

Utredningen om översyn av
exportkontrollen av
krigsmateriel, UD 2012:01
Stockholm

Redovisning av praxisutvecklingen avseende ISP:s tillståndsprövning av ärenden rörande utförelse av krigsmateriel

Hemställan

2012 års utredning om export av krigsmateriel (UD 2012:01, KEX) har hemställt om en redovisning av praxisutvecklingen avseende Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillståndsprövning av ärenden rörande utförelse av krigsmateriel samt, om så är möjligt, praxisutvecklingen så som har skett sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft den 1 januari 1993, enligt följande.

"Kommittén önskar att följande framgår av redovisningen.

- Huruvida tolkningen av vad som är att betrakta som villkorliga hinder förändrats över tid.
- Vilka avvägningar som gjorts vid beslut om utförelse för försäljning av krigsmateriel (med detta inkluderas förhandsbesked, anbudsunderrättelser liksom ansökningar om den faktiska exporten av krigsmateriel) där villkorliga hinder förelegat.
- Redovisa de avvägningar som medfört att myndigheten beslutat att avslå ansökningar om utförelse för försäljning av krigsmateriel samt hur detta har redovisats för såväl EKR som regeringen, liksom huruvida detta kommunicerats till andra EU medlemsstater eller andra samarbetsstater.
- Huruvida en praxisutveckling har skett att i större utsträckning, i likhet med den gemensamma ståndpunkten, ta materiel-specifika hänsyn i sin tillståndsprövning, inkluderande en redovisning av de beslut som medförde praxisförändringen.
- Tolkning och definition av begreppet "grova och omfattande" brott mot mänskliga rättigheter.
- Tolkning och definition av begreppet "allvarliga" brott mot mänskliga rättigheter.
- Praxisutvecklingen avseende vad som är att betrakta som följdleverans samt, om så skett, beslut där utförelseansökningar rörande följdleveranser har avslagits.
- Hur Sveriges politik för global utveckling beaktas i tillståndsprövningen.

- Hur Exportkontrollrådet varit involverad i, eller informeras om, praxisutvecklingen.
- Hur praxisutvecklingen redovisats till regeringen.
- Hur många tillståndsärenden som ISP har överlämnat till regeringen för beslut samt en genomgång av dessa ärenden, inkluderande ISPs förslag till beslut samt regeringens slutliga ställningstagande.

KEX har muntligen till ISP hemställt om att myndighetens yttrande om möjligt utformas på ett sådant sätt att uppgifterna i det kan offentliggöras.

Svarets innehåll och struktur

ISP inrättades den 1 februari 1996. Vid den tidpunkten hade den nuvarande lagen (1992:1300) om krigsmateriel redan varit i kraft i tre år. Uppgifterna i detta svar omfattar – i den mån det över huvud taget är möjligt att svara på detta och med de förtydliganden och avgränsningar som framgår nedan – i princip den praxisutveckling som har skett sedan den nuvarande lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1993.

I enlighet med hemställan har yttrandet utformats så att detta ska kunna offentliggöras. Redovisningen kommer av detta skäl i princip inte att gå in på förhållanden som rör enskilda företag i förhållande till produkter eller länder/regioner. Detta är uppgifter som vanligen omfattas av kommersiell sekretess och utrikessekretess.

Oavsett vilken ambitionsnivå ISP lägger på yttrandet är omfattningen av hemställan från KEX betydande. Det material som skulle behöva genomgå för att erhålla svar som någorlunda motsvarar frågornas komplexitet motsvarar åtskilliga hyllmeter dokument. Dokumenten finns dessutom i tre eller fyra olika arkiv (ISP:s arkiv, Krigsmaterielinspektionens (KMI) arkiv i UD och i Riksarkivet samt UD:s arkiv). Redan här bör påpekas att ISP inte har erhållit några extra resurser för att utarbeta detta yttrande eller för att i övrigt bistå KEX med uppgifter. Med hänsyn till det anförda gör ISP under inga omständigheter några som helst anspråk på att svaret ska vara fullständigt eller heltäckande.

I den mån KEX önskar kompletterande eller fylligare uppgifter är utredningssekreterarna välkomna till ISP för att på plats ta del av och sammanställa material som i detta avseende kan vara av intresse.

Yttrandet innehåller ett allmänt avsnitt avseende redogörelse av praxisutvecklingen. Vissa av de frågor som KEX har hemställt om svar på besvaras redan i det avsnittet. Därefter sker en redovisning – i den mån så är möjligt i beaktande av vad som anförts ovan – av de specifika frågor som KEX har hemställt om svar på.

Praxisutveckling

Vad är praxisutveckling?

Vad utgör i nu aktuellt hänseende praxisutveckling när det gäller utlandssamverkan på krigsmaterielområdet?

All tillståndsprövning – och därmed praxisutveckling – enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML) utgår, sedan paragrafens ikraftträdande den 1 februari 1996, från 1 § andra stycket som föreskriver att tillstånd enligt lagen endast får lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

Med hänsyn till den nämnda paragrafens formulering kan praxisutvecklingen under aktuell tidsperiod enligt ISP:s bedömning lämpligast delas in i fem olika delar, nämligen

1. riktlinjerna (har dessa förändrats?),
2. utvecklingen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik,
3. allmän omvärldsförändring och Sveriges utrikespolitik i förhållande till denna,
4. förändring av handläggningen av krigsmaterielärenden hos ISP, och
5. helhetsbedömningen vad gäller tillståndsprövning gentemot regioner eller länder.

Delarna är tätt sammanflätade med varandra och någon korrekt bild av för stunden principiellt gällande praxis kan i princip inte ges utan att samtliga delar beskrivs.

1. Riktlinjerna

Riktlinjerna utgör praxis

Den första delen av praxisutvecklingen består av de principer och kriterier som brukar kallas riktlinjerna. Syftet med dessa är att de ska utgöra närmare principer som ska vara till hjälp vid den tillståndsprövning som ska göras enligt 1 § andra stycket lagen om krigsmateriel.

Principerna utgör praxis. Riktlinjerna är därmed inte statiska utan kan förändras genom praxisutveckling. Detta utvecklades av regeringen i den proposition som föreslog ISP:s inrättande som myndighet enligt följande: "närmare principer för prövningen har lagts fast i regeringens praxis och bör också i fortsättningen utvecklas genom praxis och inte genom lagstiftning" (prop. 1995/96 s. 25). Vid riksdagens behandling av den nämnda propositionen i utrikesutskottet behandlades denna fråga (efter yttrande från konstitutionsutskottet). Utrikesutskottet, och sedermera riksdagen, godkände regeringens förslag (bet. 1995/96:UU3). I den proposition som föreslog bl.a. genomförande av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel uttalade regeringen i denna fråga att den "instämmer i den dåvarande regeringens uppfattning och ser ingen anledning att ändra på detta synsätt" (prop. 2010/11:112 s. 98). Såväl regeringen som ISP kan utveckla denna praxis, se t.ex. regeringens uttalande i den nämnda propositionen att "närmare principer för prövningen har lagts fast i regeringens och ISP:s praxis och finns dels i de svenska riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan, dels i den nu aktuella gemensamma ståndpunkten (a.a. s. 95). Ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska dock enligt 1 a § andra stycket KML överlämnas till regeringens prövning.

Att ISP vid tillståndsprövningen ska tillämpa den gemensamma ståndpunkten framgår av 2 § 3 förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter. Att ISP vid tillståndsprövningen ska tillämpa de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten framgår vidare av myndighetens regleringsbrev.

Totalbedömningen – den viktigaste aspekten vid tillämpningen av riktlinjerna

För en utomstående, som inte har möjlighet att närvara vid föredragningar inför ISP:s generaldirektör i samband med tillståndsprövningar eller vid Exportkontrollrådets (EKR) sammanträden vid samrådsärenden, kan det möjligen framstå som att de ovillkorliga/villkorliga hindren i riktlinjerna eller kriterierna i den gemensamma ståndpunkten är dominerande vid avgörandet av om export bör tillåtas eller inte. Så är emellertid oftast inte fallet. I den praktiska tillämpningen är i själva verket en av de viktigaste delarna, om inte t.o.m. den viktigaste delen, av riktlinjerna den som anger att "vid prövningen av ett tillståndsärende ankommer det på regeringen/ISP att göra en totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna".

Vid flertalet av de ärenden då ISP, efter samråd med EKR eller på egen hand, har avstyrkt en ansökan/förfrågan om export eller annan utlandssamverkan har nämligen inte något villkorligt hinder enligt riktlinjerna eller något kriterium enligt den gemensamma ståndpunkten varit uppfyllt i det enskilda fallet. Det är ganska ovanligt att så är fallet. Inte för att det råder brist på länder/områden i världen där villkorliga hinder/kriterier i den gemensamma ståndpunkten i och för sig är uppfyllda. Förklaringen är i stället att försvarsindustrin i regel har en ganska god kännedom om vilka länder som inte är aktuella för utlandssamverkan på krigsmaterielområdet, varför enskilda företag i regel inte heller ansöker om tillstånd till sådana länder. Flera länder där villkorliga hinder är uppfyllda är redan föremål för vapenembargo beslutade av FN:s säkerhetsråd eller av EU, och därmed per automatik stängda för svensk krigsmaterielexport.

I syfte att upprätthålla en god kontroll över försvarsindustrin har ISP regelbundna möten med enskilda företag i samband med att dessa till ISP enligt 11 § lagen om krigsmateriel inger redovisning av den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet. I samband med dessa möten tas alltid olika länderfrågor upp till diskussion. Företaget i fråga erhåller redan i detta skede information om vilka länder de för närvarande bör undvika att marknadsföra i, eftersom utförelsetillstånd ändå inte kommer att beviljas eller i varje fall troligen inte kommer att beviljas. Detta leder till att förfrågningar vad gäller länder där villkorliga hinder eller kriterier enligt den gemensamma ståndpunkten är uppfyllda relativt sällan inkommer till myndigheten.

De avstyrkanden som förevarit, såväl efter samråd med EKR som de avstyrkanden som ISP har beslutat utan samråd, har i stället i regel gjorts efter en totalbedömning då samtliga betydelsefulla omständigheter har beaktats i det enskilda fallet. En sådan totalbedömning kan t.ex. beakta omständigheter enligt följande.

