

Promemoria upprättad av Krigsmaterielinspektionen

Krigsmaterielinspektionen upprättade den 2 december 1994 en promemoria som underlagsmateriel för en statssekreterargrupp. I en bilaga till promemorian beskrivs i översiktlig form Rådgivande nämndens (som inrättades 1985) uttolkning av bl.a. ”omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter”. Vid promemorians upprättande hade den nya krigsmateriellagstiftningen varit i kraft i nästan två år.

I promemorian anges bl.a. följande.

Rådgivande nämnden tillämpar ”i normalfallet ett relativt snävt MR-begrepp. I sina bedömningar fäster Nämnden i regel störst vikt vid människors fysiska säkerhet. Utomrättsliga avrättningar, godtyckliga fängslanden, försvinnanden och tortyr är centrala element i Nämndens bedömningar. Mindre vikt fästs i regel – men inte alltid – vid den längre katalog av politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som FN:s olika MR-instrument omfattar. Riktlinjernas precisering ”grova och omfattande” antyder att Nämnden också ser en ”tröskel” för tillämpningen av detta kriterium. MR-kränkningarna bör vara av en viss omfattning och i någon mening systematiska. Mindre vikt fästs således vid enstaka övergrepp. Kränkningar som begås av enskilda myndighetspersoner eller utomrättsliga grupper såsom terrorister eller ”vigilantes” räknas i regel inte om de inte är sanktionerade eller tolererade av den mottagande statens regering, t.ex. i den bemärkelsen att ett grundläggande skydd för individens rättigheter saknas i den nationella lagstiftningen eller att rimliga ansträngningar inte görs för att upprätthålla det skyddet. Mindre vikt fästs också vid avsaknaden av parlamentarisk demokrati i västerländsk mening... – – – Brister i det judiciära systemets funktion eller av Sverige icke accepterade bestraffningsformer såsom dödsstraff, spöstraff eller amputationer vägs också in av Nämnden, men har även de i regel mindre tyngd än de centrala element som angavs inledningsvis.”

UD ger underlag till ISP

ISP, inklusive myndighetens råd EKR, får UD:s stöd när det gäller att bedöma Sveriges utrikespolitiska förhållanden till andra länder. Detta stöd ges i form av promemorior som kan gälla vissa länder eller regioner. I promemoriorna gör UD en bedömning av länderna/regionerna. Bedömningen utgår från de svenska riktlinjerna och bl.a. görs bedömningen av om ”omfattande och grova kränkningar av MR förekommer”. ISP:s bedömningar i enskilda tillståndsärenden om export av KM utgår i princip alltid från UD:s landbedömningar.

Folkrätten

Det finns inte någon folkrättsligt bindande överenskommelse som definierar ”omfattande och grova kränkningar” eller som det ofta uttrycks på engelska i den folkrättsliga litteraturen och i icke folkrättsligt bindande deklARATIONER av olika slag: ”gross and systematic human rights violations”. Genom att undersöka olika staters och internationella organisationers uttalanden, s.k. statspraxis, och genom att undersöka den folkrättsliga litteraturen inom MR-området, kan man dock få vägledning när det gäller ett operativt innehåll av begreppet ”grova” kränkningar. Så länge som det inte finns

något folkrättsligt bindande avtal kan dock en sådan uppräknig aldrig anses vara helt statisk eller uttömmande. Inom det internationella statssamfundet torde emellertid råda ganska stor samstämmighet om att följande kränkningar kvalificerar sig som ”grova” (se t.ex. nätupplagan av Max Planck Encyclopedia of Public International Law, uppslagsord: ”Gross and Systematic Human Rights Violations”):

1. Folkmord (som det definieras i 1948 års folkmordskonvention)
2. Utomrättsliga och godtyckliga avrättningar
3. Påtvingade (ofrivilliga) försvinnanden (som det definieras i 2006 års konvention om skydd mot ofrivilliga [påtvingade] försvinnanden)
4. Slaveri och slavhandel
5. Utomrättslig och godtycklig tvångsförvaring under lång tid
6. Tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling (som det definieras i 1984 års konvention om förbud mot tortyr m.m.)
7. Brott mot mänskligheten (som det definieras i 1998 års romfördrag om den internationella brottmålsdomstolen)
8. Apartheid eller annan omfattande ras- eller religiös diskriminering

ISP:s tolkning och definition

Med hänsyn till den avgörande vikt som UD:s underlag till EKR har för ISP:s bedömning av om ”omfattande och grova kränkningar” av mänskliga rättigheter förekommer i ett visst land är frågan om hur ISP tolkar och definierar begreppet egentligen av mindre intresse.

Eftersom frågan är ställd till ISP görs dock ett försök att svara på den, enligt följande.

ISP utgår i princip från den ovan angivna listan men ser den inte som statisk eller uttömmande. Det betyder att även andra kränkningar av de mänskliga rättigheterna i vissa enskilda fall kan kvalificera sig som ”grova”.

Svårare än att försöka fastställa om det förekommer ”grova” kränkningar enligt den angivna listan är att försöka fastställa om det andra ledet av ”omfattande och grova kränkningar” är uppfyllt, nämligen att kränkningarna utöver att vara grova ska vara ”omfattande”. Med hänsyn till de ovan angivna förarbetsuttalandena innebär termen ”omfattande” enligt ISP:s bedömning att det bör vara fråga om systematiska kränkningar av de slag som anges i listan.

Det är också på så sätt att vissa av de grova kränkningar som anges i listan och som också bedöms vara ”omfattande” kan innebära brott mot vissa internationella överenskommelser eller folkrättens sedvanerätt. Folkmord består enligt folkmordskonventionen av vissa gärningar (mord, tillfogande av svår kroppsskada etc.) som begås i avsikt att ”helt eller delvis förinta en nationell, etnisk, rasvässigt bestämd eller religiös grupp som sådan”. Att i princip alla fall av ”folk-mord” enligt folkmordkonventionen utgör såväl ”grova som omfattande” kränkningar mot de mänskliga rättigheterna torde det inte råda något tvivel om. Artikel 7 i romfördraget om den internationella brottmålsdomstolen definierar ”brott mot mänskligheten” som vissa specificerade gärningar (mord, förslavning, deportation [tvångsförflyttning], tortyr etc.) ”som begås

som del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning med insikt om angreppet”.

6. Tolkning och definition av begreppet ”allvarliga” brott mot mänskliga rättigheter.

ISP utgår från att frågan avser kriterium 2 b) i artikel 2 i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp där uttrycket ”allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna” anges. I kriterium 2 c) i artikel 2 används uttrycket ”allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt”. Det senare uttrycket har dock ett annat tillämpningsområde än frågans ordalydelse varför ISP utgår från att frågan inte omfattar kriterium 2 c). I övrigt finns inte uttrycket ”allvarliga” kränkningar angivet i den gemensamma ståndpunkten eller i de svenska riktlinjerna.

Kriterium 2 b) i artikel 2 har, läst tillsammans med den första strecksatsen i artikel 2, följande lydelse. ”Efter att ha bedömt mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, ska medlemsstaterna inta följande hållning. 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.”

Enligt ordalydelsen av kriterium 2 b) får medlemsstaterna inte på egen hand bedöma vad som utgör ”allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna”. I stället ska detta ha ”konstaterats av behöriga organ inom Förenta nationerna, av Europeiska unionen eller av Europarådet”.

I själva verket är det sällan på så sätt att de nämnda organen i sina utlåtanden anger just termen ”allvarliga kränkningar” när de konstaterar att överträdelse av de mänskliga rättigheterna har ägt rum i en viss stat. I den användarguide som i enlighet med artikel 13 i den gemensamma ståndpunkten har upprättats som vägledning vid medlemsstaternas tillämpning av den gemensamma ståndpunkten anges när det gäller ”allvarliga kränkningar” följande.

”Vid bedömningen av huruvida kränkningar av de mänskliga rättigheterna ska anses som ”allvarliga” måste varje situation bedömas för sig och från fall till fall, samt med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Den ifrågavarande kränkningens karaktär/art och följder är ett betydelsefullt inslag i bedömningen. Systematiska och/eller ofta förekommande kränkningar av de mänskliga rättigheterna utgör försvarande omständigheter. Kränkningarna behöver dock inte vara systematiska eller ofta förekommande för att de ska betraktas som ”allvarliga” vid en bedömning enligt kriterium 2. Enligt kriterium 2 är ett väsentligt inslag i analysen huruvida FN:s, EU:s eller Europarådets behöriga organ (enligt förteckningen i bilaga III) har fastställt att allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har ägt rum i mottagarlandet. Det är då inte nödvändigt att dessa behöriga organ explicit använder uttrycket ”allvarlig”, det är tillräckligt att de har fastställt att kränkningar har skett. Den slutliga bedömningen

av huruvida kränkningarna ska anses som allvarliga i detta sammanhang måste göras av medlemsstaterna” (Användarguiden, s. 41).

