

Bilaga 3.

Riksrevisionens sammanställning av aspekter som bör beaktas i exportkontrollen



RiR 2017:2

Exportkontrollen av krigsmateriel

Riksrevisionens sammanställning av aspekter som bör beaktas i exportkontrollen

Nedan har Riksrevisionen sammanställt ett antal aspekter som bör beaktas i bedömningen av tillståndsärenden för krigsmateriel. För varje aspekt anges vilken eller vilka delar av regelverket aspekten är härledd från. Sammanställningen användes i granskningen vid genomgången av ärenden. De aspekter som Riksrevisionen har fokuserat på i granskningen har markerats med fet stil.

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
Exporthistorik	1. Har förekomsten av tidigare export till köparlandet beaktats?	Detta är inte direkt kopplat till regelverket (om det inte rör sig om en följdleverans), men exporthistoriken är enligt ISP viktig, bland annat för likvärdighet i besluten. Enligt förarbetena till lagstiftningen ska också samråd med EKR i princip ske om det handlar om ett nytt land eller om det inte skett export till landet på lång tid.		
Risk för avledning	2. Är mottagaren stat, statlig myndighet eller av staten auktoriserad mottagare?	Tillstånd får endast avse stat, statlig myndighet eller av staten auktoriserad mottagare.		
	3. Finns ett slutanvändarintyg?	Vid utförelse av materiel bör ett slutanvändarintyg eller intyg om egen tillverkning (bearbetningsintyg) föreligga.	Exportlicenser ska endast beviljas på grundval av tillförlitlig förhandskunskap om slutanvändningen i det slutliga bestämmelselandet. Detta kommer i allmänhet att kräva ett noga kontrollerat slutanvändarintyg eller lämplig dokumentation och/eller någon form av officiellt tillstånd utfärdat av det slutliga bestämmelselandet. När medlemsstaterna bedömer ansökningar om licenser för att exportera militär teknik eller krigsmateriel för tillverkning i ett tredjeland ska de särskilt beakta möjligheten att slutprodukten kommer att användas i framställningslandet,	Varje statspart som deltar i överföring av konventionella vapen ska vidta åtgärder för att förhindra att de avleds. De ska sträva efter att förhindra att konventionella vapen avleds genom att bedöma risken för att exporten ska avledas samt överväga användning av riskminskande åtgärder såsom förtroendeskapande åtgärder eller program. Andra åtgärder kan innefatta kontroll av inblandade parter, krav på kompletterande dokumentation, intyg och försäkringar, avslag av exportansökan eller andra lämpliga åtgärder. (Artikel 11.1 och 11.2)

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
			och risken för att slutprodukten kommer att avledas eller exporteras till en oönskad slutanvändare. (Artikel 5)	
	4. Har en bedömning gjorts av köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet?		Köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet, i synnerhet i fråga om dess attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt. Medlemsstaterna ska bl.a. beakta köparlandets tidigare uppträdande i fråga om: <ul style="list-style-type: none"> • dess stöd till eller uppmuntran av terrorism och internationell organiserad brottslighet, • dess uppfyllande av sina internationella åtaganden, i synnerhet i fråga om icke-användning av våld och uppfyllande av internationell humanitär rätt, • dess engagemang för icke-spridning och andra former av vapenkontroll och nedrustning, (särskilt undertecknande, ratificering och genomförande av relevanta konventioner om vapenkontroll och nedrustning enligt Artikel 2.1 b). (Artikel 2.6)	
	5. Har en bedömning gjorts av risken för avledning?		Om det föreligger risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor. Följande ska beaktas i bedömningen: <ul style="list-style-type: none"> • Mottagarlandets legitima försvarsintressen och inhemska säkerhetsintressen, inbegripet 	Varje statspart som deltar i överföring av konventionella vapen ska vidta åtgärder för att förhindra att de avleds. De ska sträva efter att förhindra att konventionella vapen avleds genom att bedöma risken för att exporten ska avledas samt överväga användning av riskminskande åtgärder såsom förtroendeskapande åtgärder eller program. Andra åtgärder kan innefatta

