

Remissvar Krigsmaterielexportöversynskommittén

(SOU 2014:83 & SOU 2015:72)

1. Inledning

Branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) lämnar härmed remissvar på ovanstående utredningar.¹ Som framgår i slutbetänkandet har Sverige redan idag ett av världens striktaste regelsystem för försvarsmaterielexport (s. 416). SOFF vill inledningsvis erinra om att branschorganisationen fortsatt stödjer behovet av en strikt krigsmateriellagstiftning med noggrann kontroll och uppföljning. Försvarsföretagen säljer produkter som rätt använda bidrar till stabilitet och säkerhet, men som även kan skapa stor skada och förstörelse, särskilt om det används i strid med internationell rätt. Detta är följaktligen ett verksamhetsområde som ställer mycket höga krav på ett ansvarsfullt agerande från alla berörda parter.

Behoven av politisk legitimitet samt en bred förankring i Sveriges riksdag för försvarsmaterielexporten är uppenbar och skapar samtidigt förutsättningar för långsiktiga spelregler för försvarsföretagen.

SOFF vill i detta remissvar peka på några områden som är centrala för försvarsföretagen i ljuset av att en förändrad krigsmateriellagstiftning och nya riktlinjer, så som de är presenterade i betänkandena, skulle få mycket genomgripande konsekvenser för förutsättningar för försvarsindustriell verksamhet i Sverige.

Givet det antal tvetydigheter som föreligger beträffande tillämpningen av slutbetänkandets omfattande förslag är det svårt att utarbeta en kvantitativ beskrivning av dess konsekvenser. Men en mycket preliminär analys av SOFF pekar på att de förslag som presenterats kommer att medföra betydande negativa följder för försvarsföretagen genom minskat marknadstillträde till tillväxtregioner, försämrade möjligheter till internationellt samarbete, försvagad teknisk kompetens samt eventuellt avvecklingar av vissa produktsegment. Detta bedöms medföra, allting annat lika, att företagens omsättning på försvarsmarknaden initialt minskar med minst 10 procent.² Vidare kan det medföra kapitalflykt från utlandsägda försvarsföretag i Sverige samt att svenskägda företag flyttar produktions- men även forsknings- och utvecklingsverksamhet till utlandet. Konsekvenserna är naturligtvis än mer allvarliga på längre sikt. Försvarsföretag som är verksamma i Sverige kommer att

¹ Remissvaret fokuserar speciellt på kapitel 14 – 16 i slutbetänkandet d.v.s. *Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna; Kommitténs förslag gällande följdleveranser samt Utformningen av exportkontrollregelverket för krigsmateriel*. Beträffande delbetänkandet sanktionsväxlingar (SOU 2014:83) har SOFF inte några invändningar mot utredningens förslag vid sidan av förslaget att avveckla straffunderlåtelse vid självavgivelse.

² SOFF:s 70 medlemsföretag omsatte tillsammans ca. 30 mdkr inom säkerhets- och försvarsrelaterad försäljning under 2014. http://soff.se/wp-content/uploads/2015/11/FACTS2014_trifolder.pdf

förlora mark i teknikutvecklingen gentemot internationella konkurrenter, då branschen är mycket exportberoende för att uppnå kostnadsdelning för utvecklingskostnader.

SOFF bedömer dock att de allvarigaste konsekvenserna för Sverige främst ligger på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Genom försvagningen av den militärtekniska förmågan kommer Sverige att ges sämre tillgång till kvalificerad utländsk försvarsteknologi från strategiska samarbetsländer då detta många gånger bygger på olika former av utbyte av teknologi. Kostnaden för vidmakthållande och produktutveckling av många av de plattformar och system som Försvarsmakten använder kommer att öka och Sveriges förutsättningar för att ingå i internationella materielsamarbeten försvagas. Precis som slutbetänkandet konstaterar finns det en risk att Försvarsmakten inte erhåller de militära system som ligger på den teknologiska framkanten och därmed inte har förmågan att möta en kvalificerad motståndare (s.424). SOFF förordar därför att utredningens säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser blir föremål för en betydligt mer omfattande analys.

SOFF vill dock understryka att denna initiala konsekvensbeskrivning bygger på slutbetänkandes förslag tillämpat på rådande marknadsförhållanden. Det är följaktligen inte en trendframskrivning. Exportframgångar på den internationella försvarsmarknaden är naturligtvis även avhängiga en rad faktorer vid sidan av exportkontrollen.

Vidare vill SOFF delge tre övergripande och principiella synpunkter på aspekter som inte belysts i utredning.

- ① För det första är det SOFF:s uppfattning att slutbetänkandet inte i tillbörlig grad tagit fasta på den transformation som den försvarsindustriella verksamheten i Sverige genomgått under de senaste två årtiondena samt framförallt vilka konsekvenser det rimligen bör medföra för utformningen av exportkontrollen. Ett återkommande tema som genomsyrar SOFF:s remissvar är behovet av internationell harmonisering av exportkontrollen. Denna synpunkt utvecklas vidare under punkten 3 i remissvaret.
- ② För det andra konstaterar slutbetänkandet att "en inhemsk försvarsindustri utgör en viktig del av svensk försvarsförmåga" (s. 507) samt att "en minskad export därför får säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser". I ljuset av *den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen* i Sveriges närområde som redogörs för i försvarspropositionen framstår försvarsförmågan som allt mer central.³ SOFF beklagar därför att slutbetänkandet inte tagit i beaktande några konsekvenser av det ovanstående utan enbart presenterat förslag som kommer att försvåra förutsättningarna för att utveckla den försvarsindustriella verksamheten i Sverige vilket i sin förlängning även kommer att medföra säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser. Den säkerhetspolitiska vindkantringen i närområdet kommer att ställa nya krav på den försvarsindustriella förmågan i Sverige. Det kommer bland annat att medföra ökade krav på försörjningstrygghetslösningar vid olika konfliktnivåer, förmågan att integrera ny teknologi i befintliga plattformar och system samt ett intensifierat militärtekniskt samarbete med strategiska samarbetsländer och då främst USA. Ytterst syftar en rad av dessa åtgärder till att stärka försvarets förmåga att hantera kvalificerade motståndare. En stark militärteknisk förmåga bl.a. i form av kompetenta och konkurrenskraftiga försvarsföretag i Sverige utgör därför en central komponent av svensk försvarsförmåga. Denna faktor har blivit än mer relevant som en konsekvens av den säkerhetspolitiska utvecklingen under de senaste två åren vilket dock tyvärr inte belysts av utredningen.
- ③ För det tredje, och relaterat, har inte betänkningarna belyst hur exportkontrollprocessen kan förenklas och effektiviseras. Precis som utredningen konstaterar går flertalet av de förslag som

³ Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, Prop. 2014/15:109

presenteras bortom huvuduppgiften från riksdagens tillkännagivande till regeringen 2011 att *skärpa exportkontrollen till icke-demokratiska stater* (s. 29).⁴ Det är förvisso en naturlig konsekvens av att det tidigare ramverket från 1992/93 vidareutvecklats genom tillämpningar av bl.a. EU:s gemensamma ståndpunkt (1998), sexnationsavtalet (1998) och FN:s Vapenhandelsfördrag (2014). Men SOFF har inte i slutbetänkandet kunnat identifiera förslag som kan minska den administrativa bördan för berörda myndigheter och företag alternativt som kan effektivisera utförandet av exportkontrollen. Tvärtom är det SOFF:s bedömning att en rad av de förslag som presenteras i utredningen (demokratikriterium, avvecklandet av förhandsbesked, förändrade beslutsprocesser för följdleveranser samt eventuellt fler regeringsbeslut i enskilda ärenden) avsevärt kommer att öka den administrativa bördan och förlänga beredningsprocesserna. Detta utgör ett betydande problem för försvarsföretagens internationella konkurrenskraft.