ISP har i sin praxistillämpning i allt väsentligt tillämpat uttrycket ”allvarliga kränkningar” på det sätt som anges i användarguiden.

7. Praxisutvecklingen avseende vad som är att betrakta som följdleverans samt, om så skett, beslut där utförelsansökningar rörande följdleveranser har avslagits.

Se svar ovan under rubriken ”d) Uttolkningen av följdleveransbegreppet har förtydligats”.

Avslag

Som konstaterades i samband med följdleveransutredningen (SOU 1999:38) omfattar följdleveransbegreppet inte en tydligt avgränsad kategori ärenden. Huruvida ett ärende avser en följdleverans eller en så kallad ”ny affär” kan således vara en komplicerad fråga. Inte sällan bedöms följdleveranssituationen utefter en skala där presumptionen för export varierar beroende på kopplingen till tidigare leveranser.

Antalet formella avslag vid utförelsansökningar rörande följdleveranser har varit få sedan ISP:s inrättande 1996. I huvudsak meddelas myndighetens övergripande syn på mottagarländer genom den kontinuerliga dialog som bedrivs mellan ISP och exporterande företag. Detta har till följd att företag många gånger avstår från att ansöka om utförelse av följdleveranser i de fall en negativ presumtion aviserats från ISP.

Negativa besked/avstyrkanden vid följdleveranser har lämnats till företag i minst tio olika fall sedan 1996.

Något förenklat kan tre situationer sägas ha föranlett negativa besked avseende följdleveransansökningar. De exempel som redovisas nedan inkluderar negativa besked som meddelats under hand på ett tidigt stadium i kontrollprocessen och då inte renderat i ett formellt avslag.

- a) **Ovillkorliga hinder.** Vid ett fåtal tillfällen har internationella sanktioner riktats mot länder som tidigare mottagit svensk krigsmateriel. Dessa innefattar främst 1990-talets EU- och FN-embargon mot f d Jugoslavien samt EU:s vapenembargo mot Indonesien i samband med konflikten i Östtimor 1999–2000. Negativt besked har också lämnats avseende klusterammunition efter det att Sverige undertecknat (men inte ratificerat) konventionen mot klusterammunition.
- b) **Brott mot slutanvändaråtaganden.** Efter att olovlig spridning av krigsmateriel från Venezuela uppdagades 2008 beslutade ISP att inte godkänna några affärer över huvud taget till det landet. Detta beslut avsåg således en övergripande

hållning gentemot Venezuela och har inneburit att inte heller följdleveranser har godkänts.

I slutet av 1990-talet konstaterades att den krigsmateriel som sålts från Sverige till Jugoslavien under föregående årtionden tagits över av de olika delrepublikerna (sedermera självständiga staterna) i det f.d. Jugoslavien. I samband med förfrågningar om reservdelsleveranser till dessa äldre system ställde ISP krav på undertecknade slutanvändarintyg från de nybildade staterna. Följdleveransförfrågningar har nekats avseende de länder som ännu inte presenterat sådana slutanvändarintyg.

- c) **Förändrad situation i mottagarlandet.** Oavsett följdleverans eller inte har ISP att ta ställning till den samlade försvars-, säkerhets-, och utrikespolitiska situationen i varje enskilt ärende. I ett fåtal fall har en negativ utveckling i mottagarlandet inneburit att såväl nya leveranser som följdleveranser har stoppats. Exempel kan hämtas från utvecklingen i Mellanöstern i samband med de senaste årens arabiska uppvaknande.

Utöver dessa kategorier har export nekats i enstaka ärenden där mycket lång tid passerat mellan ursprungsleveransen och följdleveransförfrågan. I dessa fall har följdleveranskopplingen ansetts utgöra en marginell faktor vid totalbedömningen.

8. Hur beaktas Sveriges politik för global utveckling i tillståndsprovningen?

Som ett led i totalbedömningen har sedan länge i vissa fall beaktats ett lands fattigdom och utvecklingsnivå ställt i relation till omfattningen av den affär som det är fråga om. (ISP har kännedom om att frågeställningen har tagits i beaktande vid en förhandsförfrågan hos KMI redan på 1970-talet). Redan 1993 beaktades i ärenden som var föremål för samråd i Rådgivande nämnden orimligheten i ett lands ekonomiska prioriteringar när stora belopp reserverats för sofistikerad militär materiel samtidigt som landets utvecklingsnivå var påfallande låg.

Som angetts i svaret på fråga 1 beaktar ISP den gemensamma ståndpunkten vid tillståndsprovningen.

Kriterium 8 i artikel 2 i den gemensamma ståndpunkten har följande lydelse.

”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.”

Som framgår av bilaga 4 har ISP vid tillståndsprövningar beaktat kriterium 8 åtminstone sedan 1999. I dag beaktar ISP kriterium 8 vid tillståndsprövningen när det gäller krigsmaterielexport till länder som enligt bl.a. Världsbankens sammanställning om länders ekonomiska status utgör låginkomstländer eller lägre medelinkomstländer. Vid bedömningen beaktas även Human Development Index. Såvitt känt har ISP inte beslutat om något avslag/avstyrkande av en ansökan om utförelsetillstånd med hänvisning till enbart kriterium 8. Däremot har kriterium 8 beaktats som en av flera aspekter, låt vara inte den tyngsta, vid avstyrkanden om exportförfrågningar.

Svensk export av krigsmateriel till låginkomstländer har varit relativt begränsad sedan ISP:s inrättande den 1 februari 1996 (se årlig statistik om detta i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om strategisk exportkontroll)

9. Hur Exportkontrollrådet varit involverad i, eller informerats om, praxisutvecklingen?

Exportkontrollrådet (EKR) är ett råd för samråd i exportkontrollfrågor. EKR är knutet till ISP. EKR:s uppgifter, sammansättning och arbetsformer framgår av 10–14 §§ förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter. Viss ledning för rådets arbete kan också utläsas i förarbetena till det lagstiftningsärende då ISP inrättades (prop. 1995/96:31, s. 27–29; jfr också prop. 1984/85:82 som rörde inrättandet av Rådgivande nämnden).

Ett fåtal ärenden per år, ungefär 5–20 ärenden (av totalt drygt 3 000 ärenden per år som ISP handlägger), blir under ett år föremål för samråd med EKR. Vilka ärenden som ska bli föremål för samråd framgår av 11 § förordningen med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter. I paragrafen framgår dels att ISP:s generaldirektör ska samråda med EKR innan ett ärende lämnas över till regeringen för prövning enligt krigsmaterielagstiftningen eller lagstiftningen om kontroll över produkter med dubbla användningsområden, dels att generaldirektören bestämmer vilka andra ärenden som före avgörandet ska läggas fram för rådet för samråd.

EKR:s främsta uppgift som rådgivande organ är att bedöma om export av viss krigsmateriel eller viss produkt med dubbla användningsområden bör tillåtas eller avslås i förhållande till ett visst mottagarland samt att bedöma om annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel, nämligen upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt eller annat samarbetsavtal med någon utanför landet, bör tillåtas eller avslås i förhållande till ett visst mottagarland.

Med hänsyn till detta är ISP:s generaldirektör av uppfattningen att alla principiellt viktiga ärenden bör göras till föremål för samråd (jfr prop. 1991/92:174, s. 96). Till de principiellt viktigare ärendena hör bedömningar av krigsmaterielexport till nya länder. Föredragande statsrådet uttalade i förarbetena till den nuvarande krigsmateriellagen när det gäller nya länder bl.a. följande. ”Det är ... av särskild vikt att betona betydelsen av

den utrikespolitiska bedömningen när det gäller samverkan med ett land med vilket sådan samverkan inte tidigare har ägt rum, eller på lång tid inte har förekommit ... Detta anknyter till den sedan länge tillämpade övergripande principen om särskild restriktivitet i bedömningarna i fråga om nya länder” (a.a. s. 47).

