

Exportkontroll i en ny tid

av Jan-Erik Lövgren

Résumé

Geopolitical tensions between China and the US/EU as well as the ongoing war in Ukraine affect the conditions for export controls of munitions and other strategic products. Normally, the lists of controlled products are updated through the annual work within the export control regimes, but the most recent outcome was only small changes due to the fact that the work requires consensus and Russia seems to have blocked the decisions. This has raised thoughts that a fifth export control regime is needed as work is blocked in the current. One issue from the point of view of European export controls of fundamental concern are the export of jointly financed or developed products to third countries. Traditionally, different countries have different views on which recipient countries are accepted based on national policy. The ongoing war in Ukraine has undeniably put export controls on the map. The day the fighting ceases, significant amounts of weapons will be found out in circulation. It will be an important task to ensure that these do not then end up in the wrong hands, not least against the backdrop of the risk of corruption. Sweden's membership in NATO also raises the issue of export control. In the bill for Swedish NATO membership, the government states that "NATO membership will change the conditions for arms exports within Sweden's national regulations". Foreign Direct Investment controls are a new area of export controls that is being introduced.

GEOPOLITISKA SPÄNNINGAR MELLAN Kina och USA/EU liksom det pågående kriget i Ukraina påverkar förutsättningarna för exportkontroll av krigsmateriel och andra strategiska produkter. I denna artikel ges initialt en översikt över framväxten av dagens system för exportkontroll och därefter en analys av förändringstendenser som påverkar förutsättningar mm för exportkontroll i en ny tid.

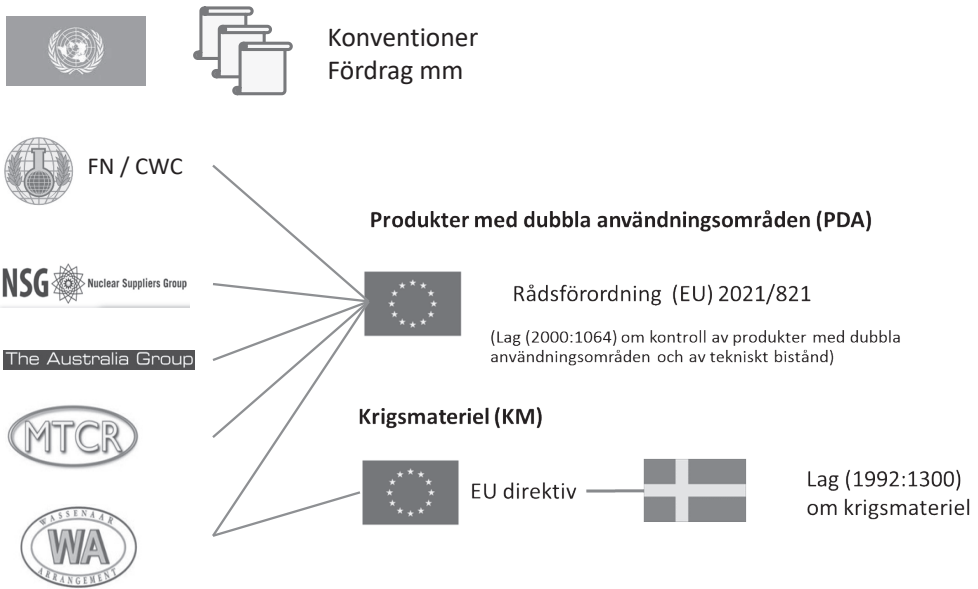
Dagens system för exportkontroll

Exportkontrollen i Sverige omfattas av två lagstiftningsområden, dels produkter med

dubbla användningsområden med en EU lagstiftning som grund, med nationell tillämpning i svensk lag, dels nationell lagstiftning för krigsmateriel med påverkan av EU genom direktiv som omsätts i den nationella lagstiftningen.

I bilden nedan ges en översikt av internationella överenskommelser som påverkar lagstiftning mm som influerar dessa lagstiftningsområden.