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
			<p>eventuellt deltagande i FN:s eller andra fredsbevarande insatser.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mottagarlandets tekniska förmåga att använda sådan teknik eller materiel. • Mottagarlandets förmåga att utöva effektiv exportkontroll. • Risken att sådan teknik eller materiel kommer att återexporteras till oönskade bestämmelseorter och om mottagarlandet tidigare har respekterat bestämmelser om återexport eller förhandssamtycke till återexport som den exporterande medlemsstaten anser lämpliga att införa. • Risken för att sådan teknik eller materiel kommer att avledas till terroristorganisationer eller enskilda terrorister. • Risken för "reverse engineering" eller icke avsedd tekniköverföring. (Artikel 2.7) 	<p>kontroll av inblandade parter, krav på kompletterande dokumentation, intyg och försäkringar, avslag av exportansökan eller andra lämpliga åtgärder. (Artikel 11.1 och 11.2)</p>
	6. Om en stat brutit mot åtagande att förhindra vidareexport: Har det undersökts om utförelse ändå kan ske?	En stat som brutit mot åtagande att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel ska i princip inte komma i fråga som mottagare av sådan materiel så länge omständigheterna kvarstår.		
Försvarspolitiska aspekter	7. Har en bedömning gjorts av den försvarspolitiska nyttan? (Vilka underlag finns? Vem har gjort bedömningen?)	Tillstånd bör medges endast om utförelse eller samverkan bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd.		

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
	8. Har en bedömning gjorts av exportens inverkan på egna, annan medlemsstats eller vänligt sinnade och allierade länders försvars- och säkerhetsintressen?		Medlemsstaterna ska beakta den möjliga inverkan som den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan ha på egna, en annan medlemsstats eller vänligt sinnade och allierade länders försvars- och säkerhetsintressen, samtidigt som de erkänner att denna faktor inte får påverka deras beaktande av kriterierna om respekt för de mänskliga rättigheterna och om regional fred, säkerhet och stabilitet. (Artikel 2.5 a)	
Säkerhetspolitiska aspekter	9. Har en bedömning gjorts av de säkerhetspolitiska aspekterna? (Vilka underlag finns? Vem har gjort bedömningen?)	Tillstånd bör medges endast om utförelse eller samverkan bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd.		
	10. Har en bedömning gjorts av risken för att tekniken eller materielen kommer att användas mot egna styrkor eller mot styrkor från andra medlemsstater eller vänligt sinnade och allierade länder?		Medlemsstaterna ska beakta risken för att den berörda militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att användas mot deras egna styrkor eller mot styrkor från andra medlemsstater eller vänligt sinnade och allierade länder. (Artikel 2.5 b)	
Utrikespolitiska aspekter	11. Har en bedömning gjorts av de utrikespolitiska aspekterna? (Vilka underlag finns? Vem har gjort bedömningen?)	Tillstånd bör medges endast om utförelse eller samverkan inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.	(Det finns ett antal utrikespolitiska aspekter som ska beaktas – se nedan.)	(Det finns ett antal utrikespolitiska aspekter som ska beaktas – se nedan.)

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
(Internationella överenskommelser)	12. Har en kontroll gjorts av om tillstånd skulle strida mot internationella överenskommelser, beslut av FN etc.?	Tillstånd ska inte beviljas om det strider mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig.	En ansökan om exportlicens ska avslås om bifall skulle stå i strid med bl.a.: <ul style="list-style-type: none"> • medlemsstaternas internationella förpliktelser och deras åtaganden att upprätthålla vapenembargon som beslutats av FN, EU samt OSSE, • medlemsstaternas internationella förpliktelser enligt fördraget om icke-spridning av kärnvapen, konventionen om biologiska vapen och toxinvapen samt konventionen om kemiska vapen, • medlemsstaternas åtagande att inte exportera truppminor (antipersonella minor) oavsett typ, • medlemsstaternas åtaganden inom ramen för Australiengruppen, kontrollsystemet för missilteknik, Zanggerkommittén, gruppen av länder som levererar kärnmaterial, • Wassenaar-arrangemanget och Haag-uppförandekoden mot spridning av ballistiska missiler. (Artikel 2.1 a)	En statspart ska inte medge överföring om den innebär brott mot statspartens förpliktelser inom ramen för åtgärder som antagits av FN:s säkerhetsråd (VII kap), särskilt vapenembargon. (Artikel 6.1) En statspart ska inte bevilja överföring om den innebär brott mot statspartens relevanta internationella förpliktelser inom ramen för internationella fördrag där den är part, särskilt de som hänför sig till överföring av eller olaglig handel med konventionella vapen. (Artikel 6.2)
(Mänskliga rättigheter)	13. Har en bedömning gjorts av mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna?		Inledningsvis ska mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna bedömas. (Artikel 2.2)	
	14. Har en bedömning gjorts av situationen i mottagarlandet när det gäller mänskliga rättigheter?	Tillstånd bör inte lämnas om omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer i mottagande stat. Respekt för mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.	Medlemsstaterna 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	