Utöver bestämmelserna om samrådsärenden föreskrivs i förordningen med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter att generaldirektören ska hålla EKR informerat om inspektionens verksamhet på exportkontrollområdet (10 §). Inom ramen för detta uppdrag informerar generaldirektören översiktligt EKR om de flesta av de ca 3 000 ärenden per år som inte blir föremål för samråd med EKR. Information lämnas därvid om utförelse- och exportärenden samt förhandsbesked (inklusive avslagsärenden) av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, godkända eller förbjudna anbudsunderrättelser avseende krigsmateriel samt tillstånd till (eller avslag) att ingå samarbetsavtal eller att upplåta eller överlåta tillverkningsrätt avseende krigsmateriel. De 50–100 ärenden per år som rör beviljande av tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd (varav de flesta avser förnyade tillstånd) enligt 3 eller 4 § lagen (1992: 1300) om krigsmateriel redovisas dock inte för EKR, såvida det inte föreligger skäl för det i det enskilda fallet.

Ibland informeras EKR mer ingående om ett visst ärende, som är av särskilt intresse för EKR:s ledamöter att ha kännedom om.

10. Hur praxisutvecklingen redovisats till regeringen?

Se svaret på fråga 3.

Dessutom ska ISP enligt 3 § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter varje år före den 15 februari lämna regeringen dels en redogörelse för den svenska exporten av krigsmateriel och andra strategiska produkter under det föregående kalenderåret, dels en beskrivning av viktiga tendenser inom svensk och internationell exportkontroll.

Under vissa år har ISP:s beskrivning av viktiga tendenser inom svensk och internationell exportkontroll bifogats som en bilaga i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om strategisk exportkontroll (se t.ex. skr. 2011/12:114 s. 71).

Härutöver sker en fortlöpande dialog mellan ISP:s generaldirektör och den politiska ledningen i Utrikesdepartementet. I ett granskningsärende i konstitutionsutskottet under riksmötet 2003/2004 anges i detta avseende följande (bet. 2003/04:KU20 s. 207).

”Av upplysningar som under hand har inhämtats från Utrikesdepartementet i samma granskningsärende (bet. 1998/99:KU25 s. 96) framgår att de underhandskontakter som förekommer mellan inspektionens chef och regeringen eller ansvarigt statsråd grundas på att regeringen har ett särskilt ansvar för utrikespolitiken. Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen skall chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad när frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. På denna grund

kan det finnas anledning för inspektionens chef att i enskilda ärenden inhämta regeringens eller statsrådets synpunkter. I ärenden om förhandsbesked hålls regeringen regelmässigt underrättad, men det är myndighetschefen som har ansvaret att avgöra vilket ställningstagande ett förhandsbesked skall innehålla. Den huvudsakliga förmen för dessa underrättelser är den återrapportering till statsrådet som sker genom den statssekreterare i UD som svarar för exportkontrollfrågorna eller den som denne väljer att sätta i sitt ställe och som deltar i rådets sammanträden och åhör diskussionen. Underhandskontakter får också anses vara ett led i den normala dialogen mellan regeringen eller ett enskilt statsråd och en myndighet som är underställd regeringen.”

11. Hur många tillståndsärenden som ISP har överlämnat till regeringen för beslut samt en genomgång av dessa ärenden, inkluderande ISP:s förslag till beslut samt regeringens slutliga ställningstagande

Se svar ovan under rubriken ”d) Hur många ärenden har överlämnats till regeringen”.



Christer Ahlström

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Christer Ahlström. Chefsjuristen Carl Johan Wieslander har varit föredragande.



INSPEKTIONEN FÖR
STRATEGISKA PRODUKTER
(ISP)
Handläggare: P.Beijer

Bilaga 1

PROMEMORIA 1996/97:KU25
Bilaga A 5.2
1996-10-22

Uttolkningen av det s.k. följdleveransbegreppet i riktlinjerna

1. Följdleveransbegreppets framväxt

Termen "följdleverans" återfinns inte i riktlinjerna för krigsmaterielexport, utan är ett samlingsnamn för de utförselsituationer som i riktlinjerna beskrivs på följande sätt :

"Tillstånd bör ges till utförsel av reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel, om inte ovillkorligt hinder möter. Detsamma bör gälla andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd."

Det grundläggande syftet med detta avsnitt i riktlinjerna är att ge mottagarländer för svensk krigsmateriel trygghet beträffande leverans av sådana reservdelar, komponenter och utrustningar som behövs för att de system som anskaffas från Sverige skall kunna behållas i drift. Oftast kan sådana leveranser bara erhållas från den svenske tillverkaren, eftersom materielen är specifik för just dennes system.

Detta synsätt återfinns redan i 1971 års proposition angående krigsmaterielexporten (prop 1971:146), då skriftliga riktlinjer f.f.g. formulerades. Föredragande statsråd anförde följande :

"För att svensk krigsmaterielindustri skall kunna verka på exportmarknaden inom de ramar jag har angivit är det angeläget att köparna har goda garantier för att de får reservdelar till inköpt materiel. Reservdelar till tidigare inköpt materiel bör därför få exporteras oavsett förhållanden som jag har angivit som hinder för export. Ovillkorliga exporthinder gäller dock givetvis även i detta fall."

Eftersom inget land skulle överväga anskaffning av svensk materiel utan sådana garantier är det ett grundläggande försvarspolitiskt intresse att denna aspekt hanteras med stor omsorg i den konkreta tillståndsgivningen. Då bedömningen av utförsel sker från fall till fall är det inte förekomsten av en riktlinje som är det avgörande för omvärldens förtroende, utan att denna tillämpas med stor konsekvens.

1996/97:KU25
Bilaga A 5.2

Eftersom ställningstaganden till leveranser av krigsmateriel från Sverige på ett mycket omedelbart sätt berör mottagarländernas säkerhetspolitiska intressen talar även utrikespolitiska skäl för stor konsekvens i tillämpningen av en riktlinje avseende följdleveranser.

Uttolkningen av följdleveransbegreppet i riktlinjerna har utvecklats över tiden, allteftersom praktisk erfarenhet tillfört nya exempel på den typ av situation som man önskar undvika: att ett från Sverige levererat system inte kan spela den roll som mottagarlandet tänkt sig p.g.a. uteblivna leveranser i ett senare skede. Denna utveckling är tydlig i skillnaderna mellan 1971 års formulering och nuvarande riktlinjetext: i den förra nämns bara reservdelar, i den senare tillkommer "andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförelse", samt "där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd".

I 1992 års proposition (prop. 1991/92:174) som ligger till grund för nuvarande riktlinjer, upprepas i sak samma motiv som föredragande statsråd förde fram 1971. Utrikesutskottet behandlade följdleveransbegreppet relativt utförligt i sitt betänkande (1992/93:UU1) över propositionen:

"Utskottet delar den principiella syn som kommer till uttryck såväl i 1971 års riktlinjer som i propositionen, dvs. att köparna av svensk krigsmateriel måste ha goda garantier för att få reservdelar eller ammunition till inköpt materiel. Det ter sig logiskt att jämställa ammunition med andra reservdelsleveranser, eftersom ammunition i lika hög grad som reservdelar i allmänhet är unikt utformad för att passa det försålda vapensystemet. Enligt vad utskottet inhämtat torde det faktum att ammunition nu nämns explicit inte innebära en liberalisering vad gäller den praktiska tillämpningen i tillståndsärenden avseende sådana leveranser utan ett bekräftande av en redan existerande praxis. Utskottet ser det som en fördel att riktlinjer också för ammunitionsliveranser klart anges

Det bör i sammanhanget noteras att följdleveranser endast aktualiseras till stater till vilka utförelsetillstånd tidigare givits och vilka därmed blivit föremål för en grannliga helhetsbedömning enligt riktlinjerna, exempelvis vad avser faktorer som involvering i internationell konflikt, inre väpnade oroligheter eller respekt för mänskliga rättigheter. Det faktum att en noggrann helhetsbedömning alltid föregår beslut om följdleveranser minskar givetvis sannolikheten för att följdleveranser till ett krigförande land aktualiseras.

Det är väsentligt att också i detta sammanhang understryka att de nu gällande och de föreslagna riktlinjerna för följdleveranser inte innebär någon given rätt för en köpare att erhålla följdleveranser, utan varje ärende behandlas för sig vid regeringens avgörande. Om omständigheterna så motiverar, finns det således möjligheter för regeringen att i det enskilda fallet frånga de generella riktlinjerna. Det bör också nämnas att de o villkorliga hindren alltid gäller.

Utskottet bedömer att någon ytterligare skärpning av riktlinjerna beträffande leveranser av reservdelar, ammunition och andra följdleveranser inte är påkallad mot bakgrund av vad som ovan anförts."

