en ansökan kan bestraffas enligt 22 § första stycket 1 PDA-lagen.

Kommittén ifrågasätter vidare om de föreskrifter som ISP har meddelat gällande generella tillstånd (TFS 2012:7, 2012:8, 2012:9, 2012:10 och 2012:11) fyller ut straffbestämmelsen i 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen på ett otillåtet sätt. Ett generellt tillstånd innebär att en leverantör direkt, utan att ansöka om tillstånd, inom EES kan föra ut sådan krigsmateriel eller lämna sådant tekniskt bistånd som specificeras i tillståndet (2, 6 a och 6 b §§ krigsmateriellagen). Ett generellt tillstånd är således ett normbeslut som riktar sig till samtliga leverantörer som uppfyller de villkor som anges i tillståndet. Den som använder sig av ett generellt tillstånd utan att ha rätt till det eller använder det på ett felaktigt sätt kan straffas för olovlig utförsel enligt lagen om straff för smuggling. Någon tillämpning av straffbestämmelsen i 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen blir dock inte aktuell.

Slutligen anser kommittén att det finns osäkerhet om de föreskrifter som Tullverket har meddelat om anmälningsskyldighet vid införsel och återutförsel av skjutvapen och ammunition (TFS 2003:17, numera TFS 2016:23) fyller ut straffbestämmelsen i 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen på ett otillåtet sätt. Skyldigheten att anmäla utförsel till Tullverket framgår emellertid inte av krigsmateriellagen utan av 4 § andra stycket lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och av de allmänna bestämmelserna om export i Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen samt av tullagstiftningen i övrigt. Anmälningsskyldigheten är således inte meddelad med stöd av krigsmateriellagen, vilket krävs för att straffansvar enligt 27 § första stycket 4 krigsmateriellagen ska kunna bli aktuellt.

10.5 Kompletteringar gällande uppgiftsskyldigheter i krigsmateriellagen

Regeringens förslag: Det ska införas en bestämmelse som upplyser om att regeringen kan meddela närmare föreskrifter om skyldigheten för den som första gången avser att använda ett generellt tillstånd att underrätta ISP om det.

Regeringens bedömning: Tidpunkten för när den som har tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till en mottagare i ett annat land inom EES ska lämna uppgift till mottagaren om bl.a. villkoren för slutanvändning bör inte preciseras i lagen. Det bör inte heller i lagen anges att uppgiften ska lämnas i samband med ansökan, när det gäller skyldigheten att lämna uppgift till ISP om att vissa villkor i ett överföringstillstånd har iakttagits.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslår att det av lagen ska framgå att skyldigheten att lämna uppgift om bl.a. villkoren för slutanvändning till en mottagare i ett annat land inom EES ska fullgöras innan utförseln sker eller det tekniskt biståndet lämnas. Beträffande skyldigheten för den som ansöker om tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller lämnande av tekniskt bistånd, till ett land utanför EES, under vissa omständigheter lämna uppgift till ISP om att villkor i överföringstillståndet har iakttagits, föreslår kommittén att det i lagen ska framgå att uppgiften ska lämnas i samband med ansökan.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Kommittén föreslår att det i krigsmateriellagen ska ske förtydliganden av vissa uppgiftsskyldigheter. Det gäller bl.a. skyldigheten för den som har tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till en viss mottagare i ett annat land inom EES att lämna uppgift till mottagaren om bl.a. de villkor för slutanvändning utanför EES som gäller för tillståndet (15 a §). Den som låter bli att fullgöra sin uppgiftsskyldighet riskerar att påföras en sanktionsavgift enligt vad som föreslås. Kommittén anser att det bör förtydligas att uppgifterna ska lämnas skriftligen innan utförseln sker eller det tekniska biståndet lämnas. Ett sådant förtydligande i lagen kan dock i vissa fall medföra problem. Som kommittén anför bör som huvudregel uppgiftsskyldigheten vara uppfylld innan utförseln sker eller det tekniska biståndet lämnas. Det kan dock finnas situationer när uppgiftsskyldigheten ska fullgöras vid ett senare tillfälle. Så kan t.ex. vara fallet om krigsmateriel har förts ut till ett annat land i marknadsförings syfte (med erforderligt tillstånd) och det därefter meddelas tillstånd till utförsel för försäljning av materielen. I ett sådant fall, där utförsel redan skett, behöver det finnas utrymme för att uppgiftsskyldigheten fullgörs vid en senare tidpunkt. Enligt regeringens uppfattning är det lämpligare att föreskrifter om när uppgiftsskyldigheten ska vara uppfylld meddelas av regeringen med stöd av det befintliga bemyndigandet i 15 a §. Det ger större möjlighet till mer detaljerade föreskrifter som beaktar olika situationer än vad som är fallet om bestämmelser tas in i lagen.

Kommittén föreslår vidare att det ska framgå att det finns en kompletterande föreskrift i krigsmaterielförordningen som anger när uppgiftsskyldigheten i 20 b § ska fullgöras. Enligt sistnämnda paragraf ska den som första gången avser att använda ett generellt tillstånd underrätta ISP om det. Av 21 a § krigsmaterielförordningen framgår att underrättelsen ska lämnas senast fyra veckor före det att det generella tillståndet används första gången. Regeringen delar uppfattningen att det i lagen bör upplysas om att det finns kompletterande föreskrifter.

Slutligen föreslås ett förtydligande beträffande skyldigheten för den som ansöker om tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES att i vissa fall lämna uppgift till ISP om att begränsande villkor i överföringstillståndet har iakttagits (20 c §). Enligt förslaget ska det framgå att uppgiften ska lämnas i samband med tillståndsansökan. Regeringen delar inte kommitténs uppfattning att det finns behov av ett sådant tillägg. Det framgår redan av lagen att ”den som ansöker om tillstånd” ska lämna dessa uppgifter till ISP.

10.6 Nationella exporttillstånd för PDA ska kunna förenas med villkor

Regeringens förslag: Nationella exporttillstånd som meddelas med stöd av EU:s PDA-förordning ska i det enskilda fallet kunna förenas med de krav eller villkor som behövs för exportkontrollen.

Regeringens bedömning: Ett beslut att förena ett tillstånd med villkor bör inte kunna överklagas.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår att tillstånd ska kunna förenas med villkor eller kontroll- och ordningsbestämmelser.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna invänder mot förslaget. *Strålsäkerhetsmyndigheten* och *ISP* tillstyrker att det i PDA-lagen införs en möjlighet att förena ett tillstånd med villkor. *Kammarrätten i Göteborg* anser att ett beslut om att förena ett tillstånd med villkor bör kunna få överklagas till domstol.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Generella och nationella exporttillstånd

Genom artikel 9.1 i EU:s PDA-förordning inrättas unionens generella exporttillstånd, vilket är ett tillstånd för export av produkter med dubbla användningsområden till vissa destinationsländer. Det är tillgängligt för alla exportörer som uppfyller de villkor för användning som anges i tillståndet. Från att det inledningsvis endast fanns ett generellt exporttillstånd finns det i dag sex generella exporttillstånd. För all annan export av sådana produkter som kräver tillstånd har medlemsstaterna enligt artikel 9.2. i förordningen möjlighet att besluta om s.k. nationella exporttillstånd i form av ett individuellt, globalt eller generellt tillstånd. Dessa beviljas av de nationella behöriga myndigheterna.

Enligt 6 § PDA-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om nationella exporttillstånd i PDA-förordningen. När det gäller unionens generella exporttillstånd får föreskrifter om rapporteringskrav och andra upplysningar meddelas. Sådana föreskrifter finns i förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Regeringen har i sin tur bemyndigat ISP, Strålsäkerhetsmyndigheten och Tullverket att meddela närmare föreskrifter, bl.a. om vilka uppgifter som vissa ansökningar ska innehålla.

Nationella exporttillstånd bör i det enskilda fallet kunna förenas med villkor för exportkontrollen

I krigsmateriellagen anges att vissa tillstånd får förenas med villkor. I PDA-lagen finns inte motsvarande möjlighet.

Kommittén föreslår att det i PDA-lagen ska införas en möjlighet att förena ett tillstånd enligt lagen med villkor, t.ex. avseende krav på rutiner för exporttillstånd. Man pekar på att motsvarande möjlighet finns enligt krigsmateriellagen och anser att det inte finns något bärande skäl till varför en sådan möjlighet inte skulle finnas i PDA-lagen. Kommittén anser att förslaget bl.a. skulle ha den fördelen att det går att ställa extra krav på en tillståndshavare som tidigare har begått överträdelser. Enligt kommitténs uppfattning talar bl.a. artikel 9.2 i EU:s PDA-förordning för att nationella exporttillstånd ska kunna förenas med villkor. Av artikel 21 i förordningen framgår också att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att göra det möjligt för dess behöriga myndigheter att inhämta information om varje order eller transaktion av produkter med dubbla användningsområden och för att fastställa att exportkontrollåtgärderna tillämpas korrekt.

Regeringen delar kommitténs och tillsynsmyndigheternas uppfattning att det i PDA-lagen bör införas en möjlighet för ISP och Strålsäkerhetsmyndigheten att i det enskilda fallet förena ett nationellt exporttillstånd med de krav eller villkor som behövs för exportkontrollen.

Hänvisningsteknik

Nu förslagna ändringar i PDA-lagen innehåller hänvisningar till bestämmelser i EU:s PDA-förordning. Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Hänvisningarna till EU:s PDA-förordning bör vara dynamiska. De nu aktuella lagändringarna avser bestämmelser som hänvisar till olika former av exporttillstånd enligt EU-förordningen. Den svenska regleringen är alltså beroende av hur EU utformar regelverket i detta avseende. För att säkerställa att ändringar i EU-förordningen får omedelbart genomslag i de svenska bestämmelserna, är det ändamålsenligt att hänvisningarna till förordningen är dynamiska.

Beslut enligt EU:s PDA-förordning eller PDA-lagen om att vägra ett tillstånd får inte överklagas (25 § PDA-lagen). Bakgrunden till denna ordning är att beslut om tillstånd till export eller överföring av produkter med dubbla användningsområdet grundas på utrikes- och säkerhetspolitiska intressen. Det görs inte någon avvägning mellan dessa intressen och det berörda företagets intresse av att kunna bedriva verksamheten.

I samband med införandet av PDA-lagen tog Lagrådet upp frågan om huruvida ett beslut om vägrat exporttillstånd bör kunna överprövas av domstol mot bakgrund av Europakonventionens krav (prop. 2000/01:9 s. 291 f.). Enligt vad Lagrådet uttalade torde det utifrån Europadomstolens praxis kunna dras den slutsatsen att en avsaknad av möjlighet att överklaga ett sådant beslut inte står i strid med artikel 6 i Europakonventionen. Frågan om huruvida det ändå bör finnas en möjlighet till domstolsprövning ansågs därför i princip vara en inhemsk rättsfråga. Den omständigheten att de bedömningar som föregår ett avslag på en tillståndsansökan väsentligen är av politisk art ansågs av Lagrådet tala för att domstol inte bör befatta sig med mål av denna art. Dessa utgångspunkter låg även till grund för regeringens bedömning vid genomförandet av den nya PDA-förordningen (prop. 2009/10:205 s. 101–103).

De villkor som föreslås kunna förenas med ett nationellt exporttillstånd är så tätt sammanknutna med själva tillståndet – och därmed med de politiska överväganden som görs vid tillståndsbedömningen – att samma principer när det gäller överklagande bör gälla även beträffande villkoren. Beslut om villkor i tillståndsbeslut enligt PDA-lagen bör därför inte få överklagas. Motsvarande gäller beträffande villkor för tillstånd enligt krigsmateriellagen (se 23 a § den lagen).

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 15 april 2018.

För den som före ikraftträdandet har beviljats tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen ska 4 § samma lag i den äldre lydelsen gälla t.o.m. den 14 april 2021. Äldre föreskrifter ska gälla i fråga om överträdelser av 12, 15 a, 17, 20 b och 20 c §§ krigsmateriellagen som har skett före ikraftträdandet.

Kommitténs förslag: I huvudbetänkandet föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2016.

Kommittén föreslår vissa övergångsbestämmelser med anledning av lagförslagen om ett ärendes inledande, preliminär bedömning och referensvapen. Eftersom kommittén föreslår en ny krigsmateriellag lämnas också förslag om att vissa övergångsbestämmelser som finns i nuvarande lag ska föras över till den nya lagen. Kommittén föreslår inga övergångs-

Prop. 2017/18:23 bestämmelser gällande sanktionsväxlingen eller de utökade tillståndskraven.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdande

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att vissa tidigare undantag från tillståndsplikten i fråga om tillverkning och tillhandahållande ska tas bort. Detta innebär att de myndigheter och privaträttsliga aktörer som tidigare har varit undantagna från tillståndsplikten kommer att behöva söka tillstånd varpå ISP ska handlägga och pröva ansökningarna. En viss förberedelse tid behövs således för detta. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den tid som de olika leden i lagstiftningsprocessen förväntas ta bedömer regeringen att den 15 april 2018 är den tidigaste möjliga tidpunkten för ikraftträdande av de lagändringar som föreslås.

Övergångsbestämmelser

Eftersom regeringen inte lägger fram något förslag om en ny krigsmateriellag och inte heller anser att förslagen om ett ärendes inledande, preliminär bedömning och referensvapen bör följas, finns det inte skäl att införa de övergångsbestämmelser som kommittén föreslår gällande detta.

Regeringen föreslår i avsnitt 9 att nuvarande undantag från krav på verksamhetstillstånd för tillhandahållande enligt 4 § ska tas bort. Förslaget innebär en relativt stor förändring och regeringen anser därför att det finns behov av övergångsbestämmelser som kan underlätta övergången och minska den administrativa bördan för både ISP och berörda aktörer.

För närvarande har ca 140 företag enbart tillverkningsstillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen. Tillstånden gäller i regel tre år, men det finns ett fåtal aktörer som har tillsvidarestillstånd. Innehavare av tillverkningsstillstånd har hittills inte behövt verksamhetstillstånd enligt 4 § för vissa former av tillhandahållande. Detta undantag tas nu bort. I stället för att dessa företag redan vid ikraftträdandet ska behöva söka ett kompletterande verksamhetstillstånd för tillhandahållande enligt 4 §, är det lämpligt att de under en övergångsperiod kan fortsätta tillhandahålla krigsmateriel med stöd av sina gällande tillstånd. När tillverkningsstillståndet enligt 3 § sedan löper ut, får företagen utöver att ansöka om en förlängning av detta tillstånd, ansöka om ett särskilt tillhandahållandestillstånd enligt nya 4 § (om sådan verksamhet ska bedrivas). Eftersom tillverkningsstillstånden i regel meddelas för högst tre år behöver övergångsperioden vara tre år från lagens ikraftträdande. I takt med att företagens tillverkningsstillstånd löper ut under denna tidsperiod kan ISP hantera ansökningarna löpande och på så vis undvika en alltför stor anhopning av tillståndsansökningar vid lagens ikraftträdande. Regeringen föreslår därför en övergångsbestämmelse om att 4 § i den äldre lydelsen ska gälla t.o.m. den 14 april 2021 för den som före ikraftträdandet har beviljats tillstånd enligt 3 §. För det fåtal aktörer som har tillverkningsstillstånd utan tidsbegränsning, innebär övergångsbestämmelsen att även dessa

aktörer efter den 14 april 2021 behöver ha tillstånd för tillhandahållande, Prop. 2017/18:23 om sådan verksamhet ska bedrivas.

För de aktörer och statliga myndigheter som enligt hittillsvarande undantag i 4 § inte har behövt ha något tillstånd alls föreslås inga övergångsbestämmelser. Dessa aktörer behöver således söka tillstånd vid ikraftträdandet.

När det gäller de föreslagna lagändringarna gällande sanktionsväxling anser kommittén att det inte finns behov av några särskilda övergångsbestämmelser. I denna del gör regeringen följande bedömning.

Eftersom regeringens förslag innebär att den straffrättsliga påföljden i vissa fall byts mot en administrativ sanktionsavgift uppkommer frågan om vad som ska gälla för straffbelagda gärningar som har begåtts innan ikraftträdandet men som inte lagförts innan de nya reglerna träder i kraft. Vid bedömningen av behovet att meddela övergångsbestämmelser för den nu nämnda situationen måste bestämmelserna i såväl 2 kap. 10 § regeringsformen som 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken beaktas.

I 2 kap. 10 § regeringsformen finns ett förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Förbudet mot retroaktiv skattelag anses analogivis tillämpligt beträffande straffliknande administrativa påföljder (prop. 1975/76:209, s. 125). Att ta ut sanktionsavgifter för överträdelser som begåtts före ikraftträdandet skulle således strida mot retroaktivitetsförbudet.

Av 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Detta är dock inte fallet om annan lag gäller när dom meddelas, om den nya lagen leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse har enligt förarbetena generell räckvidd, dvs. den gäller även utanför brottsbalkens tillämpningsområde (prop. 1964:10 s. 99). Bestämmelsen ger uttryck för den lindrigaste lagens princip.

Regeringens förslag innebär bl.a. att vissa överträdelser ska överföras från det straffrättsliga området till ett system med administrativa sanktionsavgifter. Formellt sett får sanktionsavgiften anses lindrigare och borde därmed få genomslag bakåt i tiden. I prop. 2007/08:107 föreslogs motsvarande ändringar beträffande sanktionssystemet. Lagrådet anförde i sitt yttrande då att om avsikten med lagändringarna inte var ägnade att ändra synen på vad som var straffbart utan önskemålet i stället var att skapa en annan och mer effektiv sanktionsform, faller motiven för en tillämpning av den lindrigaste lagens princip bort (a. prop. s. 65 f.).

Regeringen konstaterar att syftet med förslaget om införande av ett system med fler administrativa sanktionsavgifter på krigsmaterielområdet är, i likhet med sanktionssystemet på t.ex. yrkesfiskets område, att effektivisera sanktionssystemet. Att överträdelser av vissa uppgiftsskyldigheter avkriminaliseras ska inte ses som ett uttryck för att överträdelserna ska bedömas lindrigare än tidigare. Regeringen anser därför att lindrigaste lagens princip inte gör sig särskilt starkt gällande i dessa fall. Det bör därför tas in en övergångsbestämmelse av innebörd att äldre föreskrifter ska tillämpas på överträdelser av 12, 15 a, 17, 20 b och 20 c §§ som har skett före ikraftträdandet. När det däremot gäller den nya 27 a § ska den lindrigaste lagens princip gälla eftersom denna ändring föranleds av behovet av att åtgärda vissa blankettstraffbud. För detta

12 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen leder till ökade kostnader för ISP. Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 föreslagit att ISP tilldelas utökade resurser.

Kostnadsökningar vid övriga myndigheter bedöms rymmas inom respektive myndighets nuvarande anslagsram.

För näringslivets del kommer de ökade anslagen för ISP att innebära en motsvarande höjning av de avgifter som företagen betalar för tillståndsprovningen. Därtill kommer nya kostnader för de företag som hittills har varit befriade från kravet på tillhandahållandetillstånd.

Förslagen syftar bl.a. till att skärpa exportkontrollen gentemot vissa mottagarländer. Beroende på utvecklingen på försvarsmarknaden i övrigt kan detta komma att påverka avsättning och lönsamhet för de produkter som berörs, samt innebära en minskad kostnadsdelning för Försvarsmakten när det gäller dessa.

Förslagen väntas få en begränsad inverkan på den samlade svenska försvarsindustriella basen samt för totalförsvarets tillgång till försvarsteknisk kompetens.