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
			behöriga organ inom Förenta nationerna, av Europeiska unionen eller av Europarådet. (Artikel 2.2 b)	
	15. Har en bedömning gjorts av risken för att materielen kan användas för att kränka mänskliga rättigheter?		Exportlicens ska inte utfärdas om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck. (Artikel 2.2 a)	En bedömning ska göras av huruvida materielen skulle kunna användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell rätt om de mänskliga rättigheterna. Statsparten ska överväga riskminimerande åtgärder. Om statsparten efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder kommer fram till att det föreligger en övervägande risk för negativa följder får den inte bevilja exporttillstånd. (Artikel 7.1 b ii, 7.2, 7.3)
	16. Har en bedömning gjorts av om det finns vetskap om att krigsmaterielen skulle komma att användas för att begå folkmord och brott mot mänskligheten?			En statspart ska inte bevilja överföring om den vid tidpunkten för beviljandet har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna, attacker mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten är part. (Artikel 6.3)
	17. Har en bedömning gjorts av risken för att materielen används för att begå eller underlätta handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn?			Vid bedömningen ska risken för att materielen används för att begå eller underlätta handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn beaktas. (Artikel 7.4)

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
(Internationell humanitär rätt)	18. Har en bedömning gjorts av mottagarlandets inställning till principer som rör internationell humanitär rätt?		Inledningsvis ska mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör internationell humanitär rätt bedömas. (Artikel 2.2)	
	19. Har en bedömning gjorts av risken för att materielen kan komma att användas vid allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt?		Exportlicens ska inte utfärdas om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas vid allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt. (Artikel 2.2 c)	En statspart ska inte bevilja överföring om den vid tidpunkten för beviljandet har vetskap om att dessa vapen eller denna materiel skulle komma att användas för att begå folkmord, brott mot mänskligheten, grov överträdelse av Genèvekonventionerna, attacker mot civila mål eller civila som åtnjuter skydd i den egenskapen, eller för andra krigsbrott som definieras i internationella fördrag där statsparten är part. (Artikel 6.3) En bedömning ska göras av huruvida materielen skulle kunna användas för att begå eller underlätta en allvarlig kränkning av internationell humanitär rätt. Statsparten ska överväga riskminimerande åtgärder. Om statsparten efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder kommer fram till att det föreligger en övervägande risk för negativa följder får den inte bevilja exporttillstånd. (Artikel 7.1 b i, 7.2, 7.3)
(Väpnad konflikt)	20. Har en bedömning gjorts av om den mottagande staten befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller har inre väpnade oroligheter?	Utförsel KS eller samverkan KS och ÖK: Tillstånd bör inte beviljas om den mottagande staten befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller har inre väpnade oroligheter.	Medlemsstaterna ska beakta om någon väpnad konflikt pågår eller sannolikt kommer att uppstå mellan mottagarlandet och ett annat land. (Artikel 2.4a, för bedömning av 2.4)	

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
		Utförelse ÖK: Tillstånd bör ges till utförelse förutsatt att mottagarlandet inte befinner sig i väpnad konflikt med annan stat eller har inre väpnade oroligheter (och att det inte förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter och om inte ovillkorligt hinder möter).		
	21. Har en bedömning gjorts av om tekniken eller materielen skulle kunna utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar i det slutliga bestämmelselandet?		Exportlicens ska inte utfärdas för militär teknik eller krigsmateriel som skulle kunna utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelselandet. (Artikel 2.3)	En bedömning ska göras av huruvida materielen skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet. Statsparten ska överväga riskminimerande åtgärder. Om statsparten efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder kommer fram till att det föreligger en övervägande risk för negativa följder får den inte bevilja exporttillstånd. (Artikel 7.1 a, 7.2, 7.3)
	22. Har en bedömning gjorts av risken för att tekniken eller materielen skulle användas på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld?		Exportlicens ska inte utfärdas om det finns en uppenbar risk för att den avsedda mottagaren skulle använda den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld. När medlemsstaterna överväger dessa risker ska de bl.a. beakta: <ul style="list-style-type: none"> • om någon väpnad konflikt pågår eller sannolikt kommer att uppstå mellan mottagarlandet och ett annat land, • om det föreligger något territoriellt krav på ett angränsande land som mottagarlandet tidigare försökt eller hotat att genomdriva med våld, 	En bedömning ska göras av huruvida materielen skulle bidra till eller underminera fred och säkerhet. Statsparten ska överväga riskminimerande åtgärder. Om statsparten efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder kommer fram till att det föreligger en övervägande risk för negativa följder får den inte bevilja exporttillstånd. (Artikel 7.1 a, 7.2, 7.3)