1996/97:KU25
Bilaga A 5.2

Utskottets text lyfter fram ytterligare två viktiga sakförhållanden på följdleveransområdet :

a. Någon förpliktelse att medge följdleveranser föreligger inte. Riktlinjerna anger en starkt positiv presumtion, mot bakgrund av de viktiga försvars- och utrikespolitiska skäl som motiverar särskilda hänsyn. Ett ställningstagande måste emellertid göras från fall till fall. I en helhetsbedömning kan det finnas faktorer som talar emot följdleveranser. Både positiva och negativa ställningstaganden redovisas nedan.

b. Den formulering av följdleveransregeln som återfinns i riktlinjerna har behandlats och godkänts i Riksdagen. Dess uttolkning förankras och vidareutvecklas genom prövningen av konkreta ärenden där specifika omständigheter uppmärksammas och vägs samman till en helhetsbedömning. Prövningen sker i det parlamentariskt sammansatta Exportkontrollrådet, tidigare Rådgivande nämnden. Stora flertalet följdleveranser prövas inte politiskt. Om landbedömningen som gjordes vid den ursprungliga systemleveransen fortsätter att gälla medges följdleveranser med stöd av riktlinjetexten. De ärenden som prövas och därmed bidrar till praxisutvecklingen är främst sådana där situationen inte är exakt den som förutsågs i riktlinjetexten, men där anknytning finns till tidigare leveranser och man måste ta ställning till ärendet utifrån riktlinjebestämmelsens syfte. Det som i dagligt tal kallas riktlinjepaxis bygger inte på ett enskilt avgörande utan på att en given företeelse vägts in på ett konsistent sätt vid avgörandet av ett antal ärenden. De exempel på följdleveranser som idag uttryckligen omnämns i riktlinjerna (reservdelar, ammunition) är sådana som är fast förankrade genom många avgöranden. De andra följdleveranssituationer som beskrivs nedan är alla identifierade såsom relevanta för följdleveransbegreppet i riktlinjerna. De är emellertid "etablerade" i varierande utsträckning, med ett större eller mindre antal ärenden av olika karaktär som grund. Tidigare bedömningar kan vara både tillstyrkanden och avslag, båda typer av utfall bidrar till att mejsla ut en praxis. Det är sällan som följdleveranselementet ensamt faller avgörandet i ett ärende som tas upp för prövning i Exportkontrollrådet. Bedömningen handlar mer om hur tungt följdleveranselementet skall väga under givna omständigheter.

Någon tidsgräns för följdleveranser har inte inskrivits i riktlinjerna. Eftersom följdleveransbegreppet handlar om att säkra omvärldens förtroende för Sverige som leverantör är det mottagarlandets perspektiv på systemlivslängd som måste anläggas vid bedömningen av ett ärende. Så länge en mottagande stat bedömer det som meningsfullt att ha kvar ett system i sin försvarsmakt är det också rimligt för Sverige att stå kvar vid det åtagande som den ursprungliga leveransen implicerar. Livslängden för ett vapensystem kan vara betydande. En ubåt eller ett stridsfordon kan behållas i tjänst i årtionden. Vidare är ett allt viktigare alternativ till nyinköp av materiel att förlänga livslängden på befintliga system genom renoverings- eller moderniseringsåtgärder. Granatgeväret Carl Gustaf infördes i det

1996/97:KU25
Bilaga A 5.2

svenska försvaret år 1947 och är alljämt i bruk tack vare fortlöpande modernisering av ammunitionen.

2. Olika typer av följdleveranssituationer

Nedan beskrivs olika typer av situationer som genom åren bedömts relevanta att beakta mot bakgrund av riktlinjernas följsleveransbestämmelse. Redovisningen baseras på ärenden som prövats sedan 1985, då ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ först inrättades.

Reservdelsleveranser

Begreppet följdleveranser avsåg ursprungligen reservdelar. Ett stort antal tillstånd beviljas årligen för reservdelsleveranser. Att det finns en stabil "riktlinjepsaxis" i detta avseende innebär att ett reservdelsärende skulle tas upp till prövning i Exportkontrollrådet endast om helhetsbedömningen innehåller element som talar för ett avsteg från praxis.

IBland förekommer förfrågningar rörande export av reservdelar till system som inte ursprungligen levererats från Sverige. Något följdleveransförhållande anses inte föreligga då, utan ärendet prövas utifrån en bedömning av om det tänkta mottagarlandet uppfyller riktlinjernas krav för export och ev andra faktorer i en helhetsbedömning.

En handlingsregel som upprätthållits med stor fasthet är att reservdelsexport inte bör komma ifråga till system som förts ut eller vidareexporterats utan den svenska regeringens medgivande. En klar inriktning i detta avseende har ett viktigt förebyggande syfte. Vid riktlinjernas revidering 1992 infördes detta synsätt explicit i följdleveransavsnittet ("reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel").

Underhållsutrustning

Nära reservdelsbegreppet ligger underhållsutrustning som är specifik för den tidigare levererade materielen. Sådan utförelse har prövats vid olika tillfällen och bedömts ligga inom ramen för följdleveransbegreppet. Även avstyrkande har förekommit, vilket ytterligare bidrar till att tydliggöra under vilka omständigheter bedömningen gäller.

Renoverings- och uppgraderingssatser

Det blir allt vanligare att försvarsmakter av ekonomiska skäl söker förlänga livslängden på befintliga system genom renovering eller uppgradering. Renovering avser genomgång av utrustningen och utbyte av skadade och förslitna delar. Uppgradering innebär utbyten som medför förbättrade prestanda för systemet. Det sistnämnda är inte minst viktigt ur brukarens synvinkel eftersom ett systems livslängd inte bara bestäms av fysisk slitstyrka utan också av om bättre materiel blivit tillgängligt senare och därmed minskat det egna systemets militära värde. De flesta system inom det svenska försvaret vidareutvecklas kontinuerligt för att möta hotet från senare genera-

1996/97:KU25
Bilaga A 5.2

tioner av utländsk materiel. Inte sällan medför renovering med automatik en viss uppgradering, eftersom reservdelar i det ursprungliga utförandet inte längre finns tillgängliga utan bara förbättrade versioner. Frågor om utförelse av renoverings- och uppgraderingssatser till system som ursprungligen exporterats från Sverige har prövats många gånger.

Ammunition

Leveranser av ammunition specifik för ett vapensystem innefattas uttryckligen i riktlinjernas följdleveransbegrepp. Ett antal exempel på prövning av detta synsätt föreligger från tiden före 1993 och låg till grund för beslutet att explicit omnämna ammunition i riktlinjetexten.

En särskild form av ammunition är robotarna till svenska luftvärns-, pansarvärns-, eller sjömålsrobotsystem. Genom prövning av olika konkreta ärenden har framkommit att dessa robotar bör betraktas som ammunition eftersom systemets avskjutningsanordning inte är av engångskaraktär utan, liksom en artilleripjäs, laddas om med en ny robot när den avfyrats.

Liksom i reservdelsfallet uppkommer ibland den särskilda situationen att den ursprungliga materiel som ammunitionen är avsedd för inte levererats från Sverige. Ett bra exempel är grg Carl Gustaf, som anskaffats av den brittiska försvarsmakten under lång tid. Under efterkrigstiden, i samband med att kolonialväldet avvecklades, överlämnades svenska granatgevär helt legitimt i mindre antal till de nya självständiga staternas försvarsmakter i samband med det brittiska trupptillbakadragandet. Ammunitionen kan idag endast erhållas från Sverige, eller från licenstillverkning som, vad avser reexport, alltjämt kontrolleras från svensk sida.

Prövning av ärenden som rör export av ammunition till system som inte exporterats från Sverige styrs inte av ett följdleveranstänkande, utan av de andra elementen i riktlinjerna.

Ersättningsleveranser, hela system

Ammunitionsleveranser kan, liksom reservdelsleveranser i allmänhet, beskrivas som ersättningsleveranser (påfyllnad av ny materiel för att ersätta försliten eller förbrukad sådan). Ersättningsleveranser kan emellertid även avse hela exemplar av ett system. Det kan vara frågan om att ersätta utslitna eller förlorade system, eller om att byta ut tidigare exporterade system mot, exempelvis, ett billigare utförande när ursprungliga inköpsplaner fått lov att revideras av ekonomiska skäl.

