

# Konsolidering av nationella och internationella riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel

**Ds 2018:16**



**Regeringskansliet**  
Utrikesdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
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](http://regeringen.se/remisser)

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24803-4

ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Utredningsuppdraget .....</b>	<b>13</b>
1.1 Bakgrund .....	13
1.2 Uppdraget.....	14
1.3 Uppdragets genomförande.....	14
<b>2 Gällande regelverk och dess bakgrund .....</b>	<b>17</b>
2.1 Lag och förordning .....	17
2.1.1 Krigsmaterielförteckningen .....	18
2.1.2 Riktlinjerna .....	18
2.2 Internationella influenser på det svenska regelverket.....	19
2.2.1 En EU-gemensam krigsmaterielförteckning .....	20
2.2.2 EU:s gemensamma ståndpunkt .....	20
2.2.3 FN:s vapenhandelsfördrag .....	21
2.2.4 Andra förändringar på grundval av internationella åtaganden .....	22
2.3 Nationellt betingade förändringar i kontrollsystemet.....	23
2.3.1 En roll för parlamentariker i utvecklingen av riktlinjepraxis .....	23
2.3.2 En förnyelse av den nationella kontrolladministrationen .....	24
<b>3 De svenska riktlinjerna.....</b>	<b>27</b>

3.1	Den s.k. portalparagrafen i riktlinjerna .....	28
3.2	Kravet på en helhetsbedömning .....	30
3.2.1	Hur kan man jämföra de olika ansatsernas effekt? .....	31
3.3	Mottagarländer .....	33
3.4	Mottagare .....	34
3.5	Slutanvändarkontroll .....	35
3.6	Ovillkorliga hinder .....	36
3.7	Villkorliga hinder .....	38
3.7.1	Mänskliga rättigheter och demokrati .....	38
3.7.2	En rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet .....	40
3.7.3	Väpnade konflikter eller inre väpnade oroligheter .....	42
3.7.4	Övrig krigsmateriel och risk för konflikt .....	43
3.8	Återkallande av tillstånd .....	44
3.9	Följdleveranser .....	45
3.10	Utlandssamverkan .....	47
3.11	Sammanfattning .....	49
<b>4</b>	<b>EU:s gemensamma ståndpunkt .....</b>	<b>51</b>
4.1	Kriterium ett – respekt för medlemsstaternas internationella förpliktelser och åtaganden .....	53
4.2	Kriterium två – respekt för de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt .....	54
4.3	Kriterium tre – den interna situationen i det slutliga bestämmelselandet som en följd av existerande spänningar och väpnade konflikter .....	57
4.4	Kriterium fyra – bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet .....	58

4.5	Kriterium fem – den nationella säkerheten för medlemsstaterna samt för vänligt sinnade och allierade länder .....	59
4.6	Kriterium sex – köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet .....	60
4.7	Kriterium sju – risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas eller återexporteras på oönskade villkor .....	61
4.8	Kriterium åtta – den exporterade militära teknikens eller materielens förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga.....	62
<b>5</b>	<b>Vapenhandelsfördragets kriterier .....</b>	<b>65</b>
5.1	Artikel 6: förbud .....	66
5.2	Artikel 7: export och exportbedömningar .....	68
<b>6</b>	<b>Förutsättningar för en sammanslagning av de tre riktlinjesamlingarna .....</b>	<b>77</b>
6.1	Möjliga tillvägagångssätt, för- och nackdelar .....	77
6.2	Den tredje vägen – en fortsatt parallell tillämpning av de tre riktlinjesamlingarna.....	81
<b>7</b>	<b>Förslag till arbetsgång vid riktlinjeprövning .....</b>	<b>83</b>
7.1	Gruppering av ärenden .....	83
7.2	En strukturerad arbetsgång vid fullständig prövning av en utförelsansökan .....	84
7.3	Särskilda omständigheter i samband med en prövning.....	90
Bilaga 1	Uppdrag att utreda förutsättningarna för sammanslagna riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel (UD2017/17143/NIS).....	93
Bilaga 2	2018 års svenska riktlinjer (prop. 2017/18:23) .....	99

Bilaga 3	EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944 GUSP) om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel .....	103
Bilaga 4	FN:s Vapenhandelsfördrag Arms Trade Treaty.....	113

# Sammanfattning

I promemorian behandlas frågan om en möjlig konsolidering av de tre olika riktlinjesamlingar som tillämpas parallellt i svensk exportkontroll. Dessa tre är de svenska nationella riktlinjerna, samt bedömningsgrunderna i EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944/GUSP, artikel 2) och i FN:s vapenhandelsfördrag (artikel 6-7). Arbetet med promemorian har slutförts efter det att ett regeringsförslag om moderniserade svenska riktlinjer behandlats och antagits av riksdagen, varför de nya riktlinjerna kunnat tas som utgångspunkt både för promemorians text och för dess förslag. I enlighet med utredningsuppdragets anvisning är analys och förslag fullt förenliga med de allmänna principerna för normgivning. Det förslag som lämnas förändrar inte det materiella innehållet i de tre riktlinjesamlingarnas olika bedömningsgrunder.

Inledningsvis beskrivs utvecklingen av det svenska regelverket för exportkontroll av krigsmateriel och dess utveckling över tid. Denna utveckling har präglats av både nationella förändringar och ett växande internationellt samarbete på området. Därefter presenteras de tre riktlinjesamlingarna, med tyngdpunkten lagd vid likheter och skillnader mellan de tre. Sammanfattningsvis föreligger det likheter men också betydande skillnader mellan de tre riktlinjesamlingarna vad gäller både ansats och substansinnehåll. De tre samlingarna har framtagits i skilda politiska sammanhang vid olika tidpunkter. I vart och ett har ansats och innehåll utformats för att uppnå en politisk balans i sitt specifika sammanhang. De svenska riktlinjerna fokuserar på svenska utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska behov från mitten av 1950-talet och framåt. 2018 års riktlinjer återspeglar erfarenheter och praxisutveckling fram till 2017. Den gemensamma ståndpunkten representerar den enighet som kunde uppnås mellan EU:s medlemsstater 2008 och i en senare översyn. FN:s vapenhandelsfördrag förhandlades i FN:s

medlemskrets mellan 2010 och 2013, och utgör en kompromiss mellan export-, import- och transitstaters intressen. De tre kriteriesamlingarna spänner över en tid av snabb förändring vad avser säkerhetspolitiska förutsättningar och vidareutveckling av internationell rätt. De successivt tillkomna internationella instrumenten kompletterar därför de svenska riktlinjerna i fråga om visst substansinnehåll.

Efter genomgång av de tre riktlinjesamlingarnas särdrag värderar promemorian förutsättningarna för en sammanslagning av de tre till ett dokument. Strävan har varit att uppnå ett resultat som inte förändrar de tre kriteriesamlingarnas innehåll i sak och som ökar överskådligheten i förhållande till idag. Två olika ansatser undersöks.

- I den första läggs de tre texterna samman i oavkortat skick, men omdisponeras så att likartad substans samlas. Denna ansats har fördelen att de tre riktlinjesamlingarnas intentioner bevaras, skillnader i ansats blir tydligare, och de unika element som respektive text tillför kommer bättre till sin rätt. En sammanslagning av denna art skulle emellertid resultera i en mycket lång text, vilket knappast gynnar överskådligheten. Ansatsen ger inte heller någon vägledning beträffande hur skillnader mellan de tre samlingarna bör hanteras.

- I den andra ansatsen fogas de tre kriteriesamlingarna samman till en konsistent helhet genom lämpliga justeringar i en eller flera av de befintliga texterna. I denna ansats blir slutresultatet kortare och en möjlighet öppnas att överbrygga skillnaderna mellan olika ansatser. En avgörande svårighet med ett sådant försök är emellertid att texterna i internationella instrument visserligen kan uttolkas av en enskild part, men inte modifieras för nationellt bruk eftersom det är en specifik lydelse som överenskommit internationellt. Den återstående texten, de svenska riktlinjerna, återspeglar en bred kompromiss mellan olika intressen på det nationella planet som svårigen låter sig modifieras utan omfattande konsultationer. Förutsättningarna för en sådan process ter sig mindre goda i ljuset av att de svenska riktlinjerna nyligen genomgått en tidskrävande uppdatering, samt det faktum att promemorian redovisar ett empiriskt material som tyder på att de nationella riktlinjernas helhetsbedömning har haft ett mer restriktivt utfall än den gemensamma ståndpunktens ansats.



Promemorian drar slutsatsen att ingen av de två undersökta metoderna att slå samman riktlinjesamlingarna utgör framkomliga vägar att fullgöra utredningsuppdraget. Svårigheterna och nackdelarna med att skapa en konsoliderad text överväger de möjliga fördelarna. De avslutande två kapitlen, som utgår ifrån en fortsatt parallell tillämpning av tre kriteriesamlingarna, konstaterar att en sådan utväg bevarar de tre texternas innehåll oavkortat samtidigt som de svenska riktlinjerna berikas med nya element från de två internationella instrumenten. Ett genomarbetat förslag till arbetsgång vid prövning av utförelseärenden presenteras. Förslaget tydliggör hur element från de tre riktlinjesamlingarna förhåller sig till varandra och möjliggör ett effektivt prövningsarbete som säkrar resurser för de mer komplicerade ärendena samtidigt som en god uppfyllelse av både internationella och nationella åtaganden underbyggs. Den arbetsprocess som presenteras bidrar också till att öka transparensen i det svenska exportkontrollsystemet – en målsättning som förblivit aktuell för svenska regeringar sedan riktlinjer först presenterades 1956.

Enligt förslaget grupperas ärenden efter slutdestination, för att prövningen av varje ärende inte ska vara mer resurskrävande än vad som motiveras av omständigheterna. En ärendegång redovisas där varje ärende inte prövas mot vart och ett av de tre kriteriesamlingarna i tur och ordning, utan utifrån en gruppering av kriterier baserad på deras utformning och sammanhang så att intentionerna med respektive bedömningsgrund bibehålls. Kriterierna grupperas i fyra steg, där det första steget består i att säkerställa att det föreligger ett försvars- eller säkerhetspolitiskt intresse av den tänkta utförelsen, vilket utgör en grundförutsättning enligt de svenska riktlinjerna. Därefter prövas ovillkorliga hinder och kriterier som ensamma kan avgöra ett ärende. Slutligen görs en helhetsbedömning som omfattar samtliga övriga kriterier. En prövning avslutas så snart ett av de fyra stegen i processen utmynnar i ett avslagsbeslut. Det är bara tillstyrkta ansökningar som går igenom samtliga steg.



# Summary

This paper addresses the question of whether it would be possible to consolidate the three different sets of export control criteria that currently are being applied in parallel in Swedish export control assessments. These three are Sweden's National Export Control Guidelines, the European Union's Common Position (2008/944/CFSP, Article 2) and the United Nation's Arms Trade Treaty (Articles 6-7). Work on the paper was finalized after the review and adoption by the Swedish Parliament (in February 2018) of a Government proposal for modernized Swedish Guidelines. It has therefore been possible to base the text of the paper and its recommendations upon these revised Guidelines. In accordance with the paper's mandate, its analysis and proposals are entirely compatible with national legislative principles. The paper's recommendations do not modify the substantive content of the three sets of export control criteria.

After a short description of the Swedish export control system and its development over time, as a result of both changes at the national level and growing international cooperation in this area, the three sets of export control criteria are described. In this analysis, the emphasis is on similarities and differences between the three. Briefly, there are similarities but also considerable differences in terms of both approach and substance. The three sets of criteria were developed in different political contexts at different points in time. The content and approach of each was tailored to achieve political consensus in a specific context. The Swedish Guidelines focus on national foreign, defence, and security policy needs from the mid-1950s onwards. The national Guidelines adopted in 2018 reflect the experience gained and the 'case law' developed up to and including 2017. The Common Position represents the common understanding reached between EU Member States in 2008 and subsequently

reviewed. The Arms Trade Treaty was negotiated between the member states of the United Nations between 2010 and 2013, and reflects a compromise between the interests of exporting states, importing states and transit states. All three sets of criteria were conceived in a rapidly changing security policy environment and in parallel with further developments of international law. The two international instruments therefore complement the Swedish Guidelines to some extent, in terms of substantive content.

After describing the particularities of each set of criteria, the paper considers the possibilities for combining the three sets into one document. The objective has been to achieve a result that does not change the substantive content of any of the three, but at the same time increases clarity compared to the current situation. Two different approaches are assessed.

- In the first approach the three texts are combined into one document, but rearranged so that similar content is grouped together. This approach has the advantage of preserving the intent of each text. Differences in approach become clearer, and the unique elements contributed by each text become more apparent. However, combining the three sets in this manner leads to a very long text, which doesn't exactly contribute to increased clarity. Furthermore, the approach does not in itself provide any guidance as to how differences in approach and substance between the three texts should be handled.

- In the second approach, the three texts are merged to create a coherent whole by allowing adjustments to one or more of the extant texts. With this approach, the final result would be shorter and the possibility arises to bridge differences in approach. However, a decisive drawback with this approach is that while the texts of international agreements are open to interpretation by individual Parties, they cannot be modified for national use as it is a particular form of words that has been agreed internationally. The remaining text, the Swedish Guidelines, reflects a broad compromise between different interests at the national level which cannot be modified without extensive consultations. The prospects for such a process do not appear particularly good, in light of the fact that the Swedish Guidelines recently underwent a time-consuming update, and given that the paper presents empirical material that seems to indicate that the application of the Swedish Guidelines' holistic

approach has led to a more restrictive outcome than the application of the Common Position's approach.

The paper concludes that neither of the two approaches to consolidating the three sets of criteria represents a viable way to fulfil the mission. The difficulties and drawbacks associated with creating a single document outweigh the potential advantages. The final two chapters, which takes as a starting point a continued parallel application of three sets of criteria, concludes that such an outcome preserves the content of the three texts in its entirety, while at the same time enriching the Swedish Guidelines with new elements from the two international instruments. A detailed proposal for an export control assessment process is presented. The proposal clarifies the relationship between elements of the three sets of criteria, allows for a more effective assessment process that enables resources to be focused on the more complex cases, and underpins a consistent fulfilment of both national and international obligations. The process that is presented also contributes to increasing the transparency of the Swedish export control system, which has been a goal for successive Swedish governments since national guidelines were first presented in 1956.

According to the proposal, export cases are grouped according to destination, in order to ensure that individual assessments are not more time-consuming than circumstances demand. An assessment process is presented which is not based on three sets of criteria being sequentially applied to each individual case, but rather using groupings of criteria based on their content and context, which allows the original intention behind each criterion to be preserved. The criteria are grouped into four steps, where the first consists of establishing that there is a national defence- or security policy rationale for the proposed export, which is a basic requirement of the Swedish Guidelines. In the next two steps binding international obligations and other criteria that individually can lead to a license denial are assessed. In the fourth step, all remaining criteria are subject to a holistic assessment as required by the Swedish National Guidelines. An assessment process is terminated as soon as any of the four steps lead to a license denial. Only exports that are granted a license will have been subject to all four assessment steps.



# 1 Utredningsuppdraget

## 1.1 Bakgrund

Frågan om en möjlig konsolidering av de riktlinjer som tillämpas i svensk exportkontroll har länge diskuterats. I 2003 års Krigsmaterielutredning (KRUT) presenterades ett förslag till sammanslagning av 1992 års svenska riktlinjer med bedömningsgrunderna i EU:s s.k. uppförandekod som antogs i maj 1998, och som utgör en föregångare till riktlinjeavsnittet (artikel 2) i EU:s gemensamma ståndpunkt från 2008. Detta förslag genomfördes inte. 2012 års Krigsmaterielexportöversynskommitté (KEX) återkom till tanken på sammanslagna riktlinjer i sitt betänkande. Kommittén menade att det låg utanför uppdraget att lägga fram sådana nya riktlinjer, men lämnade förslag på hur sådana skulle kunna struktureras och utformas. I Riksrevisionens rapport 2017 från en granskning av exportkontrollen framhölls också önskvärdheten av en större tydlighet i frågan om hur den parallella tillämpningen av tre olika riktlinjesamlingar ska gå till. En rekommendation lämnades till regeringen att utreda *”hur de olika regelverken förhåller sig till varandra och hur olika begrepp ska tolkas”*. I oktober 2017 lade regeringen fram proposition 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, med förslag till skärpningar av exportkontrollen av krigsmateriel. I frågan om en konsolidering av de nationella riktlinjerna med Sveriges internationella förpliktelser på exportkontrollområdet konstaterade regeringen att KEX och Riksrevisionen lämnat allmänna rekommendationer i denna riktning, men att underlag saknades för ett konkret förslag vid tidpunkten för propositionen. Regeringen avsåg emellertid att analysera om det fanns förutsättningar att skapa en ökad tydlighet i detta avseende. Det nu aktuella utredningsuppdraget följer på denna avsiktsförklaring.

## 1.2 Uppdraget

Utrikesdepartementet beslutade den 19 oktober 2017 att ge ambassadören Paul Beijer i uppdrag att undersöka förutsättningarna för sammanslagna riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel. En sådan sammanslagning skulle omfatta de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport, bestämmelserna i artikel 2 av EU:s gemensamma ståndpunkt om gemensamma regler för kontrollen av export av krigsmateriel, samt bedömningsgrunderna i artikel 6-7 av FN:s vapenhandelsfördrag (ATT). Enligt uppdraget ska de förslag som lämnas inte förändra de olika bedömningsgrundernas materiella innehåll. Vidare ska förslagen vara förenliga med de svenska riktlinjer som regeringen redovisar i proposition 2017/18:23 samt med de allmänna principerna för normgivning.

Enligt uppdraget ska utredaren lämna förslag avseende möjliga former för praktisk vägledning vid tillståndsprövningen. I detta ingår att bedöma om en sammanslagning skulle vara praktiskt genomförbar och i det sammanhanget presentera möjliga ansatser och redovisa för- och nackdelar. Dessutom ska övervägas om det på annat sätt skulle kunna tydliggöras hur de nationella och internationella principerna för tillståndsprövning förhåller sig till varandra.

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda departement och, i den omfattning som det bedöms lämpligt, berörda myndigheter. Vid behov kan även näringslivet och civilsamhällets organisationer kontaktas. Om det anses påkallat kan information från andra EU-länder inhämtas.

Utredningsdirektiven återfinns som bilaga 1 till promemorian.

## 1.3 Uppdragets genomförande

Utredaren har arbetat under perioden oktober 2017 – april 2018. Under arbetets gång har synpunkter på materialet inhämtats inom Regeringskansliet, och från den närmast berörda myndigheten Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Möten har också hållits med representanter för civilsamhället och med industriföreträdare för att introducera arbetet och inhämta synpunkter. Översiktlig information om förhållanden i andra EU-



länder har inhämtats inom ramen för det ordinarie samarbetet i rådsarbetsgruppen COARM.

Till stora delar har utredningsarbetet genomförts parallellt med att riksdagen behandlat ett förslag till moderniserade svenska riktlinjer som regeringen överlämnade den 24 oktober 2017. Detta förslag antogs den 28 februari 2018 och de beslutade förändringarna trädde ikraft den 15 april 2018 (prop. 2017/18:23, bet. 2017/18:UU), prot. 2017/18:76).

Även om utredningsarbetet delvis genomförts innan riksdagens antagande av regeringens förslag till moderniserade riktlinjer har utredningens slutliga analys och förslag baserats på lydelsen av 2018 års lagtext och riktlinjer. I enlighet med utredningsuppdragets anvisning är analys och förslag i utredningen fullt förenliga med de allmänna principerna för normgivning. Det förslag som lämnas förändrar inte det materiella innehållet i de tre riktlinjesamlingarnas olika bedömningsgrunder.



## 2 Gällande regelverk och dess bakgrund

### 2.1 Lag och förordning

Det nationella svenska regelverket för exportkontroll av krigsmateriel återfinns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen), med tillhörande förordning (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterieförordningen), lagen senast uppdaterad i samband med riksdagens antagande av de förslag som regeringen framlade i sin proposition 2017/18:23.

Grunden för kontrollen över krigsmateriel är den tillståndsplikt som lagen uppställer för tillverkning, tillhandahållande (försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling), samt utförelse ur landet (även i samband med transitering genom landet). Valet av förbud med tillståndsplikt som inriktning för kontrollen av försvarsindustrins verksamhet återspeglar den politiska grundsynen att produktion och export av krigsmateriel inte bör förbjudas helt, eftersom den utgör en del av Sveriges egen försvars- och säkerhetspolitik, men väl underkastas omsorgsfull reglering.

Tillståndsplikten omfattar inte bara färdiga produkter och deras komponenter, utan även information om deras tekniska utformning och metoder för framställning, avtal om gemensam utveckling eller tillverkning, upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätter, tekniskt bistånd samt militärt inriktad utbildning. På grund av denna breda kontrollansats omfattar begreppet utförelse också elektronisk kommunikation och elektroniska media.

### 2.1.1 Krigsmaterieförteckningen

Vad som utgör krigsmateriel definieras i en förteckning som återfinns som en bilaga till krigsmaterieförordningen. När krigsmaterieförteckningen i samband med 1992 års lag utökades till att omfatta många nya typer av icke-förstörelsebringande materiel, delades förteckningen upp i två kategorier – krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK) – med delvis olika bedömningsgrunder vid tillståndsprovningen.

### 2.1.2 Riktlinjerna

Varje utförelselansökan görs till föremål för en provning, vars syfte är att tillse att villkoret i 1 § andra stycket krigsmateriellagen är uppfyllt:

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

Över tid har mer detaljerade bedömningsgrunder utvecklats när denna huvudregel har tillämpats i olika praktiska situationer. Dessa bedömningsgrunder har samlats i ett riktlinjedokument för tillståndsprovningen. Riktlinjerna utgör inte en del av lagen utan är ett dokument som återspeglar hur regeringens politiska ansvar för utförelselkontrollen har utövats över tiden och som fungerar som vägledning för det fortsatta provningsarbetet. En grundläggande strävan i utförelselkontrollen, och ett motiv för att ställa upp riktlinjer, har varit att utöva kontrollen på ett konsekvent sätt eftersom förutsägbarhet är en viktig förutsättning för utveckling, tillverkning och anskaffning av försvarsmateriel. Dessa tre processer kan ta decennier i anspråk och fordra såväl internationellt samarbete som avsättningsmarknader större än den svenska. Även om ansvaret för utförelsepolitiken vilar på sittande regering, redovisas riktlinjerna för riksdagen då en bred partipolitisk förankring har ansetts ge ytterligare stadga åt regelverket.

Centrala delar av riktlinjernas nuvarande innehåll kan härledas tillbaka till den första offentliga redovisningen av svenska riktlinjer

för exportkontroll, i ett interpellationssvar av statsminister Tage Erlander i riksdagens första kammare den 25 april 1956 (FK 1956 nr 15 s. 54ff). Moderniserade riktlinjer har sedan presenterats 1971 (prop. 1971:146), då riksdagen för första gången bereddes möjlighet att yttra sig över riktlinjernas innehåll, 1992 (prop. 1991/92:174), samt 2017 (prop. 2017/18:23) som bifölls av riksdagen den 28 februari 2018 och vars moderniserade riktlinjer började gälla den 15 april 2018.

Eftersom verksamhet på försvarsmaterielområdet löpande anpassas till förändrade politiska, försvarsekonomiska och tekniska förutsättningar uppträder inte sällan nya omständigheter som måste beaktas i tillståndsprövningen. Eftersom en helhetsbedömning ska göras av alla för ett ärende betydelsefulla omständigheter leder beaktandet av nya omständigheter till att riktlinjepraxis utvecklas över tiden. Detta har sedan 1985 skett under parlamentarisk insyn genom ett råd sammansatt av representanter för partier i riksdagen (prop. 1984/85:82).

## **2.2 Internationella influenser på det svenska regelverket**

Sedan 1992, då en genomgripande översyn av krigsmateriellagen slutfördes, har regelverket modifierats i ett antal avseenden till följd av vårt lands internationella åtaganden. Sverige har under denna period deltagit aktivt i det internationella samfundets strävan att genom ökat samarbete stärka kontrollen över internationella flöden av vapen. Vikten av att respektera ingångna internationella överenskommelser har varit en uttrycklig del av de svenska riktlinjerna sedan den 1 januari 1993, då nu gällande riktlinjer började tillämpas (respekt för FN:s fredsfrämjande ansträngningar omnämns redan från 1956). Men hänsyn till internationella åtaganden har återspeglats inte bara i den löpande tillståndsprövningen. Nedan beskrivs i korthet sådana tillägg till det svenska regelverket som vidtagits till följd av internationella åtaganden.

### 2.2.1 En EU-gemensam krigsmaterieförteckning

Inom ramen för EU-samarbetet har en gemensam krigsmaterieförteckning upprättats. Detta minskar risken för att olikheter mellan olika nationella kontrollistor utnyttjas för att kringgå kontroll. Den gemensamma krigsmaterieförteckningen har formen av ett EU-direktiv (nr 2009/43/EG) – en unionsakt som är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås, medan tillvägagångssättet för genomförandet överläts åt de nationella myndigheterna att bestämma. Sverige införde den gemensamma krigsmaterieförteckningen i juni 2012 (prop. 2010/11:112) men har valt att bibehålla den uppdelning på KS och ÖK som är ett centralt element i de svenska riktlinjerna. Den svenska krigsmaterieförteckningen innehåller också tre nationella tillägg: kärnladdningar och speciella delar till sådana, fortifikatoriska anläggningar m.m. samt vissa kemiska stridsmedel.

EU:s gemensamma krigsmaterieförteckning är i sin tur hämtad från Wassenaar-arrangemanget, ett samarbete mellan flertalet av världens ledande exportstater och teknologiinnehavare. De nu 42 deltagande staterna bidrar med sina nationella tekniska expertiser för att årligen uppdatera den gemensamma krigsmaterieförteckningen mot bakgrund av teknologikutvecklingen på försvarsmaterielområdet. Sverige deltar i Wassenaar-samarbetet och bidrar därigenom löpande till arbetet med att uppdatera kontrollistan.