- Situationen i det tilltänkta mottagarlandet för de mänskliga rättigheterna är bristfälligt, utan att den når upp till riktlinjernas krav på "omfattande och grova

- kränkningar” av de mänskliga rättigheterna. Kriterierna 2 a) och 2 b) i den gemensamma ståndpunkten anses inte heller vara uppfyllda i det enskilda fallet. Här kan i stället riktlinjernas uttalande att ”respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas” beaktas,
- situationen i det tilltänkta mottagarlandet för de mänskliga rättigheterna är allvarlig, utan att den når upp till riktlinjernas krav på ”omfattande och grova kränkningar” av de mänskliga rättigheterna. Kriterierna 2 a) och 2 b) i den gemensamma ståndpunkten anses inte heller vara uppfyllda i det enskilda fallet. När det gäller kriterium 2 b) har de allvarliga kränkningarna inte konstaterats av något av de organ som anges i kriteriet, varför kriteriet i det enskilda fallet inte är uppfyllt. Här kan i stället riktlinjernas uttalande att ”respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas” beaktas,
 - det tilltänkta mottagarlandet har ett relativt totalitärt styre (icke-demokrati) men situationen i landet är inte sådan att den når upp till riktlinjernas krav på ”omfattande och grova kränkningar” av de mänskliga rättigheterna. Kriterierna 2 a) och 2 b) i den gemensamma ståndpunkten anses inte heller vara uppfyllda i det enskilda fallet. Här kan i stället riktlinjernas uttalande att ”respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas” beaktas,
 - det tilltänkta mottagarlandet är inte någon rättsstat och det finns inte fullt fungerande rättsliga institutioner men situationen i landet är inte sådan att den når upp till riktlinjernas krav på ”omfattande och grova kränkningar” av de mänskliga rättigheterna. Kriterierna 2 a) och 2 b) i den gemensamma ståndpunkten anses inte heller vara uppfyllda i det enskilda fallet. Här kan i stället riktlinjernas uttalande att ”respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas” beaktas,
 - i det tilltänkta mottagarlandet förekommer inre oroligheter men situationen är inte sådan att riktlinjernas krav på ”inre väpnade oroligheter” eller kriterium 3 i den gemensamma ståndpunkten är uppfyllda,
 - den materiel som är aktuell att exportera vid en enskild tillståndsprövning till ett tilltänkt mottagarland är av sådant slag att den möjligen i undantagsfall kan användas för att kränka mänskliga rättigheter men kriterierna i 2 a) och 2 b) i den gemensamma ståndpunkten anses inte vara uppfyllda i det enskilda fallet,
 - den materiel som är aktuell att exportera vid en enskild tillståndsprövning till ett tilltänkt mottagarland är av sådant slag att den möjligen kan påverka rustningsnivån i landet eller i regionen men kriterium 4 i den gemensamma ståndpunkten anses inte vara uppfyllt i det enskilda fallet,

- inget villkorligt hinder eller kriterium i den gemensamma ståndpunkten är uppfyllt i det enskilda fallet men Sveriges utrikespolitiska förbindelser med det tilltänkta mottagarlandet i fråga är allmänt sett dåliga,
- det kan ur försvarsindustriell synpunkt finnas försvars- och säkerhetspolitiska skäl som talar för en export i ett enskilt fall men Sveriges allmänna försvars- och säkerhetspolitik skulle inte gynnas av en export till just det tilltänkta mottagarlandet. Kriterium 5 i den gemensamma ståndpunkten är inte uppfyllt i det enskilda fallet,
- det finns en liten risk för att det tilltänkta mottagarlandet kommer att hamna i en väpnad konflikt med en annan stat men riktlinjernas krav på att landet "befinner sig i väpnad konflikt med annan stat" eller att landet är invecklat "i en internationell konflikt som kan befaras leda till en konflikt" eller kriterium 4 i den gemensamma ståndpunkten är inte uppfyllda i det enskilda fallet,
- det finns vissa svaga och obekräftade indikationer på att materiel som redan har exporterats till det tilltänkta mottagarlandet från ett annat land än Sverige har återexporterats från mottagarlandet till oönskade länder men kriterium 7 i den gemensamma ståndpunkten kan inte anses vara uppfyllt i det enskilda fallet,
- det tilltänkta mottagarlandet är ett fattigt land. Den aktuella exporten kanske inte rör en särskilt stor summa pengar och landet kanske inte lägger en orimligt stor andel av sin budget på försvarsanslag varför det inte finns anledning att anta att "den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i landet" i enlighet med kriterium 8 i den gemensamma ståndpunkten. Även om kriterium 8 inte är uppfyllt i det enskilda fallet kan vid en helhetsbedömning rimligheten av en sådan affär beaktas,
- det finns relativt starka säkerhets- och försvarspolitiska skäl som talar för en export i det enskilda fallet men det är fråga om ett mottagarland med vilket utlandssamverkan på krigsmaterielområdet tidigare inte har ägt rum eller på lång tid inte har förekommit. Även om det inte anges i riktlinjerna uttalas i förarbetena och tillämpas sedan lång tid tillbaka i praxis att det finns en särskild restriktivitet i bedömningarna i fråga om nya länder (se prop. 1991/92:174 s. 48).

Ovanstående är endast exempel på omständigheter som – var för sig eller ibland i kombination med varandra – kan vägas in i en totalbedömning. Det finns minst lika många ytterligare exempel på faktorer som kan vägas in, och som vägs in, vid en totalbedömning.

De angivna exemplen ger en bild av ISP:s uppfattning att totalbedömningen är den viktigaste "politiska" bedömningen som görs vid tillståndsprövningen, eftersom olika faktorer kan beaktas och vägas mot varandra utan att några villkorliga hinder eller kriterier är uppfyllda i det enskilda fallet. Det är också – just eftersom bedömningen är väldigt politisk – inom ramen för totalbedömningen i de fall då några villkorliga hinder eller kriterier inte är uppfyllda i det enskilda fallet som EKR fyller sin kanske viktigaste funktion. I den absoluta majoriteten av fall då EKR har avstyrkt förfrågningar har några villkorliga hinder eller kriterier i den gemensamma ståndpunkten nämligen inte varit uppfyllda. Avstyrkandena har i stället gjorts med hänsyn till totalbedömningen och mot bakgrund av ledamöternas "politiska klokskap". Det finns också exempel på tillstyrkanden som vid en totalbedömning har gjorts trots att många aspekter i det enskilda fallet har talat mot ett tillstyrkande, i något fall t.o.m. när villkorliga hinder har varit uppfyllda (se svaret på fråga 2 nedan). EKR:s totalbedömningar är i dessa fall oombärliga för ISP. I många fall skulle det vara mycket svårt för ISP att utan EKR:s bedömningar på egen hand komma fram till avstyrkanden/tillstyrkanden när vissa förutsättningar är eller inte är för handen.

Det är enligt ISP:s uppfattning också i princip på så sätt att det är de fall då några villkorliga hinder inte är vid handen men då totalbedömningen ändå leder till ett avstyrkande som i praktiken gör de svenska riktlinjerna mer restriktiva än kriterierna i den gemensamma ståndpunkten (jfr artikel 3 i den gemensamma ståndpunkten).

Riktlinjerna är generella – men bedömningar av export ska ske från fall till fall

Riktlinjerna är i sin utformning i huvudsak generella. T.ex. anger riktlinjerna inte något om att utlandssamverkan inte får ske gentemot ett visst land eller en viss region eller liknande. Ett undantag till den generella inriktningen i riktlinjerna när det gäller utpekande av vissa länder eller regioner gäller s.k. samarbetsländer (de nordiska länderna, de traditionellt neutrala länderna i Europa och länderna inom de Europeiska Gemenskaperna) där en presumtion för utlandssamverkan, dvs. för beviljande av tillstånd, anges i riktlinjerna.

Ingen ändring har skett i tillämpningen av praxis när det gäller riktlinjernas generella inriktning.

Generella uttalanden om att export inte får ske till ett visst land, en viss region eller en viss kategori av länder (utom när det är fråga om ett vapenembargo) har tidigare kritiserats av flera statliga utredningar. Anledningen är att sådana generella uttalanden har ansetts stå i strid med riktlinjernas krav – och andra uttalanden genom åren från regeringen (se t.ex. statsrådet Lange i ett interpellationssvar inför riksdagen den 15 februari 1961: "När det gäller bedömningen av förekommande licensärenden får naturligtvis hänsyn tas till omständigheterna i varje enskilt fall") – att bedömningen alltid ska ske från *fall till fall* (se t.ex. SOU 1970:63 s. 48 och Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport, SOU 1988:15 s. 195). Medborgarkommissionen uttalade i denna fråga bl.a. följande. "Det överensstämmer inte med riktlinjerna att utan en prövning från fall till fall undandra en hel region från vapenexport, så som sker i fråga om Mellanöstern".

Efter den 1 februari 1996 torde det utgöra ett krav i lagstiftningen att en bedömning från fall till fall görs för att pröva om en ansökan om tillstånd bör beviljas (1 § andra stycket jämfört med 1 a § första stycket; se också riktlinjerna [”vid tillståndsprövningen av ett ärende”] och artikel 1.1 i den gemensamma ståndpunkten [”Varje medlemsstat ska från fall till fall pröva de ansökningar som kommer in om exportlicens...”]).

I sin praxistillämpning av riktlinjerna har ISP i ett fall gjort ett uttalande som förmodligen inte helt kan anses vara i enlighet med lagstiftningens, riktlinjernas och den gemensamma ståndpunktens krav på att en bedömning ska ske från fall till fall av om tillstånd bör beviljas eller avslås. På ISP:s hemsida uttalade myndigheten år 2007 följande: ”ISP följer noga händelseutvecklingen i Pakistan och tills vidare godkänns inga nya affärer, ingångna avtal honoreras och följdleveranser prövas från fall till fall”.

Allmänt sett bör stater som tillträder FN:s vapenhandelsfördrag (ATT) framdeles vara något försiktiga när det gäller generella uttalanden om förbud mot export till enskilda länder – såvida ett vapenembargo eller något annat ovillkorligt hinder inte föreligger – eftersom staterna i artikel 7.1 i ATT åtar sig att vid en ansökan om exporttillstånd göra en bedömning av de kriterier som anges i artikel 7.1 på ett ”objektivt och icke-diskriminerande sätt”. En bedömning på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt borde i princip endast kunna göras vid en bedömning från fall till fall av en tillståndsansökan. Om ett land som har tillträtt ATT redan på förhand har uttalat att landet inte kommer att godkänna några nya krigsmateriellaffärer gentemot det tilltänkta mottagarlandet, som också har tillträtt ATT, finns en risk att detta kan stå i strid med landets åtaganden enligt artikel 7.1 i ATT att vid en ansökan om exporttillstånd göra en bedömning av de kriterier som anges i artikeln på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt. (När det gäller bakgrunden till införandet av formuleringen ”objektivt och icke-diskriminerande sätt” i ATT, se Ds 2013:74 s. 117–118.)

Med hänsyn till det anförda har ISP för avsikt att – senast när Sverige har ratificerat ATT – på hemsidan göra ett nytt uttalande med innebörden att ansökningar om tillstånd gällande nya affärer till Pakistan framöver bedöms från fall till fall. I praktiken leder detta förmodligen inte till någon ändring i det faktiska utfallet när det gäller nya affärer avseende Pakistan, eftersom även en bedömning från fall till fall på ett ”objektivt och icke-diskriminerande sätt” troligen för lång tid framöver kommer att leda till avstyrkanden.

Riktlinjerna går till viss del tillbaka till 1950-talet

Lika litet som var fallet när 1971 års riktlinjer (prop. 1971:146) ersatte de riktlinjer som statsminister Erlander utvecklade inför riksdagen 1956 (FK 1956 nr 9, s. 20f och AK 1956 nr 9, s. 20) innebar ersättandet av 1971 års riktlinjer med 1993 års riktlinjer att praxistillämpningen förändrades över en natt. I viss mån har 1971 och 1993 års riktlinjer förvisso varit ”nya” i förhållande till tidigare riktlinjer men till den största delen har dessa varit ”preciserade” och ”förtydligade” i förhållande till tidigare riktlinjer (se prop. 1971:146 s. 18 och prop. 1991/92:174 s. 45, jfr SOU 1970:63 s. 47 och SOU 1989:102 s. 57). Vissa av riktlinjernas grundprinciper vid tillståndsprövningen har också över lång tid varit desamma och vissa har t.o.m. etablerats långt före 1956 års riktlinjer (se t.ex. en summarisk genomgång av dessa i Konstitutionsutskottets memorial

nr 17 för år 1955; se särskilt punkterna a) och b) i KU:s återgivande av gällande riktlinjer).

"Ny" praxisutveckling i förhållande till 1993 års riktlinjer

Med ett undantag kan den praxisutveckling som förevarit sedan tillkomsten av 1993 års riktlinjer enligt ISP:s uppfattning inte anses vara "ny". Det enda undantaget är tillkomsten av uppförandekoden för vapenexport 1998 (numera rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel) vars tillämpning vid tillståndsprövningen kan anses ha tillfört några "nya" element från och med december 1998 när det gäller riktlinjernas praxisutveckling (se vidare svar på fråga 1 nedan; se även [bilaga 4](#)).