Ett av skälen till att Sverige har en mycket konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga – även i ljuset av att Sverige har ett av världens striktaste exportkontrollsystem – är att det svenska exportkontrollsystemet varit effektivt. Försvarsföretagen kan genom ISP:s handläggning oftast inom loppet av några veckor få avdömningar på bl.a. förhandsbesked och utförseltillstånd. En rad av de förslag som delges i slutbetänkandet pekar på att berednings- och beslutprocesser nu kommer att förlängas vilket inger oro för SOFF:s medlemsföretag. I slutet av remissvaret (bilaga 1) bifogar SOFF därför förslag på konkreta åtgärder som kan effektivisera exportkontrollen utan att göra avkall på utredningens övergripande syften.

2. Sammanfattning av viktigaste budskap

- Tillståndsprövningen bör präglas av objektivitet, tydlighet och långsiktighet. Prövningen bör genomföras av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) med stöd av Exportkontrollrådet (EKR). SOFF avråder bestämt ifrån en ordning där allt fler beslut, p.g.a. otydligheter i exportkontrollramverket, tvingas bli föremål för prövningar av regeringen. En sådan ordning skulle förlänga handläggningstider samt försvaga beredningsprocesser. Vidare medger beslut av EKR en bredare parlamentarisk förankring än regeringsbeslut.
- Om Sverige som första land i världen inför ett demokratikriterium (s. 416) kommer detta att snedvrída konkurrensförhållandena för försvarsföretag i Sverige samt kraftigt försvåra förutsättningarna för internationellt samarbete. Ett rimligare förhållningsätt hade snarare varit att lyfta denna fråga på EU-nivå i syfte att uppnå jämställda konkurrensvillkor på den europeiska försvarsmarknaden. SOFF erinrar om att sexnationsavtalet (Letter of Intent) som ratificerats av riksdagen framhåller att avtalets parter ska arbeta för att samordna och harmonisera sina exportkontrollregelverk. Ett demokratikriterium går i diametralt annorlunda riktning från detta beslut. Om ett demokratikriterium likväl införs bör det jämföras med övriga villkorliga hinder för försvarsmaterielexport.
- Slutbetänkandes förslag beträffande följdleveranser bör inte genomföras då det ökar osäkerheterna vilket försvårar långsiktiga åtaganden och inte motsvarar kunders krav på försörjningstrygghet.
- Kraven på ökad transparens och tydligare redovisning välkomnas men bör i ökad grad anpassas så att olika former av sekretess inte äventyras. Framförallt berör detta förslagen om hur förhandsbeskeden/preliminära bedömningar ska redovisas.
- I syfte att dämpa de negativa följderna för den försvarsindustriella verksamheten i Sverige och dess förmåga att leverera plattformar och system till Försvarsmakten bör en rad effektiviseringar av exportkontrollen genomföras. Förslag på detta redovisas i bilaga 1.

⁴ Betänkande 2010/11:UU3

3. Det försvarsindustriella landskapet – globala marknad men nationell lagstiftning

Att främja en kvalificerad försvarsindustri var ett medvetet säkerhetspolitiskt val under det kalla kriget för att minska beroendet av utländsk försvarsmateriel. Detta har förändrats i takt med att världen förändrats. I dag är det i samverkan med andra länder som Sverige bygger säkerhet. Utveckling av ny teknik kräver tillgång till en internationell marknad. Försvarsprodukter måste underhållas, uppgraderas och vidareutvecklas i takt med den militärtekniska utvecklingen i omvärlden. Exporten gör det möjligt för företagen att hänga med i teknikutvecklingen och inhämta kunskaper från samarbetspartners. Dessa satsningar från företagets sida har inneburit att Sverige fått tillgång till kvalificerad teknik och utrustning som annars skulle ha varit betydligt dyrare och i flera fall, otillräckliga för att möta behoven. Därför har riksdagen vid en rad försvarsbeslut uppmanat försvarsföretagen att söka sig ut på den internationella marknaden och bli mer exportorienterade. Försvarsföretagen har följt denna uppmaning och exportandelen har ökat från ca en fjärdedel i början av 2000-talet till ungefär 65 procent i dag. Exporten och utformandet av det svenska exportkontrollsystemet är därför en allt viktigare fråga för den framtida utvecklingen av den försvarsindustriella förmågan i Sverige.

Försvarsmarknaden har också genomgått genomgripande förändringar under de senaste årtiondena både på internationell nivå och i Sverige. Numera kan det försvarsindustriella landskapet liknas vid ett nätverk av internationaliserade ägandeförhållanden och globala underleverantörskedjor. Försvarsmarknaden är, med andra ord, globaliserad precis som de flesta andra delar av det industriella och teknologiska landskapet. Det innebär att försvarsprodukter idag ofta innehåller komponenter eller tillverknings tjänster från en mängd olika länder i syfte att dra konkurrens fördelar inom nischområden. Dessutom skapas förutsättningarna för ny försvarsteknologi numera i hög grad på det civila området.

Vidare eftersträvar de flesta upphandlande aktörer såväl internationellt som i Sverige att genomföra, allt färre, men större och ibland internationellt harmoniserade upphandlingar. I grunden medför dessa trender positiva konsekvenser då de främjar konkurrens, effektivitet, skalfördelar och kostnadsreduceringar. Men trenderna får även viktiga konsekvenser för exportkontrolllagstiftningen som fortsatt, i allt väsentligt, är en nationell angelägenhet. Teknologi- och kunskapsbasen bygger alltmer på egenfinansierad forskning och utveckling och därmed oftast upphovsrättsligt ägande som resultat – samtidigt som företagen undviker att söka patent då nackdelarna överväger fördelarna. Som en konsekvens av detta blir företagets produktutveckling, kundbas, underleverantörer och samarbeten alltmer internationella. Det är SOFF:s uppfattning att slutbetänkandet inte i tillbörlig grad svarar upp mot dessa förändringstrender och framförallt det ökade behovet av internationell harmonisering som nu föreligger.

Internationaliseringen av ägandeförhållandena av försvarsföretag som är verksamma i Sverige initierades i slutet av 1990-talet och har medfört att Sverige kunnat vidmakthålla en konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga. Genom att vissa företag och då framförallt produkt- och plattformspanducenter haft möjligheter att ingå i internationella försvarskoncerner har de getts tillgång till internationella utvecklingsprojekt, ökat marknadstillträde och globala säljorganisationer. Det relativt stora utlandsägandet av försvarsföretag i Sverige är ytterst uttrycket för den mycket konkurrenskraftiga tekniska och naturvetenskapliga bas som finns i landet. Men utlandsägandet har också betydande återverkningar för krigsmateriel lagstiftningen. Av SOFF:s ca. 70 medlemsföretag är 18 helt- eller delvis utlandsägda. Det innebär att beslut om satsningar på t.ex. forsknings- och utvecklingsprojekt för nya innovationer på försvarsmaterielområdet i Sverige i många fall avgörs av internationella försvarskoncerner.