### 2.2.2 EU:s gemensamma ståndpunkt

EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944 GUSP) om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel innehåller bl.a. åtta för medlemsstaterna gemensamma bedömningskriterier som syftar till att etablera miniminormer för en ansvarsfull och återhållsam export av krigsmateriel från medlemsstaterna samt till att minska skillnaderna mellan nationella bedömningar inom EU. Den gemensamma ståndpunkten utgör en fortsättning på exportkontrollsamarbetet inom EU, som bl.a. kommit till uttryck i antagandet av gemensamma kriterier för exportkontroll 1991 och 1992, och en uppförandekod 1998. Ståndpunkten kompletteras av en ”*User’s Guide*” som ger ytterligare

vägledning beträffande dess tillämpning. Sedan uppförandekodens antagande 1998 utbyter medlemsstaterna regelbundet information om nationella bedömningar rörande olika destinationer och typer av materiel. På så vis kompletteras nationella bedömningsunderlag med information som annars kanske inte hade varit tillgänglig för en enskild nationell kontrollmyndighet. Sverige tillämpar den gemensamma ståndpunktens åtta kriterier parallellt med de svenska riktlinjerna vid bedömningen av enskilda utförelsansökningar.

### 2.2.3 FN:s vapenhandelsfördrag

På det internationella planet, efter förhandlingar som omfattade såväl exporterande som importerande stater och transitstater, antog FN:s generalförsamling i april 2013 ett bindande internationellt instrument för kontroll av internationella vapenöverföringar – The Arms Trade Treaty (ATT). ATT är det första globala instrumentet på exportkontrollområdet som är legalt bindande. Fördraget trädde ikraft i december 2014. 130 stater har undertecknat avtalet och för närvarande har fördraget 94 statsparter (ytterligare stater förbereder alltså sitt tillträde, och även icke-signatärer har tillträtt). Fördragets statsparter åtar sig bl.a. att tillämpa fördragets bedömningskriterier vid sina exportkontrollbedömningar. Liksom EU:s gemensamma ståndpunkt etablerar FN:s vapenhandelsfördrag ett ”golv” för statsparternas kontroll av internationella vapenöverföringar. Fördraget omfattar emellertid endast sju kategorier av tyngre vapen samt små- och lätta vapen (SALW). Sverige tillträdde fördraget i juni 2014 (prop. 2013/14:190). Vid tillståndsprövningen tillämpas fördragets kriterier parallellt med de svenska riktlinjerna och EU:s gemensamma ståndpunkt (prop. 2013/14:190 s. 21). Regeringen har därvid tagit fasta på fördragets artikel 5.3 som uppmanar statsparterna att *”tillämpa bestämmelserna i detta fördrag på ett så brett spektrum av konventionella vapen som möjligt”*. Tillämpningen av ATT:s kriterier har därför inte inskränkts till de åtta materielkategorier som fördraget omfattar utan kriterierna appliceras i Sverige på all utförelse som omfattas av EU:s gemensamma krigsmaterielförteckning inklusive de svenska nationella tilläggen.

Frågan om hur tre olika kriteriesamlingar med delvis olika innehåll ska tillämpas parallellt berördes i proposition 2013/14:190 Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag (s. 26), i vilken regeringen redovisade det följande som sin mening:

*”Regeringen vill framhålla att det enligt regeringens uppfattning inte kan komma i fråga att vid tillståndsprövningen tillämpa den för en aktuell situation minst stränga skrivningen inom regelverket. En sådan tillämpning skulle uppenbarligen stå i strid med övriga, likaledes gällande, bedömningsgrunder. För ett beviljande av tillstånd krävs med andra ord stöd i regelverket som helhet.”*

## 2.2.4 Andra förändringar på grundval av internationella åtaganden

FN antog i maj 2001 ett tilläggsprotokoll till konventionen om gränsöverskridande organiserad brottslighet, det s.k. vapenprotokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition. I syfte att genomföra delar av vapenprotokollet antog Europaparlamentet och rådet en förordning i maj 2012 (nr 258/2012). Vapenprotokollets införlivande i svensk rätt medförde för exportkontrollens del främst att myndigheten ISP sedan den 30 september 2013 prövar frågor om export av civila skjutvapen enligt EU-förordningen (prop. 2010/11:72).

I juni 2012 infördes flera nyheter i det svenska regelverket för att uppfylla Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen (det s.k. ICT-direktivet). Detta direktiv återspeglade EU:s strävan att underlätta framväxten av en europeisk försvarsindustri genom att förenkla villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. Inriktningen på förenklade förfaranden medförde inga förändringar i nationella eller EU-gemensamma licensbedömningskriterier. För svensk del innebar direktivet bl.a. att tillståndsplikt infördes för tekniskt bistånd och att förenklade förfaranden i form av generella och globala licenser infördes för överföring av materiel till andra EES-länder, tillsammans med sådana skärpta krav på uppgiftslämnande och registerföring som ansågs nödvändiga för de



nya licensformerna. Förordningen öppnar också en möjlighet för försvarsindustriföretag att låta certifiera sig för att få tillgång till vissa förenklade förfaranden (prop. 2010/11:112). Direktivet överlät åt varje EU-medlemsstat att avgöra var gränsdragningen mellan individuell tillståndsprövning och generella tillståndsformer skulle läggas, även om en harmonisering eftersträvas på sikt. I Sverige tillämpas möjligheten till generella tillståndsformer återhållsamt.

Den 16 juni 2014 ratificerade Sverige FN:s vapenhandelsfördrag, som beslutades i FN:s generalförsamling i april året innan. Inom ramen för de nationella förberedelserna för ratificering gjordes en noggrann jämförelse av fördragets förpliktelser med det existerande svenska kontrollsystemet. Slutsatsen var att tillträde till fördraget inte ställde krav på några ändringar i den svenska lag, men att vissa förpliktelser behövde regleras på förordningsnivå (prop. 2013/14:190).

## **2.3 Nationellt betingade förändringar i kontrollsystemet**

Förutom internationella åtaganden har inhemska överväganden föranlett en vidareutveckling av det nationella kontrollsystemet i flera avseenden, dels till en följd av vunna erfarenheter, men också som resultat av inhemska överväganden kring exportkontrollpolitiken.

### **2.3.1 En roll för parlamentariker i utvecklingen av riktlinjepsaxis**

Genom proposition 1984/85:82 inrättades 1984 en parlamentariskt sammansatt rådgivande nämnd för krigsmaterielexportfrågor, som började verka i februari 1985. Regeringen hade redan tidigare i enlighet med regeringsformen hört Utrikesnämnden i utförelseärenden av särskild utrikespolitisk vikt och den rådgivande nämndens ledamöter tillsattes på förslag av de partier som var företrädare i Utrikesnämnden. Men syftet var inte att ersätta Utrikesnämnden i dess grundlagsstadgade funktion utan att bredda antalet ärenden som kunde bli föremål för samråd utöver det som regeringsformen krävde, och ge bättre tid för varje ärende än det

utrymme som normalt kunde påräknas i Utrikesnämnden. I urvalet av ärenden lades betoningen på sådana som inte var av rutinkaraktär, bl.a. ärenden som var av stor omfattning, rörde länderval, eller samarbetsavtal. Viss vikt tillmättes också att nämnden inte bara behandlade tillstyrkanden, utan även avslagsärenden. Med denna ansats blev nämndens funktion att redan under beredningsskedet lämna råd om uttolkningen av riktlinjerna i enskilda utförelseärenden. I sådana ärenden där regeringsformen föreskrev Utrikesnämndsbehandling sågs diskussionen i rådgivande nämnden som förberedande samråd. Skapandet av den Rådgivande nämnden fördjupade den parlamentariska insynen i regeringens handläggning av utförelseärenden. Till följd av den förnyelse av kontrolladministrationen som beskrivs nedan, ombildades den Rådgivande nämnden till ett Exportkontrollråd 1996.

### **2.3.2 En förnyelse av den nationella kontrolladministrationen**

Ordningen för prövning av utförelseärenden på krigsmaterielområdet förnyades 1996 då en nationell kontrollmyndighet för exportkontrollen bildades – Inspektionen för strategiska produkter (ISP) (prop. 1995/96:31). Den nya myndigheten ersatte tidigare ordning med en krigsmaterielinspektion i Regeringskansliet som beredde alla tillståndsärenden för beslut av regeringen eller, för rutinärenden, ansvarigt statsråd. Bakgrunden till denna ändring står att finna i flera samverkande faktorer.

Under det kalla kriget kontrollerades handeln med s.k. strategiska produkter – produkter som kan användas i massförstörelsesyfte samt produkter med dubbla användningsområden (PDA) som kan användas för både civila och militärt bruk – gentemot Warszawapaktsländerna. Kontrollen utformades i internationellt samarbete mellan i första hand NATO:s medlemsstater, i samarbetsorganet Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (COCOM). Sverige deltog som neutralt land inte direkt i detta samarbete, men iakttog dess regler i den utsträckning som var nödvändig för att säkra Sveriges egen tillgång till kontrollerad teknologi. Efter det kalla krigets slut uppstod nya hot mot världsfreden. Inte minst efter det första Gulfkriget 1991 växte insikten om att kontrollen över strategiska

produkter behövde bibehållas och stärkas för att undvika att massförstörelsevapen och avancerade konventionella vapensystem skulle spridas till nya länder. Sverige deltog i de internationella ansträngningar på detta område, som resulterade i en serie s.k. exportkontrollregimer för olika typer av strategiska produkter. Parallellt vidareutvecklades de svenska kontrollerna på området, som vad avser PDA ursprungligen var inriktade främst på efterlevnaden av COCOM-ländernas vidareexportbegränsningar. I och med Sveriges EU-medlemskap blev vi också delaktiga i arbetet på EU-nivå att säkra fri rörlighet för produkter med dubbla användningsområden på den inre marknaden i kombination med effektiv kontroll av utförsel till tredjeland.

Under detta uppbyggnadsskede växte antalet utförselärenden avseende strategiska produkter och en fortsatt utveckling i denna riktning förutsågs. Den rådande beslutsordningen där regeringen tog ett direkt ansvar för utförselbesluten för både krigsmateriel och strategiska produkter, mot bakgrund av de utrikes- och säkerhetspolitiska aspekternas vikt, blev mindre ändamålsenlig. Det övervägande antalet beslut avsåg rutinärenden och delegerades till enskilt statsråd. Medan regeringen tog ställning till några hundra ärenden per år avgjorde enskilt statsråd upp emot två tusen ärenden per år. Detta bedömdes stå i mindre god överensstämmelse med vad som förutsattes i grundlagspropositionen, där det betonades att regeln om kollektiv beslutsform i regeringsärenden inte fick kringgåas genom att ärenden förklarades vara departementsärenden (prop. 1973:90 s. 184).

Mot denna bakgrund ombildades Krigsmaterielinspektionen till den fristående myndigheten ISP för kontrollen av både krigsmateriel och strategiska produkter. Härigenom bibehölls och förstärktes en koncentrerad organisation för handläggningen av utförselärenden och en överskådlighet för industrin, som hade att iaktta flera olika regelverk beroende på produkternas karaktär. Samtidigt behölls ansvaret för det internationella samarbetet på området i Regeringskansliet.

Vad avsåg kontrollen av krigsmateriel infördes i samband med ISP:s bildande portalparagrafen i 1992 års riktlinjer i 1 § krigsmateriellagen för att ge ytterligare stadga åt utförselprövningens inriktning. Regeringens övergripande ansvar för politikens utövande på området bibehölls genom att ISP gavs

möjlighet att med eget yttrande överlämna ärenden till regeringens prövning *”om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt”* (1 a § krigsmateriellagen). I och med överföringen av merparten av besluten på området till en fristående myndighet ombildades den tidigare Rådgivande nämnden för krigsmaterielexportfrågor till ett Exportkontrollråd (EKR) för den nya myndigheten. Deltagandet i rådet breddades samtidigt till att omfatta parlamentariker från samtliga partier företrädda i riksdagen. Eftersom ärenden till regeringen enligt lagen ska överlämnas från ISP *”med eget yttrande”* säkrades att EKR:s bedömningar beaktades även i regeringens prövning av enskilda ärenden.

### 3 De svenska riktlinjerna

De svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport skiljer sig till uppbyggnad och innehåll från de internationellt överenskomna riktlinjesamlingar som Sverige åtagit sig att följa, som i sin tur återspeglar hur riktlinjer utformats i flertalet andra västliga exportländer. Medan EU:s gemensamma ståndpunkt och vapenhandelsfördragets bedömningsgrunder är utformade som en listning av olika förhållanden rörande mottagarlandet som var och för sig kan leda till avslagsbeslut, har de svenska riktlinjerna utformats som ett resonemang där de olika elementen, eller ”kriterierna”, inte kan läsas var för sig eftersom de är inbördes beroende och ska kunna vägas mot varandra. Riktlinjernas utformning medför att hänsyn kan tas till rådande svensk utrikes, säkerhets och försvarspolitik vid varje tidpunkt.

Motivet för att upprätta och återkommande uppdatera skrivna och offentligt redovisade riktlinjer uttrycktes på följande sätt då nu gällande riktlinjer presenterades i proposition 2017/18:23 (s. 74 ff): *”...det är av stor vikt att det finns en bred samsyn hos riksdagen för den förda exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel och att det även finns en bred förståelse och acceptans för den förda politiken hos allmänheten. För att uppnå detta behöver det finnas en viss öppenhet och transparens. Vikten av förankring av principerna för exportkontrollen blir än tydligare om man beaktar den intressekonflikt som kan finnas mellan säkerhets- och försvarspolitiska aspekter å ena sidan och utrikespolitiska aspekter å andra sidan. ... Genom en ökad öppenhet förbättras också möjligheterna till politisk delaktighet och ansvarsutkrävande”.*

Texten till de nu gällande riktlinjerna, som antogs av riksdagen i februari 2018, återfinns i sin helhet i bilaga 2. Här ska innehållet beskrivas med särskild betoning på skillnader och likheter i

förhållande till de två internationella riktlinjesamlingar som Sverige åtagit sig att följa.

### 3.1 Den s.k. portalparagrafen i riktlinjerna

Riktlinjerna inleds med en beskrivning av prövningens övergripande inriktning:

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

*Tillstånd bör bara medges om utförseln eller samverkan*

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

Portalparagrafen åskådliggör att prövningen av enskilda ärenden äger rum i skärningspunkten mellan olika samhällseliga målsättningar som inte alltid är inbördes förenliga.

Å ena sidan finns en önskan att vidmakthålla en svensk försvarsindustri för att direkt eller indirekt säkra det svenska försvarets materielförsörjning även i tider av kris eller konflikt. Erfarenheterna från två världskrig och det kalla kriget har understrukit betydelsen av en inhemsk försvarsindustriell kapacitet för Sveriges trovärdighet och försvar. En sådan inhemsk kapacitet fordrar viss export eftersom den svenska försvarsmaktens materielbehov och intervallen mellan beställningar är otillräckliga för att vidmakthålla en inhemsk kapacitet att tillverka eller utveckla materiel.

Å andra sidan föreligger sedan länge etablerade svenska utrikespolitiska målsättningar som talar för återhållsamhet i exporten av krigsmateriel, bl.a. önskan att stå utanför andra länders konflikter, att inte bidra till instabilitet som kan leda till konflikt, att främja rustningskontroll, samt att respektera och stärka

internationella normer inom de mänskliga rättigheterna (MR) och den internationella humanitära rätten.

Praktisk erfarenhet av prövningsarbetet har visat att den beskrivna målkonflikten är av begränsad omfattning, eftersom huvuddelen av den svenska krigsmaterielexporten traditionellt gått till stabila länder i regioner med låg konfliktrisk och goda MR-förhållanden. Risken för målkonflikt begränsas ytterligare av att Sverige inte längre söker bibehålla en försvarsindustri av den bredd som förelåg vid det kalla krigets början, utan fokuserar på ett antal kritiska materielsystem och på teknologisk spetskompetens som gör Sverige intressant som samarbetspartner på försvarsmaterielområdet, en förändring som gått hand i hand med det internationella samfundets allt starkare inriktning på kollektiv säkerhet. I motsatt riktning verkar den försvarsekonomiska utvecklingen i västvärlden, med krympande anskaffningsramar i försvarsindustrins traditionella mottagarländer, vilket lett till ökade ansträngningar från försvarsindustrins sida att söka export och samarbete utanför den traditionella landkretsen.

Som framgår ovan är portalparagrafens två element inte statiska. Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik har utvecklats sedan det kalla krigets slut i ljuset av de nya möjligheter och utmaningar som den internationella utvecklingen medfört. Portalparagrafen har möjliggjort för riktlinjepraxis att återspegla sådana förändringar utan att riktlinjerna behövt omformuleras med tätare mellanrum.

Värt att notera i sammanhanget är att de svenska riktlinjerna introducerar det försvars- och säkerhetspolitiska intresset för export på ett sådant sätt att det även innefattar en begränsning: om det inte föreligger något försvars- och säkerhetspolitiskt intresse av en viss export finns det heller inte någon grund för ett utförseltillstånd.

### *Den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget*

Varken EU:s gemensamma ståndpunkt eller vapenhandelsfördragets kriterier innehåller någon motsvarighet till den svenska portalparagrafens tydliggörande av olika faktorer som talar för och emot export. Avsaknaden av en sådan framställning i t.ex. EU:s gemensamma ståndpunkt bör inte ses som en indikation på att motsvarande överväganden inte görs i andra EU-medlemsstater. Det

ligger nära till hands att uppfatta de skillnader som föreligger mellan olika medlemsstaters uttolkning av den gemensamma ståndpunktens kriterier som ett resultat av att liknande avvägningar görs i samband med dessa länders utförelseprövningar.

Portalparagrafens centrala betydelse för den svenska exportkontrollen underströks ytterligare 1996 då den i samband med upprättandet av en ny exportkontrollmyndighet lagfästes för att tydligt ange den inriktning som myndighetens prövning ska ha (prop. 1995/96:31 s. 23).

### 3.2 Kravet på en helhetsbedömning

På framträdande plats i början av de svenska riktlinjerna, och som ett komplement till portalparagrafens beskrivning av prövningsarbetets huvudinriktning, återfinns anvisningen att *”vid prövningen av ett tillståndsärende ska en helhetsbedömning göras av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna”*.

Denna övergripande ansats grundades på erfarenheten från 1956, 1971 och 1992 års riktlinjer att även väl genomtänkta riktlinjer har sin begränsning eftersom de anvisningar som formuleras tar sikte på de vanligaste situationerna och inte nödvändigtvis täcker alla kombinationer av omständigheter som kan tänkas uppstå. För att uppfylla inte bara bokstaven utan även andan i en restriktiv exportkontrollpolitik fordras att man vid behov har möjlighet att beakta faktorer som inte direkt omnämns i texten eller ens kunnat förutses när texten formulerades.

Ansatsen kan också ses som ett sätt att framtidssäkra riktlinjerna, för att undvika alltför täta revideringar. I praktiken har de svenska riktlinjerna reviderats med ungefär 20-åriga mellanrum sedan 1956. De betydande förändringar av förutsättningarna för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik som ägt rum sedan 1956 hade kunnat leda till betydligt tätare revideringar av riktlinjerna om en mer bokstavstrogen ansats till uttolkning hade valts. Riktlinjerna hade också behövt bli mer komplexa för att täcka olika potentiella omständigheter och i högre grad behövt förlita sig på detaljerade



uppräknningar, vilket knappast hade främjat överskådlighet och begriplighet.

Samtidigt som 2018 års riktlinjer betonar vikten av en helhetsbedömning bibehålls det sedan tidigare etablerade begreppet ovillkorliga hinder – bedömningsgrunder som ensamt kan avgöra ett ärende utan att någon helhetsbedömning behöver göras, eller ens är önskvärd.

### *Den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget*

Varken EU:s gemensamma ståndpunkt eller vapenhandelsfördragets kriterier innehåller någon motsvarighet till de svenska riktlinjernas övergripande ansats. Båda fokuserar på en uppräknning av negativa omständigheter som behöver beaktas i samband med en prövning. I sak omfattar dessa två riktlinjesamlingarna i stor utsträckning samma negativa omständigheter som lyfts fram i de svenska riktlinjerna, men i de internationella sammanställningarna kan bedömningen av varje enskilt element i sig leda till ett avslag.

### **3.2.1 Hur kan man jämföra de olika ansatsernas effekt?**

Frågan om vilken av de två beskrivna ansatserna som leder till det mest restriktiva resultatet förefaller befogad. Leder uppräknningen av ett antal negativa faktorer som var för sig kan motivera avslag till större restriktivitet än en övergripande ansats som även innefattar de positiva drivkrafterna bakom exporten?

Samarbetet på exportkontrollområdet mellan EU:s medlemsstater erbjuder en möjlighet att grovt uppskatta hur ett svar på den frågan skulle kunna se ut. Förutom allmänt informationsutbyte omfattar EU-samarbetet ett formaliserat utbyte av avslagsbeslut, s.k. ”denials” (gemensamma ståndpunkten artikel 4). När medlemsstaten A avslår en exportansökan ska detta faktum meddelas övriga medlemsstater, med uppgift om bl.a. det tänkta mottagarlandet, det aktuella materielslaget, och grunden för avslaget (t.ex. en hänvisning till ett specifikt kriterium i den gemensamma ståndpunkten). Om medlemsstaten B överväger motsvarande export (dvs avseende samma mottagarland och materielslag) finns en skyldighet att först konsultera med medlemsstat A. Landet A:s

avslagsbeslut förhindrar inte landet B från att genomföra motsvarande export, men B behöver beakta den information som ledde till land A:s avslagsbeslut. Den bakomliggande tanken är att informationen från land A skulle kunna komplettera det beslutsunderlag som föreligger i land B, och kanske påverka dess slutliga beslut. En konsultationsbegäran implicerar att land B utifrån sitt eget perspektiv har bedömt den aktuella exporten vara tänkbar, men enligt överenskommelsen inom EU först måste inhämta den information som ledde land A till ett avslag.

Europeiska unionens årliga rapport över handeln med krigsmateriel visar att Sverige inom ramen för denna mekanism under perioden 2000–2015 mottagit 84 konsultationsförfrågningar från andra EU-länder rörande svenska avslag. Under samma period har Sverige begärt konsultationer rörande andra EU-länders avslag i ett fall. I 84 fall har det svenska regelverket resulterat i avslag medan andra medlemsstater förefaller ha gjort en mer positiv bedömning nationellt. Inget annat EU-land uppvisar under 2000–2015 en sådan övervikt för inkommande konsultationsförfrågningar.

Den mest näraliggande slutsats som kan dras av denna övervikt är att jämförelsen mellan avslagskonsultationer kompletterar den bild av ett lands restriktivitet som är möjlig att komma fram till genom en jämförelse mellan medlemsstaters publicerade riktlinjer eller mellan deras faktiska export. En annan näraliggande slutsats av diskrepansen är att stater vars riktlinjer består av en negativlista också förefaller göra helhetsbedömningar, även om de faktorer som anses tala för export inte uttryckligen har redovisats i de nationella riktlinjerna.

Den praktiska erfarenheten från tillämpningen av de svenska riktlinjerna har av tillståndsmyndigheten ISP beskrivits som mer restriktiv än den gemensamma ståndpunkten (se SOU 2015:72 bilaga 4), då avslag bygger på en helhetsbedömning som kan beakta även andra omständigheter än de som uttryckligen nämns i de tre riktlinjesamlingarna. Kravet på en helhetsbedömning möjliggör en mer fullödig bedömning av ett ärende i ljuset av Sveriges aktuella utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska målsättningar. Samtidigt utgör strävan att utgå ifrån riktlinjepraxis, att göra likformiga bedömningar över tiden och mellan mottagarländer, en viktig stabiliserande faktor i arbetet.

### 3.3 Mottagarländer

De svenska riktlinjerna anger att utrikespolitiska hinder inte finns ”i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik”. Detta riktlinjeelement uttrycker en positiv presumtion för export till, eller samarbete med, ett antal länder, men detta innebär inget undantag från huvudregeln om fall-till-fall prövning av ärenden. Den positiva presumtionen till trots kan helhetsbedömningen i ett specifikt fall leda till avslag även när det gäller denna landkrets. Att ändå uttryckligen nämna denna positiva presumtion i riktlinjerna är ett resultat av regeringens önskan att vara så tydlig som möjligt beträffande de omständigheter som kan komma att vägas in i prövningen. Motsvarande kan sägas om många av de element som redovisas i den fortsatta framställningen.

De svenska riktlinjernas förord för vissa regioner formulerades i början av 1990-talet. Över tiden, och i ljuset av den snabba säkerhetspolitiska utvecklingen, har i den löpande prövningen andra länder identifierats som också kännetecknas av en betydande grad av utrikes- och säkerhetspolitisk stabilitet och med vilka Sverige har ett relativt brett försvarsmaterielsamarbete. Enligt gällande riktlinjepraxis anses en liknande positiv presumtion föreligga för dessa länder. Eftersom de tillkommande länderna skiljer sig åt inbördes vad avser stabilitet, säkerhetspolitisk situation och formerna för försvarssamarbete med Sverige, har det emellertid inte ansetts påkallat att medta de nya länderna i själva riktlinjetexten. Den beskrivna utvecklingen redovisas närmare i proposition 2017/18:23 (s. 70).

#### *Den gemensamma ståndpunkten*

Den gemensamma ståndpunktens femte kriterium anger att ”den nationella säkerheten för medlemsstaterna” liksom ”för vänligt sinnade och allierade länder” ska beaktas vid tillståndsprövningar. Kriteriet får anses ha relevans både för export till andra EU-stater och för export till tredjeland. I båda fall kan både positiva eller negativa effekter för medlemsstaters och andras säkerhetsintressen vägas in

(men inte på bekostnad av relevanta MR-hänsyn). Vad avser utbytet mellan EU:s medlemsstater utvecklas denna grundinriktning i betydande detalj i det s.k. ICT-direktivet som antogs 2009. Som beskrevs i avsnitt 3 ledde detta direktiv till vissa ändringar i det svenska regelverket, men de svenska riktlinjerna bedömdes vara kompatibla med direktivets innehåll och inriktning.