Även den sammantagna påverkan på tillväxt, sysselsättning och forskning bedöms bli mindre.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna berör inte frågan om kostnaderna för tillståndsprovning och tillsyn. *ISP* uppskattar att förslagen sammantaget kräver ytterligare resurser till myndigheten för i storleksordningen 6–7 tjänster. *Domstolsverket* pekar på att förvaltningsdomstolarnas anslag, i vart fall under en övergångsperiod, kan behöva ökas för att hantera ärenden som rör överklagade sanktionsavgifter. *BAE Systems Hägglunds* menar att kommitténs uppskattningar av kostnadsökningarna för ISP är betydligt underskattade och menar att det inte är rimligt att dessa kostnader slutligen ska bäras av företagen.

Ett stort antal remissinstanser riktar kritik mot brister i kommitténs analys av konsekvenserna. Flera remissinstanser bidrar också själva med bedömningar av vilka konsekvenser som kommitténs förslag sannolikt skulle få för den egna verksamheten, för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik samt för samhället i övrigt.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för ISP och för övriga myndigheter

Regeringskansliet har begärt ett kompletterat underlag från ISP med bedömningar av konsekvenserna för myndighetens del av de förslag som berörs i betänkandena och som nu föreslås genomföras. *ISP* uppskattar

att genomförande av förslagen förutsätter att resurser motsvarande 6–7 tjänster tillförs myndigheten för att kunna hantera ökade uppgifter för bl.a. tillståndsprövning, tillsyn och kontroll, statistikredovisning samt handläggning av ärenden om sanktionsavgifter. Regeringen delar i huvudsak denna bedömning.

Förslaget kommer att innebära ökade kostnader vid de myndigheter som enligt 3 och 4 §§ krigsmateriellagen i dag är undantagna från kraven på tillverkningstillstånd och tillhandahållandetillstånd (se avsnitt 9). Ökningen avser i första hand tillkommande kostnader för att ansöka om tillstånd samt för att medverka till den tillsyn som ISP i framtiden ska utöva över myndigheten. Kostnaderna för intern kontroll och för tillståndsansökningar i enskilda ärenden väntas inte öka nämnvärt. Regeringen bedömer att de sammanlagda merkostnaderna rymms inom respektive myndighets befintliga anslagsramar.

Förslaget att överföra vissa överträdelser från det straffrättsliga systemet till ett system med sanktionsavgifter kan förväntas innebära vissa lättnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna eftersom hanteringen av dessa ärenden överförs till ISP och, vid ett eventuellt överklagande, till förvaltningsdomstolarna. Som framgått ovan bedömer regeringen att ISP behöver ett resurstillskott för sin hantering av sanktionsavgiftssystemet. När det gäller eventuella konsekvenser för förvaltningsdomstolarna är det svårt att bedöma hur många överklaganden som det föreslagna systemet med sanktionsavgifter kan komma att medföra. Regeringen bedömer dock att det inte kommer att röra sig om någon större mängd ärenden och anser därför, till skillnad från *Domstolsverket*, att eventuella merkostnader förväntas kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Kostnader för företagen när det gäller tillstånd och tillsyn

Ca 175 företag har i dag tillstånd till tillverkning eller tillhandahållande av krigsmateriel. Av dessa bedriver omkring 70 företag regelbundet utlandssamverkan som kräver tillstånd enligt krigsmateriellagen. Ett tjugotal av dessa har bara samarbete med något eller några länder i Norden, EU eller t.ex. USA. I praktiken är det därmed omkring 30–35 företag som påverkas av skärpningarna i lagstiftningen i en mer betydande utsträckning. Av dessa utgör omkring 15 större företag med mer än 500 anställda. Flera av dessa ingår i samma koncern. Ett tiotal företag är medelstora med 50–500 anställda och ytterligare ett tiotal är småföretag.

Genom förslaget tas undantagen från kraven på tillhandahållandetillstånd i 4 § krigsmateriellagen bort för de företag som enbart tillhandahåller krigsmateriel m.m. till statliga myndigheter eller till företag som innehar ett tillverkningstillstånd. Undantaget som innehavare av tillverkningstillstånd har haft avseende vissa former av tillhandahållande tas också bort. Förslaget innebär att kostnaderna för att skaffa verksamhetstillstånd för tillhandahållande och för att medverka till tillsyn kommer att öka för dessa företag.

Vad gäller förslagen om skärpningar av de principer som i framtiden är avsedda att tillämpas i tillståndsprövningen för utförsel och annan

utlandssamverkan rörande krigsmateriel, så väntas dessa inte leda till några ökade direkta administrativa kostnader för företagen.

Däremot kommer de avgifter som företagen enligt förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter får betala för hanteringen av ärenden vid myndigheten att öka i huvudsak i samma omfattning som statens kostnader för verksamheten ökas. Avgifterna redovisas mot inkomsttitel vilket innebär att en höjd anslagsram i allt väsentligt är statsfinansiellt neutral från och med året efter det att avgiften började tas ut.

Ekonomiska konsekvenser av de föreslagna förändringarna

Såväl kommittén som försvarsindustriföretagen drar slutsatsen att en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater och skärpta bedömningar avseende mänskliga rättigheter, beaktande av politiken för global utveckling och reglerna kring följdleveranser, i sig kommer att påverka krigsmaterielexporten negativt.

Det finns emellertid ingen vedertagen bild av hur mycket exporten kommer att påverkas av en striktare reglering och hur stor påverkan det i sin tur kan komma att innebära för försvarsindustrin. Den uppskattning som kommittén har låtit göra genom det internationella analysföretaget IHS Jane's har betydande osäkerheter. IHS Jane's uppskattningar rör sig i spannet 1–4 miljarder kronor i utebliven export per år under den närmaste tioårsperioden. Kommittén drar dock slutsatsen att det inte går att göra en meningsfull kvantitativ analys av hur stor en minskning skulle bli. Enligt kommittén kan de föreslagna skärpningarna få stora effekter för viss krigsmateriel och vissa företag, medan andra produkter och företag påverkas marginellt.

Det finns inte heller någon entydig bild av vilken effekt som en minskad krigsmaterielexport skulle få för den berörda försvarsindustrins konkurrenskraft eller för lönsamheten när det gäller enskilda produkter eller produktgrupper. Flera försvarsindustriföretag och myndigheter påpekar att effekterna för företagets förmåga att behålla sin konkurrenskraft inte är linjära och att de skiljer sig åt beroende på produktsegment. Regeringen delar denna bedömning. *Försvarsexportmyndigheten* uppskattar på basis av IHS Jane's analys och på myndighetens egna prognoser att det handlar om avsevärda negativa effekter. *ISP* och *Saab AB* bedömer att påverkan blir störst vad gäller icke-förstörelsebringande materiel (ÖK) och materiel som är avsedd för marina tillämpningar eller flygvapnet, såsom radar- och ledningssystem, men även t.ex. missilsystem. Orsaken är främst att tillståndsprövningen när det gäller krigsmateriel för strid och för landbaserad ÖK redan i dag är striktare.

Regeringen konstaterar att förslagens inverkan på försvarsindustrins konkurrenskraft och dess förmåga att bibehålla produktionskapacitet och kompetens i hög grad kommer att bli beroende av hur försvarsmarknaden i övrigt utvecklar sig.

Försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenser

Förslagets möjliga konsekvenser för internationella samarbeten på försvarsmaterielområdet, i synnerhet avtal om gemensam utveckling eller produktion av krigsmateriel, redovisas i avsnitt 6.6. Där behandlas också

en eventuell påverkan på förutsättningarna för komponentleveranser till utländska försvarsindustriföretag, samt vikten av att kunna beakta de internationella aspekterna i tillståndsprocessen.

Kommittén och flertalet av de remissinstanser som lämnar synpunkter avseende de försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenserna, bl.a. *Försvarsmakten* och *FMV*, påpekar att exporten är betydelsefull genom att det ger en kostnadsdelning för Försvarsmakten när det gäller materielanskaffning, materielunderhåll och i samband med vidmakthållande eller uppgraderingar av materielen. En minskad export skulle också minska denna kostnadsdelning.

Regeringen delar denna bedömning men konstaterar samtidigt att de positiva effekterna av kostnadsdelningen i första hand avgörs av exportens totala omfattning, och att konsekvenserna därför får antas bli hanterbara. Samma sak gäller i huvudsak den statsfinansiella påverkan av en minskad export för skatteintäkter och återtagande i de fall där staten helt eller delvis äger rättigheter i produkterna.

Beroende på hur stark inverkan som förslagen får för lönsamheten för enskilda produkter, så kan också den försvarsindustriella kompetensen och försvarsindustriella basen i Sverige komma att påverkas negativt. Det skulle i sin tur kunna innebära att en kompetensbas som försvarsmyndigheterna behöver urholkas samt att leveranssäkerheten för den försvarsmateriel som Försvarsmakten behöver minskar.

En sådan utveckling är emellertid enligt regeringen inte sannolik och vore inte heller förenlig med Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Som regeringen konstaterar i avsnitt 7, ska tillståndsprövningen även framöver ske utifrån en helhetsbedömning av de försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska skälen, om det inte föreligger ovillkorliga hinder. På detta sätt kan en ansvarsfull exportkontroll upprätthållas samtidigt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen kan tillvaratas.

Samhällspolitiska konsekvenser i övrigt

Flera kommuner, bl.a. *Karlskoga kommun* och *Örnsköldsviks kommun* samt *Östsvenska handelskammaren* och *Handelskammaren i Mälardalen* pekar i sina remissvar på att de försvarsindustrier som verkar i regionen utgör viktiga motorer för sysselsättning, forskning och tillväxt genom synergier som de skapar med andra företag och genom de multiplikatoreffekter som de har i underleverantörsledet och i den lokala ekonomin i stort.

Enligt regeringen är det viktigt att noga följa de samhällsekonomiska konsekvenserna av förändrade villkor för näringslivet, inte minst på regional och lokal nivå där risken för omfattande påverkan är som störst. Mot bakgrund av vad som anförs ovan om inverkan på försvarsindustrin, bedöms den sammantagna påverkan på tillväxt, sysselsättning och forskning dock bli begränsad.

Några remissinstanser har framfört oro för att ett demokratikriterium kan försämra Sveriges relationer med andra länder och skada vår utrikeshandel, även för civila varor och tjänster. Dessa risker och hur de bäst hanteras behandlas i avsnitt 6.2.

Regeringen bedömer inte att förslaget kommer att få några nämnvärda negativa effekter på miljön eller jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagets möjliga konsekvenser ur ett EU-rättsligt perspektiv har behandlats i avsnitt 6.2.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel

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 internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt*.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Genom ett tillägg i *andra stycket* framgår att tillstånd inte får beviljas i strid med Sveriges internationella förpliktelser. Detta följer redan av hittillsvarande lydelse, enligt vilken tillstånd får lämnas endast om det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Tillägget innebär således ett förtydligande av skyldigheten för Inspektionen för strategiska produkter och regeringen att vid tillståndsprövningen tillämpa de för Sverige bindande internationella regelverken. De nuvarande förpliktelser som främst avses är EU:s gemensamma ståndpunkt om export av militär teknik och krigsmateriel, FN:s vapenhandelsfördrag, Sveriges åtaganden om icke-spridning av massförstörelsevapen och bindande åtaganden inom exportkontrollregimerna samt internationella överenskommelser om förbud och inskränkningar i användandet av vissa typer av konventionella vapen, t.ex. förbuden mot antipersonella minor, synförstörande laservapen och klusterammunition. Vidare avses eventuella beslut av FN, EU eller OSSE som påverkar exportkontrollen, t.ex. ett beslut om vapenembargo.

Vid tillståndsprövningen kan det även bli aktuellt att beakta andra internationella förpliktelser som Sverige är bundet av, men som inte direkt reglerar exportkontrollen på krigsmaterielområdet. Det kan t.ex. handla om FN-stadgan, konventionerna om de mänskliga rättigheterna och förpliktelser som följer av sedvanerätt.

3 § Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),

2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverkarens eget bruk,

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

Paragrafen reglerar kravet på tillstånd för tillverkning av krigsmateriel. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Enligt paragrafens hittillsvarande tredje stycke undantas statliga myndigheter som inte är affärsverk från kravet på tillstånd för tillverkning av krigsmateriel. Undantaget tas bort, vilket innebär att även sådana statliga myndigheter omfattas av krav på tillstånd för tillverkning av krigsmateriel. Med tillverkning avses enligt 2 § framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel. Vad som utgör krigsmateriel framgår av bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Den som har tillstånd enligt paragrafen står enligt 18 § under tillsyn av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Ändringen i förevarande paragraf får till följd att sådana statliga myndigheter, i likhet med övriga tillståndshavare, står under ISP:s löpande tillsyn.

4 § Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

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

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

I paragrafen regleras kravet på tillstånd för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel, metoder för framställning av krigsmateriel och tekniskt bistånd till någon i utlandet. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Enligt de hittillsvarande tredje och fjärde styckena undantas statliga myndigheter som inte är affärsverk från kravet på tillstånd för tillhandahållande. Vidare undantas vissa privaträttsliga aktörer som tillhandahåller krigsmateriel till svenska myndigheter eller till tillverkare som har tillverkningsstillstånd. Innehavare av tillverkningsstillstånd är också undantagna från kravet på tillstånd för vissa former av tillhandahållande. Paragrafen ändras på så sätt att dessa stycken tas bort. Det innebär att statliga myndigheter som inte är affärsverk och ovan nämnda privaträttsliga aktörer framöver behöver tillstånd i samma utsträckning som andra aktörer när de bedriver verksamhet som avser tillhandahållande. Med tillhandahållande avses enligt 2 § försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling. Genom att myndigheterna och aktörerna beviljas tillstånd står de under Inspektionen för strategiska produkters fortlöpande tillsyn enligt 18 §.

Enligt 10 § tredje stycket behöver statliga myndigheter som inte är affärsverk inte ha tillstånd för militärt inriktad utbildning utomlands. Sådan utbildning kan i vissa fall omfatta tillhandahållande som avses i förevarande paragraf och för vilket tillstånd krävs.

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

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

Om inte annat följer av 4 § behövs inte tillstånd för utbildning som anordnas av statliga myndigheter som inte är affärsverk eller som anordnas i samband med försäljning av krigsmateriel eller för de anställda i sådana företag som har tillstånd att tillverka krigsmateriel.

I paragrafen föreskrivs att tillstånd krävs för militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare. Enligt *tredje stycket* är bl.a. statliga myndigheter som inte är affärsverk undantagna från tillståndsplikten. Ändringen i tredje stycket föranleds av att statliga myndigheter som inte är affärsverk genom ändringen i 4 § behöver tillstånd för bl.a. tillhandahållande av tekniskt bistånd utomlands, vilket kan innefatta militärt inriktad utbildning utomlands. Övervägandena finns i avsnitt 9.

11 § Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, *enligt de föreskrifter som regeringen meddelar*, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

1. om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet,

2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 7 eller 8 §.

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

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § att till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) redovisa marknadsföring utomlands och åtgärder som syftar till vissa typer av tillståndspliktiga avtal. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Enligt hittillsvarande lydelse av *första stycket* ska den som har sådana tillstånd, liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet, lämna redovisning till ISP. Den särskilda föreskriften om att svenska statliga myndigheter ska ge in en redovisning tas bort till följd av att undantagen från kravet på tillstånd för statliga myndigheter utgår (se 3 och 4 §§). Övrig ändring är redaktionell.

12 § Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

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

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

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

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

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

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § att underrätta Inspektionen för strategiska produkter (ISP)

innan vissa typer av anbud lämnas eller avtal ingås. Övervägandena finns i avsnitt 9. Prop. 2017/18:23

Enligt hittillsvarande lydelse av *första stycket* ska den som har sådana tillstånd, liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet, underrätta ISP. Den särskilda föreskriften om att svenska statliga myndigheter ska ge in en underrättelse tas bort till följd av att undantagen från kravet på tillstånd för statliga myndigheter utgår (se 3 och 4 §).

17 § Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § att lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) om ägande i vissa utländska rättssubjekt. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Enligt hittillsvarande lydelse ska den som har sådana tillstånd, liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet utan att behöva tillstånd, lämna ifrågavarande uppgifter till ISP. Ändringen innebär att den särskilda föreskriften om att svenska statliga myndigheter ska ge in uppgifterna tas bort, till följd av att undantaget från kravet på tillstånd för statliga myndigheter utgår (se 3 och 4 §).

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

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om underrättelseskyldigheten.

Paragrafen föreskriver att den som för första gången ska använda ett generellt tillstånd ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter om det. I ett nytt *andra stycke* informeras om att regeringen kan meddela kompletterande föreskrifter om underrättelseskyldigheten. Sådana föreskrifter finns i 21 a § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

27 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. underlåter att göra *en* sådan anmälan som avses i 21 §,
2. i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,
3. åsidosätter ett villkor i *ett tillstånd* som har meddelats med stöd av denna lag,
4. bryter mot 20 a §,
5. bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 10.1 och 10.4.

I *första stycket* utgår den hittillsvarande punkten 1. Ändringen innebär att straffsanktionen för överträdelse av underrättelse- och uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 12, 15 a, 17, 20 b eller 20 c § tas bort. Sådana överträdelser beivras i stället med sanktionsavgift enligt 31 §.

I *första stycket punkten 3* utgår den hittillsvarande straffsanktionen för den som bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av lagen. Sådana överträdelser straffbeläggs i stället genom 27 a § eller föranleder sanktionsavgift enligt 31 §. Åsidosättande av villkor i ett tillstånd är fortfarande straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader enligt förevarande paragraf.

Övriga ändringar är redaktionella.

27 a § *Till böter döms den som, i annat fall än som avses i 31 § första stycket, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen, som är ny, innehåller en särskild straffbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Enligt hittillsvarande 27 § första stycket 4 föreskrivs straff i form av böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Bestämmelserna flyttas till förevarande paragraf (se även kommentaren till 27 §). Fängelse utgår ur straffskalan, vilket innebär att påföljden är böter. Vidare undantas från det straffbelagda området gärningar som föranleder sanktionsavgift enligt 31 §. Den som bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som gäller någon av de skyldigheter att lämna uppgift m.m. som anges i 31 § kan således inte dömas till straff enligt denna paragraf. Exempel på föreskrifter som avses i förevarande paragraf är myndighetsföreskrifter som anger hur en anmälan om utförelse eller lämnande av tekniskt bistånd enligt 6 och 6 a §§ ska ske.

För ansvar är det tillräckligt att gärningsmannen har haft uppsåt till de förhållanden som motsvarar rekvisiten i de normer till vilka det hänvisas. Det krävs inte uppsåt till själva normöverträdelsen.

31 § *En sanktionsavgift ska tas ut av den som inte fullgör sin skyldighet att*

- 1. lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b §,*
 - 2. lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,*
 - 3. lämna redovisning enligt 11 §, eller*
 - 4. lämna deklaration enligt 19 §.*
- Avgiften ska tillfalla staten.*

Genom paragrafen, som är ny, införs en ny administrativ sanktion i form av sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 10.1 och 10.2.

Enligt hittillsvarande ordning föreskrivs straff för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna underrättelse enligt 12 eller

20 b § eller lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §. Genom ändringarna i 27 § tas straffsanktionen bort för dessa gärningar. I stället tas en sanktionsavgift ut enligt förevarande paragraf. Sanktionsavgift tas också ut vid överträdelse av de redovisnings- och deklarationsskyldigheter som föreskrivs i 11 och 19 §§. Den som lämnar en oriktig uppgift till tillsynsmyndigheten kan dömas till straff enligt vad som anges i 27 § första stycket 2.