Som tidigare noterats tar slutbetänkandet fasta på att Sverige redan har ett av världens striktaste exportkontrollsystem. I händelse av att Sverige utvecklar nya nationella särregler – regler vilka inget annat land inom en överskådlig framtid kommer att ta efter – på detta område, kommer det att

försvåra förutsättningarna för de företag som är verksamma i Sverige men utlandsägda att kunna få ta del av dessa satsningar. I sin förlängning riskerar det även till investeringsflykt på detta område samt att den försvarsindustriella verksamheten i Sverige kraftfullt försvagas.

I detta sammanhang finns det även skäl att särskilt belysa hur en förändrad lagstiftning kommer att påverka de små- och medelstora företagen (SMF). För mindre företag handlar export ofta om möjligheten att komma med som underleverantör till större internationella system. En svensk exportkontroll som kraftigt avviker från samarbetsländernas, i form av t.ex. ett demokratikriterium, skapar barriärer för de svenska företagens medverkan, då ingen huvudleverantör av ett system kan bli beroende av svenska delkomponenter för den påverkan svensk exportkontroll kan medföra för hela systemet. Detta är speciellt centralt i de fall då slutprodukten får en *svensk identitet*. Internationella företag har enklare att omlokalisera forskning, utveckling och produktion samt attrahera finansiering.

Det skulle kunna leda till en utveckling där allt fler aktörer på den internationella försvarsmarknaden eftersträvar att bli "Swedish free" trots att svenska system och produkter är attraktiva på denna marknad p.g.a. av kostnadseffektivt och hög teknologinivå. En sådan utveckling skulle kunna medföra särskilt allvarliga konsekvenser för de mindre företagen men även för den försvarsindustriella teknologi- och kompetensbasen som helhet då de mindre företagen ofta utgör hjärtat i innovationssystemet på det försvarsindustriella området.

3.1 Tre exempel för exportens vikt för försvarsförmågan

Det finns skäl att ge tre konkreta exempel på vad tillgången till den internationella marknaden innebär för företagets kompetens och i sin förlängning för Sveriges försvarsförmåga. För det första har Saab på rekordtid kunnat utveckla nästa generations Gripen. Detta hade inte varit möjligt utan företagets internationella samarbete och export som möjliggjort egenfinansierade utvecklingsatsningar. Saab har även lanserat världens mest avancerade land- och sjöburna radarsystem för egna medel och därmed minimerat statens kostnader för detta system.

För det andra, BAE Systems Hägglunds har utvecklat stridsfordon i många år där Sverige var första köparen och CV90 används nu av sju länder. Varje land har ställt nya krav och utvecklingen har pågått i årtionden, något som aldrig varit möjligt med enbart en svensk kund. När Sverige nu ska renovera och uppgradera sina CV90 i programmet Reno kommer många års utveckling och förbättring till andra länder direkt den svenska användaren till godo. Utan internationella samarbeten hade Sverige aldrig fått ett sådant modernt fordon till en sådan låg kostnad.

För det tredje har BAE Systems Bofors kompetens inom marina system stärkts genom försäljningen av sjömålspjäsen 40 Mk4 till Brasilien. Det skapar möjlighet att utveckla nya produkter som även stärker förmågan att underhålla och modifiera svenska försvarets produkter när det behovet uppstår. Det finns även en lång rad andra exempel på hur tillträdet till den internationella marknaden stärker försvarsföretagets kompetens och det svenska försvaret.

3.2 Internationell harmonisering

För att försvarsföretagen fortsättningsvis ska ha möjlighet att verka i Sverige så är det av yttersta vikt att det svenska regelverket harmoniseras framförallt med de för Sverige viktigaste handelsländerna på området, såsom övriga EU:s medlemsländer och USA. En förutsättning för rättvis konkurrens är att det sker på liknande villkor.

Om företagen stannar i Sverige och konkurrensen inom EU snedvrids på det sätt som föreslås kan företagen inte längre konkurrera på lika villkor med utländska försvarsföretag på ett flertal marknader. Då kan företagen heller inte få tillbaka investeringskostnader vilket i sin tur leder till att kostnaderna måste spridas ut på befintlig kundbas (däribland inte minst den svenska kunden), vilket

därefter medför att priserna för produkterna ökar och försäljningen därefter minskar. Detta torde i förlängningen skapa en nedåtgående spiral både för svensk försvarsindustriell förmåga och, i förlängningen även, för svensk försvarsförmåga.

Vidare anser SOFF att när en ny krigsmateriellagstiftning ska antas så bör definitionerna (i betydligt större utsträckning än utredningen föreslår) harmoniseras med begreppen i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt rådets förordning (EG) nr 428/2009. Eftersom dessa regelverk i ett flertal situationer ska tillämpas parallellt vid utförsel respektive export så är det av största vikt att begreppen är harmoniserade. Exempelvis är det av synnerlig vikt att begreppen "utförsel" (s. 78) och "export"⁵ i respektive regelverk harmoniseras och samma terminologi användas så att de får samma betydelse i den utsträckning det är möjligt. Det är i dagsläget otydligt vilken betydelse de båda definitionerna har och hur de ska tillämpas av aktörerna.

4. Öppenhet och transparens

4.1 Regeringens information till riksdagen, 1 kap. 1§ tredje stycket

Sedan 1986 informerar regeringen i en skrivelse riksdagen varje år om exporten av försvarsmateriel. Med tiden har redogörelserna blivit alltmer innehållsrika. Några bestämmelser i lag om detta finns inte. Kommittén föreslår nu en kodifiering av denna ordning. Enligt lagförslaget ska regeringen informera riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt lagen. Paragrafen innehåller inte närmare upplysning om detaljeringsgraden i informationen men i motivtexten föreslås en mer detaljerad information om de ansökningar om utförseltillstånd som beviljats respektive avslagits.

Det föreslås vidare att information om antalet exporterade enheter skall lämnas så långt det är möjligt (s. 405). Kommittén anför att även om denna information inte kan synas vara nödvändig för att utvärdera det svenska exportregelverket, har informationen betydelse då den kan bidra till andra staters exportkontroll - bl.a. för att avgöra om export skulle kunna påverka den regionala stabiliteten negativt. *SOFF avstyrker detta förslag.* Skälet är att mottagarlandet av produkterna med största sannolikhet inte vill att information om dess militära kapacitet och förmågeutveckling blir internationellt allmängods. Kommittén säger sig vara medveten om sekretessproblematiken och menar att det med den mottagande staten bör klargöras huruvida det antal t.ex. robotar som införskaffats är en sekretessbelagd uppgift liksom att det bör tydliggöras vilken information av enskilda uppgifter eller kombination av uppgifter som medför att det föreligger sekretess. SOFF är tveksam till det lämpliga i att med den mottagande staten på detta sätt "klargöra" och "tydliggöra" på ett mer aktivt sätt än som sker för närvarande. Ett ändrat förhållningssätt från svensk sida i dessa hänseenden kan leda till att upphandlingar från försvarsföretag i Sverige blir avsevärt mindre attraktiva än förut eftersom förutsättningarna att vidmakthålla försvarssekretess försämras. SOFF anser att en sådant förändrat förhållningssätt därför bör undvikas.