#### *Vapenhandelsfördraget*

Vapenhandelsfördragets bestämmelser innehåller ingen motsvarighet till detta element i de svenska riktlinjerna och EU:s gemensamma ståndpunkt. Ett utpekande av särskilt gynnade länder eller regioner låter sig inte göras i ett globalt instrument. Men vapenhandelsfördragets inriktning på nationell uttolkning av dess kriterier har av EU:s medlemsstater bedömts ge ett tillräckligt utrymme för sådana hänsynstaganden på nationell nivå.

### **3.4 Mottagare**

De svenska riktlinjerna anger att utförseltillstånd endast får avse ”en stat, en statlig myndighet eller en av en stat auktoriserad mottagare”. Bakom detta element ligger bl.a. en debatt i Sverige under den postkoloniala epoken om möjligheten att medge export till befrielseörelser. Slutsatsen var att det varken var förenligt med Sveriges utrikespolitik eller önskvärt med hänsyn till den ökade risken för avledning när mottagaren inte har den beständighet och stabilitet som normalt förknippas med en statsbildning.

#### *Den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget*

Något liknande element återfinns inte i den gemensamma ståndpunkten eller i vapenhandelsfördraget. Ett successivt ökande fokus på bekämpning av terrorism har snarast medfört växande svårigheter att på internationell nivå nå enighet kring formuleringar av det här slaget. Export till icke-statliga aktörer har i praktiken förekommit från vissa länder under senare år, som ett led i internationella ansträngningar att bekämpa den form av terrorism

som genom fysisk kontroll av territorium allvarligt hotat stabiliteten i en strategiskt känslig region.

### 3.5 Slut användarkontroll

De svenska riktlinjerna anger att det vid utförsel av materiel bör föreligga *”ett slutanvändarintyg, om det inte är obehövt”*. Referensen till situationer där ett slutanvändaråtagande vore obehövt syftar på t.ex. tillfällig utförsel. Vidare föreligger uttryckliga anvisningar om hur ett brutet åtagande ska hanteras: *”En stat som i strid med åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel ska i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår”*.

#### *Den gemensamma ståndpunkten*

Den gemensamma ståndpunkten innehåller flera, delvis överlappande referenser till slutanvändarkontroll.

–Kriterium två berör risken för avledning av materiel eller teknik till användning för internt förtryck.

–Kriterium sju behandlar risken i allmänhet för avledning av materiel eller teknik till oönskad slutanvändare eller oönskad slutanvändning inom det avsedda mottagarlandet, eller återexport till oönskade bestämmelseorter.

–I ståndpunktens artikel 5 uppställs ett krav på *”tillförlitlig förhandskunskap om slutanvändningen i det slutliga bestämmelselandet”* som kan säkras bl.a. genom bruket av slutanvändarintyg.

Medan de svenska riktlinjerna betonar slutmottagaren, innehåller den gemensamma ståndpunkten upprepade referenser också till slutanvändning. Skillnaden i ansats återspeglar skillnaden mellan det traditionellt alliansfria landets perspektiv av att ha begränsad insyn och begränsat inflytande i mottagarlandet, och perspektivet hos stora producenter och exportörer inom EU som inte sällan odlar nära politiska och militära relationer med sina mottagarländer.

Någon direkt motsvarighet till de svenska riktlinjernas anvisningar om påföljder vid brutet slutanvändaråtagande återfinns

inte i den gemensamma ståndpunkten. Motsvarande tankegång återfinns emellertid i ståndpunkten i och med att riskbedömningen under kriterium 2 uttryckligen ska omfatta frågan om *”mottagarlandet tidigare har respekterat bestämmelser om återexport eller förhandssamtycke till återexport som den exporterande medlemsstaten anser lämpliga att införa”*.

### *Vapenhandelsfördraget*

I vapenhandelsfördraget förekommer ingen hänvisning till risken för avledning bland bedömningskriterierna, som samlats i artikel 6–7. Däremot anges förhindrande av avledning som ett av avtalets mål och syften i artikel 1.

Fördragets artikel 11.1 innehåller en förpliktelse för varje statspart att vidta åtgärder för att förhindra avledning. Artikeln betonar vikten av informationsutbyte som ett sätt att komma tillrätta med avledning – vilket även ger importerande stater och transit-stater en roll i ansträngningarna. Beträffande åtgärder vid konstaterad avledning nämns återigen informationsutbyte samt förundersökning och lagföring. Det var, i en förhandling som omfattade även importerande stater, inte möjligt att få acceptans för att fördragstexten skulle omfatta även påföljden nekad fortsatt export vid brutet åtagande. Importstaternas agerande i frågan präglades av oro för, såsom det uttrycktes, ”politiskt betingat missbruk” av en sådan bestämmelse.

## **3.6 Ovillkorliga hinder**

Ovillkorliga hinder för export uttrycks i de svenska riktlinjerna på följande sätt: *”Tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen ska inte beviljas, om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) eller Europeiska unionen eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig”*. Specifikt för dessa hinder är att inga ytterligare överväganden eller bedömningar fordras om en tänkt utförsel träffas av ett sådant hinder (vilket naturligtvis först behöver konstateras – ibland en grannlaga uppgift eftersom sanktioner inte

alltid har samma materielomfång, och den materiel som omfattas inte alltid beskrivs i kontrollistornas precisa terminologi). Materielbestämningen avgör om den tänkta utförelsen träffas av ett ovillkorligt hinder eller om det ska värderas enligt övriga bedömningsgrunder.

Den öppna hänvisningen i detta riktlinjeavsnitt till *”internationella överenskommelser som Sverige har biträtt”* har bedömts lägga en grund för en parallell tillämpning av de två internationellt överenskomna riktlinjesamlingar som Sverige anslutit sig till. Kriterierna i dessa två samlingar kan emellertid inte betraktas som ovillkorliga i bemärkelsen överordnade de svenska riktlinjerna, eftersom de uttryckligen är avsedda för anslutna staters uttolkning och bedömning från fall till fall.

### *Den gemensamma ståndpunkten*

Den gemensamma ståndpunkten innehåller motsvarande element i kriterium ett. Även kriterierna två (de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt), tre (interna situationen i mottagarlandet) och fyra (regional fred, säkerhet och stabilitet) formuleras i *”ska”*-termer. Eftersom den gemensamma ståndpunkten utgörs av en negativlista är det emellertid oklart i vilken utsträckning eller på vilket sätt enskilda medlemsstater kan tänka sig väga detta *”ska”* mot eventuella argument som talar för beviljande av ett tillstånd. Från svensk sida hanteras dessa *”ska”*-kriterier inte som delar av en helhetsbedömning utan som fristående kriterier som ensamt kan leda till avslag.

### *Vapenhandelsfördraget*

Vapenhandelsfördragets artikel 6, som har rubriken *”Förbud”*, uppställer ovillkorliga hinder som omfattar beslut i FN:s säkerhetsråd (artikel 6.1), *”relevanta internationella förpliktelser inom ramen för internationella fördrag där (statsparten) är part”* (artikel 6.2), samt export av materiel *”som skulle komma att användas för att begå”* brott emot internationell humanitär rätt (artikel 6.3). Artikelns förtydligande referenser till olika delar av den internationella humanitära rätten är inte fullständig, då alla stater

som deltog i förhandlingarna inte erkänner alla instrument på detta område. Uppräknade instrument är de som samtliga parter ansåg sig bundna av vid förhandlingstillfället.

### 3.7 Villkorliga hinder

De svenska riktlinjerna beskriver också en rad hinder som skulle kunna beskrivas som villkorliga i det att de utgör faktorer som påverkar förutsättningarna för ett utförelsetillstånd negativt, men behöver infogas i en helhetsbedömning. Som redan konstaterats saknar den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget begreppet *”helhetsbedömning”*.

Båda dessa instrument innehåller dels ett antal hinder som kan karakteriseras som ovillkorliga, dels kriterier som *e contrario* får betraktas som villkorliga men som i de internationella instrumenten hanteras var för sig. Dessa villkorliga hinder har antingen bedömts vara förenliga med motsvarande villkorliga hinder i de svenska riktlinjerna eller också komplettera våra nationella riktlinjer på ett värdefullt sätt. Sverige har därför valt att tillämpa de två internationella riktlinjesamlingarna parallellt med de svenska.

#### 3.7.1 Mänskliga rättigheter och demokrati

*”Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd”*

MR- och demokratikriteriet är ett uttryck för sedan länge etablerade utrikespolitiska målsättningar. Att inte bidra till allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter i andra länder har länge varit en viktig aspekt i prövningsarbetet. Tillägget av demokratibegreppet till detta kriterium synliggör och understryker det nära sambandet mellan respekt för mänskliga rättigheter och ett demokratiskt samhällssystem.



Detta villkorliga hinder åtnjuter genom sin formulering särskild tyngd i de svenska riktlinjerna. Samtidigt begränsas dess räckvidd till att gälla *”allvarliga och omfattande kränkningar”* respektive *”grava brister”*. Formuleringen återspeglar den MR-bedömningspraxis som vuxit fram sedan tiden före 1971 års riktlinjer. Begreppet mänskliga rättigheter är mycket brett och omfattar även ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Vid exportkontrollbedömningar har betoningen lagts på hot mot liv och lem, och en enstaka händelse har inte betraktats som grund för avslag, utan en viss omfattning och systematik har fordrats. Vad gäller det nyinförda begreppet demokratisk status föreligger ännu ingen riktlinjepraxis. KEX-utredningen har konstaterat att inget befintligt demokratiindex är fritt ifrån subjektiva inslag. Detta förefaller därför vara ett kriterium som är väl lämpat för nyanserad fall-till-fall prövning.

De svenska riktlinjernas MR- och demokratikriterium appliceras på all materiel. Om *”allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen”* bedöms föreligga i ett land, gäller den slutsatsen oavsett materielslag.

MR- och demokratikriteriet utgör ett kraftigt påtryckningsmedel gentemot presumtiva mottagarländer, eftersom importen av försvarsmateriel berör det mottagande landets väsentliga säkerhetsintressen.

### *Den gemensamma ståndpunkten*

Kriterium två i den gemensamma ståndpunkten utgör motsvarigheten till den svenska MR-och demokratiriktlinjen. Kriteriet är formulerat i den starkare *”ska”*-formen. I kriteriet nämns både de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten. Vidare anges *”mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör (de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt)”* som en aspekt för prövningen, vilket vidgar perspektivet från förhållanden *”på marken”* till mottagarlandets internationella agerande. Det sistnämnda kan tänkas utgöra en positiv faktor i bedömningen, om det presumtiva landets stöd för de internationellt etablerade principerna är tydligt och fast, och kopplat till åtgärder för att komma tillrätta med eventuella inhemska missförhållanden. Slutligen återfinns inte den

svenska inskränkningen till ”*allvarliga och omfattande*” kränkningar, utan istället begränsas kriteriet till materiel som ”*kan komma att användas för internt förtryck*”. Ingen referens till ett mottagarlands demokratiska status återfinns i den gemensamma ståndpunkten.

#### *Vapenhandelsfördraget*

Även i vapenhandelsfördraget är de mänskliga rättigheterna en bedömningsgrund. Till skillnad från internationell humanitär rätt som återfinns bland ovillkorliga hinder i artikel 6, har de mänskliga rättigheterna placerats i artikel 7 bland de hinder som kan karakteriseras som villkorliga. Liksom den gemensamma ståndpunkten uppmanas statsparten att ”*göra en bedömning av huruvida dessa konventionella vapen eller denna materiel...skulle kunna användas för... att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell rätt om de mänskliga rättigheterna*”, således en materielspecifik ansats. Samtidigt föreligger en likhet med den svenska MR-riktlinjen i det att en begränsning görs till allvarliga kränkningar. Formuleringen ”*en allvarlig kränkning*” kan läsas som en öppning för enstaka kränkningar som grund för avslag. Ingen referens till ett mottagarlands demokratiska status återfinns i vapenhandelsfördraget.

### **3.7.2 En rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet**

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

Ett nytt inslag i 2018 års riktlinjer är att risken för att en utförelse eller utlandssamverkan motverkar en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet ska beaktas i tillståndsprövningen. Tillägget har gjorts för att i riktlinjerna tydligare återspegla att främjandet av en hållbar och rättvis global utveckling är en viktig del av Sveriges utrikespolitik. Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122) uppställer mål som gäller för samtliga politikområden, också exportkontrollen av krigsmateriel.

### *Den gemensamma ståndpunkten*

Kriterium åtta i den gemensamma ståndpunkten, som tillämpats parallellt med de svenska riktlinjerna sedan 2008, har en liknande inriktning. Medlemsstaterna ska *”beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet”*.

### *Vapenhandelsfördraget*

FN:s vapenhandelsfördrag innehåller ingen referens till utvecklingsnivå som bedömningsgrund, då ett stort antal deltagande stater menade att det inte var förenligt med FN-stadgan att inskränka tillförseln av försvarsmateriel genom att ifrågasätta en stats suveräna beslut om resursallokering mellan försvar och andra ändamål baserat på landets egen bedömning av sitt säkerhetsläge.

Även om denna riskfaktor har kunnat beaktas inom ramen för en helhetsbedömning under lång tid, föreligger få exempel på prövningar. Orsaken är att den materiel som exporteras från Sverige har en sådan teknikhöjd och kostar så mycket att den i regel inte efterfrågas av utvecklingsländer. Detta återspeglas i den svenska utförselstatistiken där export till låginkomstländer är sällsynt och export till sådana länder och till lägre medelinkomstländer oftast handlar om jakt- och sportskyttvapen och -ammunition, eller reservdelar till äldre materiel som överlåtits från forna kolonialmakter i samband med självständigheten. För högre medelinkomstländer på OECD-DAC:s lista över biståndsmottagarländer förekommer å andra sidan prövningar. Den absoluta storleken av sådana länders statsbudgetar gör det emellertid svårare att påvisa att en enskild militär anskaffning *”allvarligt skulle hindra”* landets utvecklingsansträngningar. Någon riktlinjepraxis avseende den nya formuleringen i 2018 års svenska riktlinjer föreligger av naturliga skäl inte.

### 3.7.3 Väpnade konflikter eller inre väpnade oroligheter

De svenska riktlinjernas kriterium på detta område är komplext, då den innehåller en differentiering mellan olika materieltyper. En uppdelning i två typer av materiel – krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK) – gjordes i samband med att den svenska krigsmaterielförteckningen år 1992 utvidgades med ca 30 procent till att omfatta många typer av ”icke-vapen” (icke-förstörelsebringande militär utrustning) som tidigare inte kontrollerats. Huvudregeln berör *”utförsel av krigsmateriel för strid, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel”*. Således gäller huvudregeln fullt ut för KS, men för ÖK bara om det rör sig om utlandssamverkan (t.ex. samarbeten kring utveckling av krigsmateriel). Ren utförsel av ÖK omfattas inte. Själva kriteriet anger att utförseltillstånd för den berörda materielen *”bör inte beviljas om det avser stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller stat som har inre väpnade oroligheter”*. Således en bred definition av begreppet väpnad konflikt, som inbegriper också risk för sådan konflikt. Vad gäller utlandssamverkan, som anses ge upphov till mer långtgående bindningar än ren utförsel, görs ingen åtskillnad mellan förstörelsebringande och icke-förstörelsebringande materiel.

#### *Den gemensamma ståndpunkten*

De svenska riktlinjernas uppdelning av den kontrollerade materielen i förstörelsebringande och icke-förstörelsebringande återfinns inte i den gemensamma ståndpunkten, som istället fokuserar på materielens användbarhet för olika syften. Ståndpunktens kriterium tre täcker motsvarande fråga, men anlägger ett tydligare riskperspektiv: *”militär teknik eller krigsmateriel som skulle kunna utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelseslandet”*. Här tillämpas således ett materielspecifikt synsätt – materielen ska vara av en sådan art att en koppling kan göras till konflikten eller oroligheterna. Ansatsen är inte lika långtgående som den svenska riktlinjen, där problem av det åsyftade slaget träffar all slags materiel

(med tidigare beskriven begränsning beträffande ÖK). En risk knuten till den specifika materieltyp som aktualiserats i ett ärende behöver enligt de svenska riktlinjerna inte påvisas, utan endast den allmänna situationen i mottagarlandet.

#### *Vapenhandelsfördraget*

Vapenhandelsfördragets behandling av samma fråga återfinns i artikel 7 bland de villkorliga hindren. Statsparten uppmanas att *”göra en bedömning av huruvida dessa konventionella vapen eller denna materiel...skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet”*. Formuleringen är materielspecifik och anknyter till FN-språkbruk. Begreppet *”bidra till eller underminera fred och säkerhet”* är bredare än både den gemensamma ståndpunkten och de svenska riktlinjerna. Den breda formuleringen gör att kriteriet närmar sig den effekt som i de svenska riktlinjerna åstadkoms genom kravet på en helhetsbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter.

### **3.7.4 Övrig krigsmateriel och risk för konflikt**

Som en komplettering till huvudregeln om hur väpnad konflikt och inre väpnade oroligheter ska bedömas ger riktlinjerna separata anvisningar avseende utförsel av den icke-förstörelsebringande ÖK-materielen: *”Tillstånd bör beviljas för utförsel av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel. Denna presumtion gäller om den mottagande staten inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat eller har inre väpnade oroligheter, det i den mottagande staten inte förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, det inte finns grava brister i den mottagande statens demokratiska status och det inte finns ett ovillkorligt hinder”*. En positiv presumtion (*”tillstånd bör ges”*) etableras för utförsel av övrig krigsmateriel. Samtidigt räknas en rad hinder upp då denna presumtion inte anses gälla. Det som inte medtagits i uppräkningsen är *”internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt”*, eller kortare uttryckt risk för konflikt. Export av ÖK ska således vara möjlig även om det bedöms föreligga en risk för konflikt längre fram i tiden. Logiken bakom denna bestämmelse torde vara att icke-förstörelsebringande materiel inte har samma potentiella inverkan på

en konfliktrisk som förstörelsebringande materiel. Den positiva presumtion som uppställs för ÖK avgör inte i sig det enskilda ärendet. En helhetsbedömning måste ändå göras där omständigheterna i det enskilda ärendet vägs samman. Bl.a. behöver man säkerställa att ärendet inte representerar ett undantag från det allmänna antagandet att ÖK inte skulle påverka en konfliktrisk negativt.

#### *Den gemensamma stånpunkten*

Den gemensamma stånpunkten har ingen motsvarighet till denna svenska riktlinje, som föreskriver lindrigare krav för ett brett spektrum av icke-förstörelsebringande materiel. Men ansatsen i stånpunktens kriterium två, som bara berör materiel som är av direkt relevans för en befarad eller verklig konfliktsituation, innebär att export av många typer av materiel, både förstörelsebringande och icke-förstörelsebringande, förblir möjlig även vid konflikt eller befarad konflikt. Exempelvis marin materiel till en kuststat som befinner sig i konflikt med en granne som helt saknar tillgång till kust eller marin militär förmåga.

#### *Vapenhandelsfördraget*

Som tidigare beskrivits har vapenhandelsfördragets ansats drag av både de svenska riktlinjerna och av den gemensamma stånpunkten. Någon positiv särbehandling av kategorin icke-förstörelsebringande materiel föreligger inte, eftersom vapenhandelsfördragets materielförteckning endast omfattar förstörelsebringande materiel.

### **3.8 Återkallande av tillstånd**

De svenska riktlinjerna innehåller uttryckliga anvisningar om återkallande av tillstånd: *”Ett meddelat tillstånd till utförsel ska återkallas om det uppstår ett ovillkorligt exportbinder. Ett tillstånd bör också återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med en annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Undantagsvis bör det, i de två senare fallen, vara möjligt att avstå från att återkalla ett*

tillstånd, om det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik”. Det sista ledet i riktlinjen, om möjliga undantag, sammanhänger med leveranssäkerhetsproblematiken. Om Sverige ska kunna förlita sig på viss export för att vidmakthålla en önskad inhemsk försvarsindustrikapacitet behöver presumtiva kunder känna att hänsyn tas också till deras perspektiv: anskaffning av materiel i utlandet representerar ett stort ekonomiskt åtagande, kan vara det enda alternativet (ingen inhemsk produktionsmöjlighet) och utgör ett väsentligt säkerhetsintresse för landet ifråga. Att återkalla ett redan beviljat tillstånd är en drastisk åtgärd, eftersom det kan innebära avbrytande av pågående leveranser utan större förvarning. Undantagsskrivningen möjliggör en helhetsbedömning så länge som ovillkorligt hinder inte föreligger, där de specifika omständigheterna kan beaktas.

#### *Den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget*

Varken den gemensamma ståndpunkten eller vapenhandelsfördraget berör explicit frågan om återkallelse av beviljade tillstånd. Vapenhandelsfördraget har emellertid en därmed besläktad bestämmelse i artikel 26.2, som behandlar uppsägning av militära samarbetsavtal (som ibland kan vara knutna till specifika leveranser): ”*Detta fördrag får inte åberopas som grund för att ogiltigförklara avtal om försvarssamarbete som slutits mellan statsparter till detta fördrag*”. Bakgrunden till denna formulering är just mottagarlandets perspektiv. Vissa av förhandlingsparterna hade konkret erfarenhet av att militärt samarbete avbrutits till följd av en negativ säkerhetspolitisk utveckling, med svåra påföljder för pågående samarbetsprojekt och redan kontrakterade leveranser – vid en tidpunkt då dessa projekt och leveranser kanske var särskilt viktiga för importlandets nationella säkerhet.

### **3.9 Följdleveranser**

Behovet av en anvisning rörande s.k. följdleveranser är specifikt för Sverige som litet och alliansfritt land. Vid upphandling av utländsk försvarsmateriel, både i Sverige och i andra länder, är en viktig faktor

huruvida man kan påräkna reservdelar, underhåll m.m. för materielen under dess livslängd – som ofta kan mätas i decennier. Vidare om man kan påräkna en möjlighet att livstidsförlänga eller uppgradera materielen i ett senare skede om det skulle visa sig ekonomiskt ogörligt att ersätta den med ett helt nytt system. För att kunna verka internationellt måste försvarsindustrin kunna göra troligt att man är i stånd att lämna sådant långsiktigt stöd. Delvis åstadkoms detta genom kontraktuella åtaganden och andra utfästelser från industrin, men i den utsträckning som försvarsindustrin är privatägd och dess export kontrollerad i lag fordras även någon form av utfästelse från det exporterande landets regering. Många stora producentländer upprätthåller alliansförbindelser eller långsiktiga försvarssamarbetsavtal med sina viktigare mottagarländer, vilket ger relationerna på försvarsområdet en sådan grad av styrka och ömsesidighet att framtida stöd för anskaffad materiel anses säkrad. Då alliansfrihet under mycket lång tid har varit en utgångspunkt för svensk säkerhetspolitik har denna möjlighet att ge garantier för kontinuitet inte varit aktuell. Eftersom en restriktiv inställning till krigsmaterielexport också varit en viktig del av utrikes- och säkerhetspolitiken har inte heller starka regeringsgarantier för varje exporterat system bedömts vara en generell utväg. Lösningen har istället blivit att i de offentliga riktlinjer som styr exportkontrollbedömningar inkludera en positiv presumtion för s.k. följdleveranser, dock inte någon ovillkorlig garanti. Ett följdleveranselement har varit inskrivet i de svenska riktlinjerna sedan 1971.

Nu gällande svenska riktlinjer innehåller följande särskilda anvisning för bedömningen av s.k. följdleveranser: *”Tillstånd bör beviljas för utförelse av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd, om det inte finns ett ovillkorligt hinder. Detsamma bör gälla beträffande speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Följdleveranser ska bedömas från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna.”*

Anvisningen avgränsas till *”krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd”* för att göra klart att materiel som förvärvats utan den svenska regeringens godkännande inte kan påräkna något stöd. Det görs också klart att fortsatta leveranser inte medges om ett ovillkorligt hinder uppstår. Anvisningen avgränsas



till reservdelar, andra leveranser som har direkt samband med tidigare utförelse – speciell ammunition nämns också särskilt. Anvisningen att denna typ av prövning ska göras ”från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna” påbjuder en helhetsbedömning av den specifika situationen i ett enskilt fall, och graden av samband med den ursprungligen levererade materielen, utifrån det övergripande syftet att bibehålla en viss trovärdighet för Sverige som leverantörsland samtidigt som den restriktivitet som är utförelsekontrollens hörnsten upprätthålls.

### *Den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget*

Som tidigare antytts innehåller den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget ingen motsvarande anvisning. Det är emellertid sannolikt att alliansrelationer och långsiktiga samarbetsavtal är faktorer som, med visst stöd i den gemensamma ståndpunktens kriterium fem, beaktas då export prövas i andra EU-medlemsstater. Schweiz har i annat sammanhang identifierats som det enda land i vårt närområde vars exportkontrollregelverk innehåller ett följdleveranstänkande.

## **3.10 Utlandssamverkan**

I början av 1990-talet då 1992 års riktlinjer togs fram stod det klart att gränsöverskridande försvarsindustriellt samarbete alltmer skulle präglade utvecklingen och tillverkningen av krigsmateriel. Det konstaterades att kostnaden för att utveckla varje ny generation av materielsystem ökade exponentiellt och att även stora försvarsindustrinationer i växande utsträckning skulle söka samarbetslösningar för nyutveckling av materiel, både för att bredda finansieringsbasen och för att säkra tillgången till relevant utländsk teknologi. Det bedömdes därför angeläget att de nya svenska riktlinjerna skulle innehålla tydliga anvisningar för hur en sådan utveckling skulle hanteras ur exportkontrollsynpunkt. Tiden sedan 1992 års riktlinje avseende samarbetsprojekt formulerades har gett en växande praktisk erfarenhet av olika samarbetsformer och de intressen som måste vägas mot varann när exportkontrollaspekter ska hanteras. Motsvarande avsnitt i 2018 års riktlinjer återspeglar

denna erfarenhet och de lösningar som utformats med utgångspunkt ifrån 1992 års riktlinje:

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

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

Kort sammanfattat: Samarbetsprojekt (utvecklings- och/eller tillverknings-samarbete) ska bedömas på samma grunder som export. En positiv presumtion föreligger för leveranser inom ramen för samarbeten som prövats och godkänts, men ovillkorliga hinder gäller fullt ut. Frågan om export från samarbetslandet av den gemensamma produkten avgörs genom en sammanvägning där riktlinjen lyfter fram tre faktorer: (1) intresset av en ansvarsfull exportkontroll (den restriktivitet som präglar svensk exportkontroll gäller även i detta sammanhang); (2) hur viktigt det svenska bidraget till projektet är (ju viktigare, desto starkare förhandlingsposition för Sverige); (3) hur viktigt projektet är för Sverige (liksom 1992 års riktlinje ges här en möjlighet att vid särskilt viktiga projekt ge samarbetslandet större inflytande över tredjelandsexporten). Vad gäller detta tredje element är det värt att notera de svenska riktlinjernas övergripande anvisning om att en helhetsbedömning ska omfatta *”alla för ärendet betydelsefulla omständigheter”*. En sådan omständighet är samarbetslandets exportkontrollpolitik och hur samstämmig den är med den svenska.

