

**Från:** Marie Ulfsdotter <marie.ulfsdotter@gov.se>  
**Skickat:** den 16 december 2024 13:17  
**Till:** UD NIS  
**Ämne:** Remiss av betänkandet Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel - svar senast 31 mars 2025  
**Bifogade filer:** Remissmissiv SOU 2024\_77.pdf

**Uppföljningsflagga:** Följ upp  
**Flagga:** Har meddelandeflagga

**Kategorier:** Björn  
**AppServerName:** p360\_prod  
**DocumentID:** RR 2024-330:01  
**DocumentIsArchived:** -1

Du får inte ofta e-post från marie.ulfsdotter@gov.se. [Läs om varför det här är viktigt](#)

Länk till betänkande: [Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel](#)

UD NIS Remiss av betänkandet Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel (SOU 2024:77)

Remissinstanser

1. Amnesty International Sverige
2. BAE Systems Bofors AB
3. BAE Systems Hägglunds AB
4. Brottsförebyggande rådet
5. Domstolsverket
6. EURENCO Bofors AB
7. Exportkontrollföreningen
8. Exportkreditnämnden
9. FLIR Systems AB
10. Folke Bernadotteakademien
11. Försvarshögskolan
12. Försvarsmakten
13. Försvarets materielverk
14. Försvarets radioanstalt
15. Förvaltningsrätten i Stockholm
16. Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar

17. GKN Aerospace Sweden AB
18. IF Metall
19. Integritetsskyddsmyndigheten
20. Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet
21. Inspektionen för strategiska produkter
22. Journalistförbundet
23. Justitiekanslern
24. Jägarnas Riksförbund
25. Kammarrätten i Stockholm
26. Karlskoga kommun
27. Kristna Fredsrörelsen
28. Kustbevakningen
29. Myndigheten för totalförsvarsanalys
30. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
31. Nammo Sweden AB
32. Naturvårdsverket
33. Norma AB
34. Patent- och registreringsverket
35. Polisförbundet
36. Polismyndigheten
37. Regelrådet
38. Riksdagens ombudsmän
39. Rymdstyrelsen
40. Saab AB
41. Scania AB
42. SME-d
43. SSAB
44. Strålsäkerhetsmyndigheten
45. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
46. Stockholms Handelskammare
47. Stockholms internationella fredsforskningsinstitut
48. Stockholms universitet, Juridiska fakulteten
49. Svea hovrätt
50. Svensk Exportkredit AB
51. Svenska freds- och skiljedomsföreningen
52. Svenska Jägareförbundet

53. Svenska Röda Korset
54. Svenskt Forum för jakt, skytte och vapenfrågor
55. Sveriges advokatsamfund
56. Sveriges export- och investeringsråd
57. Sveriges Kristna Råd
58. Sveriges Vapenhandlareförening
59. Säkerhetsbranschen
60. Säkerhets- och försvarsföretagen
61. Säkerhetspolisen
62. Tidningsutgivarna
63. Teknikföretagen
64. Totalförsvarets forskningsinstitut
65. Tullverket
66. Uppsala universitet, Institutionen för freds- och konfliktforskning
67. Utrikespolitiska Institutet
68. Verket för innovationssystem
69. Volvo AB
70. Åklagarmyndigheten
71. Örebro tingsrätt

Remissvaren ska ha kommit in till Utrikesdepartementet **senast den 31 mars 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till [ud.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ud.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [ud-nis@regeringskansliet.se](mailto:ud-nis@regeringskansliet.se). Ange diarienummer UD2024/16574 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Ann-Sofie Nilsson

Chef för enheten för nedrustning, icke-spridning och exportkontroll  
Utrikesdepartementet

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com)



**Utrikesdepartementet**

Euroatlantiska och säkerhetspolitiska avdelningen,  
Enheten för nedrustning, icke-spridning och  
exportkontroll

**UD NIS Remiss av betänkandet Ett modernt och anpassat  
regelverk för krigsmateriel (SOU 2024:77)**

**Remissinstanser**

1. Amnesty International Sverige
2. BAE Systems Bofors AB
3. BAE Systems Hägglunds AB
4. Brottsförebyggande rådet
5. Domstolsverket
6. EURENCO Bofors AB
7. Exportkontrollföreningen
8. Exportkreditnämnden
9. FLIR Systems AB
10. Folke Bernadotteakademien
11. Försvarshögskolan
12. Försvarsmakten
13. Försvarets materielverk
14. Försvarets radioanstalt
15. Förvaltningsrätten i Stockholm
16. Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar
17. GKN Aerospace Sweden AB
18. IF Metall
19. Integritetsskyddsmyndigheten

20. Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet
21. Inspektionen för strategiska produkter
22. Journalistförbundet
23. Justitiekanslern
24. Jägarnas Riksförbund
25. Kammarrätten i Stockholm
26. Karlskoga kommun
27. Kristna Fredsrörelsen
28. Kustbevakningen
29. Myndigheten för totalförsvarsanalys
30. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
31. Nammo Sweden AB
32. Naturvårdsverket
33. Norma AB
34. Patent- och registreringsverket
35. Polisförbundet
36. Polismyndigheten
37. Regelrådet
38. Riksdagens ombudsmän
39. Rymdstyrelsen
40. Saab AB
41. Scania AB
42. SME-d
43. SSAB
44. Strålsäkerhetsmyndigheten
45. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
46. Stockholms Handelskammare
47. Stockholms internationella fredsforskningsinstitut
48. Stockholms universitet, Juridiska fakulteten
49. Svea hovrätt

50. Svensk Exportkredit AB
51. Svenska freds- och skiljedomsföreningen
52. Svenska Jägareförbundet
53. Svenska Röda Korset
54. Svenskt Forum för jakt, skytte och vapenfrågor
55. Sveriges advokatsamfund
56. Sveriges export- och investeringsråd
57. Sveriges Kristna Råd
58. Sveriges Vapenhandlareförening
59. Säkerhetsbranschen
60. Säkerhets- och försvarsföretagen
61. Säkerhetspolisen
62. Tidningsutgivarna
63. Teknikföretagen
64. Totalförsvarets forskningsinstitut
65. Tullverket
66. Uppsala universitet, Institutionen för freds- och konfliktforskning
67. Utrikespolitiska Institutet
68. Verket för innovationssystem
69. Volvo AB
70. Åklagarmyndigheten
71. Örebro tingsrätt

Remissvaren ska ha kommit in till Utrikesdepartementet **senast den 31 mars 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till [ud.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ud.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [ud-nis@regeringskansliet.se](mailto:ud-nis@regeringskansliet.se). Ange diarienummer UD2024/16574 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven

enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Ann-Sofie Nilsson  
Chef för enheten för nedrustning, icke-spridning och exportkontroll  
Utrikesdepartementet

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com)



# Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel

*Betänkande av 2023 års krigsmaterielutredning*

*Stockholm 2024*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2024:77**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1055-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1056-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 30 november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel, inklusive riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan.

F.d. talmannen och statsrådet Per Westerberg förordnades den 4 december 2023 som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 12 december 2023 kanslirådet Niklas Eriksson och rättssakkunnige Simon Hult (Utrikesdepartementet), ämnesrådet Olof Oddbjörn (Försvarsdepartementet) samt rättssakkunniga Mushka Pistol (Justitiedepartementet).

Som experter i utredningen förordnades från och med den 12 december 2023 rådgivaren Christer Ahlström (Säkerhets- och försvarsföretagen), gruppchefen Håkan Eriksson (Inspektionen för strategiska produkter), enhetschefen Anna Laurell (Försvarets materielverk), verksjuristen Gabrielle Levin (Tullverket), försvarsjuristen David Spangenberg (Försvarsmakten) och poliskommisarien Marie Svanberg (Polismyndigheten).

Marie Svanberg entledigades från uppdraget som expert från och med den 22 januari 2024 och juristen Mediha Güven (Polismyndigheten) förordnades som expert i utredningen från och med samma dag. Anna Laurell entledigades från uppdraget som expert från och med den 10 juni 2024 och rådgivaren Johannes Klasson (Försvarets materielverk) förordnades som expert i utredningen från och med samma dag. Mediha Güven entledigades från uppdraget som expert från och med den 14 oktober 2024 och juristen Sigrid Ek (Polismyndigheten) förordnades som expert i utredningen från och med samma dag.

Tingsfiskalen Hjalmar Dunås och sakkunniga Amanda Håkeborg har varit sekreterare i utredningen från och med den 4 december 2023.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och de sakkunniga. Experterna och de sakkunniga har också i huvudsak ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Skilda uppfattningar i fråga om vissa förslag och bedömningar, samt beträffande vissa formuleringar, har förekommit utan att detta nödvändigtvis kommer till särskilt uttryck i betänkandet.

Utredningen, som antagit namnet 2023 års krigsmaterielutredning, får härmed överlämna betänkandet *Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel*, SOU 2024:77. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2024

Per Westerberg

Hjalmar Dunås  
Amanda Håkeborg

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Summary .....</b>	<b>27</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>43</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel .....	43
1.2 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67) .....	48
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	56
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:1303) om krigsmateriel .....	59
1.5 Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70) .....	70
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter.....	76
1.7 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	77
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>79</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	79
2.2 Utredningens arbete .....	80

2.3	Betänkandets disposition .....	80
2.4	Frågeställningar utanför direktivets uppdrag .....	81
<b>3</b>	<b>Övergripande om svensk exportkontroll av krigsmateriel ....</b>	<b>83</b>
3.1	Exportkontrollens syfte och ramverk .....	83
3.2	Huvuddragen i det svenska exportkontrollregelverket.....	84
3.3	Internationella samarbeten på exportkontrollområdet .....	87
3.4	Tillståndsprovningen av exportärenden .....	91
3.5	Särskild reglering av visst slags krigsmateriel .....	92
<b>4</b>	<b>Anpassade riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan .....</b>	<b>95</b>
4.1	Uppdraget .....	95
4.2	Åtaganden som allierad med påverkan på exportkontrollen av krigsmateriel .....	96
4.3	Riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan .....	98
4.4	Hantering av export inom Nato i andra medlemsländer ...	111
4.5	Överväganden och förslag .....	115
4.6	Förslag om anpassade riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan .....	124
4.7	Behov av författningsändringar .....	126
<b>5</b>	<b>En ändamålsenlig reglering för underleverantörer .....</b>	<b>129</b>
5.1	Uppdraget .....	129
5.2	Tillståndskrav för underleverantörer innan 2018 .....	130
5.3	2018 års utökade tillståndskrav.....	131
5.4	Legotillverkning av krigsmateriel .....	134
5.5	Överväganden och förslag .....	137

<b>6</b>	<b>Internationella materielsamarbeten på likvärdiga villkor...</b>	<b>145</b>
6.1	Uppdraget.....	145
6.2	Utredningens utgångspunkter för uppdraget .....	146
6.3	Den försvars- och säkerhetspolitiska betydelsen av internationella materielsamarbeten .....	149
6.4	Försvarsindustrins utlandsverksamhet .....	150
6.5	Viktiga samarbetsländer för materielutvecklingen .....	152
6.6	Det försämrade säkerhetspolitiska läget och integrationen av försvarsindustrin inom Europa .....	154
6.7	Olika typer av internationella materielsamarbeten.....	158
6.8	2019 års avtal om exportkontroll .....	161
6.9	Den svenska kontrollbedömningen vid internationella materielsamarbeten .....	168
6.10	Kontrollbedömningen vid materielsamarbeten i andra länder .....	174
6.10.1	Frankrike.....	174
6.10.2	Tyskland.....	176
6.10.3	Storbritannien.....	180
6.10.4	Finland .....	182
6.10.5	Norge .....	184
6.10.6	USA.....	186
6.11	Hinder och förutsättningar att ingå i internationella materielsamarbeten .....	190
6.12	Överväganden och förslag.....	195
6.13	Godkännande av avtalet.....	199
<b>7</b>	<b>Tillverkning av skjutvapen och tillstånd som avser civila skjutvapen .....</b>	<b>203</b>
7.1	Uppdraget.....	203
7.2	Tillverkning av skjutvapen.....	204
7.2.1	Bestämmelser om tillverkning av skjutvapen.....	204

7.2.2	Särskilda bestämmelser om tillverkning av viss annan krigsmateriel .....	211
7.2.3	Andra bestämmelser i krigsmateriellagen som särskilt tar sikte på skjutvapen .....	212
7.2.4	Sammanfattning .....	216
7.2.5	Tillverkning utan tillstånd är ett reellt och växande samhällsproblem .....	216
7.3	Överväganden och förslag i fråga om tillverkning av skjutvapen.....	218
7.4	Tillstånd enligt krigsmateriellagen som avser civila skjutvapen m.m.....	235
7.4.1	Grundläggande krav för tillstånd enligt krigsmateriellagen.....	235
7.4.2	Försvars- och säkerhetspolitiska skäl för tillstånd i fråga om civila skjutvapen m.m. ....	237
7.4.3	Något om EU:s omarbetade skjutvapenförordning .....	237
7.5	Överväganden och förslag i fråga om tillstånd som rör civila skjutvapen m.m. ....	238
<b>8</b>	<b>Straff för brott mot exportkontrollregelverket.....</b>	<b>243</b>
8.1	Uppdraget .....	243
8.2	Allmänna bestämmelser om straff för brott mot exportkontrollregelverket .....	243
8.2.1	Straff för brott enligt krigsmateriellagen och PDA-lagen.....	243
8.2.2	Straff för otillåten utförsel.....	248
8.3	Särskilda straffbestämmelser om visst slags krigsmateriel...	251
8.3.1	Straff för vapenbrott och brott mot LBE .....	251
8.3.2	Särskilda straffbestämmelser i smuglingslagen.....	259
8.4	Särskilt om sanktionsbrott.....	260
8.5	Överväganden och förslag .....	262



<b>9</b>	<b>Översyn av indelningen av krigsmateriel .....</b>	<b>273</b>
9.1	Uppdraget.....	273
9.2	Krigsmaterielförteckningen .....	274
9.3	Närmare om indelningen av krigsmateriel i två kategorier.....	275
9.4	Identifierade felaktigheter i indelningen av krigsmateriel ....	276
9.5	Överväganden och förslag.....	277
<b>10</b>	<b>Ett förstärkt sekretesskydd för exportkontrollerade uppgifter .....</b>	<b>283</b>
10.1	Uppdraget.....	283
10.2	Exportkontrollerade uppgifter enligt krigsmateriellagen...	283
10.3	Exportkontrollerade uppgifter enligt PDA-förordningen (EU) 2021/821.....	287
10.4	Sekretesskydd för uppgifter som utgör programvara, teknik eller tekniskt bistånd.....	288
10.5	Överväganden och förslag.....	293
<b>11</b>	<b>Ändamålsenliga regler för underrättelser om anbud eller ingående av avtal.....</b>	<b>301</b>
11.1	Uppdraget.....	301
11.2	Anbudsunderrättelsernas bakgrund och syfte .....	302
11.3	Gällande bestämmelser .....	304
11.4	Hanteringen av anbudsunderrättelser .....	305
11.5	Tillämpningsproblem i nuvarande reglering av anbudsunderrättelser.....	308
11.6	Överväganden och förslag.....	311

<b>12</b>	<b>Redovisnings- och deklarationsskyldighet samt sanktionsavgifter .....</b>	<b>325</b>
12.1	Uppdraget .....	325
12.2	En ändamålsenlig reglering för nolldeklaration.....	326
12.3	Överväganden och förslag i fråga om nolldeklarationer ....	331
12.4	Tidpunkt för marknadsföringsredovisning.....	334
12.5	Överväganden och förslag i fråga om tidpunkt för marknadsföringsredovisning.....	337
12.6	Sanktionsavgifter .....	338
12.6.1	Gällande bestämmelser om sanktionsavgifter .....	338
12.6.2	Praxis i fråga om sanktionsavgifternas storlek ....	343
12.7	Överväganden och förslag i fråga om sanktionsavgifter ....	355
<b>13</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>369</b>
13.1	Inledning .....	369
13.2	Förslagen om anpassade riktlinjer i ljuset av Sveriges medlemskap i Nato.....	369
13.3	Förslagen om lättad tillståndsplikt för vissa underleverantörer .....	370
13.4	Förslaget om att Sverige ska ansöka om att tillträda 2019 års avtal om exportkontroll.....	372
13.5	Förslagen om tillstånd som avser tillverkning, tillhandahållande och utförelse av skjutvapen .....	375
13.6	Förslagen om indelning av krigsmateriel .....	378
13.7	Förslagen i fråga om sekretess.....	379
13.8	Förslagen om ändamålsenliga regler för underrättelser om anbud eller ingående av avtal .....	379
13.9	Förslagen om marknadsföringsredovisning och nolldeklarationer.....	381
13.10	Förslagen om sanktionsavgifter.....	383

<b>14</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>385</b>
14.1	Ikraftträdande .....	385
14.2	Övergångsbestämmelser.....	385
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>389</b>
15.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel .....	389
15.2	Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67).....	394
15.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	402
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:161 .....	407
Bilaga 2	2018 års riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan.....	419
Bilaga 3	2019 års avtal om exportkontroll.....	423



# Sammanfattning

2023 års krigsmaterielutredning har haft i uppdrag att se över regelverket för tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel, inklusive riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan, i ljuset av ett svenskt medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato), samt i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Uppdraget har även innefattat att se över vissa andra frågor i syfte att åstadkomma ett modernt, effektivt och ändamålsenligt regelverk för exportkontroll av krigsmateriel.

I uppdraget har bl.a. ingått att:

- analysera riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan i ljuset av Sveriges anslutning till Nato och lämna förslag på ändringar som omhändertar Sveriges åtaganden enligt artikel 3 och artikel 5 i det nordatlantiska fördraget.
- föreslå en reglering för underleverantörer som innebär att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) fortsatt kan ha en god överblick över försvarsföretagen utan att underleverantörer behöver inneha egna tillstånd för tillverkning och tillhandahållande.
- kartlägga hur relevanta samarbetsländer hanterar export till tredjeland och analysera möjligheterna, och identifiera potentiella hinder, för svenska försvarsföretag att ingå i internationella materielsamarbeten. Uppdraget innefattar även att lämna förslag, som inte innebär någon ändring av riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan, som möjliggör för svenska företag att ingå i sådana samarbeten.
- föreslå en ändamålsenlig ordning för hur tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförsel av civila skjutvapen kan införas i krigsmateriellagstiftningen, samt bl.a. ta ställning till

om tillverkning av civila skjutvapen helt eller delvis bör regleras i vapenlagstiftningen.

- analysera hur straffskalorna i lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) bör förhålla sig till straffskalorna i vapenlagen (1996:67), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), samt bedöma om krigsmateriel bör läggas till som en egen brottstyp i smugglingslagen.
- analysera indelningen mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel och bedöma hur indelningen bör se ut.
- analysera om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) innebär tillräckligt skydd för uppgifter som omfattas av kontroll enligt krigsmateriellagen och PDA-lagen, samt lämna eventuella förslag om att stärka skyddet ytterligare.
- föreslå hur ordningen för underrättelser om anbud och ingående av avtal, med utgångspunkt i dagens hantering, kan bli mer ändamålsenlig.
- bedöma om det är lämpligt att ändra tidpunkten för redovisning av företagens marknadsföring till ISP samt föreslå en ändamålsenlig reglering av s.k. nolldeklarationer.
- analysera om det behöver göras ändringar i sanktionsavgifternas struktur och storlek i krigsmateriellagen för att göra avgifterna mer rättvisa, samt vid behov lämna nödvändiga förslag.

Utredningens uppdrag återges i sin helhet i *bilaga 1* till detta betänkande.

## **Anpassningar av riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap**

Kärnan i det nordatlantiska fördraget utgörs av de kollektiva försvarsförpliktelserna i artikel 5 i fördraget. I händelse av att en eller flera av alliansens medlemmar blir utsatt för ett väpnat angrepp har Sverige

en skyldighet att utan dröjsmål, individuellt eller kollektivt med andra medlemmar, hjälpa det land som blivit angripet genom att vidta de åtgärder som anses nödvändiga. Vilken hjälp Sverige kan komma att bidra med är ett nationellt beslut, men skulle kunna innebära att regeringen fattar beslut om att stödja den angripna allierade staten med krigsmateriel. Som medlem i Nato utgör de kollektiva försvarsförpliktelserna i artikel 5 i fördraget en central del av den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Därtill tillkommer åtaganden enligt artikel 3 i fördraget om att även i fredstid bistå andra medlemsstater med att utveckla förmågan att möta ett väpnat angrepp. För att omhänderta de åtaganden som följer av Natomedlemskapet föreslår utredningen vissa anpassningar av riktlinjerna.

Utredningen föreslår att det ska framgå av riktlinjerna att tillstånd till utförsel eller samverkan bör kunna medges om det behövs för att tillgodose en allierad stats behov av materiel eller kunnande. Genom förslaget möjliggörs för nya och oetablerade försvarsföretag att kunna beviljas tillstånd att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel eller tekniskt bistånd för en allierad stats räkning utan att det föreligger motsvarande intresse från det svenska försvaret eller svenska myndigheter.

Utredningen föreslår vidare att det ska tydliggöras i riktlinjerna att samverkan med allierade stater i princip får anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Vid prövningen av ett tillståndsärende som avser en allierad stat ska en helhetsbedömning göras i varje enskilt fall med beaktande av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden enligt riktlinjernas grundläggande principer. I händelse av väpnat angrepp mot en allierad stat bör Sveriges åtaganden enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget ha företräde vid tillståndsprövningen. Det innebär bl.a. att omständigheten att mottagarlandet befinner sig väpnad konflikt inte bör anses utgöra ett hinder mot utförsel till eller samverkan med den allierade staten.

