

Inspektionen för strategiska produkter
registrator@isp.se

Yttrande om ISP:s förslag till text om utländska verifikationsbesök

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) välkomnar möjligheten att få yttra sig om det textförslag som Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tagit fram gällande krav på utländska verifikationsbesök i vissa fall och vill framföra följande.

Införandet av ett system för verifikationsbesök i utlandet

Vid regeringssammanträdet den 3 november 2021 fattade regeringen beslut om förordning om ändring i förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter (bilaga 1). Även en förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen beslutades vid regeringssammanträdet.¹

I instruktionen för ISP införs en ny 2 a §. Av bestämmelsen framgår att ISP ska genomföra *verifikationsbesök* i utlandet i syfte att kontrollera att krigsmateriel inte har avletts till någon annan mottagare än den som anges i slutanvändarintyget. Det framgår inte av texten om sådana besök skall genomföras rutinmässigt eller vid konkret misstanke om avledning. Det anges enbart att verifikationsbesöken ska utföras vid en tidpunkt och i en omfattning som ISP anser lämpligt. Bestämmelsen gäller dessutom endast för sådan krigsmateriel som har tillverkats i, och exporterats från, Sverige. Med andra ord omfattas inte internationella materielsamarbeten där produkten tillverkats i, eller exporteras från, ett samarbetsland. Uppgiften att genomföra verifikationsbesök börjar gälla från och med den 1 mars 2022.

Två krav ställs upp för att ett sådant verifikationsbesök får utföras i ett annat land: *dels* att landet har tagit emot krigsmateriel i egenskap av slutlig mottagare, *dels* att landet i ett slutanvändarintyg har gett tillåtelse för svensk myndighet att på plats i landet utöva kontroll genom verifikation av materielen i fråga. Systemet bygger således på att mottagarlandet frivilligt accepterar att underkasta sig en sådan kontroll, vilket inte kan tas för givet. Frågan om efterkontroller på plats ('on-site inspections', OSI) är politiskt känslig. Efterkontroller på plats regleras inte i vapenhandelsfördraget (ATT) och det föreligger ingen existerande folkrättslig skyldighet för ett land att acceptera sådana besök avseende krigsmateriel, även om flera informella instrument uppmanar stater att använda sig av denna form av kontroll (jfr. Wassenaar arrangemanget och OSSE).

Verifikationsbesök är avgränsat till *fyra kategorier krigsmateriel*: i) pansarvärnsvapen och rekylfria gevär (ML2a), ii) ammunition till pansarvärnsvapen och rekylfria gevär (ML3a), iii) robotar som kan bäras och användas av en grupp om högst tre personer (ML4a) samt iv) vapensikten och eldledningsutrustning till robotar enligt iii (ML5a). Beroende på hur

¹ I 3 kap. 22 § införs följande text: "Beskickningar ska biträda Inspektionen för strategiska produkter vid sådana verifikationsbesök som avses i 2 a § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter."

begreppet "eldledningsutrustning" och "vapensikten" skall tolkas så kan en större mängd svenska företag komma att beröras.

I samband med regeringsbeslutet publicerades ett faktablad på regeringens hemsida som presenterar argumentationen för beslutet ([bilaga 2](#)). Det anges att efterkontroller i utlandet är ett komplement till strikt exportkontroll och slutanvändaråtaganden för att motverka att exporterad försvarsmateriel säljs vidare till någon annan mottagare än den som angivits i avtalet i samband med exporten.

Efterkontroll innebär besök av svensk personal i ett land till vilket viss krigsmateriel exporterats, för att få bekräftelse på att materielen inte avletts, dvs. inte har förts vidare till någon icke-auktoriserad mottagare. Det noteras vidare att det svenska regelverket inte tidigare har innehållit någon uttrycklig bestämmelse om efterkontroller. Efterkontroller har sedan 1980-talet ägt rum vid ett fåtal tillfällen, när särskilda omständigheter påkallat det, till exempel i situationer då Sverige fått information från andra länder om att det befaras att avledning av krigsmateriel som har exporterats från Sverige har ägt rum.