Kompletteringsleveranser

En annan typ av utförelse där följdleveransbegreppet är relevant är kompletteringsleveranserna (ytterligare utrustningar av samma slag). I sin nuvarande utformning innehåller riktlinjernas följdleveransbegrepp ett mindre precist avslutande element ("...eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd.") Denna formulering tar sikte bl.a. på situationer då mottagarlandet kan sägas ha gjort ett systemval

1996/97:KU25
Bilaga A 5.2

genom sina upphandlingsbeslut, och då det skulle vara förenat med betydande tekniska eller ekonomiska svårigheter för detta land att vid senare anskaffning frångå det ursprungligen valda systemet. Sådana svårigheter kan uppstå om det runt ett större system byggs upp särskilda utbildnings- och underhållsresurser och annan infrastruktur specifikt avpassad för just det systemet.

Ett annat särskilt skäl som vid tillfälle beaktats positivt är då kompletteringsleveransen avser ett svenskt inslag i ett utländskt system, när detta särskilt anpassats för den svenska delen och utbyte skulle medföra ett behov av omkonstruktion med betydande kostnader och fördröjningar som följd. Ett exempel är när en fartygstyp konstruerats runt en särskild pjäs. Ammunitionsförsörjning, kraftförsörjning, förbindelse med elledning, förstärkningar och urtag i skrov, m.m. är till sina fysiska mått och utformning anpassade till den specifika pjäsen. Ett sådant samband mellan pjäs och fartyg innebär inte med automatik att en följdleveranssituation skall anses föreligga. En bedömning måste göras av relevanta faktorer i det specifika fallet för att avgöra vilka konsekvenser som ett svenskt nej skulle få för slutmottagaren.

Dessa skäl är av sådan art att ärenden knappast avgörs utan prövning i Exportkontrollrådet om inte landbedömningen är invändningsfri och leveransen därmed "står på egna ben". Någon lika entydig riktlinjepraxis som för reservdelar eller ammunition kan inte sägas föreligga. Det är frågan om att bedöma relativt komplicerade förhållanden för att utrona om det underliggande syftet med riktlinjernas följdleveransbestämmelse måste beaktas i helhetsbedömningen. Hur man drar gränsen för när ett systemberoende föreligger måste avgöras från fall till fall.

Återkommande anskaffning

En annan typ av situation som under senare tid börjat uppmärksammas allt mer är följande: allt färre länder anser sig numera ha råd att upphandla hela sitt behov av ett dyrare system vid ett enda tillfälle. Ofta köper man ett mindre antal enheter utan att binda sig för en fortsättning, även om denna återfinns i den interna planeringen. Senare, när försvarsanslagen fyllts på, återkommer man med önskemål om fler enheter. Även detta har bedömts vara en aspekt som kan behöva beaktas i en helhetsbedömning.

Besläktad materiel

Ibland uppkommer frågan om en viss tidigare export motiverar export av besläktad materiel. Det kan exempelvis vara frågan om skilda typer av sjöminsvepningsutrustning, eller ytterligare maskiner till en tidigare levererad produktionsanläggning, eller beväpning till en tidigare levererad plattform (t.ex. en pjäs till ett levererat fordon). I vissa fall har man kommit fram till att sådana leveranser rimligtvis bör medges.

1996/97:KU25
Bilaga A 5.2**Följdleveranser utgående från licensavtal**

Följdleveransfrågeställningar kan uppkomma också i samband med export till tredjeland av licenstillverkad materiel, när denna export direkt (genom avtalsbestämmelser) eller indirekt (genom komponentleveranser) kontrolleras från svensk sida. Här finns naturligtvis inte ett lika påtagligt svenskt åtagande som vid direktleveranser från Sverige. Men ett licenssamarbete som godkänts från svensk sida kan sägas medföra krav på visst hänsynstagande till licenstagarens trovärdighet. Om med svenskt medgivande viss export tidigare skett från licenstagaren till ett tredje land, bör en presumtion för fortsatta leveranser av t.ex. reservdelar föreligga. Om det tredje landet utvecklats i negativ riktning ur svensk riktlinjesynpunkt måste hänsynen till licenstagaren vägas in i helhetsbedömningen.

Tidigare civil materiel

En ny typ av följdleveransfrågeställning uppkom i och med breddningen av krigsmaterielbegreppet 1993. Hur skall man bedöma utförsel av krigsmateriel till ett land som inte är helt självklar ur riktlinjesynpunkt, när utförsel tidigare förekommit på grundval av att materielen då betraktades som normal civil handel? Prövningar av denna typ av situation har lett till både tillstyrkanden och avslag, beroende på hur helhetsbedömningen i övrigt utfallit. Ibland har en tillstyrkan i denna typ av ärende försetts med inskränkningar av olika slag, t.ex. att försäljning endast får ske till civila kunder -vilket inte är orimligt mot bakgrund av att mycket av den "nya" materielen i krigsmateriel-förteckningen även har civil användning.

3. Avslutning

Det skall understrykas att prövningen av följdleveransbegreppet i riktlinjerna främst sker när det är frågan om situationer som inte explicit förutsetts i riktlinjetexten, men där motsvarande hänsyn bedöms vara aktuella. Följdleveranselementet vägs då in som ett av många element i helhetsbedömningen. Först när ett antal snarlika ärenden prövats med samma resultat (positivt eller negativt) anses en nyansering av riktlinjetexten föreligga. Grundläggande för detta förhållningssätt till riktlinjerna är en strävan att prestera en så nyanserad bedömning som möjligt i varje enskilt fall, för att, såsom riktlinjernas portalparagraf påbjuder, tillse att enskilda beslut "inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik".



Paul Beijer

Bilaga 21996/97:KU25
Bilaga A 5.3INSPEKTIONEN FÖR
STRATEGISKA PRODUKTER
(ISP)
Handläggare: P.Beijer

PROMEMORIA

1997-01-28

Konstitutionsutskottet
Ink. den 97-01-29
Dnr 175/96-97**Förtydligande till PM 1996-10-22 : ersättningsleveranser och kompletteringsleveranser**

Frågan har ställts vari skillnaden mellan ersättningsleveranser och kompletteringsleveranser består. Till att börja med är det viktigt att undertrycka att dessa två begrepp är arbetsterminologi vid ISP, som används för att särskilja två typer av situationer där riktlinjernas följdliveransbestämmelse kan vara relevant (det bedöms från fall till fall), men som sinsemellan skiljer sig i ett viktigt avseende.

I båda fallen är det frågan om att medge leverans av mer material av samma slag som tidigare levererats.

Då det är frågan om ersättningsleveranser är syftet att ersätta försliten eller förlorad materiel. Mottagaren har efter leveransen i princip samma kapacitet som den som uppkom genom den ursprungliga leveransen. Även hela system kan betraktas som ersättningsleverans om något av de ursprungliga systemen förstörts, t.ex. genom en olyckshändelse. Grundläggande är att leveranserna sker inom ramen för den ursprungligt levererade kvantiteten.

Då det är frågan om kompletteringsleverans medges export av ytterligare exemplar av samma materiel. Mottagarens försvarskapacitet ökar. Sådana leveranser kan tänkas innefatta ett följdliverans-element om mottagaren genom ett medvetet systemval och stora kringinvesteringar kan ha gjort sig beroende av ett viss typ av materiel från en viss leverantör. Bedömningen måste göras från fall till fall om beroendet är såpass stort att motiven bakom riktlinjernas följdliveransbestämmelse kan anses relevanta.

Om beroendet inte är stort, är det ibland ändå aktuellt att bedöma ärendet i följdliveranstemer, vilket redovisats i PM:et under rubriken "återkommande anskaffning". Få länder idag köper hela sitt behov av en viss utrustning på en gång. Man återkommer flera gånger och bygger gradvis upp den kapacitet som ursprungligen var planerad. Inte sällan sker detta genom avrop av s.k. optioner som låg redan i

1996/97:KU25
Bilaga A 5.3

det ursprungliga leveransavtalet. Det är emellertid andra faktorer som då beaktas (t.ex. förekomsten av optioner) än vid en kompletteringsleverans.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a series of connected loops and a final checkmark-like stroke.

Paul Beijer



INSPEKTIONEN FÖR
STRATEGISKA PRODUKTER
(ISP)
Handläggare: P.Beijer

Bilaga 3

PROMEMORIA 1996/97:KU25
Bilaga A 5.4
1997-03-14

En tabellarisk/grafisk redovisning av sambandet över tiden mellan riktlinjerna för krigsmaterielexporten och de olika följdleveransbegreppen

Konstitutionsutskottet har den 27 februari bett om kompletterande underlag för den pågående granskningen av praxisutvecklingen vad gäller följdleveranser av krigsmateriel. Ett av önskemålen är att få en tabellarisk/grafisk redovisning av sambandet över tiden mellan riktlinjerna för krigsmaterielexporten och de olika följdleveransbegreppen.