Utredningen föreslår vidare att hänvisningen till neutralitetsrätten i riktlinjerna som ett ovillkorligt hinder mot att bevilja export ska tas bort som en följd av att Sverige blivit medlem i Nato.

Utredningen föreslår även att det ska framgå av riktlinjerna att det är möjligt att avstå från att återkalla tillstånd till en mottagande

stat som kommer i väpnad konflikt med en annan stat om det bedöms vara förenligt med Sveriges säkerhetspolitik. Det innebär bl.a. att det är möjligt att avstå från att återkalla tillstånd i de fall en allierad stat blivit angripen.

## **En ändamålsenlig reglering för underleverantörer**

Det krävs tillstånd enligt krigsmateriellagen för att bl.a. tillverka och tillhandahålla krigsmateriel. Efter att vissa undantag från tillståndskraven för underleverantörer avskaffats år 2018 har antalet tillståndshavare ökat från cirka 175 till närmare 400. Ökningen har till stor del utgjorts av underleverantörer utan egen export.

Utredningen föreslår att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillverkningstillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen för tillverkning av delar av krigsmateriel som sker på uppdrag av den som har tillstånd att tillverka ifrågavarande krigsmateriel. Regeringen föreslås föreskriva att tillverkning av s.k. komponenter som endast sker på uppdrag av den som har tillstånd att tillverka ifrågavarande krigsmateriel ska undantas från tillståndskrav, med vissa undantag för särskilda komponenter.

Utredningen föreslår vidare att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillhandahållandetillstånd enligt 4 § krigsmateriellagen för tillhandahållande som endast sker till följd av sådant uppdrag.

Utredningen föreslår att den tillståndshavare som ger sådant uppdrag i sin årliga deklaration enligt 19 § krigsmateriellagen också ska lämna uppgifter om uppdragstagare, vilket slags krigsmateriel uppdragen har avsett och uppdragens fakturerade värde.

## **Internationella materielsamarbeten på likvärdiga villkor**

Deltagande i internationella materielsamarbeten är av väsentlig försvars- och säkerhetspolitisk betydelse för Sverige. Svensk försvarsindustri har i dag etablerade och djupa samarbeten på materielområdet med framför allt USA, Frankrike, Tyskland och Storbritannien samt övriga länder inom det s.k. sexnationerssamarbetet (Spanien och Italien). Samarbetet med USA är särskilt omfattande och har haft stor betydelse för Sveriges materiel- och teknikförsörj-



ning. En utveckling på europeisk nivå för att stärka den gemensamma försvarsindustriella basen bör därför ske parallellt med att bibehålla möjligheterna för att upprätthålla och utveckla relationerna med USA på materielområdet.

I utredningens uppdrag att kartlägga hur relevanta samarbetsländer hanterar export till tredjeland har det framkommit att det framför allt föreligger skillnader mellan hur Sverige och andra stora försvarsindustrielländer i Europa hanterar frågor om tredjelandsexport när inhemsk försvarsindustri agerar underleverantör till systemtillverkare i ett samarbetsland. En bidragande orsak till skillnaden är att Frankrike och Tyskland år 2019 ingick ett nytt avtal om exportkontroll (Agreement Concerning Export Controls in the Field of Defence) och därmed antog en harmoniserad hantering i frågor om tredjelandsexport i gemensamma projekt. År 2021 anslöt sig Spanien till avtalet. Även övriga länder inom sexnationerssamarbetet (Storbritannien och Italien), samt Nederländerna, har för avsikt att ansluta sig till avtalet. Sverige har gjort en viljeyttring om att tillträda avtalet men någon formell ansökningsprocess är inte inledd.

I avtalet har länderna kommit överens om under vilka förutsättningar ett deltagande lands exportkontrollregelverk ska ha företräde framför övriga deltagande länders regelverk i olika typer av samarbeten; mellanstatliga avtal, industrisamarbeten och underleverantörskap utan mellanstatligt avtal. Avtalet utgår ifrån en fördragsbaserad skyldighet att bevilja överföringar, export och vidareexport för samarbeten som faller inom avtalets tillämpningsområde, utom i undantagsfall när exporten riskerar att skada direkta nationella intressen eller nationell säkerhet.

För att möjliggöra för svenska företag att ingå i materielsamarbeten på likvärdiga villkor som företag i de stora försvarsindustrielländerna i Europa föreslår utredningen att Sverige bör ansöka om att tillträda avtalet. En utveckling där Sverige som enda land i sexnationerssamarbetet står utanför 2019 års avtal om exportkontroll riskerar att försvåra fördjupade samarbeten mellan Sverige och de aktuella länderna. Förslaget motiveras av de viktiga försvars- och säkerhetspolitiska intressen som utredningen bedömer att avtalet skulle främja. I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget har betydelsen av att Sveriges samarbetar på materielområdet med länder inom Europa och Nato ökat. Samarbete med länder som Sverige har ett nära säkerhetspolitiskt samarbete med är också nödvändigt för

att trygga försörjningen av materiel och för att säkra konkurrenskraft inom försvarsområdet. Avtalet, som underlättar överföringar av materiel och teknik mellan länderna, är därtill strategiskt viktigt för att stärka den europeiska försvarsindustriella basen och för att kunna öka produktionskapaciteten i gemensamma materielprojekt, bl.a. till stöd för Ukraina.

Genom att de deltagande länderna i samarbetet i viss utsträckning redan samordnar sin exportkontrollpolitik och gemensamt har ställt upp miniminormer för när export inte ska beviljas har det land som gör den slutliga exportkontrollbedömningen åtagit sig att tillse att exporten till tredjeland hanteras i enlighet med EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944/Gusp) och andra internationella åtaganden på exportkontrollområdet, såsom FN:s vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT). På så vis säkerställs att svenska system och komponenter som integrerats i produkter i de anslutna länderna, och som kan komma att exporteras till mottagarländer som Sverige inte beviljar direkt export till, exporteras med respekt för Sveriges internationella skyldigheter och åtaganden på exportkontrollområdet.

## **Tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen**

Krigsmateriellagstiftningen vilar på försvars- och säkerhetspolitisk grund och är inte tänkt att hantera bl.a. illegal tillverkning av skjutvapen, som blir allt vanligare i kriminella miljöer. Tillverkning av skjutvapen regleras för närvarande inte alls i vapenlagen, till skillnad från annan hantering av skjutvapen, och tillverkning av skjutvapen utan tillstånd utgör inte vapenbrott utan brott mot krigsmateriellagen. Viss tillverkning av skjutvapen – t.ex. tillverkning av enstaka handeldvapen som inte är helautomatiska – kräver för närvarande inte alls tillstånd.

Krigsmateriellagstiftningen är också mindre väl anpassad för att omhänderta tillstånd som avser skjutvapen med ett huvudsakligen civilt användningsområde. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att det enligt 1 § andra stycket krigsmateriellagen krävs försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för att tillstånd enligt krigsmateriellagen ska meddelas. För civila skjutvapen finns det sällan eller aldrig

försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för tillstånd. Att det inte finns försvars- eller säkerhetspolitiska skäl *mot* tillstånd är inte tillräckligt för att tillstånd ska kunna meddelas. Därför saknas oftast förutsättningar för att bevilja tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen.

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå en ändamålsenlig ordning för hur tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen kan införas i krigsmateriellagstiftningen. Utredningen ska vidare ta ställning till om tillverkning av civila skjutvapen och vapendelar helt eller delvis bör regleras i vapenlagstiftningen och föreslå en reglering som på ett ändamålsenligt och effektivt sätt motverkar olovlig tillverkning.

Utredningen föreslår att tillverkning av skjutvapen (inbegripet t.ex. sådana vapendelar som avses i 1 kap. 7 § vapenlagen) som utgångspunkt ska kräva ett särskilt tillverkningstillstånd enligt vapenlagen. Kraven för att få tillstånd för tillverkning enligt vapenlagen ska i huvudsak motsvara kraven på tillstånd att bedriva handel med skjutvapen enligt samma lag. Tillstånd enligt vapenlagen ska inte behövas för den som har tillstånd enligt krigsmateriellagen. Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt 3 § första stycket krigsmateriellagen i fråga om sådan tillverkning av skjutvapen som regleras i vapenlagen, och bör förslagsvis utnyttja bemyndigandet till att undanta tillverkning av handeldvapen från kravet på tillstånd enligt krigsmateriellagen. Däremot ska undantaget från krav på tillstånd enligt krigsmateriellagen för tillverkning av enstaka skjutvapen och för ändring och ombyggnad av skjutvapen tas bort. Sammanfattningsvis innebär detta en reglering och avgränsning som motsvarar vad som gäller för handel med skjutvapen. Tillverkning av handeldvapen kräver då inte tillstånd enligt krigsmateriellagen, och kommer därför alltid att kräva tillstånd enligt vapenlagen. Tillverkning av andra skjutvapen kommer alltjämt att kräva tillstånd enligt krigsmateriellagen. Den som har tillstånd enligt krigsmateriellagen kommer inte att behöva tillstånd enligt vapenlagen.

Tillverkning utan tillstånd föreslås utgöra vapenbrott, med de straffskalor och gradindelningar som följer av 9 kap. vapenlagen. Det innebär också att illegal tillverkning av skjutvapen blir kriminaliserat på förstadiet.

Den tillståndsmyndighet som handlägger andra tillstånd som rör skjutvapen enligt vapenlagen bör enligt utredningen även hantera vapentillverkartillstånd enligt samma lag. För närvarande är den myndigheten Polismyndigheten. Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten ska besluta om tillverkningstillstånd enligt vapenlagen och utöva tillsyn över tillståndshavare. Polismyndigheten ska även föra register över vapentillverkare enligt vapenlagen.

I fråga om tillstånd enligt krigsmateriellagen som rör civila skjutvapen föreslår utredningen att regeringen bemyndigas att i fråga om skjutvapen som inte är helautomatiska och ljuddämpare till sådana vapen, vapenmagasin till sådana vapen och ammunition till sådana vapen meddela undantag i fråga om kravet på att det för tillstånd enligt krigsmateriellagen krävs att det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det.

## **Straff för brott mot exportkontrollregelverket**

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna för brott mot exportkontrollregelverket. Denna översyn ska enligt direktiven omfatta en analys av hur straffskalorna i krigsmateriellagen och PDA-lagen bör förhålla sig till straffskalorna i vapenlagen, LBE och smuglingslagen. Utredningen har även i uppdrag att bedöma om krigsmateriel bör läggas till som en egen brottstyp i smuglingslagen.

Utredningen bedömer att straffskalorna för brott mot krigsmateriellagen och brott mot PDA-lagen inte bör motsvara straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor, som skärpts av andra hänsyn än som gör sig gällande på exportkontrollområdet. Straffskalan för olovlig utförsel av krigsmateriel bör inte heller motsvara straffskalorna för vapensmuggling och smuggling av explosiva varor. Utredningen bedömer att krigsmateriel inte behöver läggas till som en egen brottstyp i smuglingslagen utan alltjämt kan omfattas av den allmänna bestämmelsen om straff för smuggling.

Utredningen föreslår dock att straffet för grovt brott mot krigsmateriellagen ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år. Detta bedöms vara motiverat dels för att omhänderta det skärpta allvaret för de grövsta brotten, dels för att uppnå likvärdighet i

förhållande till straffskalorna som avser brott mot PDA-lagen (där maxstraffet för grovt brott redan är fängelse i sex år) och smuggling (dito).

## Översyn av indelningen av krigsmateriel

Vad som utgör krigsmateriel definieras i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterieförordningen), den s.k. krigsmaterieförteckningen. Förteckningen motsvarar, med vissa nationella tillägg, EU:s gemensamma militära förteckning. I bilagan finns även en nationell förteckning som delar in krigsmateriel i krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel. Förteckningen över vad som utgör krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel har inte uppdaterats sedan EU:s gemensamma militära förteckning införlivades i svensk rätt år 2012, och har inte heller anpassats efter ändringar som gjorts i de nationella tilläggen. Det har medfört att det uppstått felaktiga hänvisningar i förteckningen vilket föranlett att produkter som tidigare utgjorde krigsmateriel för strid i stället utgör övrig krigsmateriel trots att det inte varit lagstiftares avsikt. Utredningen föreslår att dessa hänvisningar korrigeras så att de motsvarar de ändringar som skett i krigsmaterieförteckningen efter bl.a. införlivandet av EU:s militära förteckning.

Utredningen föreslår vidare ett större utrymme för bedömningar i det enskilda fallet huruvida fartyg enligt ML9 a) 1 utgör krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel.

Utredningen föreslår även att flerskottsanordningar eller komponenter som syftar till att uppnå samma effekt som ett helautomatiskt vapen enligt ML1 a) ska anses utgöra krigsmateriel för strid.

## Sekretess för exportkontrollerade uppgifter

Exportkontrollregelverket är inte bara tillämpligt på fysiska varor utan även immateriella produkter såsom programvara och teknik. Uppgifter som i sig utgör sådan programvara eller teknik, t.ex. ritningar på vapensystem, förekommer i dag i allmänna handlingar hos svenska myndigheter. Dessa uppgifter kan därmed begäras ut och kan då riskera att spridas i strid med exportkontrollregelverket.

Uppgifter som i sig är sådana att de är föremål för kontroll enligt exportkontrollregelverket kan omfattas av sekretess enligt befintliga bestämmelser i OSL, men det är inte givet att så alltid är fallet. I de fall uppgifterna omfattas av sekretess är den i regel tidsbegränsad.

Utredningen har i uppdrag att analysera om bestämmelserna i OSL ger ett tillräckligt skydd för uppgifter om teknik och programvara som omfattas av exportkontrollregelverket.

Det är fråga om uppgifter som inte är tänkta att kunna spridas okontrollerat, givet att de i sig är föremål för exportkontroll. Utredningen bedömer att det finns en risk att ett utlämnande av uppgifterna i vissa fall kan innebära att de sprids i strid med exportkontrollregelverket eller används för t.ex. illegal tillverkning eller för att kunna använda krigsmateriel på ett brottsligt sätt, t.ex. i våldsanvändning. Utredningen bedömer därför att det behövs ett mer uttryckligt sekretesskydd för uppgifterna, så länge som de är föremål för kontroll enligt exportkontrollregelverket. Sekretess föreslås därför gälla för uppgift om programvara, teknik eller tekniskt bistånd som är föremål för kontroll enligt krigsmateriellagen, PDA-lagen eller PDA-förordningen (EU) 2021/821, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden (PDA) eller tekniskt bistånd kommer till brottslig användning. Tystnadsplikten som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen föreslås ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Sekretessen ska inte vara begränsad i tid.

## **Ändamålsenliga regler för underrättelser om anbud eller ingående av avtal**

Enligt krigsmateriellagen ska den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel underrätta ISP fyra veckor innan anbud lämnas, eller avtal ingås, med någon i utlandet om tillhandahållande, upplåtelse, tillverkning, eller utveckling av krigsmateriel eller tekniskt bistånd. Syftet med anbudsunderrättelsen är att, tillsammans med de regelbundna marknadsföringsredovisningarna från företagen, ge tillståndsmyndigheten kännedom om industrins marknadsföring och verksamheter i utlandet. Genom ISP:s möjlighet i

krigsmateriellagen att förbjuda att ett visst anbud lämnas, eller avtal ingås, kan tillståndsmyndigheten i ett tidigt stadium hindra att företag fortskrider med affärer med en mottagare i ett land som inte skulle godkännas som mottagare av svensk krigsmateriel.

Systemet med anbudsunderrättelser har över tid ansetts fungera väl. Det förekommer dock vissa otydligheter i regelverket som enligt ISP ger upphov till ett antal tillämpningsproblem. Utredningen föreslår därför vissa förtydliganden i krigsmaterielregelverket för att undanröja dessa otydligheter.

I enlighet med den hantering av anbudsunderrättelser som tillämpas av ISP i dag föreslår utredningen att anbudsunderrättelserna inte längre ska vara en helt ”tyst procedur”. I stället ska en inlämnad underrättelse, om det inte finns skäl att besluta om förbud, resultera i ett besked från ISP inom fyra veckor om att underrättelsen lämnas utan åtgärd. Med utgångspunkt i nuvarande hantering föreslår utredningen även att rätten att lämna anbud eller ingå ett avtal med stöd av en underrättelse ska begränsas i tid om ett år. Det medför att tillståndshavare förhindras att lämna anbud eller ingå avtal med köpare i utlandet med stöd av en underrättelse som lämnades in till ISP flera år tillbaka i tiden.

Därutöver föreslår utredningen vissa administrativa lättnader. Utredningen föreslår att kravet på att lämna underrättelse om anbud enbart ska gälla vid försäljning, upplåtelse eller förmedling av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet. Vidare föreslår utredningen att tillståndspliktiga avtal enligt 7 eller 8 § krigsmateriellagen inte längre ska omfattas av kravet på underrättelse. Den som lämnat en anbudsunderrättelse ska inte heller behöva inkomma med en ny underrättelse i de fall enbart mindre justeringar har gjorts i anbudet i förhållande till den tidigare inlämnade underrättelsen. Utredningen föreslår att en tillståndshavare ska få lämna anbud eller ingå avtal utan att en ny underrättelse behöver lämnas in under förutsättning att anbudet justerats så att mängden eller det uppskattade värdet inte överskrider det som angetts i den tidigare underrättelsen med mer än 20 procent.

Utredningen föreslår vidare att undantaget i 18 § första stycket krigsmaterieförordningen ska förtydligas. Utredningen föreslår att det ska tydliggöras att någon underrättelse inte behöver lämnas in om anbudet eller avtalet enbart avser reservdelar, komponenter eller utrustning till krigsmateriel som behövs för att upprätthålla

funktionen, göra översyn eller utföra renovering av krigsmateriel. En förutsättning för att undantaget ska bli tillämpligt är att den ursprungliga materielen eller det tekniska biståndet ska ha förts ut med tillstånd till den slutliga mottagare som utförseln avser.

## Redovisnings- och deklarationsskyldighet

Den som innehar tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen är skyldig att inkomma med diverse underrättelser, uppgifter, redovisningar och deklARATIONER till ISP. Som utgångspunkt ska dessa vara ISP tillhanda senast den 31 januari varje år, dvs. årligen. Redovisning enligt 11 § krigsmateriellagen, s.k. marknadsföringsredovisning, ska dock som huvudregel ske kvartalsvis. ISP fattar regelbundet beslut om att även sådan redovisning ska lämnas årligen. Utredningen har i uppdrag att se över om en omvänd ordning, där huvudregeln är att även marknadsföring redovisas årligen, är mer ändamålsenlig.

Utredningen ska även analysera och vid behov föreslå en ändamålsenlig reglering för skyldigheten att lämna en deklARATION, redovisning eller uppgifter när det inte finns något att rapportera (s.k. nolldeklARATION).

Utredningen föreslår att marknadsföringsredovisning som utgångspunkt ska ges in till ISP årligen senast den 31 januari och avse tillståndshavarens marknadsföring föregående år. ISP bör dock ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta att redovisning ska avse en kortare tid, och att den ska lämnas vid en annan tidpunkt. Förslaget innebär en huvudregel som bättre återspeglar vad som redan gäller för de allra flesta tillståndshavarna.

I fråga om nolldeklARATIONER noterar utredningen att det redan finns stöd i praxis för att sådana ska lämnas i vart fall avseende avgifts- och leveransdeklARATION. För att uppnå tydlighet, och för att det ska bli lättare att omedelbart konstatera om tillståndshavarens uppgiftsskyldighet har uppfyllts vid den för uppgiftslämnande föreskrivna tidpunkten, anser utredningen att det i författningstext bör klargöras att uppgifter ska lämnas även vid nolldeklARATION. Detta gäller inte bara leverans- och avgiftsdeklARATION, utan även marknadsföringsredovisning, avtalsredovisning och uppgifter om utländskt ägande.



## Sanktionsavgifter

Av 31 § krigsmateriellagen framgår att en sanktionsavgift ska tas ut av den som inte fullgör ovan nämnd skyldighet att inkomma med underrättelse, uppgifter, redovisningar och deklaration. En sanktionsavgift ska enligt 33 § andra stycket krigsmateriellagen vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor. Avgiften beräknas på uppgifter om s.k. fakturerat värde (29 a § krigsmaterielförordningen). Det högsta beloppet för en sanktionsavgift, dvs. 200 000 kronor, uppnås vid ett fakturerat värde av cirka 6,67 miljoner kronor.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det behöver göras ändringar i sanktionsavgifternas struktur och storlek för att göra avgifterna mer rättvisa.

Utredningen bedömer att nuvarande system har flera fördelar och att grunddragen i regelverket bör kvarstå. Utgångspunkten bör därför alltså vara att avgiften bestäms till ett belopp som motsvarar en procentandel av det fakturerade värdet, med ett angivet lägsta och högsta belopp och med en möjlighet att jämka avgiften beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Nuvarande system innebär dock att det uppstår vissa mindre välvägda tröskel-effekter, att avgifterna riskerar att utgöra en alltför stor andel av fakturerat värde för många tillståndshavare men en försvinnande liten andel av densamma för de största tillståndshavarna, och att utrymmet för jämkning vid mer ringa överträdelser framstår som något begränsat.

Utredningen föreslår därför att avgiften som utgångspunkt ska betalas med 3 000 kronor om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som inte överstiger 300 000 kronor (i stället för 250 000 kronor), och en procent av fakturerat värde (i stället för tre procent), dock högst 1 000 000 kronor (i stället för 200 000 kronor) om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som överstiger 300 000 kronor. Vidare föreslår utredningen att jämkningsbestämmelsen i 32 § krigsmateriellagen får en utformning som gör utrymmet för att sätta ned sanktionsavgiften vid ringa överträdelser något större.