"Förtydligad" och "preciserad" praxisutveckling i förhållande till 1993 års riktlinjer

Enligt ISP:s bedömning finns sedan tillkomsten av 1993 års riktlinjer därutöver fyra olika fall när regeringen eller ISP i sin tillämpning vid tillståndsprövningen har "reviderat" eller "förtydligat" riktlinjerna genom praxisutveckling snarare än att det är fråga om "nya" riktlinjer. De fyra fallen är följande.

a) Sveriges intressen väger tyngst

Ett förtydligande i riktlinjerna får anses ha skett genom uttalanden av riksdagen, regeringen, ISP och genom ISP:s tillståndsprövning, enligt följande: "I balansen mellan de olika riktlinjerna har Sveriges intressen förtur" (se vidare svaret på fråga 2 nedan).

b) Blandad identitet

De svenska riktlinjerna och förarbetena till krigsmateriellagstiftningen anger att vid export av materiel som är samutvecklad med någon utanför landet har termerna "svensk identitet" och "utländsk identitet" betydelse. Riktlinjerna anger i detta avseende följande. "Om ett samarbetsavtal med utländsk part förutsätter export från samarbetslandet till tredje land bör fråga om sådan export, i den mån slutprodukten i fråga har en övervägande svensk identitet, bedömas i enlighet med riktlinjerna för sådan export från Sverige. Beträffande materiel som har övervägande utländsk identitet bör export från samarbetslandet till tredje land medges inom ramen för samarbetslandets exportregler. Föreligger ett starkt svenskt försvarspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd, och det är en förutsättning från samarbetspartnerns sida att viss utförsel får ske från samarbetslandet kan efter omständigheterna export till tredje land även i övrigt medges inom ramen för samarbetslandets exportregler."

Beträffande identitetsbestämning lämnar förarbetena till krigsmateriel-lagstiftningen få anvisningar. Eventuellt förekommande patent och upphovsrätter till materielen är faktorer som anges som betydelsefulla i och för en bedömning (prop. 1991/92:174 s. 60). Förarbetena anger i övrigt att det inte är meningsfullt att uppställa generella regler på förhand. Bedömningen måste

göras med beaktande av alla relevanta omständigheter (a.a.). Med stöd av dessa uttalanden arbetar ISP vid identitetsbestämningar med ett utvecklat set parametrar där äganderätten till immateriella rättigheter och patent vägs samman med uppgifter om uppdragets art, procentuella kostnads- och prisdistributioner och relationstal mellan utvecklings-, tillverknings- och försäljningskostnader, allt sett i relation till de i respektive projekt inblandade företagen, för att nå en i sammanhanget rimlig totalbedömning. Dessutom bör hänsyn tas till om det svenska bidraget efter internationella förhållanden anses vara unikt.

I mitten av 1990-talet påbörjade svensk försvarsindustri samarbete med utländsk försvarsindustri i projekt där flera länder, inte endast ett annat land, var inblandat, s.k. flernationella samarbetsprojekt (en sådan utveckling förutsågs också i förarbetena till den nuvarande lagen om krigsmateriel, se prop. 1991/92:174 s. 47). I praktiken innebär dessa flernationella samarbetsprojekt att termerna "svensk identitet" och "utländsk identitet" enligt riktlinjerna förlorade sin betydelse. Det fanns helt enkelt ingen "svensk" eller "utländsk" identitet i projekten, som med hänsyn till att de var flernationella i stället hade "blandad identitet". En lösning på problematiken erbjöd Sveriges tillträde till sexnationssamarbetet inom FA/LOI-avtalet (prop. 2000/01:49, bet. 2000/01:UU8), vilket innehöll exportkontrollbestämmelser som kunde tillämpas vid flernationella projekt.

Regeringen och riksdagen har vid ett flertal tillfällen mellan 1996 och 2009 i propositioner och betänkanden rörande försvarspolitisk inriktning uttalat att det är säkerhetspolitiskt önskvärt att långsiktiga internationella samarbeten avseende materielprojekt finns och upprätthålls med Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien, Norge, Danmark, Finland, Island och USA (se t.ex. prop. 1996/97:4 s. 154–157, bet. 1996/97:UFöU; prop. 2000/01:49, bet. 2001/01:UU8; prop. 2001/02:10 s. 219–230, bet. 2001/02:FöU2; prop. 2004/05:5 s. 120–135, bet. 2004/05:FÖU5). I prop. 2004/05:5, s. 122 uttalade den dåvarande regeringen t.ex. att "Sveriges internationella materielsamarbete bör ytterligare fokuseras på de länder som bäst kan tillgodose vårt nationella behov av internationell kompetens för materieförsörjningen. Främst länderna inom sexnationssamarbetet (FA/LOI), de nordiska länderna samt USA bedöms kunna tillgodose dessa behov". I den senaste propositionen om försvarspolitisk inriktning år 2009 uttalade regeringen dock att deltagande i internationellt samarbete som syftar till utveckling av ny materiel bör minska i omfattning (prop. 2008/09: 140, s. 96–97, bet. 2008/09:FöU10).

Den offentliga utredningen KRUT (Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel, SOU 2005:9) fick enligt sina direktiv i uppdrag att utreda hanteringen av framtida exportkontrollfrågor vid flernationella samarbetsprojekt ("blandad identitet"). KRUT uttalade därvid (a. a., s. 178–179) att strävan bör "vara att hantera tredjelandsexportfrågor redan vid ingåendet av samarbeten. Eventuella exportdestinationer, som inte prövas redan vid ingåendet eller blir kontroversiella under samarbetets genomförande, bör bli föremål för konsultationer mellan Sverige och samarbetslandet (länderna). Samarbetsavtal även utanför FA/LOI bör utformas på ett sådant sätt att Sverige och

samarbetsstaten kan konsultera med varandra om destinationer som inte blivit föremål för ställningstagande vid dess ingående. Vid sådana konsultationer bör Sverige väga samman det svenska intresset av samarbetet, kraven på en ansvarsfull exportkontroll och det svenska bidragets betydelse för den aktuella materielens tillkomst".

Av de tre parametrar som KRUT nämner som grund för bedömningen kan, för det första, "det svenska intresset av samarbetet" närmast likställas med om det föreligger svenska försvars- och säkerhetspolitiska skäl för export medan, för det andra, "kraven på en ansvarsfull exportkontroll" närmast kan likställas med en utrikespolitisk bedömning av det aktuella mottagarlandet och om några villkorliga eller ovillkorliga hinder kan anses vara uppfyllda i det enskilda fallet. För det tredje kan "det svenska bidragets betydelse för den aktuella materielens tillkomst" närmast likställas med en bedömning av om materielen i fråga har en övervägande svensk, utländsk eller blandad identitet och vilken betydelse det har i det enskilda fallet.

Sveriges försvarsindustri är involverad i flera flernationella projekt. I flertalet fall har också Försvarets materielverk, FMV, varit involverad i projekten – som uppdragsgivare och beställare tillsammans med en utländsk försvarsmakt – och i de fallen finns regeringsöverenskommelser (eller efter bemyndigande från regeringen en internationell överenskommelse som FMV har undertecknat) som i majoriteten av fall, utöver utvecklings- och anskaffningsfrågor, reglerar export och exportkontroll. Detta har stöd i riktlinjerna som uttalar följande. "När det gäller mer omfattande och för Sverige viktigare utlandssamverkan på krigsmaterielområdet bör en regeringsöverenskommelse träffas mellan Sverige och samverkanslandet."

Efter Sveriges ratificering av FA/LOI-avtalet (prop. 2000/01:49, bet. 2001/01:UUS) och Sveriges ingående av flera internationella regeringsöverenskommelser om flernationella samarbetsprojekt som innehåller exportkontrollbestämmelser samt efter prövning av ISP i enskilda ärenden om betydelsen av blandad identitet vid export och efter samråd med EKR finns det numera skäl att anse att KRUT:s citerade uttalande om blandad identitet genom praxisutveckling i princip får anses vara en del av de svenska riktlinjerna.

c) Flera länder har tillkommit för vilka en positiv presumtion föreligger för export

Riktlinjerna anger följande. "Utrikespolitiska hinder föreligger inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna och de traditionellt neutrala länderna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överenskommelse med Sveriges säkerhetspolitik. I takt med att samarbetet med övriga länder inom de Europeiska Gemenskaperna byggs ut, bör samma principer för utlandssamverkan och export tillämpas i fråga om dessa länder".

Vad som anges i riktlinjerna beträffande de nordiska länderna gäller fortfarande. Norge och Island är inte medlemmar i EU men väl i EES samt nordiska länder. Av de traditionellt neutrala länderna i Europa är det i dag endast Schweiz som

inte är medlem i EU (både Irland och Österrike är sedan lång tid tillbaka medlemmar). När propositionen med riktlinjerna (prop. 1991/92:174) utarbetades var Sverige ännu inte medlem i EU. I dag har EU 28 medlemsstater och numera föreligger i princip inte några hinder för export till dessa länder.

Omvärldsutveckling och praxis har sedan 1992 gjort att det därutöver i dag i princip inte föreligger några hinder för export till Liechtenstein (medlem av EES), Australien (jfr t.ex. skr. 2006/07:114 s. 81), Nya Zeeland, Japan (jfr t.ex. skr. 2009/10:114 s. 69), Kanada (jfr t.ex. skr. 2006/07:114 s. 81) och USA (se t.ex. prop. 2004/05:5 s. 122 och jfr skr. 2006/07:114 s. 81). En parallell kan dras till det närliggande området som rör produkter med dubbla användningsområden. Inom EU är handeln med sådana varor i huvudsak fri, med undantag för sådana produkter som förtecknas i bilaga IV till rådets förordning 428/2009. Handeln med Australien, Nya Zeeland, Japan, Kanada, USA, Norge, Schweiz och Liechtenstein är i princip lika fri som den inom EU, vilket framgår av bilaga II till den nämnda EU-förordningen.

Det bör dock betonas att länderna Australien, Nya Zeeland, Japan, Kanada och USA ur riktlinjesynpunkt inte i alla avseenden helt och hållet går att likställa med de övriga 31 länderna. Detta framgick när regeringen, i samband med övervägandena om införande av generella tillstånd till följd av ett direktiv om överföring av krigsmateriel (ICT-direktivet), uttalade följande (prop. 2010/11:112 s. 48). ”Det kan emellertid inte uteslutas att vissa länder utanför EES, som Sverige och svenska företag har ett nära samarbete med i krigsmaterielfrågor, om något eller några år anses ha ett så förtroendeingivande system för kontroll av krigsmateriel och tekniskt bistånd, t.ex. ett certifieringsförfarande motsvarande det som föreskrivs i direktivet, att en bedömning görs att generella tillstånd bör kunna användas även i förhållande till dessa länder. De länder som i första hand bör kunna bli aktuella för detta är de som, utöver EU:s medlemsstater, omfattas av det generella tillståndet på det närliggande PDA-området, nämligen Australien, USA, Japan, Kanada, Norge, Nya Zeeland och Schweiz. När det gäller Norge noterar regeringen att Norge automatiskt kommer att omfattas av generella tillstånd, eftersom Norge är ett land inom EES”.