Riktlinjerna

I ISP:s PM 961022 redovisades hur ett följdleveransbegrepp infördes i de första skriftliga riktlinjerna 1971. I detta nämndes

"reservdeler till tidigare inköpt materiel".

I nästa generation av riktlinjer, från 1993, har skrivningen utvidgats till att även omfatta

"andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd."

Denna öppnare skrivning återspeglar erfarenheterna från det konkreta prövningsarbetet under tiden 1971-1992. Under dessa dryga 20 år har nio av de tio olika typer av följdleveranssituationer som beskrivs i ovancit. PM varit föremål för prövning vid olika tillfällen (den tionde typen, "tidigare civil materiel", blev aktuell just till följd av de förändringar av regelverket som genomfördes 1993). Både positiva och negativa utfall föreligger för så gott som alla de nio typerna. Den öppnare skrivningen i 1993 års riktlinjer återspeglar insikten att en absolut avgränsning av följdleveransbegreppet inte är möjlig mot bakgrund av de många olika typer av situationer som i verkligheten visat sig kunna uppkomma och som alla bedömts ha samband med följdleveransriktlinjens syften. Samtidigt står det enligt ISP:s bedömning helt klart från propositionens motivuttalanden att syftet med denna öppnare skrivning inte varit att urholka den restriktiva grundsyn som präglar det svenska regelverket.

1996/97:KU25
Bilaga A 5.4**Önskemålet om en tabellarisk/grafisk översikt**

Förslaget att utvecklingen över tiden för enskilda typer av följdleveranssituationer skulle åskådliggöras genom en tabellarisk/grafisk översikt är svårt att meningsfullt tillmötesgå. Man kan i praktiken inte tala om en systematisk, linjär utveckling av praxis. Idén med en grafisk framställning förefaller bygga på föreställningen att en kumulativ utveckling ägt rum, där nya följdleveranssituationer upptäckts, prövats en första gång med positivt resultat, och sedan lagts till grund för mer eller mindre automatiska beslut om motsvarande typer av leveranser till andra länder. Så är inte fallet, vilket framgår av nedanstående redovisning av prövnings- och beslutsprocesserna.

Möjligen har föreställningen om en linjär utveckling av följdleveransbegreppet givits ytterligare näring av att ISP i PM 961022 presenterat tio olika typer av följdleveranssituationer i en logisk ordning för att underlätta förståelsen av begreppet. Denna ordningsföljd representerar inte någon kronologi. Att situationer tidigare bedömts kunna falla under riktlinjernas följdleveransbegrepp är ingalunda ointressant, men leder i ett nytt ärende inte med automatik till en viss slutsats.

Något om prövnings- och beslutsprocessen vid krigsmateriel-exportärenden

Att man talar om en praxis vad gäller uttolkningen av riktlinjerna för krigsmaterielexport sammanhänger med den starka strävan som föreligger att tillämpa riktlinjerna likformigt över tiden, en strävan som motiveras både av trovärdighetsskäl gentemot potentiella mottagarländer och av försvarsindustrins behov av att kunna bedriva sin verksamhet med en viss långsiktighet. P.g.a. denna strävan anses tidigare avgöranden relevanta och beaktansvärda när ett nytt ärende skall bedömas.

En likformig tillämpning av riktlinjerna innebär vidare att inte alla av de flera tusen ärenden som årligen avgörs behöver undergå fullständig prövning med hörande av Exportkontrollrådet (EKR). En av ISP:s viktigaste arbetsuppgifter är att avgöra vilka ärenden som kan beslutas med stöd av tidigare prövningar och vilka som måste underkastas fullständig prövning.

(a) entydiga situationer (ovillkorliga hinder eller okontroversiella länder)

Generellt kan sägas att beslut kan tas utan en fullständig prövning (dvs utan att först höra EKR) om ovillkorliga hinder föreligger -då det alltid blir nej-, eller om det är frågan om utförsel för slutanvändning i länder som är okontroversiella (Norden, neutrala stater i Europa, flertalet OECD-länder).

1996/97:KU25
Bilaga A 5.4

På följdleveransområdet har ärenden av samtliga de slag som beskrivs i ISP:s underlags-PM 961022 beslutats till okontroversiella länder utan att anledning funnits att närmare pröva begreppets tillämpbarhet, helt enkelt därför att leveranserna är möjliga ändå.

(b) icke entydiga situationer

En viktig gränsdragning vad gäller prövningsförfarande går mellan okontroversiella länder enl ovan och länder som ligger utanför denna krets.

Följdleveranssituationer avseende reservdelar eller ammunition till tidigare levererade system, som ju uttryckligen omnämns i riktlinjerna, genomgår normalt icke fullständig prövning (dvs EKR hörs inte i förväg) även om det är frågan om ett land utanför den okontroversiella kretsen. Detta eftersom riktlinjerna så tydligt anger att "tillstånd bör ges" för sådana leveranser "om inte ovillkorligt hinder möter".

I princip skulle emellertid även sådan utförelse kunna bli föremål för fullständig prövning. Detta skulle t.ex. vara fallet om förhållanden i mottagarlandet förändrades på ett så dramatiskt och allvarligt sätt att det inte bara ändrade den tidigare riktlinjebedömningen och gjorde landet inaktuellt för försäljning av andra materielslag, utan även överskuggade den starka presumptionen för reservdels- och ammunitionsleveranser som återfinns i riktlinjerna (som just undantar sådana leveranser från en allmän omvärdering av landet som mottagare). Denna typ av överväganden aktualiseras av naturliga skäl inte särskilt ofta. Ett exempel var när den svenska regeringen år 1991 avbröt alla leveranser till stater i f.d. Jugoslavien redan innan FN beslutade om ett embargo.

Om en genomgripande och dramatisk förändring äger rum i ett land, vore det naturligt för ISP att underhand med EKR ta upp frågan om det vore motiverat med en omprövning av reservdels- eller ammunitionsleveranser. Om en sådan prövning bedömdes önskvärd och sedan vid genomförandet ledde till slutsatsen att man ändå borde stå fast vid riktlinjernas starka rekommendation om fortsatta leveranser, skulle sådana leveranser ånyo behandlas utan fullständig prövning om inte någon ytterligare negativ förändring inträffade som aktualiserade ännu en omvärdering.

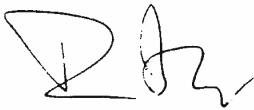
För länder som inte är okontroversiella, anses i regel andra typer av följdleveranssituationer än reservdelar och ammunition fordra en mer fullständig prövning inkl hörande av EKR. För det första skall man då mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i ärendet avgöra om den aktuella typen av följdleveranssituation kan sägas föreligga. Om så är fallet måste man sedan avgöra hur tungt denna aspekt väger, jämfört med de landspecifika förhållanden som föreligger. Det tydliga kravet i riktlinjerna, att alla relevanta faktorer skall beaktas inom ra-

1996/97:KU25
Bilaga A 5.4

men för en helhetsbedömning, gör att inget ärende är det andra likt. Först om en prövning leder till slutsatsen att det faktiskt är frågan om en situation som faller under riktlinjernas följdleveransbestämmelse och att denna faktor inte överskuggas av andra som föreligger i ärendet, kan ytterligare leveranser av det aktuella slaget behandlas utan fullständig prövning. Men detta gäller uteslutande för det pröva- de materielslaget och landet.

Det som benämnts "riktlinjepraxis" är en samling olika följdleverans- situationer som genom ett större eller mindre antal ärenden etable- rats som element att beakta vid prövning av nya förfrågningar. Pre- sumtionen för export är inte lika stark som för reservdelar och am- munitition, eftersom situationerna inte är lika entydiga. I vissa fall har prövningen av enskilda ärenden lett till slutsatsen att ett nej skulle vara "oskäligt" i i riktlinjernas bemärkelse, i andra att sambandet med tidigare leveranser inte varit tillräckligt starkt.

Denna försiktiga inställning till följdleveranser av annat slag än re- servdelar och ammunition förklarar varför det inte föreligger någon "linjär" praxisutveckling som kan åskådliggöras grafiskt eller tabella- riskt. Ärenden av detta slag förekommer inte särskilt ofta. Dels måste det vara frågan om ett land där en tidigare positiv bedömning inte längre är självklar, dels måste mottagaren uttrycka intresse för nå- gon form av uppföljningsleverans. Vilken typ av följdleveranssituation som åberopas i det enskilda fallet beror på omständigheterna. Ur prövningssynpunkt uppträder således olika typer av följdleveranssituationer närmast slumpmässigt. Om motsvarande situation före- kommit tidigare noteras detta inom ramen för prövningen, eftersom man strävar efter likformighet i tillämpningen av riktlinjerna. Men hur tungt denna situation väger i det nya fallet beror helt och hållet på vilka andra faktorer som föreligger i det nya ärendet. Blotta faktum att samma typ av följdleveranssituation beaktats tidigare räcker inte för ett positivt avgörande, utan en sedvanlig helhetsbedömning görs.