# Summary

The remit of the 2023 Military Equipment Inquiry was to review the regulatory framework for the manufacture, supply and export of military equipment, including the guidelines for export and other international cooperation, in light of Swedish membership of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and in a changed security policy situation. The remit also included reviewing certain other issues with the aim of achieving an effective, appropriate, modern regulatory framework for the export control of military equipment.

The remit included:

- analysing the guidelines for exports and other international cooperation in light of Sweden's accession to NATO and submitting proposals for changes that take account of Sweden's commitments under Article 3 and Article 5 of the North Atlantic Treaty.
- proposing a regime for subcontractors that allows the Swedish Inspectorate of Strategic Products (ISP) to continue to have a good overview of defence companies without the need for subcontractors to hold their own manufacturing and supply permits.
- mapping how relevant partner countries handle exports to third countries, analysing the opportunities for Swedish defence companies to enter international equipment partnerships and identifying potential barriers to such partnerships. The remit also includes submitting proposals which do not entail any change to the guidelines for export and other international cooperation, but which enable Swedish companies to enter such partnerships.

- proposing an appropriate system for introducing permits for the manufacture, supply and export of civilian firearms into the legislation on military equipment and, among other things, deciding whether the manufacture of civilian firearms should be regulated in full or in part by the weapons legislation.
- analysing how the ranges of punishment in the Swedish Military Equipment Act (1992:1300) and the Swedish Dual-Use Items and Technical Assistance Control Act (2000:1064) should relate to the ranges of punishment in the Swedish Firearms Act (1996:67), the Swedish Flammable and Explosive Goods Act (2010:1011) and the Swedish Smuggling Penalties Act (2000:1225), and assessing whether military equipment should be added as a separate type of offence in the Smuggling Penalties Act.
- analysing the division between military equipment for combat and other military equipment and assessing where the division should lie.
- analysing whether the provisions of the Swedish Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) provide sufficient protection for data subject to control under the Swedish Military Equipment Act and the Swedish Dual-Use Items and Technical Assistance Control Act, and submitting proposals to further strengthen the protection where necessary.
- proposing how the system for notifications of tenders and the signing of contracts can be made more appropriate, based on current practice.
- assessing whether it is appropriate to change the timing of the reporting of companies' marketing to the ISP and proposing appropriate regulation of 'zero declarations'.
- analysing whether changes need to be made to the structure and level of pecuniary penalties in the Swedish Military Equipment Act to make them fairer, and making any necessary proposals.

The remit of the inquiry is reproduced in its entirety in *Annex 1* to this report.

## **Adaptations of the guidelines for export and other international cooperation in light of Swedish NATO membership**

The collective defence commitments in Article 5 of the North Atlantic Treaty are the core components of the Treaty. If one or more members of the Alliance is subjected to an armed attack, Sweden has an obligation, forthwith, individually and in concert with other members, to assist the country that has been attacked by taking such action as it deems necessary. The assistance Sweden might provide is subject to a national decision, but this could mean that the Government decides to support the attacked allied state with military equipment. As a member of NATO, the collective defence commitments in Article 5 of the Treaty are a central part of Swedish security and defence policy. In addition, there are commitments under Article 3 of the Treaty to aid other Member States in developing their capacity to resist armed attack, including in peacetime. To take account of the commitments arising from NATO membership, the inquiry proposes certain adaptations of the guidelines.

The inquiry proposes that the guidelines state that it should be possible to authorise exports or cooperation if this is necessary to meet an allied state's need for equipment or know-how. The proposal enables new and non-established defence companies to be granted permits to manufacture and supply military equipment or technical assistance on behalf of an allied state without there being corresponding interest from the Swedish Armed Forces or Swedish public authorities.

The inquiry also proposes that it should be made clear in the guidelines that cooperation with allied states may in principle be deemed to be consistent with Sweden's security and defence policy. When considering a permit case concerning an allied state, an overall assessment must be made on a case-by-case basis, taking into account all circumstances relevant to the case, based on defence, security and foreign policy considerations in accordance with the basic principles of the guidelines. In the event of an armed attack against an allied state, Sweden's commitments under Article 5 of the North Atlantic Treaty should take precedence in the permit consideration process. This means in part that the fact that the

recipient country is in an armed conflict should not be deemed a barrier to export to or cooperation with the allied state.

The inquiry also proposes that the reference in the guidelines to the right of neutrality as an unconditional barrier to granting exports should be removed as a consequence of Sweden having become a member of NATO.

The inquiry also proposes that the guidelines state that it is possible to refrain from revoking a permit for a recipient state that enters an armed conflict with another state if this is deemed consistent with Sweden's security policy. This means in part that it is possible to refrain from revoking permits where an allied state has been attacked.

## **Appropriate regulation for subcontractors**

A permit is required for activities including the manufacture and supply of military equipment under the Swedish Military Equipment Act. Following the abolition of certain exemptions from permit requirements for subcontractors in 2018, the number of permit holders has increased from around 175 to almost 400. The increase has largely consisted of subcontractors without their own exports.

The inquiry proposes that the Government be able to issue regulations on exemptions from the requirement for a manufacturing permit under Section 3 of the Swedish Military Equipment Act for the manufacture of parts of military equipment ordered by the party holding a permit to manufacture the military equipment in question. This proposal entails the Government stipulating that the manufacture of components solely for the party holding a permit to manufacture the military equipment in question is exempt from permit requirements, with certain exceptions for specific components.

The inquiry also proposes that the Government be able to issue regulations on exemptions from the requirement for a supply permit under Section 4 of the Swedish Military Equipment Act for supply that only takes place as a result of such an order.

The inquiry proposes that, in its annual declaration under Section 19 of the Swedish Military Equipment Act, the permit holder

who places such an order should also provide the details of the contractor, the type of military equipment the orders concerned and the invoiced value of the orders.

## **International military equipment cooperation on equivalent terms**

Participation in international military equipment cooperation is of vital importance to Sweden's defence and security policy. The Swedish defence industry currently has deep, well established cooperation in the field of military equipment with the USA, France, Germany and the UK in particular, as well as other countries in the Six Nation Initiative (Spain and Italy). Cooperation with the USA is particularly extensive and has been of great importance for Sweden's supply of military equipment and technology. Developments at European level to strengthen the common defence industry base should therefore take place while retaining the opportunities to maintain and develop relations with the USA in the field of defence equipment.

The inquiry's remit to map how relevant partner countries handle exports to third countries has revealed that there are primarily differences between how Sweden and other major defence industry countries in Europe handle issues of third-country exports when the domestic defence industry acts as a subcontractor to system manufacturers in a partner country. The fact that France and Germany entered into a new agreement in 2019 (Agreement Concerning Export Controls in the Field of Defence), thereby adopting a harmonised approach to third-country export issues in joint projects, is a contributory factor in this respect. Spain acceded to the agreement in 2021. Other countries in the Six Nation Initiative (the UK and Italy) and the Netherlands also intend to accede to the agreement. Sweden has made a declaration of intent to accede to the agreement, but no formal application process has been initiated.

In the agreement, the countries agreed on the conditions under which a participating country's export control rules will take precedence over the rules of other participating countries in different types of cooperation: intergovernmental agreements, industrial cooperation and subcontracting without an intergovernmental agreement. The agreement is based on a treaty-based obligation of

the Contracting Parties to authorise transfers, exports and re-exports for cooperation falling within the scope of the agreement, except on an exceptional basis where its direct interests or national security are compromised.

To enable Swedish companies to enter military equipment co-operation on terms equivalent to those of companies in the major defence industry countries in Europe, the inquiry proposes that Sweden should apply to accede to the agreement. A development in which Sweden is the only country in the Six Nation Initiative to remain outside the 2019 agreement on export controls risks making deeper cooperation between Sweden and the countries in question more difficult. The proposal is motivated by the important defence and security policy interests that the inquiry believes the agreement would promote. Given the deteriorating security situation, it has become more important for Sweden to cooperate with European and NATO countries in the field of military equipment. Cooperation with countries with which Sweden has close security policy ties is also necessary to secure the supply of military equipment and to ensure competitiveness in the defence sector. The agreement, which facilitates transfers of military equipment and technology between the countries, is also strategically important to strengthen the European Defence Technological and Industrial Base and to increase the production capacity of joint military equipment projects, including in support of Ukraine.

As the participating countries already coordinate their export control policies to a certain extent and have jointly set minimum standards for denial of exports, the country making the final export control assessment is committed to ensuring that exports to third countries are managed in accordance with the EU common position (2008/944/CFSP) and other international export control commitments, such as the Arms Trade Treaty (ATT). Accession would ensure that Swedish systems and components which are integrated in products in the acceding countries, and which may be exported to recipient countries to which Sweden does not authorise direct exports, are exported with respect for Sweden's international obligations and commitments in the export control area.



## Permits for the manufacture, supply and export of civilian firearms

Military equipment legislation is based on defence and security policy and is not intended to deal, for example, with the illegal manufacture of firearms, which is becoming increasingly common in criminal circles. The manufacture of firearms is currently not regulated at all by the Swedish Firearms Act, unlike other handling of firearms, and the manufacture of firearms without a permit is not a weapons offence. It is an offence under the Swedish Military Equipment Act. Some manufacturing of firearms, for example the manufacture of single small arms that are not fully automatic, does not currently require a permit at all.

The military equipment legislation is also less well suited to dealing with permits for firearms with a mainly civilian application. This is reflected, for example, in the fact that Section 1, second paragraph, of the Swedish Military Equipment Act requires defence or security policy reasons for a permit to be granted under the Swedish Military Equipment Act. There are rarely, if ever, defence or security policy reasons for a permit for civilian firearms. The fact that there are no defence or security policy reasons *against* a permit is not sufficient for a permit to be granted. Consequently, the conditions are usually not in place to grant permits for the manufacture, supply and export of civilian firearms.

The inquiry had the remit to propose an appropriate system for introducing permits for the manufacture, supply and export of civilian firearms into the legislation on military equipment. The inquiry also had the remit to decide whether the manufacture of civilian firearms and weapons components should be regulated in full or in part by the weapons legislation and to propose a regime that would oppose illegal manufacture in an appropriate and effective manner.

The inquiry proposes that the manufacture of firearms (including, for example, weapons components referred to in Chapter 1, Section 7, of the Swedish Firearms Act) should generally require a special manufacturing permit under the Swedish Firearms Act. The requirements for obtaining a manufacturing permit under the Swedish Firearms Act should essentially correspond to the requirements for a permit to trade in firearms under the same Act. A permit under

the Swedish Firearms Act should not be required for those who have a permit under the Swedish Military Equipment Act. The Government should be authorised to issue regulations on exemptions from the permit requirement under Section 3, first paragraph, of the Swedish Military Equipment Act in respect of the manufacture of firearms regulated by the Swedish Firearms Act, and should, if it is proposed, use the authorisation to exempt the manufacture of small arms from the permit requirement under the Swedish Military Equipment Act. However, the exemption from the requirement for a permit under the Swedish Military Equipment Act for the manufacture of single firearms and for the modification and conversion of firearms should be removed. In summary, this means a regime and demarcation that correspond to what applies to trade in firearms. The manufacture of small arms thus does not require a permit under the Swedish Military Equipment Act, and will therefore always require a permit under the Swedish Firearms Act. The manufacture of other firearms will continue to require a permit under the Swedish Military Equipment Act. The holder of a permit under the Swedish Military Equipment Act will not need a permit under the Swedish Firearms Act.

It is proposed that manufacturing without a permit should constitute a weapons offence, with the ranges of punishment and determination of severity that follow from Chapter 9 of the Swedish Firearms Act. This also means that the illegal manufacture of firearms is a criminal offence at the pre-offence stage.

According to the inquiry, the licensing authority that handles other permits relating to firearms under the Swedish Firearms Act should also handle weapons manufacturing permits under the same Act. That authority is currently the Swedish Police Authority. The inquiry therefore proposes that the Swedish Police Authority should decide on manufacturing permits under the Swedish Firearms Act and supervise permit holders. The Swedish Police Authority should also keep a register of weapons manufacturers under the Swedish Firearms Act.

With regard to permits relating to civilian firearms under the Swedish Military Equipment Act, the inquiry proposes that the Government be authorised to grant exemptions from the requirement that permits under the Swedish Military Equipment Act may be granted only for reasons of security or defence policy in respect

of firearms that are not fully automatic and silencers for such weapons, magazines for such weapons and ammunition for such weapons.

## **Penalties for offences under export control rules**

The inquiry's remit was to review the ranges of punishment for offences under the export control rules. According to the terms of reference, this review should include an analysis of how the ranges of punishment in the Swedish Military Equipment Act and the Swedish Dual-Use Items and Technical Assistance Control Act should relate to the ranges of punishment in the Swedish Firearms Act, the Swedish Flammable and Explosive Goods Act and the Swedish Smuggling Penalties Act. The inquiry also had a remit to assess whether military equipment should be added as a separate type of offence in the Swedish Smuggling Penalties Act.

The inquiry considers that the ranges of punishment for offences under the Swedish Military Equipment Act and offences under the Swedish Dual-Use Items and Technical Assistance Control Act should not correspond to the ranges of punishment for weapons offences and breaches of the obligation to hold a permit for explosive goods, which have been made more severe for reasons other than those that apply in the area of export controls. Nor should the range of punishment for the unlawful export of military equipment correspond to the ranges of punishment for weapons smuggling and smuggling of explosive goods. The inquiry considers that military equipment does not need to be added as a separate type of offence in the Swedish Smuggling Penalties Act, but may still be covered by the general provision on penalties for smuggling.

However, the inquiry proposes that the penalty for a gross offence under the Swedish Military Equipment Act be increased from four years' to six years' imprisonment. This is deemed justified firstly to deal with the increased severity of the most gross offences, and secondly to achieve equivalence in relation to the ranges of punishment for offences under the Swedish Dual-Use Items and Technical Assistance Control Act (in which the maximum penalty for a gross offence is already six years' imprisonment) and smuggling (ditto).

## **Review of the classification of military equipment**

What constitutes military equipment is defined in the annex to the Military Equipment Ordinance (1992:1303), known as the List of Military Equipment. The list corresponds, with some national additions, to the Common Military List of the European Union. The annex also includes a national list that divides military equipment into military equipment for combat purposes and other military equipment. The list of what constitutes military equipment for combat purposes and other military equipment has not been updated since the Common Military List of the European Union was transposed into Swedish law in 2012, nor has it been adapted to changes made to the national additions. This has led to incorrect references in the list, which has resulted in products that previously constituted military equipment for combat purposes now constituting other military equipment, although this was not the intention of the legislator. The inquiry proposes that these references be corrected to reflect the changes made to the List of Military Equipment following the transposition of the Common Military List of the European Union into Swedish law, among other things.

The inquiry also proposes greater scope for case-by-case assessment of whether vessels under ML9 a) 1 constitute military equipment for combat purposes or other military equipment.

The inquiry also proposes that automatic conversion devices or components designed to achieve the same effect as a fully automatic weapon under ML1 a) should be considered to be military equipment for combat purposes.

## **Confidentiality of data subject to export controls**

Export control rules apply not only to physical goods but also to intellectual property such as software and technology. Data that in itself constitutes such software or technology, for example drawings of weapons systems, currently exists in public documents held by Swedish public authorities. This data may therefore be requested and may then be at risk of dissemination in breach of export control rules.

Data that is in itself subject to control under the export control rules may be subject to confidentiality under existing provisions in the Swedish Public Access to Information and Secrecy Act, but it is

not certain that this is always the case. Where data is subject to confidentiality, this is usually subject to a time limit.

The inquiry's remit was to analyse whether the provisions of the Swedish Public Access to Information and Secrecy Act provide sufficient protection for data on technology and software subject to the export control rules.

This is data that is not intended for uncontrolled dissemination, given that it is itself subject to export controls. The inquiry considers that there is a risk that disclosure of the data in certain cases could lead to its dissemination in breach of the export control rules or its use, for example, for illegal manufacture or for the criminal use of military equipment, for example in the use of force. Consequently, the inquiry considers that there is a need for more explicit protection of the confidentiality of the data while it is subject to export controls. It is therefore proposed that confidentiality apply to data on software, technology or technical assistance that is subject to control under the Swedish Military Equipment Act, the Swedish Dual-Use Items and Technical Assistance Control Act or Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items, unless it is clear that the data may be disclosed without the military equipment, dual-use items or technical assistance being put to criminal use. It is proposed that the duty of confidentiality arising from the proposed confidentiality provision should take precedence over the right to communicate and publish data. Confidentiality should not be subject to a time limit.

## **Appropriate rules for the notification of tenders and the signing of contracts**

Under the Swedish Military Equipment Act, the holder of a permit to manufacture or supply military equipment must notify the ISP four weeks before submitting a tender or entering into an agreement with a foreign party for the supply, provision, manufacture or development of military equipment or technical assistance. The purpose of the tender notification, combined with the regular marketing reports from the companies, is to provide the licensing authority

with information about the industry's marketing and activities abroad. The ISP's ability, under the Swedish Military Equipment Act, to prohibit a certain tender from being submitted or a contract from being entered into allows the licensing authority, at an early stage, to prevent companies from proceeding with business with a recipient in a country that would not be approved as a recipient of Swedish military equipment.

The tender notification system has been recognised as working well over time. However, there are some ambiguities in the rules which, according to the ISP, give rise to a number of application problems. The inquiry therefore proposes certain clarifications to the military equipment rules to eliminate these ambiguities.

In line with the handling of tender notifications currently applied by the ISP, the inquiry proposes that tender notifications should no longer be a 'silent procedure'. Instead, unless there are grounds for a prohibition order, a notification submitted should result in a notice from the ISP within four weeks that the notification will incur no action. Based on current practice, the inquiry also proposes that the right to submit a tender or enter a contract on the basis of a notification should be subject to a time limit of one year. This means that permit holders are prevented from submitting tenders or entering contracts with buyers abroad on the basis of a notification submitted to the ISP several years ago.

In addition, the inquiry proposes certain administrative simplifications. The inquiry proposes that the requirement to submit notification of tenders should only apply to the sale, provision or brokerage of military equipment or technical assistance. Furthermore, the inquiry proposes that contracts subject to a permit under Section 7 or 8 of the Swedish Military Equipment Act should no longer be subject to the notification requirement. The person who has submitted a tender notification should also not be required to submit a new notification where only minor adjustments have been made to the tender in relation to the previously submitted notification. The inquiry proposes that a permit holder may submit a tender or enter a contract without having to submit a new notification, provided that the tender has not been adjusted such that the quantity or estimated value exceeds that stated in the previous notification by more than 20 per cent.

The inquiry also proposes that the exemption in Section 18, first paragraph, of the Swedish Military Equipment Ordinance be clarified. The inquiry proposes that it should be clarified that no notification needs to be submitted if the tender or contract relates solely to spare parts, components or equipment for military equipment that are needed to maintain the function of, overhaul or renovate military equipment. A precondition for the exemption to apply is that the original equipment or technical assistance must have been exported with a permit to the final recipient of the export.

## Reporting and declaration obligations

The holder of a permit to manufacture or supply military equipment under Section 3 or 4 of the Swedish Military Equipment Act is obliged to submit various notifications, data, reports and declarations to the ISP. These must generally be received by the ISP by 31 January every year, i.e. annually. However, reports in accordance with Section 11 of the Swedish Military Equipment Act, known as marketing reports, must be submitted quarterly as a general rule. The ISP regularly decides that such reports should also be submitted annually. The inquiry's remit was to review whether a reverse system, in which the general rule is that marketing is also reported annually, is more appropriate.

The inquiry was also required to analyse and, if necessary, propose an appropriate regime for the obligation to submit a declaration, report or data when there is nothing to report (known as a zero declaration).

The inquiry proposes that marketing reports should generally be submitted to the ISP annually by 31 January and cover the permit holder's marketing in the previous calendar year. However, the ISP should be able to decide on a case-by-case basis that the report should cover a shorter period of time, and that it should be submitted at a different time. The proposal introduces a general rule that better reflects what already applies for the vast majority of permit holders.

With regard to zero declarations, the inquiry notes that there is already support in practice for the submission of such declarations, at least for fee and supply declarations. To achieve clarity, and to

make it easier to immediately establish whether the permit holder's duty of disclosure has been met at the time prescribed for such disclosure, the inquiry considers that it should be made clear in the legislative text that disclosure is also required in the event of a zero declaration. This applies not only to supply and fee declarations, but also to marketing reports, contract reports and disclosure of foreign ownership.

## **Pecuniary penalties**

Section 31 of the Swedish Military Equipment Act states that a pecuniary penalty must be imposed on a person who fails to meet the above obligation to submit notifications, data, reports and declarations. Under Section 33, second paragraph, of the Swedish Military Equipment Act, the minimum penalty is SEK 3 000 and the maximum penalty is SEK 200 000. The penalty is calculated on the basis of data on the invoiced value (Section 29 a of the Swedish Military Equipment Ordinance). The maximum amount of a pecuniary penalty, i.e. SEK 200 000, is achieved at an invoiced value of approximately SEK 6.67 million.

The inquiry's remit was to analyse whether changes need to be made to the structure and level of pecuniary penalties to make them fairer.

The inquiry considers that the current system has several advantages and that the basic features of the regulatory framework should be retained. The general rule should therefore continue to be that the penalty is set at an amount corresponding to a percentage of the invoiced value, with specified minimum and maximum amounts and with the possibility of adjusting the penalty according to the circumstances of the individual case. However, the current system means that there are some less well-balanced threshold effects, that there is a risk of the penalties constituting too large a proportion of the invoiced value for many permit holders but a negligible proportion of the same for the largest permit holders, and that the scope for adjustment in the case of minor offences appears to be somewhat limited.