Enligt kommittén är information om ärenden i Exportkontrollrådet (EKR) nästan uteslutande belagd med sekretess (s. 410). Kommittén anser att detta medför svårigheter med öppenheten i EKR:s arbete gentemot allmänheten. Enligt kommittén skapar förslaget om att regeringen till riksdagen även ska redovisa såväl praxis som förhandsbesked (dvs. preliminära bedömningar) större transparens om EKR:s arbete. I ett föregående avsnitt (17.5.1) sägs dock att som huvudregel gäller sekretess i ärenden rörande förhandsbesked. Kommittén förordar därför att det utifrån sekretesskäl är bäst att informationen lämnas till Utrikesnämnden, där ovillkorlig tystnadsplikt kan påbjudas. Mot den här bakgrunden anser SOFF att det är svårt att förstå hur informationen om förhandsbeskeden kan medföra större transparens om EKR:s arbete gentemot allmänheten. Om syftet med förslaget snarare är att stärka den *parlamentariska förankringen* av de beslut som fattas av ledamöterna i EKR

⁵ Rådets förordning (EG) 2009/429, s 3.

genom att även delge informationen till ledamöterna av Utrikesnämnden *avstyrker SOFF inte detta förslag.*

4.2 Förbudsregeln i 2 kap. 4 § första stycket

Slutbetänkandet föreslår en förbudsregel som innebär att all tillverkning, tillhandahållande, utförelse, utbildning och annan verksamhet rörande krigsmateriel samt lämnande av tekniskt bistånd därtill är otillåten.

Skälet till förslaget är att det av den nuvarande lagen enligt kommittén inte explicit framgår att det är otillåtet att hantera krigsmateriel enligt lagen utan tillstånd därtill. Kommittén anser att det bör föras in en skrivning om detta inte minst som en upplysning till eventuellt nya aktörer på området. SOFF:s uppfattning är att det inte rått några oklarheter för nya aktörer på marknaden om de lagar och riktlinjer som gäller för detta verksamhetsområde. Även om nuvarande lag inte innehåller en motsvarande förbudsregel, är det genom kraven på tillstånd i de olika fallen mycket tydligt att verksamheten annars inte är tillåten, dvs. förbjuden. Om detta har aldrig rått någon tvekan. Genom förslaget kommer bestämmelserna om tillståndspliktig verksamhet i 3 kap. att till viss del innebära dubbeltydigheter i det att de upprepar det som sägs i den föreslagna paragrafen, något som man bör undvika i lagstiftningen. Utformningen av paragrafen innebär dessutom ett universellt förbud genom ordet "all" utan geografisk eller annan begränsning. Så långt sträcker sig inte svensk jurisdiktion. Vidare framgår det av slutbetänkandet att Sverige redan avviker från andra samarbetsländer genom att export av försvarsmateriel generellt sett är förbjuden (s. 265). SOFF vill även i sammanhanget erinra om att FN:s vapenhandelsfördrag framhåller att den reglerade internationella handeln med försvarsmateriel är säkerhetspolitiskt och kommersiellt legitimt.⁶ Ett införande av en förbudsregel i lagstiftning skulle ytterligare förstärka bilden av en särslagstiftning för Sverige snarare än en nödvändig ansats till att sträva mot internationell harmonisering. Av de ovanstående angivna skälen *avstyrker SOFF lagförslaget i denna del.*

4.3 Utvidgade tillämpningsområden avseende tillhandahållande, avtal om tillverkningsrätt och militärt inriktad utbildning, 3 kap. 2, 3, 5, 6 och 8 §§

När det gäller den tillståndspliktiga verksamheten har kommittén i de föreslagna paragraferna lagt till att svenska medborgare inte utan tillstånd får bedriva verksamhet av olika slag i paragraferna angivna slag utom landet. Motivet anges vara att det svenska regelverket inte uppfyller de förpliktelser som följer av en av rådet antagen gemensam ståndpunkt till följd av ett internationellt beslutat vapenembargo. Det sägs att en sådan ståndpunkt omfattar normalt en förpliktelse för respektive medlemsstat att förbjuda direkt eller indirekt leverans, försäljning eller överföring av krigsmateriel genom bl.a. medlemsstaternas medborgares försorg oaktat om medborgarna befinner sig inom eller utom medlemsstaten (s. 443).

Förpliktelsen bör enligt SOFF:s mening i stället kunna uppfyllas genom att regeringen enligt i lag givet bemyndigande beslutar om tillståndskravet när väl embargo-situationen uppkommer. Att tillgripa lagstiftning på detta generella sätt för att uppnå det angivna syftet går för långt och leder till konsekvenser som inte är överblickbara utan en grundlig analys, något som helt saknas. *SOFF avstyrker därför förslagen i dessa delar.*

⁶ UN Arms Trade Treaty, preamble

5. Mänskliga fri- och rättigheter demokratikriterium och materielspecifika bedömningar

Vid beslut om export av försvarsmateriel är det angeläget att det görs en samlad helhetsbedömning från fall till fall. Export till länder som genomför grova och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna bör t.ex. inte beviljas. Bedömningen av mottagarlandet är därför av betydelse för exportkontrollen. Men det är även viktigt att belysa vad för typ av försvarsmateriel som ska exporteras och hur den kan användas. Den materielspecifika bedömningen och uppdelningen av krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel spelar här en central roll för exportkontrollsystemet. För att säkra att Sverige även i framtiden har en stark försvarsindustriell förmåga som kan leverera avancerade och kostnadseffektiva produkter till försvaret så behöver denna uppdelning i lagstiftningen behållas vid utformningen inom det framtida exportkontrollsystemet. Kraven för förstörelsebringande plattformar och system bör vara högre till vissa länder. Men t.ex. ledningssystem, radar och sensorer, minröjningsutrustning eller NBC-skyddsutrustning bör kunna exporteras. Vidare anser SOFF att begreppet krigsmateriel för strid bör särskiljas från inriktningsmedel då det senare inte besitter förstörelsebringande verkan. I linje med exportkontrollreformer i andra länder bör Sverige sträva efter en skärpt exportkontroll för de plattformar och system som är kritiska från ett materialspecifikt synsätt. Samtidigt finns det på så sätt möjligheter att säkra att annan utrustning som inte kan användas för att kränka de mänskliga rättigheterna i mottagarländer utsätts för orimliga begränsningar.

I vissa fall kan försvarsmaterielexport, av exempelvis marina försvarsmaterielsystem, vara säkerhetsfrämjande genom att ge mottagarlandet förutsättningar att t.ex. upprätthålla säkra sjöfartsleder eller på andra sätt upprätthålla sin territoriella integritet. I andra fall kan det handla om export till länder som Sverige samarbetar med inom ramen för t.ex. FN:s fredsfrämjande insatser. Varje exportärende är alltså unikt och besluten om försvarsmaterielexport behöver vägas mot de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som föreligger för exporten. I grunden handlar detta om en fortsatt prövning med totalbedömning i varje enskilt fall. Ett skäl till att Sverige lyckats transformera sin försvarsindustriella teknologi- och kunskapsbas efter det kalla kriget är just att Sverige kunnat utveckla en balans mellan att beakta de säkerhets- och försvarspolitiska behoven för export samt bevarat värderingarna i svensk utrikespolitik. Detta har lagt grunden för en ansvarsfull försvarsmaterielexport. *SOFF tillstyrker därför slutbetänkandet övergripande förslag att en totalbedömning baserat på säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska överväganden även fortsättningsvis ska ligga till grund för prövningar av krigsmateriellagen (s. 367).*

5.1 Mänskliga fri- och rättigheter, demokratisk status och väpnad konflikt, 2 kap. 5 § andra stycket

Vid prövningen avseende utförelse och annan utlandssamverkan ska enligt förslaget särskilt avseende fästas vid den mottagande statens demokratiska status, statens respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig i en väpnad konflikt eller om staten riskerar att hamna i en väpnad konflikt. En del av detta finns i nuvarande riktlinjer. Där finns ytterligare något som inte tas med i den föreslagna paragrafen, nämligen inre väpnade oroligheter liksom huruvida omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer.