Som svaret på fråga 2 nedan visar görs dock vid tillståndsprövningen, vilket lagstiftningen kräver, en bedömning från fall till fall även i förhållande till de nämnda 36 länderna och det kan inte uteslutas att beslut om avslag/avstyrkanden lämnas även vad gäller ansökningar om export eller annan utlandssamverkan till de nämnda länderna. Under 2013 meddelade t.ex. ISP förbud enligt 12 § lagen om krigsmateriel för ett företag att i det enskilda fallet ingå avtal med ett företag i ett land som Sverige i övrigt har ett mycket nära samarbete med på det försvars- och säkerhetspolitiska området.

d) Uttolkningen av följdleveransbegreppet har förtydligats

Vid konstitutionsutskottets granskning 1995/96 av ett regeringsärende om tillstånd till viss krigsmaterielexport fann utskottet att utvecklingen av praxis

vad gäller följdleveranser behövde undersökas närmare (se bet. 1995/96:KU30 s. 90). En sådan granskning genomfördes av utskottet under 1996/97 års riksmöte (se bet. 1996/97:KU25 s. 39 ff;).

I samband med KU:s granskning tillställde ISP utskottet tre promemorior om uttolkningen av följdleveransbegreppet, se bilagorna 1–3 (bet. 1996/97:KU25, bilagorna A 5.2–5.4).

I bilaga 1 beskriver ISP tio olika följdleveranssituationer baserade på ärenden som prövats sedan 1985, då Rådgivande nämnden (numera Exportkontrollrådet) inrättades. I bilaga 2 beskriver ISP skillnaden mellan termerna ersättningsleveranser och kompletteringsleveranser.

KU genomförde i det nämnda granskningsärendet utfrågningar med statsrådet Leif Pagrotsky och krigsmaterielinspektören Staffan Sohlman. Särskilt utfrågningen med Staffan Sohlman ger betydelsefulla kompletteringar till ISP:s tre promemorior.

I granskningsärendet uttalade KU bl.a. följande.

”Efter en genomgång av riktlinjerna och deras tillämpning med särskild inriktning på följdleveransbegreppet finner utskottet att riktlinjernas generellt hållna skrivningar kan ge upphov till olika uppfattningar om tillämpningen. Riktlinjerna är allmänt hållna och därför svåra att tolka. I vissa delar saknas förklarande texter som kunnat ge en tydligare bakgrund till formuleringarna i riktlinjerna. Vidare har vissa praxisförändringar, t.ex. att stor vikt tillmätts ett s.k. systemberoende, inte tydliggjorts i de sedan 1993 gällande riktlinjerna. Denna karaktär på riktlinjerna har gett anledning att för det praktiska arbetet med frågorna om export av krigsmateriel utveckla en tämligen omfattande kompletterande begreppsapparat, som inte framgår av källor som är tillgängliga för var och en. Även om denna begreppsbildning har till ändamål att upprätthålla en konsekvent praxis i frågorna om tillstånd till export av krigsmateriel, går det inte att bortse från att den också visar på att riktlinjerna inte ger tillräcklig ledning vid tolkningen av vissa centrala begrepp. Då riktlinjerna har denna generella karaktär, är den insyn och den påverkansmöjlighet som det parlamentariskt sammansatta Exportkontrollrådet har vid uttolkningen av riktlinjerna av stor betydelse. Innan utskottet går in på en mera detaljerad genomgång av följdleveransbegreppet vill utskottet framhålla att den prövning av riktlinjerna som regelmässigt sker från fall till fall i de enskilda krigsmaterielexportärendena har ett stort egenvärde och därför bör fortsätta som hitills.

När det gäller särskilt frågan om följdleveransbegreppet konstaterar utskottet att uttrycket följdleverans inte nämns i riktlinjerna. Utskottet har funnit att det finns ett antal problem förknippade med följdleveransbegreppet. Flera av dessa problem sammanhänger med den allt snabbare teknikutvecklingen inom krigsmaterielområdet. Avancerade vapensystem blir allt mer komplicerade, och allt fler civila produkter integreras i militär materiel. Vapensystemen kräver betydligt större kringinvesteringar för att hållas i drift. Därmed uppkommer ett systemberoende lättare än i fråga om äldre materiel. Riktlinjerna bör enligt utskottets mening spegla de här beskrivna förändringarna.

Utskottet finner vad gäller riktlinjernas omfattning att det skett en expansion från 1971 års riktlinjer, som endast talade om reservdelar, till 1993 års riktlinjer, som talar om ’reservdelar och andra leveranser, t.ex. ammunition, som har samband med tidigare utförelse eller när det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd’. Att ammunition tillfördes riktlinjerna 1992 var enligt förarbetena en bekräftelse av rådande praxis sedan lång tid tillbaka. Utskottet finner att uttrycket ’eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd’ utgör ett nytt element i riktlinjerna och att innebörden av riktlinjerna i denna del inte framgår av motivtexten.

Utskottet tycker sig kunna konstatera att följdleveransbegreppet tenderar att glida i betydelse över tiden, varigenom innehållet och tillämpningen förändras. Som exempel på denna tendens kan frågan om vilka produkter som kan ingå i en följdleverans tjäna. I riktlinjerna nämns explicit reservdelar. Vad som ryms inom begreppet 'andra leveranser', förutom ammunition som omnämns särskilt, framgår inte. Under granskningen har det framkommit att det sedan 1986, då tillstånd gavs till följdleverans av totalt 16 luftvärnskanoner till Indonesien, funnits ett synsätt innebärande att hela, nya vapenexemplar kan inrymmas i följdleveransbegreppet under vissa speciella förutsättningar. Denna typ av leveranser innebär att mottagarlandets kapacitet i kvantitativ mening ökar.

Med gamla åtaganden menas i stort sett att det finns en anknytning till tidigare leveranser av en sådan styrka att ett åtagande om ytterligare leveranser anses föreligga. Med nya åtaganden menas att ISP/regeringen utifrån riktlinjernas krav positivt bedömer en förfrågan om att exportera 'ny materiel' i den meningen att det inte skett någon leverans av den aktuella typen av materiel tidigare till det aktuella landet.

Också frågan om varaktigheten av ett svenskt åtagande att fortsätta leverera krigsmateriel sedan en viss, ursprunglig leverans har skett har länge varit föremål för diskussion. För allmänheten kan det framstå som märkligt att leveranser som ligger flera årtionden tillbaka fortfarande kan ligga till grund för följdleveranser. Under utskottets utredningsarbete har bl.a. framkommit att valet av vapensystem enligt krigsmaterielinspektören innebär en långsiktig investering för mottagarlandet och att t.ex. fartyg konstrueras kring vissa vapensystem vilket medför ett framtida beroende av dessa system. ISP har i det skriftliga materialet uttryckt uppfattningen att så länge en mottagande stat bedömer det meningsfullt att ha kvar ett system i sin försvarsmakt är det rimligt att Sverige står kvar vid det åtagande som ligger i den ursprungliga leveransen. Utskottet konstaterar att riktlinjerna inte ger något besked i denna fråga.

Den genomgång som nu har gjorts ger enligt utskottets mening anledning att närmare undersöka förutsättningarna för att nå fram till en ordning i fråga om exporten av krigsmateriel som har utsikter att mera varaktigt ange villkoren för sådan verksamhet. De hänsyn som måste beaktas i sådana frågor framstår som så sammansatta att verksamheten med all sannolikhet inte lämpligen kan regleras genom generella föreskrifter av sådan konkretion som bör krävas av rättsliga regler i konstitutionell mening."

Konstitutionsutskottet uttalade att "vad utskottet anfört om problem som särskilt har samband med följdleveransbegreppet ger enligt utskottets mening regeringen anledning att överväga och precisera det avsnitt i riktlinjerna som behandlar följdleveranser. Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottet".

Följdleveransutredningen

I anledning av konstitutionsutskottets slutsats bemyndigade regeringen genom beslut den 25 november 1997 statsrådet Leif Pagrotsky att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera de principer som har utvecklats i praxis när det gäller följdleveranser vid krigsmaterielexport samt föreslå de preciseringar som kan behövas på detta område.

Utredaren överlämnade den 31 mars 1999 sitt betänkande Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel (SOU 1999:38). Utredaren anförde bl.a. följande (a.a. s. 76). "Efter genomgång av praxis har jag dragit slutsatsen att det inte är möjligt att på ett meningsfullt sätt utforma ett regelverk som uttömmande beskriver alla följdleveranssituationer. Därtill kommer att varje

följdleveransärende är föremål för politiska överväganden som inte kan förutses i något generellt regelsystem”.

För att förtydliga att riktlinjernas uttryck "...eller där det annars vore oskäligt" inte kan tillämpas självständigt för vilka leveranser som helst, utan kräver att de har ett organiskt samband med en tidigare, i vederbörlig ordning, beviljad leverans föreslog utredaren ett språkligt tillägg i riktlinjerna i sådant syfte.

Utredningen remitterades men dess förslag och slutsatser föranledde inte några åtgärder från regeringens sida förrän 2003. I kommittédirektiven (2003:80) till utredningen om översyn av krigsmateriellagstiftningen (KRUT SOU 2005:9) uttalade regeringen nämligen följande. "Det är naturligt att i denna översyn av krigsmateriellagstiftningen ta ställning till de frågor som behandlades av följdleveransutredningen”.

KRUT

Krigsmaterielutredningen, KRUT, överlämnade sitt betänkande till regeringen den 15 februari 2005 (SOU 2005:9). Vissa delar av de förslag som KRUT lämnade har genomförts i svensk rätt (se prop. 2010/11:112 s. 20). Vissa delar har inte genomförts. KRUT:s förslag till ändrade riktlinjer för krigsmaterielexport har inte genomförts.

KRUT uttalade när det gäller följdleveranser bl.a. följande (SOU 2005:9 s. 173–175).

"Det finns i princip tre vägar att försäkra sig om leveranssäkerhet, vilka i verkligheten kombineras. Den första vägen går genom uppbyggandet av ömsesidiga beroenden, det vill säga ett materielsamarbete där berörda länder utvecklar och tillverkar kvalificerade delar i ett vapensystem som länderna var och en för sig knappast kan överta. Länderna blir därmed beroende av varandra för att fullfölja utvecklingen och produktionen. Ett ömsesidigt beroende kan också sägas existera när ett samarbete blivit så pass viktigt för de inblandade staterna att de är beredda att göra betydande uppoffringar för att bevara det.

Begreppet ömsesidiga beroenden gjorde sitt inträde i svensk försvarspolitik mot slutet av 1990-talet i samband med att internationella samarbeten gavs ökad betydelse och det blev nödvändigt för regeringen att prioritera bland strategiska försvarsindustriella kompetenser.

Den andra vägen till leveranssäkerhet går genom mellanstatliga överenskommelser. Sådana överenskommelser kan vara juridiskt bindande, politiska eller beskrivas som en blandning av politiska och juridiska element. De kan röra ett specifikt vapensystem, men också vara allmänna. I propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, s. 58) anger regeringen att överenskommelser endast bör ingås efter "synnerligen noggranna överväganden och med stor urskiljning", men också att Sverige bör kunna tillmötesgå önskemål om sådana så länge de kan "tillgodoses inom ramen för de övergripande kriterierna" (s. 58). I de fall där överenskommelser ingås är det från svenskt håll brukligt att understryka att leveranser inte kan ske om export skulle strida mot riktlinjernas ovillkorliga hinder.

Ett exempel på en juridiskt bindande och specifik överenskommelse är när en stat genom avtal förbinder sig att leverera ett stridsfartyg och till detta relaterad materiel och service under vapensystemets hela livslängd.

FA/LOI är ett exempel på ett generellt avtal med både politiskt och juridiskt innehåll. Genom att tillträda avtalet har Sverige och de övriga fem deltagarna gjort utfästelser om leveranssäkerhet, dock med viss reservation för varandras internationella förpliktelser i händelse av kris eller väpnad konflikt. Även den politiska principdeklarationen mellan Sverige och USA (Declaration of Principles) är av generell art och innehåller ett avsnitt om vikten av leveranssäkerhet, såväl för regeringarna som för respektive lands försvarsindustri.