The inquiry therefore proposes that, as a general rule, the penalty should be SEK 3 000 if the person liable for the penalty has an in-



voiced value not exceeding SEK 300 000 (instead of SEK 250 000), and one per cent of the invoiced value (instead of three per cent), but not more than SEK 1 000 000 (instead of SEK 200 000) if the person liable for the penalty has an invoiced value exceeding SEK 300 000. The inquiry also proposes that the adjustment provision in Section 32 of the Swedish Military Equipment Act be worded in such a way that the scope for reducing the pecuniary penalty in the case of minor offences is somewhat greater.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1300) om krigsmateriel att 1, 3, 4, 12, 26, 32 och 33 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

Denna lag gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd.

Tillstånd enligt denna lag får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt.

*Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för tillstånd som avser skjutvapen som inte är helautomatiska eller ljuddämpare, vapenmagasin och ammunition till sådana vapen.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:135.

3 §<sup>2</sup>

Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

- |   |  |
|---|--|
| <p>1. <i>ändring eller ombyggnad</i> av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),</p>   | <p>1. <i>sådan tillverkning</i> av skjutvapen som regleras i vapenlagen (1996:67),</p>   |
| <p>2. tillverkning av <i>enstaka skjutvapen och av ammunition</i> för tillverkarens eget bruk,</p>  | <p>2. tillverkning av <i>ammunition</i> för tillverkarens eget bruk,</p>   |
| <p>3. årlig tillverkning av medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel.</p> | <p>3. årlig tillverkning av medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel, <i>eller</i></p> |

4. *tillverkning av delar av krigsmateriel som sker på uppdrag av den som har tillstånd för sådan tillverkning.*

4 §<sup>3</sup>

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i *fråga om* sådan handel med skjutvapen eller yrkesmässig förmedling av skjutvapen eller ammunition som reg-

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena *för*

1. sådan handel med skjutvapen eller yrkesmässig förmedling av skjutvapen eller ammu-

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:135.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2023:371.

leras i vapenlagen (1996:67) *eller* sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

inition som regleras i vapenlagen (1996:67),

2. sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, *eller*

3. *tillhandahållande som sker endast till följd av sådant uppdrag som avses i 3 § andra stycket 4.*

## 12 §<sup>4</sup>

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbuds-förfarande inte förekommer, innan avtal ingås om

1. *tillhandahållande* av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet,

*försäljning, upplåtelse eller förmedling* av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet.

2. *upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt som avses i 7 §, eller*

3. *tillverkning, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller utveckling av krigsmateriel eller metod för framställning av krigsmateriel som avses i 8 §.*

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Inspektionen *för strategiska produkter* får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Inspektionen får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

Inspektionen får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket.

Inspektionen får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket. För-

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2018:135.

*bud får meddelas oberoende av om underrättelse inkommit.*

## 26 §

Om brott enligt 25 § har begåtts uppsåtligen och *det är att bedöma som grovt, skall dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.*

Vid *bedömning* om brottet är grovt *skall* särskilt beaktas om brottet avsett betydande värde, om brottet varit av stor omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.

Om brott enligt 25 § har begåtts uppsåtligen är grovt, *döms* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid *bedömningen av* om brottet är grovt *ska det* särskilt beaktas om brottet avsett betydande värde, om brottet varit av stor omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.

32 §<sup>5</sup>

Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om *det är* oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. *Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas*

*1. om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka,*

*2. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, eller*

*3. om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.*

Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om *överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara* oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med fullt belopp.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2018:135.

33 §<sup>6</sup>

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 31 §.

Av föreskrifterna ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor.

Av föreskrifterna ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 3 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
  2. Äldre föreskrifter om sanktionsavgifter gäller för överträdelse som inträffat före ikraftträdandet, om inte en tillämpning av de nya föreskrifterna leder till befrielse från sanktionsavgift eller till en lägre sanktionsavgift.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2018:135.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenlagen (1996:67) att 1 a kap. 7 §, 2 kap. 1, 10–10 b och 10 d §§, 2 a kap. 1 §, 4 kap. 1 och 3 §, 6 kap. 3 §, 9 kap. 1 och 1 a §, 11 kap. 2 § och rubriken närmast för 2 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 a kap.

#### 7 §<sup>1</sup>

Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra separata register över

1. personer och organisationer som enligt denna lag har meddelats tillstånd att inneha skjutvapen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin eller tillstånd att låna skjutvapen samt personer som tillhör hemvärnets personal och som av Försvarsmakten har tilldelats skjutvapen för förvaring i bostaden (vapeninnehavarregistret),

2. de skjutvapen för vilka tillstånd till innehav har meddelats enligt denna lag samt skjutvapen som upphittats eller anmälts stulna eller försvunna (vapenregistret),

3. personer och organisationer som har meddelats tillstånd enligt denna lag att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition, fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har tillstånd att driva sådan handel eller förmedling, personer som har godkänts att som föreståndare eller ersättare svara för sådan verksamhet samt personer och organisationer som har meddelats tillstånd enligt denna lag att ta

3. personer och organisationer som har meddelats tillstånd enligt denna lag att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition, fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har tillstånd *för sådan tillverkning eller* att driva sådan handel eller förmedling, personer som har godkänts att som föreståndare eller ersättare svara för sådan verksamhet samt personer och organisationer som

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2023:372.



emot skjutvapen för översyn eller reparation (vapenhandlarregistret och vapenmäklarregistret), och

har meddelats tillstånd enligt denna lag att ta emot skjutvapen för översyn eller reparation (*vapentillverkarregistret*, vapenhandlarregistret och vapenmäklarregistret), och

4. sammanslutningar som har auktoriserats enligt denna lag (registret över auktoriserade sammanslutningar för jakt- eller mål-skytte).

Av vapeninnehavarregistret får det inte framgå vilka vapen som Försvarmakten har tilldelat någon som tillhör hemvärnets personal. Registret får inte användas för att göra automatiserade sammanställningar över personer som tillhör hemvärnets personal.

## 2 kap.

### 1 §<sup>2</sup>

Tillstånd krävs för att

- |  |  |
|--|--|
| a) inneha skjutvapen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin,      | b) <i>tillverka skjutvapen,</i>  |
| b) driva handel med skjutvapen,  | c) driva handel med skjutvapen,  |
| c) yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition,                  | d) yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition,                  |
| d) yrkesmässigt ta emot skjutvapen för reparation eller översyn, eller | e) yrkesmässigt ta emot skjutvapen för reparation eller översyn, eller |
| e) föra in skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare till Sverige.      | f) föra in skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare till Sverige.      |

Tillstånd krävs inte för den som har fyllt arton år om vapnet har en begränsad effekt i förhållande till andra jämförliga skjutvapen (effektbegränsade vapen) och vapnet är

1. ett kolsyre-, luft- eller fjädervapen eller ett vapen med ett annat liknande utskjutningsmedel och är avsett för målskjutning, eller
2. ett harpunvapen.

Tillstånd krävs inte heller om innehavaren har lånat vapnet enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 a eller 7 §.

Tillstånd krävs inte heller för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2023:372.

## Tillstånd till handel eller yrkesmässig förmedling

Tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition får endast meddelas den som med hänsyn till kunskap, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig att driva sådan verksamhet. Tillstånd får meddelas endast för handel som ska bedrivas yrkesmässigt.

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt första stycket, utom när det gäller kravet på kunskap, dessutom avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Om det sker en förändring av vem som har ett betydande inflytande över en juridisk person, ska tillståndshavaren snarast möjligt anmäla förändringen till Polismyndigheten.

### 10 §<sup>3</sup>

## Tillstånd till *tillverkning*, handel eller yrkesmässig förmedling

Tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition får endast meddelas den som med hänsyn till kunskap, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig att driva sådan verksamhet. Tillstånd får meddelas endast för *tillverkning eller* handel som ska bedrivas yrkesmässigt.

### 10 a §<sup>4</sup>

En juridisk person med tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition ska ha en föreståndare som ansvarar för verksamheten.

Föreståndaren ska ha godkänts av Polismyndigheten.

En juridisk person med tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition ska ha en föreståndare som ansvarar för verksamheten.

### 10 b §<sup>5</sup>

Om den som har tillstånd att driva handel med skjutvapen eller, i fråga om en juridisk person, föreståndaren för sådan

Om den som har tillstånd att *tillverka skjutvapen eller* driva handel med skjutvapen eller, i fråga om en juridisk person,

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2023:372.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2023:372.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2023:372.

verksamhet är förhindrad att ansvara för verksamheten ska han eller hon sätta en ersättare i sitt ställe.

Om föreståndaren för en juridisk person som har tillstånd att yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition är förhindrad att ansvara för verksamheten, får han eller hon sätta en ersättare i sitt ställe.

Ersättaren ska ha godkänts av Polismyndigheten.

föreståndaren för sådan verksamhet är förhindrad att ansvara för verksamheten ska han eller hon sätta en ersättare i sitt ställe.

#### 10 d §<sup>6</sup>

I ett tillstånd att driva handel med skjutvapen ska det anges vilka typer av skjutvapen och vilket antal av varje typ av skjutvapen tillståndet avser. Tillståndet ger rätt att inneha de skjutvapen som anges där. Tillståndet får förenas med villkor om hur skjutvapnen ska förvaras.

Tillståndet ger dock inte rätt att inneha andra helautomatiska skjutvapen än sådana som har tagits in en för en viss köpare.

Ett tillstånd att driva handel med skjutvapen ger rätt att inneha ljuddämpare och vapenmagasin.

I ett tillstånd att *tillverka skjutvapen eller* driva handel med skjutvapen ska det anges vilka typer av skjutvapen och vilket antal av varje typ av skjutvapen tillståndet avser. Tillståndet ger rätt att inneha de skjutvapen som anges där. Tillståndet får förenas med villkor om hur skjutvapnen ska förvaras.

Ett tillstånd att *tillverka skjutvapen eller* driva handel med skjutvapen ger rätt att inneha ljuddämpare och vapenmagasin.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2023:372.

**2 a kap.**1 §<sup>7</sup>

Med tillverkning förstås i denna lag framställning av *sådana vapen och vapendelar som anges i 2 och 3 §§*. Med tillverkning förstås även ändring eller ombyggnad av ett vapen som medför att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen.

Med tillverkning förstås i denna lag framställning av *skjutvapen*. Med tillverkning förstås även sådan ändring eller ombyggnad av ett vapen som medför att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen.

**4 kap.**

## 1 §

Ett tillstånd att inneha ett skjutvapen upphör att gälla, om vapnet ändras så att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen. Detta gäller dock inte om innehavaren har tillstånd att driva handel med skjutvapen och även det ändrade vapnet omfattas av tillståndet.

Ett tillstånd att inneha ett skjutvapen upphör att gälla, om vapnet ändras så att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen. Detta gäller dock inte om innehavaren har tillstånd att *tillverka skjutvapen eller* driva handel med skjutvapen och även det ändrade vapnet omfattas av tillståndet.

3 §<sup>8</sup>

För reparation eller översyn får skjutvapen lämnas till och tillfälligt innehas av den som får driva handel med sådana skjutvapen eller den som har tillstånd att ta emot vapen för sådana åtgärder. För reparation eller översyn får ett vapen också lämnas till den som skulle ha rätt att låna och självständigt handha vapnet.

För reparation eller översyn får skjutvapen lämnas till och tillfälligt innehas av den som får *tillverka eller* driva handel med sådana skjutvapen eller den som har tillstånd att ta emot vapen för sådana åtgärder. För reparation eller översyn får ett vapen också lämnas till den som skulle ha rätt att låna och självständigt handha vapnet.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2011:467.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2006:386.

## 6 kap.

3 §<sup>9</sup>

Ett tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition ska återkallas av Polismyndigheten om

- a) tillståndshavaren inte längre driver verksamheten yrkesmässigt,
- b) förutsättningarna för tillståndet inte längre finns, eller
- c) det annars finns någon skälig anledning att återkalla tillståndet.

Tillståndet får också återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt en bestämmelse i denna lag eller en föreskrift eller ett villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Första och andra styckena gäller på motsvarande sätt i fråga om tillstånd att ta emot skjutvapen för reparation eller översyn.

Ett tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition ska återkallas av Polismyndigheten om

## 9 kap.

1 §<sup>10</sup>

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter, yrkesmässigt förmedlar eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst fem år.

Den som uppsåtligen innehar *eller tillverkar* ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter, yrkesmässigt förmedlar eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst fem år.

Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

1 a §<sup>11</sup>

Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms för grovt vapenbrott till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats,

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2023:372.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2023:872.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2023:872.

2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
3. innehavet, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett flera vapen,
4. vapnet har innehafts i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning, eller
5. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

3. innehavet, *tillverkningen*, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett flera vapen,

4. vapnet har innehafts *eller tillverkats* i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning, eller

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst sex år och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, *tillverkningen*, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

## 11 kap.

### 2 §<sup>12</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- a) undantag från kravet på tillstånd för att inneha start- eller signalvapen,
- b) krav på skjutskicklighet, utbildning, ålder och de förutsättningar i övrigt som ska vara uppfyllda för tillstånd att inneha eller låna skjutvapen,
- c) krav på kunskap för att få tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition och vad som i övrigt ska gälla vid sådan verksamhet,
- c) krav på kunskap för att få tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition och vad som i övrigt ska gälla vid sådan verksamhet,

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2023:372.

d) vad som ska iakttas utöver bestämmelserna i 4 kap. vid ändring och reparation av skjutvapen,

e) krav på vapenhandlares, museers och sammanslutningars förvaring av andra vapen än effektbegränsade vapen och på sammanslutningars förvaring av ammunition eller ljuddämpare, e) krav på *vapentillverkares*, vapenhandlares och sammanslutningars förvaring av andra vapen än effektbegränsade vapen och på sammanslutningars förvaring av ammunition eller ljuddämpare,

f) de förutsättningar i övrigt som ska vara uppfyllda för tillstånd enligt denna lag,

g) utfärdande av europeiska skjutvapenpass till dem som har tillstånd att inneha skjutvapen i Sverige,

h) förutsättningar för och förfaringssätt vid medgivande att personer bosatta i Sverige ska få tillstånd att förvärva skjutvapen i ett annat land,

i) krav på att den som har förvärvat ett skjutvapen i Sverige och som är bosatt i ett främmande land ska underrätta den staten om förvärvet,

j) krav på vapenhandlare och yrkesmässiga förmedlare att föra förteckningar och anmäla transaktioner,

k) kraven på auktorisation enligt 2 kap. 17 §, och

l) vad som ska iakttas utöver bestämmelserna i 5 kap. i fråga om transport av skjutvapen, ammunition och ljuddämpare.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Den som enligt äldre föreskrifter får utföra viss tillverkning av skjutvapen vid ikraftträdandet får utföra sådan tillverkning utan tillstånd enligt 2 kap. 1 § i den nya lydelsen till utgången av oktober 2026 eller, om ansökan om tillstånd har gjorts dessförinnan, till dess ansökan om tillstånd prövats slutligt.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att 18 kap. 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 18 kap. 12 c §, och närmast före 18 kap. 12 c § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 18 kap.

##### *Krigsmateriel m.m.*

##### *12 c §*

*Sekretess gäller för uppgift om programvara, teknik eller tekniskt bistånd som är föremål för kontroll enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden eller tekniskt bistånd kan komma till brottslig användning.*

##### 16 §<sup>1</sup>

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till vapenregister enligt vapenlagen (1996:67), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att skjutvapen enligt vapenlagen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin kommer till brottslig användning.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:142.



Sekretess gäller, under motsvarande förutsättning som anges i första stycket, hos

1. Kammarkollegiet och Naturvårdsverket för uppgift som hänför sig till jaktkortsregistret,

2. Naturvårdsverket för uppgift som hänför sig till jägarexamensregistret,

3. en länsstyrelse för uppgift som hänför sig till register över verksamheter för livsmedelskontroll, och

4. Polismyndigheten för uppgift som hänför sig till registret över uppdragstagare inom Nationella viltolycksrådet.

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift i vapenregister om namn och adress för den som har tillstånd att driva handel med skjutvapen, yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition eller ta emot skjutvapen för översyn eller reparation eller för uppgifter i registret över auktoriserade sammanslutningar för jakt- eller målskytte. Sekretess gäller inte heller för uppgifter i vapenregister om vilka typer av vapen som omfattas av ett tillstånd att driva handel med skjutvapen, yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition eller att ta emot skjutvapen för översyn eller reparation.

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift i vapenregister om namn och adress för den som har tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen, yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition eller ta emot skjutvapen för översyn eller reparation eller för uppgifter i registret över auktoriserade sammanslutningar för jakt- eller målskytte. Sekretess gäller inte heller för uppgifter i vapenregister om vilka typer av vapen som omfattas av ett tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen, yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition eller att ta emot skjutvapen för översyn eller reparation.

## 19 §<sup>2</sup>

Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 9, och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a och 13 §§ inskränker rätten att enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförord-

Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 9, och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a, 12 c och 13 §§ inskränker rätten att enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförord-

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2024:477.

ningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

ningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:1303) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1992:1303) om krigsmateriel

*dels att 3, 4, 16–18, 21–24 och 29 a §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas nya paragrafer, 2 e och 17 a §§, och närmast före 2 e § en ny rubrik av följande lydelse,*

*dels att avsnitt D i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas ett nytt avsnitt E i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Förutsättningar för tillstånd som avser vissa skjutvapen*

*2 e §*

*Tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel som endast avser handeldvapen som inte är belautomatiska, delar till sådana vapen eller ljuddämpare, vapenmagasin och ammunition till sådana vapen får lämnas även om det inte finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det, under förutsättning att det inte finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl mot det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt.*

3 §<sup>1</sup>

Tillstånd enligt 3 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel behövs inte för

1. *ändring eller ombyggnad* av handeldvapen som inte är helautomatiska *eller för tillverkning av enstaka sådana vapen,* 1. *tillverkning* av handeldvapen som inte är helautomatiska *eller delar till sådana vapen,*

2. laddning av ammunition för eget bruk för den som enligt vapenlagen (1996:67) är berättigad att inneha jakt- eller sportskyttevapen,

3. årlig tillverkning av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel och som behövs för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål. 3. årlig tillverkning av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel och som behövs för medicinska eller farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål, *eller*

4. *tillverkning av sådana komponenter som avses i bilagan avsnitt E som endast sker på uppdrag av den som har tillstånd enligt 3 § lagen om krigsmateriel för sådan tillverkning.*

*Bestämmelser om sådan tillverkning som avses i första stycket 1 finns i vapenlagen (1996:67).*

4 §<sup>2</sup>

*Bestämmelserna i 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel om krav på tillstånd gäller inte handel med handeldvapen eller delar till sådana vapen. Bestämmelserna gäller inte heller för yrkesmässig förmedling av sådan egendom eller av ammunition till handeldvapen. Tillstånd för sådan* Tillstånd enligt 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel behövs inte för

1. handel med handeldvapen eller delar till sådana vapen,

2. yrkesmässig förmedling av handeldvapen, delar till handeldvapen eller av ammunition till sådana vapen, *eller*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1997:690.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2023:375.

*handel eller förmedling regleras i vapenlagen.*

*3. tillhandahållande som sker endast till följd av sådan tillverkning som avses i 3 § 4.*

*Bestämmelser om sådan handel eller förmedling som avses i första stycket 1 och 2 finns i vapenlagen (1996:67).*

### 16 §<sup>3</sup>

Sådan redovisning som avses i 11 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska innehålla uppgift om i vilka länder utanför Sverige det bedrivs marknadsföring, vilka bestämda mottagare marknadsföringen riktar sig till och vilken materiel eller vilket tekniskt bistånd marknadsföringen avser.

Redovisningen ska *avse varje kalenderkvartal och lämnas till Inspektionen för strategiska produkter senast en månad efter kvartalets slut*. Inspektionen får i det enskilda fallet besluta att redovisningen ska avse en *längre* tid och att den får lämnas vid en *senare* tidpunkt.

Redovisningen ska *ges in till Inspektionen för strategiska produkter årligen senast den 31 januari och avse marknadsföringen föregående år*. Inspektionen får i det enskilda fallet besluta att redovisningen ska avse en *kortare* tid och att den ska lämnas vid en *annan* tidpunkt. *Redovisning ska lämnas även om ingen marknadsföring har bedrivits.*

### 17 §<sup>4</sup>

Underrättelser som avses i 12 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska lämnas senast fyra veckor innan anbudet avges eller, där anbudsförfarande inte förekommer, lämnas innan avtalet ingås, om inte Inspektionen för strategiska produkter i det enskilda fallet beslutar om något annat.

Underrättelsen ska innehålla uppgift om

1. namn och hemvist i fråga om anbudstagaren eller den som man avser att ingå avtal med, och

1. namn och hemvist i fråga om anbudstagaren eller den som man avser att ingå avtal med *samt slutlig mottagare*, och

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2011:850.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2011:850.

2. materielens slag, mängd och uppskattade värde samt det tekniska biståndets slag och uppskattade värde.