Enligt *första stycket* ska sanktionsavgift tas ut av den som inte fullgör sin skyldighet att lämna underrättelse, uppgift, redovisning eller deklaration enligt vad som anges i de angivna paragraferna. Det är således den uppgiftsskyldige som riskerar att påföras en sanktionsavgift om skyldigheten inte fullgörs. I praktiken handlar det oftast om ett företag som har eller som ansöker om ett tillstånd enligt lagen. Vid vilken närmare tidpunkt som underrättelse, uppgift, redovisning och deklaration ska lämnas och vad dessa ska innehålla framgår av kompletterande föreskrifter.

Sanktionsavgiften ska tas ut oberoende av om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, dvs. det gäller ett strikt ansvar. Av 32 § framgår att den avgiftsskyldige i vissa fall kan befrias helt eller delvis från sanktionsavgift.

Enligt *andra stycket* ska avgiften tillfalla staten.

32 § *Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas*

- 1. om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka,*
- 2. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, eller*
- 3. om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.*

I paragrafen, som är ny, framgår i vilka fall den avgiftsskyldige kan befrias från sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift får beslutas, om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Både objektiva och subjektiva omständigheter ska beaktas vid denna prövning. Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska vissa omständigheter särskilt beaktas. En sådan omständighet är om överträdelsen har berott på omständigheter som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte hade kunnat påverka. Det handlar således om omständigheter utanför den avgiftsskyldiges kontroll som varit svåra att förutse. För små företag kan sjukdomsfall vara en omständighet som föranleder befrielse från avgift. De flesta företag som är verksamma på krigsmaterielområdet får emellertid förutsättas ha sådana rutiner och övriga förutsättningar att ett sjukdomsfall normalt inte gör det oskäligt att ta ut full sanktionsavgift. Vidare ska det särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen. Grund för befrielse kan föreligga, om den avgiftsskyldige har ansträngt sig för att fullgöra sin skyldighet men överträdelsen ändå inträffat på grund av ett ursäktligt misstag, t.ex. att handlingen skickats till fel adressat. Ett näraliggande fall, där det också kan bli aktuellt med befrielse från avgiften, är om den avgiftsskyldige själv har anmält sin överträdelse till kontrollmyndigheten. Slutligen ska det särskilt beaktas om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Om den avgift som annars skulle utgå i det enskilda fallet

framstår som oproportionerlig i förhållande till överträdelsen, är det således grund för hel eller delvis befrielse.

Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör normalt inte föranleda befrielse från avgift.

33 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 31 §.

Av föreskrifterna ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor.

I paragrafen, som är ny, bemyndigas regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 31 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

34 § Inspektionen för strategiska produkter beslutar om sanktionsavgift enligt denna lag.

Innan myndigheten beslutar om en avgift ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

I paragrafen, som är ny, anges vilken myndighet som ska besluta om sanktionsavgift och det föreskrivs en rätt för den som avgiften gäller att yttra sig innan beslut fattas. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

I *första stycket* anges att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ska besluta om sanktionsavgift.

Av *andra stycket* framgår att den som anspråket riktar sig mot före beslutet ska ges tillfälle att yttra sig över ISP:s iakttagelser. Bestämmelsen tillämpas i stället för 17 § förvaltningslagen (1986:223). Den som riskerar att påföras sanktionsavgift ska ges möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet och omständigheter som kan utgöra grund för befrielse från avgift. Om rättelse vidtas i detta skede, innebär det inte att möjligheten att påföra avgiften faller bort. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift tas ut även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas.

I övrigt tillämpas allmänna bestämmelser i förvaltningslagen, t.ex. i fråga om underrättelse om beslut.

35 § En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 31 § att besluta om avgift har inträffat.

Paragrafen, som är ny, innebär att möjligheten att ta ut sanktionsavgift faller bort, om den som avgiften gäller inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har inträffat. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

36 § Om sanktionsavgift inte betalas när beslutet om avgift fått laga kraft, ska Inspektionen för strategiska produkter lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Prop. 2017/18:23

I paragrafen, som är ny, stadgas att om sanktionsavgift inte betalas när beslutet om avgift fått laga kraft, ska Inspektionen för strategiska produkter lämna den obetalda avgiften för indrivning. När det gäller indrivning hänvisas till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Det anges vidare att vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken. Genom hänvisningen till lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. klargörs att ett beslut om sanktionsavgift handläggs som ett allmänt mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken (se 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken). Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

37 § En sanktionsavgift faller bort i den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

Paragrafen, som är ny, reglerar preskription av sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Bestämmelsen innebär att betalning av en beslutad avgift inte kan krävas efter det att fem år gått sedan beslutet fått laga kraft. Preskriptionen är absolut. Det betyder att fullgörande inte kan krävas efter utgången av preskriptionstiden, även om verkställighet har skett under femårsperioden avseende en del av sanktionsavgiften. Det som preskriberas är den del av avgiften som ännu inte drivits in.

Överklagande

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

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 10 a §,
2. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 16 §,
3. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 16 §,
4. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 16 a §,

5. bestämma en avgift enligt 22 §, och

6. ta ut en sanktionsavgift enligt 31 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra förvaltningsbeslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen, vars hittillsvarande beteckning är 23 a §, reglerar vilka beslut av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Ändringen i första stycket innebär att beslut om att ta ut en sanktionsavgift enligt 31 § läggs till i den förteckning över beslut av ISP som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övrig ändring är redaktionell.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 15 april 2018.
2. För den som före ikraftträdandet har beviljats tillstånd enligt 3 § gäller 4 § i den äldre lydelsen t.o.m. den 14 april 2021.
3. Äldre föreskrifter gäller i fråga om överträdelser av 12, 15 a, 17, 20 b och 20 c §§ som har skett före ikraftträdandet.

Lagen träder enligt *punkten 1* i kraft den 15 april 2018.

Enligt *punkten 2* gäller 4 § i den äldre lydelsen t.o.m. den 14 april 2021 i förhållande till den som före ikraftträdandet har beviljats tillstånd enligt 3 §. Övergångsbestämmelsen får betydelse för aktörer som har ett tillverkningsstillstånd enligt 3 § och som även vill bedriva verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 4 § första eller andra stycket (tillhandahållande av krigsmateriel m.m.). Enligt hittillsvarande 4 § fjärde stycket behöver en innehavare av ett tillverkningsstillstånd under vissa förutsättningar inte tillstånd enligt paragrafens första eller andra stycke. Dessa undantag ska under övergångsperioden gälla i förhållande till den som har ett gällande tillverkningsstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

I *punkten 3* anges att äldre föreskrifter gäller i fråga om överträdelser av 12, 15 a, 17, 20 b och 20 c §§ som har skett före ikraftträdandet. En överträdelse som var straffbelagd enligt de tidigare bestämmelserna och som i stället föranleder sanktionsavgift, kan således medföra straff sedan de nya bestämmelserna trätt i kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

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

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om exporttillstånd i artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 och i *del 2.3 första stycket i bilaga IIa, del 3.3 andra stycket i bilaga IIb, del 3.4 andra stycket i bilaga IIc, del 3.5 andra stycket i bilaga IId, del 3.3 andra stycket i bilaga IIe och del 3.3 andra stycket i bilaga II*f till samma förordning.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om nationella exporttillstånd och rapporteringskrav avseende unionens generella exporttillstånd i EU:s PDA-förordning. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Paragrafen ändras till följd av att de EU-rättsliga bestämmelserna och rapporteringskrav och andra upplysningar gällande unionens generella exporttillstånd numera finns i andra bilagor till förordningen än tidigare. Hänvisningarna till EU:s PDA-förordning avser förordningen och bilagorna i deras vid varje tidpunkt gällande lydelse.

8 § Tillstånd som meddelas med stöd av artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 får i det enskilda fallet förenas med de krav eller villkor som behövs för exportkontrollen.

Paragrafen, som är ny, föreskriver en möjlighet att förena ett tillstånd som meddelats med stöd av artikel 9.2 i EU:s PDA-förordning med de krav eller villkor som behövs för exportkontrollen. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Bestämmelsen innebär att det ska vara möjligt att förena de s.k. nationella exporttillstånden med villkor i syfte att kunna upprätthålla en adekvat exportkontroll. Det kan t.ex. bli fråga om att förena ett nationellt exporttillstånd med krav på att komma in med en årlig rapportering av genomförda export, att rapportera när en produkt nått en viss slutanvändare eller att exportören ska ha ett program för egenkontroll. Det kan också handla om villkor om att exportören ska ha en adekvat organisation och dokumenterade rutiner eller att exportören ska utföra slutanvändarkontroll innan export sker. Tillståndsmyndigheten bestämmer i det enskilda fallet vilka krav eller villkor som bör anges. Det ingår i myndighetens uppgift att beakta att villkoren inte blir onödigt betungande och att de är förenliga med vad som föreskrivs i EU:s PDA-förordning. Hänvisningarna till PDA-förordningen avser förordningens vid varje tidpunkt gällande lydelse.

22 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller denna lag eller i en deklaration som avses i 12 eller 13 §,

2. åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i samma förordning eller denna lag,

3. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 4.4 i samma förordning,

4. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 5.1 i samma förordning,

5. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 a § andra stycket,

6. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 c § andra stycket,

7. åsidosätter sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i samma förordning, eller

8. bryter mot artikel 20.3 eller 22.8 i samma förordning eller mot 17 §.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 10.1 och 10.4.

I första stycket punkten 2 utgår den hittillsvarande straffsanktionen för den som bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Sådana överträdelser straffbeläggs i stället genom den nya 22 a §. Ett åsidosättande av villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i EU:s PDA-förordning eller med stöd av PDA-lagen är straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader enligt förevarande paragraf. Exempel på sådana överträdelser är åsidosättande

Prop. 2017/18:23 av krav på slutanvändarintyg med stöd av artikel 9.2 eller åsidosättande av ett villkor i ett tillstånd som meddelats med stöd av nya 8 §.

22 a § *Till böter döms den som, i annat fall än som avses i 24 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som har meddelats med stöd av denna lag.*

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen, som är ny, innehåller en särskild straffbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Enligt hittillsvarande 22 § första stycket 2 föreskrivs straff i form av böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar. Bestämmelserna flyttas till förevarande paragraf (se även kommentaren till 22 §). Fängelse utgår ur straffskalan, vilket innebär att påföljden är böter. Vidare undantas från det straffbelagda området gärningar som kan föranleda vite enligt 24 §. Den som bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som gäller den skyldighet att lämna deklaration som anges i 24 § kan således inte dömas till straff enligt denna paragraf. Exempel på föreskrifter som avses i paragrafen är myndighetsföreskrifter om hur en anmälan vid export eller utförsel av produkter med dubbla användningsområden ska ske.

För ansvar är det tillräckligt att gärningsmannen har haft uppsåt till de förhållanden som motsvarar rekvisiten i de normer till vilka det hänvisas. Det krävs inte uppsåt till själva normöverträdelsen.

24 a § *Försummar den uppgiftsskyldige att i rätt tid lämna sådan underrättelse om sitt första användande av ett generellt tillstånd som föreskrivs i bilagorna IIa–II f till rådets förordning (EG) nr 428/2009, får den myndighet som ska ta emot underrättelsen vid vite förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.*

I paragrafen ges tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga den som är skyldig att lämna underrättelse om sitt första användande av ett generellt tillstånd enligt PDA-förordningen att fullgöra sin skyldighet vid äventyr av vite. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Hänvisningen ändras till att gälla nu gällande generella tillstånd som finns bilagda till förordningen. Hänvisningarna till PDA-förordningen avser förordningen och bilagorna i deras vid varje tidpunkt gällande lydelse.

Sammanfattning av delbetänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83)

Prop. 2017/18:23
Bilaga 1

Kommitténs uppdrag

Kommittén har som övergripande uppdrag att göra en översyn av exportkontrollen av krigsmateriel och att lämna förslag till hur kontrollsystemet bör utformas i framtiden. Utredningsuppdraget består av två huvudsakliga delar: dels frågan om en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater, dels frågan om införandet av sanktionsavgift i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen). Kommittén har valt att redovisa den sistnämnda frågan i detta delbetänkande. Den första frågan – om en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater – kommer att redovisas i kommitténs slutbetänkande.

Kommittén har tagit ett bredare grepp om sanktionsfrågan än att enbart pröva lämpligheten av att i krigsmateriellagen och i PDA-lagen ersätta straffrättsliga sanktioner med sanktionsavgift. Prövningen har även inkluderat huruvida straffrättsliga sanktioner bör bibehållas, men att överträdelser mot de straffsanktionerade beteendena i ökad utsträckning beivras med administrativa sanktioner – andra än sanktionsavgift. Kommittén har använt begreppet sanktionsväxling för att beskriva den växling från straffsanktion till administrativ sanktion (sanktionsavgift eller andra repressiva sanktioner) som kommittén föreslår.

Vid bedömningen av om ett system med sanktionsavgift bör införas i krigsmateriellagen respektive i PDA-lagen har kommittén särskilt beaktat de riktlinjer och synpunkter för när sanktionsavgift kan användas och som redovisats i proposition 1981/82:142. Kommittén har vidare beaktat vad Straffrättsanvändningsutredningen (SOU 2013:38) anført i frågan.

Inledning

Exportkontroll av strategiska produkter, dvs. krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden samt tekniskt bistånd rörande sådana kontrollerade produkter, syftar ytterst till att dessa produkter inte hamnar hos fel slutanvändare. Ett viktigt instrument för att exportkontrollreglverket ska följas av berörda fysiska och juridiska personer är att det finns effektiva och avskräckande sanktioner. Fungerande sanktioner bidrar således till en ökad regelefterlevnaden. Fungerande sanktioner är även en förutsättning för att Sverige ska anses fullgöra sina internationella förpliktelser och åtaganden inom området. Ytterligare en aspekt på exportkontrollen är att en fungerande sådan kan vara en förutsättning för att svenska företag ska kunna importera kontrollerade produkter från andra stater.

Gällande sanktionssystem

Sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen är i huvudsak straffrättsligt. Sanktionssystemet riktar sig således i första hand mot fysiska personer. Krigsmateriellagen och PDA-lagen innehåller därutöver vissa möjligheter att utfärda administrativa sanktioner, vilka även kan riktas mot juridiska personer. Bl.a. återkallelse av beviljat tillstånd eller utfärdandet av ett förbud att utnyttja ett beviljat generellt tillstånd. Det finns, med stöd av brottsbalken, även en möjlighet att ”bestrafva” en näringsidkare med företagsbot för brott som begåtts i utövningen av näringsverksamheten. En sådan fråga prövas av allmän domstol på talan av åklagare.

Föreligger brister?

Kommittén kan konstatera att det föreligger begränsade möjligheter att beivra de överträdelser mot krigsmateriellagen eller PDA-lagen som upptäcks. Sanktionssystemet i sin nuvarande utformning är nämligen inte tillämplbart mot dessa överträdelser. En omständighet som i sig medför en uppenbar risk för att tilltron till och efterlevnaden av regelverket urholkas.

I syfte att få kunskap om de eventuella brister som finns med gällande sanktionssystem har kommittén inhämtat information och statistikuppgifter från tillsynsmyndigheterna – Inspektionen för strategiska produkter (ISP) respektive från Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) – samt från övriga berörda myndigheter. Av myndigheternas redogörelser framgår att det sedan 1990-talet förekommit, i vart fall, ett par hundra misstänka överträdelser mot krigsmateriellagen respektive PDA-lagen. Endast ett fåtal av dessa har föranlett åtal och än färre har medfört lagföring. Ett skäl till detta är att flertalet av de misstänkta överträdelserna varit av mindre allvarlig karaktär och att de har bedömts som ringa av de rättsvårdande myndigheterna. Ringa brott är enligt regelverket fria från ansvar. Ett annat skäl är att det varit svårt för polis och åklagare att påvisa att någon varit oaktsam eller uppsåtligt brutit mot regelverket i det enskilda fallet.

Av myndigheternas redogörelse framgår vidare bl.a. att det inte finns någon enhetlighet avseende hantering och utredning av överträdelser mot krigsmateriellagen och mot PDA-lagen. Vilket bl.a. beror på att flera rättsvårdande myndigheter är behöriga att genomföra polisiära utredningar samt att dessa ärenden kan hanteras av såväl allmänna åklagare som av specialiståklagare. Av tillsynsmyndigheternas redogörelse framgår vidare att dessa endast i undantagsfall sanktionerat en överträdelse med förfintliga administrativa sanktioner.

Kommitténs slutsats

Kommittén har funnit att nuvarande sanktionssystemet i krigsmateriellagen och i PDA-lagen inte är ändamålsenligt för att beivra de överträdelser som förekommer. Sanktionssystemet behöver därför förändras så att detta blir mer tillämplbart, särskilt mot mindre allvarliga överträdelser.

Kommittén föreslår att det i krigsmateriellagen och i PDA-lagen genomförs en sanktionsväxling. Sanktionsväxlingen består i att straffrättsliga sanktioner ersätts eller kompletteras med administrativa sanktioner. Enligt kommitténs bedömning kommer den föreslagna förändringen leda till att tilltron till och efterlevnaden av exportkontrollagstiftningen kommer att förbättras.

Vid en första anblick kan den föreslagna förändringen uppfattas medföra att exportkontrollregelverkets sanktionssystem blir mindre ingripande. I praktiken medför sanktionsväxlingen emellertid att överträdelser som är av mindre allvarlig karaktär, och vilka i dag inte kan beivras p.g.a. att de bedöms som ringa, kommer att kunna beivras i större utsträckning framgent. Sanktionsväxlingens faktiska utfall blir således att sanktionssystemet skärps. Detta beror bl.a. på att administrativa sanktioner kan utfärdas även för ringa överträdelser. Ytterligare en fördel med administrativa sanktionerna är att de kan riktas mot juridiska personer, vilka därmed får ett ökat incitament att förbättra och lägga tillräckliga resurser på sin exportkontroll. En åtgärd som i sig kommer att begränsa antalet överträdelser. Sanktionsväxlingen medför således en de facto skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Utgångspunkter för sanktionsväxling

En utgångspunkt för kommitténs överväganden är att de förändringar i sanktionssystemet som föreslås ska bidra till både en bättre efterlevnad hos berörda aktörer av exportkontrollagstiftningen och till att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser och åtaganden på området. För att uppnå detta är det nödvändigt att de föreslagna sanktionerna kan användas när överträdelser sker, även när det är fråga om mindre allvarliga förseelser. Det är eftersträvaransvärt att sanktionssystemet utformas på ett sådant sätt att det är effektivt samt avskräcker från regelöverträdelser. Många av de överträdelser som är mindre allvarliga och som bedöms som ringa beror inte sällan på t.ex. slarv, förbiseende etc. hos aktörerna. Det kan antas att dessa överträdelser i inte obetydlig utsträckning är ett resultat av att aktörerna i fråga inte avsatt tillräckliga resurser för sin exportkontroll. En fungerande exportkontroll av kontrollerade produkter förutsätter att företag har god kunskap om exportkontrollregelverket. En risk i sammanhanget är att slarv etc. som bedöms vara ringa kan få allvarliga följder och att kontrollerade produkter hamnar fel. Även ringa förseelser kan därmed medföra att målet med exportkontrollen inte uppfylls.

En annan utgångspunkt för kommitténs förslag till sanktionsväxling är den av lagstiftaren uttalade målsättningen att eftersträva en mer återhållsam användning av straffrätt, bl.a. inom specialstraffrätten. Bedömningen av huruvida en sanktionsväxling bör ske eller inte innefattar därför även en prövning av om straffsanktionen för ett visst beteende bör utgå eller inte. Vid prövningen av om ett visst beteende ska vara kriminaliserat eller inte har kommittén beaktat de kriterier som Straffrättsanvändningsutredningen tagit fram. Kriterier utgör inte några absoluta regler, utan har

utgjort ett stöd för den argumentation som kommittén fört vid prövningen av sanktionsväxlingsfrågan. Kriterierna är följande:

- Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
- Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
- Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
- Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
- Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
 - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv (t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd)?
 - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Sanktionsväxlingens genomförande

Kommittén föreslår att sanktionsväxlingen genomförs på två sätt. Dels att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift, dels att ytterligare administrativa sanktioner införs i krigsmateriellagen och i PDA-lagen – vite och varning – samt att dessa föreslagna ytterligare administrativa sanktioner jämte de förefintliga sådana – återkallande av tillstånd och förbud – används i större utsträckning än i dag.