Den tredje vägen att försäkra potentiella köpare om leveranssäkerhet går via nationell policy. I gällande riktlinjer finns en bestämmelse som innebär en stark presumtion för medgivande av tillstånd till "utförelse av reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel, om inte ovillkorligt hinder möter". Presumtionen gäller också för "andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförelse eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd". Utredningens efterforskningar tyder på att flertalet stater särbehandlar följdleveransärenden, i praxis eller genom att inkludera en definierad mängd följdleveranser i det ursprungliga exporttillståndet för systemleveransen. Sverige framstår i en internationell jämförelse relativt ensamt om att ange en positiv presumtion i sitt policydokument.

I den svenska försvarspolitik har export och internationellt samarbete blivit allt viktigare som medel för att bevara försvarsindustriell kompetens i Sverige. Mot denna bakgrund ser utredningen ett ökat behov för Sveriges del av att kunna erbjuda leveranssäkerhet i olika former. Detta förhållande bör återspeglas i riktlinjerna som en allmän princip. Tillstånd skall dock, liksom i dag är fallet, inte ges på grundval av denna princip om medgivande strider mot Sveriges internationella förpliktelser.

Utredningen anser att en riktlinje om leveranssäkerhet bör baseras på två element. Den ena omständigheten av betydelse är om det finns en mellanstatlig överenskommelse som inkluderar leveranssäkerhetsgarantier för den aktuella materielen. Den andra omständigheten är om den tilltänkta exporten har ett tydligt samband med en tidigare beviljad leverans av system eller delsystem. Den senare formuleringen bedöms inte bara täcka in de fall av följdleveranser som nämns i riktlinjerna utan samtliga tio situationer där följdleveranstänkande i dag tillämpas."

Mot bakgrund av de angivna övervägandena föreslog KRUT när det gäller följdleveranser en riktlinje enligt följande (SOU 2005:9 s. 197).

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

Praxisutveckling efter 1997

ISP hänvisar till de tre promemorior som ISP upprättade inför KU:s granskning av följdleveransbegreppet vid riksmötet 1996/1997. I allt väsentligt är slutsatserna i promemoriorna fortfarande gällande. Vid tillämpningen i det enskilda fallet föranleder – liksom vid tidpunkten för promemoriornas upprättande – kompletteringsleveranser, ersättningsleveranser och besläktad materiel de största tolkningsproblemen vid avgörandet om det är fråga om en följdleverans eller inte.

Två viktiga kompletteringar bör göras till de nämnda promemoriorna.

För det första tillämpas numera, som framgår av svaren på frågorna 1 och 4 nedan, den gemensamma ståndpunkten parallellt med de svenska riktlinjerna vid tillståndsbedömningen i det enskilda fallet. Den gemensamma ståndpunkten innehåller inte några bestämmelser om följdleveranser. Som framgår av svaret på fråga 1 innebär den gemensamma ståndpunkten att det numera finns fler ovillkorliga hinder, som kan vara tillämpliga i det enskilda fallet. Av de svenska riktlinjerna framgår att en följdleverans bör tillåtas, ”om inte ovillkorligt hinder möter.” Efter antagandet av den gemensamma ståndpunkten den 8 december 2008 utgör kriterium 1, kriterium 2 a) och c), kriterium 3 och kriterium 4 enligt ISP:s bedömning ovillkorliga hinder för det fall något av dessa skulle vara uppfyllda i det enskilda fallet, även när det gäller en följdleverans.

Den andra viktiga kompletteringen till ISP:s tre promemorior är att – sedan de upprättades 1996 och 1997 – Sverige har ingått flera mellanstatliga överenskommelser om leveranssäkerhet med andra länder. Sådana överenskommelser kan ha betydelse vid ISP:s tillståndsprövning avseende följdleveranser. ISP hänvisar när det gäller utvecklingen av sådana överenskommelser till det ovan citerade avsnittet av KRUT (SOU 2005:9 s. 174).

2. Utvecklingen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik

Den andra delen av praxisutvecklingen rör förändringen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik sedan 1993 och den inverkan sådana förändringar har haft vid tillståndsprövningen enligt lagen om krigsmateriel (KML).

Till ledning för vad som i detta avseende är av intresse vid tillståndsprövningen enligt KML anger 1993 års riktlinjer att ”tillstånd till utförelse av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, bör medges endast om sådan utförelse eller samverkan bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd...”

Sveriges säkerhets- och försvarspolitik leds och utvecklas av statsmakterna. För efterkrigstiden och fram till 1989 har Sveriges säkerhets- och försvarspolitik i stort utretts och analyserats av två statliga utredningar, nämligen ”Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969”, betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, SOU 1994:11, och ”Fred och säkerhet, Svensk säkerhetspolitik 1969–89”, SOU 2002:108. För tiden därefter finns, såvitt känt, inga sådana generella genomgångar utan en samlad bild av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik i stort bör kunna erhållas genom en genomgång av relevanta dokument i offentligt tryck, t.ex. försvarspolitiska inriktningspropositioner, propositioner om militära insatser i utlandet, betänkanden från försvarsutskottet eller rapporter och utredningar från Försvarsberedningen.

Inom Regeringskansliet har Försvarsdepartementet sakkunskapen om i vilken mån utlandssamverkan i det enskilda fallet bedöms vara ”erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande” medan i huvudsak

Utrikesdepartementet har sakkunskapen om i vilken mån utlandssamverkan "i övrigt" bedöms vara "säkerhetspolitisk önskvärd".

I syfte att säkerställa att ISP och dess organ Exportkontrollrådet tillförsäkras kunskap om Sveriges säkerhets-, försvars- och utrikespolitik föreskrivs i 13 § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter att Exportkontrollrådets sakkunniga i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor är den statssekreterare som svarar för exportkontrollfrågor, det utrikesråd i Utrikesdepartementet som Regeringskansliet bestämmer och statssekreteraren i Försvarsdepartementet eller den som någon av dem sätter i sitt ställe.

Vid föredragningen inför Exportkontrollrådet föredrar företrädarna för Försvars- och Utrikesdepartementet muntligt de försvars- och säkerhetspolitiska bedömningar som görs i det enskilda ärendet. Endast i något undantagsfall har ISP fått ta del av ett eventuellt skriftligt underlag som utarbetats av Försvarsdepartementet inför föredragning i EKR. Under vissa tidsperioder, särskilt under senare år, har den handläggare hos ISP som har fört minnesanteckningar från EKR:s sammanträde summariskt antecknat de försvarspolitiska bedömningarna. I regel finns dock de försvarspolitiska bedömningarna inte nedtecknade i minnesanteckningarna. Utrikesdepartementets föredragning har sin tyngdpunkt i en bedömning av det land/den region som är föremål för samråd och om det strider mot Sveriges utrikespolitik att bevilja tillstånd i det enskilda ärendet. Inför ärendet upprättar UD i detta avseende i regel en landpromemoria som ledamöterna i EKR får ta del av. Endast i något enstaka undantagsfall har de säkerhetspolitiska skälen som i stort talar för en export behandlats i ett skriftligt underlag från UD som ISP har fått ta del av.

Med hänsyn till det anförda är det således inte möjligt för ISP att till KEX lämna en sammantagen redogörelse för praxisutvecklingen när det gäller de bedömningsgrunder i enskilda ärenden som hänför sig till de försvars- och säkerhetspolitiska bedömningarna.

När det gäller de säkerhetspolitiska skälen för export bör dock nämnas att stävande av internationell brottslighet, främst narkotikabekämpning, redan 1993 i ett enskilt ärende av UD och Rådgivande nämnden ansågs väga tungt vid totalbedömningen av om export skulle beviljas. Vid flera tillfällen därefter har denna aspekt beaktats vid tillståndsprövningen. Samma år och vid ett flertal tillfällen därefter, har även en annan säkerhetspolitisk aspekt beaktats vid totalbedömningen när det gäller export av främst marin materiel, nämligen bekämpning av piratverksamhet.

3. Allmän omvärldsförändring och Sveriges utrikespolitik i förhållande till denna

Den tredje delen som rör praxisutvecklingen är det förhållandet att omvärlden ständigt förändras. Att sådana omvärldsförändringar även förändrar tillämpningen av riktlinjerna/praxisutvecklingen gentemot enskilda länder eller regioner är obestridligt.

1993 års riktlinjer är skrivna 1992 med utgångspunkt från de förhållanden som förelåg vid den tidpunkten. T.ex. hade det kalla kriget just avslutats/höll på att avslutas, Sovjetunionen just upplösts som en stat, Tyskland just enats som ett land, de Östeuropeiska länderna just blivit självständiga i förhållande till den sovjetiska

intressesfären, Sverige – liksom majoriteten av dagens medlemsstater i EU – ännu inte blivit medlemmar i dåvarande EG, terrordåden i USA den 9 november 2001 ännu inte inträffat och det andra Irakkriget ännu inte inträffat osv.

Utan en omvärldsanalys som omfattar den aktuella tidsperioden är det också svårt att beskriva en praxisutveckling på ett område vars tillståndsprövning – med hänsyn till att en bedömningsgrund vid prövningen är om ett tillstånd strider mot Sveriges utrikespolitik – är nära förknippat med utrikespolitiska händelser och skeenden i omvärlden.

Sveriges utrikespolitik bestäms av statsmakterna. Det kan därför inte anses ankomma på ISP att skildra och utveckla en sådan omvärldsanalys under den aktuella tidsperioden. När en sådan omvärldsanalys finns på plats kan den emellertid sättas i relation till den tillståndsprövning som har skett under samma tidsperiod.

4. Praxisutvecklingen när det gäller handläggningen av ärenden

Hur handläggningen av ärenden går till och förändras över tid är ett slags praxisutveckling som hänger samman med de övriga fyra delarna.

Följande är exempel på frågor som rör praxisutvecklingen när det gäller handläggningen av ärenden:

- a) I vilken mån upprättas föredragningspromemorior? Har detta förändrats över tid?

Under åren 1996 till 2010 upprättade ISP föredragningspromemorior i krigsmaterielärenden i princip endast inför samrådsärenden i EKR. Mellan tidsperioden oktober 1987 och den sista januari 1996 hade KMI upprättat promemorior på liknande sätt till sammanträden i Rådgivande nämnden samt därutöver ibland till föredragning inför ansvarigt statsråd, till allmän beredning i regeringen eller till Utrikesnämnden (jfr SOU 1988:15 vari medborgarkommissionen kritiserade den bristfälliga dokumentationen från beredningen av utförelseärenden och uttalade bl.a. följande: "Exempelvis saknas föredragningspromemorior från föredragningarna för handelsministern före 1983").

I den offentliga utredningen KRUT (SOU 2005:9) föreslog utredaren att "ISP som ett led i att utvidga sitt institutionella minne skall dokumentera de överväganden och skäl som ligger till grund för beslut i samrådsärenden (viktiga ärenden som beslutas i EKR)" (a.a. s. 223–224). ISP:s generaldirektör beslutade att detta skulle genomföras från och med den 1 januari 2006.

Flera handläggare på ISP var nyanställda 2010 och ett generationsskifte på ISP gjorde dessutom att flera tjänstemän som varit med sedan ISP:s inrättande, och i flera fall även arbetat på KMI, vid den tidpunkten hade gått i pension eller påbörjat annan anställning. Det institutionella minnet var således på väg att delvis försvinna. Det var ibland svårt att på ett enkelt sätt återfinna information om vilka omständigheter som varit avgörande vid bedömningar i tidigare ärenden. Generaldirektören beslutade därför att huvudregeln i krigsmaterielärenden skulle vara att en föredragningspromemoria inför föredragning

för generaldirektören eller annan beslutsfattare skulle upprättas vid förfrågningar om export (förhandsbesked), underrättelser om anbud eller vid ansökningar om utförseltillstånd för det fall mottagarlandet inte var ett etablerat samarbetsland på krigsmaterielområdet. Även för de etablerade samarbetsländerna skulle föredragningspromemorior upprättas, om det fanns skäl för det.