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
			<ul style="list-style-type: none"> • om det är sannolikt att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att användas för något annat än mottagarens legitima nationella säkerhets- och försvarsändamål, • att den regionala stabiliteten inte får påverkas negativt på något avgörande sätt. (Artikel 2.4)	
(Terrorism och organiserad brottslighet (se även avledning))	23. Har en bedömning gjorts av huruvida materielen skulle kunna användas för att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om terrorism där Sverige är part?		Om det föreligger risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor. Följande ska beaktas i bedömningen: Risken för att sådan teknik eller materiel kommer att avledas till terroristorganisationer eller enskilda terrorister. (Artikel 2.7 e)	En bedömning ska göras av huruvida materielen skulle kunna användas för att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om terrorism där den exporterande staten är part. Statsparten ska överväga riskminimerande åtgärder. Om statsparten efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder kommer fram till att det föreligger en övervägande risk för negativa följder får den inte bevilja exporttillstånd. (Artikel 7.1 b iii, 7.2, 7.3)
	24. Har en bedömning gjorts av huruvida materielen skulle kunna användas för att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om organiserad brottslighet där Sverige är part?			En bedömning ska göras av huruvida materielen skulle kunna användas för att begå eller underlätta handlingar som utgör brott enligt internationella fördrag eller protokoll om organiserad brottslighet där den exporterande staten är part. Statsparten ska överväga riskminimerande åtgärder. Om statsparten efter att ha bedömt frågan och övervägt riskminimerande åtgärder kommer fram till att det föreligger en övervägande risk för negativa följder får den inte bevilja exporttillstånd. (Artikel 7.1 b iv, 7.2, 7.3)

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
(Hållbar utveckling)	25. Har en bedömning gjorts av effekter av exporten på en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet?	PGU (Prop. 2002/03:122, betänkande 2003/04:UU3 och rskr. 2003/04:112). PGU ger regeringens samtliga politikområden uppdraget att formulera och genomföra politik på ett sätt som stärker det svenska bidraget till en rättvis och hållbar global utveckling. Regeringens skrivelse 2014/15:114: "Regeringens strävan är att effekter av den svenska krigsmaterielexporten som är negativa för ansträngningarna att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling ska undvikas."	Medlemsstaterna ska, mot bakgrund av informationen från relevanta källor såsom FN:s utvecklingsprogram, Världsbanken, Internationella valutafonden samt rapporter från OECD, beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet. De ska i detta sammanhang beakta mottagarlandets relativa nivå på militära och sociala utgifter och även ta hänsyn till eventuellt bistånd från EU eller bilateralt bistånd. (Artikel 2.8)	
Denial	26. Har en kontroll gjorts av om andra medlemsstater har vägrat bevilja licens för en i huvudsak identisk transaktion under de senaste tre åren?		Innan någon medlemsstat beviljar en licens som en annan medlemsstat eller andra medlemsstater har vägrat bevilja för en i huvudsak identisk transaktion under de senaste tre åren, ska den först samråda med den eller de medlemsstater som avslag ansökan. (Artikel 4.1)	
Näringspolitiska aspekter	27. Har närings-, regional- eller sysselsättningspolitiska hänsyn utgjort grund för att tillståndet beviljats?	Utrikes- säkerhets- och försvarspolitiska överväganden skall vara avgörande. Några andra – allmänna eller enskilda – intressen (arbetsmarknadspolitiska skäl, ett företags behov av att få avsättning för sina produkter osv.) skall inte vägas in vid prövningen. (prop. 1995/96:31)	Även om medlemsstaterna, om så är lämpligt, också får beakta den tilltänkta exportens inverkan på de egna ekonomiska, sociala, kommersiella och industriella intressena, ska dessa faktorer inte påverka tillämpningen av ovan nämnda kriterier. (Artikel 10)	

Kategori	Aspekt	Svenska riktlinjer	EU:s gemensamma ståndpunkt	FN:s vapenhandelsfördrag (ATT)
Totalbedömning	28. Har en totalbedömning gjorts från fall till fall där alla relevanta aspekter vägts mot varandra?	En totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt i de grundläggande principerna ska göras.	Ansökningar om exportlicens för varor som finns upptagna i EU:s gemensamma militära förteckning ska prövas från fall till fall mot bakgrund av kriterierna i artikel 2. (Artikel 1.1)	