Slutligen görs en särskild referens till regeringsformens bestämmelser om samråd med Utrikesnämnden, eftersom samarbetsprojekt kan vara av en sådan vikt, omfattning och varaktighet att de uppfyller regeringsformens samrådskrav.

### *Den gemensamma ståndpunkten*

Den gemensamma ståndpunktens åtta kriterier innehåller inga särskilda anvisningar beträffande bedömningen av samarbetsprojekt, men i dess artikel 5 refereras bl.a. till export av teknologi eller materiel för tillverkning i tredjeland, och det fastslås att bedömningen av sådan export ska omfatta även risken för vidareexport av samarbetsprodukten till oönskade slutanvändare, vilket beskrivs som en form av avledningsrisk som behöver beaktas.

Som redan nämnts har särskilda exportkontrollprocedurer för samarbetsprojekt inom EU fastlagts i det s.k. ICT-direktivet, som syftar till att förenkla behandlingen av materiellflöden förknippade med sådana projekt. Dessa förenklingar har inte medfört några förändringar i innehåll eller tillämpning av den gemensamma ståndpunktens kriterier.

### *Vapenhandelsfördraget*

Inte heller vapenhandelsfördragets kriterier innehåller särskilda anvisningar för bedömningen av samarbetsprojekt. Som tidigare nämnts återfinns å andra sidan i fördragets artikel 26 tydliga skrivningar om att fördragets bestämmelser inte får användas för att ogiltigförklara ingångna avtal om försvarssamarbete. Eftersom fördragets bestämmelser inte är avsedda att ersätta det nationella exportkontrollregelverket är det i sista hand bestämmelserna i detta regelverk som avgör om ett samarbetsavtal behöver avslutas av exportkontrollskäl.

## **3.11 Sammanfattning**

De svenska riktlinjerna innehåller en rad element som är specifika för Sveriges situation som producent och exportör. Samtidigt är de kanske viktigaste särdragen i förhållande till övriga två riktlinjesamlingar (i) det annorlunda sättet att väga in materielspecifika hänsyn (fasta kategorier – KS och ÖK – istället för situationsspecifika bedömningar, vilket kan ge viktiga kriterier såsom mänskliga rättigheter och demokrati ett större genomslag på exporten) och (ii) helhetsbedömningen, som möjliggör avslag på

grundval av faktorer som inte uttryckligen nämns i riktlinjerna, men å andra sidan också bifall även om ett villkorligt hinder är uppnått, om det föreligger särskilt starka utrikes-, försvars-, eller säkerhetspolitiska skäl.

## 4 EU:s gemensamma ståndpunkt

Rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel, som antogs i december 2008, uppställer ett ramverk för samarbetet mellan EU:s medlemsstater på exportkontrollområdet. Beståndsdelarna i detta ramverk är en gemensam kontrollista (ståndpunktens artikel 1 och 12), bedömningskriterier (artikel 2), en användarhandbok med ytterligare anvisningar och råd för ståndpunktens tillämpning (artikel 13), en mekanism för informationsutbyte och konsultationer kring avslag på licensansökningar (artikel 4), löpande informationsutbyte och samordning mellan medlemsstaterna (artikel 7 och 9), samt rapportering på EU-nivå (artikel 8). Här ska ståndpunktens kriteriesamling beskrivas, med särskild uppmärksamhet på skillnader i förhållande till de svenska riktlinjerna och vapenhandelsfördraget bedömningkriterier. Viktigt i detta sammanhang är att artikel 2 betonar att *”denna gemensamma ståndpunkt ska inte påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa en mer restriktiv nationell politik”*. Den gemensamma ståndpunktens text i sin helhet återfinns i bilaga 3.

Sammanlagt åtta kriterier för bedömning av utförelserenden återfinns i ståndpunktens artikel 2. Dessa motsvarar till stor del de utrikespolitiska hinder som anges i de svenska riktlinjerna och utgör en uppräkningslista av faktorer som skulle kunna motivera avslagsbeslut. Texten är så utformad att varje kriterium för sig kan utgöra grund för ett avslag. I regel är kriteriebeskrivningarna i den gemensamma ståndpunkten utförligare och mer detaljerade än i både de svenska riktlinjerna och vapenhandelsfördraget.

Till den gemensamma ståndpunkten hör en användarhandbok som innehåller ytterligare anvisningar för den gemensamma ståndpunktens tillämpning, inklusive s.k. ”Best Practices”, mer

detaljerade beskrivningar av de faktorer som ska beaktas för vart och ett av de åtta kriterierna, relevanta informationskällor, m.m. (ST 10858 2015 INIT). Användarhandboken är liksom ståndpunkten en offentlig handling. Handboken har emellertid inte samma legala status som ståndpunkten, vilket samtidigt gör den lättare att uppdatera (senast i juli 2015).

Ett genomgående drag som skiljer den gemensamma ståndpunkten från de svenska riktlinjerna är hur hänsyn tas till materielens art. I den gemensamma ståndpunkten prövas riskerna med utgångspunkt från den aktuella materielen. Finns det en risk för att den specifika materielen kan medföra, eller bidra till, en viss negativ konsekvens i det tänkta mottagarlandet? Om inte är – vad gäller den risken – export tänkbar. I de svenska riktlinjerna är det förhållandena i mottagarlandet som ska beaktas, inte den specifika materielens relevans för dessa förhållanden. I ett enda sammanhang behandlar de svenska riktlinjerna två breda kategorier av materiel olika: om det bedöms föreligga en risk för väpnad konflikt längre fram i tiden utgör detta ett hinder för export av förstörelsebringande materiel (KS), men inte för export av icke-förstörelsebringande materiel (ÖK).

Kriterierna i den gemensamma ståndpunkten fungerar som ”röda flaggor” i den nationella bedömningsprocessen. Varje enskilt kriterium ska bedömas i en fall-till-fall prövning av utförelselansökningar och kan i sig motivera ett avslag. Hur en eventuell avvägning ska göras mellan de negativa förhållanden som räknas upp i kriterierna och de faktorer som talar för beviljande av export berörs inte. De positiva drivkrafterna bakom export kan variera stort mellan medlemsländer. Betoningen kan ligga på utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden, alliansrelationer, historiska band, försvarsindustriella faktorer, övergripande ekonomisk-politiska hänsyn eller kombinationer av dessa. Sådana drivkrafter nämns inte i den gemensamma ståndpunktens text (annat än i omvänd form i kriterium fem) och slutsatsen blir att denna slutliga avvägning lämnas i medlemsstaternas händer. Samtidigt ska det konstateras att vissa av de uppräknade drivkrafterna också kan tala emot export, och leda till avslag som går längre än kriteriernas krav. I dessa nationella avvägningar ligger sannolikt en förklaring till nyansskillnader mellan olika medlemsstaters uttolkning av den gemensamma ståndpunkten i enskilda fall.

I en avvägning mellan den gemensamma ståndpunktens kriterier och nationella bedömningsgrunder blir styrkan i kriteriernas formulering ett viktigt hänsynstagande. I detta avseende går det att urskilja två grupper av kriterier med olika ansatser. I kriterium ett till fyra är huvudinriktningen ”medlemsstaterna ska inte utfärda exportlicens” om de risker som identifieras föreligger. I kriterium fem till åtta är huvudinriktningen att medlemsstaterna i sin bedömning ”ska beakta” de risker som påtalas. I samtliga fall nyanseras huvudinriktningen genom språkbruket i de relativt utförliga kriterietexterna.

#### **4.1 Kriterium ett – respekt för medlemsstaternas internationella förpliktelser och åtaganden**

I sak är innehållet i kriterium ett mycket likt de svenska riktlinjernas ovillkorliga hinder. Den operativa formuleringen i kriterium anger att ”En ansökan om exportlicens ska avslås om bifall skulle stå i strid med bl.a...”. Det som följer är en utförligare uppräkningslista av relevanta internationella instrument. Förutom FN-sanktioner nämns vapenembargon som beslutas av EU samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Även en förbudskonvention nämns – Ottawa-konventionen som förbjuder antipersonella minor. Vidare nämns en rad konventioner och instrument vars huvudinriktning är att förhindra spridning av massförstörelsevapen och dess bärare, under antagandet att viss konventionell materiel skulle kunna vara relevant i dessa sammanhang. Svårigheten med en detaljerad uppräkningslista kan illustreras av det faktum att en annan förbudskonvention som avser konventionella vapen inte omnämns i den gemensamma ståndpunkten – Oslo-konventionen som förbjuder s.k. klusterammunition. Denna trädde ikraft först 2010 och kunde således inte beaktas explicit i den gemensamma ståndpunkten. Det ”bl.a.” som inleder uppräkningslistan i kriterium ett innebär att även andra relevanta instrument än de som uppräknas kan anses omfattas av kriteriet. Att klusterkonventionen inte lades till uppräkningslistan i den översyn av den gemensamma ståndpunkten som inleddes 2012 kan ses som ett tecken på att medlemsstaterna betraktar listan som indikativ, inte uttömmande.

Den materielspecifika ansats som generellt sett präglar den gemensamma ståndpunkten är inte så uppenbar i kriterium ett. Men eftersom relevanta internationella instrument och beslut kan vara avgränsade till vissa typer av materiel eller teknologi kan tillämpningen av kriterium ett ibland förutsätta en bedömning av materiellens art.

#### *De svenska riktlinjerna*

En typ av internationellt åtagande som anges i de svenska riktlinjerna men inte i den gemensamma ståndpunkten är *"folkerättsliga regler om export från neutral stat under krig"*. Detta faller sig naturligt eftersom flertalet EU-medlemsstater har alliansbindningar inom ramen för NATO-samarbetet. Den öppna formuleringen *"bl.a."* i kriterium ett, och den allmänna anvisningen att medlemsstater har rätt att föra en mer restriktiv politik, ger utrymme för avvikelser av detta slag i nationella riktlinjer.

#### *Vapenhandelsfördraget*

Den gemensamma ståndpunkten innehåller en utförligare uppräknning av internationella instrument även i förhållande till FN:s vapenhandelsfördrag. Men fördraget placerar förpliktelser enligt internationell humanitär rätt i artikel 6 vilket ger den humanitära rätten en tydligare ställning som ovillkorligt hinder. I grunden kan emellertid de två instrumenten sägas täcka samma område – internationella förpliktelser som berör utförelse av konventionella vapen – men den gemensamma ståndpunkten behandlar de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt i kriterium två där det materielspecifika synsättet har en starkare roll.

## **4.2 Kriterium två – respekt för de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt**

Den huvudansats som förordas i kriterium två är en bedömning av *"mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna"*, vilket får anses



bredare än de svenska riktlinjernas fokus på konkreta förhållanden i det tänkta mottagarlandet.

I underparagraf (a) av kriterium två konstateras att medlemsstaterna *”ska 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”*. Begreppet internt förtryck, som definieras i underparagraf (b), är mer specifikt än de svenska riktlinjernas *”allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen”*. De svenska riktlinjernas inriktning på en helhetsbedömning medför emellertid att de två ansatserna inte är oförenliga.

I underparagraf (b) förtydligas begreppet internt förtryck med avseende på de mänskliga rättigheterna. Begreppet *”allvarliga kränkningar”* används. Relevanta internationella MR-instrument räknas också upp. Vidare betonas nödvändigheten av särskild försiktighet med materiel *”avsedd för interna säkerhetsändamål”*. Slutligen berörs risken för att materiel avleds till annan användare eller annat ändamål än vad som uppgivits, för att därmed bidra till internt förtryck. I mer allmänna ordalag beskrivs relevant materiel för detta kriterium såsom *”bl.a. teknik eller materiel där det är bevisat att den tilltänkta slutanvändaren har använt sådan eller liknande teknik eller materiel för internt förtryck, eller när det finns skäl att tro att tekniken eller materielen kommer att användas...för internt förtryck”*.

Underparagraf (b) uppmanar medlemsstaterna också att *”från fall till fall och med beaktande av den militära teknikens eller krigsmaterielens art vara särskilt försiktiga och uppmärksamma vid utfärdandet av licenser till länder där allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har konstaterats av behöriga organ inom Förenta nationerna, av Europeiska unionen eller av Europarådet”*. Förutom att relevanta informationskällor uttryckligen nämns, betonas här, liksom i underparagraf (a), det materielspecifika synsätt som kan medföra att export av viss materiel medges till länder där det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar enligt de svenska riktlinjerna. Å andra sidan skulle skrivningarna i kriterium två om mottagarlandets inställning till relevanta internationella MR-principer, dess fokus på specifik materiel, definitionen av internt förtryck, och begreppet *”uppenbar risk”* också kunna leda till avslag

i fall där konstaterade MR-kränkningar inte bedöms vara allvarliga och omfattande i de svenska riktlinjernas bemärkelse.

Underparagraf (c) fokuserar på kränkningar av internationell humanitär rätt. Specifika internationella instrument omnämns emellertid inte, till skillnad från i underparagraf (b). I övrigt en snarlik ansats som omfattar ”*mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör internationell humanitär rätt*”, och medlemsstaterna uppmanas att ”*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*”. Framställningen är överlag mindre detaljerad än vad beträffar de mänskliga rättigheterna i underparagraf (b).

#### *De svenska riktlinjerna*

I de svenska riktlinjerna nämns inte internationell humanitär rätt specifikt, men den torde täckas av den öppna referensen till ”*internationella överenskommelser som Sverige har biträtt*”. Stöd för internationell humanitär rätt har en framträdande plats i svensk utrikespolitik. I samma riktning går kravet i de svenska riktlinjerna på att en helhetsbedömning ska göras från fall till fall. De svenska riktlinjernas referens till demokratisk status återfinns inte i den gemensamma ståndpunkten.

#### *Vapenhandelsfördraget*

FN:s vapenhandelsfördrag är utförligare vad avser internationell humanitär rätt. Ämnets placering i artikel 6 ger det också karaktären av ett ovillkorligt hinder. Det materielspecifika synsättet är å andra sidan snarlikt den gemensamma ståndpunktens. Artikel 6.3 tillämpar också en annorlunda måttstock än den gemensamma ståndpunkten (och de svenska riktlinjerna) i det att statsparterna inte ska bevilja överföring om de ”*har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna från 1949, attacker mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där*

*statsparten i fråga är part*”. Ett kunskapskrav uppställs. Det är visserligen en truism att man inte kan basera sina bedömningar på information som man inte besitter vid bedömningstillfället. Men eftersom ”*vetskap*” inte nämns i den gemensamma ståndpunkten eller de svenska riktlinjerna som en förutsättning, så framstår inte ”*detta visste vi inte om den aktuella situationen*” som en möjlig förklaringsgrund för en regering som tillämpar riktlinjesamlingarna parallellt.

### **4.3 Kriterium tre – den interna situationen i det slutliga bestämmelselandet som en följd av existerande spänningar och väpnade konflikter**

Fokus i detta kriterium ligger på att inte ”*utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelselandet*”. Kriteriet är materielspecifikt (“*...militär teknik eller krigsmateriel som skulle kunna...*”). Den starkare formuleringen ”*Medlemsstaterna ska inte utfärda exportlicens...*” används. I övrigt ges inte några mer detaljerade anvisningar i detta kriterium.

#### *De svenska riktlinjerna*

Formuleringarna i kriterium tre skiljer sig från motsvarigheten i de svenska riktlinjerna, men de två olika ansatserna identifierar i stort sett samma risker. De svenska riktlinjerna tillför en extra aspekt genom att uttryckligen ange att en formell krigsförklaring inte behöver ha utfärdats för att en väpnad konflikt ska anses föreligga.

De olika sätt på vilket materielspecifika hänsyn tas kan leda till delvis olika resultat. Vad gäller situationer av pågående konflikt gäller restriktionen i de svenska riktlinjerna all materiel, medan den gemensamma ståndpunkten pekar ut relevant materiel, vilket öppnar för export av viss materiel även under sådana förhållanden. När det gäller farhågor för en framtida väpnad konflikt öppnar de svenska riktlinjerna för möjligheten av export av övrig krigsmateriel som kategori. Den gemensamma ståndpunkten fokuserar på materiel som skulle kunna utlösa en befarad konflikt. Sannolikheten för att en sådan bedömning skulle identifiera icke-förstörelsebringande

materiel som en utlösande faktor och därmed avslå utförelse får emellertid betraktas som begränsad. Detta är också logiken bakom den svenska ansatsen.

#### *Vapenhandelsfördraget*

FN:s vapenhandelsfördrag är i likhet med den gemensamma ståndpunkten materielspecifik och fokuserar på en riskbedömning.

### **4.4 Kriterium fyra – bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet**

Kriterium fyra fokuserar på *”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”*. De mer detaljerade anvisningar som ges pekar bl.a. på den möjliga förekomsten av ett *”territoriellt krav på ett angränsande land som mottagarlandet tidigare försökt eller hotat att genomdriva med våld”*, materielanskaffning som går utöver *”mottagarens legitima nationella säkerhets- och försvarsändamål”*, och inverkan på regional stabilitet, som *”inte får påverkas negativt på något avgörande sätt”*.

#### *De svenska riktlinjerna*

Kriteriet skiljer sig från motsvarande svenska riktlinje i detaljeringsgrad, och vad gäller sättet på vilket materielens art beaktas. Effekten av denna skillnad har tidigare redovisats beträffande andra kriterier och torde vara liknande här.

#### *Vapenhandelsfördraget*

Kriterierna tre och fyra i den gemensamma ståndpunkten kan kontrasteras mot det sätt på vilket FN:s vapenhandelsfördrag behandlar frågan om effekten av en export på fred och säkerhet. Vapenhandelsfördraget är också materielspecifik och fordrar också en riskbedömning, men har en bredare ansats än den gemensamma

ståndpunkten i det att fokus i artikel 7.1 (a) läggs på om en viss export ”*skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet*”. Å ena sidan är begreppet fred och säkerhet ett bredare begrepp som omfattar fler riskmoment än de som den gemensamma ståndpunkten identifierar, å andra sidan öppnar vapenhandelsfördraget samtidigt för tanken på att en viss export skulle kunna stärka fred och säkerhet. Den gemensamma ståndpunkten koncentrerar sig på risker snarare än möjligheter och överläter eventuella positiva effekter på fred och säkerhet av en tänkt utförsel åt den enskilda medlemsstatens bedömning. Kriterium fem (nedan) ger på sitt sätt stöd för sådana bedömningar.

#### **4.5 Kriterium fem – den nationella säkerheten för medlemsstaterna samt för vänligt sinnade och allierade länder**

Till skillnad från i kriterierna tre och fyra förefaller den gemensamma ståndpunkten i kriterium fem inriktad på både risker med- och (med vissa inskränkningar) positiva effekter av en tänkt export.

I underparagraf (a) lyfter ståndpunkten fram ”*den möjliga inverkan som den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan ha på egna, en annan medlemsstats eller vänligt sinnade och allierade länders försvars- och säkerhetsintressen*”. Orsaken till att detta måste anses omfatta även möjliga positiva effekter står att finna i textens fortsättning, som föreskriver att ”*denna faktor inte får påverka deras beaktande av kriterierna om respekt för de mänskliga rättigheterna och om regional fred, säkerhet och stabilitet*”. Behov av en sådan fortsättning skulle inte finnas om bara negativa effekter på länders försvars- och säkerhetspolitiska intressen avsågs.

Negativa effekter förtydligas ytterligare i underparagraf (b), som särskilt påtalar ”*risken för att den berörda militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att användas mot deras egna styrkor eller mot styrkor från andra medlemsstater eller vänligt sinnade och allierade länder*”.

*De svenska riktlinjerna*

Återigen är ansatsen materielspecifik, vilket utgör en reell skillnad i förhållande till de svenska riktlinjerna. I kriterium fem öppnas emellertid för en avvägning mellan positiva och negativa effekter av en export, så länge som de restriktioner som kriterium två och fyra uppställer inte försvagas. Detta liknar mer den svenska ansatsen där olika kriterier ska värderas inom ramen för en helhetsbedömning.

*Vapenhandelsfördraget*

Ansatsen i kriterium fem ligger också närmare vapenhandelsfördragets fokus på om en export ”*skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet*”.

#### **4.6 Kriterium sex – köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet**

Kriterium sex avser enligt ingressen den tänkta mottagarstatens ”*attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt*”. I underparagraferna exemplifieras med (a) ”*stöd till eller uppmuntran av terrorism och internationell organiserad brottslighet*”, (b) ”*uppfyllande av sina internationella åtaganden, i synnerhet i fråga om icke-användning av våld och uppfyllande av internationell humanitär rätt*”, samt slutligen (c) ”*engagemang för icke-spridning och andra former av vapenkontroll och nedrustning, särskilt undertecknande, ratificering och genomförande av relevanta konventioner om vapenkontroll och nedrustning*”.

*De svenska riktlinjerna*

Motsvarande hänsyn återfinns inte i de svenska riktlinjerna, men utgör möjliga element i en helhetsbedömning. Skillnaden mellan vad som uttryckligen berörs i de svenska riktlinjerna och i den gemensamma ståndpunkten torde kunna tillskrivas utvecklingen under de drygt 15 år som förflöt mellan 1992 års riktlinjer och den gemensamma ståndpunkten. De tillkommande hänsynen behövde inte senare införlivas i 2018 års riktlinjer eftersom den

gemensamma ståndpunkten tillämpas parallellt med de svenska riktlinjerna.

### *Vapenhandelsfördraget*

I detta avseende finns det större likheter mellan den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget, som antogs sex år efter den gemensamma ståndpunkten och som refererar till risken för negativa effekter avseende både terrorism och internationell organiserad brottslighet och till detta lägger andra faktorer som inte var lika mycket i fokus sex år tidigare, såsom könsbetingat våld.

## **4.7 Kriterium sju – risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas eller återexporteras på oönskade villkor**

Enligt kriterium sju ska risken för avledning till "oönskad slutanvändare" eller "oönskad slutanvändning" bedömas mot bakgrund av (a) "mottagarlandets legitima försvarsintressen och inhemska säkerhetsintressen, inbegripet eventuellt deltagande i Förenta nationernas eller andra fredsbevarande insatser", (b) "mottagarlandets tekniska förmåga att använda sådan teknik eller materiel", (c) "mottagarlandets förmåga att utöva effektiv exportkontroll", (d) "om mottagarlandet tidigare har respekterat bestämmelser om återexport eller förhandssamtycke", (e) risken för avledning "till terroristorganisationer eller enskilda terrorister", samt (f) "risken för 'reverse engineering' eller icke avsedd tekniköverföring". Texten omfattar inte några rekommendationer om lämpliga motåtgärder, utan koncentrerar sig på kvarstående risker efter det att eventuella riskminimerande åtgärder har vidtagits på nationell nivå.

### *De svenska riktlinjerna*

Kriteriet är hållet i "ska beakta"-form, och beskriver förhållanden som inte utvecklas i detalj i de svenska riktlinjerna. I gengäld fokuserar de svenska riktlinjerna på konkreta metoder för att hantera dessa risker, nämligen begränsningen av utförseln till "en

*stat, en statlig myndighet eller av en stat auktoriserad mottagare”, inkrävande av slutanvändarintyg, samt konkreta motåtgärder om en mottagare inte uppfyller sina åtaganden – en sådan mottagare ”ska i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår”. Även om den gemensamma ståndpunktens text inte uttryckligen anvisar sådana konkreta åtgärder innehåller användarhandboken liknande rekommendationer, om än i mindre bindande form.*

#### *Vapenhandelsfördraget*

FN:s vapenhandelsfördrag uppehåller sig i artikel 11 vid motsvarande problematik. En förpliktelse uppställs att statsparter vid överföring av konventionella vapen *”ska vidta åtgärder för att förhindra att de avleds.”* Exemplifieringen av konkreta metoder är fylligare än i den gemensamma ståndpunkten och beaktar även de möjligheter som ligger i samarbete mellan statsparter i ett globalt instrument, inte minst samarbete med mottagarstater.

### **4.8 Kriterium åtta – den exporterade militära teknikens eller materielens förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga**

Det åttonde kriteriet understryker att en bedömning ska ske med beaktande av både *”mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga”* och *”det önskvärda i att stater får sina legitima behov på säkerhets- och försvarsområdet tillgodosedda med minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel”*. Bedömningen ska värdera *”huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet. De ska i detta sammanhang beakta mottagarlandets relativa nivå på militära och sociala utgifter och även ta hänsyn till eventuellt bistånd från EU eller bilateralt bistånd”*.



### *De svenska riktlinjerna*

Nu gällande svenska riktlinjer behandlar motsvarande fråga på ett mer övergripande sätt: det ska i prövningen *”beaktas om utförseln eller utlandssamverkan motverkar en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet”*. En del av innehållet i den gemensamma ståndpunktens text syftar till att begränsa kriteriets räckvidd. Bedömningen ska avse om *”den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling”*. Hänsyn ska också tas till *”legitima behov på säkerhets- och försvarsområdet”*. Å andra sidan tillför kriterium åtta ett beaktande av såväl *”mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga”* som *”minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel”*, *”mottagarlandets relativa nivå på militära och sociala utgifter”* och *”eventuellt bistånd”*. Samtliga dessa faktorer är möjliga att väga in i en helhetsbedömning enligt de svenska riktlinjerna.