Fyra år efter denna handläggningsreform är ISP:s egen uppfattning att tillämpningen av praxis numera är fastare och tydligare än tidigare. Ungefär 500 promemorior har efter reformen upprättats endast på krigsmaterielområdet. (Därutöver upprättas promemorior sedan 2010 även regelbundet i ärenden rörande export av produkter med dubbla användningsområden för det fall slutanvändaren i mottagarlandet är militär eller en liknande entitet). Ett stort och gediget arbete har lagts ned på denna reform.

ISP vill även fortsättningsvis kunna upprätta promemorior på detta sätt. En förutsättning för detta är dock att övrig författningsreglerad verksamhet kan skötas på ett korrekt sätt.

- b) Hur många samrådsärenden föredras för Exportkontrollrådet varje år? Har detta förändrats över tid?

För tiden 1996–2004 finns statistik i KRUT (SOU 2005:9 s. 214). Utredaren uttalade följande. ”Fluktueringarna i antalet samrådsärenden över tid torde bero på flera faktorer såsom praxisutvecklingen och försvarsindustrins intresse av nya marknader” (a.a.)

För tiden 2005–2013 har antalet samrådsärenden varit följande.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
9	10	12	13	6	10	6	7	15

Det bör påpekas att ett och samma samrådsärende kan innehålla bedömningar avseende ett eller flera länder, ibland fler än 15 länder (oftast vid flernationella projekt).

- c) Har ISP/regeringen avstyrkt ett ärende som har tillstyrkts i EKR eller tvärtom och har detta förändrats i förhållande till före den 1 februari 1996?

Före den 1 februari 1996 förekom det, i regel några gånger per år, att regeringen avstyrkte ett ärende som Rådgivande nämnden (RN) hade tillstyrkt. Ibland skedde detta efter hörande med Utrikesnämnden. Endast i något enstaka undantagsfall, och efter hörande med Utrikesnämnden, hände det motsatta, nämligen att regeringen tillstyrkte ett ärende som hade avstyrkts i RN.

Inte vid något tillfälle har ISP tillstyrkt ett ärende efter det att EKR har avstyrkt (majoriteten av ledamöterna) ett ärende. ISP har kunnat återfinna ett fåtal ärenden där myndigheten har avstyrkt ett ärende efter det att EKR har tillstyrkt detta vid samråd. Senaste gången det skedde var år 2000. Därefter har ISP:s generaldirektör alltid följt EKR:s rekommendation (majoriteten av ledamöterna).

I förhållande till tiden före den 1 februari 1996 (RN) och de första åren efter ISP:s inrättande kan således sägas att EKR:s roll har stärkts. Detta är i helt linje med den stora

vikt som ISP lägger vid EKR:s synpunkter (jfr avsnittet under rubriken "Totalbedömningen – den viktigaste aspekten vid tillämpningen av riktlinjerna" ovan).

d) Hur många ärenden har överlämnats till regeringen?

Sedan ISP inrättades den 1 februari 1996 har ISP med eget yttrande överlämnat 15 ärenden till regeringen enligt 1 a § andra stycket lagen om krigsmateriel.

ISP har därutöver med eget yttrande överlämnat två ärenden till regeringen som rör förhandsbesked avseende krigsmaterielexport.

17 krigsmaterielärenden har således överlämnats till regeringen. Ett par av dessa har emellertid gällt i princip samma sak, varför regeringen har meddelat färre än 17 beslut. ISP har sedermera också återkallat två ärenden innan regeringen hunnit fatta beslut i dessa ärenden.

Åtta av dessa ärenden har ett samband med förändrade ägarförhållanden i den svenska försvarsindustrin i samband med att utländsk försvarsindustri köpte upp delar av den svenska försvarsindustrin. Eftersom tillverkningstillstånden vid denna tidpunkt innehöll villkor om att endast en viss andel av aktierna fick ägas av utländska rättssubjekt krävdes ändringar i dessa för att tillåta utländskt ägande i svensk försvarsindustri. Principfrågan om utländskt ägande ansågs vara av sådan vikt att den borde underställas regeringen för avgörande. Ett ärende avseende tillverkningstillstånd för ett nordiskt samägt bolag återkallades sedermera av ISP.

Ett ärende gällde tredjelandsexport avseende ett med annat land gemensamt utvecklat vapensystem ("blandad identitet"). Detta ärende återkallades sedermera av ISP.

Åtta ärenden har uteslutande avsett export från Sverige.

I de ärenden som har överlämnats till regeringen av ISP har regeringen i de enskilda fallen gjort samma bedömning som ISP och EKR.

Handlingarna i de 17 ärendena omfattar ungefär 450 sidor. Uppgifterna i handlingarna omfattas till stor del av kommersiell sekretess, utrikessekretess och i något enstaka fall av försvarssekretess. ISP har nyligen prövat en begäran om att få ta del av allmänna handlingar i samtliga dessa ärenden. I den mån KEX önskar kompletterande eller fylligare uppgifter är utredningssekreterarna välkomna till ISP för att på plats ta del av och sammanställa material som i detta avseende kan vara av intresse.

5. Helhetsbedömningen vad gäller tillståndsprövning gentemot regioner och länder

Riktlinjerna anger att det vid prövningen av ett tillståndsärende ankommer på ISP (eller regeringen för det fall ett ärende har överlämnats dit) att göra en totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de grundläggande principer som anges i 1 § lagen om krigsmateriel.

För det fall ISP hade haft resurser för detta skulle myndigheten i och för sig ha kunnat analysera praxisutvecklingen med hänsyn till slutresultatet av totalbedömningen vid prövningen av tillståndsärenden sedan 1996 och även före 1996, även om arkiv-materialet för tiden före 1996 inte är lika lättillgängligt för myndigheten. Som anförts i det inledande avsnittet finns helt enkelt inte någon möjlighet för ISP att utföra en sådan uppgift utan att extra resurser tillförs myndigheten. En sådan undersökning skulle också, utan att bryta mot svensk lag, i princip inte kunna offentliggöras i sin helhet.

Med hänsyn till dels att grundprinciperna i riktlinjerna i princip under mycket lång tid varit desamma (sedan 1950-talet), dels att viss svensk krigsmateriel som fortfarande exporteras har exporterats i sina första versioner (dvs. utan senare uppgraderingar, modifieringar och andra senare ändringar) ända sedan 1930-talet (Bofors 40 mm automatkanon), 1950-talet (Bofors 57 mm automatkanon), 1960-talet (Carl Gustaf pansargranatgevär) och 1970-talet (t.ex. RBS 70) har en sådan genomgång dock ett betydligt större värde om den ställs i relation till vad för slags krigsmateriel som under en mycket lång tidsperiod har exporterats till vissa regioner eller länder och vid behov också de tillståndsbedömningar som gjordes vid den tidpunkten.

Frågor från KEX

1. Huruvida tolkningen av vad som är att betrakta som villkorliga hinder förändrats över tid?

Nej, tolkningen av vad som är att betrakta som villkorliga hinder i de "svenska riktlinjerna" har inte ändrats.

Däremot har i praxis vissa villkorliga hinder tillkommit genom att EU:s uppförandekod för vapenexport 1998 antogs som en politisk deklaration. Uppförandekoden är sedan den 8 december 2008 ersatt av en folkrättsligt bindande överenskommelse genom antagandet av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel. Omedelbart efter antagandet av uppförandekoden 1998 skedde en praxisutveckling på så sätt att ISP började tillämpa denna. I början mer i generella termer, vilket framgår av en redogörelse från ISP till regeringen om detta 1999, se [bilaga 4](#) (redogörelsen kan inte längre anses innehålla några sekretessbelagda uppgifter). Främst kriterierna 5 och 8 i uppförandekoden tillförde i praktiken nya villkorliga hinder men också övriga kriterier tillförde i olika mån nya element i jämförelse med de svenska riktlinjerna.

Fram till och med antagandet av den gemensamma ståndpunkten den 8 december 2008 utgjorde samtliga 8 kriterier i uppförandekoden i förhållande till de "svenska riktlinjerna" nya eller kompletterande villkorliga hinder. Efter antagandet av den gemensamma ståndpunkten den 8 december 2008 utgör kriterium 1, kriterium 2 a) och c), kriterium 3 och kriterium 4 i artikel 2 i den gemensamma ståndpunkten ovillkorliga hinder för det fall något av dessa skulle vara uppfyllda i det enskilda fallet. Skälet till detta är att de nämnda kriterierna är tvingande. Enligt de svenska riktlinjerna ska tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen nämligen

inte beviljas om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt. Den gemensamma ståndpunkten har antagits av Europeiska unionens råd enligt EU-fördragets bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik inom ramen för EU:s dåvarande mellanstatliga samarbete i andra pelaren, dvs. inom ramen för en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt. EU:s medlemsstater är folkrättsligt bundna av ståndpunkten.

Kriterium 1–4 har följande lydelse.

”Kriterium 1: En ansökan om exportlicens ska avslås om bifall skulle stå i strid med bl.a. a) medlemsstaternas internationella förpliktelser och deras åtaganden att upprätthålla vapenembargon som beslutats av Förenta nationerna, Europeiska unionen samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, b) medlemsstaternas internationella förpliktelser enligt fördraget om icke-spridning av kärnvapen, konventionen om biologiska vapen och toxinvapen samt konventionen om kemiska vapen, c) medlemsstaternas åtagande att inte exportera truppminor (antipersonella minor) oavsett typ, d) medlemsstaternas åtaganden inom ramen för Australiengruppen, kontrollsystemet för missilteknik, Zangerkommittén, gruppen av länder som levererar kärnmateriel, Wassenaararrangemanget och Haag-uppförandekoden mot spridning av ballistiska missiler.

Kriterium 2 a): Efter att ha bedömt mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, ska medlemsstaterna inte utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck.

Kriterium 2 c): Efter att ha bedömt mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör internationell humanitär rätt, ska medlemsstaterna c) inte utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas vid allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt.

Kriterium 3: Medlemsstaterna ska inte utfärda exportlicens för militär teknik eller krigsmateriel som skulle kunna utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelselandet.

Kriterium 4: Medlemsstaterna ska inte utfärda exportlicens om det finns en uppenbar risk för att den avsedda mottagaren skulle använda den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld.”

Kriterierna i artikel 2 ska läsas tillsammans med artikel 1 i den gemensamma ståndpunkten. I artikel 1.1 föreskrivs att medlemsstaterna *från fall till fall* (ISP:s kursivering) ska pröva de ansökningar om exportlicens för varor som finns upptagna i EU:s gemensamma militära förteckning mot bakgrund av kriterierna i artikel 2. I artikel 1.2 anges i en uppräkningslista vad som ska anses ingå i termen ”exportlicens”. I uppräkningslistan ingår inte uttryckligen förhandsbesked och underrättelse om anbud/avtal (12 § lagen om krigsmateriel). ISP tillämpar dock den gemensamma ståndpunktens kriterier även vid prövningar av förhandsbesked och anbudsunderrättelser.

Kriterierna 2 b) och 5–8 utgör även efter antagandet av den gemensamma ståndpunkten villkorliga hinder.