Skäl för förslaget

Flertalet av de överträdelser som förekommer bedöms som ringa och de är i den egenskapen fria från straffrättsligt ansvar. Genom att ersätta den straffrättsliga sanktionen med sanktionsavgift eller komplementera de straffrättsliga sanktionerna med annan administrativ sanktion finns det förbättrad möjlighet att beivra denna typ av överträdelser. En annan effekt av en ökad användning av administrativa sanktioner är att dessa kan åläggas juridiska personer. En utökad ”verktygslåda” av administrativa sanktioner för tillsynsmyndigheterna ökar möjligheten för dessa att beivra överträdelser begångna inom ramen för en juridisk persons verksamhet samt göra det i direkt anslutning till att överträdelsen upptäcks. Enligt kommitténs bedömning kan detta bidra till att de juridiska personerna i större utsträckning, jämfört med i dag, avsätter tillräckliga resurser för sin exportkontrollverksamhet.

Den straffrättsliga sanktionen har ett högt signalvärde och sanktionen som sådan signalerar att samhället ser allvarligt på det sanktionerade beteendet. Enligt kommittén medför detta att det inte är aktuellt att utmönstra straffrättsliga sanktioner för de beteenden som medför eller kan medföra skada på något som bedöms ha ett högt skyddsintresse. Detta innebär att beteenden som leder till att kontrollerade produkter och tekniskt bistånd avseende sådana produkter hamnar hos för Sverige oacceptabla slutanvändare även fortsättningsvis bör sanktioneras straffrättsligt. De beteenden som medför eller kan medföra skada på ett skyddsintresse som värnas relativt sätt lägre kan däremot vara föremål för en sanktionsväxling, innebärande att den straffrättsliga sanktionen ersätts av sanktionsavgift. Bl.a. beteenden bestående i att underlåta att inom föreskriven tid lämna efterfrågad information till ISP respektive till SSM. Underlåtenheten i detta avseende har i huvudsak ingen direkt inverkan på tillståndsprövningen som sådan.

Kommittén föreslår att den straffrättsliga sanktionen utgår från 27 § första stycket 1, 4 och 6 i krigsmateriellagen och från 22 § första stycket 2–7 i PDA-lagen.

Ytterligare administrativa sanktioner införs

Parallellt med den ovan föreslagna förändring föreslår kommittén att det även sker en ökad användning av andra administrativa sanktioner än sanktionsavgift. Dessa administrativa sanktioner kan användas såväl mot beteenden som sanktioneras straffrättsligt som mot beteenden som sanktioneras genom sanktionsavgift.

I syfte att skapa ytterligare förutsättningar för ISP och SSM att beivra överträdelse genom administrativa sanktioner bör två nya sådana införas i krigsmateriellagen och i PDA-lagen, nämligen generell möjlighet att använda vitesföreläggande samt varning. Tillsynsmyndigheterna bör även, inom ramen för sin tillsyn enligt PDA-lagen, ges föreskrivningsrätt på samma sätt som i dag följer av krigsmateriellagen. De nu angivna administrativa sanktioner ska, jämte förefintliga sådana – återkallelse och förbud – vara tillämplbara vid sidan av straffsanktionen respektive vid sidan av sanktionsavgift. ISP respektive SSM kommer således att kunna välja mellan att t.ex. genomdriva en åtgärd med vite eller att i efterhand påföra sanktionsavgift (då det rör sig om ett beteende som föreskriver en sådan sanktion) eller att göra en åtalsanmälan som kan resultera i straff (då det rör sig om ett beteende som föreskriver en sådan sanktion).

För samma gärning är det inte möjligt att utfärda flera olika sanktioner (förbud mot dubbelbestraffning).

Närmare om sanktionsavgift

Kommittén föreslår att sanktionsavgift ska uppgå till minst 10 000 kr och högst 200 000 kr. Avgiftsspannet har valts med beaktande av dels de sanktionsavgifter som förekommer inom andra tillsynsområden där tillsynsmyndigheten beslutar om att utta avgiften, dels med beaktande av vad det är för typ av beteenden som föreslås sanktioneras på detta sätt samt hur dessa beteenden bör värderas jämfört med övriga straffrättsligt sanktionerade beteenden i aktuella lagar. För att skapa tydlighet och

förutsägbarhet bör avgiften utgå med ett på förhand fastställt belopp. Det exakta beloppet för respektive beteende som sanktioneras genom avgiften ska fastställas av regeringen.

Beslutet att utta en sanktionsavgift ska fattas av respektive tillsynsmyndighet. Avgiftsskyldigheten bygger på principen om strikt ansvar. P.g.a. detta samt för att även kunna beakta särskilda omständigheter bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att jämka avgiften eller i vissa fall helt sätta ned denna. Före det att beslut om sanktionsavgift meddelas ska den som riskerar sanktionsavgift ges tillfälle att yttra sig. Ett beslut om sanktionsavgift kan överklagas till domstol.

Blankettstraffbud

Vid den genomgång av bestämmelserna i krigsmateriellagen och i PDA-lagen som kommittén gjort har uppmärksamats att det föreligger oklarheter rörande vissa blankettstraffbud, med fängelse i straffskalan, som fylls ut av föreskrifter meddelade av Tullverket, ISP respektive av SSM. Oklarheten består i att det inte kunnat fastställas i vad mån myndighetsföreskrifterna i fråga utgör en väsentlig del av straffbestämmelserna eller inte. Det kan därför inte uteslutas att aktuella blankettstraffbud är oförenliga med regeringsformens regler om normgivning. Med beaktande av detta föreslår kommittén att aktuella blankettstraffbud åtgärdas. Åtgärdandet föreslås ske dels genom att vissa straffbestämmelser ersatts av sanktionsavgift, dels genom att regeringen, i stället för förvaltningsmyndighet under regeringen, utfärdar föreskrifter i det fall någon sanktionsväxling inte sker.

Utökat tillståndskrav

Kommittén föreslår att det undantag från kravet på tillstånd för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel som gäller för svenska statliga myndigheter avskaffas. Kommittén föreslår vidare att det undantag från tillståndskravet för tillhandahållande av krigsmateriel som gäller för andra än statliga myndigheter också avskaffas.

Statliga myndigheter

Enligt gällande ordning omfattas inte vissa svenska myndigheter av ISP:s löpande tillsyn. Avsaknaden av den löpande tillsynen från ISP:s sida medför att det inte finns någon komplett bild av de objekt som hanterar krigsmateriel i Sverige och vad det är för materiel som hanteras. Undantaget från tillståndskravet för att tillverka krigsmateriel (3 § tredje stycket krigsmateriellagen) respektive tillhandahålla krigsmateriel (4 § tredje stycket krigsmateriellagen) medför också att myndigheterna i fråga, utan insyn från annan, kan tillverka krigsmateriel men också fritt sälja, låna ut, förmedla etc. krigsmateriel som befinner sig i Sverige till någon här i landet. Kommittén kan inte se något vägande skäl till att dessa undantag ska bestå. Enligt kommittén föreligger en risk för att det uppstår en diskrepans mellan den bedömning som ISP skulle ha gjort – om ISP

prövat frågan om tillverkning/tillhandahållande – och den bedömning som den aktuella myndigheten gör. Därutöver kan konstateras att de krav på egenfinansiering av verksamheten som över tiden i allt större utsträckning lagts på vissa försvarsmyndigheter medfört att dessa kommit att bedriva verksamhet som är att betrakta som kommersiell. En omständighet som i sig talar för att verksamheten bör vara tillståndspliktig. Vidare anser kommittén att de massmediala affärer som berört vissa försvarsmyndigheter under de senaste åren tydliggjort behovet av en kontinuerlig uppföljning av myndigheternas verksamhet inom berört område. Kommitténs sammantagna bedömning är att det saknas bärande skäl för att undanta statliga myndigheter från kravet på tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel.

Andra aktörer

Undantagen från tillståndskravet att tillhandahålla krigsmateriel (4 § fjärde stycket krigsmateriellagen) för vissa andra aktörer än statliga myndigheter är relativt omfattande. Bestämmelsen är dock delvis otydlig, inte minst beträffande dess faktiska omfång, vilket kan skapa osäkerhet hos berörda. Av bestämmelsen framgår t.ex. att ett företag som tillhandahåller krigsmateriel till en statlig myndighet eller till en aktör som har tillstånd att tillverka den materiel som tillhandahållandet avser är undantaget från tillståndskravet. Om företaget i fråga även tillhandahåller materielen till någon annan än nu angivna mottagare inom landet måste företaget dock ha tillstånd. Huruvida företaget behöver tillstånd eller inte blir således avhängigt av olika yttre faktorer, som inte direkt är kopplade till företaget i fråga. Den osäkerhet som detta skapar rimmar illa med Sveriges ambition att framstå som ett ledande land i arbetet med att kontrollera krigsmaterielområdet.

Kommitténs uppfattning är att ISP i egenskap av kontrollmyndighet på området bör ha god kännedom om de företag som bedriver verksamhet med krigsmateriel för att myndigheten ska kunna upprätthålla en god exportkontroll. Enligt kommitténs förmenande är det önskvärt att regelverket är enkelt och tydligt samt att kontrollen inom krigsmaterielområdet är så omfattande som möjligt. Med hänsyn härtill finner kommittén att även detta undantag bör avskaffas. En konsekvens av detta blir att det införs ett generellt krav på tillstånd för tillhandahållande av krigsmateriel inom riket.

Den föreslagna förändringen kommer att medföra en viss ökad administrativ börda för såväl ISP som berörda företag. Inte minst kommer arbetsbördan öka initialt p.g.a. att fler tillstånd behöver sökas och att ISP behöver bereda och pröva dessa. Kommitténs bedömning är dock att tillkommande administrativa bördan p.g.a. detta i flertalet fall bör vara begränsad. Exempelvis torde det vara möjligt att låta prövningen av tillverknings- och tillhandahållandetillstånden ske inom ramen för ett och samma ärende.

Ikraftträdande och konsekvenser

Kommittén föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015. Förändringarna medför inget behov av övergångsbestämmelser. Kommittén föreslår att regeringen utfärdar vissa föreskrifter, vilka bör träda i kraft per samma dag som lagändringarna.

Kommittén bedömer att förslaget kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för såväl ISP som SSM – dels i form av mer administration, dels i form av utökad tillsynsverksamhet – och att båda dessa myndigheter med anledning av detta behöver ökade resurser. I årsarbetskrafter mätt är kommitténs bedömning att ISP behöver två årsarbetskrafter och att SSM behöver en halv årsarbetskraft. Den föreslagna sanktionsväxlingen kommer inledningsvis också att innebära ett visst administrativt merarbete för myndigheterna. Detta merarbete bör över tiden minska i takt med att myndigheterna utvecklar sina rutiner. Myndigheternas kostnadsökning bör delas mellan de privata aktörerna och staten. Där staten har att bära den merkostnad som uppstår på grund av att statliga myndigheter föreslås omfattas av ISP:s tillstånds- och tillsynsverksamhet enligt krigsmateriellagen.

För rättsväsendets aktörer i stort torde förslaget om sanktionsväxling medföra ett merarbete. Kommittén bedömer att antalet överklagade sanktionsbeslut till förvaltningsdomstolarna kommer att vara fler än antalet anmälningar rörande dessa beteenden som i dag hanteras av polis/åklagare och de allmänna domstolarna. Hur pass omfattande tillskottet av ärenden blir för förvaltningsdomstolarna är avhängigt av flera faktorer. Bl.a. inverkar omfattningen av ISP:s och SSM:s tillsynsverksamhet. Ju mer omfattande tillsynsverksamheten är desto fler överträdelser kan nämligen förväntas bli upptäckta och administrativt sanktionerade, vilket i sin tur kan förväntas medföra ett ökat antal ärenden hos förvaltningsdomstolarna. Hur pass betungande den extra arbetsbördan blir för förvaltningsdomstolarna är också svår att förutse eftersom detta är beroende av flera olika parametrar. En sådan är huruvida klagande påkallar muntlig förhandling inför domstolen eller inte. Oaktat hur betungande den tillkommande arbetsbördan blir för förvaltningsdomstolarna torde den merkostnad denna medför vara större än den besparing som staten gör på att de aktuella överträdelserna inte längre hanteras av polis, åklagare och allmänna domstolar. En samlad bedömning är därför att förslaget, i vart fall på kort sikt, medför extra kostnader för rättsväsendet som sådant. Om utvecklingen inom detta tillsynsområde blir likvärdig med den utveckling som skett inom andra tillsynsområden där lagstiftaren infört sanktionsavgift, kan dock med tiden förväntas en förbättrad regelefterlevnad hos aktörerna. En sådan utveckling skulle på sikt minska den tillkommande arbetsbördan som nu beskrivits.

För företagen och andra aktörer på krigsmaterielområdet innebär förslaget med ett utökat tillståndskrav en viss ökad administrativ börda. Genom att utarbeta rutiner torde den tillkommande administrativa bördan dock kunna begränsas. För de aktörer som efterlever exportkontrollagstiftningen kommer förslaget om sanktionsväxling i övrigt inte att medföra några extra kostnader eller förändringar. Endast för de aktörer som begår överträdelser kommer förslaget att medföra ökade kostnader, vilket är ett av syftena med kommitténs förslag. För att förebygga dessa

kostnader kan förväntas att aktörerna kommer att behöva förbättra sin exportkontroll, vilket över tiden kommer att bidra till en bättre regel- efterlevnad. Sanktionsväxlingen blir på så sätt brottsförebyggande.

Prop. 2017/18:23

Bilaga 1

Lagförslag i delbetänkandet Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:84)

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1300) om krigsmateriel
dels att 3 §, 4 §, 11 §, 12 §, 15 a §, 16 §, 17 §, 20 b §, 20 c §, 23 a §, 27
§ och 28 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas elva nya paragrafer, 28 a §–28 k § samt
närmast före 28 a § respektive 28 k § införs nya rubriker av följande
lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillstånds-
krav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1
§ vapenlagen (1996:67),

2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverka-
rens eget bruk,

3. årlig tillverkning för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller
för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassi-
ficeras som krigsmateriel.

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

4 §

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar
rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel
samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till
någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

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

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

*Tillstånd enligt första eller
andra stycket behövs inte för verk-
samhet som avser tillhanda-
hållande av krigsmateriel till*

svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller. Inte heller behöver innehavare av tillverkningstillstånd ha tillstånd enligt första eller andra stycket, om verksamheten avser tillhandahållande av krigsmateriel som tillhör tillståndshavaren och som finns inom landet, eller tillhandahållande av uppfinning, metod för framställning av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet eller det tekniska biståndet gäller.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

11 §

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, i den ordning regeringen föreskriver, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

1. om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet,

2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 7 eller 8 §.

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

12 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § *liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet* ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

förekommer, innan avtal ingås om

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

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

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

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

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

15 a §

Den som har tillstånd enligt 6 § första stycket till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till en viss mottagare i ett annat land inom EES, ska lämna uppgift till den mottagaren om de villkor om slutanvändning, utförsel och lämnande utanför EES av krigsmaterielen eller det tekniska biståndet som gäller för tillståndet.

Sådan uppgift ska lämnas skriftligen till mottagaren före det att utförseln sker eller det tekniska biståndet lämnas.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

16 §

Tillstånd enligt någon av bestämmelserna i 3–6 och 7–10 §§ eller certifiering enligt 10 a § får återkallas slutligt eller för viss tid, om tillståndshavaren eller den certifierade har åsidosatt en föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Under samma förutsättningar får Inspektionen för strategiska produkter eller regeringen besluta att den som för ut krigsmateriel ur landet eller lämnar tekniskt bistånd utanför landet slutligt eller för viss tid inte får utnyttja ett generellt tillstånd.

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

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

Om åsidosättandet enligt första stycket är av mindre allvarlig art kan, istället för att tillståndet eller certifieringen återkallas eller förbud mot användande av generellt tillstånd utfärdas, en varning meddelas. Innan sådant beslut meddelas ska den som beslutet riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om ny mindre allvarlig över-

trädelse sker inom två år från det att varningen meddelades kan tillståndet eller certifieringen omedelbart återkallas eller förbud mot användande av generellt tillstånd omedelbart utfärdas.

Prop. 2017/18:23
Bilaga 2

17 §

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

20 b §

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

Den som för första gången avser att använda ett generellt tillstånd ska, *vid den tidpunkt som regeringen föreskriver*, underrätta Inspektionen för strategiska produkter om det.

20 c §

Den som ansöker om tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES enligt 6 § första stycket ska, när det gäller sådan materiel eller sådant bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, lämna uppgift till Inspektionen för strategiska produkter om att han eller hon har iakttagit de villkor i överföringstillståndet som innebär begränsningar när det gäller export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

Den som ansöker om tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES enligt 6 § första stycket ska, när det gäller sådan materiel eller sådant bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, *i samband med ansökan* lämna uppgift till Inspektionen för strategiska produkter om att han eller hon har iakttagit de villkor i överföringstillståndet som innebär begränsningar när det gäller export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

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

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 10 a §,
2. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 16 §,
3. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 16 §,
4. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 16 a §,
5. bestämma en avgift enligt 22 §.

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

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 10 a §,
2. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 16 §,
3. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 16 §,
4. *meddela varning enligt 16 §,*
5. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 16 a §,
6. bestämma en avgift enligt 22 §,
7. *meddela sanktionsavgift enligt 28 a §,*
8. *meddela vitesföreläggande enligt 28 k §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.
Andra förvaltningsbeslut enligt denna lag får inte överklagas.

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

1. *underlåter att lämna under rättelse enligt 12 eller 20 b § eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,*
2. underlåter att göra sådan anmälan som avses i 21 §,

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

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

1. underlåter att göra sådan anmälan som avses i 21 §,
 2. i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,
 3. bryter mot 20 a §,
- I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

Prop. 2017/18:23
Bilaga 2

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

5. bryter mot 20 a §,

6. bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

28 §

Till ansvar enligt denna lag skall inte dömas, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

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

Sanktionsavgift

28 a §

Sanktionsavgift ska tas ut för de överträdelser som anges i andra stycket denna paragraf med de belopp som regeringen fastställer i föreskrift. Avgiften ska vara lägst 10 000 och högst 200 000 kronor. När avgiften bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgift ska tas ut:

1. vid underlåtenhet att lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b § eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,

2. vid åsidosättande av villkor eller vid brott mot en kontroll eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag,

3. vid brott mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har

meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

28 b §

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

28 c §

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

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

28 d §

Inspektionen för strategiska produkter beslutar om sanktionsavgift.

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

28 e §

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

28 f §

En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

28 g §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det förutsättningarna enligt 28 a § att besluta om avgift har inträffat.

28 h §

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

28 i §

En sanktionsavgift ska återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgifter återbetalas.

28 j §

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgift ska betalas.

Vitesföreläggande

28 k §

Inspektionen för strategiska produkter får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Föreläggandet ska delges adressaten.