Politiska överenskommelser om rutiner, policys m m samt kontrollistor över kontrollerade produkter samt teknologi genomförs inom ett antal exportkontrollregimer. Tillkomsten av dessa kan sägas vara händelsebaserad grundad i staters nationella sä-



Figur 1. Framväxt av dagens system för exportkontroll.

kerhetsproblem och särskilt ansträngningar att genomföra förbud mot innehav och användning av massförstörelsevapen (WMD).

Efter Indiens test av ett kärnvapen 1970 bildade Kanada, Västtyskland, Frankrike, Japan, Sovjetunionen, Storbritannien och USA Nuclear Suppliers Group (NSG) 1977. Regimen kontrollerar framtagning av kärntekniska material liksom produktionsresurser och teknologi för kärnvapen.

Efter en FN-rapport från 1984 som visade att Irak hade använt kemiska vapen i Iran-Irak-kriget bildade en grupp på 15 stater och Europeiska kommissionen Australiengruppen 1985.¹ Regimen kontrollerar utgångsämnen samt produktionsutrustningar och spridningsanordningar för biologiska och kemiska vapen.

Baserat på bl a missilprogram i Sydkorea samt ett tyskt företags missilverksamhet i Libyen bildade G 7 länderna Kanada,

Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Storbritannien och USA Missile Technology Control Regim (MTCR) 1987. Regimen kontrollerar kompletta leveranssystem (minst 500 kg vapenlast med över 300 km räckvidd) samt annan missil och UAV relaterad utrustning.

Efter andra världskrigets slut bildades the Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (COCOM) 1949 genom vilken västliga stater införde restriktioner för överföringar av både militär utrustning och produkter med dubbla användningsområden till östblocket för att begränsa dettas förmåga att expandera och utveckla sitt försvar och sin försvarsindustriella bas.

COCOM upplöstes i mars 1994, i praktiken efter murens fall, och ersattes med Wassenaar-arrangemanget i december 1995.² Wassenaar-arrangemanget inrättades

för att bidra till regional och internationell säkerhet och stabilitet genom att främja öp-

penhet och större ansvar vid överföring av konventionella vapen och varor och teknik med dubbla användningsområden.

Medlemskap erbjöds Ryssland och de andra tidigare medlemmarna i Warszawapakten.

FN Konventionen om förbud mot kemiska vapen (CWC) antogs den 13 januari 1993. Konventionen trädde i kraft i april 1997. Genom konventionen kontrolleras kemiska utgångsämnen till samt kemiska stridsgaser.

Nationellt finns två tillståndsmyndigheter:

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) som ansvarar för kategori 0 (Kärntekniska produkter) i PDA förordningen samt *Inspektionen för Strategiska Produkter* (ISP) som ansvarar för övrig exportkontroll.

Enskilda beslut baseras i stort på tre politiska dokument:

- Nationella riktlinjer om krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan (1992), uppdaterade 2018 med bl a det så kallade ”demokratikriteriet”.
- Rådets gemensamma ståndpunkt ”Gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel” (2008)
- FN:s vapenhandelsfördrag, ATT (2014)

Tillståndsmyndigheterna fattar normalt erforderliga beslut men ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska överlämnas till regeringen³ för avgörande.

Förändringstendenser för exportkontrollen i en ny tid

Geopolitiska tendenser

I ljuset av den geopolitiska kampen mellan Kina och USA uppdaterades det amerikanska exportkontrollregelverket 2018 som bl a innebar att unilaterala kontroll skulle kunna

genomföras för det som benämndes ”emerging” and ”foundational” Technologies utgående från nationell säkerhet.

En viktig utgångspunkt för detta var att exportkontrollsystemet från 1990-talet byggde på att känslig teknologi för avancerade vapensystem normalt utvecklades av försvarsindustrin, medan inflytandet från den kommersiella sektorn idag är betydande i samband med utvecklingen av vapensystem.

