

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 2, bilagor

*Slutbetänkande av
Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24330-5

ISSN 0375-250X

YTTRANDE FRÅN MYNDIGHETER

Yttrande	1(17)
2015-03-12	
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

Handl. Carl-Johan Wieslander

Krigsmaterielexportöversyns-
kommittéen, KEX
Richard.tornberg@gov.se
Hannes.magnergard@gov.se

Yttrande avseende ISP:s tillsynsverksamhet enligt krigsmateriellagstiftningen

Hemställen

Krigsmaterielexportöversynskommittéen, KEX, har i en skrivelse till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) hemställt att ISP ska yttra sig enligt följande.

”Krigsmaterielexportöversynskommittéen, KEX, har bl.a. i uppdrag att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med kommitténs uppdrag är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Kommittén ska lämna förslag på de åtgärder som är lämpliga för en sådan skärpning.

I kommittédirektivet (dir 2012:50) uttalas bl.a. följande.

’Exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater ska skärpas, och en grundläggande förutsättning för detta är att det går att klarlägga hur bedömningen ska göras som slår fast vilka länder som bör omfattas av sådan skärpning, samt hur denna bedömning ska användas i det svenska regelverket, alternativt omsättas i konkreta åtgärder som exempelvis utökade kontrollinsatser från Inspektionen för strategiska produkter och utlandsmyndigheterna.’

Kommittén konstaterar att betydelsen av termen exportkontroll är omfattande och omfattar mer än enbart den beredning som sker i samband med att ISP behandlar ett ärende om utförelse av krigsmateriel. Lagen (1992: 1300) om krigsmateriel omfattar flera olika tillståndskrav utöver kravet på utförelsetillstånd samt en mängd olika uppgifts-, underrättelse-, deklarations- och registerföringskyldigheter för den som omfattas av ISP:s tillsyn eller för en statlig myndighet som bedriver motsvarande verksamhet. Därutöver finns i lagen bestämmelser om tillsynsbesök och möjlighet för ISP att få ta del av handlingar och upplysningar hos den som omfattas av ISP:s tillsyn (18 och 20 §§).

Med hänsyn till direktivets formulering om utökade kontrollinsatser från ISP önskar kommittén erhålla mer information från ISP om myndighetens arbete vad gäller tillsynsbesök och inhämtande av handlingar och upplysningar för efterhandskontroll hos den som omfattas av ISP:s tillsyn, inkluderande vilka resurser

	2(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

(bl.a. i form av årsarbetskrafter) som ISP har till sitt förfogande för detta arbete. I redovisningen är det önskvärt att ISP även redogör för vilken samverkan med andra myndigheter som sker vid tillsynsverksamheten.

Kommittén önskar att ISP uppskattar vilka resurser (bl.a. i form av års arbetskrafter) som krävs för utökade kontrollinsatser såväl i som utanför Sverige. I det senare fallet kan kontrollinsatserna t.ex. genomföras genom efterhandskontroller på plats i de stater som mottar svensk krigsmateriel. Ett av syftena med efterkontrollen är att säkerställa att mottagarstaten förfogar över all den materiel som importerats från Sverige.

Kommittén är medveten om att detta i mycket hög utsträckning är avhängigt av vilken ambitionsnivå som statsmakterna har för en sådan efterhandskontroll. Ambitionsnivån måste i vart fall vara sådan att efterkontrollen är tillräckligt omfattande för att Sverige därigenom ska uppfylla sina internationella åtaganden på området. Kommitténs uppfattning är att det är särskilt viktigt med efterhandskontroll när det är fråga om export av dels små- och lätta vapen, eftersom sådana vapen utgör den vapenkategori som är mest använd i dagens väpnade konflikter och som troligen lättast kan avledas, dels vissa luftvärnsrobotsystem (MANPADS), eftersom sådana vapen kan användas i terrorismsyften och avledas.”

Gällande rätt

De centrala bestämmelserna om tillsyn finns i 18 och 20 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML).

I 18 § föreskrivs att den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska stå under tillsyn av Inspektionen för strategiska produkter och att regeringen får meddela föreskrifter om tillsynen.

Regeringen har inte meddelat några sådana föreskrifter.

I 20 § föreskrivs att den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § eller den som är certifierad enligt 10 a § på begäran av Inspektionen för strategiska produkter ska lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen samt lämna inspektionen tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. Inspektionen har rätt att anlita biträde från andra statliga myndigheter i sin tillsyn.

Tillsynsförfarandets syfte

ISP:s tillsyn över tillverkningen, tillhandahållandet och annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel har till syfte att kontrollera dels att den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § KML följer de författningsreglerade tillståndskrav och deklara-tions-, uppgifts-, anmälnings-, underrättelse- och registerförings-skyldigheter som finns i krigsmateriellagstiftningen, dels att de särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser som tillståndshavarna har fått i samband med

	3(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

tillståndsgivningen enligt de nämnda paragraferna eller 5, 6 och 7–10 §§ KML samt i samband med certifiering enligt 10 a § samma lag efterlevs (jfr SOU 1988:15 s. 33).

Undantag från ISP:s tillsynsrätt

Det föreligger enligt 4 § fjärde stycket KML några viktiga undantag från ISP:s tillsynsrätt, enligt punkterna 1 och 2 nedan. Undantagen i punkterna 1 och 2 har uppmärksamats av KEX i delbetänkandet SOU 2014:83 och förslag till lagändringar har lämnats i betänkandet (s. 165–172).