### *Vapenhandelsfördraget*

FN:s vapenhandelsfördrag innehåller inga bedömningsgrunder som anknyter till mottagarlandets ekonomiska utveckling. Förklaringen står att finna i att även biståndsmottagande länder som i första hand fyller sina materielbehov genom import deltog i förhandlingarna. Många av dessa länder befarade *”politiskt missbruk”* av möjliga utvecklingsrelaterade kriterier i ett bindande instrument på detta område.



## 5 Vapenhandelsfördragets kriterier

Liksom EU:s gemensamma ståndpunkt är FN:s vapenhandelsfördrag Arms Trade Treaty (ATT) mer än en kriteriesamling. Fördraget utgör ett ramverk för exportkontrollsamarbete mellan i dagsläget 94 statsparter. Fördragets viktigaste förpliktelse är att statsparterna ska upprätthålla nationell kontroll över den internationella handeln med åtta kategorier av konventionella vapen. Fördraget innehåller relativt välutvecklade kriterier för bedömningen av export, men också mer generella förpliktelser avseende kontrollen av import, transit och förmedlingsverksamhet. Fördragets ansats vad gäller samarbete är informationsutbyte mellan statsparter, på frivillig grund med undantag för inledande nationella rapporter om det nationella kontrollsystemet och årliga nationella rapporter över export och import. Fördragets text i sin helhet återfinns i bilaga 4.

En viktig skiljelinje mellan fördraget å ena sidan, och de svenska riktlinjerna samt den gemensamma ståndpunkten å den andra, är produktomfånget. Medan de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten bygger på EU:s breda och detaljerade listning av konventionella vapen och annan militär utrustning, omfattar fördraget i första hand ovan nämnda åtta kategorier som utgörs av sju typer av större förstörelsebringande vapensystem plus små- och lätta vapen. Exportreglerna, men inte de flesta andra förpliktelser enligt fördraget, omfattar även ammunition och komponenter till dessa system. Liksom den gemensamma ståndpunkten medger fördraget uttryckligen att dess statsparter tillämpar strängare regler än vad fördraget föreskriver. Både fördraget och den gemensamma ståndpunkten har karaktären av golv, och inte tak.

## 5.1 Artikel 6: förbud

Fördragets förbudsartikel är jämförbar i ansats med de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunktens kriterium ett, i det att *”en statspart ska inte medge överföring av konventionella vapen om (uppräknade hinder) föreligger”*. Det anges uttryckligen att artikelns bestämmelser är tillämpbara såväl på de åtta materielkategorier som anges i artikel 2.1 som på tillhörande ammunition och komponenter, vilka beskrivs i artikel 3 och 4.

**Artikel 6.1** anger som hinder *”statspartens förpliktelser inom ramen för åtgärder som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd i enlighet med VII kap. i Förenta nationernas stadga, särskilt vapenembargon”*. Denna skrivning är i stort jämförbar med motsvarande hänvisningar till FN-sanktioner i de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten.

**Artikel 6.2** anger som hinder *”statspartens relevanta internationella förpliktelser inom ramen för internationella fördrag där den är part, särskilt de som hänför sig till överföring av eller olaglig handel med konventionella vapen”*. Denna skrivning har samma breda ansats som de svenska riktlinjerna. Den gemensamma ståndpunkten räknar upp en rad specifika internationella instrument, men garderar med *”bl.a.”* vilket medför att ståndpunkten inrymmer även andra avtalsbindningar på internationell nivå än de uppräknade.

**Artikel 6.3** anger som hinder *”vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna från 1949, attacker mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten i fråga är part”*. Detta sista avsnitt i fördragets artikel 6 är annorlunda än de två föregående, i det att ytterligare ett rekvisit måste vara uppfyllt (*”vetskap om”*). Detta ligger närmare den gemensamma ståndpunktens ansats till brott mot humanitära rätten, som återfinns tillsammans med de mänskliga rättigheterna i kriterium två (och inte i kriterium ett som avgränsas till internationella förpliktelser utan ytterligare rekvisit). Fördragets uppräknade av olika slags brott mot den internationella humanitära rätten är utförligare än i den gemensamma ståndpunkten, som endast hänvisar till begreppet i stort. Uppräkningen är i själva verket snävare än en generell formulering och betingades av att vissa av

fördragets förhandlingsparter inte hade biträtt alla delar av humanitära rätten. De uppräknade elementen kunde emellertid alla parter enas kring. De parter som kunde gå längre tillgodosågs genom avslutningen ”...eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten i fråga är part”.

### *Den gemensamma ståndpunkten*

Den gemensamma ståndpunktens hänvisning till en bedömning av ”mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör internationell humanitär rätt” återfinns inte i vapenhandelsfördragets art 6. Å andra sidan är det i den gemensamma ståndpunkten oklart hur en sådan bedömning ska påverka tillståndsgivning, eftersom själva hindret sedan uttrycks i materielspecifika termer. Både vapenhandelsfördraget och den gemensamma ståndpunkten har en materielspecifik ansats, vilket innebär att export är möjlig för materiel som inte bedöms ha någon bäring på pågående kränkningar.

### *De svenska riktlinjerna*

De svenska riktlinjerna innehåller ingen hänvisning till internationell humanitär rätt. Istället omhändertas denna faktor i det praktiska bedömningsarbetet genom riktlinjernas krav på ”en helhetsbedömning...av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter”. Några praktiska konsekvenser av att humanitära rätten inte uttryckligen omnämns i de svenska riktlinjerna bedöms inte föreligga. En förutsättning för att brott mot den internationella humanitära rätten ska kunna begås är att det pågår en väpnad konflikt. Eftersom de svenska riktlinjerna innehåller ett icke-materielspecifikt hinder mot utförsel till ett mottagarland som befinner sig i väpnad konflikt, uppstår inte den situation som kan uppkomma vid tillämpning av den gemensamma ståndpunkten eller vapenhandelsfördraget, där humanitärrettsliga missförhållanden kan behöva värderas separat därför att den aktuella materielen bedöms möjlig att exportera trots en pågående väpnad konflikt.

## 5.2 Artikel 7: export och exportbedömningar

Innehållet i denna artikel har sin närmaste motsvarighet i de svenska riktlinjernas villkorliga hinder och den gemensamma ståndpunktens kriterier ett till fem.

**Artikel 7.1** uppställer det allmänna kravet att en materielspecifik riskbedömning ska göras avseende den materiel som är aktuell i en given utförelseprövning. Liksom i artikel 6 tillämpas artikel 7 både på de åtta materielkategorier som anges i artikel 2.1 och på tillhörande ammunition och komponenter som beskrivs i artikel 3 och 4. Riskbedömningen ska avse ärenden under statspartens egen jurisdiktion (extraterritoriell tillämpning av nationella bestämmelser förutses således inte). Vidare ska riskbedömningen ske i enlighet med den nationella kontrollordningen, på ett objektiva och icke-diskriminerande sätt, och med beaktande av relevanta omständigheter.

### *Den gemensamma ståndpunkten*

Någon direkt motsvarighet till dessa inledande krav på riskbedömningen återfinns inte i den gemensamma ståndpunkten.

### *De svenska riktlinjerna*

I förhållande till de svenska riktlinjerna kan konstateras att fördragets krav på beaktande av relevanta omständigheter återspeglas i riktlinjernas betoning av att en helhetsbedömning ska göras med beaktande av ”alla för ärendet betydelsefulla omständigheter” (skrivningen i fördraget har emellertid en helt annan bakgrund – importländernas oro för att deras perspektiv inte skulle tas i beaktande). Fördragets krav på objektivitet och icke-diskriminering återfinns inte i den svenska riktlinjetexten, men väl i praxis på området eftersom en strävan föreligger att bedömningar, allt annat lika, ska vara konsistenta över tid och likformiga oavsett mottagarland.

**Artikel 7.1(a)** uppställer som bedömningsgrund om den aktuella materielen skulle *”bidra till eller underminera fred och säkerhet”*.

#### *Den gemensamma ståndpunkten*

Närmast motsvarande element i den gemensamma ståndpunkten är kriterium fyra, som föreskriver att exportlicens inte ska utfärdas *”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”*. Förhållandet att exporterad materiel skulle kunna bidra till fred och säkerhet berörs inte i den gemensamma ståndpunkten.

#### *De svenska riktlinjerna*

Artikel 7.1(a) i fördraget ligger i det avseendet närmare de svenska riktlinjerna, som i portalparagrafen beaktar möjligheten att en export skulle kunna vara *”säkerhetspolitiskt önskvärd”* och föreskriver *”en helhetsbedömning...av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter”*.

**Artikel 7.1(b)** identifierar fyra faktorer som skulle kunna leda till avslagsbeslut. Förpliktelsen enligt artikeln är att genomföra en riskbedömning. Konsekvenserna av en negativ bedömning berörs först i artikel 7.3, där den bedömda risken ska ställas emot effekten av eventuella riskminimerande åtgärder. Om det trots sådana åtgärder föreligger en *”övervägande risk för någon av de negativa följderna i punkt 1”* får exporttillstånd inte beviljas. Således kan artikel 7.1 b sägas uppställa en serie villkorliga hinder, där konsekvenserna av en negativ bedömning avgörs av om en *”övervägande risk”* bedöms föreligga när avvägningen görs. Den riskbedömning som artikeln fordrar avser om den aktuella materielen skulle kunna användas för

**(i)** *”att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell humanitär rätt”*. Denna underpunkt anknyter nära till det ovillkorliga hindret i artikel 6.3 där begreppet internationell humanitär rätt specificeras mer ingående, men där kravet är att den

avsärande statsparten ”vid tidpunkten för beviljandet har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå (uppräknade IHR-brott)”. Om således den exporterande staten inte har en sådan vetskap ska enligt artikel 7.1(b)(i) en riskbedömning ändå göras för att utröna om den aktuella materielen ”skulle kunna användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell humanitär rätt”. En sådan risk skulle i så fall utgöra ett villkorligt hinder för export.

#### *Den gemensamma stånpunkten*

Den gemensamma stånpunkten har inte samma tvåstegsansats till kränkningar av internationell humanitär rätt som vapenhandelsfördraget, där sådana kränkningar under vissa omständigheter enligt artikel 6.3 behandlas som ovillkorliga hinder. Stånpunktens kriterium två (c) uppställer ett ”ska”-hinder för export ”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”.

#### *De svenska riktlinjerna*

Som redan tidigare nämnts saknar de svenska riktlinjerna en explicit referens till internationell humanitär rätt, men begreppet hör hemma bland relevanta omständigheter som beaktas vid en helhetsbedömning enligt riktlinjerna.

(ii) ”att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell rätt om de mänskliga rättigheterna”. Till skillnad från humanitär rätt omnämns inte de mänskliga rättigheterna i förbudsartikeln, artikel 6. Således föreligger inte samma tvåstegsansats.

#### *Den gemensamma stånpunkten*

I substans anknyter denna underpunkt väl till den gemensamma stånpunktens kriterium två (a). Vad gäller de mänskliga rättigheterna inleder stånpunktens kriterium två med att förutsätta



att en bedömning görs av *”mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna”*. Det är oklart hur en sådan bedömning ska påverka tillståndsgivning, eftersom själva hindret sedan uttrycks i materielspecifika termer. Exportlicens ska inte utfärdas *”om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck”*. I fortsättningen av den gemensamma ståndpunktens text till kriterium två ges närmare besked om hur begreppet *”kan komma”* ska förstås, och begreppet *”internt förtryck”* exemplifieras i termer av olika MR-brott.

### *De svenska riktlinjerna*

De svenska riktlinjerna anger i detta avseende att *”Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd”*. Till skillnad från vapenhandelsfördraget och den gemensamma ståndpunkten är den svenska ansatsen inte materielspecifik. Om det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter bör ingen materiel exporteras till mottagarstaten. De svenska riktlinjernas *”allvarliga och omfattande”* kan jämföras med den gemensamma ståndpunktens beskrivning av begreppet *”internt förtryck”*, som inte innehåller något kvantitetsmått, och vapenhandelsfördragets *”begå eller underlätta en allvarlig kränkning”*. Varken vapenhandelsfördraget eller den gemensamma ståndpunkten innehåller någon hänvisning till *”den mottagande statens demokratiska status”*.

(iii) *”att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om terrorism där den exporterande staten är part”*.

*Den gemensamma ståndpunkten*

Denna bedömningsgrund har beröringspunkter med både den gemensamma ståndpunktens kriterium ett, där förpliktelser i förhållande till fördrag med anknytning till terrorism emellertid inte nämns explicit (utan får anses omfattas av "bl.a.") och med kriterium sex, som lyfter fram "köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet, i synnerhet i fråga om dess attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt".

*De svenska riktlinjerna*

De svenska riktlinjerna innehåller inga referenser till terrorism, men eftersom Sverige aktivt deltar i de internationella ansträngningarna att motverka terrorism får detta anses vara en av de relevanta omständigheter som bör ingå i en helhetsbedömning.

(iv) "att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om internationell organiserad brottslighet där den exporterande staten är part".

*Den gemensamma ståndpunkten*

Motsvarande referens återfinns i den gemensamma ståndpunktens kriterium sex, där köparlandets agerande bl.a. förtydligas till att avse "stöd till eller uppmuntran av ... internationell organiserad brottslighet". Då det föreligger en FN-konvention på området kan detta tema också anses omfattas av ståndpunktens kriterium ett.

*De svenska riktlinjerna*

Liksom i fallet terrorism nämns inte internationell organiserad brottslighet uttryckligen som en svensk riktlinje, men mot bakgrund av Sveriges anslutning till FN-konventionen mot internationell organiserad brottslighet och engagemang i det internationella samarbetet på området, får det anses vara en relevant omständighet att ta hänsyn till vid en helhetsbedömning.

**Artikel 7.2 och 7.3** berör möjligheten att genom t.ex. *”förtroendeskapande åtgärder eller program som gemensamt utarbetas och antas av de exporterande och importerande staterna”* minska de risker som omnämns i artikel 7.1. Den exporterande statsparten uppmanas att överväga möjligheten att vidta sådana åtgärder. Om, med beaktande även av sådana åtgärder, *”det föreligger en övervägande risk för någon av de negativa följderna i (artikel 7.1), får den inte bevilja exporttillstånd”*. Innebörden av begreppet *”övervägande risk”* i vapenhandelsfördraget, som härrör från USA:s exportkontrollsystem, diskuteras alltjämt internationellt då det inte förekommer i många nationella regelverk men det ligger nära till hands att i ett svenskt sammanhang se parallellen till riktlinjernas krav på en helhetsbedömning där olika faktorer ska prövas och vägas mot varandra.

#### *Den gemensamma ståndpunkten*

Den gemensamma ståndpunktens kriteriedel (artikel 2 i ståndpunkten) är i första hand en uppräkningslista av risker och beaktar inte uttryckligen möjligheten av riskminimerande åtgärder. Ståndpunktens artikel 5 berör slutanvändarintyg som en del av det informationsunderlag som beslut vilar på. En värdering av hur slutanvändarintyg och liknande åtgärder kan påverka riskbedömningen vilar därmed på den enskilda EU-medlemsstaten.

#### *De svenska riktlinjerna*

De svenska riktlinjernas begränsning av utförsel till vissa typer av mottagare, och anvisningar vad gäller inhämtande av slutanvändarintyg, behandlar de vanligaste typerna av riskminimerande åtgärder. Effekterna av att ha iakttagit dessa anvisningar beaktas sedan i samband med den helhetsbedömning som görs. Detta kan jämföras med den bedömning av *”övervägande risk”* som återfinns i vapenhandelsfördragets artikel 7.3.

**Artikel 7.4** lyfter fram *”risken för att konventionella vapen ... används för att begå eller underlätta handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn”*.

Förpliktelsen är för statsparterna att beakta denna risk inom ramen för en materielspecifik riskbedömning. Vikten av att uttryckligen beakta denna typ av risker har stärkts genom den växande internationella medvetenheten om sådan våldsutövning i samband med många etniskt eller religiöst betingade väpnade konflikter efter det kalla krigets slut. Frågans placering i vapenhandelsfördraget, skiljt ifrån de ovillkorliga hindren i artikel 6 och övriga villkorliga hinder i artikel 7.2, är en förhandlingskompromiss. Bakgrunden var att det breda begreppet könsbetingat våld (*”gender-based violence”*) även omfattar våld mot HBTQ-personer, vilket var kontroversiellt för sådana FN-medlemsstater som alltjämt präglas av ett mer traditionellt könsrollstänkande (Ds 2013:74 s 122).

#### *Den gemensamma ståndpunkten och de svenska riktlinjerna*

Detta är inte en risk som med namns nämnande berörs i vare sig de svenska riktlinjerna eller den gemensamma ståndpunkten då dessa två riktlinjesamlingar växte fram under en epok då systematiska överträdelser inte hade en sådan omfattning som senare blev fallet. Under förhandlingarna stödde flertalet EU-medlemsstater begreppets införande i fördraget. Kollektivt bedömde EU:s medlemsstater vid ratificering av fördraget att ingen ändring av den gemensamma ståndpunkten var påkallad i detta avseende, eftersom denna aspekt av fördraget bedömdes täckt till fullo av den gemensamma ståndpunktens behandling av de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt. Sverige drog slutsatsen att begreppets förekomst i fördraget utgjorde ett värdefullt komplement till de nationella riktlinjerna, och därför borde beaktas inom ramen för den parallella tillämpningen av fördraget och de svenska riktlinjerna.

**Artiklarna 7.5 och 7.6** är processinriktade. De uppställer kravet att statsparter ska säkra att *”exporttillstånden för alla konventionella vapen som omfattas ... är detaljerade och utfärdas före exporten”*, samt att *”för ändamålet avpassade uppgifter om tillståndet i fråga”* *”på begäran och i enlighet med nationell lagstiftning, bestämmelser eller praxis”* överlämnas till den importerande staten och till eventuella transit- eller omlastningsparter.

*Den gemensamma ståndpunkten och de svenska riktlinjerna*

Motsvarande bestämmelser återfinns inte i den gemensamma ståndpunkten eller de svenska riktlinjerna, utan tillgodoses inom ramen för de nationella regelverken i övrigt.

**Artikel 7.7** stadfäster att *”en exporterande statspart som efter beviljandet av ett exporttillstånd får ny relevant information uppmuntras att omvärdera tillståndet”*.

*Den gemensamma ståndpunkten*

Det föreligger ingen direkt motsvarighet till denna förpliktelse i den gemensamma ståndpunkten, vare sig i kriteriedelen (artikel 2) eller i övrigt.

*De svenska riktlinjerna*

De svenska riktlinjerna innehåller anvisningar om återkallande av tillstånd. Dessa är mer precisa än fördragets allmänt hållna formulering, eftersom särskilda situationer beskrivs då tillstånd bör återkallas.



## 6 Förutsättningar för en sammanslagning av de tre riktlinjesamlingarna

Uppdraget att undersöka om det är praktiskt möjligt att sammanföra de tre riktlinjesamlingar som idag tillämpas parallellt i den svenska exportkontrollen har sin bakgrund i en önskan att regelverket ska vara så tydligt och lättförståeligt som möjligt. En konsolidering av texterna skulle även kunna underlätta och effektivisera ISP:s tillståndsprovning. Slutligen skulle en konsolidering kunna göra det lättare för bedömare inom och utom landet att bättre förstå och värdera det svenska kontrollsystemet. I uppdraget understryks samtidigt vikten av att en konsolidering av de tre riktlinjesamlingarna *”inte ändrar bedömningsgrundernas innehåll i sak och ...inte innebär en försämrad tillgänglighet eller transparens”*.

En utgångspunkt för den fortsatta analysen är således att undvika lösningar som ändrar de sakliga grunderna för bedömningar eller som ytterligare ökar komplexiteten i riktlinjerna. Det sistnämnda skulle både minska tydligheten i regelverket och försvåra det grannliga arbetet med att i enskilda ärenden uppnå en lämplig balans mellan de relevanta försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska faktorerna. En annan viktig utgångspunkt är de skillnader i ansats och innehåll som föreligger mellan de tre riktlinjesamlingarna. Dessa har redovisats i kapitel 4–6 och återges därför inte i detalj här.

### 6.1 Möjliga tillvägagångssätt, för- och nackdelar

En sammanslagning av de tre skilda kriteriesamlingar som nu tillämpas parallellt i den svenska exportkontrollen skulle kunna åstadkommas på två sätt.

1. En redaktionell ansats, där samtliga befintliga texter läggs samman men omgrupperas för tydlighets skull, så att texter som behandlar samma fråga läggs bredvid varandra.
2. En mer genomgripande ansats, där texterna fogas samman till en helhet genom lämpliga justeringar i en eller flera av de befintliga texterna för att åstadkomma en konsistent helhet.

### *Fördelar med den redaktionella ansatsen*

Den redaktionella ansatsen har den stora fördelen att nyanserna i de tre samlingarna bevaras oavkortade. Detta är av vikt eftersom de tre kriteriesamlingarna ingår i skilda instrument som har framtagits vid olika tidpunkter och i vitt skilda politiska processer. Som tidigare redovisats togs de svenska riktlinjerna fram 1971 och moderniserades 1992 och 2018. De återspeglar specifikt svenska behov och utmaningar, och en strävan efter brett parlamentariskt stöd i den svenska riksdagen. EU:s gemensamma ståndpunkt fastslogs 2008, på grundval av tidigare texter från år 1991–92 och 1998, och återspeglar den samsyn på exportkontrollområdet som då uppnåddes mellan EU:s medlemsstater. FN:s vapenhandelsfördrag antogs av FN:s generalförsamling i april 2013 efter förhandlingar som omfattade hela FN:s medlemskrets. Var och en av de tre texterna utgör en helhet baserad på en balans mellan olika intressen i det specifika sammanhanget. Vidare utgör den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget internationella instrument som Sverige har tillträtt. Att Sverige på det nationella planet skulle ändra formuleringar i en sådan text skulle leda till ett ifrågasättande av vår uppfyllelse av dessa överenskommelser, och i värsta fall kunde ett sådant agerande av en enskild part riskera att underminera överenskommelsen i sin helhet. Ett snarlikt konstaterande kan göras beträffande de svenska riktlinjerna, vars innehåll återspeglar målsättningen att säkra ett brett stöd i riksdagen. Av detta följer att det är en fördel om man kan undvika en lösning som fordrar att texter modifieras.

En annan fördel är att textavsnitt som berör samma fråga kan läggas i omedelbar anslutning till varandra. I den mån det föreligger skillnader i ansats som skulle kunna leda till skilda slutsatser skulle dessa framgå på ett tydligare sätt än idag.



En tredje fördel är att de unika element som respektive text tillför bättre kommer till sin rätt i en sammanhållen och tydligt disponerad text. Exempel på sådana element är den humanitära rätten, genderbaserat våld som kriterium, ett tydligt förhållningssätt till samarbetsavtal och till återkallande av tillstånd, och tydlighet i hanteringen av frågan om slutanvändaråtaganden.

#### *Nackdelar med den redaktionella ansatsen*

En sammanslagning av tre oavkortade riktlinjesamlingar skulle resultera i en mycket lång text, vilket knappast skulle gynna överskådligheten.

Även om olikheterna i ansats mellan texterna skulle bli tydligare genom att läggas sida vid sida skulle detta inte i sig ge någon vägledning om hur sådana olikheter bör hanteras. Snarare skulle denna utmaning accentueras ytterligare. Helhetsbedömning eller checklista? Materielspecifik bedömning i förhållande till varje kriterium eller inte? Skilda bedömningar för förstörelsebringande respektive icke-förstörelsebringande materiel eller inte? Skillnader i ansats blir närmast svårare att förstå och hantera när de rycks ur sitt ursprungliga sammanhang.

#### *Fördelar med den mer genomgripande ansatsen*

I en konsolidering av de tre riktlinjesamlingarna som inbegriper möjligheten till modifieringar av ingående texter blir det möjligt att behandla olikheterna mellan texterna på ett sådant sätt att motstridiga bedömningar inte uppstår. Liksom i den redaktionella ansatsen skulle särdrag i respektive text bättre komma till sin rätt och kunna bidra till en ytterligare nyansering av bedömningsprocessen.

#### *Nackdelar med den mer genomgripande ansatsen*

Det olämpliga i att modifiera formuleringar i internationella instrument har tidigare berörts. Detta utgör i sig inget absolut hinder mot den genomgripande ansatsen eftersom nödvändiga

formuleringsändringar skulle kunna genomföras i de svenska riktlinjerna, en text som Sverige fritt förfogar över. Vid första anblick torde detta vara en framkomlig väg, eftersom de två opåverkbara texterna (de internationella instrumenten) ligger relativt nära varandra i ansats. De mest betydelsefulla skillnaderna återfinns mellan de svenska riktlinjerna och de två övriga riktlinjesamlingarna. En del av särdragen i de svenska riktlinjerna skulle sannolikt kunna bibehållas, antingen därför att de går utöver innehållet i de två internationella instrumenten eller därför att man kan finna stöd för dem i den ena eller andra av de två internationella instrumenten. Men avkall skulle troligen behöva göras beträffande vissa element i de svenska riktlinjerna för att åstadkomma en konsoliderad text där de internationella förpliktelserna förblir orörda. Flera svårigheter kan urskiljas med ett sådant angreppssätt.

Enligt den analys som gjordes i kapitel 4 av EU-medlemsstaternas avslagskonsultationer förefaller nu gällande svenska riktlinjer ge ett mer restriktivt utfall än den gemensamma ståndpunkten. En konsolidering där de internationella förpliktelserna bibehålls skulle kunna leda till att den balans mellan olika samhällsintressen som de svenska riktlinjerna söker säkerställa blir svårare att upprätthålla och/eller till ett mindre restriktivt utfall av exportkontrollen.