I den 1 oktober 2022 beslutade nationella säkerhetsstrategin av Bidenadministrationen slås bl a följande fast:

- Vi står inför två strategiska utmaningar. Den första är att tiden efter det kalla kriget definitivt är över och en tävling pågår mellan stormakterna om att forma vad som kommer närmast. Ingen nation är bättre positionerad för att lyckas i denna tävling än USA, så länge vi arbetar gemensamt med dem som delar vår vision om en värld som är fri, öppen, säker och välmående.
- Vi motverkar stöld av immateriella rättigheter, påtvingad tekniköverföring och andra försök att försämma våra tekniska fördelar genom att förbättra investeringsgranskning, exportkontroller och counterintelligens-resurser. På samma sätt som vi försöker samla teknisk expertis och kompletterande industriell kapacitet med våra allierade och partners, förbättrar vi också vår kollektiva kapacitet att stå emot försök att försämma våra gemensamma tekniska fördelar, bland annat genom investeringsgranskning och exportkontroller, och utvecklingen av nya regimer där luckor kvarstår.
- Vi kommer att se till att multilaterala exportkontrollregimer är utrustade för att ta itu med destabiliserande ny teknik och för att anpassa exportpolitiken i likasinnade stater till känsliga länder.

Ett första viktigt steg i denna nya syn togs parallellt i oktober 2022 genom unilateral kontroll av produktionsutrustning m m avseende halvledarteknologi gentemot Kina avseende tillämpningar för artificiell intelligens samt superdatorer. Med Japan och Nederländerna diskuteras även ett trilateralt avtal om begränsad export till Kina.

Normalt uppdateras kontrollistorna genom det årliga arbetet inom regimerna. Pandemin har inneburit att arbetet i princip legat nere. Under 2022 återupptogs arbetet men utfallet blev små ändringar beroende på att arbetet förutsätter konsensus och Ryssland synes ha blockerat besluten inte minst i Wassenaar-arrangemanget.

Det ryska agerandet ska ses mot de plurilaterala kontrollerna som USA och ett 30 tal stater inklusive EU infört mot Ryssland avseende exportkontroll och sanktioner efter invasionen av Ukraina i februari 2022. Noterbart är att eftersom konsensus gäller kan inte heller Ryssland uteslutas från regimerna.

Detta har väckt tankar på att det behövs en femte exportkontrollregim då arbetet blockeras i de nuvarande. Tankarna är att denna regim ska ses som ett komplement till de nuvarande med förslagsvis följande mandat:⁴

- främja klassiska exportkontrollmål för en befintlig regim som inte kan främjas utanför Rysslands och dess allierades störande medlemskap; och
- tillsammans ta itu med de nutida icke-traditionella nationella säkerhets-, ekonomiska säkerhetsfrågorna och människorätsfrågor som skulle kunna hanteras genom samordnade exportkontroller.

Man skulle kunna se på detta som ett införande av ”COCOM 2.0”

Tendenser inom europeisk exportkontroll

I juni 2021 infördes ett bilateralt samarbete mellan USA och EU genom skapandet av ”US – EU Trade and Technology Council (TTC)”.

TTC:s främsta mål är att utöka och fördjupa den bilaterala handeln och de bilaterala investeringarna, undvika nya tekniska handelshinder samt samarbeta om viktiga strategier för teknik, digitala frågor och försörjningskedjor. Dessutom stödja forskningssamarbete, samarbeta om utvecklingen av kompatibla och internationella standarder, samarbeta om regleringspolitik och verkställighet, och främja innovation och ledarskap av amerikanska och EU-företag.

Samarbetet omfattar 10 områden varav exportkontroll är ett med följande målsättning;

- Tekniska samråd om utvecklingen av nuvarande och kommande lagar och andra författningar.
- Tekniska samråd och utveckling av konvergerande kontrollmetoder för känslig teknik med dubbla användningsområden.

Detta samarbete har haft stor betydelse för den koordinering som har genomförts avseende sanktioner mot Ryssland och Belarus.