Paul Beijer



INSPEKTIONEN FÖR
STRATEGISKA PRODUKTER
(ISP)

Bilaga 4
44 2000-02-01/2
1999-12-29

Dnr

251
2.3.1
405696/1999

Till Regeringen

een/R

~~HEMLIG~~

Utvärdering av EU:s uppförandekod

Härmed överlämnas Promemoria utgörande ISP:s utvärdering av EU:s uppförandekod för vapenexport i enlighet med regleringsbrevet för budgetåret 1999.

SS

Staffan Sohlman

Postadress
Box 70252
107 22 STOCKHOLM

Gatuadress
Klarabergsviadukten 90

Telefon
08 - 406 31 00

Fax
08 - 20 31 00
08 - 411 61 12



INSPEKTIONEN FÖR
STRATEGISKA PRODUKTER
(ISP)

PROMEMORIA

1999-12-29

Dnr 405 696/1999

Handl. Stefan Hanson

Ex till:
ISP/KM

Utvärdering av EU:s uppförandekod (CoC)

I enlighet med regleringsbrevet för budgetåret 1999 för ISP bör utvärdering av EU:s uppförandekod redovisas innan 1999 års utgång.

Nedanstående redovisning är en övergripande och samlad syn på hur EU:s uppförandekod påverkat ISP:s verksamhet under 1999.

Inspektionen har till UD/ESEK lämnat underlag för den svenska delen av MS första årliga rapport om uppförandekoden.

Inspektionen har deltagit i förhandlingarna om en EU-gemensam krigsmateriellista i COARM:s expertgrupp härför. Listan är initialt avsedd att användas för s.k. "denials" inom uppförandekoden.

Angående "denials" är det svenska systemet konstruerat så att formella avslag på ansökningar om utförelse av krigsmateriel aldrig eller mycket sällan förekommer. Då faktiska men informella rekommendationer från inspektionen, i ett tidigt stadium av processen, innebär att respektive företag avstår från att ansöka om utförelse, måste en tidigare och informell del av processen väljas för att svenska "denials" skall kunna anmälas i enlighet med koden. Inspektionen överväger fortfarande i vilket skede av processen ett informellt besked skall utgöra grund för en formell "denial".

Sverige har i inget fall försökt överta en affär som annat land avslagit, d.v.s. inspektionen har i inget fall hitintills haft bilaterala konsultationer angående övertagande av en affär som annat land belagt med "denial".

Enligt inspektionens uppfattning har koden inneburit ökade möjligheter till gradvis konvergens av regelverken för och tillämpningen av exportkontroll av krigsmateriel inom EU. Ett antal diskussioner inom främst EU:s rådgivande grupp COARM med deltagande från inspektionen har under året förstärkt denna uppfattning.

Uppförandekoden har varit en naturlig referenspunkt i de bilaterala kontakter som ISP haft med andra exportkontrollorgan inom EU (London, Bonn, Haag).

ISP har under året i generella termer vägt in kriterierna inom uppförandekoden vid bedömning av exportärenden. Det svenska regelverket och riktlinjerna för krigsmaterielexport sammanfaller till stora delar med uppförandekodens kriterier. Tillämpningen i Sverige avviker dock i flera avseenden från vad är brukligt i de stora EU-länderna. Generellt kan sägas att svensk praxis är mer restriktiv än inom övriga EU-länder.

De viktigaste skillnaderna mellan det svenska regelsystemet och EU-koden utgörs av kriterium fem (den nationella säkerheten för medlemsstaterna) och kriterium åtta (mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga). Det förra kriteriet är visserligen inte explicit formulerat i det svenska regelsystemet men får anses omfattas av lagens om krigsmateriel 1 §. Det skulle uppenbarligen strida mot svensk utrikespolitik att medge export av krigsmateriel som skulle kunna hota andra EU-länders nationella säkerhet.

Det s.k. utvecklingskriteriet har, utan att tillmätas avgörande betydelse, återopats vid beredningar av ärenden gällande fattiga länder. Så har även skett, om än i ett begränsat antal fall, redan innan EU-koden antogs.

Sammantaget har uppförandekoden inte inneburit någon radikal ändring av beredning eller bedömning av exportärenden. Den har dock skapat en gemensam referensram för diskussion inom EU samt med de länder som anslutit sig till den, i första hand Norge och kandidatländerna.



Staffan Sohlman



INSPEKTIONEN FÖR
STRATEGISKA PRODUKTER
(ISP)

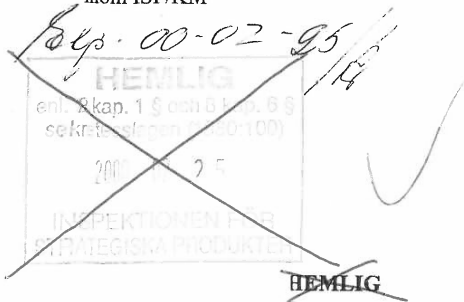
Bilaga 5
Rekvisitörerna 5.3.1.2
PROMEMORIA

2000-02-22

Dnr *4907/2000*

Handl. A. Sandek

Ex till:
Ch UD/ESEK
Inom ISP/KM



Svenska denials på krigsmaterielområdet m.m.

The European Code of Conduct On Arms Exports (CoC) antogs den 8 juni 1998 i Bruxelles. Koden utgjorde en utveckling av tidigare gemensamma europeiska riktlinjer från 1991 (Luxembourg) och 1992 (Lissabon).

Sedan sommaren 1998 har alla större - och även en del mindre - krigsmaterielexporterande stater i Europa följt kodens Operative Provisions och påbörjat notifieringar av nationella denials - idag berörande c:a 65 mottagarstater. Det är således mer än hög tid att Sverige får ett motsvarande operativt system på plats.

Nedan redovisas inspektionens ståndpunkter i den operativa frågan.

Denials och 1a § krigsmateriellagen

Ärenden av principiell betydelse eller av särskild vikt skall, enligt 1a § krigsmateriellagen överlämnas till regeringens prövning. Hör då en denial till denna grupp?

Svaret är att frågan får avgöras in casu. I normalfallet torde så inte vara fallet och ärendet kan då handläggas från början till slut av inspektionen. En sammanställning över aktuella denials bör kontinuerligt redovisas vid Exportkontrollrådets sammanträden.

I det fall ett ärende överlämnats av inspektionen till regeringen för prövning är det naturligt att även regeringen svarar för en denial - om ärendet har formen av en utförelsansökan. Rör det sig om en överlämnad förhandsförfrågan som skall avgöras genom ett negativt besked, torde regeringen ha en valmöjlighet:

Man kan lämna ett negativt besked till sökanden och därigenom själv stå för svaret, eller välja att meddela inspektionen t.ex. att, enligt regeringens uppfattning, ett utrikespolitiskt hinder för bifall synes föreligga, varpå inspektionen avgör förfrågan genom ett besked till sökanden.

Gränsdragning för utfärdande av denials

Av Operative Provisions definieras en denial och vad som utgör en notifierbar denial på följande sätt.

A denial of a licence is understood to take place when the Member State has refused to authorize the actual sale or physical export of the item of military equipment concerned, where a sale would otherwise have come about, or the conclusion of the relevant contract. For these purposes, a notifiable denial may, in accordance with national procedures, include denial of permission to start negotiations or a negative response to a formal initial enquiry about a specific order.

För svenskt vidkommande innebär definitionen att följande situationer täcks av överenskommelsen om notifiering

- ◆ Utförelansökningar
- ◆ Underrättelser om anbud eller avtalsingående beträffande
 - försäljning, lån, leasing, förmedling, gåva, upplåtelse etc
 - upplåtelse/överlåtelse av tillverkningsrätt
 - utveckling för annans räkning, samarbete etc
- ◆ förhandsförfrågningar

Ovan angivna strecksatser rörande upplåtelse/överlåtelse av tillverkningsrätt, och rörande utveckling för annans räkning, samarbete, är inte helt självklara, eftersom anvisningarna talar om 'deny transfer of any item of military equipment'. Det får dock sägas ligga i linje med syftet med CoC att även låta dessa aktiviteter innefattas i notifieringsprocedurerna av två skäl:

Först och främst bedöms aktiviteterna enligt samma riktlinjer nationellt som den traditionella fysiska exporten; därtill kommer att aktiviteterna i sig i förlängningen normalt leder till en faktisk fysisk export - en upplåtelse av en tillverkningsrätt leder normalt till att ett ritningsunderlag, en patenterad tillverkningsmetod e.dyl. förr eller senare förs ut ur landet.