I riktlinjerna görs en åtskillnad mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel på så sätt att utförelse av övrig krigsmateriel inte hindras av det förhållandet att den mottagande staten är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till en väpnad konflikt (riskerar att hamna i en väpnad konflikt enligt den föreslagna paragrafen). I paragrafen görs inte denna åtskillnad och saken kommenteras inte. Slutsatsen blir att möjligheterna till utförelsen av övrig krigsmateriel blir mer begränsade än vad som nu är fallet. *SOFF anser att detta är en olycklig begränsning och vidmakthåller behovet av materielspecifika bedömningar enligt den modell som nu tillämpas.*

Förhållandet mellan den föreslagna paragrafen och riktlinjerna berörs bara på så sätt att den "nuvarande strukturen i exportkontrollverket ska bestå". Detta, sägs det, innebär att lagen ska ange den inriktning som tillståndsprövningen ska ha, medan de generella principer och kriterier som ska

beaktas vid denna prövning ska återges i särskilda riktlinjer. Förslaget ändrar ju på detta genom att en del av nu gällande riktlinjer såvitt avser kriterierna förs in i lagen medan en del lämnas kvar i riktlinjerna. Det är svårt att se logiken i detta.

När tillståndsprovande myndighet ska göra sin totalbedömning uppkommer frågan om den ska lägga större vikt vid de i den föreslagna paragrafen angivna kriterierna än övriga kriterier och bedömningsgrunder sådana de kommer till uttryck i riktlinjerna, i rådets gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag (ATT). Kommitténs uttalande att den nuvarande strukturen i exportkontrollverket ska bestå talar närmast mot detta. Men eftersom lagen har högre konstitutionell valör blir slutsatsen ändå att myndigheten måste låta paragrafens kriterier väga tyngre. *SOFF anser att det är olämpligt att det hittills rådande förhållandet mellan lagen och riktlinjerna, den gemensamma ståndpunkten och ATT ändras på detta sätt.*

När det sedan gäller det föreslagna demokratikriteriet har SOFF följande synpunkter. Demokratikriteriet innebär att den tillståndsprovande myndigheten måste värdera mottagarlandets demokratiska status enligt någon form av bedömningsskala. Någon egentlig vägledning för bedömningen lämnas inte (Förslaget till riktlinjer vad gäller demokratiskt status m.m. som läggs fram i avsnitt 16.5.4 på s. 397 - 398 och som SOFF återkommer till nedan kan inte uppfattas som motiv till lagförslaget).

De fall av avslag på denna grund kan med all säkerhet ge upphov till negativa reaktioner som på sikt kan få menliga återverkningar även för annan svensk export. SOFF vill i sammanhanget peka på ett uttalande som kommittén gör i en fotnotstext på s. 406 i avsnitt 17.4.1 som handlar om information till riksdagen. Kommittén anför där att det kan konstateras att regeringen inte regelmässigt delar in stater i demokratier respektive icke-demokratier. Kommittén anför vidare att ett negativt tillståndsbeslut som baseras på att en stat bedöms ha ett demokratiskt underskott kan medföra utrikespolitiska förvecklingar med staten, inte minst när det gäller övrig handel. Enligt kommitténs uppfattning ankommer det inte på en förvaltningsmyndighet att officiellt dela in stater i olika kategorier då detta kan få andra politiska konsekvenser som inte ligger inom myndighetens ansvarsområde. Enligt kommittén är det endast regeringen som har att beakta alla konsekvenserna för alla politikområden.

Uttalandet i fotnotstexten tar sikte på informationsgivning men om man vidgar perspektivet till själva tillståndsprovningen så är det just den beskrivna indelningen av stater i demokratiska respektive icke-demokratiska som myndigheten förväntas göra när den ska fatta beslut, låt vara att den inte ger offentlighet åt det. Enligt SOFF:s mening är det inte lämpligt att myndigheten tvingas göra en sådan indelning, även om indelningen hålls hemlig.

Till det nu anförda ska läggas att Sverige blir ensamt om att ha ett demokratikriterium i exportkontrollregelverket. Som tidigare framgått i remissvaret kommer detta att leda till snedvridda konkurrensförhållanden för företag i Sverige samt kraftfullt försvåra förutsättningarna för internationellt materielsamarbete även med länder för vilka Sverige vidmakthåller ett nära försvarspolitiskt samarbete. Förekomsten av svenska särregler i form av ett demokratikriterium påverkar den internationella bilden av förutsättningarna för försvarsindustriell verksamhet i Sverige. Det kommer sannolikt att användas av konkurrerande företag som ett skäl att bli "Swedish free" i underleverantörsleden. Farhågor och oförutsägbarhet kommer att påverka företags beslut om samarbete, samutveckling och framtida investeringar i Sverige. SOFF anser att det i stället bör eftersträvas ytterligare harmonisering och utveckling av de internationella regelverken. *SOFF avstyrker alltså lagförslaget i denna del.* I händelse av att ett demokratikriterium trots allt införs bör det jämföras med övriga villkorliga hinder för försvarsmaterielexport.

När det gäller övriga kriterier som tas upp i den föreslagna paragrafen (respekt för mänskliga fri- och rättigheter, om staten befinner sig väpnad konflikt eller om staten riskerar att hamna i en väpnad konflikt) har SOFF följande synpunkter utöver de redan anförda.

SOFF noterar vad kommittén anför i avsnitt 16.3 om utformningen av exportkontrollregelverket för krigsmateriel. Kommittén förklarar där att riktlinjerna medvetet inte har givits författningsstatus och att de inte heller bör ges normgivningskaraktär (s. 371-372). Kommittén konstaterar att den nuvarande ordningen inte ger en tillverkare rätt att erhålla tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan. Om tillståndsprövningen skulle ske utifrån juridiska ställningstaganden, medför det enligt kommittén att regelverket kan uppfattas innehålla civila rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen och kunna bli föremål för domstolsprövning (s. 372).

Kommittén argumenterar alltså i avsnitt 16.3 för att riktlinjerna inte ska vara normer men föreslår ändå på ett annat ställe att en del av dem tas in i lagen.

SOFF avstyrker att det i lagen också tas in delar av nuvarande riktlinjer. SOFF delar nämligen den uppfattning som utredningen själv för fram i avsnitt 16.3, nämligen att riktlinjerna inte bör ges författningsstatus.