Genom EU:s ”Överföringsdirektiv” 2009⁵ infördes ett antal åtgärder för att underlätta verksamheten för den europeiska försvarsindustrin genom införandet av bl a generella tillstånd och användning av en gemensam kontrollista. Detta kan sägas vara ett första steg av kommissionen på medlemsländernas område avseende utrikes och säkerhetspolitik.

Den 22 mars 2021 antog rådet ett beslut om inrättande av den *europiska fredsfaciliteten*. Faciliteten är ett instrument som ska förbättra unionens förmåga att förebygga

konflikter, bygga fred och stärka den internationella säkerheten genom att möjliggöra finansiering av sådana operativa insatser inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Europeiska försvarsfonden är en fond med syfte att koordinera och öka de nationella satsningarna på forskning och utveckling inom försvarsområdet inom Europeiska unionen. Fonden inrättades 2017. EDF är en del av EU:s och Nato:s förmågeutveckling. Den är tillsammans med Pesco⁶ och andra mekanismer en viktig del av den gemensamma och nationella förmågeuppbyggnaden inom EU, som ett komplement till de nationella samt bilaterala/multilaterala satsningarna. Syftet är att främja utvecklandet av en stark, konkurrenskraftig och innovativ europeisk försvarsmarknad och att minska EU:s omvärldsberoende inom försvarsområdet.

Deltagande sker genom konsortium av minst tre medlemmar från tre olika deltagande länder.

En fråga från exportkontrollsynpunkt som är fundamental i dessa verksamheter handlar om tredjelandsexport av gemensamt finansierade eller utvecklade produkter. Traditionellt har olika länder olika syn på vilka mottagarländer som accepteras utgående från nationell policy.

Här pågår en dialog om en EU-harmonisering där följande uttalande av regeringen kan konstateras:

När det gäller internationell samverkan av det slag som kommer att bli aktuellt genom Europeiska försvarsfonden och frågan om tredjelandsexport är det inte självklart att Sverige alltid kan räkna med att få gehör för alla aspekter som är unika för vårt synsätt när det gäller samarbete med eller utförelse till tredjeland (prop. 2017/18:23 s. 66).

Kriget i Ukraina

Det pågående kriget i Ukraina har onekligen satt exportkontrollen på kartan. För närvarande sker omfattande leveranser av kvalificerad krigsmateriel till landet. Från svensk sida bl a pansarvärnsvapen, ammunition, stridsfordon 90, Artillerisystemet Archer samt Leopard 2 stridsvagnar.

Även här har frågan om tredjelandsexport varit högst aktuell bl a avseende tyska Leopard 2 stridsvagnar där ett tyskt godkännande krävts. Man får anta att motsvarande krävts avseende vapensystem med svenskt (del-)innehåll.

Den svenska regeringens beslut att bevilja stöd till Ukraina av krigsmateriel för strid måste ses i ljuset av vad som framgår av nuvarande regelverk bl a:

Nationella riktlinjer om krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan.

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

Rådets gemensamma ståndpunkt ”Gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel”

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

Medlemsstaterna ska inte utfärda exportlicens för militär teknik eller krigsmateriel som skulle kunna utlösa eller förlänga väpnade konflikter eller förvärra existerande spänningar eller konflikter i det slutliga bestämmelselandet.

Det kan konstateras att stödet till Ukraina går utanför dessa kriterier där de försvars- och säkerhetspolitiska skälen vägt mycket tungt. De aktuella kriterierna är dessutom motstridiga. I de nationella riktlinjerna är det ett villkorligt hinder, ”bör inte beviljas”, medan EU gemensamma ståndpunkt anger, ”ska inte utfärda exportlicens”.

Det kan nog samtidigt konstateras att regeringens roll avseende exportkontroll tydliggjorts där tidigare ansvariga ministrar vid frågor om export till känsliga destinationer ofta svarat ”ansvaret ligger hos myndigheten ISP”.