Ett sådant föreläggande ska även riktas mot staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

dels att 8 §, 11 §, 13 §, 22 § och 25 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas elva nya paragrafer, 22 a §–22 k § samt närmast före 22 b § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 24 § ska ha följande lydelse, att 24 a § ska utgå samt att det närmast före 24 § införs en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Tillstånd får förenas med villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

11 §

Tillstånd till export, förmedlingstjänster eller överföring enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 kan återkallas, om tillståndshavaren har åsidosatt en föreskrift i förordningen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av förordningen eller denna lag eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse.

En återkallelse gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

Tillstånd till export, förmedlingstjänster eller överföring enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 kan återkallas, om tillståndshavaren har åsidosatt en föreskrift i förordningen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av förordningen eller denna lag eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse.

En återkallelse gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

Om åsidosättandet enligt första stycket är av mindre allvarlig art kan, istället för att tillståndet återkallas, en varning meddelas. Innan sådant beslut meddelas ska den som beslutet riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om ny mindre allvarlig överträdelse sker inom två år från det att varningen meddelades kan tillståndet omedelbart återkallas.

13 §

Enligt de närmare föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

Enligt de närmare föreskrifter som regeringen bestämmer ska en deklaration varje år lämnas av den

meddelar skall en deklaration varje som
år lämnas av den som

Prop. 2017/18:23
Bilaga 2

1. producerar, bereder, förbrukar, för in eller för ut kemiska precursorer (utgångsämnen) som kan användas för tillverkning av kemiska stridsmedel,

2. under något av de tre senaste åren har producerat, berett, förbrukat, fört in eller fört ut sådana produkter, eller

3. producerar diskreta organiska kemikalier.

Deklarationen skall innehålla uppgifter om

1. verksamheten under det gångna kalenderåret,

2. den verksamhet som planeras för det kommande kalenderåret,

3. ändringar i verksamheten som planeras för det pågående kalenderåret.

Deklarationen skall ges in till den myndighet som regeringen bestämmer.

22 §

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

1. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller denna lag eller i en deklaration som avses i 12 eller 13 §,

2. åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i samma förordning eller bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,

3. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 4.4 i samma förordning,

4. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 5.1 i samma förordning,

5. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 a § andra stycket,

6. åsidosätter underrättelseskyl-
dighet som har föreskrivits med
stöd av 4 c § andra stycket,

7. åsidosätter sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i samma förordning, eller

8. bryter mot artikel 20.3 eller 22.8 i samma förordning eller mot

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

1. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller denna lag eller i en deklaration som avses i 12 eller 13 §, eller

2. bryter mot artikel 20.3 eller 22.8 i samma förordning eller mot 17 §.

Om gärningen är ringa, skall den inte medföra ansvar.

Om gärningen är ringa, skall den inte medföra ansvar.

22 a §

Till ansvar enligt denna lag ska inte dömas om gärningen föranleder att administrativ sanktion enligt denna lag riktas mot samma person.

Sanktionsavgift

22 b §

Sanktionsavgift ska tas ut för de överträdelser som anges i andra stycket denna paragraf med de belopp som regeringen fastställer i föreskrift. Avgiften ska vara lägst 10 000 och högst 200 000 kronor. När avgiften bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgift ska tas ut:

1. vid åsidosättande av krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,

2. vid åsidosättande av undermåttsskyldighet enligt artikel 4.4 i samma förordning,

3. vid åsidosättande av undermåttsskyldighet enligt artikel 5.1 i samma förordning,

4. vid åsidosättande av undermåttsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 a § andra stycket,

5. vid åsidosättande av undermåttsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 c § andra stycket denna lag, eller

6. vid åsidosättande av uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i samma förordning,

22 c §

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

22 d §

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

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

22 e §

Inspektionen för strategiska produkter beslutar om sanktionsavgift utom i sådana fall som avses i andra stycket.

Den myndighet som regeringen bestämmer är tillstånds och tillsynsmyndighet avseende kärnämnen, material m.m. enligt kategori 0 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 beslutar om sanktionsavgift inom detta område.

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

22 f §

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

22 g §

En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

22 h §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den anspråket riktas

*mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det förutsätt-
ningarna enligt 22 b § att besluta
om avgift har inträffat.*

22 i §

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

22 j §

*En sanktionsavgift ska åter-
betalas, om betalningsansvaret
har upphävts genom beslut som
vunnit laga kraft.*

*Ränta på sanktionsavgift som
återbetalas enligt första stycket
lämnas enligt 5 § räntelagen
(1975:635) för tiden från den dag
avgiften betalades till och med den
dag avgifter återbetalas.*

22 k §

*Regeringen får meddela när-
mare föreskrifter om den ordning i
vilken sanktionsavgift ska betalas.*

Vitesföreläggande

24 §

*Försummar den uppgiftsskyldige
att i rätt tid ge in en sådan dekla-
ration som avses i 12 eller 13 §,
får den myndighet som skall ta
emot deklarationen vid vite före-
lägga den uppgiftsskyldige att
fullgöra sin skyldighet.*

*Inspektionen för strategiska
produkter får, förutom i sådana
fall som avses i andra stycket,
utfärda de förelägganden som
behövs för att föreskrift i rådets
förordning (EG) 428/2009 eller
föreskrift i denna lag eller en före-
skrift, ett villkor eller en bestäm-
melse som har meddelats med stöd
av dessa författningar ska följas.*

*Den myndighet som regeringen
bestämmer är tillstånds och till-
synsmyndighet avseende kärn-
ämnen, material m.m. enligt kate-
gori 0 i rådets förordning (EG) nr
428/2009 utfärdar inom detta
område förelägganden enligt
första stycket.*

Ett föreläggande enligt första

och andra stycket ska förenas med Prop. 2017/18:23
vite. Föreläggandet ska delges Bilaga 2
adressaten.

Ett sådant föreläggande ska
även riktas mot staten.

24 a §

*Försummar den uppgiftsskyldige
att i rätt tid lämna sådan under-
rättelse som avses i del 3.1 i
bilaga II till rådets förordning
(EG) nr 428/2009 får den myndig-
het som ska ta emot underrättelsen
vid vite förelägga den uppgifts-
skyldige att fullgöra sin skyldighet.*

25 §

Beslut av en annan myndighet
än regeringen att återkalla ett till-
stånd får överklagas hos allmän
förvaltningsdomstol. Detsamma
gäller en myndighets beslut enligt
12 § första stycket, 14, 16, 24 och
24 a §§.

Beslut av en annan myndighet
än regeringen att återkalla ett till-
stånd får överklagas hos allmän
förvaltningsdomstol. Detsamma
gäller en myndighets beslut enligt
11 § tredje stycket,

12 § första stycket, 14 §, 16 §,
22 b § och 24 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra förvaltningsbeslut enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009
eller enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Sammanfattning av betänkandet Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72)

Uppdraget

Riksdagen hemställde den 19 maj 2011 att regeringen skulle återkomma med förslag till ny krigsmateriellagstiftning, i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater.¹ Regeringen beslutade den 1 juni 2012 om utredningsdirektiv (direktiv 2012:50) samt att sammankalla en parlamentarisk kommitté bestående av representanter från samtliga riksdagspartier.

Kommitténs övergripande uppdrag är att göra en översyn av exportkontrollen av krigsmateriel och att lämna förslag på hur kontrollsystemet bör utformas i framtiden. I uppdraget ingår att:

- Utredda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.
- Föreslå de överväganden som bör göras för att fastställa om en stat är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprövning som görs när det gäller utförsel av krigsmateriel ur Sverige.
- Utredda på vilket sätt en skärpning av exportkontrollen ska göras gentemot icke-demokratier.
- Utredda konsekvenserna om exportkontrollen skärps gentemot icke-demokratiska stater, t.ex. förslagets påverkan på Sveriges bredare bilaterala relationer.
- Pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser.
- Undersöka och kartlägga andra samarbetsländers exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater.
- Utredda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen.
- Analysera och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte.
- Redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Härutöver har kommittén haft i uppdrag att utreda lämpligheten av att införa sanktionsavgifter i krigsmateriellagen och i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Kommittén redovisade detta uppdrag i delbetänkandet *Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet* (SOU 2014:83) som presenterades i december 2014.

Vad avser uppdraget att redovisa praxisutvecklingen m.m. har kommittén vänt sig till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och bett myndigheten redogöra för dessa förhållanden. Det saknas skäl för kommittén att vid sidan om den redovisning som ISP gjort göra en egen redovisning,

vilken i huvudsak skulle bygga på myndighetens redovisning. I denna del har kommittén därför valt att presentera ISP:s redovisning i sin helhet som en bilaga i betänkandet.

Prop. 2017/18:23
Bilaga 3

Bakgrund

Inledning

Sverige har av säkerhets- och försvarspolitiska skäl en inhemsk försvarsindustri. Industrin är beroende av den svenska statens tillåtelse för sin verksamhet eftersom det krävs tillstånd bl.a. för att tillverka, tillhandahålla och exportera krigsmateriel. En förutsättning för att sådant tillstånd ska lämnas är att den svenska staten har ett säkerhets- och/eller försvarspolitiskt behov av att tillstånd lämnas.

Sedan första världskriget har utförsel av krigsmateriel varit författningsreglerad i Sverige. Över tiden har den statliga kontrollen utvecklats, anpassats och skärpts. Skärpningarna har skett dels genom att antalet produkter som kontrollerats ökat, dels genom att det ställts högre och högre krav för att erhålla tillstånd. Avseende begreppet exportkontroll kan det konstateras att begreppet inbegriper mer än enbart övervakning och prövning av den faktiska utförseln, dvs. då produkter och kunskap förs ut ur riket. Exportkontroll inbegriper alla de prövningar och övervakningsåtgärder som vidtas under produkternas hela livscykel – från tillverkning, via gränspassage, till efterkontroll hos mottagaren – såväl inom riket som utanför dess gränser. Det yttersta syftet med exportkontrollen av krigsmateriel kan sägas vara den politiska strävan att säkerställa att den krigsmateriel som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer.

Av säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl har Sverige valt att i viss utsträckning tillåta export av krigsmateriel. Utvecklingen har i den svenska lagstiftningen avspeglats genom ett allt striktare regelverk. Exportkontrollen av krigsmateriel omfattar, utöver export av krigsmateriel, bl.a. tillverkning av krigsmateriel, tillhandahållande av krigsmateriel och vissa avtal om tillverkningsrätt m.m. av krigsmateriel. Kontrollen gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd.

Gällande exportkontrollregelverk avseende krigsmateriel

Tidigare var det regeringen som prövade alla tillståndsärenden. Sedan 1996 prövas nära på alla ärenden av förvaltningsmyndigheten ISP. ISP är en enrådsmyndighet, vilket innebär att det ytterst är generaldirektören som ansvarar för samtliga beslut som fattas av myndigheten. Regeringen har dock kvar att pröva prejudicerande ärenden och ärenden av särskild vikt för att därigenom kunna styra praxisutvecklingen samt att anpassa den till växande säkerhets-, försvar- och utrikespolitiska krav. I vissa ärenden inhämtar ISP Exportkontrollrådets (EKR) synpunkter. EKR är ett parlamentariskt rådgivande organ för exportkontrollfrågor. Rådet utses av regeringen och består av ledamöter som representerar samtliga

partier som finns representerade i riksdagen. De rekommendationer som EKR lämnar för hur ett visst ärende bör bedömas är inte bindande för ISP eller regeringen. Det är ISP:s generaldirektör som avgör vilka ärenden som ska överlämnas till regeringen för beslut samt i vilka ärenden som EKR ska rådfrågas. Regeringen kan besluta att vissa typer av ärenden alltid ska överlämnas till regeringen, t.ex. att ärenden rörande en viss angiven stat eller region alltid ska överlämnas.

Av krigsmateriellagen följer ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel samt för lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Av lagen följer också att sådan verksamhet får bedrivas om tillstånd därtill lämnas. Enligt krigsmateriellagen får tillstånd endast lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Bestämmelsen utgör den grundläggande förutsättningen för tillståndsprövningen och anger vilken inriktning prövningen ska ha. Bestämmelsen infördes i lagen i samband med att ISP inrättades år 1996.

Av den proposition som ledde fram till bildandet av ISP framgår att säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden ska fälla utslaget vid prövningen i ärendena och att detta säkerställs genom införandet av nämnda bestämmelse i lagen. Lagen innehåller, utöver denna övergripande bestämmelse, inte några ytterligare anvisningar om vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen. Vägledning för prövningen av om tillstånd ska medges för utförsel finns dock att hämta i de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan som återfinns i förarbetena till krigsmateriellagen.¹⁵ Dessa riktlinjer utgör de principer som regeringen lagt fast i praxis och som ska vara vägledande vid tillståndsprövningen. Vidare beaktas i tillståndsprövningen kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport och FN:s Vapenhandelsfördrag som Sverige förbundit sig att följa.

Riktlinjerna 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. Övriga utrikespolitiska hinder som följer av riktlinjerna består av de s.k. villkorliga hindren. Ett sådant hinder föreligger om det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i den mottagande staten, om staten har väpnade inre oroligheter eller befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller om det föreligger en sådan risk. När ett villkorligt hinder är för handen föreskriver riktlinjerna att tillstånd inte bör beviljas. I ärenden där det inte föreligger ovillkorliga hinder ska en totalbedömning göras där hänsyn tas till alla för ärendet betydelsefulla omständigheter. Riktlinjerna kan sägas

¹⁵ Prop. 1991/92:174 s. 41f. Riktlinjerna har godkänts av riksdagen. betänkande 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61.

vara ett balansinstrument där faktorer som talar för export ska vägas mot de faktorer som talar emot en sådan.¹⁶ Detta medför således att tillstånd kan beviljas i ett ärende även om villkorliga hinder är för handen.

Riktlinjerna gör en åtskillnad mellan de två krigsmaterielkategorierna; krigsmateriel för strid (KS) respektive övrig krigsmateriel (ÖK). I princip utgörs kategorin KS av produkter med förstörelsebringande verkan medan kategorin ÖK utgörs av icke-förstörelsebringande produkter. I tillståndsprövningen görs en åtskillnad mellan KS respektive ÖK där det uppställs högre krav för att bevilja utförsel av KS jämfört med att bevilja utförsel av ÖK.

Förvarsindustrin, dess marknad och krigsmaterielexport

Krigsmaterielmarknaden är som många andra produktmarknader global, men denna marknad styrs inte enbart av traditionella marknadsekonomiska och tekniska faktorer. Krigsmaterielmarknaden styrs i stället av andra parametrar och villkor än rent företagsekonomiska. Staters politiska inblandning medför att krigsmaterielmarknaden avsevärt skiljer sig från andra marknader. Inom krigsmaterielmarknaden utgörs de potentiella kunderna i huvudsak av stater och det är även stater som avgör vem som försvarsindustrin får exportera till.

Sedan nuvarande krigsmateriellag trädde i kraft den 1 januari 1993 har den svenska försvarsindustrin genomgått en dramatisk och omfattande strukturförändring. De minskande beställningarna från Försvarsmakten har inneburit att export blivit nödvändig och helt central för att den inhemska försvarsindustrin ska kunna bibehålla en teknisk kompetens och kapacitet. Merparten av det som försvarsindustrin i dag tillverkar exporteras till andra stater. De omfattande strukturförändringar som försvarsindustrin genomgått har medfört att industrin de senaste decennierna blivit internationaliserad. Stora delar av den svenska försvarsindustrin ägs i dag av utländska bolag eller av aktieägare på en internationell marknad. De företag där moderbolaget har svenskt säte har i sin tur dotterbolag i andra stater.

Den globala krigsmaterielexportmarknaden domineras i dag av sex stater (USA, Ryssland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Kina). Dessa stater står för ca 80 % av all krigsmaterielexport. Den svenska krigsmaterielexporten har sedan ett antal år legat runt 1 % av den totala svenska exporten. Den svenska exporten av krigsmateriel uppgick 2014 till 7,9 miljarder kronor. Detta var en minskning av exporten med ca 33 % jämfört med 2013 då exporten uppgick till 11,9 miljarder kronor. Att exporten fluktuerar över tid framgår av statistiken. För 2012 var exporten 9,7 miljarder kronor vilket var en minskning från 2011 då exporten var 13,9 miljarder kronor, vilket hittills är den högsta exporten någonsin. Av statistiken över krigsmaterielexporten framgår vidare att försäljning av större vapensystem får stor inverkan på exportstatistiken. De senaste åren har försäljningen av större vapensystem till andra stater än Sveriges trad-

¹⁶ Detta har uttalats av utrikesutskottet, se bl.a. betänkande 2003/04:UU3.

itionella samarbetsländer ökat, vilket medfört att en viss förskjutning skett av den svenska krigsmaterielexporten från stater i västvärlden till andra stater.

En politik i förändring – synen på försvarsindustrin och krigsmaterielexporten

De politikområdena som styr exportkontrollpolitiken utgörs av säkerhets-, försvars- och utrikespolitik. Dessa är inte statiska politikområden utan förändras över tiden. De traditionella elementen i utrikespolitiken som ligger bakom det principiella förbudet mot krigsmaterielexport – dvs. en önskan att stå utanför andra staters väpnade konflikter liksom arbetet med rustningskontroll – äger alltså giltighet. Härutöver har det övergripande utrikespolitiska målet att bidra till fred och säkerhet och främja mänskliga rättigheter haft stor inverkan på utformningen av exportkontrollregelverket. Av riktlinjerna följer att krigsmaterielexporten kan medföra att en mål- och intressekonflikt uppstår mellan utrikespolitiken å ena sidan och säkerhets- och försvarspolitiken å den andra.

Exportkontrollpolitiken påverkas också av de förändringar som sker inom säkerhets- och försvarspolitiken. De förändringar som skett inom dessa områden har påverkat synen på såväl den inhemska försvarsindustrin som krigsmaterielexporten. Inom försvarspolitiken är den förändrade materielförsörjningen kanske det som i dagsläget har haft största påverkan på den svenska försvarsindustrin. Både regeringen och riksdagen ser numera positivt på att försvarsindustrin utvecklar och producerar krigsmateriel som inte endast är avsedd för den svenska Försvarsmakten. Den säkerhetspolitiska utvecklingen har i sig också medfört ökade skäl till att bevilja krigsmaterielexport. Inte minst som en följd av globaliseringen och det vidgade säkerhetsbegreppet. Detta omfattar inte endast det egna fysiska territoriet utan flödssäkerhet har kommit att bli centralt i det utvidgade säkerhetsbegreppet.

Kommitténs förslag till utformning av den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel

Inledning

Kommittén föreslår ett flertal olika åtgärder som var och en skärper exportkontrollen av krigsmateriel. Merparten av de förslag som kommittén lägger har inte enbart bäring på tillståndsprövningen gentemot stater som är icke-demokratiska. Det förslag som har särskild bäring på icke-demokratiska stater är kommitténs förslag att i riktlinjerna föra in ett särskilt demokratikriterium.

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. Av krigsmateriellagen bör även fortsättningsvis följa ett generellt förbud mot tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel samt för lämnande av tekniskt bistånd till någon utanför landet. Under vissa förutsättningar ska tillstånd kunna lämnas. Säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden bör även fortsättningsvis ligga till grund för prövning av tillstånd enligt krigsmateriellagen. EKR:s roll som rådgivande organ bör bestå då detta skapar förutsättningar för att erhålla en bred parlamentarisk bas kring exportkontrollen av krigsmateriel. Det politiska ansvaret för de beslut som fattas i enlighet med krigsmateriellagstiftningen vilar ytterst på regeringen. Detta gäller särskilt ärenden som berör vitala nationella säkerhetsintressen. Exportkontrollregelverket måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.

Förslag till ny krigsmateriellag

Kommittén föreslår att det antas en ny lag om krigsmateriel. 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. Bland annat genom att ange att tillståndsprövningen utgår från en helhetsbedömning, om inte någon internationell förpliktelse medför att tillstånd inte får lämnas.