*Inspektionen ska inom samma tid som anges i första stycket meddela sökanden om underrättelsen lämnas utan åtgärd. Inspektionens meddelande inskränker inte rätten att meddela förbud enligt 12 § tredje stycket lagen om krigsmateriel.*

#### *17 a §*

*Om Inspektionen för strategiska produkter meddelar att en underrättelse enligt 12 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel lämnas utan åtgärd behöver den som har lämnat underrättelsen inte komma in med en ny underrättelse avseende anbud eller, där anbudsförfarande inte förekommer, avtal med väsentligen samma innehåll som den lämnade underrättelsen inom ett år från den dag underrättelsen inkom till inspektionen.*

*Inspektionen kan i det enskilda fallet besluta om en annan tidsbegränsning än ett år inom vilken en ny underrättelse måste lämnas och att ny underrättelse måste lämnas innan anbud eller, där anbudsförfarande inte förekommer, avtal ingås för det fall att alla uppgifter inte överensstämmer med den tidigare lämnade underrättelsen.*

*Med väsentligen samma innehåll avses anbud eller avtal som*

*inte överskrider det som angetts i underrättelsen om mängd och uppskattat värde med mer än tjugo procent.*

18 §<sup>5</sup>

En underrättelse enligt 12 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel behöver inte lämnas, om anbudet eller avtalet uteslutande avser försäljning *eller annat tillhandahållande till en tidigare köpare eller mottagare i ett visst land* av reservdelar, komponenter, utrustning till krigsmateriel eller tekniskt bistånd *i det fall utförsel- eller lämnande-tillstånd har meddelats för krigsmaterielen eller det tekniska biståndet eller för reservdelar, komponenter eller annan utrustning till krigsmaterielen eller det tekniska biståndet.*

En underrättelse som avses i första stycket behöver inte heller lämnas om ett generellt tillstånd enligt 2 § och 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel har meddelats för utförseln eller lämnandet av tekniskt bistånd.

21 §<sup>6</sup>

En deklARATION enligt 19 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska avse krigsmateriel och tekniskt bistånd som fakturerats och levererats.

En deklARATION enligt 19 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska avse krigsmateriel och *tillståndspliktigt* tekniskt bistånd som fakturerats och levererats.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2012:404.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2019:2.

Deklarationen ska innehålla uppgift om krigsmaterielens slag, kvantitet och fakturerade värde eller det tekniska biståndets slag och fakturerade värde.

Deklarationen ska i förekommande fall också innehålla uppgift om

1. det tillstånd till tillhandahållande, utförelse eller lämnande enligt 4–6 §§ lagen om krigsmateriel som leveranserna hänför sig till, och
2. slutligt mottagarland.

För Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut gäller den deklarationsskyldighet som avses i första stycket endast krigsmateriel eller tekniskt bistånd som fakturerats och levererats till någon i utlandet.

#### 21 a §<sup>7</sup>

[Ny beteckning – 20 a § – g.]

*En deklaration enligt 19 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska också innehålla uppgift om tillverkning som har skett på uppdrag av tillståndshavaren enligt 3 § 4 lagen om krigsmateriel.*

*Deklarationen ska innehålla uppgift om namn, organisationsnummer och adress för samtliga uppdragstagare samt krigsmaterielens slag och fakturerade värde.*

#### 22 §<sup>8</sup>

Deklarationer som avses i 21 § ska ges in till Inspektionen för strategiska produkter årligen senast den 31 januari och avse verksamheten föregående år.

En tillståndshavare som inte utnyttjat sitt tillstånd under ett helt kalenderår ska anmäla detta till *Inspektionen för strategiska produkter* senast den 31 januari följande år.

Deklarationer som avses i 21 och 21 a §§ ska ges in till Inspektionen för strategiska produkter årligen senast den 31 januari och avse verksamheten föregående år.

En tillståndshavare som inte utnyttjat sitt tillstånd under ett helt kalenderår ska anmäla detta till *inspektionen* senast den 31 januari följande år.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2018:137.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2018:137.



Deklarationer enligt första stycket ska lämnas på en blankett som *Inspektionen för strategiska produkter* tillhandahåller.

Deklarationer enligt första stycket ska lämnas på en blankett som *inspektionen* tillhandahåller. *Deklarationer ska lämnas även om ingen krigsmateriel eller tillståndspliktigt tekniskt bistånd har fakturerats eller levererats och även om ingen tillverkning har skett på uppdrag av tillståndshavaren.*

### 23 §<sup>9</sup>

Den som har tillstånd enligt 7 eller 8 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska lämna uppgift om upplåten rätt att utomlands tillverka krigsmateriel eller tillhandahålla tekniskt bistånd eller om ingånget avtal om samarbete med någon i utlandet.

Uppgifterna ska redovisa vad avtalen avser, om de fortfarande är i kraft, om tillverkning, utveckling eller tillhandahållande enligt något sådant avtal alltjämt förekommer och hur samarbetet bedrivs.

Uppgifterna ska lämnas till Inspektionen för strategiska produkter årligen senast den 31 januari och avse förhållanden den 31 december föregående år.

Uppgifterna ska lämnas till Inspektionen för strategiska produkter årligen senast den 31 januari och avse förhållanden den 31 december föregående år. *Uppgifter ska lämnas även om sådan rätt som avses i första stycket inte har upplåtits eller om avtal som avses i första stycket inte har ingåtts.*

### 24 §<sup>10</sup>

Den som enligt 17 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel är skyldig att lämna uppgift om ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd ska lämna uppgift om

1. det utländska rättssubjektets namn och adress,
2. var det utländska rättssubjektet bedriver sin verksamhet,

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2011:850.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2011:850.

3. hur stor del av det utländska rättssubjektet som ägs av det svenska rättssubjektet, och

4. vilken art av verksamhet i fråga om krigsmateriel eller tekniskt bistånd som det utländska rättssubjektet bedriver.

Uppgifterna ska lämnas till Inspektionen för strategiska produkter senast den 31 januari och avse förhållandena den 31 december föregående år.

Uppgifterna ska lämnas till Inspektionen för strategiska produkter senast den 31 januari och avse förhållandena den 31 december föregående år. *Uppgifter ska lämnas även om tillståndshavaren inte har något ägande i utländska rättssubjekt enligt första stycket.*

#### 29 a §<sup>11</sup>

Den sanktionsavgift som ska tas ut enligt 31 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska betalas med

1. 3 000 kronor om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som inte överstiger 250 000 kronor, och

2. tre procent av fakturerat värde, dock högst 200 000 konor, om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som överstiger 250 000 kronor.

1. 3 000 kronor om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som inte överstiger 300 000 konor, och

2. en procent av fakturerat värde, dock högst 1 000 000 kronor, om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som överstiger 300 000 kronor.

Till grund för beräkningen enligt första stycket används det fakturerade värde som senast lämnats till Inspektionen för strategiska produkter enligt 9 § förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter. Det fakturerade värdet får uppskattas om uppgifter om fakturerat värde saknas, kan antas vara missvisande eller är bristfälliga.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Äldre föreskrifter om sanktionsavgift gäller för överträdelser som inträffat före ikraftträdandet, om inte en tillämpning av de nya föreskrifterna leder till befrielse från sanktionsavgift eller till en lägre sanktionsavgift.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2018:137.

*Bilaga*<sup>12</sup>

**D. Förteckning över vilken krigsmateriel i A. Förteckning över krigsmateriel och tekniskt bistånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel som utgör krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK)**

Följande krigsmateriel utgör krigsmateriel för strid:

Anm.: Komponenter och tillbehör ingår inte i KS-begreppet, utom i de fall som särskilt framgår nedan.

– ML 1 a) utom revolverar och pistoler samt vapen utformade för jakt och sportskytte. Följande komponenter ingår i KS-begreppet: slutstycken, eldrör (pipor), mantlar *och* lådor.

– ML 1 a) utom revolverar och pistoler samt vapen utformade för jakt och sportskytte. Följande komponenter ingår i KS-begreppet: slutstycken, eldrör (pipor), mantlar, lådor *och flerskotts-anordningar eller komponenter som syftar till att uppnå sådan effekt.*

– ML 1 c)

– ML 2 a) utom signaturdämpande anordningar. Följande komponenter ingår i KS-begreppet: eldrör, mekanismer, markplattor och rekylhämnrättningar.

– ML 2 d)

– ML 2 c) 3 och 4

– ML 3 a) utom rök, lys och övningsammunition samt ammunition med expanderande kula av typ som används för jakt eller sportskytte. Följande komponenter ingår i KS-begreppet: projektiler, granat-kroppar, målsökare *och* stridsdelar.

– ML 3 a) utom rök, lys och övningsammunition samt ammunition med expanderande kula av typ som används för jakt eller sportskytte. Följande komponenter ingår i KS-begreppet: projektiler, granat-kroppar, målsökare, stridsdelar *och tändrör.*

– ML 4 a) utom rökbehållare, patroner och simulatorer. Följande komponenter ingår i KS-begreppet: målsökare, stridsdelar, tändrör, zonnör, motorer, styrsystem, eldrör och lavetter.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2024:250.

- ML 4 b) 2. Endast aktivering, avfyrning, läggning, detonering samt avfyrning av KS-definierad utrustning.
- ML 5 a)
- ML 5 b) *endast* målfångnings-, målangivnings- samt målföljningssystem.
- ML 5 b) 1. *Endast* målfångnings-, målangivnings- samt målföljningssystem.
- ML 6 a) med begränsning till Not 1 a) och b)
- ML 7 a), b) och e)
- ML 8 a), b) och c)
- ML 9 a) 1, 2 a) och b)
- ML 9 a) 1 *utom fartyg som saknar beväpning, förberedelse för sådan eller i övrigt inte är utrustade för att lägga ut eller skjuta ut krigsmateriel*, 2 a) och b)
- ML 10 a) Stridsluftfartyg och c) UAV med beväpning
- ML 12 a)
- ML 19 a), b), c) och f)
- NL 1
- NL 3
- NL 3 a) och b)

Övrig krigsmateriel i A. Förteckning över krigsmateriel och tekniskt bistånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel utgör övrig krigsmateriel (ÖK).

*E. Förteckning över komponenter för vilka det enligt 3 § första stycket 4 förordningen (1992:1303) om krigsmateriel inte krävs tillverkningstillstånd enligt 3 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel*

*Följande komponenter är enligt 3 § första stycket 4 förordningen (1992:1303) om krigsmateriel undantagna från krav på tillverkningstillstånd enligt 3 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel:*

*Samtliga komponenter som avses i ML 2–7, ML 9–10 och ML 12–18 samt NL 2 och NL 3, med*

*undantag för sådana komponenter  
som avses i*

*– ML 2 a), ML 3 och ML 4 a)*

*och som ingår i KS-begreppet  
enligt bilagan avsnitt D,*

*– ML 7 e),*

*– ML 9 b),*

*– ML 10 c), samt*

*– ML 12 a)*

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70)

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenförordningen (1996:70) att 1 a kap. 1 a §, 5 kap. 1, 2, 4 och 8 §§ samt 16 kap. 1 § och rubriken till 5 kap. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 a kap.

#### 1 a §<sup>1</sup>

Polismyndigheten får samköra vapenregister om det i ett enskilt fall behövs för kontroll av en vapenhandlare eller en yrkesmässig förmedlare av skjutvapen eller ammunition.

Polismyndigheten får samköra vapenregister om det i ett enskilt fall behövs för kontroll av *en vapentillverkare*, en vapenhandlare eller en yrkesmässig förmedlare av skjutvapen eller ammunition.

Myndigheten får också samköra vapenregister om det behövs för att i ett enskilt fall utreda brott med anknytning till vapen om det för brottet är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Samkörning får även göras för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om brottsligheten har anknytning till vapen och innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

### 5 kap.

**Handel med skjutvapen och yrkesmässig förmedling av skjutvapen och ammunition**

*Tillverkning av skjutvapen, handel med skjutvapen och yrkesmässig förmedling av skjutvapen och ammunition*

#### 1 §<sup>2</sup>

Ansökan om tillstånd att driva handel med skjutvapen görs skriftligen. Ansökan ska innehålla uppgift om sökandens namn, person- eller organisationsnum-

Ansökan om tillstånd att *tillverka skjutvapen eller driva handel med skjutvapen* görs skriftligen. Ansökan ska innehålla uppgift om sökandens namn, person-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2023:376.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:455.

mer, hemvist eller säte och om uppskattad omfattning av rörelsen, lagerhållningens storlek, lokalerna där verksamheten ska bedrivas och de omständigheter sökanden åberopar för utredning av sina kunskaper att driva handel med skjutvapen. Om sökanden är en juridisk person ska ansökan dessutom innehålla uppgift om namn, personnummer och hemvist för de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

eller organisationsnummer, hemvist eller säte och om uppskattad omfattning av rörelsen, lagerhållningens storlek, lokalerna där verksamheten ska bedrivas och de omständigheter sökanden åberopar för utredning av sina kunskaper att *tillverka skjutvapen* eller driva handel med skjutvapen. Om sökanden är en juridisk person ska ansökan dessutom innehålla uppgift om namn, personnummer och hemvist för de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Om tillstånd beviljas ska bevis om detta utfärdas. I beviset ska det anges vilka typer av skjutvapen och vilket antal av varje typ av skjutvapen som får innehas på en gång och den plats där rörelsen får bedrivas.

## 2 §<sup>3</sup>

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om krav på kunskap för tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition.

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om krav på kunskap för tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition.

## 4 §<sup>4</sup>

*Handelsrörelse* får inte påbörjas förrän Polismyndigheten har godkänt de lokaler och andra utrymmen som är anordnade för förvaring av vapen.

*Tillverknings- eller handelsrörelse* får inte påbörjas förrän Polismyndigheten har godkänt de lokaler och andra utrymmen som är anordnade för förvaring av vapen.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2023:376.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2014:1149.

## 8 §

Polismyndigheten *skall* se till att skjutvapen som innehas av handlare förvaras på föreskrivet sätt. Polismyndigheten *skall* minst en gång årligen låta granska handlarens inköpsförteckningar och försäljningsförteckningar med bilagor samt, när anledning finns till det, *hans* lager av skjutvapen.

Polismyndigheten ska se till att skjutvapen som innehas av *tillverkare eller* handlare förvaras på föreskrivet sätt. Polismyndigheten *ska* minst en gång årligen låta granska handlarens inköpsförteckningar och försäljningsförteckningar med bilagor samt, när anledning finns till det, *tillverkarens eller handlarens* lager av skjutvapen.

## 16 kap.

1 §<sup>5</sup>

Avgift tas ut för prövning av ansökan enligt denna förordning i de fall som framgår av andra stycket.

För ansökningsavgifternas storlek m.m. gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid följande avgiftsklasser tillämpas:

<u>Ärendeslag</u>	<u>Avgiftsklass</u>	<u>Ärendeslag</u>	<u>Avgiftsklass</u>
Tillstånd att inneha skjutvapen (2 kap. 6 §), med den begränsning som anges i 4 §,		Tillstånd att inneha skjutvapen (2 kap. 6 §), med den begränsning som anges i 4 §,	
– första vapnet för vilket tillstånd söks	2	– första vapnet för vilket tillstånd söks	2
– varje ytterligare vapen	1	– varje ytterligare vapen	1
Tillstånd att inneha ammunition, ljuddämpare eller	1	Tillstånd att inneha ammunition, ljuddämpare eller	1

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2023:376.



vapenmagasin (2 kap. 9 §)		vapenmagasin (2 kap. 9 §)	
Tillstånd att låna skjutvapen (7 kap. 4 §)	1	Tillstånd att låna skjutvapen (7 kap. 4 §)	1
Tillstånd att förvara skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare hos någon annan (9 kap. 3 §)	1	Tillstånd att förvara skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare hos någon annan (9 kap. 3 §)	1
Tillstånd till införsel av skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare (4 kap. 1 §)	2	Tillstånd till införsel av skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare (4 kap. 1 §)	2
Tillstånd till överföring av skjutvapen eller ammunition till ett annat land (6 kap. 1–5 §§)	1	Tillstånd till överföring av skjutvapen eller ammunition till ett annat land (6 kap. 1–5 §§)	1
Utfärdande av ett europeiskt skjutvapenpass	2	Utfärdande av ett europeiskt skjutvapenpass	2
Förnyande av eller införande av ytterligare skjutvapen i ett europeiskt skjutvapenpass	1	Förnyande av eller införande av ytterligare skjutvapen i ett europeiskt skjutvapenpass	1

Tillstånd att driva handel med skjutvapen (5 kap. 1 §)	5	Tillstånd att <i>tillverka skjutvapen eller</i> driva handel med skjutvapen (5 kap. 1 §)	5
Tillstånd att yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition (5 kap. 1 a §)	5	Tillstånd att yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition (5 kap. 1 a §)	5
Tillstånd att ta emot skjutvapen för reparation eller översyn (8 kap. 1 §)	4	Tillstånd att ta emot skjutvapen för reparation eller översyn (8 kap. 1 §)	4
Godkännande av föreståndare eller ersättare för vapenhandlare eller yrkesmässig förmedlare av skjutvapen eller ammunition samt godkännande av person som i vapenhandlares ställe ska närvara vid provskjutning (5 kap. 12 §)	2	Godkännande av föreståndare eller ersättare för <i>vapentillverkare</i> , vapenhandlare eller yrkesmässig förmedlare av skjutvapen eller ammunition samt godkännande av person som i vapenhandlares ställe ska närvara vid provskjutning (5 kap. 12 §)	2

Auktorisation av sammanlutning för jakt- eller mål-skytte (2 kap. 1 §)	8	Auktorisation av sammanlutning för jakt- eller mål-skytte (2 kap. 1 §)	8
Undantag från skyldigheten att märka ett vapen eller en vapendel (2 a kap. 8 § vapenlagen [1996:67])	2	Undantag från skyldigheten att märka ett vapen eller en vapendel (2 a kap. 8 § vapenlagen [1996:67])	2

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter ska ha följande lydelse.

### 9 §<sup>1</sup>

Den som är avgiftsskyldig enligt 6 § ska årligen senast den 31 januari lämna en deklARATION till Inspektionen för strategiska produkter. Deklarationen ska avse verksamhet som har fakturerats under det föregående kalenderåret.

Deklarationen ska innehålla

1. den avgiftsskyldiges namn och adress, och

2. uppgift om

a. det fakturerade värdet av *sålda, upplåtna, förmedlade* eller mot ersättning *utbudna produkter som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel*, och

b. det fakturerade värdet av *sålda, upplåtna, förmedlade* eller mot ersättning *utbudna tekniskt bistånd som avses i lagen om krigsmateriel*.

Deklarationer enligt första stycket ska lämnas på en blankett som inspektionen tillhandahåller.

a. det fakturerade värdet av *såld, upplåten, förmedlad* eller mot ersättning *utbudna krigsmateriel*, och

b. det fakturerade värdet av *sålt, upplåtet, förmedlat* eller mot ersättning *utbudet tillståndspliktigt tekniskt bistånd som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel*.

Deklarationer enligt första stycket ska lämnas på en blankett som inspektionen tillhandahåller. *Deklarationer ska lämnas även om ingen krigsmateriel eller tekniskt bistånd har fakturerats under föregående år.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1313.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
89. tillståndsgivning och tillsyn som rör handel med skjutvapen enligt vapenlagen (1996:67)	sekretessen gäller inte beslut i ärenden

*Föreslagen lydelse*

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
89. tillståndsgivning och tillsyn som rör <i>tillverkning av skjutvapen</i> eller handel med skjutvapen enligt vapenlagen (1996:67)	sekretessen gäller inte beslut i ärenden



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Den 30 november 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel, inklusive riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan, i ljuset av ett svenskt Nato-medlemskap och ett förändrat säkerhetspolitiskt läge, samt att se över vissa andra frågor i syfte att åstadkomma ett modernt, effektivt och ändamålsenligt regelverk för exportkontroll av krigsmateriel.

Enligt direktiven ska utredaren analysera riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap och lämna förslag på anpassningar av dessa. Utredaren ska även föreslå en ändamålsenlig reglering för underleverantörer till svensk försvarsindustri samt analysera svensk försvarsindustris förutsättningar att ingå i internationella materielsamarbeten på likvärdiga villkor. Utredaren ska vidare analysera och lämna ytterligare förslag som säkerställer ett moderniserat, effektivt och ändamålsenligt regelverk för krigsmateriel. Dessa förslag ska avse

- regleringen för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen,
- en översyn av straffskalorna för brott mot exportkontrollregelverket,
- indelningen av krigsmateriel mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel,
- sekretesskyddet för exportkontrollerad teknik,

- reglerna för underrättelser om anbud eller ingående av avtal, samt
- deklarationsskyldighet och sanktionsavgifter.

För samtliga uppdrag gäller att utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens direktiv återges i sin helhet som *bilaga 1*.

## 2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Genom expertgruppen har utredningen löpande inhämtat information och synpunkter från ISP, Försvarets materielverk, Förvarsmakten, Polismyndigheten, Tullverket, Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), Utrikesdepartementet, Förvarsdepartementet och Justitiedepartementet.

Under utredningstiden har sammanlagt sju utredningssammanträden genomförts. Vidare har utredningen haft möten med företrädare för civilsamhället och verksamhetsutövare inom försvarsindustrin samt haft kontakter med vissa andra utredningar (bl.a. 2022 års vapenutredning).

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 15 numrerade kapitel. I *kapitel 1* redovisas utredningens författningsförslag. Därefter behandlas i *kapitel 2*, dvs. förevarande kapitel, utredningens uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* behandlas det svenska exportkontrollverket översiktligt.

I *kapitel 4* behandlas frågan om behovet av att anpassa riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan i ljuset av ett svenskt Nato-medlemskap.

I *kapitel 5* behandlas frågan om en ändamålsenlig reglering för underleverantörer.

I *kapitel 6* behandlas frågan om möjligheterna för internationella materielsamarbeten på likvärdiga villkor.



I *kapitel 7* behandlas frågan om en ändamålsenlig och effektiv reglering för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen.

I *kapitel 8* behandlas frågan om en översyn av straffskalorna för brott mot exportkontrollregelverket.