Konstitutionsutskottet⁷ har tidigare konstaterat följande:

Regeringen prövar dock, liksom tidigare, ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Detta följer av 1 a § lagen (1992:1300) om krigsmateriel och 4 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Det är myndigheten som avgör vilka ärenden som enligt dessa bestämmelser behöver prövas av regeringen.⁸ Av de nyss nämnda lagrummen framgår även att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande till regeringen. I anslutning härtill har i lagmotiven uttalats att det i krislägen eller andra tillspetsade situationer kan vara motiverat att regeringen prövar fler eller andra ärenden än vad som normalt är ändamålsenligt. Det kan t ex gälla alla ärenden som avser export till ett visst land eller som avser varor av ett visst slag (prop. 1995/96:31 s. 25). Regeringen har dock hittills inte meddelat några föreskrifter av det sistnämnda slaget.

Besluten om export till Ukraina synes ha fallit under ovanstående möjlighet för regeringen för första gången, även om någon föreskrift inte synes ha utfärdats. En annan aspekt handlar om slutanvändaråtagande.

De nationella riktlinjerna för exportkontroll anger bl a:

Tillstånd får endast avse en stat, en statlig myndighet eller en av en stat auktoriserad mottagare. Vidare ska det vid utförelse av materiel finnas ett slutanvändarintyg, om det inte är obehövt.

Det får antas att Ukraina undertecknat sådana för den mottagna krigsmaterielen. Dock är det svårt att förhindra att materiel hamnar i motståndarens händer under pågående konflikt.

Den dag striderna upphör kommer betydande mängder vapen finna i omlopp. Det kommer att vara en viktig uppgift att säkerställa att dessa inte hamnar i orätta händer, inte minst med baktanke på risken för korruption. En ytterligare aspekt är risken att känslig teknik hamnar i orätta, läs ryska, händer. Detta torde vara en aspekt att överväga om t ex JAS 39 gripen skulle vara aktuell att överföra till Ukraina. En sådan aktuell teknologi är t ex de telekrigssystem som Gripen utrustas med.

Ett svenskt Natomedlemskap

Sveriges medlemskap i Nato aktualiserar även frågan om exportkontroll. I propositionen⁹ om ett svenskt Natomedlemskap konstaterar regeringen att:

Ett Natomedlemskap kommer att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport inom Sveriges nationella regelverk.

Det kan konstateras att de nationella riktlinjerna för exportkontroll anger bl a följande:

Utrikespolitiska hinder finns inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria stater-

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

Att lägga till Nato i riktlinjerna här torde vara ett logiskt sätt att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport. I propositionen framför dock inte regeringen någon sådant förslag, däremot anges att regeringen avser återkomma om frågan om konsekvenser för krigsmaterieexporten. Flera remissinstanser uttalar behov av ett förändrat regelverk. Natomedlemskapet skulle även innebära vissa lättnade i det amerikanska exportkontrollregelverket (ITAR) avseende import av krigsmateriel från USA samt svensk försvarsindustris samarbete med USA.

Kontroll av utländska direktinvesteringar

Kontroll av utländska direktinvesteringar är ett nytt område avseende exportkontroll som är under införande. Bakgrunden ska även här ses i den geopolitiska kampen mellan Kina och USA/EU. Europaparlamentet och rådet beslutade den 19 mars 2019 en förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

Den 22 augusti 2019 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att föreslå ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Regeringen utsåg den 4 juni 2020 ISP till kontaktpunkt för genomförandet av den nya EU-förordningen efter en delrapport av utredaren.

Direktinvesteringsutredningen redovisade sitt uppdrag till regeringen den 1 november 2021 (SOU 2021:87). I detta slutbetänkande redovisar utredningen den andra delen av uppdraget, nämligen att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda om-

råden kan utformas. I kommittédirektiven anges att syftet är att kontrollera uppköp och strategiska förvärv av bolag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för säkerhet eller allmän ordning. En proposition avses lämnas till riksdagen under maj 2023 med en lagstiftning i kraft tentativt 1 januari 2024.