En översyn av de svenska riktlinjerna genomfördes av en parlamentariskt sammansatt kommitté under åren 2012–2015 (SOU 2015:72) och ett förslag till moderniserade riktlinjer överlämnades av regeringen till riksdagen i oktober 2017. Riksdagen beslöt att anta regeringens förslag den 28 februari 2018. En konsolidering av de tre riktlinjesamlingarna skulle fordra en ytterligare och än mer genomgripande förändring av de svenska riktlinjerna än den som nyligen beslutats, för att anpassa dem till den ansats som de internationella instrumenten representerar.

I utredningsuppdraget betonas att eventuella förslag som presenteras inte får förändra bedömningsgrundernas innehåll i sak. Därutöver ska sådana förslag vara förenliga med de svenska riktlinjer som regeringen framlagt i proposition 2017/18:23.

### Slutsats

Slutsatsen av ovan redovisade förhållanden är att varken (1) en konsolidering av de tre riktlinjesamlingarna genom en enkel redaktionell sammanslagning av texterna, eller (2) en anpassning av den svenska riktlinjetexten i syfte att skapa konsoliderade riktlinjer, utgör framkomliga vägar att fullgöra utredningsuppdraget. Fördelarna med att skapa en konsoliderad text överväger inte nackdelarna.

## 6.2 Den tredje vägen – en fortsatt parallell tillämpning av de tre riktlinjesamlingarna

Även alternativet att fortsatt tillämpa de tre riktlinjesamlingarna parallellt har fördelar och nackdelar. En viktig fördel är att en utförligare redovisning av den parallella tillämpningen tydliggör att de svenska riktlinjerna berikats med nya element från de två internationella instrumenten. Det rör sig om element som inte står omnämnda i de svenska riktlinjerna, men som det faller sig naturligt att beakta inom ramen för en helhetsbedömning. Dessa nya element blir tydliga också för utomstående bedömare när de tre texterna jämförs. Vidare bidrar de internationella instrumenten med mer detaljerade beskrivningar av olika hinder, och med källor till information i relevanta frågor.

Den största nackdelen med en parallell tillämpning är att den inte i sig ger någon vägledning om hur situationer ska hanteras där olika texter på grund av skillnader i ansats eller substans leder till olika slutsatser.

En viktig övergripande anvisning lämnades av regeringen i proposition 2013/14:190 (s. 26):

*Regeringen vill framhålla att det enligt regeringens uppfattning inte kan komma i fråga att vid tillståndsprövningen tillämpa den för en aktuell situation minst stränga skrivningen inom regelverket. En sådan tillämpning skulle uppenbarligen stå i strid med övriga, likaledes gällande, bedömningsgrunder. För ett beviljande av tillstånd krävs med andra ord stöd i regelverket som helhet.*

Det är möjligt att bygga vidare på den inriktning som anges i regeringens anvisning. En genomtänkt utformning av den

arbetsgång som följs när enskilda licensbedömningar görs kan bidra till att fokusera prövningsarbetet på troliga avslagsgrunder.

I utredningsuppdraget ingår att *”lämna förslag avseende möjliga former för praktisk vägledning vid tillståndsprövningen”*. I nästa kapitel redovisas ett förslag till arbetsgång som är ämnad att uppfylla denna del av uppdraget.

Förslaget till arbetsgång tydliggör hur element från de tre riktlinjesamlingarna förhåller sig till varandra. En särskild fördel med en sådan struktur är att den öppnar möjligheten att från fall till fall inrikta prövningen på de mest relevanta aspekterna av ett ärende. Därmed effektiviseras prövningsarbetet och resurser frigörs för de mer komplicerade ärendena.

Förslaget uppfyller utredningsuppdragets villkor att vara förenligt med de moderniserade svenska riktlinjer som regeringen presenterade i proposition 2017/18:23 och som antogs av riksdagen den 28 februari i år.

## 7 Förslag till arbetsgång vid riktlinjeprövning

### 7.1 Gruppering av ärenden

I tillståndsprövningen tillämpas de svenska riktlinjerna parallellt med två internationella instrument som Sverige åtagit sig att följa. Tillsammans omfattar de tre riktlinjesamlingarna många olika bedömningsgrunder och ansatser. Om samtliga bedömningsgrunder skulle gås igenom för varje utförelsansökning, skulle så mycket resurser åtgå till prövning av icke-problematiska destinationer att de fall som fordrar mer omsorgsfull prövning skulle bli lidande.

För att undvika denna situation behandlas redan idag inkommande ansökningar efter slutdestination. De svenska riktlinjerna ger förord för vissa regioner, ”*de nordiska länderna, de traditionellt neutrala länderna i Europa och länderna inom den Europeiska Gemenskapen*”, där samverkan och export a priori anses mer okomplicerad. Som framgår i avsnitt 4.3 har, i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan 1992, riktlinjepraxis vidareutvecklats med avseende på vilka länder som omfattas av detta förord. Vidare regleras överföring mellan EU:s medlemsstater numera av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. Inget av dessa förord innebär någon befrielse från kravet på utförelsetillstånd. Utförelsetillstånd erfordras i samtliga fall och utfärdande föregås alltid av en prövning, men denna behöver inte vara lika utförlig och resurskrävande som för övriga destinationer. Det bör noteras att detta resonemang om förenklad prövning bara gäller när det förordade landet är slutdestination för materielen, och har avgett åtaganden med den innebörden. Om vidareexport ingår i förutsättningarna för ärendet måste en fullständig prövning göras.

De svenska riktlinjerna innehåller även andra, mer situationsberoende rekommendationer för olika destinationer och situationer. Detta gäller exempelvis för följdleveranser till tidigare levererade system eller leveranser inom ramen för samarbetsavtal. Denna typ av förord måste hanteras inom ramen för en helhetsbedömning.

Vapenhandelsfördragets artikel 7 påbjuder att den nationella provningen ska ske *”på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt”*. Detta skulle kunna tolkas som en uppmaning att låta samtliga utförelseprovningar genomgå exakt samma procedur. Sverige har emellertid tolkat denna förpliktelse så, att det handlar om en uppmaning till opartisk och neutral tillämpning av nationella regler snarare än om en procedurrell föreskrift (Ds 2013:74 s. 45). Motsvarande tolkning görs av övriga EU-medlemsstater, vilket varit en av utgångspunkterna för medlemsstaternas antagande av fördraget.

## **7.2 En strukturerad arbetsgång vid fullständig provning av en utförelselansökan**

Ytterligare ett sätt att effektivisera tillståndsprovningen är att, för de destinationer där en fullständig provning fordras, inte hantera den parallella tillämpningen av de tre riktlinjesamlingarna som tre separata provningar av samma ärende. De tre kriteriesamlingarna fokuserar i stor utsträckning på samma företeelser och det vore en överlappsgärning att återkomma till samma frågeställning tre gånger innan det blir möjligt att avgöra ett ärende.

Samtidigt uppvisar de tre riktlinjesamlingarna olika ansatser. Ofta behandlas samma företeelse på skilda sätt. De tre samlingarna har framtagits vid olika tidpunkter och i olika politiska kontexter. I vart och ett av dem har bedömningsgrunderna utformats för att uppnå en eftersträvad politisk balans i det specifika sammanhanget. Alternativet till en sekventiell provning samling för samling måste bli en gruppering av kriterier efter noggrant beaktande av deras utformning och sammanhang, så att intentionerna med respektive bedömningsgrund bibehålls.

En strukturerad arbetsgång byggd på en gruppering av kriterier har flera fördelar:

- Genom att undvika en sekventiell prövning av tre olika riktlinjesamlingarna effektiviseras arbetet och resurser frigörs för de mer krävande fallen;
- Resurser frigörs också genom att varje steg i processen utformas med två möjliga utfall; avslagsbeslut eller fortsatt prövning i påföljande steg. Därmed förkortas prövningsarbetet i vissa fall, eftersom det avslutas så snart ett steg i processen utmynnar i ett avslagsbeslut. Det är bara de tillstyrkta ansökningarna som har gått igenom samtliga steg.
- Genom att ge särskild akt på styrkan av olika kriterier (hur bindande de är) när stegen utformas, underlättas målet att omsorgsfullt uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området;
- Genom att kriterier grupperas efter substansinnehåll, styrka, och likheter/olikheter i fråga om ansats, ges de bästa förutsättningarna för en ”sömlös” tillämpning av de tre riktlinjesamlingarna. Detta förenklar efterlevnaden av regeringens övergripande anvisning för prövningsarbetet: utfallet av en prövning fordrar stöd i regelverket som helhet (prop. 2013/14:190 s. 26).
- Slutligen kan en väl definierad arbetsprocess bidra till att öka transparensen i det svenska exportkontrollsystemet – en målsättning som förblivit aktuell för svenska regeringar sedan riktlinjer först presenterades 1956.

Med dessa utgångspunkter föreslås följande process för tillståndsprövningsarbetet. I beskrivningen nedan redovisas många bedömningsgrunder i förkortade eller sammanfattad form. Sådana formuleringar är avsedda att förenkla beskrivningen, inte att ersätta eller förändra innebörden av ursprungstexterna. Det är ursprungstexterna som ska användas i prövningsarbetet.

### **Steg 1. Försvars- eller säkerhetspolitiska motiv för export**

De svenska riktlinjerna från 1992 slår i sin portalparagraf fast bl.a. att utförseltillstånd *”bör bara medges om utförseln eller samverkan behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller*

*kunnande eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det*". Portalparagrafen i sin helhet lagfästes 1996 i samband med att en fristående exportkontrollmyndighet upprättades (prop. 1995/96:31 avsnitt 2.1). Ordvalet "bör" indikerar att arten och styrkan av de försvars- eller säkerhetspolitiska motiven för export ska vägas in i en helhetsbedömning. Men samtidigt implicerar formuleringen att ingen ytterligare provning i regel<sup>1</sup> är aktuell om inga försvars- eller säkerhetspolitiska motiv för en tänkt export föreligger.

Det förefaller således rimligt att som ett första led i provningsarbetet söka fastställa om försvars- och säkerhetspolitiskt intresse föreligger för den aktuella utförelsen. Om sådant intresse helt saknas borde ärendet i regel kunna avslutas utan vidare provning. En närmare värdering av de försvars- och säkerhetspolitiska skälen för export behöver bara företas om det blir aktuellt med en helhetsbedömning av ärendet i steg 4.

Innan en helhetsbedömning aktualiseras bör emellertid ärendet först prövas mot ett antal kriterier som är av en sådan art att de ensamt kan leda till avslag. Sådana kriterier återfinns i alla tre riktlinjesamlingar.

## **Steg 2. Internationella sanktionsbeslut och motsvarande förpliktelser**

I provningens andra steg bör det säkerställas att nationella eller internationella förpliktelser av bindande art inte hindrar den tänkta exporten. Sådana förpliktelser återfinns

- i de svenska riktlinjernas ovillkorliga hinder, som anger att export inte ska beviljas om det strider mot internationella

---

<sup>1</sup> Termen "i regel" har använts medvetet, då det föreligger en praxis i Sverige och internationellt att medge överföring mellan länder av bl.a. museiföremål, en verksamhet som normalt saknar försvars- eller säkerhetspolitiskt intresse. Ibland klassificeras sådana föremål alljämt som krigsmateriel och det fordras då ett utförelstillstånd. En referens till denna praxis återfinns i vapenhandelsfördragets preambel, som uppmärksammar den lagenliga handeln med vissa konventionella vapen för kulturella och historiska ändamål, "*där sådant ägarskap och sådan användning är tillåtna eller skyddade enligt lag*". Avsaknaden av försvars- eller säkerhetspolitiskt intresse för en överföring av detta slag innebär bara att steg 1 inte leder till avslag. En provning av t.ex. avledningsrisker är fortfarande nödvändig. Samma förhållande gäller vid export av jakt- och sportskyttevapen, som inte heller är föremål för försvars- eller säkerhetspolitiskt intresse, men där en misstanke om militär slutanvändning skulle medföra att riktlinjerna för krigsmaterielexport tillämpas.



överenskommelser som Sverige har anslutit sig till, beslut av FN:s säkerhetsråd, OSSE eller EU, eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig;

- i den gemensamma ståndpunktens kriterium 1, som fastslår att ansökningar ska avslås om bifall skulle stå i strid med internationella förpliktelser och åtaganden. Förpliktelser och åtaganden exemplifieras i en icke-uttömmande beskrivning med bl.a. sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd eller av EU, avtal om icke-spridning och andra internationella åtaganden;

- i vapenhandelsfördragets artikel 6 (1) som anger att en statspart inte ska medge överföringar om de skulle innebära brott mot förpliktelser som följer av åtgärder som antagits av FN:s säkerhetsråd i enlighet med FN-stadgans kapitel VII, särskilt vapenembargon, samt i artikel 6 (2) som stadgar att överföringar inte ska beviljas om de skulle innebära brott mot statspartens relevanta förpliktelser inom ramen för internationella fördrag, särskilt de som hänför sig till överföring av eller olaglig handel med konventionella vapen.

Ett särskilt led i arbetet med steg 2 är att avgöra om den materiel som aktualiserats i en utförelsansökan omfattas av en av de uppräknade förpliktelserna. Relevanta internationella beslut har inte alltid en standardiserad utformning, utan kan variera bl.a. med avseende på vilken materiel som omfattas. Om en utförelsansökan avser ett land mot vilket internationella sanktioner införts, men sanktionsbeslutet inte omfattar den aktuella materielen, bör prövningsprocessen fortsätta till nästa steg. Med stor säkerhet kommer de förhållanden som lett till ett internationellt sanktionsbeslut att behöva beaktas i senare led av prövningen, ytterst som del av en helhetsbedömning.

### **Steg 3. Andra bedömningsgrunder som var för sig kan leda till avslag**

I de svenska riktlinjerna påbjuds en helhetsbedömning där samtliga bedömningsgrunder utom de ovillkorliga hindren ska värderas i ett sammanhang. Den gemensamma ståndpunkten och

vapenhandelsfördraget innehåller, förutom motsvarande ovillkorliga hinder, kriterier som formulerats på ett sådant sätt att de var för sig kan leda till avslag. Sådana kriterier bör värderas innan en helhetsbedömning enligt de svenska riktlinjerna genomförs.

Kriterierna som prövas i steg 3 berör förhållanden inom de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, existerande spänningar och väpnade konflikter, samt bevarandet av regional fred, säkerhet och stabilitet. Gemensamt för dessa kriterier är att de är materielspecifika till sin karaktär. Provningsen avser frågan om specifik materiel till en specifik destination riskerar att ge upphov till konsekvenser som enligt dessa kriterier ska leda till avslag.

De kriterier som avses är, i den gemensamma ståndpunkten

- kriterium 2(a) – en uppenbar risk för att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck;
- kriterium 2(c) – en 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 – militär teknik eller krigsmateriel som skulle kunna utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelseslandet; samt
- kriterium 4 – 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.

Till denna grupp av kriterier hör slutligen vapenhandelsfördragets

- Artikel 6(3) – om statsparten har vetskap om att vapen eller materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna från 1949, attacker riktade mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten i fråga är part.

Kriterierna bör värderas på det sätt som respektive samling anger, med användning av de definitioner som medtagits i texterna (såsom t.ex. den gemensamma ståndpunktens definition av begreppet ”*internt förtryck*”). För applicering av den gemensamma ståndpunkten kan även användarhandboken begagnas, även om denna inte har samma juridiska tyngd som ståndpunktens text.

Sverige har genom sin anslutning till de två internationella instrumenten åtagit sig att inte medge export om något av de ovan angivna kriterierna bedöms vara uppfyllda. Perspektivet begränsas emellertid till den specifika materieltyp som är aktuell i ansökan, och till situationer där det föreligger ”*en uppenbar risk*” eller ”*vetskap*” om att materielen ”*skulle komma att*” användas för brott mot internationell humanitär rätt, eller där materielen i sig ”*skulle kunna utlösa eller förlänga*” väpnade konflikter, eller ”*förvärra existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelselandet*”. Om bedömningen i steg 3 mynnar i att inget av dessa kriterier är uppfyllda innebär detta inte att den aktuella exporten är möjlig, utan att prövningen går vidare till steg 4.

#### **Steg 4. En helhetsbedömning på grundval av samtliga återstående nationella och internationella bedömningsgrunder samt eventuellt andra för ärendet betydelsefulla omständigheter**

Med undantag för de ovillkorliga hinder som behandlas redan i steg 2, ska de svenska riktlinjerna i detta steg göras till föremål för en helhetsbedömning. I helhetsbedömningen ingår även de försvars- och säkerhetspolitiska skäl som konstaterats i prövningens första steg. Helhetsbedömning ska också omfatta andra ”*för ärendet betydelsefulla omständigheter*” om sådana har identifierats i det enskilda fallet. Från ett svenskt nationellt perspektiv är det naturligt att låta helhetsbedömningen omfatta även resterande bedömningsgrunder i den gemensamma ståndpunkten och vapenhandelsfördraget. Dels mot bakgrund av den vikt som de svenska riktlinjerna åsätter Sveriges internationella åtaganden på området, dels därför att den föreskrivna helhetsbedömningen uttryckligen ska kunna innehålla element som inte återfinns i riktlinjerna men som bedöms relevanta. Som den tidigare beskrivningen av de tre riktlinjesamlingarna visat innehåller de två

internationella instrumenten element som på ett värdefullt sätt kompletterar de svenska riktlinjerna.

Ur de internationella fördragens perspektiv blir slutsatsen inte annorlunda.

Resterande bedömningsgrunder i den gemensamma stånpunkten (kriterium 2.b, samt kriterierna 5–8) är faktorer eller risker som ska beaktas inom ramen för tillståndsprövningen, utan att en konkret konsekvens uttryckligen föreskrivs. En sådan utformning gör sådana element både lämpliga och önskvärda att beakta inom ramen för en svensk helhetsbedömning.

Resterande bedömningsgrunder i vapenhandelsfördraget är av samma karaktär, med det tillägget att artikel 7 uttryckligen förutsätter en avvägning av positiva och negativa element för att komma fram till om en ”övervägande risk” föreligger. Om så är fallet får exporttillstånd inte beviljas.

Steg 4 kan således komma att omfatta många bedömningsgrunder. Liksom den föreslagna arbetsgången i sin helhet söker hushålla med resurser genom att avsluta provningsprocessen så snart en avslagsanledning identifierats, bör man i steg 4 söka hushålla med resurserna genom att fokusera provningen på för det enskilda ärendet relevanta bedömningsgrunder snarare än att med lika kraft gå igenom samtliga element som i princip kan omfattas av detta steg. För att exemplifiera: vid provning av utförsel till ett industrialiserat medelinkomstland behöver i regel inte lika stor möda läggas på den gemensamma stånpunktens och de svenska riktlinjernas kriterier avseende hållbar utveckling utan kan istället koncentreras på andra aspekter, t.ex. beträffande de mänskliga rättigheterna, där landet kan tänkas uppvisa brister trots en starkare ekonomisk situation.

### **7.3 Särskilda omständigheter i samband med en provning**

I samband med helhetsbedömningen av ett enskilt ärende i steg 4 kan en rad andra omständigheter behöva behandlas som knyter an till specifika element i det svenska kontrollsystemet:

- Har landet ifråga prövats tidigare? I så fall föreligger riktlinjep Praxis som kan ge värdefull vägledning i det nya ärendet,

givet strävan att fatta konsekventa och över tiden konsistenta beslut i utförelseranden.

- Är den uppgivna slutmottagaren en stat, en statlig myndighet eller av en stat auktoriserad mottagare? Export kan enligt de svenska riktlinjerna endast gå till sådana mottagare.
- Har ett för ändamålet lämpligt slutanvändaråtagande inkommit? Prövning sker inte dessförinnan.
- Har mottagarlandet i något tidigare skede tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk materiel i strid med avgivna slutanvändaråtaganden? Särskild bedömning gäller då.
- Utgör den aktuella materielen krigsmateriel för strid (KS) eller övrig krigsmateriel (ÖK)? Delvis olika bedömningsgrunder gäller.
- Har ärendet något inslag som aktualiserar en följdleveransprövning? Särskilda överväganden görs då.
- Gäller ärendet en leverans med anknytning till ett samarbetsavtal med utlandet? Särskilda överväganden kan behöva göras.

Som framgår av exemplifieringen kommer knappast alla dessa omständigheter aktualiseras samtidigt i ett enskilt ärende. Syftet med uppräknningen är att erinra om att de svenska riktlinjerna innehåller en rad anvisningar av olika karaktär som inte berörs i de internationella instrumenten.

Även EU-samarbetet medför särskilda uppgifter i samband med att ett enskilt ärende prövas. En fråga som behöver besvaras redan i samband med steg 2 eller 3 i en prövning är den om det föreligger en relevant s.k. ”denial” (avslagsunderrättelse) från en annan EU-medlemsstat. I så fall inträder en konsultationsplikt som i sig kan ge värdefull tilläggsinformation för det svenska nationella prövningsarbetet.





Utrikesdepartementet

### Uppdrag att utreda förutsättningarna för sammanslagna riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel

Regeringskansliet beslutar att Paul Beijer ska biträda Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) med att undersöka förutsättningarna för sammanslagna riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel. Arbetet ska genomföras i enlighet med de anvisningar som framgår av *bilagan* till detta beslut.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 tilldelade anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

Beslutet har fattats av chefen för Justitiedepartementet, statsrådet M Johansson.

**Regeringskansliet****Uppdrag**2017-10-19  
UD2017/17143/NIS**Utrikesdepartementet**  
Enheten för nedrustning och icke-spridning

## Förutsättningarna för sammanslagna riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel

### Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att undersöka om de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och bestämmelserna i EU:s gemensamma ståndpunkt om gemensamma regler för kontrollen av export av krigsmateriel samt i FN:s vapenhandelsfördrag kan sammanföras. I uppdraget ingår bl.a. att

- bedöma huruvida en sådan åtgärd skulle vara praktiskt genomförbar samt redovisa övergripande för- och nackdelar med ett sådant förfarande,
- redovisa möjliga ansatser till hur en sådan eventuell sammanslagning skulle kunna göras samt bedöma för- och nackdelar med respektive tillvägagångssätt, och
- överväga om det på annat sätt skulle kunna tydliggöras hur de nationella och internationella principerna för tillståndsprövningen förhåller sig till varandra.

Utifrån sina ställningstaganden ska utredaren lämna förslag avseende möjliga former för praktisk vägledning vid tillståndsprövningen. De förslag som lämnas ska inte förändra bedömningsgrundernas materiella innehåll och vara förenliga med de svenska riktlinjer som regeringen redogör för i prop. 2017/18:23.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.



## Exportkontrollens ramverk

Krav på tillstånd för export och annan utlandssamverkan gällande krigsmateriel är nödvändigt för att säkerställa att produkter som förs ut ur Sverige, och tekniskt bistånd som lämnas, går till för oss acceptabla mottagarländer.

Enligt 1 § andra stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel får krigsmateriel endast exporteras om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. De närmare principerna för prövningen finns i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport, de internationella förpliktelser som Sverige iklätt sig på detta område, framför allt rådets gemensamma ståndpunkt (2008/944/GUSP) av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (EU:s gemensamma ståndpunkt) och FN:s vapenhandelsfördrag, samt i den praxis som utvecklats över tiden.

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

Regeringens riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan gällande krigsmateriel beskriver utgångspunkterna för den svenska tillståndsprövningen. Riktlinjerna grundar sig på principer som har etablerats under lång tid. I samband med framtagandet av den nuvarande krigsmaterielagen 1992 presenterade den dåvarande regeringen sin syn på de principer som den ansåg borde ligga till grund för överväganden rörande utförelse och annan utlandssamverkan rörande krigsmateriel, och som sedan dess har varit utgångspunkten för tillståndsprövningen (prop. 1991/92:174, s. 41 f.). Riktlinjerna förankrades i riksdagen i samband med lagförslagets behandling och antagande. Riktlinjerna har inte status som författning eftersom de inte är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Eftersom det sedan början av 1990-talet har skett stora omvärldsförändringar på det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska området har regeringen i lagstiftningsarbetet om en skärpt exportkontroll av krigsmateriel i prop. 2017/18:23 presenterat moderniserade riktlinjer som avses gälla för tillståndsprövningen framöver. Det föreslås bl.a. att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Kraven på mottagarlandets respekt för mänskliga rättigheter skärps också. Det ska vidare beaktas om en utförelse eller utlandssamverkan skulle motverka en

rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet. Regeringen klargör också vilka principer som framöver bör gälla för följdleveranser och internationella samarbeten. I likhet med hur frågan behandlats tidigare bereds riksdagen tillfälle att ge sin syn på dessa moderniserade riktlinjer.

EU:s gemensamma ståndpunkt antogs i december 2008 och syftar till att uppställa miniminormer för en ansvarsfull och återhållsam export av krigsmateriel från medlemsstaterna. Den gemensamma ståndpunkten innehåller bl.a. åtta kriterier som ska beaktas innan ett beslut tas om att tillåta export av krigsmateriel till tredjeland. Ståndpunkten är bindande, men enskilda medlemsstater kan ha egna striktare regler. Till ståndpunkten har det tagits fram en användarguide som mer i detalj anger hur ståndpunktens överenskommelser om informationsutbyte och konsultationer ska genomföras och hur dess kriterier för exportkontroll ska tillämpas. Användarguiden uppdateras löpande.

FN:s vapenhandelsfördrag trädde i kraft i december 2014, som det första universella, legalt bindande instrumentet på exportkontrollens område. I syfte att säkerställa att den lagliga och reglerade internationella handeln bedrivs under ansvarsfulla former innehåller fördraget en riktlinjeliknande samling kriterier för utförselbedömningar. På samma sätt som EU:s gemensamma ståndpunkt utgör fördragets bestämmelser ett ”golv” och statsparterna är fria att tillämpa mer restriktiva regler.

Kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt och bedömningsgrunderna i FN:s vapenhandelsfördrag beaktas parallellt med de svenska riktlinjerna vid tillståndsprovningen. Regeringen har i samband med införlivandet av FN:s vapenhandelsfördrag i det svenska regelverket konstaterat att det inte kan komma i fråga att vid provningen av utförseltillstånd tillämpa den för en aktuell situation minst stränga skrivningen inom de tre kriteriesamlingar som ska beaktas. En sådan tillämpning skulle uppenbarligen stå i strid med övriga, likaledes gällande, bedömningsgrunder. För beviljande av utförseltillstånd krävs med andra ord stöd i regelverket som helhet (se vidare prop. 2013/14:190 s. 25 f.).