Av faktabladet framgår vidare att 39 länder ska undantas från kravet på efterkontroller.²

Efterkontrollerna kommer att bygga på att mottagarländer inom ramen för sedvanliga slutanvändaråtaganden åtar sig i förväg att acceptera verifikationsbesök för den materiel som skall levereras. Det nya efterkontrollförfarandet avser därmed nya kontrakt och gäller inte retroaktivt. Faktabladet anger vidare att "[i] slutanvändarintyget bör som huvudregel uttryckligen anges en rätt för svenska myndigheter att på plats i slutmottagarlandet vid en tidpunkt som svenska myndigheter bestämmer få tillträde till landet för ett efterkontrollbesök." I linje med den systematik som används i riktlinjerna för krigsmateriel anger användningen av 'bör' att det är fråga om ett villkorligt krav—i annat fall skulle 'skall' ha använts. Frågan som infinner sig här är vad som gäller för det fall att mottagarlandet inte accepterar att underkasta sig verifikationsbesök. Om kravet på verifikationsbesök hade varit ovillkorligt skulle detta med största sannolikhet ha lett till ett avslag från myndigheten. Det faktum att det är villkorligt öppnar för möjligheten att ISP trots allt ger tillstånd.

Enligt riktlinjerna för krigsmaterielexport skall en stat, som i strid med ett åtagande gentemot Sverige, har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår. I faktabladet anges att "[d]etsamma gäller om ett efterkontrollbesök på plats förvägras trots att mottagarlandet gått med på det i ett slutanvändarintyg. Landet bör då inte komma i fråga som mottagare för varken nya krigsmaterielaffärer eller följdleveranser från Sverige så länge omständigheterna kvarstår." Grunden för en sådan rättsverkan skulle således vara att mottagarlandet agerar i strid med ett åtagande de har gjort i förväg. Det skulle ha varit på sin plats att regeringen tydliggjort

² Det är de länder för vilka utrikes- och säkerhetspolitiska hinder för utlandssamverkan i princip inte föreligger enligt de svenska riktlinjerna och deras förarbeten. Idag är de 39 till antalet: Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Lichtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Tjeckien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike.

vad som ska anses gälla för det fall att mottagarlandet vägrar att underkasta sig verifikationsbesök.

I ISP:s utredning gjordes bedömningen att myndigheten borde tillföras 1,8 miljoner kronor per år för att täcka dess kostnader för att inrätta ett system för efterkontroller. Dessa kostnader skulle skattefinansieras då de inte kunde anses falla under förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter. Inget extra tillskott föreslås i BP 2022. Det finns i dag ingen information om hur denna verksamhet skall finansieras, men det troligaste är att myndigheten får uppgiften utan att samtidigt få extra resurser för att lösa den. För detta talar även det faktum att förändringen beslutades av regeringen innan statsbudgeten för 2022 är överenskommen.

ISP:s förslag på text till DEU

I slutet av januari 2022 återkom ISP med ett förslag på text som är tänkt att inkluderas i standardtexten till 'Declaration by End User' (DEU). Texten lyder: "We certify that the ISP has the right to verify the end-use of the equipment on-site upon its request at any time." Den nya texten förs in i direkt anslutning till den standardtext som i dag återfinns att materielen:

"is for our exclusive use. Upon request by the Inspectorate of Strategic Products (ISP) we undertake to confirm receipt of the equipment listed below. The equipment will not be re-exported or otherwise re-transferred without the prior consent of the ISP. In case of unauthorised re-transfers, losses, thefts or diversions of the equipment we undertake to promptly inform the ISP. The equipment will not be used in the development, production or use of chemical, biological or nuclear weapons or for missiles capable of delivering such weapons. We certify that the ISP has the right to verify the end-use of the equipment on-site upon its request at any time."