ISP avses här ges nya och utvidgade uppgifter avseende kontroll av utländska direktinvesteringar (UDI) samt uppföljning av känsliga framväxande teknologier (AI, Cyber, kvantdatorer m m). Den nya lagstiftningen avses innehålla bl a en nationell kontrollista över framväxande teknologier. För att möta detta nya uppdrag genomför ISP för närvarande en omfattande uppbyggnad av organisation och arbetssätt. Omfattningen kan ses i Budgetpropositionen för 2023 där ISP 2022 disponerat 56 Mkr samt för 2023 disponerar 114 Mkr och 2024 140 Mkr.

Några sammanfattande slutsatser

EU kommissionen synes ta ett allt större utrymme avseende kontroll av särskilt produkter med dubbla användningsområden. En fråga som måhända finns runt hörnet kan vara bildande av en gemensam kontrollmyndighet för EU avseende PDA export? Möjligen kompletterat med nationella tillsynsorgan för efterlevnad och straffrättsliga åtgärder.

En jämförelse avseende omfattning av tillståndsverksamheten kan göras med den amerikanska exportkontrollmyndigheten inom amerikanska handelsdepartementet avseende år 2019.

Aktivitet avseende tillstånd	EU (27)	USA
Ansökningar	40 000	33 000
Beviljade	20 000	28 000
Avslag (denials)	603	370

I det amerikanska systemet ingår även regionala tillsynskontor samt utstationerade attachéer.

Förändringarna bör även initiera en översyn av vårt nationella regelverk mot bakgrund av kriget i Ukraina, Natoanslutningen samt behovet av kontroll över skyddsvärda teknologier. I 2003 års krigsmaterielutredning presenterades förslag till sammanslagning av 1992 års riktlinjer med EU:s uppförandekod från 1998.¹⁰ Detta förslag genomfördes inte. Vid den senaste översynen av lagstiftningen avseende krigsmateriel genom Krigsmaterielexportkommittén, (SOU 2015:72) konstaterade utredningen att det inte ingick i uppdraget att lämna förslag på nya riktlinjer, däremot lämnades förslag på hur sådana skulle kunna struktureras och utformas.

I regeringens proposition (2017/18:23) lades fast formuleringen av nuvarande 2018

års riktlinjer. Mot bakgrund bl a av kommentarer från riksrevisionen gavs en särskild utredare parallellt uppdraget att pröva frågan om en konsolidering av nationella och internationella riktlinjer för export av krigsmateriel (DS 2028:16). Utredaren prövade frågan att slå samman de tre riktlinjedokumenterna men hamnade i slutsatsen att detta inte borde genomföras med motiveringen att svårigheterna och nackdelarna med att skapa en konsoliderad text överväger de möjliga fördelarna.

Möjligen föreligger det nu en möjlighet att väcka denna fråga på nytt?

Det synes vara en normal företeelse att förändringar av krigsmaterielregelverket behöver ske i en ”mognadsprocess” över flera utredningar.

Författaren är överste och f d stf generaldirektör ISP. Han är ledamot av KKrVA.

Noter

1. Bromley, Mark: *Understanding European Arms Export Controls*, doktorsavhandling, Stockholm Studies in International Relations 2022:4.
2. Förhandlingen att inrätta genomfördes i orten Wassenaar genom förhandlingsorganisationen New Forum. Arrangemanget fick ett ständigt sekretariat i Wien.
3. § 1a Lag om krigsmateriel samt § 4 Lag om produkter med dubbla användningsområden.
4. Testimony before the Senat Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Kewin Wulf, 2023-02-28.
5. Direktiv 2009/43/EG, infört i svensk lagstiftning från 30 juni 2012.
6. Det permanenta strukturerade samarbetet (engelska: Permanent Structured Cooperation, PESCO) är sedan den 11 december 2017 ett för-svarssamarbete inom Europeiska unionen.
7. 2002/03:KU20.
8. KU yttrande 1995/96:UU3.
9. Prop 2022/23:74.
10. Ersattes sedermera av gemensamma ståndpunkten 2008.