En jämförelse mellan de svenska riktlinjerna och EU:s gemensamma ståndpunkt görs i den s.k. KRUT-utredningens betänkande (SOU 2005:9, s. 140–158 och 159–200).

En jämförelse mellan de svenska riktlinjerna och vapenhandelsfördragets kriterier görs i regeringens proposition Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag (prop. 2013/14:190, s. 4–8 och 12–43).

## Behovet av översyn

De svenska riktlinjerna, EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag har olika ansats och vissa skillnader i innehåll.

Tillståndsprovning enligt de svenska riktlinjerna ska ske utifrån en helhetsbedömning, medan den gemensamma ståndpunktens kriterier har karaktär av en checklista. Den gemensamma ståndpunkten behandlar varken följdleveranser eller internationella samarbeten. Endast de svenska riktlinjerna skiljer mellan krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK).

I den gemensamma ståndpunkten finns några kriterier som inte behandlas i de svenska riktlinjerna. Den gemensamma ståndpunkten och FN:s vapenhandelsfördrag anlägger vidare ett s.k. materielspecifikt synsätt vid provningen avseende mänskliga rättigheter. De svenska riktlinjerna framhåller att export inte bör medges till en stat där det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter, utan beaktande av vilken materiel som ansökan avser.

De produkter som enligt FN:s vapenhandelsfördrag omfattas av kontroll är avsevärt färre än de produkter som enligt svensk författning utgör krigsmateriel. Av FN:s vapenhandelsfördrag framgår också att bedömningar även ska beakta om materielen kan ha en positiv inverkan på fred och säkerhet. Vad beträffar humanitär rätt är fördraget utförligare än både de svenska riktlinjerna och den gemensamma ståndpunkten. FN:s vapenhandelsfördrag framhåller också att statsparterna i sina bedömningar särskilt ska beakta risker för allvarliga könsrelaterade våldshandlingar.

Krigsmaterielexportöversynskommittén, den s.k. KEX-utredningen, anser i sitt slutbetänkande (SOU 2015:72) att regeringen borde utarbeta en vägledning som i ett dokument sammanför de nationella riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan och Sveriges internationella förpliktelser på exportkontrollområdet. Kommittén lämnar inget eget förslag på sådana konsoliderade riktlinjer men ger en skiss över en tänkbar struktur för tillståndsprovningen. ISP har i sitt remissvar till KEX-utredningen ställt sig positiv till en utredning av frågan och förordar att en särskild utredare med experter och sakkunniga knutna till sig tillsätts för att utreda hur detta lämpligast bör ske. Även Riksrevisionen anser i en nyligen presenterad granskningsrapport att det bör tydliggöras hur de olika regelverken förhåller sig till varandra och hur olika begrepp ska tolkas (RIR 2017:2, Exportkontrollen av krigsmateriel).



I proposition 2017/18:23 med anledning av KEX-utredningens förslag konstaterar regeringen att den inte har underlag för att lägga fram ett förslag som sammanför de nationella riktlinjerna med de internationella förpliktelserna som Sverige har på exportkontrollområdet, men att avsikten är att framöver analysera om det finns förutsättningar för att skapa en ökad tydlighet i detta avseende.

### **Närmare om uppdraget**

Utredaren bör utföra en analys av förutsättningarna för en ökad tydlighet beträffande ISP:s vägledning i form av de svenska riktlinjerna, den gemensamma ståndpunkten och FN:s vapenhandelsfördrag. En central fråga är huruvida det är möjligt att skapa ett samlat dokument på ett sådant sätt att man därmed underlättar och effektiviserar ISP:s tillståndsprövning. Det är viktigt att ett ev. sammanslaget dokument inte ändrar bedömningsgrundernas innehåll i sak och att det inte innebär en försämrad tillgänglighet eller transparens. Utredaren ska redovisa de övergripande för- och nackdelarna med ett sådant sammanslaget dokument.

Utredaren bör också överväga om det finns andra sätt som kan tydliggöra hur de nationella och internationella principerna för tillståndsprövningen förhåller sig till varandra.

Utifrån sina ställningstaganden ska utredaren lämna förslag till konsoliderade riktlinjer eller alternativa sätt att tydliggöra regelverkens förhållande till varandra som en praktisk vägledning vid tillståndsprövningen.

Eftersom det pågående lagstiftningsarbetet om skärpt exportkontroll av krigsmateriel väntas resultera i moderniserade svenska riktlinjer ska utredarens rekommendationer vara förenliga med förslaget till riktlinjer som återfinns i regeringens proposition 2017/18:23. De förslag som lämnas ska vara förenliga med de allmänna principerna för normgivning.

### **Övrigt att beakta och arbetets genomförande**

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda departement och, i den omfattning utredaren finner lämpligt, andra berörda myndigheter. Vid behov kan även näringslivet och civilsamhällets organisationer kontaktas. Om utredaren finner det pakallat kan information från andra EU-länder inhämtas.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

# 2018 års svenska riktlinjer (prop. 2017/18:23)

Utdrag ur Proposition 2017/18:23 (s. 66-68)

## Riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan

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

Tillstånd bör bara medges om utförelsen eller samverkan

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

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

Utrikespolitiska hinder finns inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med

dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

Tillstånd får endast avse en stat, en statlig myndighet eller en av en stat auktoriserad mottagare. Vidare ska det vid utförelse av materiel finnas ett slutanvändarintyg, om det inte är obehövt. En stat som i strid med ett åtagande gentemot Sverige har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel ska i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår.

Tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen ska inte beviljas, om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) eller Europeiska unionen eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder).

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

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

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

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

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

Tillstånd bör beviljas för utförsel av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd, om det inte finns ett ovillkorligt hinder. Detsamma bör gälla beträffande speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Följdleveranser ska bedömas från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna.

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

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





# EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944 GUSP) om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel

13.12.2008

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 335/99

---

## **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**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA GEMENSAMMA STÅNDPUNKT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 15, och av följande skäl:

- (1) Medlemsstaterna avser att utgå ifrån de gemensamma kriterier som beslutades av Europeiska rådet i Luxemburg 1991 och i Lissabon 1992 samt Europeiska unionens uppförandekod för vapenexport, som antogs av rådet 1998.
- (2) Medlemsstaterna inser att stater som exporterar militär teknik och krigsmateriel har ett särskilt ansvar.
- (3) Medlemsstaterna är fast beslutna att fastställa stränga gemensamma normer som ska uppfattas som miniminormer, i fråga om hantering av och återhållsamhet beträffande överföringar av militär teknik och krigsmateriel i alla medlemsstater samt att förstärka utbytet av relevant information för att uppnå ökad insyn.

- (4) Medlemsstaterna är fast beslutna att förhindra export av militär teknik och krigsmateriel som kan användas för internt förtryck eller internationell aggression eller bidra till regional instabilitet.
- (5) Medlemsstaterna avser att förstärka sitt samarbete och främja sin samsyn när det gäller export av militär teknik och krigsmateriel inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).
- (6) Genom EU-programmet för att förebygga och bekämpa olaglig handel med konventionella vapen har kompletterande åtgärder vidtagits mot olagliga överföringar.
- (7) Den 12 juli 2002 antog rådet gemensam åtgärd 2002/589/Gusp <sup>(1)</sup> om Europeiska unionens bidrag för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen.
- (8) Den 23 juni 2003 antog rådet gemensam åtgärd 2003/468/Gusp <sup>(2)</sup> om kontroll av vapenförmedling.
- (9) Europeiska rådet antog i december 2003 en strategi mot spridning av massförstörelsevapen och i december 2005 en strategi för att bekämpa olaglig anhopning av och olaglig handel med handeldvapen och lätta vapen och deras ammunition, vilket är ett tecken på ett ökat gemensamt intresse bland Europeiska unionens medlemsstater för ett samordnat angreppssätt när det gäller kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel.
- (10) FN:s handlingsprogram för att förebygga, bekämpa och undanröja samtliga aspekter av olaglig handel med handeldvapen och lätta vapen antogs 2001.
- (11) FN:s register över konventionella vapen fastställdes 1992.
- (12) Stater har, i enlighet med den rätt till självförsvar som erkänns i FN:s stadga, rätt att överföra medel för självförsvar.
- (13) Medlemsstaternas önskan om att upprätthålla en försvarsindustri som en del av såväl sin industriella bas som sina försvarsinsatser erkänns.
- (14) Stärkandet av det europeiska försvarets tekniska och industriella bas bidrar till genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, särskilt den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna, och bör åtföljas av samarbete och samsyn på området för militär teknik och krigsmateriel.
- (15) Medlemsstaterna avser att skärpa Europeiska unionens exportkontrollpolitik för militär teknik och krigsmateriel genom att anta denna gemensamma ståndpunkt, som uppdaterar och ersätter Europeiska unionens uppförandekod för vapenexport som antogs av rådet den 8 juni 1998.
- (16) Den 13 juni 2000 antog rådet Europeiska unionens gemensamma militära förteckning som regelbundet ska revideras, med beaktande när så är lämpligt av liknande nationella och internationella förteckningar <sup>(3)</sup>.

- (17) Unionen måste säkerställa att den genomgående handlar samstämmigt i relationerna med omvärlden inom ramen för sin utrikespolitik, i enlighet med artikel 3 andra stycket i fördraget; i detta avseende noterar rådet kommissionens förslag till ändring av rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden [\(4\)](#).

## HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### *Artikel 1*

1. Varje medlemsstat ska från fall till fall pröva de ansökningar som kommer in om exportlicens för varor som finns upptagna i EU:s gemensamma militära förteckning, omnämnd i artikel 12, mot bakgrund av kriterierna i artikel 2.
2. I de ansökningar om exportlicens som avses i punkt 1 ska följande ingå:
  - Ansökningar om licenser för fysisk export, bl.a. sådana som gäller licenstillverkning av krigsmateriel i ett tredjeland.
  - Ansökningar om förmedlingslicenser.
  - Ansökningar om transiterings- eller omlastningslicenser.
  - Ansökningar om licenser för immateriell överföring av programvara och teknik, t.ex. genom elektroniska medier, fax eller telefon.

I medlemsstaternas lagstiftning ska det anges i vilka fall det krävs exportlicens med avseende på dessa ansökningar.

### *Artikel 2*

#### **Kriterier**

1. Kriterium ett: Respekt för medlemsstaternas internationella förpliktelser och åtaganden, särskilt de sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd eller av Europeiska unionen, avtal om icke-spridning och andra ämnen samt andra internationella förpliktelser.

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 Australien-gruppen, kontrollsystemet för missilteknik, Zanggerkommittén, gruppen av länder som levererar kärnmaterial, Wassenaar-arrangemanget och Haag-uppförandekoden mot spridning av ballistiska missiler.

2. Kriterium två: Respekten för de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet samt det landets respekt för internationell humanitär rätt

—Efter att ha bedömt mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, ska medlemsstaterna inta följande hållning:

a)De ska 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.

b)De ska från fall till fall och med beaktande av den militära teknikens eller krigsmaterielens art vara särskilt försiktiga och uppmärksamma vid utfärdandet av licenser till länder där allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har konstaterats av behöriga organ inom Förenta nationerna, av Europeiska unionen eller av Europarådet.

Teknik eller materiel som kan komma att användas för internt förtryck anses i detta sammanhang inbegripa bl.a. teknik eller materiel där det är bevisat att den tilltänkta slutanvändaren har använt sådan eller liknande teknik eller materiel för internt förtryck, eller när det finns skäl att tro att tekniken eller materielen kommer att användas till andra ändamål eller av annan slutanvändare än vad som uppgivits, och användas för internt förtryck. I linje med artikel 1 i denna gemensamma ståndpunkt ska teknikens eller materielens art beaktas noggrant, särskilt om den är avsedd för interna säkerhetsändamål. Internt förtryck anses inbegripa bl.a. tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, summariska eller godtyckliga avrättningar, försvinnanden, godtyckliga gripanden och andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheter som anges i de relevanta internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, inklusive den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

—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.

3. Kriterium tre: Den interna situationen i det slutliga bestämmelselandet som en följd av existerande spänningar och väpnade konflikter.

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.

#### 4. Kriterium fyra: Bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet.

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. När medlemsstaterna överväger dessa risker ska de bl.a. beakta

- a) om någon väpnad konflikt pågår eller sannolikt kommer att uppstå mellan mottagarlandet och ett annat land,
- b) om det föreligger något territoriellt krav på ett angränsande land som mottagarlandet tidigare försökt eller hotat att genomdriva med våld,
- c) om det är sannolikt att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att användas för något annat än mottagarens legitima nationella säkerhets- och försvarsändamål,
- d) att den regionala stabiliteten inte får påverkas negativt på något avgörande sätt.

#### 5. Kriterium fem: Den nationella säkerheten för medlemsstaterna och de territorier i fråga om vilka en medlemsstat är ansvarig för de yttre förbindelserna, samt för vänligt sinnade och allierade länder.

Medlemsstaterna ska beakta

- a) den möjliga inverkan som den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan ha på egna, en annan medlemsstats eller vänligt sinnade och allierade länders försvars- och säkerhetsintressen, samtidigt som de erkänner att denna faktor inte får påverka deras beaktande av kriterierna om respekt för de mänskliga rättigheterna och om regional fred, säkerhet och stabilitet,
- b) risken för att den berörda militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att användas mot deras egna styrkor eller mot styrkor från andra medlemsstater eller vänligt sinnade och allierade länder.

#### 6. Kriterium sex: Köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet, i synnerhet i fråga om dess attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt.

Medlemsstaterna ska bl.a. beakta köparlandets tidigare uppträdande i fråga om

- a) dess stöd till eller uppmuntran av terrorism och internationell organiserad brottslighet,
- b) dess uppfyllande av sina internationella åtaganden, i synnerhet i fråga om icke-användning av våld och uppfyllande av internationell humanitär rätt,
- c) dess engagemang för icke-spridning och andra former av vapenkontroll och nedrustning, särskilt undertecknande, ratificering och genomförande av

relevanta konventioner om vapenkontroll och nedrustning enligt led b i kriterium ett.

7. Kriterium sju: Om det föreligger risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor.

Vid bedömning av den inverkan som den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan ha på mottagarlandet och risken för att sådan militär teknik eller materiel kan avledas till en oönskad slutanvändare eller till oönskad slutanvändning, ska följande beaktas:

- a) Mottagarlandets legitima försvarsintressen och inhemska säkerhetsintressen, inbegripet eventuellt deltagande i Förenta nationernas eller andra fredsbevarande insatser.
- b) Mottagarlandets tekniska förmåga att använda sådan teknik eller materiel.
- c) Mottagarlandets förmåga att utöva effektiv exportkontroll.
- d) Risken att sådan teknik eller materiel kommer att återexporteras till oönskade bestämmelseorter och om mottagarlandet tidigare har respekterat bestämmelser om återexport eller förhandssamtycke till återexport som den exporterande medlemsstaten anser lämpliga att införa.
- e) Risken för att sådan teknik eller materiel kommer att avledas till terroristorganisationer eller enskilda terrorister.
- f) Risken för ”reverse engineering” eller icke avsedd tekniköverföring.

8. Kriterium åtta: Den exporterade militära teknikens eller materielens förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga, med beaktande av det önskvärda i att stater får sina legitima behov på säkerhets- och försvarsområdet tillgodosedda med minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel.

Medlemsstaterna ska, mot bakgrund av informationen från relevanta källor såsom Förenta nationernas utvecklingsprogram, Världsbanken, Internationella valutafonden samt rapporter från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet. De ska i detta sammanhang beakta mottagarlandets relativa nivå på militära och sociala utgifter och även ta hänsyn till eventuellt bistånd från EU eller bilateralt bistånd.

#### *Artikel 3*

Denna gemensamma ståndpunkt ska inte påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa en mer restriktiv nationell politik.

#### *Artikel 4*

1. Medlemsstaterna ska översända utförlig information om de ansökningar om exportlicenser som har avslagits i enlighet med kriterierna i denna gemensamma ståndpunkt tillsammans med en förklaring varför ansökan har avslagits. Innan någon medlemsstat beviljar en licens som en annan medlemsstat eller andra medlemsstater har vägrat bevilja för en i huvudsak

identisk transaktion under de senaste tre åren, ska den först samråda med den eller de medlemsstater som avslag ansökan (ansökningarna). Om medlemsstaten efter dessa samråd ändå beslutar att bevilja licens ska den underrätta den eller de medlemsstater som avslag ansökan (ansökningarna) om detta och därvid utförligt förklara sina egna skäl.

2. Varje medlemsstat ska själv fatta beslutet att tillåta eller vägra överföring av militär teknik eller krigsmateriel. En ansökan om licens ska anses ha avslagits när medlemsstaten har vägrat att tillåta den faktiska försäljningen eller exporten av den berörda militära tekniken eller krigsmaterielen, om försäljning i annat fall skulle ha ägt rum, eller när den har vägrat att sluta det relevanta avtalet. För detta ändamål kan ett anmälningspliktigt avslag, i enlighet med nationella förfaranden, innefatta avslag på en ansökan om tillstånd att inleda förhandlingar eller ett nekande svar på en formell inledande förfrågan om en särskild beställning.

3. Medlemsstaterna ska behandla sådana avslag och samråd konfidentiellt och inte använda dem för att uppnå kommersiella fördelar.

#### *Artikel 5*

Exportlicenser ska endast beviljas på grundval av tillförlitlig förhandskunskap om slutanvändningen i det slutliga bestämmelselandet. Detta kommer i allmänhet att kräva ett noga kontrollerat slutanvändarintyg eller lämplig dokumentation och/eller någon form av officiellt tillstånd utfärdat av det slutliga bestämmelselandet. När medlemsstaterna bedömer ansökningar om licenser för att exportera militär teknik eller krigsmateriel för tillverkning i ett tredjeland ska de särskilt beakta möjligheten att slutprodukten kommer att användas i framställningslandet, och risken för att slutprodukten kommer att avledas eller exporteras till en oönskad slutanvändare.

#### *Artikel 6*

Kriterierna i artikel 2 i denna gemensamma ståndpunkt samt det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 4 ska, utan att det påverkar tillämpningen av förordning (EG) nr 1334/2000, också gälla medlemsstaterna med avseende på varor och teknik med dubbla användningsområden, enligt specifikationen i bilaga I till förordning (EG) nr 1334/2000, när det finns rimlig anledning att anta att slutanvändaren av varorna och tekniken kommer att vara de väpnade styrkorna eller den interna säkerhetstjänsten eller liknande enheter i mottagarlandet. Hänvisningar i denna gemensamma ståndpunkt till militär teknik eller krigsmateriel ska uppfattas som att de omfattar sådana varor och sådan teknik.

#### *Artikel 7*

I syfte att göra denna gemensamma ståndpunkt så effektiv som möjligt ska medlemsstaterna arbeta inom ramen för Gusp för att förstärka samarbetet och främja samsynen på exporten av militär teknik och krigsmateriel.

#### *Artikel 8*

1. Varje medlemsstat ska konfidentiellt översända till de övriga medlemsstaterna en årlig rapport om sin export av militär teknik och krigsmateriel och sitt genomförande av denna gemensamma ståndpunkt.

2. EU:s årliga rapport, som bygger på bidrag från alla medlemsstater, ska läggas fram för rådet och offentliggöras i C-serien av *Europeiska unionens officiella tidning*.

3. Dessutom ska varje medlemsstat som exporterar militär teknik eller materiel som är upptagen i EU:s gemensamma militära förteckning offentliggöra en nationell rapport om sin export av militär teknik eller krigsmateriel, vars innehåll i förekommande fall ska överensstämja med nationell lagstiftning, samt lämna den information som anges i användarguiden till EU:s årliga rapport om genomförandet av denna gemensamma ståndpunkt.

#### *Artikel 9*

När så är lämpligt ska medlemsstaterna inom ramen för Gusp gemensamt bedöma situationen för de möjliga eller faktiska mottagarna av exporten av militär teknik och krigsmateriel från medlemsstaterna mot bakgrund av principerna och kriterierna i denna gemensamma ståndpunkt.

#### *Artikel 10*

Även om medlemsstaterna, om så är lämpligt, också får beakta den tilltänkta exportens inverkan på de egna ekonomiska, sociala, kommersiella och industriella intressena, ska dessa faktorer inte påverka tillämpningen av ovan nämnda kriterier.

#### *Artikel 11*

Medlemsstaterna ska göra sitt yttersta för att uppmuntra andra stater som exporterar militär teknik eller krigsmateriel att tillämpa kriterierna i denna gemensamma ståndpunkt. De ska regelbundet utbyta erfarenheter med de tredjeländer som tillämpar kriterierna om sin politik för kontroll av export av militär teknik och krigsmateriel och om tillämpningen av kriterierna.

#### *Artikel 12*

Medlemsstaterna ska se till att deras nationella lagstiftning möjliggör kontroll av exporten av all teknik och materiel på EU:s gemensamma militära förteckning. EU:s gemensamma militära förteckning ska utgöra referenspunkt för medlemsstaternas nationella förteckningar över militär teknik och krigsmateriel men ska inte ersätta dem direkt.

#### *Artikel 13*

Användarguiden för den Europeiska uppförandekoden för export av krigsmateriel, som regelbundet ses över, ska tjäna som vägledning vid genomförandet av denna gemensamma ståndpunkt.

#### *Artikel 14*

Denna gemensamma ståndpunkt får verkan samma dag som den antas.

#### *Artikel 15*

Denna gemensamma ståndpunkt ska ses över tre år efter antagandet.

#### *Artikel 16*

Denna gemensamma ståndpunkt ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdad i Bryssel den 8 december 2008.

*På rådets vägnar*  
B. KOUCHNER  
*Ordförande*



<sup>(1)</sup> [EGT L 191, 19.7.2002, s. 1.](#)

<sup>(2)</sup> [EUT L 156, 25.6.2003, s. 79.](#)

<sup>(3)</sup> Senast ändrad den 10 mars 2008, [EUT C 98, 18.4.2008, s. 1.](#)

<sup>(4)</sup> [EGT L 159, 30.6.2000, s. 1.](#)



# FN:s Vapenhandelsfördrag Arms Trade Treaty

Ds 2013:74 (Bilaga 2)

## Vapenhandelsfördraget ATT

### *Inledning*

*Statsparterna i detta avtal som*

*vägleds* av målen och principerna i Förenta nationernas stadga,

*erinrar* om artikel 26 i Förenta nationernas stadga som syftar till att främja upprättande och upprätthållande av internationell fred och säkerhet med minsta möjliga ianspråkstagande av världens mänskliga och ekonomiska resurser för rustningsändamål,

*betonar* behovet av att förhindra och eliminera den olagliga handeln med konventionella vapen och förhindra avledning till den illegala marknaden eller till otillåten slutanvändning och otillåtna slutanvändare, däribland till terrordåd,

*erkänner* staternas legitima politiska, säkerhetsrelaterade, ekonomiska och kommersiella intressen av en internationell handel med konventionella vapen,

*bekräftar* varje stats suveräna rätt att reglera och kontrollera konventionella vapen exklusivt inom sitt eget territorium i enlighet med sin egen rättsordning,

*är medvetna om* att fred och säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter är grundpelare i Förenta nationernas system och grundläggande för en gemensam säkerhet, och inser att utveckling, fred och säkerhet och mänskliga rättigheter är sammanlänkade med och stärker varandra,

*erinnrar om* Förenta nationernas nedrustningskommittés riktlinjer för internationella vapenöverföringar i samband med generalförsamlingens resolution 46/36 H av den 6 december 1991,

*uppmärksammar* de bidrag som har lämnats av Förenta nationernas handlingsprogram för att förebygga, bekämpa och eliminera olaglig handel med små och lätta vapen i alla dess aspekter, liksom av protokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter samt ammunition, vilket kompletterar Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, samt av det internationella instrumentet för att möjliggöra för stater att i tid och på ett tillförlitligt sätt identifiera och spåra olagliga små och lätta vapen,

*är medvetna om* de säkerhetsrelaterade, sociala, ekonomiska, och humanitära konsekvenserna av olaglig och oreglerad handel med konventionella vapen,

*beaktar* att civila, särskilt kvinnor och barn, utgör en övervägande majoritet av de som drabbas av väpnade konflikter och väpnat våld

*är medvetna* också om utmaningarna som offren för väpnade konflikter möter och om deras behov av lämplig vård och rehabilitering samt av social och ekonomisk delaktighet,

*betonar* att inget i detta avtal hindrar stater från att upprätthålla och vidta ytterligare verkningsfulla åtgärder för att främja avtalets mål och syfte,

*beaktar* den lagliga handeln med, lagenligt ägarskap och lagenlig användning av vissa konventionella vapen för rekreation, kulturella,

historiska och sportsliga aktiviteter där sådan handel, sådant ägarskap och sådan användning är tillåtna eller skyddade genom lag,

*också beaktar* den roll regionala organisationer kan spela genom att bistå, på begäran, statsparterna i genomförandet av detta fördrag,

*är medvetna om* den frivilliga och aktiva insats det civila samhället, däribland frivilligorganisationerna, och näringslivet kan stå för genom att informera om avtalets mål och syfte och genom att stödja genomförandet av avtalet,

*erkänner* att reglering av den internationella handeln med konventionella vapen och förebyggande av deras avledning inte ska få hämma internationellt samarbete och laglig handel med materiel, utrustning och teknologi för fredliga ändamål,

*framhåller* önskvärdheten av att uppnå universell anslutning till detta avtal,

*är fast beslutna* att agera enligt följande principer:

#### *Principer*

– alla staters naturliga rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar erkänt i artikel 51 i Förenta nationernas stadga,

– lösandet av internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt att internationell fred och säkerhet samt rättvisan inte sätts i fara, i enlighet med artikel 2 stycke 3 i Förenta nationernas stadga,

– att avhålla sig från hot om eller bruk av våld i sina internationella förbindelser, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål, i enlighet med artikel 2 stycke 4 i Förenta nationernas stadga,

– icke ingripande i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet, i enlighet med artikel 2 stycke 7 i Förenta nationernas stadga,

- respekt och säkerställande av respekt för internationell humanitär rätt i enlighet med bland annat Genèvekonventionerna från 1949 samt respekt och säkerställande av respekt för de mänskliga rättigheterna i enlighet med bland annat Förenta nationernas stadga och den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna,
- alla staters ansvar att i enlighet med sina internationella förpliktelser effektivt reglera den internationella handeln med konventionella vapen och att förhindra deras avledning, samt alla staters primära ansvar för att inrätta och genomföra nationella kontrollordningar,
- respekt för staters legitima intresse att förvärva konventionella vapen och utöva sin rätt till självförsvar och till fredsbevarande operationer samt att tillverka, exportera, importera och överföra konventionella vapen,
- genomförande av detta avtal på ett konsekvent, objektiva och icke-diskriminerande sätt,

har kommit överens om följande:

### **Artikel 1** **Mål och syfte**

Målet med detta avtal är att

- åstadkomma strängast möjliga gemensamma internationella normer för att reglera eller förbättra regleringen av den internationella handeln med konventionella vapen,
- förhindra och eliminera den olagliga handeln med konventionella vapen samt förhindra deras avledning,

i syfte att

- bidra till internationell och regional fred, säkerhet och stabilitet,

- minska mänskligt lidande,
- främja samarbete, öppenhet och ansvarsfullt agerande av statsparterna i den internationella handeln med konventionella vapen och därigenom bygga ömsesidigt förtroende mellan statsparterna.