I *kapitel 9* behandlas frågan om en översyn av indelningen av krigsmateriel.

I *kapitel 10* behandlas frågan om ett förstärkt sekretesskydd för exportkontrollerad programvara och teknik.

I *kapitel 11* behandlas frågan om ändamålsenliga regler för underåttelser om anbud eller ingående av avtal.

I *kapitel 12* behandlas frågan om redovisnings- och deklarationskyldighet och sanktionsavgifter.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas huvudsakligen i *kapitel 13*.

I *kapitel 14* finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

I *kapitel 15* finns kommentarer till de lagförslag som redovisas i kapitel 1.

## 2.4 Frågeställningar utanför direktivets uppdrag

Under arbetet har utredningen stött på frågeställningar som ligger utanför utredningsuppdraget men som det kan finnas skäl att överväga i ett annat sammanhang.

### Tillståndsplikt för att ingå samarbetsavtal inom europeiska försvarsfonden

Den europeiska försvarsfonden (EDF) är ett industriprogram som ger möjlighet för svenska företag, myndigheter och lärosäten att delta i av fonden finansierade forsknings- och utvecklingsprojekt, tillsammans med samarbetsparter i Europa. Det avtal som tecknas med Europeiska kommissionen om finansiering är, liksom konsortieavtalet mellan de deltagande aktörerna i de olika länderna, tillståndspliktigt enligt 8 § krigsmateriellagen. Det innebär att ISP behöver ge tillstånd innan svenska företag och myndigheter kan ingå avtalen. Andra europeiska länder har inte motsvarande till-

ståndskrav i sina exportkontrollregelverk. För att säkerställa företagens innovationsmöjligheter och underlätta samarbetet mellan svenska och europeiska aktörer, samt för att säkerställa att tillståndsprocessen är ändamålsenlig och effektiv, finns det enligt utredningen skäl att analysera kravet på tillstånd för att ingå EDF-avtal och överväga om undantag från tillståndsplikten bör införas.

### **Tillståndsplikt för stödåtgärder som beslutats av riksdagen eller regeringen**

Svenska försvarsmyndigheter omfattas av tillståndsplikt enligt krigsmaterielregelverket om inget undantag följer av lag eller förordning. Det gäller även när myndigheterna efter beslut av regeringen och, eller, riksdagen bemyndigats att genomföra ett uppdrag eller viss verksamhet. Med anledning av omvärldsläget och Sveriges medlemskap i Nato kan det finnas skäl att se över möjligheterna att undanta vissa försvarsmyndigheter, såsom Försvarsmakten, från tillståndskrav för verksamheter som beslutats av regeringen. Det kan exempelvis omfatta tillståndsplikt för vissa av regeringen beslutade materielprojekt eller utförelsekrav för Natokoordinerat stöd, exempelvis till Ukraina.

# 3 Övergripande om svensk exportkontroll av krigsmateriel

## 3.1 Exportkontrollens syfte och ramverk

Kontroll av export av krigsmateriel är nödvändig för att uppfylla Sveriges nationella målsättningar och internationella åtaganden. En viktig del av exportkontrollen är att säkerställa att produkter och teknik går till för Sverige acceptabla mottagare, och därmed inte sprids till oönskade mottagare eller mottagarländer, eller används på ett oacceptabelt sätt. Genom att kontrollera exporten av krigsmateriel kan även export av produkter eller teknik som behövs för försvaret styras eller begränsas. Exportkontrollen är således också ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument.

Det svenska exportkontrollregelverket avseende krigsmateriel består i huvudsak av krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen samt de riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan som har beslutats av regeringen och godkänts av riksdagen. Den grundläggande förutsättningen för att tillstånd ska lämnas är att exporten ligger i Sveriges intresse utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden.

Ytterligare principer som har betydelse för prövningen framgår av de internationella överenskommelser som Sverige är bundna av, i synnerhet EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944/Gusp) och FN:s vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT). För att tillstånd ska beviljas krävs stöd i regelverket som helhet. Därtill styrs området av den praxis som utvecklats av regeringen och ISP genom de bedömningar som gjorts i enskilda ärenden.

Över tid har exportkontrollen utvecklats, anpassats och skärpts. Den senaste större förändringen skedde år 2018 då ett skärpt regelverk för export av krigsmateriel infördes. Skärpningarna föregicks av att regeringen sammankallat en parlamentarisk kommitté att

utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring denna. Utredningens huvudsakliga uppdrag var att ge förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen av krigsmateriel gentemot icke-demokratiska stater.<sup>1</sup> De föreslagna skärpningarna, som antogs med brett stöd av riksdagen, innebar bl.a. att mottagarlandets demokratiska status introducerades som ett centralt villkor för tillståndsprövningen, jämte mottagarlandets respekt för mänskliga rättigheter. Även beaktandet av exportens påverkan på en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet infördes i riktlinjerna.<sup>2</sup>

Förändringarna innebar även vissa ändringar i krigsmaterielagen, bl.a. i fråga om utökade tillståndskrav för underleverantörer, samt att vissa straffsanktioner ersattes med sanktionsavgifter för mindre allvarliga överträdelser av lagen.

År 2021 beslutade regeringen även att från och med den 1 mars 2022 införa efterkontroller (verifikationsbesök) i utlandet avseende vissa lätta vapen som exporterats från Sverige.<sup>3</sup> Efterkontroller i utlandet är ett komplement till en strikt exportkontroll och de slutanvändaråtaganden som ställs i samband med ett tillstånd till export beviljas för att motverka att svensk krigsmateriel säljs vidare till någon annan mottagare, eller på annat sätt avleds till en mottagare, utan medgivande från Sverige. ISP ansvarar för att genomföra kontrollbesöken på plats i mottagarländerna.

## 3.2 Huvuddragen i det svenska exportkontrollregelverket

### Gällande författningar i översikt

Krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen utgör tillsammans det grundläggande regelverket för exportkontroll av krigsmateriel i Sverige. Kontrollen omfattar tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel liksom avtal om samarbeten eller tillverkningsrätter av sådan materiel. Det krävs även tillstånd

---

<sup>1</sup> Dir. 2012:50.

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:23. Riktlinjerna godkändes av riksdagen genom bet. 2017/18:UU9, rskr. 2017/18:163.

<sup>3</sup> SFS 2021:1054. Närmare beskrivning av systemet för efterkontroller finns i Utrikesdepartementets faktablad, *Efterkontroller i utlandet – ett komplement till exportkontrollen på krigsmaterielområdet*, 2021.

för att bedriva militärt inriktad utbildning. Regelverket gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk, dels tekniskt stöd (s.k. tekniskt bistånd) till krigsmateriel. Förteckningen över vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd (krigsmaterielförteckningen) finns i bilagan till krigsmaterielförordningen.

Av krigsmateriellagen följer att verksamhet som rör tillverkning, tillhandahållande eller utförsel av krigsmateriel kräver tillstånd. Den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel står under tillsyn av ISP. Tillståndshavare är även skyldiga att lämna vissa uppgifter, redovisningar och deklARATIONER till ISP. Den som inte fullgör sina skyldigheter enligt regelverket kan påföras en sanktionsavgift eller i vissa fall göra sig skyldig till brott. Ansvarsbestämmelser om otillåten utförsel av krigsmateriel finns i smuglingslagen.

Enligt 1 § andra stycket krigsmateriellagen får tillstånd endast lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och om det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Bedömningsgrunden är den grundläggande förutsättningen för all tillståndsgivning enligt krigsmaterielregelverket. De närmare principerna för prövningen och de försvars-, säkerhets-, och utrikespolitiska kriterierna framgår inte av lagen utan finns bl.a. i de vägledande uttalanden för tillståndsprövningen som gjorts av regeringen (de s.k. riktlinjerna) och som finns i förarbetena till krigsmateriellagen.

Exportkontrollregelverket omfattar även PDA, vilket avser produkter tillverkade för civilt bruk, som även kan användas för tillverkning av massförstörelsevapen och krigsmateriel. PDA kan även omfatta vissa andra produkter av strategisk betydelse, t.ex. kryptosystem.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Exportkontrollen av PDA regleras främst genom den EU-rättsliga PDA-förordningen (EU) 2021/821 och PDA-lagen. Exporten av PDA begränsas i flera fall av riktade restriktiva åtgärder (sanktioner). Kontroll av PDA omfattas i huvudsak inte av det aktuella utredningsuppdraget. I utredningens uppdrag att se över straffskalorna för brott mot exportkontrollregelverket, som berörs närmare i kapitel 8, behandlas dock även straff för brott mot PDA-lagen.

## Riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan

De svenska riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan bygger på principer som regeringen lagt fast i praxis och som ska vara vägledande vid tillståndsprövningen. Riktlinjerna utgör inte författning men genom att principerna för prövningen har lagts fram i propositioner till riksdagen har det säkerställts att principerna har en bred parlamentarisk förankring.

Enligt riktlinjerna bör tillstånd till utförelse av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, endast medges om sådan utförelse eller samverkan behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, samt om det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.<sup>5</sup> Vid prövningen ska ISP göra en helhetsbedömning i det enskilda fallet utifrån principerna i riktlinjerna.

Bedömningarna sker utifrån den övergripande principen om restriktivitet. Tillstånd bör därför inte beviljas till stater som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, stater som är invecklade i internationella konflikter som kan befaras leda till väpnad konflikt eller stater som har inre väpnade oroligheter. Mottagarlandets respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska status utgör centrala villkor för tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är, desto mindre utrymme finns det för att tillstånd ska beviljas. Om det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i mottagarlandets demokratiska status, utgör det hinder för beviljande av tillstånd. I tillståndsprövningen ska det också beaktas om exporten motverkar en hållbar utveckling i mottagarlandet. I det fall det föreligger ett ovillkorligt hinder för export eller samverkan genom förpliktelser i ett internationellt avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd, Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) eller EU samt de folkrättsliga reglerna om export från neutral stat under krig utesluter det alltid tillstånd till export eller samverkan. Utredningen redogör närmare för riktlinjernas innehåll i avsnitt 4.3.

---

<sup>5</sup> Prop. 2017/18:23 s. 66 f.

### 3.3 Internationella samarbeten på exportkontrollområdet

#### Samarbetet inom EU

EU:s medlemsländer har nationella regler när det gäller krigsmaterielexport, men har valt att i viss utsträckning samordna sin exportkontrollpolitik. I juni 1998 antog EU en gemensam uppförandekod för vapenexport, vars syfte var att uppställa miniminormer för en ansvarsfull och återhållsam export av krigsmateriel från medlemsstaterna. Koden, som inte var folkrättsligt bindande, preciserade de gemensamma kriterier som hade beslutats av Europeiska rådet i Luxemburg 1991 och i Lissabon 1992. I december 2008 antogs EU:s gemensamma ståndpunkt, som i de centrala delarna var likalydande med den tidigare antagna uppförandekoden. Den gemensamma ståndpunkten tillämpas av alla medlemsländer, samt ett antal länder som inte är medlemmar i EU (Albanien, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Island, Kanada, Montenegro, Nordmakedonien och Norge). Under 2023 påbörjades det inledande arbetet med en översyn av den gemensamma ståndpunkten och dess kriterier. Arbetet med översynen ska enligt plan resultera i ett rådsbeslut under 2024.

Den gemensamma ståndpunkten innehåller bl.a. åtta kriterier som ska beaktas innan ett beslut tas om att tillåta export av krigsmateriel till länder utanför EU. Ståndpunkten är folkrättsligt bindande, men enskilda medlemsstater kan ha egna striktare regler. Sverige tillämpar den gemensamma ståndpunkten parallellt med riktlinjerna vid tillståndsprövningen enligt krigsmateriellagen.<sup>6</sup> Till skillnad från de svenska riktlinjerna som utgår ifrån en totalbedömning utifrån alla relevanta omständigheter har den gemensamma ståndpunkten anlagt ett materielspecifikt synsätt vid prövningen. Det innebär att det är materielens beskaffenhet och användningsområde som ligger till grund för bedömningen i stället för att bedöma den mottagande staten i sin helhet.

Kriterierna i den gemensamma ståndpunkten kan närmare beskrivas som en checklista där kriterium 1–4 utgör kriterier som avser förhindra export av krigsmateriel som kan komma att användas för att begå eller underlätta allvarliga kränkningar av mänskliga

---

<sup>6</sup> Prop. 2010/11:112, avsnitt 5.2.

rättigheter eller internationell humanitär rätt, eller handlingar som utgör brott mot internationella fördrag avseende terrorism eller organiserad brottslighet. Om ett sådant kriterium är uppfyllt ska den aktuella exporten nekas.

Den andra gruppen kriterier, kriterium 5–8, utgörs av sådana kriterier som avser att förhindra att den aktuella exporten kan medföra att en viss produkt kan komma att provocera eller förlänga en inre väpnad konflikt i mottagarlandet eller som medför att det finns en uppenbar risk att mottagarlandet kommer att använda materielen på ett aggressivt sätt mot ett annat land. Om något av dessa kriterium är uppfyllt utgör det inte hinder för export, men ska beaktas vid tillståndsprövningen av den aktuella exporten.

En viktig del för att uppnå en ökad samstämmighet och transparens mellan medlemsstaterna om tillämpningen av den gemensamma ståndpunkten är att medlemsstaterna ska utbyta under rättelser om avslag på exportansökningar. Om en medlemsstat överväger att bevilja tillstånd för en i huvudsak identisk transaktion som en annan medlemsstat avslagit, ska konsultationer genomföras mellan länderna innan ett tillstånd kan beviljas. Den förstnämnda medlemsstaten ska även meddela sitt beslut till den andra staten. Utbytet av underrättelser om avslag och konsultationer om underrättelser i enskilda fall gör att exportpolitiken inom EU på sikt blir öppnare och mer enhetlig mellan medlemsstaterna. Konsultationerna leder även till en ökad samsyn kring olika exportdestinationer. Genom att medlemsstaterna informerar varandra om de exportaffärer som nekas, och förklarar skälen för detta, minskar risken för att en annan medlemsstat beviljar export av motsvarande materiel eller teknik till samma slutanvändare.

Till den gemensamma ståndpunkten hör även en förteckning över de produkter som omfattas av kontrollen (EU:s gemensamma militära lista). Medlemsstaterna har även tagit fram en användarguide som mer i detalj anger hur ståndpunktens överenskommelser om informationsutbyte och konsultationer ska genomföras och hur dess kriterier ska tillämpas.<sup>7</sup>

EU:s medlemsstater diskuterar regelbundet tillämpningen av den gemensamma ståndpunkten inom EU:s rådsarbetsgrupp för frågor om export av konventionella vapen (Coarm). I rådsarbets-

---

<sup>7</sup> User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment.



gruppen utbyter medlemsstaterna även information om synen på olika exportdestinationer. En redogörelse för arbetet, överenskommelser som har träffats och statistik över medlemsstaternas export av krigsmateriel offentliggörs även i en årlig EU-rapport.

Med hänsyn till strävan att förbättra den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft antogs det s.k. överföringsdirektivet (ICT-direktivet) i svensk lag i juni 2012.<sup>8</sup> Syftet med direktivet är att förenkla överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU och att förbättra såväl den europeiska försvarssektorns konkurrenskraft som det industriella samarbetet mellan medlemsstaterna. I enlighet med direktivet utökades den svenska krigsmateriellagens tillämpningsområde till att även omfatta tekniskt bistånd. Den svenska krigsmaterielförteckningen ersattes också i huvudsak av EU:s militära förteckning; den nationella uppdelningen mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel behölls dock. Därtill infördes vissa nya tillståndstyper i krigsmateriellagen samt ett frivilligt EU-certifieringssystem.

Under senare år har flera andra initiativ tagits på EU-nivå för att öka den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft, effektivitet och innovationskapacitet. År 2021 inleddes arbetet med de europeiska försvarsfonderna (EDF) som möjliggör för företag, lärosäten, myndigheter och institut i medlemsstaterna att delta i EU-finansierade forsknings- och utvecklingsprojekt, vad gäller utveckling av nya produkter och tekniker inom försvarsområdet.

## FN:s vapenhandelsfördrag

I april 2013 antog FN:s generalförsamling ett internationellt vapenhandelsfördrag. Sverige undertecknade fördraget samma år och ratificerade det i juni 2014.<sup>9</sup> Fördraget är det första rättsligt bindande globala instrumentet som reglerar den legala internationella handeln med krigsmateriel. Genom fördraget förpliktigas statsparterna att införa och upprätthålla nationell kontroll över denna handel. Statsparterna förpliktigas även att beakta en rad faktorer vid tillståndsprövningen av exportärenden så som sanktionsbeslut och andra internationella förpliktelser, brott mot den internatio-

---

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. Se prop. 2010/11:112.

<sup>9</sup> Prop. 2013/14:190.

nella humanitära rätten och mänskliga rättigheter, konfliktrisker, terrorism, organiserad brottslighet och risken för avledning till den illegala marknaden. Fördraget innefattar även en bedömning av risken för att den exporterade produkten används för att begå eller underlätta handlingar som utgör grovt könsbetingat våld eller grovt våld mot kvinnor och barn. Samtliga EU:s medlemsstater har ratificerat fördraget, som sammantaget har 113 ratificerade statsparter.

De produkter som omfattas av kontroll enligt fördraget är färre än de produkter som enligt svensk lagstiftning utgör krigsmateriel. Av de åtta materielkategorier som återfinns i fördragets är sju hämtade från FN:s register för rapportering av handel med konventionella vapen, medan det åttonde – små och lätta vapen – definieras i andra FN-instrument.

I likhet med EU:s gemensamma ståndpunkt tillämpar Sverige FN:s vapenhandelsfördrag parallellt med riktlinjerna vid tillståndsprövningen enligt krigsmateriellagen. Vapenhandelsfördraget anlägger också ett materielspecifikt synsätt vid prövningen med utgångspunkt i hur materielens beskaffenhet och om användningsområdet föranleder risk för att materiel används på ett sätt som inte är förenligt med fördragets kriterier.

### **Wassenaar-arrangemanget**

Wassenaar-arrangemanget bildades 1996 i syfte att främja ett ansvarsfullt agerande av medlemsstaterna i fråga om överföringar av konventionella vapen och PDA och undvika destabiliserande ansamlingar av vapen och andra produkter som kan påverka regional och internationell säkerhet. Arbetet i Wassenaar-arrangemanget utgår bl.a. ifrån att upprätthålla och uppdatera de gemensamma kontrollistorna över konventionell krigsmateriel (s.k. Munitions List) och PDA (List of Dual-Use Goods and Technologies) som omfattas av exportkontroll. Att det finns likalydande internationella kontrollistor är viktigt för att det inte ska uppkomma luckor mellan olika länders kontrollsystem. Båda listorna har antagits av EU och utgör därmed grunden för de deltagande staternas nationella kontrollistor, bl.a. den svenska krigsmaterieförteckningen.

Inom Wassenaar-arrangemanget utarbetas även riktlinjer av olika slag. Bl.a. har medlemsstaterna kommit överens om att vissa

lätta och korträckviddiga robotluftvärnssystem s.k. MANPADS (Man-portable air-defense systems) ska omfattas av särskilda intyg och slutanvändaråtaganden.

### 3.4 Tillståndsprövningen av exportärenden

ISP är den myndighet som har till uppgift att självständigt pröva ansökningar om tillstånd i enlighet med exportkontrollregelverket i dess helhet. ISP utövar också tillsyn över försvarsindustrin på exportkontrollområdet. ISP är en enrådsmyndighet som styrs av en generaldirektör. Enligt 1 a § krigsmateriellagen ska dock myndigheten överlämna ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt till regeringen för prövning. Syftet med bestämmelsen är att regeringen ska behålla det övergripande ansvaret för praxisutvecklingen och därmed besluta i ärenden som är särskilt viktiga för utvecklingen av praxis eller som annars är svårbedömda. Regeringen har även möjlighet att meddela föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen (1 a § tredje stycket krigsmateriellagen). Så kan exempelvis vara fallet i krislägen eller andra liknande situationer som kan kräva att regeringen prövar fler ärenden än i normalfallet.<sup>10</sup>

I tillståndsprövningen har ISP möjlighet att samråda med Exportkontrollrådet (EKR) innan beslut fattas. EKR är ett parlamentariskt sammansatt organ som är underställt ISP:s generaldirektör. Samtliga riksdagspartier är representerade i EKR. Ledamöterna i rådet har till uppgift att ge rekommendationer till ISP:s generaldirektör i de ärenden som föredras i rådet. I rådet redovisar Utrikesdepartementet bedömningar av de mottagarländer som är aktuella och Försvarsdepartementet redovisar bedömningar av ärendenas försvarspolitiska betydelse. Föredragningarna utgör därefter ett viktigt underlag som är vägledande för bedömningen av efterföljande ärenden. Samråden i EKR ökar insynen i exportkontrollfrågorna och ger en bred förankring i den förda exportkontrollpolitiken.

ISP har löpande kontakter med de företag och myndigheter som berörs av kontrollverksamheten. En export av krigsmateriel föregås av flertalet prövningar, vilka sker vid olika tillfällen under processens gång. En följd av detta är att det sökande företaget i ett tidigt

---

<sup>10</sup> Prop. 1995/96:31 s. 25.

skede av processen kan få en indikation på om en viss export slutligen kan komma att beviljas eller inte.

I krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen föreskrivs flera skyldigheter för företagen att lämna underrättelser och uppgifter till ISP. Exempelvis ska tillståndshavarna på regelbunden basis redovisa den marknadsföring som de bedriver utomlands. Marknadsföringsrapporterna ligger sedan till grund för ISP:s kontinuerliga dialog med tillståndshavarna om deras exportplaner. ISP kan därutöver lämna positiva eller negativa s.k. förhandsbesked efter förfrågan från företag om en viss utförsel till ett mottagarland är möjlig. Ett förhandsbesked är icke-bindande och en ny prövning görs alltid vid den slutliga ansökan om utförseltillstånd. De preliminära bedömningarna fyller en viktig funktion eftersom det ger en tidig indikation på om det finns en negativ prognos för tillstånd, så att eventuella utrikespolitiska förvecklingar kan undvikas. Det medför också att försvarsindustrin inte lägger resurser på eventuella affärer och projekt för vilka det är sannolikt att tillstånd inte kommer att beviljas.

Förutom att fatta beslut i utförselärenden granskar ISP de underrättelser som företag och myndigheter är skyldiga att lämna senast fyra veckor innan ett anbud lämnas eller ett avtal ingås om export av krigsmateriel eller tekniskt bistånd. ISP har i detta skede möjlighet att meddela förbud mot att anbud lämnas eller mot att avtal ingås. På begäran av företag eller myndigheter kan ISP även lämna besked om en viss produkt utgör krigsmateriel genom ett s.k. klassificeringsbesked.

ISP:s beslut om att bevilja, eller inte bevilja tillstånd är inte överklagningsbara. Vissa andra beslut är dock överklagbara, såsom vissa certifieringsbeslut, beslut om att återkalla tillstånd eller användning av generella tillstånd, beslut om avgift som ISP tar ut för tillsyn eller tillståndsprövning enligt krigsmateriellagen och beslut om sanktionsavgift för överträdelse av regelverket.

### **3.5 Särskild reglering av visst slags krigsmateriel**

Krigsmaterieförteckningen omfattar även vissa produktslag som är föremål för särskild reglering utöver det ovan beskrivna exportkontrollregelverket. Skjutvapen, som med något enstaka undantag

utgör krigsmateriel, är föremål för särskild reglering främst i vapenlagen. Explosiva varor, som många gånger kan utgöra krigsmateriel, är föremål för särskild reglering främst i LBE.

Genom de särskilda regleringarna av skjutvapen och explosiva varor är dessa föremål för särskild kontroll i förhållande till annan slags krigsmateriel, t.ex. genom att även införsel och innehav kräver tillstånd. I fråga om skjutvapen regleras dock tillverkning för närvarande i princip uteslutande i krigsmateriellagen, dvs. inte alls i vapenlagen. Genom undantagsbestämmelser i krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen regleras å andra sidan verksamhet som, något förenklat, består av civilt tillhandahållande av handeldvapen enbart i vapenlagen.<sup>11</sup>

Vapenregleringen är för närvarande föremål för flera pågående lagstiftningsärenden. I maj 2024 lämnade 2022 års vapenutredning förslag på en ny vapenlag.<sup>12</sup> I januari 2025 ska även Utredningen om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet presentera ett betänkande där det bl.a. analyseras och tas ställning till om ansvaret för hanteringen av tillstånd enligt vapenlagen bör flyttas från Polismyndigheten.<sup>13</sup> Enligt vad som redovisas närmare i avsnitt 7.4.3 förväntas därtill EU:s omarbetade skjutvapenförordning träda i kraft i början av december 2024 och börja tillämpas i slutet av år 2028.

---

<sup>11</sup> Jfr SOU 2024:31 s. 653 f.

<sup>12</sup> *En ändamålsenlig vapenlagstiftning* (SOU 2024:31).

<sup>13</sup> Dir. 2023:108.



## 4 Anpassade riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan

### 4.1 Uppdraget

Riksdagen beslutade den 22 mars 2023 att godkänna Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget, vilket möjliggjorde för Sverige att bli medlem i försvarsalliansen Nato. Sverige blev fullvärdig medlem i Nato den 7 mars 2024.

Det svenska exportkontrollregelverket och de principer och riktlinjer för export av krigsmateriel som beslutats av regeringen och som godkänts av riksdagen utgår ifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden. Exportkontrollen påverkas därför av de förändringar som sker inom säkerhets- och försvarspolitikerna och av de ställningstaganden som regeringen och riksdagen gjort på området.

Det svenska krigsmaterielregelverket har från början utgått från den svenska neutralitetspolitiken, som syftar till alliansfrihet i fredstid och neutralitet i händelse av krig. I samband med att Sverige ansökte om medlemskap i Nato uttalade regeringen att medlemskapet och de kollektiva försvarsåtaganden som följer av medlemskapet kan förändra förutsättningarna för krigsmaterielexporten inom ramen för det nationella regelverket.<sup>1</sup>

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur de åtaganden som följer av det svenska medlemskapet i Nato bör avspeglas i regeringens vägledande principer och riktlinjer för tillståndsprövningen av export av krigsmateriel.

---

<sup>1</sup> Se regeringens utrikesdeklaration den 10 juni 2022. Att Natomedlemskapet skulle påverka förutsättningarna för krigsmaterielexporten uttalades även av regeringen i propositionen varigenom riksdagen beslutade att godkänna Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget, prop. 2022/23:74 s. 46.

## 4.2 Åtaganden som allierad med påverkan på exportkontrollen av krigsmateriel

Sveriges medlemskap i Nato innebär en omläggning av den säkerhetspolitiska doktrin som gällt under mer än 200 år och innebär att Sverige går från att ha varit militärt alliansfri till att bli medlem i en försvarsallians. Som medlem i Nato är Sverige en del av Natos kollektiva försvar och omfattas av de ömsesidiga försvarsförpliktelser som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato är därmed en central del av den svenska säkerhets- och försvarspolitik.

Enligt artikel 5 i fördraget åtar sig samtliga medlemsstater att se ett väpnat angrepp mot en eller flera allierade stater som ett angrepp riktat mot dem alla. I händelse av väpnat angrepp har medlemsstaterna en skyldighet att, individuellt eller kollektivt, bistå den eller de angripna medlemsstaterna genom att vidta de åtgärder som anses nödvändiga, inklusive användandet av väpnade styrkor, för att återställa och upprätthålla säkerheten. Vilket stöd som en medlemsstat bidrar med regleras inte i fördraget utan är ett nationellt beslut. Det kan omfatta insättande av nationella väpnade styrkor under Natobefäl eller andra former av militärt stöd, exempelvis materiellt stöd till den allierade staten med krigsmateriel.<sup>2</sup>

Som allierad utgör den nationella försvarsförmågan en del av alliansens kollektiva försvar. För att alliansen ska kunna upprätthålla ett kollektivt försvar åtar sig medlemsstaterna enligt artikel 3 i fördraget att utveckla sina nationella försvar som integrerade delar i ett kollektivt försvar med övriga allierade. Detta arbete är i första hand ett nationellt ansvar men till del också ett kollektivt åtagande för att säkerställa att Nato i sin helhet har de trupper och de förmågor samt den beredskap som behövs för att stå emot ett väpnat angrepp. Enligt åtagandena som följer av artikel 3 ska Natos medlemsländer således även under fredstida förhållanden bistå varandra med att utveckla förmågan att möta ett väpnat angrepp.

Sveriges åtaganden att stödja en alliansmedlem som blivit utsatt för ett väpnat angrepp, samt att stärka det kollektiva försvaret inom alliansen, berör såväl försvarsindustrin som Försvarsmaktens operativa verksamhet. Medlemsstaternas försvarsindustrier utgör en viktig del av Natos samlade försvarsförmåga. Genom industrins samlade

---

<sup>2</sup> Prop. 2022/23:74 s. 29 och s. 34 f.



kompetens och industriella förmåga läggs grunden för försörjningsberedskapen inom alliansen, och i förlängningen den förmåga Nato har att hindra eller möta ett väpnat angrepp.

Svensk försvarsindustri är i dag en viktig leverantör till flera Natoländer och Sverige har samverkan på krigsmaterielområdet med flertalet av Natos medlemsländer. Som allierad ökar möjligheterna att påverka och samverka med övriga Natoländer på krigsmaterielområdet, bl.a. genom att Sverige fullt ut kan delta i de arbetsgrupper och kommittéer som syftar till att stärka den gemensamma försvarsförmågan och interoperabiliteten i alliansen. En ökad samverkan kan i sin tur innebära mer omfattande materielsamarbeten och gemensamma upphandlingar med övriga allierade. Det kan exempelvis ske genom möjligheten att delta i upphandlingar som genomförs av NATO Support and Procurement Agency (NSPA) och NATO Communication and Information Agency (NCIA).<sup>3</sup>

Nato ställer inga krav på att krigsmateriel ska införskaffas från andra Natomedlemmar. Det nationella försvaret förväntas dock vara interoperabelt med övriga allierade. Det föreligger inte heller några gemensamma regler inom Natos organisation som anger hur medlemsstaternas exportkontrollagstiftning ska se ut. Hur överföringar och utförelse av krigsmateriel sker mellan Natos medlemsstater är således upp till varje medlemsstat att besluta i enlighet med respektive lands nationella regelverk och i enlighet med internationella åtaganden på området. Utredningens uppdrag bör därför ses mot bakgrund av Sveriges förändrade säkerhetspolitiska linje och att det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en central del av den svenska säkerhets- och försvarspolitik.

---

<sup>3</sup> NSPA är det verkställande organet för NATO Support and Procurement Organisation (NSPO) i vilken länder inom Nato är medlemmar. NSPA ansvarar för anskaffning av materiel inom flertalet områden såsom logistik, operativt stöd och systemstöd, tjänster och vapen till allierade, Natos militära organisation och partnerländer. NCIA upphandlar och tillhandahåller stöd till Nato, Natos medlemsländer och partnerländer inom områden som lednings- och kontrollsystem, cyberförsvar, gemensam underrättelseverksamhet, övervakning och spaning, samt strategisk och taktisk kommunikation.

### 4.3 Riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan

#### Riktlinjerna utgör ett komplement till författning

Den grundläggande lagstiftningen för exportkontroll av krigsmateriel består av krigsmateriellagen och krigsmaterielförordningen. Kontrollen av krigsmateriel omfattar tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel liksom avtal om samarbeten eller tillverkningsrätter av sådan materiel. I 1 § andra stycket krigsmateriellagen föreskrivs att tillstånd endast får lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Denna bestämmelse i krigsmateriellagen anger de allmänna förutsättningarna för tillstånd. Lagen innehåller, utöver denna bestämmelse, inte någon ytterligare reglering om tillståndsprovningen. Vägledning för provningen av om tillstånd ska medges ges i stället i riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan som finns i förarbetena till krigsmateriellagen. Riktlinjerna bygger på principer som regeringen lagt fast i praxis och som ska vara vägledande för tillståndsprovningen. Nuvarande riktlinjer återges i sin helhet i *bilaga 2*.

Principerna i riktlinjerna har etablerats under lång tid och har utvecklats successivt i linje med de förändringar som skett inom försvars-, säkerhets- och utrikespolitiken, dels genom formella textarbetningar, dels genom praxisutvecklingen som skett genom tillämpningen av riktlinjerna i enskilda ärenden. Principer för när det är förenligt med Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik att bevilja tillstånd kan även framgå av allmänpolitiska uttalanden från regeringen som gäller ett visst land eller en viss produkt.

Vid sidan av riktlinjerna styrs provningen av de internationella överenskommelser på området som Sverige är bunden av, i synnerhet EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag.

## Riktlinjernas status

Genom att riktlinjerna har lagts fram genom propositioner som godkänts av riksdagen har det säkerställts att riktlinjerna har en bred parlamentarisk förankring. Regeringen har bedömt att riktlinjerna inte bör ges status som författning.<sup>4</sup> Detta eftersom de försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressena som ligger till grund för tillståndsprövningen av export av krigsmateriel är mångskiftande, och därmed inte heller kan förutses på ett sådant sätt att det går att reglera de olika situationer som kan uppstå. Riktlinjerna är i stället avsedda att utgöra en sammanställning av praxis av vägledande principer för tillståndsprövningen.<sup>5</sup> I samband med att nuvarande riktlinjer lades fram för riksdagen uttalade regeringen att denna, som ytterst ansvarig, vid behov måste kunna styra praxis på området och anpassa den till växlande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska krav.<sup>6</sup> Det innebär också att regeringen som övergripande ansvarig för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken måste ha möjlighet, under konstitutionellt ansvar, att kunna fatta beslut i enskilda ärenden som avviker från etablerad praxis, exempelvis om det krävs för att värna vitala nationella säkerhetsintressen för Sverige.

## Neutralitetspolitiska överväganden i riktlinjerna

Riktlinjerna formades under kalla kriget och har sin historia i den svenska neutralitetspolitiken, som syftat till alliansfrihet i fredstid och neutralitet i händelse av krig. Under kalla kriget var det överskuggande scenariot att svensk krigsmateriel som exporterades skulle komma att användas vid konflikter eller stridigheter mellan stater. Sådana konflikter eller stridigheter kunde också innebära

---

<sup>4</sup> Prop. 1995/96:31 s. 23 f.

<sup>5</sup> Riktlinjerna är således inte avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, som ska meddelas av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning. Lagrådet framhöll bl.a. i sitt yttrande över förslagen i prop. 1995/96:31 att riktlinjerna inte behöver ges författningsform i det fall dessa endast ses som en sammanställning av praxis. Riksdagen godkände regeringens proposition och förslag i betänkande 1995/96:UU3. Frågan om riktlinjernas juridiska status har därutöver varit föremål för utvärdering i samband med genomförandet av direktivet om överföring av krigsmateriel (prop. 2010/11:112 s. 98 och 2010/11:UU3, rskr. 2010/11:261), i samband med behandlingen av Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag (prop. 2013/14:190 s. 24 f. och 2013/14:UU8 rskr. 2013/14:313) samt i samband att regeringen lade fram förslag om skärpningar av exportkontrollregelverket av krigsmateriel (prop. 2017/18:23 s. 25 f. och 2017/18:UU9).

<sup>6</sup> Prop. 2017/18:23 s. 25 f.

konfrontation mellan Nato och Warszawapaktens intressesfärer. Utifrån det perspektivet var det naturligt att vid prövningen av krigsmaterielexporten i första hand ta hänsyn till den förda neutralitetspolitiken och då särskilt beakta hur stor risken var för att en stat skulle komma i konflikt med andra stater.<sup>7</sup> Över tid har dock riktlinjerna kommit att präglas av andra säkerhets- och utrikespolitiska mål än neutralitetsrättsliga överväganden, såsom fredliga lösningar av konflikter, respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska grundprinciper.

När riktlinjerna presenterades för första gången för riksdagen år 1956 utgjorde neutralitetsöverväganden och önskan om att stå utanför andra länders konflikter ett av de huvudsakliga skälen för att neka tillstånd till export. Jämte regeringens strävan att aktivt verka för fredliga lösningar av konflikter, kom detta bl.a. till uttryck genom att regeringen allmänt tillämpade principen om att inte bevilja tillstånd till länder som befann sig i krig, till länder i vilka det rådde inbördeskrig, eller där det internationella eller interna läget i landet var så oroande att fara för oroligheter eller krig förelåg.<sup>8</sup>

Den förda neutralitetspolitiken ansågs inte i sig medföra att Sverige inte kunde ha någon export av krigsmateriel. Tvärtom sågs krigsmaterielexporten som en förutsättning för att kunna upprätthålla den svenska neutralitetspolitiska linjen. Enligt regeringen krävde neutralitetspolitiken och den militära alliansfriheten ett starkt svenskt försvar och en inhemsk försvarsindustri i syfte att kunna sätta tilltro till Sveriges vilja och förmåga att stå utanför konflikter. Om neutralitetspolitiken skulle vara trovärdig behövde försvaret vara utrustat på ett sådant sätt att det kunde avvärja ett väpnat angrepp utan yttre stöd. Export av krigsmateriel framhölls därför som en nödvändighet för att kunna behålla de industriella resurser i landet som behövdes för att tillverka och utveckla materiel för det svenska försvarets behov, samtidigt som ensidiga beroenden av utländska leverantörer minskade.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Se bl.a. *Fred och säkerhet – säkerhetspolitiska utredningen* (SOU 2002:108), avsnitt 5 och 6 om utvecklingen av den svenska säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken under och efter kalla kriget, samt *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel* (SOU 2015:72), avsnitt 3 och 4 om exportkontrollens och riktlinjernas framväxt.

<sup>8</sup> FK 1956 nr 9 s. 20 f.

<sup>9</sup> Prop. 1971:146 s. 15 ff.

I samband med att 1971 års riktlinjer formaliserades och presenterades för riksdagen redogjorde regeringen närmare för hur riktlinjerna skulle ses i ljuset av den svenska neutralitetspolitiken.<sup>10</sup> Utöver de skäl som enligt regeringen talade för att export av krigsmateriel bör tillåtas framhölls att de neutralitetsrättsliga reglerna enligt folkrätten i formell bemärkelse endast skulle bli tillämpliga i händelse av ett krigsutbrott och att dessa skulle tillämpas likformigt mot alla krigsförande. Restriktionerna, som de kommer till uttryck i 1907 års Haagkonventioner,<sup>11</sup> innebär enbart att statliga eller statskontrollerade organ i en stat som förklarat sig neutral i konflikten inte får överlåta krigsmateriel till någon av de krigsförande parterna. I fråga om export från privata aktörer, såsom försvarsföretag, eller i fråga om export av krigsmateriel i fredstid, finns inga generella konventioner som förpliktigar stater att inta en restriktiv hållning.<sup>12</sup> I senare försvarsbeslut framhölls dock att det kunde finnas skäl för staten att fortlöpande pröva export och samarbeten på materielområdet för att säkerställa att dessa inte begränsade möjligheterna att föra en neutralitetspolitik. Det sågs därför som angeläget att samarbeten fördelades på flera länder så att ensidiga beroenden skulle undvikas.<sup>13</sup> I andra fall var skälen för att avstå från export i huvudsak utrikespolitiskt grundande i syfte att främja svenska utrikespolitiska mål.<sup>14</sup>

Efter kalla krigets slut ansågs det inte längre finnas behov av att begränsa export och samarbete av neutralitetspolitiska skäl. Mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget minskade försvarsanslagen. Genom att det svenska förvaret successivt minskade i omfattning lades färre beställningar till industrin. Det, tillsammans med den snabba tekniska utvecklingen, medförde att kostnaderna för att utveckla ny materiel ökade. Internationellt samarbete och export sågs därför som en nödvändighet för att säkerställa en fortsatt

---

<sup>10</sup> *Svensk krigsmaterielexport* (SOU 1970:63) och prop. 1971:146 s. 16 f.

<sup>11</sup> 1907 års Haagkonventioner (SFS 1910:153). Se särskilt 1907 års V:e och XIII:e Haagkonvention.

<sup>12</sup> Prop. 1971:146 s. 16 f. Ytterligare resonemang om neutralitetsrättens inverkan på krigsmaterielexporten och förhållandet mellan statliga överlåtelser och export från privata rättssubjekt finns bl.a. i prop. 1991/92:174 s. 52 f.

<sup>13</sup> Se bl.a. FöU 1986/87:11 s. 127 f., rskr. 310.

<sup>14</sup> Det påtalades även i utredningen (SOU 1970:63) att hinder för krigsmaterielexport kan uppkomma genom åtaganden i internationella avtal eller som medlem i en internationell organisation, t.ex. efter beslut av FN:s säkerhetsråd om att medlemsstaterna ska avstå från export till ett land, eller ge bistånd till en angripen stat. I sådant fall måste den valda neutralitetslinjen överges till förmån för en internationell solidaritetslinje.

livskraftig industri och för att det svenska försvaret skulle ha tillgång till materiel och kunnande.<sup>15</sup>

För att avspegla de säkerhetspolitiska förändringarna ersattes begreppet ”neutralitetspolitisk hänsyn” i riktlinjerna med ”säkerhetspolitisk hänsyn” i samband med att 1993 års riktlinjer lades fram för riksdagen.<sup>16</sup> Genom 1993 års riktlinjer formulerades utgångspunkten för prövningen i stället som en sammanvägning av försvarspolitisk och utrikespolitisk hänsyn i det enskilda ärendet inom ramen för en säkerhetspolitisk helhetssyn.

När Sverige blev medlem i EU år 1995 förändrades förutsättningarna för säkerhets-, försvars-, och utrikespolitiken genom att Sverige blev en del av det solidariska ansvaret för Europas säkerhet.<sup>17</sup> Medlemskapet i EU och övergången till en solidarisk säkerhetspolitik år 2002 innebar därmed i praktiken också ett frånträde från den tidigare neutralitetspolitiken.

I samband med att Sverige blev medlem i Nato uttalade regeringen i den efterföljande Utrikesdeklarationen att medlemskapet därmed blev en slutpunkt för den tidigare neutralitets- och alliansfrihetspolitiken.<sup>18</sup>

## Riktlinjernas innehåll

### *Grundläggande krav och helhetsbedömningen*

De grundläggande principerna för att tillstånd ska beviljas enligt riktlinjerna är att utförelsen eller utlandssamverkan behövs för att säkerställa det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, och att det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Med utgångspunkt i de grundläggande principerna ska en helhetsbedömning göras där hänsyn tas till alla för ärendet betydelsefulla omständigheter. Helhetsbedömningen utgör en viktig del av tillståndsprövningen och ska alltid ske om inget ovillkorligt hinder föreligger, dvs. om inte utförelsen eller samverkan skulle strida mot

---

<sup>15</sup> Se bl.a. *Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet* (SOU 1989:102) s. 112 ff. och prop. 1991/92:174 s. 39 f.

<sup>16</sup> Prop. 1991/1992:174.

<sup>17</sup> Jfr Lissabonfördragets soliditetsklausul i artikel 42.7.

<sup>18</sup> Regeringens utrikesdeklaration med anledning av Sveriges medlemskap i Nato, 20 mars 2024.