ISP:s förslag till text ger upphov till en rad frågor och måste ses som onödigt tvetydigt. Enligt regeringsbeslutet skall verifikationsbesök endast komma i fråga för fyra definierade kategorier av krigsmateriel: i) pansarvärnsvapen och rekylfria gevär (ML2a), ii) ammunition till pansarvärnsvapen och rekylfria gevär (ML3a), iii) robotar som kan bäras och användas av en grupp om högst tre personer (ML4a) samt iv) vapensikten och eldledningsutrustning till robotar enligt iii (ML5a). Den av ISP föreslagna texten är betydligt bredare och innehåller inte den materiella avgränsning som regeringens beslut innefattar. Om den föreslagna texten inkluderas kommer den att även täcka in andra vapensystem än de som är avsedda för verifikationsbesök (t.ex. stridsflyg och ubåtar).

Enligt den föreslagna formuleringen intygar ('certify') den mottagande staten att ISP har rätt att genomföra verifikationsbesök. Denna formulering kan tolkas som att denna rätt för ISP kan härledas till någon annan grund än DEU:t självt. Det noterades ovan att någon sådan rätt ej kan härledas från något annat existerande folkrättsligt dokument. Det borde således tydliggöras att det är genom att acceptera DEU:t som denna rätt etableras.

ISP skall enligt förslaget ges rätten att verifiera slutanvändningen ('end-use') av de levererade produkterna. Det enda avseende användning av produkterna som anges i DEU:t

är att dessa inte skall användas för framställning av kemiska, biologiska eller kärnvapen samt bärare av sådana vapen. Syftet med verifikationsbesök är enligt regeringsbeslutet att kontrollera att det inte har skett någon otillåten avledning av de levererade produkterna. Den föreslagna formuleringen borde således hänvisa till att ISP vill kontrollera 'non-diversion' snarare än 'end-use'.

ISP skall även ges rätten att genomföra besöken på plats närhelst myndigheten själv bestämmer. Frågor kommer säkerligen uppkomma när det gäller betydelsen av ordet 'on-site'. Då verifikationsbesöken skall omfatta små och lätta vapen kan det förutses att dessa lagerhålls på skyddade och hemliga platser såsom mobiliseringsförråd. Det finns ingen stat som lättvindigt kommer att acceptera fysiska besök av utländska medborgare på en sådan plats. Likaså kan den slutanvändaren ha tagit med vapnen på utlandsmissioner. Det borde snarare vara upp till den mottagande staten att avgöra var en kontroll skall genomföras. Att ISP ska kunna genomföra sådana besök närhelst den själv så önskar kommer säkerligen också att ge upphov till kontroverser. Det torde vara en betydande utmaning att acceptera en sådan skyldighet om det förhåller sig så att materielen från Sverige har förrådsställts bland annan materiel som kommer från andra länder.

Eftersom det handlar om små och lätta vapen kan man förvänta sig att det sker en naturlig minskning av lagren genom övningsverksamhet och testning. En fråga som inte har diskuterats i varken regeringsbeslutet eller ISP:s förslag är hur slutanvändaren förväntas redovisa en sådan naturlig reducering av lagren.

Vid en jämförelse med verifikationsåtgärder enligt internationella avtal på nedrustningsområdet kan det konstateras att de rättigheter som ISP söker är mycket långtgående. Den närmaste jämförelsen kan göras med konceptet 'challenge inspections' i enlighet med kemvapenkonventionen. Här handlar det om besök på plats vid en tidpunkt som Organisationen mot kemiska vapen (OPCW) beslutar. Detta är dock en möjlighet som aldrig använts i praktiken under konventionens över 20-åriga historia. En avgörande skillnad är dock att OPCW redan innan har lagt den formella grunden för sådana inspektioner genom bilaterala avtal om immunitet och privilegier för den inspekterande personalen—något som inte synes vara aktuellt för ISP.