## Artikel 2 Tillämpningsområde

1. Detta avtal ska vara tillämpligt på alla konventionella vapen som ingår i följande kategorier:

- (a) stridsvagnar,
- (b) bepansrade stridsfordon,
- (c) grovkalibriga artillerisystem,
- (d) stridsflygplan,
- (e) attackhelikoptrar,
- (f) krigsfartyg,
- (g) robotar och deras avfyrningsanordningar, och
- (h) små och lätta vapen.

2. Vid tillämpningen av detta avtal innefattar begreppet internationell handel aktiviteterna export, import, transitering, omlastning och förmedling, härafter kallade ”överföring”.

3. Detta avtal ska inte tillämpas på internationella transporter av konventionella vapen som genomförs av en statspart, eller för denna statsparts räkning, för statspartens eget bruk, under förutsättning att dessa konventionella vapen kvarstår i den statspartens ägo.

## Artikel 3

## **Ammunition/Stridsdelar**

Varje statspart ska inrätta och upprätthålla en nationell kontrollordning för att reglera exporten av ammunition/stridsdelar som avfyras, utskjuts, eller utplaceras med konventionella vapen som omfattas av tillämpningsområdet enligt artikel 2.1, och ska tillämpa bestämmelserna i artiklarna 6 och 7 innan de beviljar tillstånd för export av sådan ammunition/sådana stridsdelar.

### **Artikel 4 Delar och komponenter**

Varje statspart ska inrätta och upprätthålla en nationell kontrollordning för att reglera exporten av delar och komponenter om exporten sker i en form som gör det möjligt att sätta samman de konventionella vapen som omfattas av tillämpningsområdet enligt artikel 2.1, och ska tillämpa bestämmelserna i artiklarna 6 och 7 innan de beviljar tillstånd för export av sådana delar och komponenter.

### **Artikel 5 Allmänt genomförande**

1. Varje statspart ska genomföra detta avtal på ett konsekvent, objektivt och icke-diskriminerande sätt, med beaktande av de i avtalet nämnda principerna.
2. Varje statspart ska inrätta och upprätthålla ett nationellt kontrollsystem inklusive en nationell kontrollförteckning, i syfte att genomföra bestämmelserna i fördraget.
3. Varje statspart uppmantras att tillämpa bestämmelserna i detta avtal på ett så brett spektrum av konventionella vapen som möjligt. Nationella definitioner av varje kategori som omfattas av artikel 2.1 a–g får inte omfatta mindre än de beskrivningar som används i Förenta nationernas register över konventionella vapen vid tidpunkten för ikraftträdandet av detta avtal. Nationella definitioner i kategorin som omfattas av artikel 2.1 h får inte omfatta mindre än



de beskrivningar som används i Förenta nationernas relevanta instrument vid tidpunkten för ikraftträdandet av detta avtal.

4. Varje statspart ska, med beaktande av sin nationella lagstiftning, lämna sin nationella kontrollförteckning till sekretariatet som ska göra den tillgänglig för de andra statsparterna. Statsparterna uppmantras att göra sina kontrollföreteckningar tillgängliga för allmänheten.

5. Varje statspart ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra bestämmelserna i detta avtal och ska utse behöriga nationella myndigheter i syfte att åstadkomma en effektiv och öppen nationell kontrollordning för att reglera överföringen av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 och av materiel som avses i artiklarna 3 och 4.

6. Varje statspart ska utse en eller flera nationella kontaktpunkter för utbyte av information i frågor som har samband med genomförandet av detta avtal. Varje statspart ska meddela sin eller sina nationella kontaktpunkter till det sekretariat som inrättas i enlighet med artikel 18 och tillse att denna information hålls uppdaterad.

## **Artikel 6** **Förbud**

1. En statspart ska inte medge överföring av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller materiel som omfattas av artikel 3 eller 4, om överföringen innebär brott mot statspartens förpliktelser inom ramen för åtgärder som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd i enlighet med VII kap. i Förenta nationernas stadga, särskilt vapenembargon.

2. En statspart ska inte bevilja överföring av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller materiel som omfattas av artikel 3 eller 4, om överföringen innebär brott mot statspartens relevanta internationella förpliktelser inom ramen för internationella fördrag där den är part, särskilt de som hänför sig till överföring av eller olaglig handel med konventionella vapen.

3. En statspart ska inte bevilja överföring av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller materiel som omfattas av artikel 3 eller 4, om den vid tidpunkten för beviljandet har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna från 1949, attacker mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten i fråga är part.

### Artikel 7

#### Export och bedömning av ansökan om exporttillstånd

1. Om en export inte är förbjuden enligt artikel 6, ska varje exporterande statspart innan exporttillstånd beviljas för konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller materiel som omfattas av artikel 3 eller 4, under sin jurisdiktion och i enlighet med sin nationella kontrollordning på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt, med beaktande av relevanta omständigheter, däribland information som den importerande staten lämnar i enlighet med artikel 8.1, göra en bedömning av huruvida dessa konventionella vapen eller denna materiel

- a) skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet,
- b) skulle kunna användas för
  - i) att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell humanitär rätt,
  - ii) att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell rätt om de mänskliga rättigheterna,
  - iii) att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om terrorism där den exporterande staten är part, eller
  - iv) att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om

internationell organiserad brottslighet där den exporterande staten är part.

2. Den exporterande statsparten ska också överväga huruvida åtgärder kan vidtas för att minska riskerna som avses i punkt 1 a och b, såsom förtroendeskapande åtgärder eller program som gemensamt utarbetas och antas av de exporterande och importerande staterna.

3. Om den exporterande statsparten, efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder, kommer fram till att det föreligger en övervägande risk för någon av de negativa följderna i punkt 1, får den inte bevilja exporttillstånd.

4. Vid sin bedömning ska den exporterande statsparten beakta risken för att konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller materiel som omfattas av artikel 3 eller 4, används för att begå eller underlätta handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn.

5. Varje exporterande statspart ska vidta åtgärder för att säkerställa att exporttillstånden för alla konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller materiel som omfattas av artikel 3 eller 4 är detaljerade och utfärdas före exporten.

6. Varje exporterande statspart ska på begäran och i enlighet med sin nationella, lagstiftning, bestämmelser eller praxis lämna för ändamålet avpassade uppgifter om tillståndet i fråga till den importerande statsparten och till transit- eller omlastningsstatsparter.

7. En exporterande statspart som efter beviljandet av ett exporttillstånd får ny relevant information uppmuntras att omvärdera tillståndet efter samråd, om det är lämpligt, med den importerande staten.

## **Artikel 8**

### **Import**

1. Varje importerande statspart ska vidta åtgärder för att säkerställa att lämpliga och relevanta uppgifter, på begäran och i enlighet med dess nationella lagstiftning, lämnas till den exporterande statsparten för att bistå den exporterande statsparten i dess nationella bedömning av exporten i enlighet med artikel 7. Dessa åtgärder kan innefatta dokumentering av slutanvändning eller slutanvändare.

2. Varje importerande statspart ska vidta åtgärder för att vid behov kunna reglera importunder sin jurisdiktion av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1. Dessa åtgärder kan innefatta importmekanismer.

3. Varje importerande statspart får begära uppgifter av den exporterande statsparten om pågående ärenden eller beviljade exporttillstånd där den importerande statsparten är slutdestinationsland.

### **Artikel 9**

#### **Transitering eller omlastning**

Varje statspart ska vidta lämpliga åtgärder för att under sin jurisdiktion, i enlighet med relevant internationell rätt, när det är nödvändigt och möjligt, reglera transitering eller omlastning via dess territorium av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1.

### **Artikel 10**

#### **Förmedling**

Varje statspart ska vidta lämpliga åtgärder i enlighet med sin nationella lagstiftning för att reglera förmedling inom sin jurisdiktion av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1. Dessa åtgärder kan innefatta krav på att förmedlare ska registrera sig eller skaffa ett skriftligt tillstånd innan förmedling inleds.

### **Artikel 11**

#### **Avledning**

1. Varje statspart som deltar i överföring av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 ska vidta åtgärder för att förhindra att de avleds

2. Den exporterande statsparten ska med tillämpning av det nationella kontrollsystem som inrättats i enlighet med artikel 5.2 sträva efter att förhindra att konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 avleds genom att bedöma risken för att exporten ska avledas samt överväga användning av riskminskande åtgärder, såsom förtroendeskapande åtgärder eller program som gemensamt utarbetas och antas av exporterande och importerande stat. Andra förebyggande åtgärder kan innefatta, i förekommande fall, kontroll av parter som är inblandade i exporten, krav på kompletterande dokumentation, intyg och försäkringar, avslag av exportansökan eller andra lämpliga åtgärder.

3. Importerande, exporterande, transit- eller omlastningsstatsparter ska samarbeta och utbyta information i enlighet med sin nationella lagstiftning, när så är lämpligt och möjligt, för att minska risken för att konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 avleds.

4. Om en statspart upptäcker att konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 har avletts ska den vidta lämpliga åtgärder i enlighet med sin nationella lagstiftning och internationell rätt mot denna överföring. Dessa åtgärder kan innefatta att underrätta eventuellt berörda statsparter, att kontrollera avledda transporter av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1, samt att uppföljande åtgärder i form av förundersökning och lagföring vidtas.

5. För att statsparterna bättre ska förstå och förhindra att konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 avleds, uppmuntras de att dela relevant information med varandra om effektiva åtgärder mot avledning. Denna information kan innefatta uppgifter om olagliga aktiviteter, däribland korruption, internationella rutter för olaglig handel, olagliga förmedlare, källor till olagliga leveranser, metoder för hemlighållande, vanliga avsändningsställen eller destinationer som används av organiserade grupper verksamma i avledning.

6. Statsparterna uppmuntras att via sekretariatet rapportera till andra statsparter om åtgärder som har vidtagits mot avledning av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1.

## **Artikel 12** **Uppgiftsinsamling**

1. Varje statspart ska i enlighet med sina nationella lagar och föreskrifter föra ett nationellt register över beviljade exporttillstånd för konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 eller över den faktiska exporten av dessa vapen.

2. Varje statspart uppmuntras att bevara information om konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 som överförs till dess territorium som slutdestination eller som har beviljats transitering eller omlastning inom territorium under deras jurisdiktion.

3. Varje statspart uppmuntras att i dessa register ange relevant information om mängd, värde, modell eller typ, beviljade internationella överföringar av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1, faktiskt överförda konventionella vapen, samt uppgifter om exporterande stat(er), importerande stat(er), transit- och omlastningsstat(er) samt slutanvändare.

4. Registeruppgifterna ska sparas i minst tio år.

## **Artikel 13** **Rapportering**

1. Varje statspart ska inom det första året efter avtalets ikraftträdande för den statsparten i enlighet med artikel 22 lämna en första rapport till sekretariatet om de åtgärder som har vidtagits för att genomföra avtalet, däribland nationell lagstiftning, nationella kontrollförteckningar samt andra bestämmelser och administrativa åtgärder. Varje statspart ska, i förekommande fall, rapportera till sekretariatet om ytterligare åtgärder som vidtas för att genomföra avtalet. Sekretariatet ska göra dessa rapporter tillgängliga för statsparterna och distribuera dem.

2. Statsparterna uppmuntras att via sekretariatet rapportera till andra statsparter om åtgärder som har visat sig vara effektiva mot avledning av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1.

3. Varje statspart ska årligen före den 31 maj lämna sekretariatet en rapport om tillåten eller faktisk export och import av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1 under det föregående kalenderåret. Sekretariatet ska hålla rapporterna tillgängliga för och distribuera dem till statsparterna. Rapporterna till sekretariatet kan innehålla samma uppgifter som statsparten har lämnat till andra relevanta FN-mekanismer, däribland Förenta nationernas register över konventionella vapen. I rapporterna får information som är känslig ur kommersiell eller nationell säkerhetssynpunkt utelämnas.

#### **Artikel 14** **Efterlevnad**

Varje statspart ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av de nationella lagar och förordningar som genomför bestämmelserna i detta avtal.

#### **Artikel 15** **Internationellt samarbete**

1. Statsparterna ska i enlighet med sina säkerhetsintressen och sin nationella lagstiftning samarbeta med varandra för att effektivt genomföra detta avtal.

2. Statsparterna uppmuntras att i enlighet med sina säkerhetsintressen och sin nationella lagstiftning underlätta internationellt samarbete, däribland utbyte av information av gemensamt intresse som hänför sig till genomförande och tillämpning av detta avtal.

3. Statsparterna uppmuntras att samråda med varandra i frågor av gemensamt intresse och att, i förekommande fall, dela information med varandra för att bidra till genomförandet av detta avtal.

4. Statsparterna uppmuntras att i enlighet med sin nationella lagstiftning samarbeta med varandra för att främja det nationella genomförandet av bestämmelserna i detta avtal, däribland genom att dela information med varandra om olagliga aktiviteter och aktörer, samt för att förhindra och eliminera avledning av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1.
5. Statsparterna ska på gemensam överenskommelse och i enlighet med sin nationella lagstiftning bistå varandra i så stor utsträckning som möjligt vid utredningar, åtal och rättsliga förfaranden som hänför sig till brott mot nationella åtgärder som vidtagits i enlighet med detta avtal.
6. Statsparterna uppmuntras att vidta nationella åtgärder och att samarbeta med varandra i syfte att förhindra korrruption i samband med överföring av konventionella vapen som omfattas av artikel 2.1
7. Statsparterna uppmuntras att utbyta information om nationella erfarenheter med avseende på olika aspekter av detta avtal.

### **Artikel 16** **Internationellt bistånd**

1. I genomförandet av detta avtal får varje statspart efterfråga assistans, däribland bistånd i rättsliga frågor eller lagstiftningsfrågor, institutionell kapacitetsuppbyggande och teknisk, materiell eller finansiell assistans. Detta bistånd kan innefatta lagerhantering, nedrustning, demobilisering och återanpassningsprogram, utarbetande av modellagstiftning samt effektiva genomförandemetoder. Varje statspart som är i stånd till det ska på begäran ge sådant bistånd.
2. Varje statspart får efterfråga, erbjuda eller motta bistånd bland annat genom Förenta nationerna, internationella, regionala, subregionala eller nationella organisationer, frivilligorganisationer eller på bilateral basis.



3. Statsparterna ska inrätta en frivillig fond för att bistå statsparter som efterfrågar internationell assistans att genomföra detta avtal. Varje statspart uppmantras att bidra med medel till fonden.

### Artikel 17 Statspartskonferens

1. Det provisoriska sekretariat som inrättas genom artikel 18 i detta avtal ska sammankalla en statspartskonferens senast ett år efter det att detta avtal har trätt i kraft och därefter vid tidpunkter som kan bestämmas av statspartskonferensen.

2. Vid sitt första möte ska statspartskonferensen enhälligt anta sina procedurregler.

3. Statspartskonferensen ska anta finansiella bestämmelser för sin verksamhet, såväl som för underordnade organ som kan komma att inrättas samt finansiella regler för sekretariatets arbete. Vid varje ordinarie möte ska statspartskonferensen godkänna en budget för verksamhetsperioden fram till påföljande ordinarie möte.

4. Statspartskonferensen ska

- a) se över genomförandet av detta avtal, däribland utvecklingen inom området för konventionella vapen,
- b) överväga och anta rekommendationer rörande genomförandet av detta avtal och dess verksamhet, i synnerhet vad gäller främjandet av dess universalisering,
- c) överväga förslag om ändring av detta avtal i enlighet med artikel 20,
- d) överväga frågor som gäller tolkningen av detta avtal,
- e) överväga och besluta om sekretariatets arbetsuppgifter och budget,
- f) överväga inrättandet av underställda organ som eventuellt fordras för att detta avtal ska fungera bättre,
- g) utföra andra åtgärder förenliga med detta avtal.

5. Extraordinära statspartsmöten ska hållas vid sådana andra tillfällen som statspartskonferensen bedömer nödvändiga, eller på skriftlig begäran av någon statspart under förutsättning att stöd erhålls av minst två tredjedelar av statsparterna.

## **Artikel 18** **Sekretariatet**

1. Detta avtal inrättar härmed ett sekretariat för att bistå statsparterna med ett effektivt genomförande av avtalet. I avvaktan på statspartskonferensens första möte ansvarar ett provisoriskt sekretariat för de administrativa uppgifterna enligt detta avtal.

2. Sekretariatet ska vara erforderligt bemannat. Personalen ska ha den sakkunskap som behövs för att säkerställa att sekretariatet effektivt kan utföra sina uppgifter enligt punkt 3.

3. Sekretariatet är ansvarigt inför statsparterna. Med minsta möjliga organisation ska sekretariatet svara för följande uppgifter:

- 1.1 ta emot, tillgängliggöra och distribuera de rapporter som bestäms i avtalet,
- h) upprätthålla en lista över nationella kontaktpunkter och göra den tillgänglig för statsparterna,
- i) underlätta samordningen mellan framställningar och erbjudanden om bistånd för genomförandet av detta avtal och på begäran främja internationellt samarbete,
- j) bistå statspartskonferensen i dess arbete, däribland med arrangemangen och genom att tillhandahålla den service som erfordras under avtalsenliga möten, samt
- k) utföra andra uppgifter som statspartskonferensen bestämmer.

## **Artikel 19** **Tvistlösning**

1. Statsparter ska konsultera varandra och, efter ömsesidigt samtycke, samarbeta för att lösa tvister som uppstår mellan dem om tolkningen eller tillämpningen av detta avtal bland annat genom

förhandlingar, medling, förlikning, rättsliga förfaranden eller andra fredliga metoder.

2. Statsparterna kan med ömsesidigt samtycke lämna en tvist om tolkningen eller tillämpningen av detta avtal till skiljedomsförfarande.

## Artikel 20 Ändring av avtalet

1. Sex år efter det att detta avtal har trätt i kraft kan varje statspart föreslå ändringar i avtalet. Därefter kan statspartskonferensen behandla ändringsförslag endast vart tredje år.

2. Ett förslag om ändring av detta avtal ska lämnas skriftligt till sekretariatet som sänder förslaget till alla statsparter minst 180 dagar före påföljande statspartskonferens där enligt punkt 1 ändringar kan behandlas. Förslaget upptas till behandling vid följande statspartskonferens där enligt punkt 1 ändringar kan behandlas, om majoriteten av statsparterna senast 120 dagar från det att sekretariatet har skickat ut ändringsförslaget meddelar sekretariatet att den understöder att förslaget ska tas upp till behandling.

3. Statsparterna ska med alla medel sträva efter enhällighet om varje ändring. Om enhällighet alla försök till trots inte kan uppnås, ska ändringen i sista hand godkännas med tre fjärdedelars majoritet av de närvarande och röstande statsparterna vid statspartskonferensen. I denna artikel avses med närvarande och röstande statsparter de närvarande statsparterna som röstar för eller emot förslaget. Depositarien underrättar alla statsparter om antagna ändringar.

4. En ändring som har antagits i enlighet med punkt 3 träder i kraft för varje statspart som har deponerat sitt instrument för godkännande av ändringen nittio dagar efter det att majoriteten av avtalsstatsparterna vid tidpunkten för godkännandet av ändringen har deponerat sina godkännandeinstrument hos depositarien. Därefter träder ändringen i kraft för varje annan statspart nittio dagar efter det att statsparten i fråga har deponerat sitt instrument för godkännande av ändringen.

## Artikel 21

### Undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning

1. Detta avtal ska vara öppet för undertecknande av alla stater vid Förenta nationernas högkvarter i New York från den 3 juni 2013 till dess det träder i kraft.
2. Detta avtal fordrar ratificering, godtagande eller godkännande av av varje undertecknande stat.
3. Efter det att detta avtal har trätt i kraft är det öppet för anslutning av alla stater som inte har undertecknat avtalet.
4. Ratifikations-, godtagande-, godkännande eller anslutningsinstrument ska deponeras hos depositarien.

## Artikel 22

### Ikraftträdande

1. Detta avtal träder i kraft nittio dagar efter den dag då det femtionde ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet har deponerats hos depositarien.
2. För varje stat som deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument efter avtalets ikraftträdande träder avtalet i kraft nittio dagar efter det att denna stats ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument deponerades.

## Artikel 23

### Provisorisk tillämpning

Varje stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument avge en förklaring enligt vilken den kommer att tillämpa artiklarna 6 och 7 provisoriskt innan avtalet för den statens del träder i kraft.

## **Artikel 24**

### **Giltighet och frånträde**

1. Detta avtal gäller tills vidare.
2. Varje statspart har som en del av sin nationella suveränitet rätt att frånträda detta avtal. Statsparten ska underrätta depositarien om frånträdet och depositarien underrättar de andra statsparterna. En anmälan om frånträde kan innefatta en redogörelse för orsakerna till frånträdet. Anmälan om frånträde får verkan nittio dagar efter det att depositarien har mottagit denna, om inte en senare tidpunkt anges i anmälan.
3. Genom sitt frånträde befrias en stat inte från förpliktelser som har uppstått genom avtalet medan den var part till avtalet, däribland eventuella ekonomiska förpliktelser som kan ha uppkommit för staten.

## **Artikel 25**

### **Förbehåll**

1. En statspart kan göra förbehåll i detta avtal vid tidpunkten för undertecknande, ratificering, godtagande, godkännande eller anslutning, om inte förbehållen står i strid med avtalets mål och syfte.
2. En statspart kan när som helst återta ett förbehåll genom att underrätta depositarien om detta.

## **Artikel 26**

### **Förhållande till andra internationella avtal**

1. Genomförandet av detta avtal ska inte inverka på statsparternas förpliktelser enligt gällande eller framtida internationella överenskommelser där de är parter, om förpliktelserna i fråga är förenliga med detta avtal.
2. Detta avtal får inte åberopas som grund för att ogiltigförklara avtal om försvarssamarbete som slutits mellan statsparter till detta avtal.

**Artikel 27**  
**Depositarie**

Förenta nationernas generalsekreterare är depositarie för detta avtal.

**Artikel 28**  
**Giltiga texter**

Originaltexten till detta avtal, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter är lika giltiga, ska deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.

UTFÄRDAT I NEW YORK den andra april tjugohundratretton.

# Departementsserien 2018

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv. Ju.
2. Reglering av mikrosimuleringsmodellen Fasit. Fi.
3. Uppbörd av böter efter EU:s dataskyddsreform. Ju.
4. En ny stödordning för säkerhetsförhöjande åtgärder inom det civila samhället. Ku.
5. Ny lag om koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården. S.
6. Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift. N.
7. Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete. Ju.
8. Översyn av grundskyddet för pensionärer. S.
9. Snabbare lagföring. Ju.
10. EU:s framtida jordbrukspolitik. N.
11. Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen. S.
12. Anpassning av lagen om passagerarregister till EU:s dataskyddsreform. Ju.
13. Långsiktigt stöd till det civila samhället. Ku.
14. Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling. Fö.
15. Direktivet om ett ökat aktieägar-engagemang. Förslag till genomförande i svensk rätt. Ju.
16. Konsolidering av nationella och internationella riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel. UD.

# Departementsserien 2018

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Reglering av mikrosimuleringsmodellen  
Fasit. [2]

### **Försvarsdepartementet**

Fördjupad översyn av Försvarsmaktens  
logistikförsörjning i fråga om vidmakt-  
hållande och upphandling. [14]

### **Justitiedepartementet**

Genomförande av 2017 års ändrings-  
direktiv till EU:s vapendirektiv. [1]  
Uppbörd av böter efter  
EU:s dataskyddsreform. [3]  
Konsekvenser för arbetsgivare  
vid återkallelse av uppehållstillstånd  
för arbete. [7]  
Snabbare lagföring. [9]  
Anpassning av lagen om passagerarregister  
till EU:s dataskyddsreform [12]  
Direktivet om ett ökat aktieägarengage-  
ment. Förslag till genomförande i  
svensk rätt. [15]

### **Kulturdepartementet**

En ny stödordning för säkerhetshöjande  
åtgärder inom det civila samhället. [4]  
Långsiktigt stöd till det civila  
samhället. [13].

### **Näringsdepartementet**

Granskning av Transportstyrelsens  
upphandling av it-drift. [6]  
EU:s framtida jordbrukspolitik. [10]

### **Socialdepartementet**

Ny lag om koordineringsinsatser inom  
hälso- och sjukvården. [5]  
Översyn av grundskyddet  
för pensionärer. [8]

Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen.  
[11]

### **Utrikesdepartementet**

Konsolidering av nationella och inter-  
nationella riktlinjer för exportkontroll  
av krigsmateriel. [16]