2. Vilka avvägningar som gjorts vid beslut om utförsel för försäljning av krigsmateriel (med detta inkluderas förhandsbesked, anbudsunderrättelser liksom ansökningar om den faktiska exporten av krigsmateriel) där villkorliga hinder föreläggas?

Avvägningarna utgår alltid från 1 § andra stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel (detta gäller även prövningar som görs vid begäran om skriftliga förhandsbesked, även dessa inte regleras i krigsmateriellagstiftningen). I paragrafen föreskrivs att tillstånd enligt lagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

Det första ledet som enligt 1 § andra stycket lagen om krigsmateriel måste vara uppfyllt vid en tillståndsprövning är att det ska finnas säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för att bevilja tillstånd till en export av den materiel det är fråga om. Finns inte sådana skäl behöver den som handlägger ärendet vid ISP inte beakta frågan om exporten strider mot Sveriges utrikespolitik, utan kan i stället rekommendera för beslutsfattaren att ansökan bör avslås på den grunden att det inte finns några säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för att bevilja tillstånd. Finns däremot sådana skäl blir emellertid nästa bedömningsled frågan om en export av aktuell materiel till en viss angiven mottagare i ett visst angivet land strider mot Sveriges utrikespolitik.

Först i det senare fallet bedöms således de villkorliga hindren.

I det lagstiftningsärende då 1 § andra stycket lagen om krigsmateriel infördes i lagen uttalade regeringen att uttrycket "får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik" har valts för att "det ska bli tydligt att de grundsatser som har utbildats i praxis och som har kommit till uttryck i prop. 1991/92:174 (s. 41 punkt 1 och 2) skall vara vägledande också i fortsättningen" (prop. 1995/96:31, s. 38).

Grundsatserna (även kallade "de grundläggande principerna") återges i prop. 1991/92:174 s. 41 punkt 1 och 2, enligt följande.

"Tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, bör medges endast om sådan utförsel eller samverkan bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik."

Vid den prövning som därvid ska göras anger de svenska riktlinjerna att "Vid prövningen av ett tillståndsärende ankommer det på regeringen att göra en totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna". (Efter den 1 februari 1996 bör lydelsen vara "... regeringen eller ISP...", jfr t.ex. Skr 2010/11:114, s. 87).

Totalbedömningen innebär således i princip att de utrikespolitiska skäl som talar mot en export, däribland de villkorliga hindren, vägs mot de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som talar för en export.

Närmare principer för prövningen har lagts fast i regeringens och ISP:s praxis och finns dels i de svenska riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan (prop. 1991/92:174, s. 41 f, bet. 1992/93:UU1), dels i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel (se prop. 2010/11:112, s. 95).

När ett företag vill exportera eller samarbeta med någon i utlandet vänder det sig till ISP. Detta sker på olika sätt beroende av hur långt framskridet affärsupplägget är och av hur angeläget företaget är att få besked om utsikterna för att i ett senare skede beviljas tillstånd för export till ett visst land.

Tyngdpunkten vid ISP:s prövningar ligger vid den första prövningen som görs i ett ärende som rör en viss affär. Vid t.ex. ett regelbundet möte mellan ISP och ett visst företag kan företaget efter förfrågan ha fått ett muntligt negativt underhandsbesked från ISP huruvida en affär till ett visst land kan genomföras (se mer om muntliga och skriftliga underhandsbesked från Krigsmaterielinspektionen eller ISP i t.ex. SOU 1970:63 s. 14–15, SOU 1981:39 s. 23–24, SOU 1988:15 s. 29–30 och SOU 2005:9 s. 106–108). Skälet kan vara att det enligt ISP föreligger ett ovillkorligt eller ett villkorligt hinder som inte möjliggör export till det aktuella landet. Någon skriftlig begäran om förhandsbesked, anderrättelse om anbud eller ansökan om utförelsetillstånd inkommer i ett sådant fall i princip aldrig från företaget till ISP, eftersom företaget är medvetet om att dessa ändå skulle avslås.

I vissa fall anger ISP till företaget att det skriftligen bör inkomma med mer information i ett ärende avseende möjligheten till export till ett visst land, varvid samråd i Exportkontrollrådet eventuellt kan bli aktuellt. Efter prövning i det enskilda fallet, och eventuellt efter samråd i EKR, får företaget ett skriftligt positivt eller negativt förhandsbesked. I vissa fall har dock ett företag återkallat en ansökan innan ISP hunnit meddela ett förhandsbesked.

För det fall en ingående prövning inte sker redan genom muntliga underhandsbesked eller skriftliga förhandsbesked sker i stället en mer ingående prövning vid en anbudsunderrättelse (12 § lagen om krigsmateriel) eller, mera sällan, vid en ansökan om utförelse av krigsmateriel (6 § lagen om krigsmateriel).

Positiva förhandsbesked utgör ingen garanti för ett senare utförelsetillstånd. Om inga omständigheter har förändrat sig från det att ISP meddelat sitt förhandsbesked och till dess att företaget ansöker om utförelsetillstånd meddelar myndigheten dock i regel ett utförelsetillstånd.

Skulle någon betydelsefull omständighet emellertid ha förändrats under tiden, till exempel att den tilltänka mottagaren hamnar i väpnad konflikt med annan stat eller att FN:s säkerhetsråd beslutar om ett vapenembargo, krävs alltid en ny prövning. Eftersom affärer inte sällan är utdragna processer och genomförs under loppet av flera år finns möjligheten att ett positivt förhandsbesked följs av ett avslag på en ansökan om utförelsetillstånd.

Ett exempel på en klar och tydlig situation då villkorliga hinder i och för sig har förelegat men där, vid en totalbedömning, de säkerhets- och försvarspolitiska skälen för export har vägt så pass tungt att ett utförseltillstånd ändå har beviljats är följande. Frågan rörde om export av krigsmateriel till USA och Storbritannien skulle beviljas även om dessa länder vid tidpunkten för prövningen av ansökan om utförseltillstånd befann sig i väpnad konflikt med Irak.

ISP fattade i januari 2003 beslut om utförseltillstånd för fyra Arthursystem till Storbritannien. I enlighet med 1 § i lagen om krigsmateriel fanns en möjlighet för ISP att överlämna ärendet till regeringens prövning om myndigheten ansett att ärendet hade principiell betydelse eller annars var av särskild vikt. Myndighetens generaldirektör redovisar i sin årsredovisning för 2003 sina överväganden på följande sätt:

”Inom verksamhetsområdet krigsmateriel (KM) var den i särklass svåraste frågan under året hur krigsmaterielexporten till USA och Storbritannien skulle hanteras i samband med kriget i Irak. Å ena sidan finns ett starkt svenskt försvars- och säkerhetspolitiskt intresse av försvarsmaterielsamarbete med dessa länder, å andra sidan tog Sverige avstånd från angreppet mot Irak p.g.a. avsaknaden av ett tydligt mandat från FN:s säkerhetsråd. Efter noggranna överväganden, bl.a. i exportkontrollrådet, och i ljuset av uttalanden från regeringens sida konstaterades att i en helhetsbedömning vägde de långsiktiga svenska försvars- och säkerhetspolitiska övervägandena så tungt att krigsmaterielexporten till USA och Storbritannien fortsatt skulle hanteras på sedvanligt sätt.”

Den 21 mars 2003 uttalade Regeringskansliet i ett pressmeddelande regeringens uppfattning i Irak-frågan. Där konstaterades bl.a. följande.

”Ett väpnat angrepp som sådant, med eller utan ett FN-mandat, reser alltid frågan om krigsmaterielexporten från Sverige bör stoppas. Bland de prövningar som görs ingår folkrättsliga överväganden vilka också måste balanseras mot den stora vikt regeringen fäster vid ett långtgående internationellt försvarsindustriellt samarbete för att trygga Sveriges egen framtida materielförsörjning. I balansen mellan olika riktlinjer för krigsmaterielexporten har nationens eget intresse förtur. Ytterst måste det handla om att slå vakt om Sveriges långsiktiga säkerhet. En leveranssäkerhet byggd på långsiktighet är av vitalt säkerhetspolitiskt intresse för Sverige.”

Frågan var föremål för allmän diskussion i EKR vid dess sammanträde den 26 mars 2003. Enligt minnesanteckningarna från mötet sammanfattade ISP:s dåvarande generaldirektör Lars-Hjalmar Wide diskussionen bland ledamöterna enligt följande.

”Som vid alla exportaffärer skall varje ärende prövas från fall till fall. Wide konstaterade att även utan ett FN-mandat måste en helhetsbedömning göras där samtliga relevanta omständigheter måste beaktas. De svenska riktlinjerna för vapenexport anger att en balans måste finnas vid varje exporttillfälle mellan våra säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska intressen. Wide noterade att viktiga avvägningar gjordes bland ledamöterna avseende såväl folkrättsliga överväganden som svenska försvarsindustriella samarbeten, Sveriges trovärdighet som samarbetspartner och försvarsmaktens materielförsörjning. I denna avvägning, som gjordes mot bakgrund av lagstiftning,

riktlinjer och praxis, fann Wide att det bland ledamöterna fanns en övervägande majoritet, åtta av tio ledamöter, för att tillmäta Sveriges långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska intressen sådan vikt att rådet till inspektionen var att fortsätta handläggningen av krigsmaterielexporten till USA och UK på sedvanligt sätt. Wide noterade att ... som enda ledamot önskade att EKR skulle föreslå regeringen att lägga ett embargo på de ca 20 st pågående utförselärenden (USA & UK) vid ISP som berör Irakkriget.”

Utrikesutskottet uttalade sig under våren 2003 (bet. 2002/03:UU9, s. 10) om balansen i de svenska riktlinjerna enligt följande.

”I en och samma situation kan vissa riktlinjer tala för fortsatt export, medan andra talar emot. Ytterst handlar det alltid om känsliga överväganden, som måste syfta till att slå vakt om Sveriges egen långsiktiga säkerhet. Den vikt som de fastlagda riktlinjerna tillmäter att export inte bör beviljas om det avser stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat måste kunna balanseras mot den vikt som tillmäts ett långtgående internationellt försvarsindustriellt samarbete för att trygga den svenska framtida materieförsörjningen. I balansen mellan olika riktlinjer för krigsmaterielexporten måste, enligt utskottets mening, nationens eget intresse ha förtur.”

Detta uttalande upprepades i bet. 2003/04:UU3 (se även bet. 2003/04:KU20).

3. Redovisa de avvägningar som medfört att myndigheten beslutat att avslå ansökningar om utförsel för försäljning av krigsmateriel samt hur detta har redovisats för såväl EKR som regeringen, liksom huruvida detta kommunicerats till andra EU medlemsstater eller andra medlemsstater.

Den i svaret till fråga 2 beskrivna processen varigenom företagen genom muntliga underhandsbesked eller skriftliga förhandsbesked i ett tidigt skede får negativa besked om en affär till ett visst land innebär att ISP meddelar få avslag när det gäller ansökningar om utförseltillstånd i försäljningsavsikt enligt 6 § lagen om krigsmateriel.

Som framgår i svaret på fråga 2 utgår avvägningarna alltid från 1 § andra stycket lagen om krigsmateriel. Hur avvägningarna tillämpas i praktiken anges också översiktligt i svaret på fråga 2.

Exportkontrollrådet

Enligt 10 § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter ska ISP:s generaldirektör hålla Exportkontrollrådet informerat om inspektionens verksamhet på exportkontrollområdet.

ISP:s generaldirektör har genom åren vid vissa tillfällen ansett att det enligt 10 § den nämnda förordningen funnits behov av att informera om enstaka avslagsbeslut/avstyrkanden avseende ansökningar om utförseltillstånd/förfrågningar om exportmöjligheter. Det har i sådana fall varit fråga om avslagsbeslut när det gäller krigsmateriel som inte utgör jakt- och sportskyttevapen med tillhörande

ammunition samt till länder där avslagsbeslutet kan ha betydelse för en framtida bedömning avseende export till ett visst land.