Formatet DEU används vid ansökan om utförelse av krigsmateriel till offentliga rättssubjekt i samtliga länder med undantag av EES-länder, Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Schweiz och USA. Som sådant omfattar det länder som ses som s.k. 'etablerade samarbetsländer' och som enligt regeringens beslut inte skall omfattas av verifikationsbesök (t.ex. Brasilien). Detta innebär i sin tur att det kan ifrågasättas om DEU:t är rätt format för att etablera rätten att utföra verifikationsbesök.

En alternativ lösning som SOFF förordar skulle vara att lämna mallen för DEU oförändrad och i stället använda sig av en separat deklARATION motsvarande den som används för MANPAD:s inom ramen för Wassenaar-arrangemanget. En sådan separat deklARATION skulle tydliggöra arrangemangets frivilliga natur och kan vara mera fullständig när det gäller information om vad som förväntas av slutanvändaren. En sådan deklARATION skulle även

minimera risken för att en slutanvändare undertecknar ett DEU utan att observera skrivningarna om verifikationsbesök.

Därutöver inför ISP:s förslag krav på att materielens serienummer skall anges i DEU:t. För flera företag är tillverkningsnummer (TVN) vanlig metod för spårning. Serienumren finns oftast inte tillgängliga vid den tidpunkt dokumentet upprättas då man varken påbörjat planering eller produktion i det skedet.

SOFF föreslår därför följande

I första hand ser föreningen fortfarande att krav på verifikationsbesök inte överhuvudtaget bör tillämpas i slutanvändarintyg eller liknande utan att verifikationsbesök enbart bör göras när det är påkallat och det finns indikationer på att materielen har avletts från landet ifråga och att då kontakter och besök bör hanteras genom ordinarie diplomatiska kanaler såsom det hanterats hittills.

I andra hand ser SOFF att ISP använder sig av ett instrument i likhet med deklarationen för MANPADS istället för att detta krav förs in direkt i DEU:et. Det visar mottagarna att det här är en ny företeelse och minskar riskerna för en onödig dialog och fördröjning i projekten. Förslag till skrivning återfinns i bilaga 3 nedan.

Vidare föreslår SOFF att inga serienummer behöver anges vid signering av deklarationen. Slut användarintyg och deklaration skrivs ofta på i samband med kontraktssignering och vid den tidpunkten finns väldigt sällan serienumren tillgängliga eftersom projektplanering eller produktion inte nödvändigtvis påbörjats i det skedet.

SOFF motsätter sig att åtaganden om verifikationsbesök anges direkt i DEU:et.

Det finns ett särskilt betydelsefullt kundland för svenska försvarsföretag som inte förekommer på listan över etablerade samarbetsländer, nämligen Indien. Det är i dag oklart om landet skulle acceptera att underkasta sig verifikationsbesök från ett annat lands myndighet. Av den gängse definitionen av etablerade samarbetsländer så kan det även konstateras att Indien redan uppfyller kriterierna då det finns avtal på regeringsnivå om försvarsmaterielsamarbete och att det finns aktiva samarbeten med Indien.

SOFF föreslår därför att listan med etablerade samarbetsländer utökas till att inkludera Indien.

Då en sådan skrivning om ISP:s rätt att göra verifikationsbesök hos utländsk försvarsmakt rör sig om en mellanstatlig överenskommelse så undrar SOFF även om de kommer att göras tillgängliga i SÖ registret (Sveriges internationella överenskommelser)? SOFF saknar en folkrättslig analys av förslagets traktaträttsliga konsekvenser.

Avslutande kommentar

Avslutningsvis vill vi understryka att uppskattar den goda dialog vi haft med ISP och att vi värdesätter de samtal och det utbyten vi har i olika frågor.

Stockholm 2022-02-10

För föreningen,



Robert Limmergård
Generalsekreterare

BILAGA 1

2 a § Inspektionen ska genomföra verifikationsbesök i utlandet för att kontrollera att krigsmateriel, som har tillverkats i och levererats från Sverige, inte har avletts till någon annan mottagare än den som anges i slutanvändarintyget.