En omständighet som inverkar på tillståndsprövningen är de internationella förpliktelser som Sverige iklätt sig. I vissa fall föreligger en folkrättslig skyldighet för Sverige att följa internationella beslut. Detta framgår inte av krigsmateriellagen, vilket kommittén anser vara en brist. I klarläggande och informativt syfte bör vissa av de förändringar som kommittén föreslår i sak beträffande skärpningar av exportkontrollregelverket också framgå av lagtexten. Bland annat att regeringens politiska ansvar tydliggörs, att kretsen av tillståndspliktiga aktörer utökas till att även omfatta svenska medborgare utomlands samt att svenska myndigheter behöver tillstånd för att tillverka respektive tillhandahålla krigsmateriel. 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 utförsel 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.

Härutöver bör i klarläggande syfte lagens namn ändras till lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

Förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer

Gällande skrivna riktlinjer återspeglar inte fullt ut de principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen avseende utförsel av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet eller för annan utlandssamverkan. De förändringar som skett inom säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken sedan riktlinjerna formulerades måste komma till uttryck i dessa. De förslag till skärpningar av exportkontrollen av krigsmateriel som kommittén föreslår bör också komma till uttryck i riktlinjerna.

Sedan riktlinjerna formulerades har de säkerhets-, försvars och utrikespolitiska förutsättningarna för Sverige förändrats. Bl.a. har behovet av internationellt samarbete och samverkan inom detta område ökat. Vidare har Sverige biträtt ett antal internationella förpliktelser och åtaganden inom exportkontrollområdet av krigsmateriel, bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport och FN:s vapenhandelsfördrag (ATT). Även om ISP i dag i sin tillståndsprövning beaktar de kriterier som följer av dessa internationella överenskommelser så har kriterierna inte införlivats i de svenska riktlinjerna. Detta medför en risk för otydlighet då det föreligger skillnader mellan de svenska riktlinjerna å ena sidan och EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport samt FN:s Vapenhandelsfördrag å den andra. De gällande skrivna svenska riktlinjerna är inte alltid mer restriktiva än de kriterier som följer av de internationella förpliktelserna. Den gemensamma ståndpunkten är t.ex. mer restriktiv då den har kriterier som fastslår att tillstånd till export inte får beviljas om vissa i ståndpunkten angivna situationer är för handen, bl.a. om det föreligger en risk att den aktuella krigsmaterielen kan komma att användas för internt förtryck. Detta åskådliggör även den främsta skillnaden mellan de internationella förpliktelserna och åtagandena å den ena sidan och de svenska riktlinjerna å den andra. I de svenska riktlinjerna, såsom de kommer till uttryck i de villkorliga hindren, ska en bedömning av den potentiella mottagande statens situation som sådan göras, främst vad gäller förekomsten av, eller risken för, väpnad konflikt samt situationen för de mänskliga rättigheterna. Till skillnad från de svenska riktlinjerna – som bedömer den mottagande staten som sådan – utgår de kriterier som följer av de internationella förpliktelserna ifrån att ett materielspecifikt synsätt ska iaktas i tillståndsprövningen.

Det faktum att de principer och kriterier som ligger till grund för tillståndsprövning av utförseltillstånd m.m. återfinns i flera dokument skapar osäkerhet och otydlighet om exportkontrollpolitiken. Detta blir särskilt tydligt i de fall då det inte råder samstämmighet mellan de principer och kriterier som återfinns i dessa olika dokument. Enligt kommittén bör de principer och kriterier som ska beaktas vid tillståndsprövningen i stället samlas i ett dokument. Därigenom kan riktlinjerna sammanföra alla nationella och internationella principer och kriterier som bör ligga till grund för tillståndsprövningen.

I kommitténs uppdrag ingår inte att lägga fram nya riktlinjer. Däremot lämnar kommittén förslag på hur nya riktlinjer skulle kunna struktureras och utformas samt hur prövningen utifrån dessa bör ske. Kommitténs förslag är därvid att prövningen sker stegvis. Tillståndsprövningen bör ta sin utgångspunkt i huruvida ett tillstånd är förenligt med de inter-

nationella förpliktelser Sverige iklätt sig. I de fall ett tillstånd skulle stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser ska en ansökan om export avslås redan på den grunden. Om det inte föreligger internationella förpliktelser att avslå en ansökan om utförsel av krigsmateriel från Sverige ska en helhetsbedömning göras. Vid helhetsbedömningen beaktas såväl de internationella kriterierna som Sverige åtagit sig att beakta i tillståndsprövningen, som de nationella kriterierna som Sverige ensidigt valt att föra in i prövningen (de s.k. villkorliga hindren).

Grundläggande principer för tillståndsprövningen

Om det inte föreligger en internationell förpliktelse som innebär att tillstånd inte får meddelas ska en totalbedömning göras vid tillståndsprövningen. Totalbedömningen utgörs av en sammanvägning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive talar emot att tillstånd beviljas enligt krigsmateriellagen. Att så ska ske beror på att de berörda politikområdena väger olika tungt i olika situationer. Genom att en totalbedömning görs i tillståndsprövningen säkerställs att hänsyn kan tas till alla för ärendet relevanta omständigheter. I detta ligger att en stat kan komma ifråga som mottagare av viss krigsmateriel från Sverige, medan vissa krigsmaterielslag bör undantas. En mer restriktiv hållning ska intas avseende KS, dvs. sådan materiel som i dagligt tal utgörs av vapen, än för ÖK. I de fall ett ovillkorligt hinder är för handen (dvs. om Sverige utifrån en internationell förpliktelse har förbundit sig att inte bevilja tillstånd) ska prövningsprocessen avslutas utan beviljat tillstånd.

Internationella förpliktelser

I gällande svenska riktlinjer regleras Sveriges internationella förpliktelser avseende exportkontroll av krigsmateriel i de s.k. ovillkorliga hindren. De ovillkorliga hindren är för handen om en krigsmaterielexport skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. Genom EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport har Sverige åtagit sig att beakta vissa kriterier i sin tillståndsprövning avseende export av krigsmateriel. Härefter har även förpliktelserna som följer av FN:s vapenhandelsfördrag tillkommit.

Kommitténs uppfattning är att de internationella förpliktelserna, så långt som möjligt, bör återges ordagrant i riktlinjerna. Då de internationella överenskommelserna använder sig av olika begrepp måste det, vid utformningen av sådana riktlinjer, säkerställas att de begrepp som används i dessa är de som är mest restriktiva för att därigenom säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser.

Förslag till införandet av ett demokratikriterium

Kommittén föreslår att det införs ett demokratikriterium i riktlinjerna. Kriteriet medför att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Genom införandet av ett demokratikriterium lyfts en stats demokratiska status tydligare fram

som en viktig utrikespolitisk faktor i den totalbedömning som ska göras i varje enskilt ärende. Att bevilja krigsmaterielexport till en stat som har grava brister i sin demokratiska status kan ses som en legitimering av eller politiskt stöd till den sittande regimen. Detta kan i sin tur komma att motverka Sveriges övergripande utrikespolitiska mål att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Ett nationellt demokratikriterium som utgår från den mottagande staten som sådan utgör ett komplement till de nuvarande villkorliga hindren i gällande 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.

Kommitténs förslag till demokratikriterium utgår från att en bedömning av huruvida en stat kan betraktas som en demokrati eller inte måste beakta såväl förekomsten av demokratiska institutioner (formell demokrati), som hur väl dessa institutioner fungerar i praktiken (reell demokrati). För att en stat ska kunna betraktas som en demokrati krävs att den uppfyller vissa grundläggande krav samt att vissa demokratiska institutioner finns på plats. De demokratiska institutionerna sätter ramarna för bl.a. hur det folkliga deltagandet i val till landets politiska församlingar garanteras. Demokrati kräver att politiskt ansvar kan utkrävas av de folkvalda samt att det föreligger en maktfördelning mellan vissa av demokratins institutioner. Vidare förutsätts förekomsten av politiska partier, oberoende media och aktiva enskilda organisationer som får fritt. Härutöver krävs att alla medborgare har såväl kunskap om sina rättigheter som en möjlighet att utnyttja dem.

Det demokratiska underskottet i de stater som är att betrakta som icke-demokratiska kan skilja sig åt markant. Prövningen av en stats demokratiska status bör ske så att hänsyn kan tas till den spännvidd som kan föreligga mellan olika stater; alltifrån konsoliderade demokratier till stater med omfattande brister i sin demokratiska status. Någon i förväg fastslagen gräns mellan stater som ska betraktas som demokratier respektive icke-demokratier kan inte uppställas. Det går således inte att i förväg avgöra vilka stater som kan kategoriseras som det ena eller det andra. Bedömningen av en stats demokratiska status ska således göras från fall till fall. Kommittén föreslår att bedömningen av en stats demokratiska status lämpligen görs utifrån följande baskriterier (grundkriterier):

- Förekomsten av öppna rättvisa val med allmän och lika rösträtt.
- Att dessa val är "effektiva" i bemärkelsen att de avser statens ledande befattningar, och att dessa i sin tur har kontroll över landets territorium.
- Att ett antal politiska fri- och rättigheter upprätthålls även mellan valen, i synnerhet åsiktsfrihet (vilket inkluderar yttrande och pressfrihet), organisations- och mötesfrihet och en därmed sammanhängande frihet från förtryck och repression.

Ytterligare vägledning om hur en bedömning bör göras är att utgå från de element som bl.a. FN:s Generalförsamling fastslagit utgör väsentliga element i en demokrati. Dessa inkluderar:

- Respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, bland annat religions-, förenings-, mötes-, yttrande och åsiktsfrihet.
- Medborgarnas rätt att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud, samt rätten att bli vald vid periodiska fria och allmänna val.
- Förekomsten av allmän och lika rösträtt (röstningen bör vara hemlig för att garantera att folkets vilja fritt ska komma till uttryck).
- Att det politiska systemet är ett pluralistiskt system med politiska partier och organisationer.
- Respekt för rättsstatsprincipen, inkluderande maktfördelning mellan verkställande, dömande och lagstiftande institutioner, samt rättsväsendets oberoende.
- Att den offentliga förvaltningen är öppen samt att ansvarsskyldighet kan utkrävas.
- Förekomsten av fri, oberoende och pluralistisk media.

Förslag till förändring av det villkorliga hindret avseende mänskliga rättigheter

Det gällande villkorliga hindret avseende mänskliga rättigheter innebär att tillstånd inte bör beviljas till en stat där det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Begreppet grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter innebär således en "tröskel" för när detta villkorliga hinder ska anses vara för handen. Av den praxis som vuxit fram avseende tolkningen av grova och omfattande kränkningar följer att det främst har avsett kränkningar mot människors fysiska säkerhet. Tolkningen av vad som utgör grova kränkningar av mänskliga rättigheter innefattar folkmord, utomrättsliga och godtyckliga avrättningar, påtvingad försvinnanden, slaveri och slavhandel, utomrättsliga och godtyckliga tvångsförvaring under lång tid, tortyr, brott mot mänskligheten och apartheid. ISP framhåller i sin redovisning av praxisutvecklingen att denna uppräkningslista inte är uttömmande. Även andra kränkningar av mänskliga rättigheter kan således vara att betrakta som grova. Vidare anför myndigheten att tolkning av begreppet omfattande är att det bör vara fråga om systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter. Genom den praxisutveckling som skett har begreppet grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i första hand kommit att avse människors fysiska säkerhet. Kommittén anser att grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter kan ske mot alla mänskliga rättigheter, såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella. En enskild kränkning av de mänskliga rättigheterna är emellertid inte tillräcklig för att det nationella kriteriet ska anses vara för handen. Kränkningarna måste vara av en viss omfattning och/eller systematiska samt ske på statens uppdrag alternativt genom dess acceptans eller underlåtenhet att beivra brott för att hindret ska vara för handen.

Sammanfattningsvis är kommitténs uppfattning att det gällande villkorliga hindret rörande mänskliga rättigheter tolkats för snävt. Tröskeln för när det ska vara tillämpligt bör därför sänkas. Kommittén anser att

begreppet "allvarliga" bör användas i stället för "grova". Dels för att markera denna förändring, dels för att de internationella förpliktelserna som Sverige tillrätt på området använder begreppet "allvarliga".

Kommittén anser att regelverket även fortsättningsvis bör vidmakthålla principen att en presumtiv mottagande stats efterlevnad av mänskliga rättigheter i bred bemärkelse ska beaktas. Att inte enbart utgå från ett materielspecifikt synsätt vid prövningen av mänskliga rättigheter medför en avsevärd mer restriktiv hållning vid tillståndsprövningen än vad som följer av de internationella förpliktelserna. Det materielspecifika synsätt som återfinns i de internationella förpliktelserna och åtagandena bör därför även fortsättningsvis kompletteras i nya riktlinjer med ett nationellt hinder avseende situationen för de mänskliga rättigheterna i den mottagande staten. Av ett sådant ska följa att en stats respekt för mänskliga rättigheter ska utgöra ett centralt villkor i tillståndsprövningen och medför att en bedömning ska göras av den övergripande situationen för de mänskliga rättigheterna i en presumtiv mottagande stat. Tillstånd bör inte beviljas till en stat där det förekommer allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och som i någon mening är systematiska. Genom att tillståndsprövningen ska ske från fall till fall och utgå från en helhetsbedömning så möjliggörs att samtliga omständigheter i det enskilda ärendet beaktas vid bedömningen om det ska anses förekomma omfattande och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i en viss stat.

Förslag till utformning av hinder avseende mänskliga rättigheter och demokratisk status

Det starka samband som föreligger mellan en stats respekt för mänskliga rättigheter och dess demokratiska status medför att kommittén föreslår att dessa bör behandlas i ett sammanhang i riktlinjerna. Kommittén föreslår att följande skrivning införs i riktlinjerna:

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.

Förslag att bibehålla det villkorliga hindret avseende väpnade konflikter

Det utrikespolitiska hindret att export av krigsmateriel inte bör ske till en stat som befinner sig i en väpnad konflikt med en annan stat, till en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller till en stat som har inre väpnade oroligheter äger alltför tillämplighet. Detta villkorliga hinder har sin motsvarighet i såväl FN:s Vapenhandelsfördrag som EU:s gemensamma ståndpunkt avseende vapenexport. Att denna omständighet återfinns i såväl det

svenska regelverket som i det internationella medför att det finns en viss överlappning mellan riktlinjerna och de internationella förpliktelserna. Utgångspunkten för prövningen är emellertid olika mellan regelverken. Den nationella prövningen bedömer den mottagande staten som helhet, medan de internationella förpliktelserna utgår från vad det är för krigsmateriel som ska exporteras. Med hänsyn till detta kompletterar regelverken varandra. Kommittén anser därför att det villkorliga hindret avseende väpnade konflikter även fortsättningsvis bör återfinnas som ett nationellt hinder.

Förslag att politik för global utveckling ska beaktas vid tillståndsprövningen

Kommittén anser 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 politik för global utveckling (PGU). Detta bör enligt kommitténs uppfattning ske genom att det i riktlinjerna tydliggörs att PGU ska beaktas vid tillståndsprövningen. I beslutsunderlaget ska en bedömning göras där det framgår vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för PGU.

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 utlandsamverkan avseende krigsmateriel ska särskilt beaktas samstämmigheten med politik för global utveckling (PGU). I tillämpliga ärenden ska en analys göras av vilken framgår huruvida den tänka krigsmaterieexporten kan komma att motverka arbetet för att nå uppsatta mål inom PGU.

Förslag rörande följdleveranser

För att den inhemska försvarsindustrin ska kunna verka på exportmarknaden så måste den köpande statens krav på leveranssäkerhet beaktas i exportkontrollregelverket. Att i exportkontrollregelverket tydligt reglera hur frågan om leveranssäkerhet ska hanteras är således av särskild vikt.

Av gällande riktlinjer framgår att med följdleverans avses reservdelar till tidigare exporterad krigsmateriel, ammunition som har samband med tidigare exporterad krigsmateriel eller utförsel där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd. Begreppet följdleverans anges inte i riktlinjerna, men återfinns däremot i riktlinjernas motivtext utan någon uttömmande definition. Vad som är att betrakta som följdleverans har i stället förtydligats genom praxisutveckling. Följdleveranssituationerna har delats upp i olika typer som i sin tur kan delas upp i tre undergrupper: reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel, speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel, samt leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljade utförsel och där det vore oskäligt att inte bevilja tillstånd. Vid bedömningen av den sistnämnda följdleveranstypen torde en oskälighetsbedömning vara mer frekvent återkommande än i de övriga följdleveranstyper som ingår i denna undergrupp.

Kommittén föreslår att tolkningen av vad som utgör en följdleverans görs snävare än vad som i dag följer av riktlinjerna och den praxisutveckling som skett. Enligt kommittén bör följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning samt besläktad materiel inte med automatik betraktas som en följdleverans. I de fall det finns ett tydligt direkt samband med tidigare beviljad utförsel och aktuell utförsel är sådan utförsel att betrakta som en följdleverans. Så är bl.a. fallet avseende uppgradering av tidigare levererade vapensystem eller underhållsutrustning till sådana system. För att ett direkt samband ska anses föreligga krävs dock att det föreligger en direkt koppling till de produkter som tidigare exporterats. Ett följdleveransärende ska som varje annat utförselärende prövas utifrån gällande regelverk. Dock följer det av riktlinjerna att det föreligger en presumtion för bifall när det gäller följdleveranser, under förutsättning att det inte föreligger några ovillkorliga hinder.

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 liksom att den mottagande staten inte bryter mot sina åtaganden till Sverige som t.ex. kan följa av ett slutanvändarintyg. I sådana situationer bör presumtionen brytas. Vidare ska i tillståndsprövningen även beaktas om situationen i den mottagande staten avsevärt försämrats i förhållande till hur situationen var när det ursprungliga beslutet beviljades. EKR bör rådfrågas i sådana ärenden. Vidare bör EKR rådfrågas i ärenden där en skälighetsbedömning ska göras huruvida en viss utförsel ska betraktas som en följdleverans. Kommittén föreslår att följande regel om följdleverans införs i riktlinjerna:

Tillstånd bör beviljas till följdleveranser. Med följdleverans avses utförsel av reservdelar, ammunition samt andra leveranser, t.ex. underhållsutrustning och uppgraderingar, som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel.

Uppdrag att kartlägga andra samarbetsländers exportkontrollsystem

Kommittén konstateras att ingen av de undersökta staterna har ett "demokratikriterium" i sitt regelverk. Kommittén konstaterar vidare att det svenska exportkontrollregelverket i flera avseenden skiljer sig från regelverket i undersökta stater. Sverige är ensamt om att som huvudregel ha överfört tillståndsprövningen till en förvaltningsmyndighet, i stället för att prövningen direkt hanteras av regeringen. Vidare är en skillnad att den svenska utgångspunkten är att export av krigsmateriel generellt är förbjuden, men att undantag från detta förbud kan meddelas när säkerhets- eller försvarspolitiska skäl föreligger. Ett par stater har en liknande utgångspunkt. Utgångspunkten för flertalet jämförda stater är emellertid att export av krigsmateriel i grunden är tillåten, men att export under vissa omständigheter inte ska beviljas. Denna skillnad torde bl.a. ha sin förklaring i att de undersökta staterna förbjuder export ytterst för att förhindra att värdefull teknik och/eller kunskap hamnar hos fel användare samt att tillståndsprövningen sker utifrån en materielspecifik bedömning

Uppdrag att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen

Kommittén föreslår flera åtgärder som var och en för sig ökar öppenheten och transparensen kring exportkontrollen av krigsmateriel. Gentemot allmänheten föreslås bl.a. en ökad tydlighet kring skälen för beslutet, att regeringen på ett tydligare sätt än i dag ikläder sig det politiska ansvaret för fattade beslut samt att den officiella rapporteringen kring exportkontrollen utvecklas. Genom en ökad öppenhet och transparens förbättras möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande för de beslut som fattas. Förbättringar avseende rapporteringen bör även göras gentemot riksdagen, såväl avseende öppen som sekretessbelagd information. De s.k. förhandsbeskeden (kommittén förslag är att dessa i fortsättningen ska benämnas preliminär bedömning) bör redovisas till riksdagen och därigenom skapas även ökad transparens om de beslut som fattas av regering och ISP, inkluderande den avvägning som skett i det enskilda ärendet samt att riksdagen informeras om den rekommendation som EKR lämnat. Detta måste ske med hänsyn till att dessa ärenden ofta omfattas av sekretess, främst försvars-, utrikes- och kommersiell sekretess. Det föreslås att det utöver ordinarie ledamöter i EKR även utses suppleanter. Kommittén föreslår vidare att det införs ett system med efterkontroller för att säkerställa att de produkter och den kunskap som levereras hamnar hos avsedd slutanvändare.