1. ISP har inte tillsyn över statliga myndigheter: Detta innebär att ISP t.ex. inte har någon tillsynsrätt över Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, eller Förvarsexportmyndigheten, FXM¹.
2. ISP har inte tillsyn över företag som utan att på egen hand tillverka krigsmateriel tillhandahåller krigsmateriel endast till statlig myndighet eller till sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller. Det finns flera exempel på sådana företag.
3. ISP har inte tillsyn över den (företag eller enskild) som ägnar sig åt sådan verksamhet som omfattas av 3 (tillverkning av KM) eller 4 § (tillhandahållande av KM) men som inte har tillstånd enligt de nämnda paragraferna, dvs. den som olovligen ägnar sig åt sådan verksamhet. ISP har ingen rätt att hos en sådan verksamhetsinnehavare t.ex. begära upplysningar eller handlingar eller begära att få tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. ISP har emellertid årligen – på frivillig väg från berörda företag – ett flertal möten med företag som myndigheten misstänker tillverkar eller

¹ Det bör emellertid påpekas att de statliga myndigheterna – i den mån myndigheten i fråga ägnar sig åt sådan verksamhet – omfattas av kontrollbestämmelser i lagen om krigsmateriel, enligt följande. Tillståndskrav enligt 5–9 §§, bestämmelser om redovisningsskyldighet när det gäller marknadsföring av krigsmateriel i utlandet enligt 11 §, bestämmelser om underrättelseskyldighet om lämnande av avtal eller ingående av avtal enligt 12 §, bestämmelser om återkallelse av tillstånd enligt 16 §, bestämmelser om uppgiftsskyldighet om ägande i utländska rättssubjekt enligt 17 §, bestämmelser om uppgiftsskyldighet om utförelse och ingående av avtal enligt 19 § tredje stycket samt bestämmelser om anmälningskyldighet om ändring i förhållanden i gällande tillstånd enligt 21 §.

	4(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

tillhandahåller krigsmateriel eller tillverkar och säljer produkter med dubbla användningsområden.

ISP:s tillsynsarbete i Sverige

Allmänt

ISP genomför varje år ungefär 15 tillsynsbesök hos företag som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel. Arbetet kring dessa tillsynsbesök utvecklas närmare nedan.

ISP:s tillsynsarbete är emellertid vidare än att endast omfatta de faktiska tillsynsbesöken. I tillsynsverksamheten i en vidare mening kan nämligen sägas ingå bl.a. de regelbundna möten som sker mellan ISP och försvarsindustrin och andra myndigheter, regelbunden utbildning som syftar till att förbättra försvarsindustrins och myndigheternas exportkontroll samt ”utbildning” och erfarenhetsutbyte gentemot andra myndigheter som har tillsyn på närliggande områden (som t.ex. de lokala polismyndigheterna som har tillsyn enligt vapenlagen [1996:67]).

Möten mellan ISP och försvarsindustrin och andra myndigheter

För de företag och myndigheter som marknadsför krigsmateriel utanför Sverige finns bestämmelser om redovisningsskyldighet i KML (11 §). Som en följd av 1980-talets ”vapenaffärer” beslutade Krigsmaterielinspektionen (KMI) i slutet av 1980-talet att regelbundna möten skulle hållas flera gånger per år med de företag och myndigheter som omfattas av redovisningsskyldigheten. ISP har fortsatt med dessa möten och varje år genomför ISP sammanlagt 50–100 möten med försvarsindustriföretagen och myndigheterna som bedriver motsvarande verksamhet. Det huvudsakliga syftet med dessa möten är att kontrollera företagens marknadsföring. Mötena är emellertid också ett utmärkt tillfälle att ta upp brister i företagets eller myndigheternas exportkontrollhantering i olika avseenden eller att påminna företagen och myndigheterna om vissa skyldigheter enligt lagstiftningen.

Utbildning som förbättrar försvarsindustrins och myndigheters exportkontroll

Ju större kunskaper företagen och myndigheterna har om aktuell lagstiftning och dess krav och skyldigheter, desto mindre är risken att brister upptäcks i samband med tillsynsbesöken. Förebyggande utbildning om lagstiftningens krav och skyldigheter är därför mycket viktig.

I samband med att ett företag beviljas tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel genomförs ofta en grundläggande utbildning om gällande lagstiftning

	5(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

med företrädare för företaget. Vid behov eller efter förfrågan genomför ISP även i övrigt flera gånger per år sådana utbildningspass.

Sveriges Exportkontrollförening genomför sedan 2006 varje år ett omfattande utbildningsprogram för att bli certifierad exportkontrollhandläggare (Certified Export Control Manager). Utbildningen riktar sig till företag och myndigheter som i sin verksamhet hanterar exportkontroll av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Utbildningen är framtagen i samverkan med ISP och flera tjänstemän hos ISP deltar också som föreläsare i kurserna. I kursinnehållet ingår de krav och skyldigheter som finns i den svenska krigsmateriellagstiftningen. Kurserna har bidragit till att det hos samtliga större, många av de medelstora och några av de mindre företag som omfattas av ISP:s tillsyn enligt krigsmateriellagstiftningen finns kompetenta exportkontrollhandläggare. Genom att många företag och myndigheter har certifierade exportkontrollhandläggare anställda på sina exportkontrollenheter leder detta också till att företagens rutiner för hantering av exportkontroll ständigt utvecklas och förbättras. I förebyggande syfte är denna utbildning mycket viktig för ISP i myndighetens tillsynsverksamhet.

ISP:s tillsynsverksamhet avseende krigsmateriel fram till och med 2007

Från och med ISP:s inrättande som myndighet den 1 februari 1996 och fram till och med slutet av 2001 genomfördes högst en handfull tillsynsbesök. Besöken var, liksom på KMI-tiden, av ad hoc-karaktär och följde inget särskilt mönster när det gällde vilka handlingar som skulle kontrolleras eller någon på förhand uppjord tillsynsplan över vilka företag som skulle besökas.

Detta ändrades under 2001. Anledningen var att vissa omfattande utförelsetillstånd, s.k. projektstillstånd, under 2001 hade utfärdats avseende t.ex. Gripen till Sydafrika och Stridsfordon 90 till Finland och Schweiz. Tillstånden hade en giltighetstid om fem år. För att balansera dessa relativt omfattande tillstånd fanns därför skäl att i stället öka kontrollen gentemot företagen genom att tillse att företagen hade en god intern exportkontroll. Dessutom hade t.ex. den brittiska tillståndsmyndigheten sedan länge genomfört liknande tillsynsbesök. I ISP:s årsredovisning för år 2001 uttalades i denna fråga följande (s. 5).

”Efter ett omfattande förberedelsearbete, främst i samråd med Tullverket, har den praktiska tillsynsverksamheten med besök vid företag med tillverkningstillstånd påbörjats. Tullverket medverkade vid detta besök och har även stött inspektionens rationaliseringsverksamhet”.

Tillsynsbesöken föregicks av att en skrivelse skickades till företagen med frågor som skulle besvaras vid tillsynsbesöket. Frågorna rörde t.ex. om det fanns någon företagspolicy avseende exportkontroll som var känd av berörd personal, om det

	6(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

fanns en exportkontrollorganisation med ansvariga personer, och vilka rutiner som fanns för de olika ansöknings- och uppgiftsförfarandena enligt gällande regelverk.

Fram till och med 2006 biträdde Tullverket oftast ISP vid tillsynsbesöken. ISP begärde vid varje enskilt tillsynsbesök nämligen biträde av Tullverket enligt 20 § KML. Tullverket ansåg under den här tidsperioden att myndigheten i regel hade tillräckliga resurser för att biträda ISP vid besöken.

Under 2002 påbörjade ISP även tillsynsbesök hos de tillståndshavare enligt 3 eller 4 § KML som hade behov av vissa vapen (ofta helautomatiska skjutvapen) i syfte att utveckla, testa eller demonstrera annan krigsmateriel (s.k. referensvapen). Dessa besök gjordes i nära samråd med den lokala polismyndigheten, som biträdde ISP vid tillsynsbesöken (20 § KML).

Under åren 2001–2006 genomfördes tillsynsbesök hos företag med tillstånd enligt 3 eller 4 § KML enligt följande (antal).

- 2001: 1 tillsynsbesök
- 2002: 2 tillsynsbesök
- 2003: 1 tillsynsbesök (avsåg kontroll av både exportkontroll och referensvapen)
- 2004: 3 tillsynsbesök (varav två avsåg kontroll av referensvapen)
- 2005: 6 tillsynsbesök (varav två avsåg kontroll av referensvapen)
- 2006: 12 tillsynsbesök (varav två avsåg kontroll av referensvapen)

Under 2006 genomfördes en viss ambitionsökning när det gäller tillsynsverksamheten. Antalet tillsynsbesök ökades, frågeställningarna till företagen inför besöken förbättrades och ISP tog fram en tillsynsplan för åren 2007–2011. I ISP:s årsredovisning för år 2006 anges bl.a. följande (s. 17).

”ISP genomför nu en djupare granskning av hur företagen hanterar bl.a. förhandsförfrågningar, anbudsunderrettelser, utförseltillstånd och leverans- och avgiftsdeklarationer samt hur denna hantering hänger samman med de policydokument, instruktioner och dokument som finns. Tullverket genomlyser den praktiska hanteringen av exportkontroll där fokus är på företagens styrkande handlingar såsom tulldeklarationer, betalningsfakturer, fraktsedlar m.m.

	7(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

För att kvalitetssäkra besöken har en ny agenda med nya frågor och rapporteringsstruktur tagits fram. Det har lett till att sammanställningen av rapporter tar kortare tid och att vi även fått en mer enhetlig gemensam struktur i rapporteringen. För att säkerställa att företagen kommer upp i en godtagbar nivå avseende exportkontroll, fokuseras en del i rapporteringen på råd och förslag till förbättringar.

Under året har en gemensam tillsynsplan för åren 2007–2011 tagits fram.”

Det bör betonas att den ambitionsökning av tillsynsbesöken enligt krigsmateriel-lagstiftningen som ISP genomförde från och med 2001 ägde rum utan att några finansiella resurser tillfördes ISP.

ISP:s tillsynsverksamhet avseende krigsmateriel från och med 2007

Från och med 2007 inrättade ISP en särskild handläggartjänst – benämnd ”tillsynsansvarig” – för att på heltid ägna sig åt tillsynsverksamhet och viss mån tillståndsprovning som har nära samband med den verksamheten (t.ex. tillståndsprovning avseende 3 och 4 § KML). Ungefär halva arbetstiden skulle ägnas åt tillsyn och viss tillståndsprovning enligt krigsmateriel-lagstiftningen medan ungefär halva arbetstiden skulle ägnas åt tillsynsverksamhet enligt lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden. Vissa år skulle den tillsynsansvariga – baserat på tillsynsinriktning och tillsynsbehov under det året – kunna fokusera tillsynsverksamheten något mer på tillsyn antingen enligt krigsmateriel-lagstiftningen eller på lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden. ISP:s förhoppning med den nya tjänsten var att antalet tillsynsbesök (avseende både krigsmateriel-lagstiftningen som lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden) under ett år minst skulle kunna fördubblas jämfört med det tidigare genomsnittet av tillsynsbesök under åren 2001–2006.

Ambitionsökningen 2007 skedde utan att några finansiella resurser tillfördes ISP.

Sedan 2007 kan ISP:s tillsynsverksamhet enligt KM-lagstiftningen i korthet sammanfattas enligt följande.

Ungefär 15 stycken besök per år genomförs enligt krigsmateriel-lagstiftningen. Liksom tidigare avser ett mindre antal av besöken endast kontroll av referensvapen och inte hur företaget i fråga i övrigt sköter exportkontrollen (Uppskattningsvis tre stycken besök per år i genomsnitt).

Varje år fastställs en tillsynsplan över de företag som ska besökas. Företagen väljs ut utifrån olika kriterier. Vissa kriterier är konstanta utifrån tidigare erfarenheter. Andra

	8(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

kriterier kan variera när till exempel tillsynsverksamheten ett år ska ha en speciell inriktning.

Den tillsynsansvariga genomför besöken tillsammans med minst ytterligare en person från ISP. Tillsynsbesöket ställer alltid krav på att även dessa andra tjänstemän från ISP ägnar sig åt förberedelsearbete inför tillsynsbesöket. Om ISP på förhand har kännedom om att en del av besöket kommer att fokusera på t.ex. en klassificeringsfråga huruvida en viss produkt utgör krigsmateriel måste de andra tjänstemännen ibland på egen hand ägna sig åt ett ganska omfattande förberedelsearbete inför tillsynsbesöket. Detta gör att den arbetskraft som årligen ägnar sig åt tillsynsverksamhet är större än att endast omfatta den tillsynsansvarigas arbetstid. Den tid som andra personer på ISP sammantaget under ett år lägger på tillsynsverksamheten enligt krigsmateriellagstiftningen kan uppskattas till en tiondel (1/10) årsarbetskraft.

Tillsynsbesöken är i allmänhet föränmälda och inför besöket besvarar företaget ett frågeformulär som det returnerar till ISP. I tillsynsansvarigas (och eventuellt andra tjänstemän hos ISP, se ovan) förberedelsearbete inför tillsynsbesöket ingår en noggrann genomgång av företagets rutiner, dokument och organisation vad gäller exportkontroll baserat på de svar som företaget har skickat till ISP samt en genomgång av gällande tillstånd för att se om företaget följer villkor i tillstånden samt i övrigt de deklarations-, uppgifts-, anmälnings-, underrättelse- och registerföringsskyldigheter som följer av krigsmateriellagstiftningen.

Ett besök genomförs i princip alltid under endast en dag. Tidsåtgången för ett besök varierar från någon timme till flera timmar beroende främst på företagets storlek. Vid besöket presenterar företaget hur exportkontrollen fungerar. ISP går igenom de eventuella brister eller andra frågeställningar som har hittats under förberedelsearbetet och ISP kan även göra stickprovskontroller gällande utförelse av krigsmateriel. Efter tillsynsbesöket skrivs en promemoria som delges det aktuella företaget. Har det vid besöket, vilket sker, konstaterats brott mot lagstiftningen upprättas i regel en anmälan till polisen, Tullverket eller åklagarkammaren. Den tillsynsansvariga är ansvarig för att upprätta sådan anmälan. Ibland sker ett uppföljningsbesök inom en viss tid efter ett tillsynsbesök hos ett företag för att kontrollera att företaget har åtgärdat vissa brister som har påtalats i samband med tillsynsbesöket.

Samverkan sker med flera olika myndigheter vad gäller tillsynsverksamheten. Det sker genom att andra myndigheter lämnar förslag på företag att besöka och även genom att representanter från andra myndigheter medverkar vid tillsynsbesök. De myndigheter som samverkan sker med är Försvarets radioanstalt, Tullverket, Säkerhetspolisen och (när det gäller kontroll av referensvapen) lokala

	9(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

polismyndigheter. Vid behov begär ISP biträde av andra myndigheter enligt 20 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Av resursskäl biträder Tullverket numera inte ISP i samma utsträckning som före 2007.

I dagsläget innehar ungefär 170 stycken företag tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel. Utifrån de resurser ISP i dag har avseende tillsyn enligt KM-lagstiftningen har myndigheten möjlighet att genomföra ett tillsynsbesök hos varje företag ungefär vart tionde år. Enligt ISP:s bedömning är detta inte tillräckligt för att tillse att företagen har en fullgod exportkontroll. Enligt ISP borde ett tillsynsbesök ske i genomsnitt minst vart tredje år. En jämförelse kan göras med det krav som ISP har enligt 4 e § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel att minst vart tredje år kontrollera att en mottagare som ISP har certifierat fortfarande uppfyller de kriterier som gäller för att bli certifierad. För att i dagsläget uppnå en sådan ambitionsökning krävs emellertid enligt ISP:s bedömning en förstärkning med två (2) årsarbetskrafter.

Under åren 2007–2014 genomfördes tillsynsbesök hos företag med tillstånd enligt 3 eller 4 § KML enligt följande (antal).

- 2007: 17 tillsynsbesök (varav tre avsåg kontroll av referensvapen och ett avsåg både exportkontroll och kontroll av referensvapen)
- 2008: 23 tillsynsbesök (varav fem avsåg kontroll av referensvapen och två avsåg både exportkontroll och kontroll av referensvapen)
- 2009: 12 tillsynsbesök (varav fyra avsåg kontroll av referensvapen och två avsåg både exportkontroll och kontroll av referensvapen)
- 2010: 16 tillsynsbesök (varav tre avsåg kontroll av referensvapen och tre avsåg både exportkontroll och kontroll av referensvapen)
- 2011: 2 tillsynsbesök (varav ett avsåg kontroll av referensvapen)
- 2012: 11 tillsynsbesök (varav fem avsåg kontroll av referensvapen)
- 2013: 19 tillsynsbesök (varav fem avsåg kontroll av referensvapen och två avsåg både exportkontroll och kontroll av referensvapen)
- 2014: 9 tillsynsbesök (varav tre avsåg kontroll av referensvapen och ett avsåg både exportkontroll och kontroll av referensvapen)

	10(1 7)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

Under 2011 prioriterades tillsynsverksamhet avseende kontroll av produkter med dubbla användningsområden före tillsynsverksamhet enligt krigsmateriel-lagstiftningen. Det är den huvudsakliga förklaringen till att endast två tillsynsbesök under det året ägde rum hos företag som har tillstånd enligt 3 eller 4 § KML.

Med hänsyn till att det endast finns en tillsynshandläggare, den ”tillsynsansvariga”, och med hänsyn till att lagstiftningen är komplex och att det därmed tar viss tid för en ersättare att lära sig att hantera tillsynsverksamheten har frånvaro av denna tjänsteman under vissa tidsperioder för bl.a. föräldraledighet inneburit ett visst avbräck när det gäller tillsynsverksamheten.

I december 2014 ändrade ISP sin organisation och tillsynsverksamheten kommer framdeles att hanteras inom enheten Juridik och tillsyn under ledning av chefsjuristen.

Certifiering

Den 30 juni 2012 trädde nya bestämmelser om certifiering av mottagare i kraft i krigsmateriellagstiftningen. Den nya lagstiftningen innebär att en mottagare av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd i Sverige kan certifieras. En certifiering ger en mottagare i Sverige rätt att ta emot krigsmateriel eller tekniskt bistånd som överförs hit från ett EES-land enligt ett generellt överföringstillstånd som har offentliggjorts av ett EES-land.

De nya uppgifterna om certifiering bedömdes av regeringen och riksdagen leda till vissa uppstartskostnader för ISP. De mer exakta kostnaderna bedömdes av regeringen i dagsläget inte gå att uppskatta. Dessa bedömdes dock vara begränsade och skulle finansieras inom befintliga ramar (prop. 2010/11:112 s. 107).

Uppgifterna att handlägga ansökningar om certifieringar lades på den tillsynsansvariga. En prövning av en ansökan om certifiering är betydligt mer omfattande än det arbete som föranleds av ett sedvanligt tillsynsbesök.

Endast ett företag har hittills certifierats i Sverige. Vid handläggningen av det certifierade företags ansökan var i ett visst skede fyra handläggare hos ISP involverade. Det aktuella företaget hade under åren 2006–2010 redan varit föremål för fyra tillsynsbesök från ISP och var således väl rustat för att kunna uppfylla de kriterier som finns för att få certifieras. ISP behövde således i det fallet endast genomföra ett certifieringsbesök hos företaget i fråga (heldagsbesök).

ISP ska, som angetts ovan, inom tre år från det att ett företag har certifierats kontrollera att företaget fortfarande uppfyller kriterierna för certifieringen. Det

	11(1 7)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

företag som certifierades under 2012 kommer under 2015 att genomgå en sådan kontroll.

ISP förutspår – inom en tvåårsperiod – en ökning av antalet företag som kommer att ansöka om att bli certifierade till mellan fem och tio företag. På grund av det omfattande arbete som prövningen av en certifieringsansökan innebär gör ISP bedömningen att antalet ordinarie tillsynsbesök som utförs av den tillsynsansvarige under den kommande tvåårsperioden därför kommer att minska. Dessutom innebär en ökning av antalet certifierade företag även en ökning av den uppföljningskontroll som enligt författning ska ske minst vart tredje år, vilket också innebär en minskning av den ordinarie tillsynsverksamheten. En resurstilldelning till myndigheten eller en nedprioritering och omprioritering av annan verksamhet inom myndigheten skulle kunna kompensera en sådan minskning. För att kompensera denna minskning och upprätthålla det antal tillsynsbesök som görs i dag enligt krigsmateriellagstiftningen bedömer ISP att en förstärkning med en halv (1/2) årsarbetskraft är nödvändig.

ISP:s ”tillsynsarbete” utomlands

Förhandskontroller utomlands

Statsmakterna har gett i uppdrag åt ISP att på olika sätt utföra förhandskontroll före utförelse (i samband med tillståndsprövningen). Den största delen av den förhandskontrollen rör den totalbedömning som görs i varje enskilt fall om det med hänsyn till försvars- och säkerhetspolitiska skäl finns skäl att bevilja tillstånd eller om det finns utrikespolitiska skäl som talar mot att bevilja tillstånd.

I viss mån görs den förhandskontrollen – med stöd av de svenska utlandsmyndigheterna – utomlands.

ISP kan från det land som ska mottaga materien i fråga kräva importtillstånd eller slutanvändarintyg. Är det fråga om en av stat auktoriserad mottagare gör den svenska utlandsmyndigheten i mottagarlandet på uppdrag av ISP i vissa fall en undersökning av mottagaren. Undersökningen delges ISP som i sin tur gör en s.k. bona fide-prövning av mottagaren.

De svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan uppställer ett krav på att en mottagare av krigsmateriel ska vara en stat, en statlig myndighet eller en av stat auktoriserad mottagare.

Vidare framgår av riktlinjerna att vid utförelse av materiel bör ett slutanvändarintyg eller ett intyg om egen tillverkning (bearbetningsintyg) föreligga. Sedan mitten av 1980-talet begärs slutanvändarintyg eller bearbetningsintyg vid samtliga

	12(1 7)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

försäljningsärenden avseende krigsmateriel. Slutanvändarintygens giltighetstid är inte begränsad. Det finns vissa undantag från kravet på slutanvändarintyg. Regeringen har om undantagsfallen uttalat följande (prop. 2010/11:112 s. 49).

”Ordet ’bör’ signalerar att det finns fall där man kan göra undantag från kravet på intyg. Den praxis som har utvecklats innebär att ISP regelmässigt begär intyg men att undantag görs i situationer där materiel förs ut temporärt. Exempel är utförelse i samband med testning, underhåll, reparation, demonstration samt vid transitering genom Sverige.”

Artikel 5 i 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 föreskriver att exportlicenser endast ska beviljas på grundval av tillförlitlig förhandskunskap om slutanvändningen i det slutliga bestämmelseslandet. Artikeln föreskriver vidare att detta i allmänhet kommer att kräva ett noga kontrollerat slutanvändarintyg eller lämplig dokumentation och/eller någon form av officiellt tillstånd utfärdat av det slutliga bestämmelseslandet.

Praktiskt ”tillsynsarbete” utomlands görs – med stöd av de svenska utlandsmyndigheterna – i detta förhandskontrollskede i två olika situationer.

Den första situationen rör den kontroll som utlandsmyndigheterna gör av att ett slutanvändarintyg bl.a. är undertecknat av rätt person. ISP använder sig av ett antal alternativa slutanvändarintyg. Det traditionella slutanvändarintyget, Declaration by End User, DEU, ska användas vid leveranser av krigsmateriel (både krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel) till samtliga länder utom EU:s medlemsstater, Norge, Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan. Det exporterande företaget ska vidarebefordra intyget till den aktuella köparen eller mottagaren. Intyget ska undertecknas och förses med stämpel av behörig myndighetsperson vid den utländska myndighet som utgör köpare eller slutmottagare av krigsmaterielen. Intyget ska därefter av köparen/slutmottagaren vidarebefordras till den svenska beskickningen i mottagarlandet. Vid den svenska beskickningen kontrolleras intyget varefter det sänds direkt till ISP.

Den andra situationen rör undersökningar som de svenska utlandsmyndigheterna på ISP:s uppdrag gör av mottagare som är en av stat auktoriserad mottagare. Undersökningarna leder till att ISP gör en s.k. bona fide-prövning av mottagaren.

S.k. bona fide-beslut meddelas sökande företag sedan en undersökning har vidtagits av utlandsmyndigheterna på plats rörande den tilltänkta köparens (ofta en vapenhandlare) etablering och allmänna tillförlitlighet i mottagarlandet. Undersökningarna har på KMI:s/ISP:s begäran genomförts av utlandsmyndigheterna sedan början av 1990-talet. Undersökningarna tar ofta tid och innebär att

	13(17)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

arbetsresurser måste avsättas för uppgiften vid den svenska utlandsmyndigheten. Undersökningarnas resultat meddelas ISP som därpå verkställer en bona fide-prövning och därefter meddelar sökande företag ett bona fide-beslut som kan vara antingen positivt eller negativt. På senare år har Utrikesdepartementet meddelat ISP att utlandsmyndigheterna numera saknar resurser för att genomföra mer omfattande undersökningar av detta slag. Detta har å andra sidan i viss mån vägts upp av att det numera är enklare för handläggare på ISP att på plats i Sverige genom Internet ta del av informationsmaterial avseende tilltänkta köpare.

Utbildningsinsatser utomlands avseende tillsynsverksamheten enligt krigsmateriellagstiftningen

ISP:s tillsynsansvariga, och andra tjänstemän hos ISP, har sedan 2007 under vissa år deltagit i utbildningsinsatser utomlands i syfte att redogöra för den svenska tillsynsverksamheten inför andra länders exportkontrollmyndigheter (s.k. Outreach-verksamhet). Utbildningsinsatserna har i dessa fall fokuserat på hur ISP bedriver sin tillsynsverksamhet i Sverige.

Utbildningsinsatser av detta slag medverkar till att höja kunskapsnivån avseende exportkontroll hos vissa mottagare av krigsmateriel från Sverige och bidrar till att andra länders exportkontrollmyndigheter kan bygga upp en bättre inhemsk tillsynsverksamhet. Utbildningsinsatserna kan också bidra till att skapa förtroende mellan Sverige och den utländska makt som har köpt krigsmateriel från Sverige (jfr artikel 7.2 i FN:s vapenhandelsfördrag, ATT, om förtroendeskapande åtgärder mellan de exporterande och importerande staterna).

Efterhandskontroller utomlands

En efterhandskontroll som görs efter det att en faktisk utförelse, efter vederbörligt utförelsetillstånd, har skett från Sverige är att ISP kräver mottagningsbevis från det mottagande landet, dvs. bevis för att materielen har förts in i landet fråga.

Med den utformning slutanvändarintygen har förbinder sig nämligen köparen att, på begäran av svenska myndigheter, bekräfta mottagandet av den materiel som intyget omfattar. Det ankommer på den svenska beskickningen i mottagarlandet att i sammanhanget ombesörja de för ändamålet nödvändiga kontakterna med mottagarlandets myndigheter.

En annan möjlighet som står till buds, för att i ett enskilt fall få en bekräftelse på att materielen har nått avsedd mottagare, är att förena ett utförelsetillstånd med ett åläggande för den svenska exportören att till ISP inge en tullsedel eller annan handling som visar att materielen har införts i mottagarlandet.

	14(1 7)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

Det finns däremot inget uttalat uppdrag från statsmakterna – vare sig direkt eller indirekt – enligt någon författning, lagförarbeten eller genom andra uttalanden att ISP ska ägna sig åt efterhandskontrollverksamhet utomlands på så sätt att myndigheten genom fysisk inspektion på plats i mottagarlandet av handlingar eller materiel ska kontrollera huruvida den materiel som har exporterats från Sverige utan lov från svenska myndigheter har vidareexporterats till ett tredje land eller sålts vidare till en annan användare i samma mottagarland.

Trots detta finns emellertid några få fall då ISP eller KMI antingen på egen hand eller genom biträde från Utrikesdepartementet – efter tillåtelse i det enskilda fallet från mottagarlandet i fråga – i efterhand har kontrollerat att materiel som har exporterats från Sverige till landet fortfarande finns kvar i det landets ägo. Sådana kontroller utomlands är starkt förknippade med utformningen och bruket av slutanvändarintyg.

Enligt ISP:s bedömning torde huvudsyftet med ett tillsynsförfarande genom efterhandskontroller utomlands vara att kontrollera att det svenska regelverket avseende export av krigsmateriel fungerar på ett tillfredställande sätt.

Tillsyn genom fysiska kontroller på plats av handlingar eller materiel kan dessutom bidra till att skapa förtroende mellan Sverige och den utländska makt som har köpt krigsmateriel från Sverige (jfr artikel 7.2 ATT om förtroendeskapande åtgärder mellan de exporterande och importerande staterna) och som genom ett slutanvändaråtagande har åtagit sig att inte – utan godkännande från ISP i det enskilda fallet – vidareexportera materielen eller använda denna i vissa massförstörelsesyften. Det kan också bidra till att skapa förtroende mellan Sverige och andra utländska makter genom att visa att Sverige tar sina exportkontrollåtaganden på största allvar.

Besök av detta slag kan av olika utrikespolitiska skäl vara känsliga. Naturligtvis krävs alltid samtycke från det land som ska besökas. Det är också fel att tala om tillsynsverksamhet i traditionell mening varför termen ”tillsynsbesök” under denna rubrik sätts inom citationstecken.

Den svenska försvarsindustrin har ”ögon” utomlands

Förr eller senare kommer – i varje fall så länge som materielen används av ett lands försvarsmakt – den mottagare som, efter vederbörliga tillstånd, har mottagit krigsmateriel från Sverige att ta kontakt med det svenska företag som har levererat den ursprungliga materielen i syfte att uppdatera eller renovera denna eller för att erhålla ammunitionsleveranser till materielen.

	15(1 7)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

Den svenska försvarsindustrin har således i regel en god kunskap om huruvida ett visst system fortfarande är i bruk i ett visst land och i vilken utsträckning materielen fortfarande finns kvar i landets ägo. Genom bl.a. de marknadsföringsrapporter som industrin är skyldiga att lämna till ISP och genom andra kontakter förmedlas denna kunskap också till ISP.

Genomförda ”tillsynsbesök” utomlands

KMI undersökte i slutet av 1980-talet – med stöd av Utrikesdepartementet – på plats i Singapore och Nigeria huruvida krigsmateriel som hade levererats från Sverige till dessa länder mot slutanvändarintyg fortfarande fanns kvar i det landets ägo.

ISP genomförde 2003 tre ”tillsynsbesök” i de baltiska staterna. I ISP:s årsredovisning för år 2003 uttalades följande (s. 15–16).

”Tillsynsbesök tillsammans med representanter ur försvarsmakten har genomförts i Estland, Lettland och Litauen med anledning av det bistånd som lämnats till de baltiska staterna. Vid dessa besök har redovisning, förrådshållning och avveckling av krigsmateriel diskuterats och studerats. Inspektionen har även haft möjlighet att informera om svensk exportkontroll samt tillämpning av och krav på slutanvändaråtaganden i samband med de stora leveranser av krigsmateriel som skett från Sverige. Generella slutanvändaröverenskommelser för materiel som levererats från svenska försvarsmakten har ingåtts med dessa länder.”

Vid ett fåtal tillfällen sedan 1996 har den svenska försvarsattachén vid en svensk utlandsmyndighet efter ISP:s begäran verifierat vissa uppgifter som rör krigsmateriel som levererats från Sverige.

ISP genomförde ett ”tillsynsbesök” utomlands under 2014.

Resurser krävs till ISP för det fall en ambitionsökning är önskvärd

Baserat på de ”tillsynsbesök” som ISP har genomfört utomlands 2003 och 2014 kan konstateras att dessa är mycket arbetskrävande och dessutom kan ta lång tid i anspråk räknat från det första förberedelsearbetet till dess att ärendet kan avslutas. Dessutom är sådana ”tillsynsbesök” mycket kostnadskrävande för ISP.

Ett omfattande förberedelsearbete krävs inför varje enskilt ”tillsynsbesök”, vilket bl.a. innefattar kontakter med UD, som genom diplomatiska kanaler kontaktar aktuellt land, och den – i varje enskilt fall aktuella – svenska försvarsindustrin som ger ISP åtkomst till verifierings-/märkningsnummer avseende aktuell materiel. Kontrollerna på plats i det aktuella landet kräver en omfattande tidsåtgång, en till två veckor, beroende av landets storlek och var den aktuella materielen förvaras

	16(1 7)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

(materielen kan förvaras på många olika ställen i ett land). Efterarbetet är också omfattande och innefattar bl.a. en sammanställning av material och något slags återkoppling, genom UD, till det aktuella landet av resultatet. Ett enda besök kan – beroende av vilket land som är mottagare, materielens karaktär och omfattning samt ambitionsnivån vid verifieringen ("tillsynen") – ta i anspråk så mycket som en åttondels årsarbetskraft.

ISP:s kostnader för sådana "tillsynsbesök" utomlands bör enligt ISP:s bedömning finansieras genom skattemedel och inte genom avgifter enligt 22 § KML och 6–9 §§ förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter. Skälet är att ett uttagande av avgifter från de avgiftsskyldiga företagen inte skulle motsvaras av någon direkt motprestation från ISP:s sida gentemot någon av de avgiftsskyldiga. En jämförelse kan göras med ISP:s övriga internationella verksamhet, som i princip finansieras genom skattemedel och inte genom avgifter (se prop. 2007/08:166 s. 19 och 25).

När det gäller önskvärd ambitionsnivå på en sådan efterhandskontroll utomlands har KEX i sin hemställan uttalat att ambitionsnivån i vart fall måste "vara sådan att efterkontrollen är tillräckligt omfattande för att Sverige därigenom ska uppfylla sina internationella åtaganden på området. Kommitténs uppfattning är att det är särskilt viktigt med efterhandskontroll när det är fråga om export av dels små- och lätta vapen, eftersom sådana vapen utgör den vapenkategori som är mest använd i dagens väpnade konflikter och som troligen lättast kan avledas, dels vissa luftvärnsrobotsystem (MANPADS), eftersom sådana vapen kan användas i terrorismsyften och avledas".

När det gäller sådan efterhandskontroll som kommittén lyft fram som särskilt viktig konstaterar ISP att någon export av små vapen från svensk försvarsindustri inte har förekommit från Sverige i modern tid. När det gäller export av lätta vapen och luftvärnsrobotsystem har sedan 1960-talet:s början export från Sverige av fem vapensystem ägt rum till sammantaget ungefär 50 länder. Slut användarintyg (DEU) finns sedan 1983. Slut användarintygen är i dag inte utformade på ett sätt som ger Sverige någon "rätt" att på plats inspektera materielen. Efter en diplomatisk överenskommelse mellan Sverige och det aktuella landet kan dock ett "tillsynsbesök" för verifiering ändå komma i fråga.

Baserat på att ett enda "tillsynsbesök" utomlands kan ta i anspråk så mycket som en åttondels årsarbetskraft och baserat på vad kommittén lyft fram som en möjlig ambitionsnivå skulle exempelvis en tillsynsverksamhet som omfattar ungefär 15 "tillsynsbesök" utomlands varje år (dvs. ungefär motsvarande den nivå som för

	17(1 7)
Dnr: 2014-7.5.2-0003	

närvarande finns för tillsynsverksamheten enligt KM-lagstiftningen i Sverige) innebära att ISP skulle behöva tillföras resurser motsvarande två (2) årsarbetskrafter.



Christer Ahlström
Generaldirektör

I detta ärende har generaldirektören Christer Ahlström beslutat. Chefsjuristen Carl Johan Wieslander har varit föredragande.