Verifikationsbesök får utföras i ett land som

1. har tagit emot sådan krigsmateriel i egenskap av slutlig mottagare, och
2. i ett slutanvändarintyg har gett svensk myndighet tillåtelse att på plats i landet utöva kontroll genom verifikation av materielen i fråga.

Verifikationsbesöken ska avse följande krigsmateriel, som anges i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel:

1. pansarvärnsvapen och rekyllösa gevär (ML2 a),
2. ammunition till vapen enligt 1 (ML3 a),
3. robotar som kan bäras och användas av en grupp om högst tre personer (ML4 a), och
4. vapensikten och eldledningsutrustning till robotar enligt 3 (ML5 a).

Verifikationsbesöken ska utföras vid en tidpunkt och i en omfattning som inspektionen anser är lämplig.

BILAGA 2

Faktablad

Utrikesdepartementet

November 2021

Efterkontroller i utlandet – ett komplement till exportkontrollen på krigsmaterielområdet

Vad är efterkontroller?

Efterkontroller i utlandet är ett komplement till strikt exportkontroll och slutanvändaråtaganden för att motverka att exporterad försvarsmateriel säljs vidare till någon annan mottagare än den som angivits i avtalet i samband med exporten. Efterkontroll innebär besök av svensk personal i ett land till vilket viss krigsmateriel exporterats, för att få bekräftelse på att materielen inte avletts, dvs inte har förts vidare till någon icke-auktoriserad mottagare.

Grunden för en effektiv exportkontroll, där krigsmateriel inte hamnar i orätta händer, är att själva tillståndsprovningen sker med stor noggrannhet och omsorg, samt att återhållsamhet iakttas där avledningsrisker finns. Redan i samband med Inspektionen för strategiska produkter (ISP) provning av om en exportaffär ska beviljas görs en bedömning av avledningsrisken. Genom så kallade slutanvändarintyg, förpliktar sig även mottagaren att tillse att materielen endast disponeras av landet och inte exporteras vidare i någon form, varken inom landet eller till tredje land, utan uttryckligt tillstånd från Sverige.

Sverige har ett strikt regelverk för exportkontroll av krigsmateriel. Det svenska regelverket har dock tidigare inte innehållit något uttryckligt om efterkontroller. Efterkontroller har sedan 1980-talet ägt rum vid ett fåtal tillfällen, när särskilda omständigheter påkallat det, till exempel i situationer då Sverige fått information från andra länder om att det befaras att avledning av krigsmateriel som har exporterats från Sverige har ägt rum.

Den så kallade KEX-utredningen föreslog att Sverige inför ett system med efterkontroll efter att rutiner utarbetats för hur det ska organiseras. Nu införs ett sådant system, i likhet med vad som skett i några få andra europeiska länder och linje med pågående diskussioner i internationella fora, såsom FN:s vapenhandelsfördrag, ATT.

Ett nytt system för efterkontroller

Regeringen har beslutat att införa ett system med efterkontroll som ett ytterligare verktyg för att säkerställa att krigsmateriel som exporteras från Sverige går till avsedd mottagare och inte hamnar i orätta händer. Syftet är även att därigenom stärka det ömsesidiga förtroendet. Nedan redogörs huvuddragen i det nya systemet.

Systemet för efterkontroller inriktas på fem olika typer av lätta vapen och, i förekommande, fall ammunitionssystem till dessa som tillverkas i och exporteras från Sverige.

Efterkontrollen ska avse krigsmateriel som exporteras från Sverige och som bedöms som potentiellt mest relevant i fråga om avledningsrisk. Små och lätta vapen (SALW) är den vapenkategori där avledningsrisken är störst eftersom de är lättare att avleda än större

vapensystem, såsom till exempel stridsflygplan och krigsfartyg som svårigen kan säljas vidare utan att väcka internationell uppmärksamhet. Att andra vapenkategorier exporteras i mindre antal, är dyra, otympliga och ofta kräver utbildning och aktivt stöd från svenska staten eller från svensk försvarsindustri för att kunna användas är ytterligare skäl som talar för att avledningsrisken är betydligt mindre än för kategorin små och lätta vapen.