6. Förhandsbesked

Trots att Sverige har, som utredningen konstaterar, en av världens striktaste exportkontrollsystem har försvarsföretagen kunnat vidmakthålla internationell konkurrenskraft. En striktare exportkontroll och i sin förlängning ett sämre marknadstillträde för svenska företag har kompenseras av snabb och effektiv beredningsprocess vid exportkontrollärenden. Kärnan i denna framgångsrika modell har i många stycken legat i förfarandet med förhandsbesked. Det har tryggt att företagen på ett tidigt stadium kunnat få indikationer på vilka marknader och länder som kan vara aktuella för försvarsmaterielexport och därför föremål för dialog med presumtiva kunder samt vilka länder som ska undvikas. Genom förhandsbeskeden har antalet situationer där ett företag påbörjat en dialog med ett potentiellt mottagarland men sedan tvingats avbryta relationen av exportkontrollskäl i ett senare skede, blivit betydligt färre. Sådana situationer kan sända oönskade politiska signaler och skapa utrikespolitiska förvecklingar och bör därför rimligen undvikas.

6.1 Förhandsbesked - preliminära bedömningar 4 kap. 1 §

Slutbetänkandets förslag innebär en kodifiering av gällande praxis med förhandsbesked. Skälet anges vara att det råder osäkerhet kring beskedens juridiska betydelse, dvs. att ett positivt besked skulle kunna föranleda ett rättsligt giltigt krav på ett senare positivt tillståndsbeslut. Detta påstående bygger på en betydande missuppfattning då varken företagen eller, enligt vår bedömning, ISP har uppfattat saken så. Ett positivt förhandsbesked är en indikation om att hinder inte bedöms föreligga men är inte rättsligt bindande på det sätt som kommittén antyder.

Slutbetänkandet förslår även, som tidigare framgått, att regeringen ska informera riksdagen om utfallet av de prövningar som gjorts enligt lagen, däribland de preliminära bedömningarna. Eftersom det här ofta rör sig om hemlig materia (kommersiell-, försvars- och utrikessekretess) så kommer antalet framställningar om preliminära bedömningar förmodligen att bli mycket begränsade. Av rädsla för att informationen kommer ut kommer företagen i stället att inrikta sina kontakter med ISP i samband med redovisningarna av marknadsföringsaktiviteter och anbudsgivningar, dvs. på ett senare stadium än framställningarna om preliminära bedömningar. Om information om tilltänkta affärer kommer ut, är risken stor för obehörig kurspåverkan, något som kommittén inte tar upp. *SOFF avstyrker därför förslaget i dessa delar.* Vidare har SOFF svårt att identifiera vilket mervärde ett rent begreppsbyte från förhandsbesked till preliminära bedömningar skulle skapa.

7. Regeringens riktlinjer

Regeringens riktlinjer har successivt vuxit fram sedan 1950-talet och fick sin nuvarande utformning i samband med förslaget till lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Vilken konstitutionell valör riktlinjerna hade saknade praktisk betydelse så länge det var regeringen själv som avgjorde ärendena om tillstånd.

Saken blev dock annorlunda när ISP inrättades 1996 och prövningen av tillståndsfrågorna skulle delegeras dit. Frågan togs upp av Lagrådet i det lagstiftningsärende där förslaget om ISP förekom (prop. 1995/96:31). Lagrådet menade att riktlinjerna borde få formen av författning, om avsikten var att de skulle utgöra ett slags normgivning för den nya myndighetens prövning och att i så fall regeringen skulle i lagen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vad som skall beaktas vid prövningen. Om emellertid riktlinjerna skulle ses endast som allmänna råd eller möjligen som en slags sammanställning av praxis, torde de enligt Lagrådet inte behöva ha författningsform. Som Lagrådet såg saken ligger det nära till hands att betrakta riktlinjerna som ett slags normgivning, vilket alltså skulle innebära att de borde få författningsform och att lagen kompletterades med ett bemyndigande av det angivna slaget. Lagrådet pekade på några fördelar med en sådan ordning. En fördel var att den nya myndighetens prövning skulle komma att bygga på uttryckliga regler och inte endast på den mycket allmänt hållna anvisning som gavs i det då aktuella lagförslaget. Lagrådet pekade också på det fallet att ändrade förhållanden i främmande länder kunde leda till ett behov av att hittills tillämpade principer förtydligas eller förändras. Då kunde det vara en smidigare ordning att regeringen meddelar generella riktlinjer för själva prövningen än att meddela föreskrifter i syfte att uppkomma ärenden rörande vissa frågor skall överlämnas till regeringen.

Regeringen förklarade att möjligheterna att förutse och på ett smidigt sätt reglera de olika situationer som kan komma upp i tillämpningen är begränsade och att regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan inte heller är avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen (a. prop s. 23). Lite längre fram uttalade regeringen att närmare principer för prövningen har lagts fast i regeringens praxis och bör också i fortsättningen utvecklas genom praxis och inte genom lagstiftning. Regeringen tillade att regeringen bör behålla det övergripande ansvaret för praxisbildningen och kunna styra utvecklingen genom att pröva vissa ärenden (s. 24).

Kommittén beskriver dessa regeringens överväganden i avsnitt 4.4.1 och konstaterar att regeringen även vid senare tillfällen har framhållit att riktlinjerna inte bör ha författningsstatus (s. 140 och 141). Kommittén slår i avsnitt 4.2.2 också fast att riktlinjerna inte har status som författning men konstaterar samtidigt att ISP tillämpar och har tillämpat dem som om de har författningsstatus (s. 141).

I kap. 16 om exportkontrollregelverkets ramverk tar kommittén upp frågan igen. Det kan noteras hur kommittén beskriver de närmare principerna och kriterierna för tillståndsprövningen. Dessa anges finnas i riktlinjerna, i regeringens och ISP:s praxis samt i Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden. Här görs alltså en åtskillnad mellan riktlinjerna och regeringens praxis. Kommittén förklarar, som nämnts tidigare här ovan när det gäller förslaget till ny bestämmelse i 2 kap. 5 § andra stycket, att riktlinjerna medvetet inte har givits författningsstatus och att de inte heller bör ges normgivningskaraktär (s.371-372). Kommittén konstaterar att den nuvarande ordningen inte ger en tillverkare rätt att erhålla tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan. Om tillståndsprövningen skulle ske utifrån juridiska ställningstaganden, medför det enligt kommittén att regelverket kan uppfattas innehålla civila rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen och kunna bli föremål för domstolsprövning (s. 372).

Utgångspunkten att riktlinjerna är uttryck för praxis tappas bort när kommittén diskuterar utformningen av exportkontrollregelverkets ramverk i slutet på avsnitt 16.3. Kommittén menar att skrivningarna i utredningens direktiv om skärpt krigsmateriellagstiftning "inte kan förstås innebära att enbart ändringar i krigsmateriellagen ska komma i fråga". Kommittén förklarar därefter att de

kriterier och/eller bedömningsverktyg som kommittén föreslår i syfte att skärpa tillståndsprövningen ska göras i riktlinjerna (s. 373). Resonemangen utgår uppenbarligen från att nya riktlinjer kan skapas utan ny praxis. Kommittén lägger också fram förslag till nya riktlinjer vad gäller mänskliga rättigheter och demokratisk status (s. 397-398), politik för global utveckling, PGU (s. 398), följdleverans (s. 360) och en "övergångsbestämmelse" om följdleverans (s. 459).