Härutöver föreslås att regeringen i sin årliga skrivelse till riksdagen ger mer detaljerad information om bl.a. de ansökningar om utförseltillstånd som beviljats respektive avslagits liksom mer information avseende vilken faktisk export som skett. Avseende beviljade utförseltillstånd bör det av skrivelsen framgå de tillstånd som beviljats fördelat på de olika kategorierna i EU:s militära lista, tillsammans med en kortare beskrivning av den överförda eller exporterade krigsmaterielen. Vidare bör information om vem som är slutanvändare framgå. Detta bör ske utifrån fyra kategorier; militär, polis, annan statlig myndighet samt industri. Av uppgifterna om den faktiska exporten bör det anges mängden eller antalet produkter som exporterats liksom en beskrivning av krigsmaterielen. I de fall antalet inte kan anges t.ex. p.g.a. kommersiell- eller utrikessekretess ska detta anges.

Vidare föreslås att en särskild redovisning görs genom fallstudier. Dessa bör omfatta beslut om att bevilja krigsmaterielexport i ärenden där det föreligger en uppenbar intressekonflikt mellan säkerhets- och försvarspolitiken å ena sidan och utrikespolitiken å den andra. I den redovisningen bör, så långt det är möjligt, redovisas hur avvägningen gjorts mellan de olika politikområdena samt klarläggas varför ett visst politikområde vägt tyngre än ett annat.

De månatliga rapporter som ISP redovisar avseende beviljade utförseltillstånd bör göras utförligare. Detta kan ske genom att dessa även redovisar försäljning av krigsmateriel fördelat på mottagande stat och produkt utifrån krigsmaterielförteckningens kategoriområden. Vidare föreslås att redovisningen avseende export av små och lätta vapen fördjupas. I redo-

visningen bör även jakt- och sportskyttevapen och ammunition särskiljas.

Slutligen föreslås att efterkontroller genomförs löpande. För att möjliggöra efterkontroller måste emellertid slutanvändarintygen utformas på ett sådant sätt att detta möjliggörs. Detta medför att slutanvändarintygen behöver omarbetas för att säkerställa att den mottagande staten godkänner att efterkontroller genomförs. Fokus för efterkontrollen bör ligga dels på krigsmateriel där risken för avledning är stor, dels på krigsmateriel där det finns intresse från Sverige att säkerställa att den teknik och/eller tekniskt kunnande som förts ut inte sprids. Rutiner för hur efterkontrollen ska organiseras bör utarbetas av ISP efter samverkan med berörda myndigheter och med försvarsindustrin.

Kommittén anser att beslut som följer av krigsmateriellagen i största möjliga mån bör redovisas för allmänheten, särskilt när det gäller beviljade tillstånd till utförsel av krigsmateriel. Ifråga om beviljade och offentliggjorda beslut kan kommittén inte se något hinder mot att en ledamot i EKR redogör för sin rekommendation inkluderande de avvägningar denne gjort i ett enskilt ärende.

Konsekvenser om exportkontrollen skärps gentemot icke-demokratiska stater

Frågan om tillåtande av export av krigsmateriel innefattar betydligt fler hänsyn än bara frågan om exporten som sådan. Ytterst handlar frågan om export av krigsmateriel om Sveriges säkerhets-, försvars och utrikespolitik. Att tillåta eller inte tillåta export i ett enskilt fall får mer eller mindre konsekvenser för samtliga dessa politikområden.

Avsikten med de föreslagna skärpningarna av regelverket är att försvåra krigsmaterielexport till icke-demokratiska stater. Detta kommer att få konsekvenser för den svenska krigsmaterielexporten.

Att förutsäga hur ett skärpt regelverk för krigsmaterielexport gentemot icke-demokratiska stater kommer att påverka den faktiska exporten är emellertid svårt att bedöma med hänsyn till de osäkra faktorer som föreligger. Det är inte möjligt att på ett meningsfullt sätt göra en kvantitativ analys av denna förväntade minskning. Med hänsyn härtill görs en generell redovisning av hur minskad krigsmaterielexport kan påverka den inhemska försvarsindustrin samt hur detta i sin tur kan komma att påverka Försvarsmaktens materielförsörjning, Sveriges möjligheter att ingå internationella materielsamarbeten, Sveriges möjligheter till att delta i internationella insatser för fred och säkerhet, samt de ekonomiska konsekvenserna för försvarsindustrin liksom för ekonomin i stort.

En direkt följd av minskad export är att företagens intäkter minskar. Generellt kan sägas att detta får till följd att företagens 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.

Försvarsmakten har ett stort antal materielsystem i drift som har tillverkats av svensk försvarsindustri, vilket medför att det finns ett beroendeförhållande till den inhemska försvarsindustrin för att vidmakthålla dessa materielsystem. Genom att dessa system exporteras skapas möjlig-

heter till kostnadsdelning med köparlandet/länderna för såväl drift som uppgraderingar och utveckling av systemen. En minskad export torde medföra att kostnaderna för Försvarsmaktens materielförsörjning kan förväntas öka.

Att kunna bibehålla en viss kompetens, försvarsindustriell förmåga och kapacitet skapar ett svenskt handlingsutrymme, t.ex. om det utifrån en försvarsnytta skulle uppstå behov av en viss teknologisk kompetens eller industriell kapacitet. Det kan konstateras att bibehållandet av en viss kompetens i Sverige har kunnat ske tack vare enskilda exportaffärer. Det finns en risk för att detta kommer att försvåras genom kommitténs förslag till en skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.

Den gränsförskjutning av teknisk kompetens som skett från försvarsmyndigheterna till försvarsindustrin har i sig indirekt medfört ett ökat behov av försvarsindustrin för vidmakthållande av inte minst teknisk kompetens i Sverige. De statliga neddragningarna av FoU-budgeten i kombination med att försvarsindustrin ökat sina satsningar i FoU har också medfört ett ökat beroende av försvarsindustrin för bibehållande av kompetens inom landet. Minskade exportintäkter kommer att innebära att försvarsindustriföretagen kommer att få mindre resurser att avsätta för FoU.

Att ha ett exportkontrollregelverk som är mer restriktivt än de stater som man vill ha samarbeten med torde generellt medföra att Sverige blir en mindre intressant samarbetspartner. Detta gäller inte minst för att en potentiell samarbetspartner inte vill riskera de begränsningar som Sverige har på tredjelandsexport. Skillnaden i restriktivitet mellan olika staters regelsystem föreligger redan i dag samtidigt som svensk industri har ett omfattande internationellt samarbete. Att ingen annan stat i dag har ett demokratikriterium i sitt exportkontrollregelverk kommer att vara en faktor som vägs in av samarbetspartnern om ett samarbete ska inledas och torde i detta sammanhang vara en försvårande faktor för att sådant samarbete ska komma till stånd.

Konsekvensbeskrivning

De förändringar som föreslås i exportkontrollen av krigsmateriel, inkluderande förslaget om att skärpa exportkontrollen till ickedemokratiska stater, kommer att kräva att resurser tillförs ISP. Nya handläggarresurser kommer att krävas för att omhänderta förslagen om bl.a. ökad rapportering, fördjupade krav på beslutsunderlag, införandet av ett demokratikriterium samt ökad efterkontroll. Utöver ökade resurser genom personalförstärkningar krävs även ökade resurser för att omhänderta förändringar i bl.a. ärendehanteringssystem och ökade resekostnader. Uppskattningsvis rör det sig om 4–5 miljoner kronor årligen som bl.a. ska täcka 4–5 årsarbetskrafter.

För vissa kommuner utgör försvarsindustrin ett dominerande inslag. Det föreligger emellertid svårigheter att redogöra för vilka de faktiska konsekvenserna blir av kommitténs förslag och därmed också för hur förslagen kan komma att påverka dessa kommuner. Några kommuner har inkommit med yttranden om försvarsindustrins betydelse för sina respektive regioner. Av dessa framgår bl.a. vikten av att ett större export-

företag finns i regionen och som verkar på den internationella marknaden då sådana företag bidrar till att mindre företag kan slå sig in på exportmarknaden. Om en minskad krigsmaterielexport leder till att försvarsindustriföretagens utvecklingsavdelningar försvinner eller flyttar skulle detta också drabba regionens utveckling. Ett sådant scenario skulle förändra hela strukturen för näringslivet och påverka den ekonomiska utvecklingen i regionen på ett negativt sätt.

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

Härigenom föreskrivs följande

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 provningar som gjorts enligt denna lag.

Definitioner

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.

Lagens disposition

3 § Lagen innehåller bestämmelser om

1. Tillståndsprövningen m.m. (2 kap.),
2. Tillståndspliktig verksamhet m.m. (3 kap.),
3. Övrigt om tillstånd (4 kap.),
4. Certifiering (5 kap.),
5. Skyldighet att lämna information m.m. (6 kap.),
6. Överklagande (7 kap.), och
7. Sanktionsbestämmelser m.m. (8 kap.).

Angående märkning av vapen m.m.

4 § I 2 a kap. vapenlagen (1996:67) finns bestämmelser om märkning av vapen och vapendelar vid tillverkning och införsel samt om märkning av förpackning med ammunition vid tillverkning.

2 kap. Tillståndsprövningen m.m.

1 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer prövar frågor om tillstånd, förbud, undantag i enskilda fall och certifiering enligt denna lag.

Har regeringen bemyndigat en myndighet att pröva frågor enligt första stycket ska myndigheten, med eget yttrande, lämna över ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Det gäller dock inte ärenden om certifiering.

Regeringen får meddela föreskrifter om när en bemyndigad myndighet enligt första stycket ska överlämna ärenden till regeringen.

Hur ett ärende om tillstånd m.m. inleds

Prop. 2017/18:23
Bilaga 4

2 § En ansökan om preliminär bedömning, tillstånd eller certifiering ska vara skriftlig.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas i en ansökan.

3 § Om en ansökan är ofullständig ska sökanden anmodas att inom viss tid komplettera denna. Om sökanden inte efterkommer anmodan ska ansökan avvisas.

Utgångspunkter för prövningen

4 § 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.

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.

5 § Tillståndsprövningen ska, förutom när de internationella förpliktelserna medför att tillstånd inte får lämnas, baseras på en samlad bedömning av de säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska skäl som talar för respektive talar emot att tillstånd beviljas.

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.

Tillsyn

6 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska stå under tillsyn av den myndighet regeringen bestämmer.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillsynen.

Avgifter

7 § Den myndighet regeringen bestämmer får ta ut en avgift för tillsyn eller tillståndsprövning enligt denna lag.

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

3 kap. Tillståndspliktig verksamhet m.m.

Tillverkning

1 § Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverkarens eget bruk,
3. årlig tillverkning för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel.

Tillhandahållande

2 § Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

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

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

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

Utförsel och lämnande av tekniskt bistånd

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

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt första stycket, när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES:

1. om det är fråga om transitering,

2. om den som för ut krigsmaterielen ur landet eller lämnar det tekniska biståndet utanför landet eller mottagaren är en del av ett statligt organ eller en del av försvarsmakten,

3. om det är fråga om leveranser som Europeiska unionen, Nato, Internationella atomenergiorganet (IAEA) eller andra mellanstatliga organisationer gör i syfte att fullgöra sina uppdrag,

4. om utförseln eller lämnandet är nödvändigt för att genomföra ett samverkande program för krigsmateriel och tekniskt bistånd mellan EES-länder,

5. om utförseln eller lämnandet är kopplat till humanitär hjälp vid en katastrof eller som gåva i en nödsituation, och

6. om utförseln eller lämnandet är nödvändigt för eller efter reparation, underhåll, utställning eller demonstration.

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

1. skjutvapen och tillhörande ammunition för enskild persons räkning samt skjutvapen och därtill hörande ammunition för användning vid jakt, tävling eller övning utom riket,

2. skjutvapen för reparation, översyn eller annan liknande åtgärd,

3. skjutvapen som förts in i landet för åtgärd som avses i 2,

4. sådana jakt- och tävlingsskjutvapen och tillhörande ammunition som har förts in i landet i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 13 § b vapenlagen (1996:67).

Avtal om tillverkningsrätt m.m.

5 § Svenska myndigheter, svenska företag, svenska medborgare samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte här i landet eller utom landet utan tillstånd ingå avtal som innebär upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet.

6 § Svenska myndigheter, svenska företag, svenska medborgare samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte här i landet eller utom landet utan tillstånd ingå avtal med någon utom landet om att gemensamt med denne eller för dennes räkning tillhandahålla tekniskt bistånd till någon i utlandet, utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel eller om att gemensamt tillverka krigsmateriel.

Ändring av avtal m.m.

7 § Avtal om tillägg till eller ändring av avtal av det slag som kräver tillstånd enligt 5 § eller 6 § får inte ingås utan tillstånd, om tillägget eller ändringen avser

1. den materiel eller det tekniska bistånd som omfattas av avtalet,

2. vidareupplåtelse eller vidareöverlåtelse av rätt enligt avtalet,

3. rätt att tillhandahålla krigsmateriel eller tekniskt bistånd till mottagare som inte angivits tidigare,

4. förlängning av avtalets giltighetstid, eller

5. bestämmelser om sekretess.

Militärt inriktad utbildning

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

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

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

4 kap. Övrigt om tillstånd

Preliminär bedömning

1 § 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.

Innehav av referensvapen

2 § Den som enligt 3 kap. 1 § har tillstånd att tillverka krigsmateriel eller den som enligt 3 kap. 2 § har tillstånd att tillhandahålla krigsmateriel kan ges tillstånd att inneha vapen och ammunition (referensvapen), om detta behövs för tillverkningen eller tillhandahållandet.

Ett tillstånds giltighetstid m.m.

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

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

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

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

Villkor m.m.

5 § Tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § för ett svenskt aktiebolag får förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Ett tillstånd får också förenas med villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige.

Tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § får även för handelsbolag förenas med villkor avseende ägandet.

Prop. 2017/18:23
Bilaga 4

6 § Tillstånd enligt 3 kap. 1–8 §§ får förenas med andra villkor än som avses i 5 § samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

7 § Om en mottagare i ett annat EES-land av komponenter till krigsmateriel eller tekniskt bistånd lämnat en försäkran om användning till den myndighet regeringen bestämmer får tillståndet till utförsel av komponenterna inte förenas med villkor om exportrestriktioner, om inte annat följer av tredje stycket.

I en försäkran om användning enligt första stycket ska mottagaren intyga att komponenterna ingår eller ska ingå i dennes egen krigsmateriel eller eget tekniska bistånd och därför inte i sig kan överföras inom EES eller exporteras utanför EES i ett senare skede, utom när det gäller reparation eller underhåll.

Om en överföring inom EES är känslig, får dock regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förena ett tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket med villkor som avses i första stycket.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om att ett generellt tillstånd får förenas med villkor om registrering hos den myndighet regeringen bestämmer före den första användningen av tillståndet.

5 kap. Certifiering

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

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka villkor som en certifiering får förenas med, och
2. vilken giltighetstid som ska gälla vid en certifiering.

2 § En certifiering får beviljas om sökanden anses tillförlitlig. Vid bedömningen av tillförlitligheten ska den myndighet regeringen bestämmer särskilt beakta sökandens förmåga att följa villkor i ett överföringstillstånd som innebär begränsningar av export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

Regeringen får meddela föreskrifter om kriterier för bedömning av tillförlitligheten vid prövning av certifiering.

3 § Ett certifikat ska godtas i Sverige om det har utfärdats i ett annat land inom EES i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

4 § Om den myndighet regeringen bestämmer anser att det finns en allvarlig risk för att en mottagare som har certifierats i ett annat land inom EES inte kommer att iaktta villkoren för ett generellt tillstånd eller att den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller Sveriges väsent-

liga säkerhetsintressen kan påverkas, ska det andra landet underrättas och en utvärdering av situationen begäras.

6 kap. Skyldighet att lämna information m.m.

1 § Information och underrättelse som ska lämnas enligt 2–11 §§ ska lämnas skriftligen.

Marknadsföring m.m.

2 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska, i den ordning regeringen föreskriver, lämna redovisning till den myndighet regeringen bestämmer

1. om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet,

2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 3 kap. 5 eller 6 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldighet och om undantag från denna. Den myndighet regeringen bestämmer får i det enskilda fallet medge undantag från sådan redovisningsskyldighet.

Anbudsunderrättelse m.m.

3 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska underrätta den myndighet regeringen bestämmer innan anbud lämnas eller, där anbuds-förfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

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

2. upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt som avses i 3 kap. 5 §, eller

3. tillverkning, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller utveckling av krigsmateriel eller metod för framställning av krigsmateriel som avses i 3 kap. 6 §.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Den myndighet regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

Den myndighet regeringen bestämmer får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket.

Om villkor

4 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till en viss mottagare i ett annat land inom EES, ska lämna uppgift till den mottagaren om de villkor om slutanvändning, utförsel och lämnande utanför EES av krigsmaterielen eller det tekniska biståndet som gäller för tillståndet.

Sådan uppgift ska lämnas till mottagaren före det att utförelsen sker eller det tekniska biståndet lämnas.

Prop. 2017/18:23

Bilaga 4

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

Om ägande i utländska rättssubjekt

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

Uppgifts och underrättelseskyldighet i övrigt

6 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § ska, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar, till den myndighet regeringen bestämmer lämna deklaration på heder och samvete rörande den verksamhet för vilken tillstånd har meddelats.

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

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. den som har tillstånd enligt 3 kap. 4 § ska lämna uppgifter om krigsmateriel som förts ut ur landet och tekniskt bistånd som lämnats utanför landet,

2. den som har tillstånd enligt 3 kap. 5 eller 6 § ska lämna uppgifter om ingångna avtal.

7 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § eller den som är certifierad enligt 5 kap. 1 § ska på begäran av den myndighet regeringen bestämmer lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen samt lämna myndigheten tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. Myndigheten har rätt att anlita biträde från andra statliga myndigheter i sin tillsyn.

8 § Den som har tillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket till utförelse av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett annat land inom EES ska föra detaljerade och fullständiga register över sina överföringar inom EES.