Regeringens bedömning av vilka krigsmateriel som ska omfattas av det nya systemet utgår från att kontroller ska genomföras där de gör störst nytta. Då små vapen (handeldvapen) inte tillverkas i eller exporteras från Sverige inriktas det nya systemet för efterkontroller på lätta vapen. Det rör sig om granatgevär, pansarvärnsvapen och rekyllösa gevär, ammunition till sådana vapen, robotar som kan bäras och användas av en grupp om högst tre personer samt vapensikten och eldledningsutrustning till sådana robotar. Inga svensktillverkade lätta vapen är undantagna. Avgränsningen är i enlighet med ISP:s förslag, uttalandena i KEX och ligger i linje med inriktningen för efterkontroller i andra länder.

Möjligheten till efterkontroll när särskilda omständigheter påkallar det finns fortsatt kvar. För det fall det uppkommer tillförlitliga uppgifter som ger anledning att misstänka att en avledning har ägt rum av krigsmateriel gör regeringen i likhet med ISP bedömningen att det är lämpligast att – på samma sätt som ISP kan göra i dag – göra ett efterkontrollbesök i det enskilda fallet.

Ett antal länder undantas. Det är de länder, för vilka utrikes- och säkerhetspolitiska hinder för utlandssamverkan i princip inte föreligger, enligt de svenska riktlinjerna och deras förarbeten. Idag är de 39 till antalet.

Efterkontrollerna kommer att bygga på att mottagarländer inom ramen för sedvanliga slutanvändaråtaganden åtar sig att acceptera verifikationsbesök. Det nya efterkontrollförfarandet avser därmed nya kontrakt och gäller inte retroaktivt. I slutanvändarintyget bör som huvudregel uttryckligen anges en rätt för svenska myndigheter att på plats i slutmottagarlandet vid en tidpunkt som svenska myndigheter bestämmer få tillträde till landet för ett efterkontrollbesök.

ISP är ansvarig för genomförandet. Besöken förbereds och genomförs av ISP:s personal, som kan få stöd av svenska beskickningar, till exempel för att etablera kontakter och erhålla nödvändiga tillstånd. Verifikationsbesök i utlandet kommer att genomföras vid tidpunkter och i omfattning som tillståndsmyndigheten ISP bedömer lämpliga.

En stat som i strid med ett åtagande gentemot Sverige har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel ska i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige så länge omständigheterna kvarstår. Detsamma gäller om ett efterkontrollbesök på plats förvägras trots att mottagarlandet gått med på det i ett slutanvändarintyg. Landet bör då inte komma i fråga som mottagare för varken nya krigsmaterielaffärer eller följdleveranser från Sverige så länge omständigheterna kvarstår. Regeringen bedömer att det är viktigt för legitimiteten i den svenska exportkontrollen att ett brott mot ingångna avtal får konsekvenser.

BILAGA 3

Förslag till text i deklARATION om verifikationsbesök för att säkerställa att vapnen inte avletts.

DECLARATION TO THE GOVERNMENT OF SWEDEN

The Government of *--name of country--* commits to allow the Swedish Inspectorate of Strategic Products (ISP) to perform in country non-diversion verification of equipment,* specified in the Declaration by End User No *--00000--*, on request.

.....
Date and signature

.....
Name and functional title of signer in block letters

.....
Name of governmental organization

.....
Seal/stamp of governmental organization

Note:

* The following products from the EU military list categories is subject to verification visits by ISP: ML2a anti-tank and recoilless weapons, ML3a ammunition to anti-tank and recoilless weapons, ML4a missiles capable of being carried by a group of maximum three persons as well as ML5a weapon sights and fire control equipment integrated with missiles capable of being carried by a group of maximum three persons as detailed in category ML4a.