Om man ska hålla fast vid att riktlinjerna är uttryck för praxis är det enligt SOFF:s mening inte möjligt att göra ändringar i dem utan att först ändra praxis. En annan sak är att man kan komplettera dem med sådant som har tillkommit efter det att de lades fram för riksdagen i lagstiftningsärendet om lagen om krigsmateriel (prop. 1991/92:174). Så har därefter tillkommit rådets gemensamma ståndpunkt och vapenhandelsfördraget (ATT). Men i det här fallet tänker sig kommittén att man ska skapa helt nya inslag i riktlinjerna som inte är uttryck för någon ny praxis. Då blir det ju i realiteten normgivning, något som man genom åren har velat undvika. För att åstadkomma en sådan förändring av riktlinjerna måste praxis enligt SOFF:s uppfattning först ändras. Det kan bara ske genom den av Lagrådet angivna ordningen (som det ansåg vara sämre än normgivning), nämligen att ärenden som rör de frågor som är aktuella i sammanhanget lämnas över till regeringen, som då får tillfälle att bilda ny praxis. Detta är också, som nyss nämnts, vad regeringen gav uttryck för i ärendet om inrättandet av ISP (prop. 1995/96:31 s. 24).

Att genomföra de förändringar i riktlinjerna som kommittén vill kommer att ta tid. Ett antal förfrågeställningarna representativa ärenden behöver överlämnas från ISP till regeringen så att ny praxis kan bildas. När det gäller ändrad praxis för följdleveranser kommer tidsutdräkten att vara stor eftersom den kan få genomslag först efter det att ett ursprungligt tillstånd har beviljats efter det att lagstiftningen har trätt i kraft. Därtill kommer att följdleveranssituationerna, där ny praxis blir möjlig att bilda, kan uppkomma först efter ganska lång tid efter de ursprungliga tillstånden.

8. Följdleveranser

Den internationella handeln med försvarsmateriel skiljer sig på många sätt från annan internationell handel. För det första är det i allt väsentligt bara statliga myndigheter eller försvarsföretag med tillbörligt säkerhetsskyddsavtal som kan handla med försvarsmateriel. För det andra innefattar handeln med försvarsmateriel ofta mycket stora ekonomiska åtaganden vilket medför risker och krav på tillförlitliga leverantörer. För det tredje är de åtaganden som en affär innebär, mycket långsiktiga eftersom många av de plattformar och system som levereras från försvarsföretag kan ha en livslängd upp till ett halvt sekel. Dessa plattformar ska sedan underhållas, uppgraderas och vidareutvecklas i takt med den militärtekniska utvecklingen och den säkerhetspolitiska omvärldssituationen. För det fjärde är försvarssystem, i allmänhet, inga standardprodukter vilket innebär att reservdelar endast går att anskaffa från den ursprungliga leverantören. Detta ställer sammantaget mycket höga krav på långsiktighet och leveranssäkerhet från företagets sida.

Garanterade följdleveranser och möjligheter till uppgraderingar av de plattformar och system som svenska företag exporterar är helt avgörande för att företagen ska kunna ha förutsättningar att exportera sina plattformar och system. Sverige åtnjuter ett starkt renommé på den internationella försvarsmarknaden som en pålitlig och långsiktig partner i dessa sammanhang. Skulle svensk lagstiftning förändras vad gäller förutsättningarna för dessa långsiktiga relationer skulle det ha genomgripande konsekvenser för de företag som är verksamma i Sverige. En eventuellt förändrad lagstiftning som begränsar förutsättningarna för följdleveranser skulle slå speciellt hårt mot de företag som är verksamma inom stridsflyg-, ammunitions- och eldrörsområdet.

Vid utformningen av exportkontrollsystemet bör det därför ta hänsyn till att livscyklerna för försvarssystem kan uppgå till mer än 40 år. Behov av följdleveranser, uppgraderingar, service och underhåll bör beaktas. Delkomponenter ingående i större system bör beaktas i särskild ordning vid en förändrad syn på ett enskilt land. Ett sådant tidigare åtagande innebär ett ansvar för försörjning

av dessa system och komponenter under hela dess livscykel gentemot det enskilda landet. I ljuset av detta framstår det som rimligt att de krav som Sverige ställer vid upphandlingar av försvarsmateriel när det kommer till försörjningstrygghetsfrågor, följdleveranser och förutsättningar för vidmakthållande och uppgraderingar också ges till andra länder när företag i Sverige exporterar försvarsmateriel.

8.1 Följdleveranser kap. 15

I kap. 15 lägger kommittén fram "förslag till regel om följdleverans" att införas i riktlinjerna. Förslaget skiljer sig på flera sätt från nuvarande riktlinjer. Som framgår av det tidigare anförda anser SOFF att man av konstitutionella skäl inte kan ändra riktlinjerna på det sätt som kommittén föreslår. SOFF vill ändå ge ett antal synpunkter i saken eftersom frågan om följdleveranser är synnerligen viktig för företagen.

Villkoret i den nuvarande riktlinjen att det ska vara fråga om en följd av tidigare med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel har fallit bort. Villkoret infördes vid 1992 års revision av riktlinjerna. Man menade att reservdelsexport inte borde komma i fråga till system som förts ut eller vidareexporterats utan den svenska regeringens medgivande. Ett klarläggande om detta ansågs ha ett förebyggande syfte.

Enligt den nuvarande riktlinjen bör tillstånd till utförsel ges om inte ovillkorligt hinder möter. Denna restriktion finns inte med i förslaget.

Den nuvarande riktlinjen anger när det gäller annat än reservdelar (där det ju av naturliga skäl ändå är uppenbart) att det ska finnas ett samband med tidigare utförsel. Detta gäller ammunition och andra leveranser. I förslaget bortfaller kravet på samband när det gäller ammunition men i övrigt krävs att det föreligger ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Också det fallet där det vore oskäligt att inte ge tillstånd finns i den nuvarande riktlinjen men saknas i förslaget. Slutligen ska nämnas att till skillnad mot förslaget definieras inte följdleveranser i nuvarande riktlinje, utan den talar om när tillstånd bör ges.

Kommittén bygger sina överväganden på ISP:s beskrivning år 1996 i ett KU-ärende av tio olika följdleveranssituationer. När det gäller de där beskrivna följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning samt besläktad materiel torde enligt kommittén oskälighetsbedömningar vara mer frekvent förekommande än de är i de övriga följdleveranstyperna "som ingår i denna undergrupp" (s. 363-364). I en fotnotstext anges dessa vara underhållsutrustning, renoverings- och uppdateringssatser, följdleveranser utgående från licensavtal samt tidigare civil materiel.

Kommittén menar att de uppräknade följdleveranstyperna inte har en sådan direktkoppling till tidigare levererad krigsmateriel att det framstår som naturligt att en presumtion för att tillstånd ska beviljas ska föreligga. Men sedan säger kommittén att kopplingen mellan den initiala utförseln och den aktuella är en omständighet som är av betydelse för den sedvanliga totalbedömning som ska göra i varje enskilt ärende (s. 364).

Resonemanget leder till slutsatsen att följdleveranstyperna ersättningsleverans, kompletteringsleverans, återkommande anskaffning och besläktad materiel inte fortsättningsvis med automatik bör betraktas som följdleverans. Det är svårt att se att kommittéförslaget skulle leda till just detta.

Kommittén anför härefter att finns det ett direkt samband med tidigare beviljad utförsel bör den senare även fortsättningsvis betraktas som följdleverans (s. 364). Enligt SOFF borde detta kunna vara fallet även i de följdleveranstyper som nyss berörts. Det förs inget resonemang om skillnaden mellan "direkt samband" och "samband." *SOFF anser att detta är en brist.*

SOFF anser att kommittén har en alltför statisk syn på frågan om följdleveranser. I likhet med följdleveransutredningen (SOU 1999:38) anser SOFF att begreppet följdleveranser inte täcker en tydligt avgränsad kategori ärenden och att en absolut avgränsning av följdleveransbegreppet inte heller är möjlig, främst beroende på att det genom åren har visat sig finnas så många olika typer av situationer som alla bedömts ha ett samband med följdleveransriktlinjens syften. Mot den bakgrunden anser SOFF att det inte är lämpligt att, som kommittén föreslår, utforma en regel som definierar vad som är följdleveranser. Det finns goda skäl till varför man hittills har undvikit en definition i lagstiftningen och i riktlinjerna. Den tekniska utvecklingen har, som följdleveransutredningen konstaterade redan på sin tid, bidragit till att suddat ut gränserna mellan vad som kan betecknas som en ursprunglig leverans och en följdleverans. Sedan dess har den tekniska utvecklingen ytterligare accentuerat denna trend. Den som anskaffar en tekniskt avancerad utrustning gör ofta ett systemval som innebär ett långvarigt beroende av tillförsel av den materiel som krävs för att utrustningen ska fungera. När man väljer ett system är det alltså inte bara fråga om den ursprungligen levererade utrustningen utan allt som behövs för att vidmakthålla och utveckla systemet.

Någon tydlig avgränsning av ärenden som gäller följdleveranser är alltså inte möjlig. De olika följdleveranssituationer som ISP beskrev i det nämnda KU-ärendet och som kommittén hänför sig till i sina överväganden, är därför enligt SOFF:s mening att betrakta som typfall.

Syftet med nuvarande riktlinje om följdleveranser är skapa trovärdighet hos mottagande länder. De måste kunna lita på att de får tekniskt och annat stöd till den försvarsmateriel de köper. Dessutom ger riktlinjen försvarsföretagen en förutsägbarhet som den behöver för att kunna verka på exportmarknaden. Frågan om leveranssäkerhet är också av avgörande betydelse i de alltmer förekommande materielsamarbetena med andra länder. Om Sverige intar en mer restriktiv hållning när det gäller följdleveranser, kommer intresset av att samarbeta med Sverige att minska. I slutändan kommer detta att ha en betydande påverkan på Försvarsmaktens operativa förmåga. På grund av det anförda är det enligt SOFF angeläget att hanteringen av följdleveransärenden inte genomgår några förändringar i den riktning kommittén förespråkar. *SOFF avstyrker därför slutbetänkandes förslag beträffande följdleveranser.*

För Säkerhets- och försvarsföretagen



Robert Limmegård
Generalsekreterare

Bilaga 1.

Centrala begrepp

I syfte att förkorta lagnamnet och harmonisera begreppen med övriga EU och dess olika regelverk, föreslår SOFF att benämningen "försvarsmateriel" används istället för krigsmateriel och lagens namn ändras till "*lagen om kontroll av försvarsmateriel*".

SOFF föreslår även att referensen till tekniskt bistånd i namnet tas bort då tekniskt bistånd ingår i EU:s militära lista. Tekniskt bistånd och mjukvara är försvarsmateriel såsom det definieras i den militära listan. Likaså föreslår SOFF att även lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd ändras till "*lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden*" i harmoniserings syfte.

Begreppet krigsmateriel indikerar att materielen bara kan användas i krigstid och inte för andra syften än krig. Därtill missförstås ofta begreppet krigsmateriel som att det skulle omfatta endast vapen. Begreppet krigsmateriel kan också leda den oinvidiges tankar mot att det endast är vapen eller materiel med skadebringande effekt som åsyftas.

Även utredningen noterar denna begreppsförvirring då den påpekar att begreppet krigsmateriel i debatten felaktigt likställs med vapen och därefter tydliggör att krigsmateriel även innefattar defensiv materiel såsom minröjningsutrustning, sensorer, simulatorer, spaningsutrustning, skyddsutrustning, pansarplåt m.m. Vidare noteras att kommittén genom hela slutbetänkandet på ett flertal ställen benämner materielkategorierna som "EU:s militära lista".

Utöver ovan klargörs i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, att det finns produkter med dubbla användningsområden. Såvitt vi förstår skall militär användning uppfattas som ett område och civil användning som ett annat. Däremot kan vi inte se att krigsmateriel är ett användningsområde.

SOFF föreslår därför att lagen ändras *till lagen om kontroll av försvarsmateriel*.

Regelförenklingsförslag

SOFF bedömer att en regelförenklning med bibehållen kontroll är möjlig. SOFF föreslår därför att en utvidgning av de generella tillstånden bör göras i likhet med vad som görs i Storbritannien, USA och vissa andra länder. Generella tillstånd bör ges för sådana aktiviteter och materiel, som inte påkallar samma behov av kontroll, till exempel när ägandet aldrig övergår till utländsk part eller när utländsk part till Sverige importerar materiel som sedan måste återutföras. Situationerna uppstår ofta vid till exempel reservdelshantering och marknadsföring. De flesta fall handlar om när något tillfälligt vis ska föras ut eller tillfälligt förs in i Sverige. Detta möjliggör för ISP och företagen att fokusera sina resurser på övriga tillståndsärenden. Generella tillstånd bör därför kunna utfärdas till länder utom EU/EES, särskilt då till viktiga samarbetsländer som USA, Kanada, Australien etc. Samtliga generella tillstånd kräver idag rapportering vilket innebär att ISP även fortsättningsvis bibehåller kontroll över materielen, inte minst eftersom tullen verifierar skeppningarna mot de generella tillstånden. Några förslag på möjliga typer av generella tillstånd anges nedan:

- Generellt temporärt utförseltillstånd av tekniska uppgifter, mjukvara och materiel som inte har förstörelsebringande effekt i samband med underhåll, reparation, uppgradering eller andra liknande aktiviteter till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande. Rapportering till myndigheten vid återinförsel till Sverige.

- Generellt temporärt utförseltillstånd av tekniska uppgifter, mjukvara och materiel som inte har förstörelsebringande effekt i samband med marknadsföring, demonstration, utvärdering och utställning eller andra liknande aktiviteter till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande. Rapportering till myndigheten vid återinförsel till Sverige.
- Generellt permanent utförseltillstånd i retur från Sverige efter reparation, underhåll eller uppgradering till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande.
- Generellt permanent utförseltillstånd i retur från Sverige efter marknadsföring, demonstration, utvärdering och utställning eller andra liknande aktiviteter till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande.
- Generellt temporärt utförseltillstånd av kontrollerade tekniska uppgifter och mjukvara för personer anställda av svenska bolag. Tillståndet kan begränsas till att endast anställda inom det egna bolaget får ta del av de kontrollerade tekniska uppgifterna och mjukvaran medan den anställde befinner sig temporärt utomlands. Tillståndet kan även begränsas till samtliga länder utom de som är föremål för vapenembargo eller liknande.
- Generellt permanent utförseltillstånd för komponenter och delsystem som inte har förstörelsebringande effekt till mottagare och slutanvändare inom exempelvis EU/EES, USA, Japan, Australien, Nya Zeeland, Kanada, Sydafrika, Brasilien med slutanvändning inom angivet territorium. Tillåten vidareexport från länderna regleras därefter i slutanvändarintygen.

SOFF föreslår att tillstånd att utfärda fler generella tillstånd för okontroversiella exporttyper även utanför EES ges för att minska administration och företagens och myndighetens administrativa kostnader.