Var läggs 'snittet' för en notifiering?

En gränsdragning föreslås göras i segmentet förhandsförfrågningar, på så sätt att skriftliga förhandsförfrågningar som föranleder skriftliga svar samtidigt kvalificerar för notifiering. Muntliga förfrågningar med åtföljande muntliga svar, vare sig dessa föranleder uppteckningar i s.k.telefonrapporter eller inte, kvalificerar inte för notifiering.

I sakens natur ligger vidare att, för det fall ensökande återtar sin skriftliga förfrågan/underrättelse/ansökan, oavsett om detta sker *sua sponte* eller efter rekommendation från inspektionen, notifiering inte blir aktuell.

Skall notifiering av en denial alltid ske?

Syftet med CoC är att, inom ramen för CFSP, befordra samarbete och verka för en ökad konvergens i synen på konventionell vapenexport. En bristfällig notifiering motverkar detta syfte. I princip bör därför samtliga denials också notifieras. Denna huvudregel får sägas vara rätt självklar men innebär å andra sidan just inget annat än att det är en huvudregel.

Det kan således undantagsvis i det enskilda fallet föreligga skäl som talar mot en notifiering och som negativt kunde beröra svenska intressen. Dessa skäl kan vara av utrikes-, handels-, eller rentav säkerhetspolitisk karaktär och föranleda att, vid en samlad bedömning, det befinns lämpligast att underlåta en notifiering. Eftersom notifieringarna föreslås handhas av ESEK är det naturligt med ett samrådsförfarande i dessa fall.

Notifiering av denials - utgående

CoC Operative Provisions anger att delgivningen av denials till övriga medlemsstater skall ske via sedvanliga diplomatiska kanaler. För svenskt vidkommande innebär det att en av inspektionen utfärdad denial utan tidsutdräkt skall lämnas till UD/ESEK för notifiering.

För det fall att ett ärende eller en förfrågan av inspektionen överlämnats till regeringen och denna därefter lämnat ett negativt besked/meddelat avslag, är det naturligt att ESEK på eget initiativ svarar för utgående notifiering. Inspektionen bör i sådant fall underrättas om lämnad denial och gjord notifiering.

ESEK bör ha ansvaret för att tillse att Utrikesdepartementets föreskrifter (UF), om behov anses föreligga, kompletteras på lämpligt sätt.

Format och språk

Inspektionen svarar förslagsvis för att en mall upprättas som kan användas för notifiering av svenska denials. Liksom övriga EU-länder notifieringar bör den svenska notifieringsmallen vara anpassad till och redovisa de uppgifter som angivits i Operative Provisions till CoC.

Sedan CoC antogs har man inom COARM diskuterat lämpligheten av att i tillämpliga delar söka vara mer precis i notifieringen beträffande vilken del av ett kriterium för avslag som använts, liksom även att använda landkod och löpnummer de skilda notifieringarna. Dessa överväganden bör i tillämpliga delar användas i de svenska notifieringarna.

Använt språk bör vara engelska.

Upprepade notifieringar rörande likartad materiel till samma kund

Antalet svenska exportörer är, sett ur ett allmäneuropeiskt perspektiv, relativt begränsat. Sannolikheten är liten att flera likartade/identiska svenska denials uppkommer. I realiteten skulle inspektionen, om en förfrågan uppstod eller en utförelsansökan inkom som var likartad/identisk med ett ärende som resulterat i en denial, lämna ett muntligt negativt besked per telefon, eller på enklaste sätt be sökanden återta ärendet.

Formellt kan man dock tänka sig att frågan om en i det närmaste identisk denial kan uppkomma - det räcker ju med att sökande vägrar att återta sin förfrågan eller ansökan! Man kan därför diskutera om en ny notifiering behövs göras i förekommande fall.

Av mottagna notifieringar synes flertalet länder ha valt att modellen att notifiera ånyo rörande identisk materiel till samma kund. Den tyska inställningen, såsom den redovisades för inspektionen vid ett besök i Bonn hösten 1999, var dock att sådan upprepad notifiering vore överflödig.

Frågan bör, om så inte redan skett, diskuteras i COARM. Den svenska positionen rekommenderas vara likartad den tyska, om man ser till ändamålet med CoC. En upprepad notifiering kan dock ha det begränsade värdet att giltighetstiden för en denial på så sätt kan sägas förlängas.

Utförelstillstånd för en produkt innefattad i en 'essentially identical transaction' och utsatt för en notifierad denial av en eller flera medlemsstater

Frågan om tolkningen av en 'essentially identical transaction' är föremål för diskussioner inom COARM. I avvaktan på utgången av dessa, är det naturligt med en viss försiktighet.

Så mycket kan i vart fall sägas att om en produkt mycket påminner om en annan, där en denial föreligger, så bör noggrant övervägas om svensk export skall tillåtas utan konsultation.

För det fall en mottagarkategori i ett land är densamma, även om rättssubjekten inom kategorin är olika - t.ex. vapenhandlarkategorin - kunde möjligtvis en bona fide-prövning initieras, förutom ett konsultationsförfarande.

Konsultationsprocessen

Det finns argument såväl för som emot att konsultationerna enligt CoC skall genomföras av ESEK, alternativt inspektionen. Sett i ljuset av att inspektionen primärt kommer att vara den svenska parten i förväntade landlistekonsultationer inom ramen för LoI, och vidare i normalfallet är den ansvariga myndigheten för den denial som utgår till sökanden, föreslås att inspektionen primärt ansvarar för konsultationsprocessen även inom CoC.

Skulle inte en konsultation leda till önskat resultat, har inspektionen möjlighet att hänskjuta vidare konsultationer i ärendet till regeringskansliet.

Beslut av högre instans, återkallelse av denials

Svenska beslut och ställningstaganden i krigsmaterielexportfrågor kan, till skillnad från vad som gäller i flera andra EU-stater, inte överklagas. En ändring av en denial till följd av beslut i högre instans är därför inte att förutse i Sverige.

Inom COARM har diskuterats om ett land skall avvakta en eventuell överprövning innan en notifiering sker. De flesta synes eniga om att inte avvakta sådan tid, men att eventuellt i notifieringen ange att en överprövning kan komma att ske.

Intet torde hindra inspektionen att, t.ex till följd av ändrade förhållanden, ett hävt embargo, eller av annat skäl, återkalla en tidigare meddelad denial. Ett sådant hävande bör på motsvarande sätt notifieras. Skulle den förändrade inställningen komma till uttryck i bifall till en ny ansökan, måste inspektionen ha beredskap att ex officio häva en tidigare meddelad denial - bifall notifieras inte.

Återkallelse av meddelad licens

En meddelad utförelselicens kan enligt svensk lag återkallas, enligt 16 § krigsmaterielagen, bl.a. om 'andra särskilda skäl' föreligger. Denna situation är inte beskriven i Operative Provisions och bör diskuteras i COARM, om så inte redan skett. En rimlig utgångspunkt är att notifiering bör ske i motsvarande fall.

Utvärdering av CoC

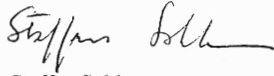
Förutom den årliga utvärdering av CoC som ingår i åiterrapporteringen enligt gällande regleringsbrev och vidare det underlag inspektionen skall lämna för den svenska delen av den årliga rapporteringen som skall ligga till grund för en konsoliderad rapport till ministerrådet, bör en årlig sammanställning över gällande utländska notifieringar delges ESEK.

Frågor för COARM

Nedan redovisas i punktform de frågor rörande notifikation av denials som berörts ovan och i separat PM denna dag rörande inspektionens behandling av inkommande notifieringar. Frågorna kan lämpligen bli föremål för fortsatta överläggningar inom COARM. Andra frågor för COARM rörande CoC, av typen årsrapporteringens omfattning och innehåll, förslag om kriterieutvidgning, m.m. berörs inte här.

- ◆ Slutförhandling rörande gemensamma materiellistor
- ◆ Markering i notifiering av del av kriterium

- ◆ Arbetspråk för materiel som omfattas av notifiering
- ◆ Tolkning av 'essentially identical transaction'
- ◆ Ny notifiering vid identisk materiel?
- ◆ Revocation of denials/licences



Staffan Söhlman