Regeringen

Enligt 13 § den nämnda förordningen är Exportkontrollrådets sakkunniga i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor den statssekreterare som svarar för exportkontrollfrågor, det utrikesråd i Utrikesdepartementet som Regeringskansliet bestämmer och statssekreteraren i Försvarsdepartementet eller den som någon av dem sätter i sitt ställe.

Frågan om och hur regeringen håller sig underrättad om praxisutvecklingen vid ISP har behandlats i ett granskningsärende hos konstitutionsutskottet (bet. 1998/99:KU25, s. 5 och 92–99). I en promemoria från Statsrådsberedningen (a.a., del 2, bilaga A2.10.2) anförs att den statssekreterare i UD som svarar för exportkontrollfrågor eller den som denne väljer att sätta i sitt ställe regelmässigt deltar i rådets sammanträden. En återrapportering sker till ansvarigt statsråd. På detta vis håller sig regeringen underrättad om rådets arbete. (Konstitutionsutskottet fann inte anledning att rikta någon kritik mot regeringen [a.a. s. 5 och 98–99]).

EU:s uppförandekod för vapenexport och den gemensamma ståndpunkten (2008/944/Gusp) innehåller bestämmelser om utbyte av avslag mellan EU:s medlemsstater. De avslag som Sverige har notifierat till andra medlemsstater har sedan 2002 redovisats i regeringens årliga skrivelser till riksdagen om strategisk exportkontroll, oftast i den löpande texten i avsnitten som handlar om samarbete inom EU.

EU samt EU:s medlemsstater

Enligt 2 § 2 förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter ska ISP ha ett informations- och erfarenhetsutbyte med motsvarande organ i andra länder samt delta i det europeiska samarbetet, bl.a. genom att bevaka andra länders avslag på tillståndsansökningar, informera Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och övriga medlemsstater i Europeiska unionen samt berörda internationella organ om avslag på svenska ansökningar om tillstånd samt genomföra konsultationer enligt 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.

Inför ett sammanträde med EKR i mars 2000 upprättades en promemoria som redogjorde för hur ISP tänkte sig att svenska avslag på krigsmaterielområdet skulle hanteras, se bilaga 5 (dokumentet kan inte längre anses innehålla några sekretessbelagda uppgifter). I allt väsentligt följer ISP fortfarande de slutsatser som redovisas i promemorian. När det gäller avslag avseende ansökningar om utförseltillstånd har i princip samtliga avslag avseende ansökningar om utförseltillstånd rapporterats till EU:s övriga medlemsstater i enlighet med det förfarande som mellan 1998 och 2008 föreskrevs i uppförandekoden för vapenexport och från 2008 i enlighet med det förfarande som föreskrivs i den

gemensamma ståndpunkten. ISP lämnar dessa avslag till UD, som i sin tur vidarebefordrar dessa till EU enligt ett särskilt förfarande.

4. Huruvida en praxisutveckling har skett att i större utsträckning, i likhet med den gemensamma ståndpunkten, ta materiel-specifika hänsyn i sin tillståndsprovning, inkluderande en redovisning av de beslut som medförde praxisförändringen.

Ja, det stämmer att materiel-specifik hänsyn tas i allt större utsträckning. Se svaret på fråga 1 när det gäller allmänt om ISP:s tillämpning av uppförandekoden/den gemensamma ståndpunkten.

Det är dock viktigt att komma ihåg att ett materiel-specifikt synsätt – förvisso av varierande grad av betydelse – har funnits i den svenska praxistillämpningen alltsedan 1956. I ett interpellationssvar som Handelsminister Lange besvarade den 17 februari 1961 uppgav denne bl.a. följande. "Det säger sig självt att export av ... olika slag av skyddsmateriel, exempelvis stålhelmar, kan bedömas väsentligt mindre restriktivt än då fråga är om export av exempelvis krigsflygplan och krigsfartyg".

1971 års riktlinjer delade in materielen i defensiv och offensiv materiel, där presumptionen för export av de defensiva vapnen, t.ex. kustartilleri- och luftvärnsmateriel var mer positiv än för de offensiva vapnen (se prop. 1971:146 s. 19).

Även i prop. 1991/92:174 uttalade sig det föredragande statsrådet om möjligheterna att beakta ett materiel-specifikt synsätt, bland annat enligt följande: "Ett givet land kan komma i fråga som mottagare av viss materiel från Sverige, medan andra materielslag bör undantas" (s. 47) samt "Det saknas däremot inte fog att, som ett av flera led i bedömningen av ett enskilt land, väga in materielens art och vilken betydelse den skulle ha på landets s.k. militära potential, dvs. dess rustningsnivå och sammansättning av krigsmateriel" (s. 48).

Det finns också väldigt många exempel mellan 1956 och fram till uppförandekoden 1998 då materiel-specifika synsätt har beaktats vid tillståndsprovningen.

Regeringen uppdrog under 2003 i kommittédirektivet avseende utredningen om Översyn av krigsmateriellagstiftningen (dir 2003:80), sedermera kallad KRUT, till utredningen att särskilt uppmärksamma uppförandekodens materiel-specifika betraktelsesätt (SOU 2005:9, s. 285 och 292)

KRUT uttalade i denna fråga följande (SOU 2005:9, s. 173).

"Vid tillämpningen av riktlinjerna är materielens art en faktor som noga belyses och även beaktas i viss utsträckning i totalbedömningen. Det har blivit brukligt att ge tillstånd till export av viss ÖK, som skall användas för humanitära ändamål såsom minröjning och för civila ändamål såsom trafikövervakning, även om export till mottagarstaten normalt sett inte skulle godkännas".

Efter 2005 och KRUT:s uttalande har det materielspecifika betraktelsesättet utvecklats ytterligare, särskilt efter antagandet av den gemensamma ståndpunkten den 8 december 2008, och i dag görs, utöver en bedömning enligt de svenska riktlinjerna, en materielspecifik bedömning vid alla tillståndsprovningar.

5. Tolkning och definition av begreppet "grova och omfattande" brott mot mänskliga rättigheter.

Det är inte så att varje kränkning av de mänskliga rättigheterna har betydelse vid ISP:s tillståndsbedömningar, utan kränkningarna graderas på olika sätt. I det här sammanhanget betyder det att kränkningarna måste nå upp till en viss nivå för att de ska ha någon avgörande betydelse vid ISP:s tillståndsbedömning.

I de svenska riktlinjerna anges att tillstånd inte bör lämnas om det avser ett land "där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer".

Uttalanden i lagförarbeten

I riktlinjerna eller i den proposition (prop. 1991/92:174) som lade fram riktlinjerna för riksdagens bedömning görs i princip inte något uttalande om vad som utgör "omfattande och grova kränkningar". Ett uttalande i propositionen antyder dock att termen "omfattande" kränkningar i detta avseende är att likställa med "systematiska" kränkningar. Föredragande statsrådet uttalar (a.a. s. 54) att "det inte står i samklang med svensk utrikespolitik att samarbeta på krigsmaterielområdet med stater som grovt och på ett systematiskt sätt förtrycker de mänskliga rättigheterna" (ISP:s kursivering).

Granskning i konstitutionsutskottet

1994 granskade konstitutionsutskottet krigsmaterielexport till Indonesien samt de s.k. Västra Gulfstaterna och Thailand (bet. 1993/94:KU30). Även riktlinjernas uttalanden om "omfattande och grova kränkningar" av de mänskliga rättigheterna berördes i KU:s nämnda granskning.

I en utfrågning inför konstitutionsutskottet den 22 april 1994 uttalade statsrådet Dinkelspiel följande (1993/94:KU30, bilaga B 10). "Det gäller alltså ... frågan om uttolkningen av grova och omfattande kränkningar. När det gäller systematiken i det hela, kan det vara en kvalificeringsgrund, en bakomliggande omständighet, men det är naturligtvis oerhört svårt att exakt definiera vad systematik är. Det är klart att ett enskilt, enkelt brott mot mänskliga rättigheter inte är grund för att förbjuda export. Det är å andra sidan alldeles klart att upprepade grava brott mot mänskliga rättigheter är systematiska. Men däremellan finns en gräzon, och det är den typen av bedömningar som vi får göra från fall till fall. Det är i varje enskilt fall ett mycket grannliga avgörande".

Statsrådet Dinkelspiel hänvisar i övrigt till "den diskussion och de samtal som har ägt rum med Sven Hirdman och den redovisning som han har lämnat inför utskottet" (a.a.), Krigsmaterielinspektören Sven Hirdman uttalade i samma granskning bl.a. följande.

”...när det gäller krigsmateriel står de essentiella mänskliga rättigheterna till liv och lem i fokus. Det är ju de grundläggande rättigheterna. Det finns också vad vi kallar politiska rättigheter: rätten till demokrati, fackföreningsfrihet osv. De är också viktiga och finns nämnda i FN:s stadga om mänskliga rättigheter, men de är mera långsiktiga. --- Då ställdes frågan, vad det finns för måttstock som man kan använda för att avgöra om det förekommer grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Svaret är väl att det uppriktigt sagt inte finns någon enkel måttstock. Man kan inte bara säga att i ett land som kritiserats av Amnesty förekommer det grova och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna, eller i ett land som kritiserats av FN:s MR-kommission. Man måste ta in all information som finns, och den får vägas in i den politiska helhetsbedömning där vi får hjälp av den rådgivande nämnden och som slutligen avgörs av regeringen” (a.a. bilaga B 1).

I en promemoria upprättad inom Krigsmaterielinspektionen (KMI) den 20 april 1994 inför den nämnda utfrågningen av statsrådet Dinkelspiel i konstitutionsutskottet den 22 april 1994 anges bl.a. att ”MR-redovisningen omfattar normalt den eventuella förekomsten av grova överträdelser i form av tortyr, mord, fängslanden eller försvinnanden...”.

KU:s granskning föranledde ett uttalande från KU enligt bl.a. följande. ”Enligt utskottets mening är det av största vikt att regeringen i sin bedömning av situationen i ett land som kan bli mottagare av krigsmaterielexport fäster stor vikt vid respekten för de mänskliga rättigheterna”.

1995 granskade konstitutionsutskottet bl.a. tillstånd till krigsmaterielexport till Oman (bet. 1995/96:KU30, s.74f). Tidigare statsrådet Mats Hellström uppgav i förhör inför KU bl.a. följande. ”Grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter har av olika regeringar ansetts som liktydiga med utomrättsliga avrättningar, systematisk tortyr, politiska mord och försvinnanden. Denna tolkning har inte kritiserats av riksdagen. Bedömningen av tillståndet för mänskliga rättigheter måste göras för varje fall för sig”.

KU återgav förhöret med statsrådet Jan Nygren enligt följande (a.a.). ”En annan aspekt av kriteriet om mänskliga rättigheter i riktlinjerna som togs upp i utfrågningen gällde att Jan Nygren i ett skriftligt svar på en skriftlig fråga den 12 september 1995 sagt att man bör lägga vikt vid den långsiktiga tendensen i MR-frågor i ett land. På frågan om man kan bortse från enstaka grova brott mot mänskliga rättigheter om de långsiktiga tendenserna är goda svarade Nygren att den långsiktiga tendensen är viktig och kan i vissa fall innebära att en enskild förseelse inte nödvändigtvis innebär ett nej till export. Denna tolkning var inget påfund eller en innovation av Nygren”.

KU ansåg att regeringen ”följt riktlinjernas intentioner vad avser respekt för mänskliga rättigheter” (a.a.)