Ett register som avses i första stycket ska omfatta kommersiella dokument som innehåller uppgifter

1. om vilken krigsmateriel som överförts eller vilket tekniskt bistånd som lämnats inom EES, med angivande av dess referens i den förteckning över krigsmateriel som har föreskrivits med stöd av 1 kap. 1 § andra stycket,

2. om mängden och värdet av den krigsmateriel som överförts eller det tekniska bistånd som lämnats inom EES,

3. om tidpunkten för överföringen av krigsmaterielen eller lämnandet av det tekniska biståndet inom EES,

4. om namn och adress på den som överfört krigsmaterielen eller lämnat det tekniska biståndet inom EES och på mottagaren av materielen eller biståndet,

5. om slutanvändning och slutanvändare av den krigsmateriel som överförts eller det tekniska bistånd som lämnats inom EES, om det är känt, och

6. om bevis för att information om ett villkor om begränsning i ett tillstånd när det gäller utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd utanför EES har getts till mottagaren av den krigsmateriel som överförts eller av det tekniska bistånd som lämnats.

Handlingar och uppgifter som avses i andra stycket ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades eller den längre tid som för vissa uppgifter eller handlingar kan vara föreskriven i lag eller annan författning. Uppgifterna ska bevaras i Sverige, i ordnat skick och på ett betryggande och över-skådligt sätt.

9 § Den som för första gången avser att använda ett generellt tillstånd ska, vid den tidpunkt som regeringen föreskriver, underrätta den myndighet regeringen bestämmer om det.

10 § Den som ansöker om tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett land utanför EES enligt 3 kap. 4 § första stycket ska, när det gäller sådan materiel eller sådant bistånd som denne har mottagit från ett annat land inom EES med stöd av ett överföringstillstånd, i samband med ansökan lämna uppgift till den myndighet regeringen bestämmer om att han eller hon har iakttagit de villkor i överföringstillståndet som innebär begränsningar när det gäller export av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till ett land utanför EES.

11 § Den som har tillstånd enligt denna lag är skyldig att vid ändring i förhållanden som tagits upp i tillståndsansökan anmäla detta till den myndighet regeringen bestämmer i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar.

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

Revisorskontroll

12 § Om en revisor i sin granskningsverksamhet har anmärkt på ett företags efterlevnad av bestämmelserna enligt denna lag och anmärkningen har framförts i en sådan revisionsberättelse som sägs i 9 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) eller 6 § revisionslagen (1999:1079), ska han genast sända in en kopia av revisionsberättelsen till den myndighet regeringen bestämmer. En revisor vid en svensk statlig myndighet har motsvarande skyldighet.

1 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas i andra fall än som stadgas i 2 §.

2 § Beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol när det gäller beslut att

1. avvisa en ansökan enligt 2 kap. 3 §,
 2. bestämma en avgift enligt 2 kap. 7 §,
 3. vägra certifiering vid en prövning enligt 5 kap. 1 §,
 4. meddela sanktionsavgift enligt 8 kap. 6 §,
 5. meddela vitesföreläggande enligt 8 kap. 16 §,
 6. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 8 kap. 17 §,
 7. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 8 kap. 17 §,
 8. meddela varning enligt 8 kap. 17 §,
 9. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 8 kap. 18 §,
- Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 kap. Sanktionsbestämmelser m.m.

STRAFFRÄTTSLIGA SANKTIONER

Smuggling av krigsmateriel

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

Övriga straffbelagda gärningar

2 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen

1. bryter mot någon av 3 kap. 1–3 §§, 4 § när det gäller krav på tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd eller 5–8 §§ eller mot förbud som har meddelats med stöd av 6 kap. 3 §, eller

2. genom vilseledande förmår regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att lämna tillstånd enligt någon av 3 kap. 1–3 §§, 4 § när det gäller krav på tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd eller 5–8 §§ och därigenom föranleder att avtal fullföljs, att tekniskt bistånd lämnas till någon utanför landet eller att tillhandahållande kommer till stånd.

Om gärningen har begåtts av oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

3 § Om brott enligt 2 § har begåtts uppsåtligen och det är att bedöma som grovt ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

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

4 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtliga eller av oaksamhet

1. underlåter att göra sådan anmälan som avses i 6 kap. 11 §,
 2. i annat fall än som avses i 2 § eller 3 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,
 3. bryter mot 6 kap. 8 §,
- i ringa fall ska inte dömas till ansvar.

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

ADMINISTRATIVA SANKTIONER

Sanktionsavgift

6 § Sanktionsavgift ska tas ut för de överträdelser som anges i andra stycket denna paragraf med de belopp som regeringen fastställer i föreskrift. Avgiften ska vara lägst 10 000 och högst 200 000 kronor. När avgiften bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgift ska tas ut:

1. vid underlåtenhet att lämna underrättelse enligt 6 kap. 3 § eller 9 § eller att lämna uppgifter enligt 6 kap. 4 §, 5 § eller 10 §,
2. vid åsidosättande av villkor eller vid brott mot en kontroll eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag,
3. vid brott mot ett skriftligt åtagande som har getts in till den myndighet regeringen bestämmer enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 5 kap. 2 § andra stycket.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

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

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

9 § Den myndighet regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift.

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

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

Prop. 2017/18:23
Bilaga 4

11 § En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

12 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om den anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det förutsättningarna enligt 6 § att besluta om avgift har inträffat.

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

14 § En sanktionsavgift ska återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgifter återbetalas.

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

Vitesföreläggande

16 § Den myndighet regeringen bestämmer får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Föreläggandet ska delges adressaten.

Ett sådant föreläggande ska även riktas mot staten.

Återkallelse, förbud och meddelande av varning

17 § Tillstånd enligt någon av bestämmelserna i 3 kap. 1–8 §§ eller certifiering enligt 5 kap. 1 § får återkallas slutligt eller för viss tid, om tillståndshavaren eller den certifierade har åsidosatt en föreskrift i denna lag eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Under samma förutsättningar får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta att den som för ut krigsmateriel ur landet eller lämnar tekniskt bistånd utanför landet slutligt eller för viss tid inte får utnyttja ett generellt tillstånd.

En återkallelse får inte avse tillstånd till avtal enligt någon av 3 kap. 5–7 §§ som redan ingåtts.

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

Om åsidosättandet enligt första stycket är av mindre allvarlig art kan, i stället för att tillståndet eller certifieringen återkallas eller förbud mot

användande av generellt tillstånd utfärdas, en varning meddelas. Om ny mindre allvarlig överträdelse sker inom två år från det att varningen meddelades kan tillståndet eller certifieringen omedelbart återkallas eller förbud mot användande av generellt tillstånd omedelbart utfärdas.

18 § Enligt de förutsättningar som anges i 5 kap. 4 § ska en utvärdering ske av den certifierade. Om det efter en sådan utvärdering fortfarande finns tvivel om den certifierade, dennes avsikter eller göranden, får den myndighet regeringen bestämmer besluta att utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare.

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

Beslutet ska upphävas när det inte längre behövs.

ÖVRIGT

Förverkande

19 § Krigsmateriel eller tekniskt bistånd som varit föremål för brott enligt 2 eller 3 § eller dess värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Förutsättning för åtals väckande i vissa fall

20 § Allmänt åtal för brott mot 3 kap. 1 eller 2 § får väckas endast efter medgivande av den myndighet regeringen bestämmer.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

2016:000

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2016, då lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska upphöra att gälla.

2. Tillstånd och certifiering som har meddelats enligt den äldre lagen ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i denna lag, såvida inte annat föreskrivs i annan övergångsbestämmelse.

3. Bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ tillämpas endast på ansökningar som gjorts efter ikraftträdandet.

4. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § tillämpas även på ansökningar som gjorts före ikraftträdandet.

5. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § tillämpas även på tillstånd som utfärdats före ikraftträdandet.

6. Beträffande tillstånd att tillverka krigsmateriel som har meddelats svenskt aktiebolag eller handelsbolag före den 1 januari 1993 får den myndighet regeringen bestämmer bestämma att tidigare meddelade villkor avseende ägandet ändras. Beträffande tillstånd som har meddelats

svenskt aktiebolag före nämnda datum får den myndighet regeringen bestämmer vidare bestämma att tillståndet ska förenas med villkor om att nya styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Om sådana villkor åsidosätts får tillståndet återkallas.

Prop. 2017/18:23
Bilaga 4

7. Bestämmelserna i 3 kap. 7 § ska tillämpas på avtal av det slag som avses i 3 kap. 5 § eller 6 §, även om avtalet på grund av äldre bestämmelser inte krävt tillstånd.

Förslag till lag om ändring av vapenlagen (1996:67)

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Tillstånd krävs för att

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

Tillstånd krävs inte för den som har fyllt arton år om vapnet har en begränsad effekt i förhållande till andra jämförliga skjutvapen (effektbegränsade vapen) och vapnet är

1. ett kolsyre-, luft- eller fjädervapen eller ett vapen med ett annat liknande utskjutningsmedel och är avsett för målskjutning, eller
2. ett harpunvapen.

Tillstånd krävs inte heller om innehavaren har lånat vapnet enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 a eller 7 §.

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

Tillstånd krävs inte heller för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 kap. 1 §, 3 kap. 2 § eller 4 kap. 2 § lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

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

Prop. 2017/18:23
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 3 § första stycket 1 lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, ...

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, ...

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 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

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

Bestämmelser finns också i lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

3 §

Med militära produkter enligt artikel 4.2 och 4.3 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 avses i denna lag de produkter som enligt 1 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel utgör krigsmateriel.

Med militära produkter enligt artikel 4.2 och 4.3 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 avses i denna lag de produkter som enligt 1 kap. 1 § andra stycket lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd utgör krigsmateriel.

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

Förslag till lag om ändring av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Prop. 2017/18:23
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 3 § första stycket 16 lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

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

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

...

16. uppsåtligt brott enligt 8 kap. 2 och 3 §§ lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

...

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

Förslag till lag om ändring av luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får av hänsyn till flygsäkerheten, luftfartsskyddet eller om det följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om förbud mot transport med luftfartyg av visst gods eller om villkor för sådan transport.

Bestämmelser som rör utförsel av krigsmateriel finns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Bestämmelser som rör utförsel av krigsmateriel finns i lagen (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd.

Bestämmelser om transport med luftfartyg av farligt gods finns i lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

Remissyttranden över delbetänkandet Sanktionsväxling effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83) och betänkandet Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72) har lämnats av följande instanser. Amnesty International Sweden, Arboga kommun, BAE Systems Hägglunds AB, Brottsförebyggande rådet, Concord Sverige, Datainspektionen, Dockstavarvet AB, Domstolsverket, Exportkreditnämnden, FLIR Systems AB, Folkhälsomyndigheten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarsexportmyndigheten, Förvarshögskolan, Förvarsmakten, Förvaltningsrätten i Växjö, GKN Aerospace Sweden AB, IF Metall, Inspektionen för strategiska produkter, Institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet, Internationella Kvinnoförbundet för fred och frihet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Kommerskollegium, Kristna Fredsrörelsen, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Kungl. Krigsvetenskapsakademien, Kungl. Tekniska högskolan, Landsorganisationen i Sverige, Linköpings kommun, Lunds tingsrätt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nammo Sweden AB, Olof Palmes Internationella Center, Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågor, Polismyndigheten, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän, Rymdstyrelsen, Saab AB, Scania AB, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, SSAB, juridiska institutionen vid Stockholms Universitet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svea hovrätt, AB Svensk exportkredit, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Svenska Jägareförbundet, Svenska kyrkan, Svenska Röda korset, Svenskt Näringsliv, Sveriges exportkontrollförening, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Ingenjörer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges kristna råd, Säkerhets- och försvarsföretagen, Säkerhetspolisen, Teknikföretagen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transparency International Sweden, Tullverket, Verket för innovationssystem, Åklagarmyndigheten, Örnköldsviks kommun och Östersunds kommun.

Yttrande har också inkommit från Handelskammaren Mälardalen, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige AB, Socialdemokrater för tro och solidaritet och Östsvenska handelskammaren.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. ABB AB, Alfa Laval Lund AB, Avure Technologies AB, BAE Systems Bofors AB, Combitech Systems, Diakonia, Ericsson AB, EURENCO Bofors AB, Forum Syd, GE Healthcare Bio-Sciences AB, Handelshögskolan i Stockholm, Micronic Laser Systems AB, Norma Precision AB, Plast- och kemiföretagen, Rolls Royce AB, Rädda Barnen, Sandvik AB, AB Sandvik Process Systems, SME-D, Stockholms Handelskammare, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, Svenska FN-förbundet, Sveriges export- och investeringsråd, Sveriges Vapenhandlareförening, Swede Ship Marine AB, Swedish Association of Civil Security, Säkerhetsbranschen, Tjänstemännens centralorganisation, Tranter International AB, Unionen, Utrikespolitiska Institutet, AB Volvo, Wedholm Medical AB och Westinghouse Electric AB.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1300) om krigsmateriel
dels att nuvarande 23 a § ska betecknas 38 §,
dels att 1, 3, 4, 10, 11, 12, 17, 20 b och 27 §§ och den nya 38 § ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 23 a § ska sättas närmast före 38 §,
dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 27 a och 31–37 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §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.

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

3 §²

Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
2. tillverkning av enstaka skjutvapen och av ammunition för tillverkarens eget bruk,
3. årlig tillverkning för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel.

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

¹ Senaste lydelse 2011:849.

² Senaste lydelse 1996:68. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

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

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

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

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

³ Senaste lydelse 2011:849. Ändringen innebär att tredje och fjärde styckena tas bort.

10 §⁴

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

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

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

Om inte annat följer av 4 § behövs inte tillstånd för utbildning som anordnas av statliga myndigheter som inte är affärsverk eller som anordnas i samband med försäljning av krigsmateriel eller för de anställda i sådana företag som har tillstånd att tillverka krigsmateriel.

11 §⁵

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, *enligt de föreskrifter som regeringen meddelar*, lämna redovisning till Inspektionen för strategiska produkter

1. om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet,

2. om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 7 eller 8 §.

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

12 §⁶

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

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

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

⁴ Senaste lydelse 1995:1659.

⁵ Senaste lydelse 2011:849.

⁶ Senaste lydelse 2011:849.

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

Prop. 2017/18:23
Bilaga 6

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

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

17 §⁷

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

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

20 b §⁸

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

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om underrättelseskyldigheten.

27 §⁹

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

1. underlåter att lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b § eller att lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,

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

3. i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betyd-

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

2. i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar en oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betyd-

⁷ Senaste lydelse 2011:849.

⁸ Senaste lydelse 2011:849.

⁹ Senaste lydelse 2011:849.

else för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

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

5. bryter mot 20 a §,

6. bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

else för prövningen av ett ärende enligt denna lag eller som är av betydelse ur kontrollsynpunkt och som annars ges in till tillsynsmyndigheten,

3. åsidosätter ett villkor *i ett tillstånd* som har meddelats med stöd av denna lag,

4. bryter mot 20 a §,

5. bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till Inspektionen för strategiska produkter enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

27 a §

Till böter döms den som, i annat fall än som avses i 31 § första stycket, uppsåtligen eller av oakt-samhet bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av denna lag.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

31 §

En sanktionsavgift ska tas ut av den som inte fullgör sin skyldighet att

1. lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b §,

2. lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,

3. lämna redovisning enligt 11 §, eller

4. lämna deklaration enligt 19 §.
Avgiften ska tillfalla staten.

32 §

Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde

ha förutsett eller inte kunnat påverka,

2. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, eller

3. om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

33 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 31 §.

Av föreskrifterna ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor.

34 §

Inspektionen för strategiska produkter beslutar om sanktionsavgift enligt denna lag.

Innan myndigheten beslutar om en avgift ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

35 §

En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att den skyldighet som ligger till grund för avgiften har upphört.

36 §

Om sanktionsavgift inte betalas när beslutet om avgift fått laga kraft, ska Inspektionen för strategiska produkter lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

37 §

En sanktionsavgift faller bort i

den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

23 a §

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

1. vägra certifiering vid en prövning enligt 10 a §,
2. återkalla ett tillstånd eller en certifiering enligt 16 §,
3. en leverantör inte får utnyttja ett generellt tillstånd enligt 16 §,
4. utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat land inom EES enligt ett generellt tillstånd tills vidare inte får ske till en viss certifierad mottagare enligt 16 a §,
5. bestämma en avgift enligt 22 §.

38 §¹⁰

Beslut av Inspektionen för strategiska produkter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när det gäller beslut att

5. bestämma en avgift enligt 22 §, och
6. ta ut en sanktionsavgift enligt 31 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.
Andra förvaltningsbeslut enligt denna lag får inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.
 2. För den som före ikraftträdandet har beviljats tillstånd enligt 3 § gäller 4 § i den äldre lydelsen t.o.m. den 31 mars 2021.
 3. Äldre föreskrifter gäller i fråga om överträdelser av 12, 15 a, 17, 20 b och 20 c §§ som har skett före ikraftträdandet.

¹⁰ Senaste lydelse av tidigare 23 a § 2011:849.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

dels att 6, 22 och 24 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 och 22 a §§, och närmast före 8 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om exporttillstånd i artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 och i *del 3.3 första stycket i bilaga II* till samma förordning.

Föreslagen lydelse

6 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om exporttillstånd i artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 och i *del 2.3 första stycket i bilaga IIa, del 3.3 andra stycket i bilaga IIb, del 3.4 andra stycket i bilaga IIc, del 3.5 andra stycket i bilaga II d, del 3.3 andra stycket i bilaga IIe och del 3.3 andra stycket i bilaga II f* till samma förordning.

Villkor

8 §²

Tillstånd som meddelas med stöd av artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 får i det enskilda fallet förenas med de krav eller villkor som behövs för exportkontrollen.

22 §³

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

1. lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller denna lag eller i en deklaration som avses i 12 eller 13 §,

¹ Senaste lydelse 2010:1017.

² Tidigare 8 § upphävd genom 2009:330.

³ Senaste lydelse 2010:1017.

2. åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i samma förordning *eller bryter mot kontroll- eller ordningsföreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,*

2. åsidosätter krav eller villkor som har meddelats med stöd av artikel 9.2 i samma förordning *eller denna lag,*

3. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 4.4 i samma förordning,

4. åsidosätter sin underrättelseskyldighet enligt artikel 5.1 i samma förordning,

5. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 a § andra stycket,

6. åsidosätter underrättelseskyldighet som har föreskrivits med stöd av 4 c § andra stycket,

7. åsidosätter sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 22.10 i samma förordning, eller

8. bryter mot artikel 20.3 eller 22.8 i samma förordning eller mot 17 §. Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

22 a §

Till böter döms den som, i annat fall än som avses i 24 §, uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som har meddelats med stöd av denna lag.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

24 a §⁴

Försummar den uppgiftsskyldige att i rätt tid lämna sådan underrättelse som avses i del 3.1 i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 428/2009 får den myndighet som ska ta emot underrättelsen vid vite förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

Försummar den uppgiftsskyldige att i rätt tid lämna sådan underrättelse om sitt första användande av ett generellt tillstånd som föreskrivs i bilagorna IIa–IIf till rådets förordning (EG) nr 428/2009, får den myndighet som ska ta emot underrättelsen vid vite förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

⁴ Senaste lydelse 2010:1017.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-08-29

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Lennart Hamberg samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

Enligt en lagrådsremiss den 29 juni 2017 har regeringen (Utrikesdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel,
2. lag om ändring i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Mathias Otterstedt och rättssakkunniga Klara Lidman Kittel.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om krigsmateriel

35 §

Enligt förslaget skall en sanktionsavgift endast kunna tas ut om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig enligt 34 § inom två år ”från det att den skyldighet som ligger till grund för avgiften har upphört”. Uttrycket är oklart. Lagrådet föreslår att tvåårstiden ska räknas ”från det att förutsättningarna enligt 31 § att besluta om avgift har inträffat”. Följs förslaget bör texten i författningskommentaren och i allmänmotiveringen avsnitt 10.2 justeras.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 2017

Närvarande: statsrådet Y Johansson, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel