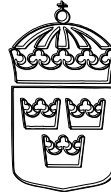


Kommittédirektiv

Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel



**Dir.
2012:50**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2012

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska tillkallas för att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.

Kommittén ska särskilt

- utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater,
- föreslå de överväganden som lämpligen bör göras för att fastställa om ett land är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprövning som görs när det gäller utförsel av krigsmateriel ur Sverige samt analysera hur dessa överväganden kan genomföras i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel,
- utreda på vilket sätt en skärpning ska göras av exportkontrollen av krigsmateriel, gentemot icke-demokratier. Kommittén ska därvid lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för en sådan skärpning,

- pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft,
- undersöka och kartlägga andra samarbetsländers – såsom de nordiska länderna, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och USA – exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska länder,
- utreda konsekvenserna om exportkontrollen avseende krigsmateriel skärps gentemot icke-demokratiska stater, t.ex. påverkan på Sveriges bredare bilaterala relationer.

Vidare ska kommittén bl.a.

- analysera och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte. Om kommittén bedömer att krigsmateriellagstiftningen bör förändras i klarläggande syfte ska kommittén lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga,
- utreda lämpligheten av att införa administrativa sanktionsavgifter i krigsmateriellagstiftningen och i lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden samt lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga,
- utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen, inklusive Exportkontrollrådet,
- redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2014.

Uppdraget att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater (bet. 2010/11:UU3, rskr. 2010/11:261).

Nuvarande exportkontroll av krigsmateriel – hänsyn till mänskliga rättigheter

1 § andra stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML) anger vilken inriktning som prövningen av ansökningar om tillstånd till bl.a. utförelse av krigsmateriel ska ha. 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. Närmare principer för prövningen har lagts fast dels i de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan, dels i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP¹ om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av militär teknik och krigsmateriel. Enligt de svenska riktlinjerna ska en totalbedömning göras vid prövningen av ett tillståndsärende. De svenska riktlinjerna har redovisats för, och godkänts av, riksdagen i propositionen Lag om krigsmateriel (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61).

Både de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten innehåller formuleringar som innebär att utförelse av krigsmateriel inte bör ske till länder där allvarliga kränkningar – i de svenska riktlinjerna: ”omfattande och grova kränkningar” – av mänskliga rättigheter förekommer. Den gemensamma ståndpunkten innehåller därutöver en formulering som innebär att exporttillstånd inte ska beviljas om det finns en uppenbar risk att just den militära teknik eller den krigsmateriel

¹ 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.

som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck.

Den gemensamma ståndpunkten innehåller därutöver ett stadgande (det s.k. åttonde kriteriet) som bl.a. föreskriver att medlemsstaterna ska beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet.

I de svenska riktlinjerna slås fast att ”Respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.” Däremot finns det varken i de svenska riktlinjerna, eller i den gemensamma ståndpunkten, någon explicit formulering som säger att exportkontrollen gentemot icke-demokratier bör vara särskilt strikt, även om många av de ovan nämnda kriterierna i praktiken kan antas innebära just detta.

I regeringens skrivelse Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89) redogör regeringen för hur Sverige på ett effektivt sätt ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling som innebär att fattiga människor mer framgångsrikt kan dra nytta av globaliseringen. Regeringen pekar i skrivelsen på att den svenska krigsmaterielexporten ska ske på ett sätt som inte motverkar en rättvis och hållbar global utveckling.

Kommittén ska

- vad gäller ovanstående aspekter, redovisa hur den gemensamma ståndpunkten, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Vad kännetecknar en icke-demokrati?

Alltsedan det kalla krigets slut och de kommunistiska regimernas fall i Östeuropa har det förekommit ett ökat fokus på vad som utgör en demokrati samt hur man avgör huruvida ett land har ett demokratiskt styre. Vissa tillämpar ett mera statiskt synsätt där dikotomin demokrati eller icke-demokrati är avgörande. Andra tillämpar en mer kontinuerlig syn där graden av demokratiskt styre kan variera över tid.

I folkrätten finns i dag i huvudsak två definitioner av termen demokrati. Den första är inriktad på *processen* i sig och fokuserar på rösträtten och rätten att vara politiskt aktiv. Rätten till fria, hemliga, direkta och regelbundna val, som är grundläggande för den här definitionen, omfattas av alla de stora och viktiga konventionerna om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se t.ex. artikel 25 i 1966 års Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, SÖ 1971:42). Den andra definitionen är mer inriktad på en *helhetsbild*, att demokrati innefattar en mängd olika väsentliga mänskliga rättigheter som samtliga är beroende av och sammankopplade med varandra. Rösträtten, rätten att vara politiskt aktiv samt rätten till fria och rättvisa val omfattas visserligen av den här definitionen men den går längre än så. Utan respekt för andra väsentliga mänskliga rättigheter är enligt den definitionen ett verkligt demokratiskt styrelseskick nämligen omöjligt.

Sverige har anslutit sig till en definition av demokrati som är inriktad på en helhetsbild. Detta framgår av uttalanden från regeringen och riksdagen, och har uttrycks bland annat i regeringens skrivelser Frihet från förtryck (skr. 2008/09:11), Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 2007/08:109), och i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122).

Genomförande av en eventuell skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier

Exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater ska skärpas, och en grundläggande förutsättning för detta är att det går att klargöra hur bedömningen ska göras som slår fast vilka länder som bör omfattas av en 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.

En särskild utmaning ligger i hantering av situationer där förhållandena i mottagarländerna förändras under en pågående

export eller exportkontrollprocess, och hur länder som inte enkelt låter sig klassificeras som demokratier eller icke-demokratiska hanteras.

I enlighet med 16 § KML kan tillstånd återkallas om tillståndshavaren åsidosatt en föreskrift i lagstiftningen eller föreskrifter, villkor och bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen, eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Särskilda skäl att återkalla ett utförseltillstånd kan exempelvis vara att staten kommer i väpnad konflikt med annan stat, eller får inre väpnade oroligheter. Ett beslut av FN:s säkerhetsråd, av EU eller av OSSE om vapenembargo utgör därutöver ett ovillkorligt hinder mot svensk export. Kommittén ska pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft.

Kommittén ska

- utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater,
- föreslå de överväganden som lämpligen bör göras för att fastställa om ett land är en icke-demokrati och som bör ligga till grund för den tillståndsprövning som görs när det gäller utförsel av krigsmateriel ur Sverige samt analysera hur dessa överväganden kan genomföras i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel,
- utreda en skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier. De föreslagna åtgärderna ska beakta förändringar i mottagarländerna, inte minst i samband med affärer som sträcker sig över lång tid, och hur länder som kan klassas som icke-demokratier bör hanteras,

samt lämna förslag på de åtgärder som är lämpliga för en sådan skärpning,

- pröva vad som i framtiden bör betraktas som följdleveranser och vilka regler som bör gälla för dessa, mot bakgrund av utredningens övergripande syfte. Konsekvenserna ska analyseras. De förändringar som kommittén föreslår ska inte få retroaktiv verkan. Nuvarande regelverk och praxis måste alltså tillämpas på följdleveranser avseende export som godkänts innan ny lagstiftning trätt i kraft,
- undersöka och kartlägga andra samarbetsländers – såsom de nordiska länderna, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och USA – exportkontrollsystem och då särskilt deras exportkontroll av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska länder.

Konsekvenser av skärpt exportkontroll av krigsmateriel till icke-demokratier

En skärpning av exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratier kan antas leda till konsekvenser ur en rad olika aspekter.

Påverkan på Sveriges export av krigsmateriel

Sveriges totala export av krigsmateriel kan komma att minska. Hur stor en sådan minskning blir – och under hur lång tidsperiod minskningen sker – är avhängig av ett flertal faktorer. Sådana faktorer är bl.a. vilka överväganden som ska gälla för att avgöra om ett land är en icke-demokrati samt omfattningen och utformningen av de föreslagna skärpningarna.

Kommittén ska

- utreda hur stor påverkan ett införande av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratier kan väntas ha på den svenska exporten av krigsmateriel och tekniskt bistånd i jämförelse med nuvarande exportkontrollordning samt vilka

ekonomiska konsekvenser förslaget har, dels för industrin, dels för ekonomin i stort.

Påverkan på Sveriges försvars- och säkerhetspolitik

En skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratier kan få följder för Sveriges försvarsförmåga i vissa avseenden och därmed på Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

Riksdagens utrikesutskott noterade i sitt betänkande om svensk exportkontroll att det föreligger en särskild utmaning i att uppnå samstämmighet mellan olika politikområden. Utskottet framhöll vidare att Sveriges exportkontrollpolitik inte får tillåtas motverka Sveriges och det internationella samfundets ansträngningar att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling, liksom ansträngningarna att uppnå ökad global säkerhet genom fredsbevarande eller fredsframtvängande insatser, vilka sker i enlighet med mandat från FN (bet. 2010/11:UU3).

Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och stärks genom förtroendeskapande åtgärder, genom gemensam krishantering samt genom aktiva och trovärdiga bidrag till nordisk, europeisk och global säkerhet. Sådan samverkan sker med såväl civila som militära medel. Bland de utrikes- och säkerhetspolitiska intressena finns Sveriges möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet genom effektiv medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet, där en generell teknisk systemlikhet med våra främsta samarbetspartners ökar den operativa effekten.

Den tidigare önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar. Materielförsörjningen, såväl i Sverige som i andra länder, bygger på ömsesidiga beroenden och ingångna avtal rörande leveranser av komponenter, delsystem och färdiga system, liksom av produkter som är tillverkade i respektive land. Sverige eftersträvar en öppnare och effektivare försvarsmaterielmarknad inom Europa inklusive öppna upphandlingar i konkurrens med likabehandling av leverantörer.

Enligt de principer för försvarets materielförsörjning som regeringen angav i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) ska vidmakthållande och uppgradering av befintligt materiel väljas före nyanskaffning om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. Om nyanskaffning är nödvändig ska den i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Först när behoven varken kan tillgodoses med befintlig materiel eller med materiel tillgänglig på marknaden bör utveckling genomföras. I enlighet med regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 5) bör deltagande i internationella samarbeten som syftar till att finna gemensamma kostnadseffektiva lösningar för vidmakthållande och till att gemensamt anskaffa på marknaden tillgänglig materiel öka. En internationellt konkurrenskraftig teknologinivå innebär i ett internationellt samarbete också utökade möjligheter för Sverige att påverka det internationella exportkontroll-samarbetet. Detta gäller främst inom EU, men även i ett bredare internationellt sammanhang. Genom att t.ex. delta i det s.k. sexnationsinitiativet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland (Framework Agreement/ Letter of Intent, FA/LoI) påverkar Sverige den försvarsindustri- och exportpolitik som utvecklas i Europa. Det ger direkt och indirekt ett större inflytande på EU:s framväxande försvars- och säkerhetspolitik.

Med beaktande av kommitténs förslag till överväganden till grund för bedömning av huruvida ett land är en icke-demokrati, på vilket sätt och när en skärpning av exportkontrollen ska ske, ska kommittén:

- utreda, analysera och ta ställning till i vilken mån den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratier kan förväntas påverka Sveriges möjligheter till samarbete med andra länder när det gäller materielförsörjning, men även i övrigt påverka svensk materielförsörjning,
- analysera huruvida den föreslagna skärpningen av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater kan

förväntas påverka Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.

Uppdraget att utreda en ny krigsmateriellagstiftning

Lagen om krigsmateriel trädde i kraft den 1 januari 1993. Därefter har i huvudsak två större ändringar ägt rum i lagen. Den första större ändringen ägde rum 1996 i samband med inrättandet av Inspektionen för strategiska produkter (prop. 1995/96:31, bet. 1995/96: UU3, rskr 1995/96:93). Den andra stora ändringen kommer att träda i kraft den 30 juni 2012 och rör en anpassning till det s.k. ICT-direktivet (prop. 2010/11:112).

När KML först trädde i kraft den 1 januari 1993 innehöll den 30 paragrafer. När ändringarna till följd av ICT-direktivet träder i kraft kommer lagen att innehålla 45 paragrafer. Såsom ofta blir fallet när större ändringar görs i en befintlig lag kommer lagen då att bli ganska svåröverskådlig och därmed svårläst. En lag i storleksordningen 45 paragrafer innehåller dessutom ofta en kapitelindelning, vilket KML inte gör.

Det finns av dessa skäl anledning att undersöka om KML i klarläggande syfte kan göras enklare och mer överskådlig, utan att sakinnehållet i lagen ändras. Möjligen bör i detta syfte en ny lag om krigsmateriel införas.

Kommittén ska

- utreda och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte, i detta fall ska kommittén lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga. Om det anses nödvändigt ska ett förslag till en ny lag om krigsmateriel lämnas.

Uppdraget att utreda administrativa sanktionsavgifter

Inspektionen för strategiska produkter har i en skrivelse till regeringen den 13 mars 2009 hemställt att sanktionsavgifter införs som en administrativ sanktion i krigsmateriel-

lagstiftningen och i lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden.

Gällande sanktioner i KML och PDA-lagen

Det nuvarande sanktionssystemet i KML (24–30 §§) och i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen, 18–23 §§) är straffrättsligt. Därutöver finns enligt PDA-lagen möjlighet för ISP att meddela vitesförelägganden (24 och 24 a §§).

På senare tid har i flera lagstiftningsärenden ett straffrättsligt sanktionssystem helt eller delvis bytts ut mot ett administrativt påföljdssystem med avgifter (se bl.a. prop. 1994/95:123 Ny marknadsföringslag, s. 100 ff., och prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag, s. 152 ff.). Regeringen har tagit ställning till detta i bl.a. prop. 2007/08:107 Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Ett liknande arbete pågår även på arbetsmiljöområdet, se betänkandet En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner, SOU 2011:57.

När man i olika lagstiftningsärenden har bedömt under vilka förutsättningar sanktionsavgifter bör vara ett alternativ har man i många fall tagit intryck av de riktlinjer härom som framgår av regeringens proposition 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet). Enligt dessa riktlinjer bör sanktionsavgifter få ersätta straff endast inom speciella klart avgränsade rättsområden. Det ska vidare vara möjligt att förutse hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Beroende på det aktuella rättsområdets natur, bör det särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. I detta sammanhang bör dock nämnas att regeringen i mars 2011 har tillsatt en utredning som mer generellt ska se över möjligheterna att ersätta straffrättslig

reglering med sanktionsavgifter. Utredningen, som tagit namnet Straffrättsanvändningsutredningen ska lämna sitt betänkande senast den 2 april 2013 (dir. 2011:31).

Utredningsbehov

ISP anser i sin skrivelse att processen inom rättsväsendet ofta är utdragen för brott mot KML eller PDA-lagen samt att dessa brott hanteras med låg prioritet. Förfarandet tar ofta lång tid och i vissa fall preskriberas ärenden utan att någon utredning har kommit till stånd. Kontrollsystemets brottspreventiva effekt förutsätter att brott mot lagen straffas.

Kommittén ska

- inhämta kunskap om effektiviteten och tillämpningen av de system med sanktionsavgifter som finns inom andra relevanta tillsynsområden, t.ex. inom miljöområdet. Utifrån en analys av de särskilda överväganden som råder inom tillsynen över krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden ska kommittén överväga om ett liknande system bör införas inom ett eller båda av dessa tillsynsområden och i så fall hur ett sådant system ska vara utformat. Kommittén ska vid sina överväganden särskilt beakta de riktlinjer beträffande sanktionsavgifter som redovisas i propositionen 1981/82:142 samt följa arbetet i denna del i Straffrättsanvändningsutredningen,
- utarbeta och lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska

- genomföra en konsekvensbedömning för samtliga förslag. I denna ska ingå en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter och andra delar av statens budget. Innebär förslagen ökade kostnader för statens budget ska kommittén presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska rådgöra med företrädare för tillsynsmyndigheter, organisationer i det civila samhället samt berörda verksamhetsutövare och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2014.

(Utrikesdepartementet)