Sveriges internationella förpliktelser, exempelvis mot FN eller EU beslutade vapenembargon. I samband med att nuvarande riktlinjer lades fram för riksdagen konstaterade regeringen att systemet med en helhetsbedömning har gjort det möjligt att i praxisutvecklingen beakta de betydelsefulla förändringar som har skett av Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik sedan det kalla krigets slut.<sup>19</sup> Inom ramen för helhetsbedömningen kan olika faktorer beaktas och vägas mot varandra, även sådana förhållanden som inte har förutsetts i riktlinjerna. Genom att olika faktorer som talar för export ska vägas mot faktorer som talar mot export i det enskilda fallet, kan det innebära att ett enskilt villkorligt hinder (dvs. något i riktlinjerna angivet utrikespolitiskt hinder) i sig inte är uppfyllt, men att det efter en helhetsbedömning av samtliga betydelsefulla omständigheter står klart att ett tillstånd inte bör beviljas. På samma sätt kan det efter en helhetsbedömning i ett enskilt ärende stå klart att de försvars- och säkerhetspolitiska skälen som talar för export väger så tungt att tillstånd bör beviljas trots att ett villkorligt hinder är uppfyllt.

### *Den försvars- och säkerhetspolitiska bedömningen*

Enligt riktlinjerna bör tillstånd för utförelse eller samverkan bara medges om det behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det. Prövningens utgångspunkt i utförelsen eller samverkans koppling till det svenska försvaret har sin bakgrund i neutralitetspolitiken och att Sverige som neutralt land skulle undvika beroenden av andra länder för att säkerställa nyanskaffning och vidmakthållande av materiel även under kris och krig.<sup>20</sup> Därutöver ansågs den inhemska tillverkningen och utvecklingen av materiel vara av betydelse för att kunna anpassa materielen utifrån svenska förhållanden.

Till skillnad från den huvudlinje som gällde under kalla kriget är den svenska staten inte längre den enda beställaren av teknologi och materiel från svensk försvarsindustri. Sedan decennier tillbaka

---

<sup>19</sup> Prop. 2017/18:23 s. 19.

<sup>20</sup> I 1988 års utredning om krigsmaterielexporten (*KMU*) framhölls bl.a. att tillverkning av krigsmateriel enbart för den utländska marknaden inte skulle vara förenlig med vare sig utrikes- och neutralitetspolitiken eller med försvarspolitiken.

egenfinansierar försvarsindustrin en stor del av sin forskning och utveckling även för andra länders räkning. Sådan utveckling kan ske på kravställning direkt från en utländsk kund, men det förekommer även att utveckling sker utan att det finns någon specifik kund. I vissa fall har också utländska kunder finansierat forskning och utveckling av nya system, eller nya versioner av system som kunden tidigare anskaffat.

I takt med att svensk försvarsindustri blivit alltmer beroende av den internationella försvarsmarknaden för att utveckla, tillverka och exportera materiel har därmed en förflyttning skett från att enbart se till det svenska försvarets behov av materiel och kunnande till att i ökad utsträckning ta hänsyn till att utvecklings- och tillverkningskompetens som är viktiga för det svenska försvaret ska kunna bibehållas inom landet. Denna utveckling avspeglas i förarbetena till nuvarande krigsmateriellag där det bl.a. framhålls att försvarsindustrins tillverkning och utveckling främst ska främja Sveriges försvarsförmåga genom att tillföra kompetens och kapacitet och att krigsmaterielexport inte ska ske ”med mindre denna tillgodoser väsentliga svenska försvars- och säkerhetspolitiska mål och behov”.<sup>21</sup> Regeringens positiva syn på att inhemsk industri därmed även utvecklar och tillverkar materiel för andra länders räkning är etablerad i praxis.<sup>22</sup> Inom ramen för den försvars- och säkerhetspolitiska bedömning som ska göras enligt riktlinjerna har det ansetts kunna föreligga säkerhetspolitiskt intresse av att etablerade svenska aktörer som är betydelsefulla för det svenska försvaret medges tillstånd att utveckla, tillverka och exportera materiel även för utländsk räkning för att exempelvis upprätthålla industriell kompetens och kapacitet i Sverige.

### *Samarbetsländer*

I riktlinjerna finns vägledning för tillståndsprövningen i de fall ärendet rör export eller samverkan med vissa etablerade samarbetsländer. I nuvarande riktlinjer anges att det inte föreligger några utrikespolitiska hinder i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom EU eller de traditionellt alliansfria staterna i

---

<sup>21</sup> Prop. 1991/92:174 s. 36 ff.

<sup>22</sup> Prop. 2008/09:140 s. 76 och prop. 2020/21:30 s. 120 ff.



Europa, och att samverkan med dessa länder i princip får anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Den positiva presumtion som råder för att bevilja export till dessa länder har sin grund i de historiska och nära samarbete som Sverige har med länderna.<sup>23</sup> Regeringen uttalade i samband med att nuvarande riktlinjer lades fram för riksdagen att några utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder i princip inte heller får anses föreligga i fråga om samverkan med Australien, Brasilien, USA, Liechtenstein, Nya Zeeland, Japan, Kanada, Sydafrika och Sydkorea.<sup>24</sup> Mot bakgrund av att länderna bedömdes skilja sig åt inbördes vad gäller stabilitet, säkerhetspolitisk situation och formerna för försvarssamarbete med Sverige valde regeringen att inte inkludera denna grupp av länder i riktlinjerna.

Kretsen av etablerade samarbetsländer har utvecklats över tid. En hänvisning till hur regeringen såg på export till en viss krets av länder gjordes för första gången i 1971 års riktlinjer där det angavs att ”det under frestida förhållanden inte förelåg några hinder mot export till de nordiska staterna liksom de neutrala staterna i Europa på grund av utrikes- och neutralitetspolitiska skäl”. I fråga om export till andra stater angavs att en prövning skulle göras från fall till fall, där tillstånd kunde beviljas om de utrikes- och neutralitetspolitiska skälen som talade emot den aktuella exporten var av ringa vikt.

I ljuset av att Sverige ansökte om medlemskap i EU i juli 1991 anförde regeringen i samband med 1993 års riktlinjer att export till länderna inom EU, i takt med att samarbetet med länderna byggdes ut, i princip fick anses stå i överensstämmelse med svensk säkerhetspolitik.<sup>25</sup> Föredragande statsråd betonade samtidigt betydelsen av den utrikespolitiska bedömningen när det gäller samverkan med ett land med vilket samverkan på krigsmaterielområdet inte tidigare ägt rum. Eftersom åtaganden på krigsmaterielområdet kan skapa bindningar mellan länder under lång tid är det av stor betydelse att samverkan bygger på förtroende mellan Sveriges och det andra landets regering. En etablerad princip i praxis vid tillståndsprövningen är därför att särskild restriktivitet ska gälla i bedömningarna i fråga om nya mottagarländer.

Samma synsätt anlades av regeringen i samband med 2018 års riktlinjer. I propositionen framhöll regeringen att även långvariga

---

<sup>23</sup> Prop. 1991/92:174 s. 47.

<sup>24</sup> Prop. 2017/18:23 s. 69 f.

<sup>25</sup> Prop. 1991/92:174 s. 47.

relationer på krigsmaterielområdet med ett land inte regelmässigt innebär att det utrikespolitiska kriteriet får anses vara uppfyllt.<sup>26</sup> Detta eftersom förutsättningarna för samverkan kan ändras över tid, och att ett visst land kan komma i fråga som mottagare av viss svensk materiel, medan andra materielslag bör undantas. Regeringen framhöll därför att en helhetsbedömning alltid ska ske i det enskilda fallet även i fråga om samarbetsländer med utgångspunkt i de försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska övervägandena.

### Riktlinjernas ovillkorliga och villkorliga hinder

I riktlinjerna görs en åtskillnad mellan ovillkorliga och villkorliga hinder. De ovillkorliga hindren är de hinder som utgör förbud mot export eller samverkan. Om det föreligger ett ovillkorligt hinder ska exporten eller utlandssamverkan nekas och någon helhetsbedömning ska inte göras i det enskilda ärendet. Det kommer till uttryck i riktlinjerna genom att tillstånd inte ska beviljas om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, OSSE eller EU eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. Det omfattar beslut av FN, OSSE eller EU i fråga om vapenembargon eller om det skulle stå i strid med internationella förpliktelser på exportkontrollområdet så som EU:s gemensamma ståndpunkt, FN:s vapenhandelsfördrag eller andra särskilda konventioner på området. Som framkommit föreligger det ovillkorliga hindret om export från neutral stat i krig enbart i det fall Sverige förklarar sig neutral i krig och därmed blir bunden av neutralitetsrättens regler enligt 1907 års Haagkonventioner.

De villkorliga hindren är de övriga utrikespolitiska hinder som framhålls i riktlinjerna och som talar mot att tillstånd beviljas i en viss angiven situation. Dessa utgörs av den mottagande statens respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska status och inblandning i väpnad konflikt, och ska alltid bedömas och beaktas i helhetsbedömningen i ett enskilt ärende. De villkorliga hindren utgör således inget absolut förbud mot export.

Bedömningen av demokratisk status som ett centralt villkor för tillståndsprövningen, jämte mottagarlandets respekt för mänskliga

---

<sup>26</sup> Prop. 2017/18:23 s. 70.

rättigheter, infördes i 2018 års riktlinjer och återspeglar enligt regeringen en utveckling där främjande av demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling blivit en allt viktigare del av Sveriges utrikespolitik.<sup>27</sup> I riktlinjerna framhålls att det ska göras en bedömning av graden av demokratisk status i den mottagande staten och att ju sämre denna är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. I de fall det bedöms förekomma allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller grava brister i ett mottagande lands demokratiska status utgör det hinder mot att bevilja tillstånd. Även i dessa fall är det frågan om ett villkorligt hinder med en presumtion för att tillstånd inte ska beviljas. Tillstånd kan dock beviljas i ett enskilt fall om det föreligger avsevärda nationella försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för exporten. Sådana avsevärda skäl kan exempelvis utgå från exportens betydelse för det svenska försvaret, från en följdleveranskoppling eller betydelsen av internationell samverkan.

Det framgår vidare av riktlinjerna att det inom ramen för helhetsbedömningen ska beaktas om exporten eller utlandssamverkan skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.

### *Bedömning av export till krigförande stater, eller stat som befaras hamna i väpnad konflikt*

I riktlinjerna framhålls att utförelse eller annan utlandssamverkan inte bör ske till stater som befinner sig i, eller riskerar att hamna i, en väpnad konflikt eller till en stat som har inre väpnade oroligheter. Som tidigare konstaterats tar hindret sikte på Sveriges strävan att hålla sig utanför andra länders konflikter, men återspeglar även centrala delar i den svenska utrikespolitiken om att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Utöver hindret som tar sikte på export till krigförande stater omfattar kriteriet också en strävan efter att inte bidra till och förvärpa existerande spänningar mellan stater som skulle kunna leda till en väpnad konflikt, eller väpnade oroligheter inom ett land. Dessa villkorliga hinder har sin motsvarighet i såväl FN:s vapenhandelsfördrag som EU:s gemensamma ståndpunkt.<sup>28</sup> I FN:s vapenhandelsfördrag och EU:s gemensamma

---

<sup>27</sup> Prop. 2017/18:23 s. 38.

<sup>28</sup> Artikel 7.1 a i FN:s vapenhandelsfördrag samt kriterium 3 och 4 i EU:s gemensamma ståndpunkt.

ståndpunkt utgår prövningen från hur exporten skulle kunna provocera eller förlänga inre väpnade konflikter eller hur materielen som sådan skulle kunna användas på ett aggressivt sätt mot ett annat land för att hävda territoriella krav.

Till skillnad från de internationella överenskommelser som Sverige har att följa tar prövningen i de svenska riktlinjerna sikte på det faktiska hotet, eller förekomsten, av en väpnad konflikt i det mottagande landet. Riktlinjerna gör således ingen åtskillnad mellan olika typer av, eller orsaker till, väpnade konflikter. Bakgrunden till konflikten, liksom rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan, har dock beaktats i praxis och inom ramen för helhetsbedömningen av enskilda ärenden.

I riktlinjerna görs en åtskillnad i bedömningen vad gäller krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel där bedömningskriteriet som rör om en mottagande stat riskerar att hamna i en väpnad konflikt enbart tar sikte på krigsmateriel för strid och inte övriga krigsmateriel. Åtskillnaden i riktlinjerna där det uppställs högre krav för att bevilja export avseende krigsmateriel för strid än övrig krigsmateriel återspeglar den ordning i praxis som gällt under lång tid. I riktlinjerna kommer det till uttryck genom att det anges att tillstånd för övrig krigsmateriel bör beviljas. En förutsättning är dock att inga ovillkorliga eller villkorliga hinder är uppfyllda.

Som tidigare framhållits utgör kriteriet om väpnad konflikt eller inre väpnade oroligheter ett villkorligt hinder som enligt riktlinjerna inte utgör något absolut förbud mot export. Det är i stället något som ska beaktas i helhetsbedömningen vid prövningen av ett ärende. Ett exempel då det aktuella villkorliga hindret förelåg, men där Sveriges säkerhetsintressen ansågs ha förtur vid avvägningen i helhetsbedömningen, var i samband med USA:s och Storbritanniens deltagande i den väpnade konflikten i Irak 2003. Utrikesutskottet uttalade då att exporten av krigsmateriel till USA borde fortsätta, trots att USA befann sig i väpnad konflikt med en annan stat. Utrikesutskottets slutsats var att ”i balansen emellan olika riktlinjer måste nationens eget intresse ha förtur”.<sup>29</sup> På samma sätt har Sveriges stöd till Ukraina med militär materiel efter Rysslands fullskaliga invasion av landet i februari 2022 varit ett sådant betydande försvars- och säkerhetspolitiskt intresse för Sverige som haft

---

<sup>29</sup> Betänkande 2002/03:UU9, betänkande 2003/04:UU3 samt betänkande 2003/04:KU20.

förtur i helhetsbedömningen trots att det villkorliga hindret om väpnad konflikt är uppfyllt.<sup>30</sup>

### *Återkallande av tillstånd i händelse av väpnad konflikt*

Möjligheten att återkalla tillstånd regleras i krigsmateriellagen. I riktlinjerna anges vilka omständigheter som bör leda till att ett beviljat tillstånd återkallas. Enligt riktlinjerna ska tillstånd återkallas om det uppstår ett ovillkorligt hinder. Därutöver bör tillstånd även återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. I det senare fallet behöver återkallande inte ske förutsatt att det är ”förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik”.

I förarbetena till krigsmateriellagen anges att förenligheten med de folkrättsliga reglerna tar sikte på de neutralitetsrättsliga reglerna samt att förenligheten med Sveriges utrikespolitik kan omfatta situationer där landet deltar i av FN gemensamt beslutade aktioner för att upprätthålla fred och säkerhet, eller på annat sätt är förenligt med de utrikespolitiska målen och principerna i ett enskilt fall att avstå från att återkalla ett givet tillstånd.<sup>31</sup>

## Följdleveranser

Riktlinjerna ger uttryck för en presumtion om att tillstånd ska beviljas till följdleveranser till tidigare exporterad krigsmateriel. Presumtionen som ska tillämpas vid tillståndsprövningen förutsätter att det inte föreligger något ovillkorligt hinder och avser reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd, samt leveranser av speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Vidare framhålls att följdleveranser ska bedömas från fall till fall enligt de grundläggande principerna i riktlinjerna.

---

<sup>30</sup> Betänkande 2021/22:FiU46 och rskr. 2021/22:204.

<sup>31</sup> Prop. 1991/92:174 s. 55 f.

## Internationella materielsamarbeten

I fråga om avtal med utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel anges i riktlinjerna att tillståndsprövningen ska utgå ifrån de grundläggande principerna i riktlinjerna. Det innebär att en helhetsbedömning ska göras av motparten och samarbetet utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden. För redan godkända och etablerade samarbeten råder en presumtion i riktlinjerna för att tillstånd ska beviljas för utförelse till samarbetslandet av materiel och teknik som omfattas av samarbetet, så länge som det inte uppkommer ett ovillkorligt hinder.

När det gäller utförelse till ett tredjeland av krigsmateriel eller teknik som har utvecklats eller tillverkats inom ramen för ett sådant internationellt materielsamarbete anges i riktlinjerna att en helhetsbedömning ska göras. En sammanvägning av det svenska intresset av det aktuella samarbetet, intresset av en ansvarsfull exportkontroll samt det svenska bidragets betydelse för materielen eller samarbetet bör inkluderas i denna helhetsbedömning.

Slutligen anges att en regeringsöverenskommelse bör träffas mellan Sverige och samverkanslandet i fråga om mer omfattande och för Sverige viktigare utlandssamverkan på krigsmaterielområdet, samt att Utrikesnämnden bör höras innan en sådan överenskommelse ingås.

Såväl riksdagen som regeringen har vid upprepade tillfällen framhållit att internationella materielsamarbeten är en förutsättning för att säkerställa produktion och kunnande för det svenska försvaret på ett sätt som inte skulle ha varit ekonomiskt eller tekniskt möjligt för Sverige på egen hand.<sup>32</sup> I samband med att 2018 års riktlinjer presenterades för riksdagen uttalade regeringen att svenskt deltagande i internationella materielsamarbeten på försvarsområdet är ett väsentligt försvars- och säkerhetspolitiskt intresse för Sverige.<sup>33</sup> Regeringens uttalande har genom praxisutvecklingen fått genomslag i den försvars- och säkerhetspolitiska bedömningen där betydelsen av internationella materielsamarbeten, tillsammans med de senaste årens försämrade säkerhetspolitiska utveckling, har fått ökad tyngd inom ramen för helhetsbedömningen i enskilda ärenden.

---

<sup>32</sup> Frågor kopplade till internationella materielsamarbeten redogörs närmare för i kapitel 6.

<sup>33</sup> Prop. 2017/18:23 s. 64.

## 4.4 Hantering av export inom Nato i andra medlemsländer

Som tidigare konstaterats föreligger det inte några gemensamma regler inom Natos organisation som anger hur medlemsstaterna exportkontrollagstiftning ska se ut. Hur överföringar och utförelse av krigsmateriel sker mellan Natos medlemsstater är upp till varje medlemsstat att besluta i enlighet med respektive lands nationella regelverk och i enlighet med internationella åtaganden och praxis på området.

Utredningen har kartlagt exportkontrollsystemen avseende krigsmateriel i Natoländerna Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Storbritannien och Tyskland och har därvid särskilt undersökt hur länderna vid prövning av exportkontrollärenden beaktar att mottagarlandet är en allierad stat. I samtliga av länderna är all utförelse av krigsmateriel föremål för statlig kontroll med krav på tillstånd. Det gäller även utförelse till länder inom EU och Nato, även om förenklade tillståndsförfaranden förekommer för att hantera export till mottagare i dessa länder.

Utredningen konstaterar i likhet med tidigare internationella jämförelser att det svenska exportkontrollregelverket i vissa avseenden skiljer sig från regelverken i de länder som omfattats av kartläggningen.<sup>34</sup> Skillnaderna avspeglas bl.a. i hur ansvaret för exportkontrollen är fördelat inom staten och om tillståndsprövningen i huvudsak utgår ifrån EU:s gemensamma ståndpunkt eller kompletteras av nationella riktlinjer som ska tillämpas vid prövningen. Sverige är idag det enda land som överfört delar av tillståndsprövningen till en förvaltningsmyndighet,<sup>35</sup> även om regeringen fortsatt har att pröva exportärenden av ”principiell betydelse eller av särskilt vikt”.<sup>36</sup> En ytterligare skillnad är den svenska utgångspunkten att verksamhet som rör krigsmateriel är tillståndspliktig och att tillstånd kan medges enbart när det föreligger säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det. Tyskland har en liknande utgångspunkt, men då för s.k. tredjeländer, dvs. länder som inte är medlemmar i Nato eller EU. Utgångspunkten för övriga jämförda länder är att export av krigsmateriel är tillåten om inte förhållandena är sådana att exporten ska

---

<sup>34</sup> Se exempelvis SOU 2015:72 s. 265–295.

<sup>35</sup> Under 2023 beslutade även Norge att inrätta en förvaltningsmyndighet för exportkontroll från och med 1 januari 2025.

<sup>36</sup> Se 1 a § krigsmateriellagen.

förbjudas. Denna skillnad har sin förklaring i att länderna förbjuder export ytterst för att förhindra att värdefull teknik och, eller, kunskap hamnar hos fel användare samt att det handlar om en materiel-specifik prövning, dvs. att det är materielens beskaffenhet och användningsområde samt vem inom en stat som är mottagare av en produkt som ligger till grund för bedömningen, snarare än staten som sådan granskas.

Omständigheten att den mottagande staten är ett annat medlemsland i Nato beaktas av samtliga kartlagda länder vid tillståndsprövningen i varje enskilt fall. Export av krigsmateriel ses som ett viktigt instrument för att förverkliga ländernas försvars- och säkerhetspolitik. Enligt det synsättet är det också ett nationellt säkerhetsintresse att stärka den militära kapaciteten inom alliansen. På vilket sätt det kommer till uttryck i ländernas nationella exportkontrollregelverk skiljer sig åt. Vanligtvis beaktas att mottagarlandet är en allierad stat i helhetsbedömningen i form av en positiv presumtion som en del av den försvars- och säkerhetspolitiska bedömningen, samt genom att ansökningar som rör utförelse till länder inom Nato hanteras genom förenklade tillståndsförfaranden.

Presumtionen som vilar på försvars- och säkerhetspolitisk grund är dock inte absolut. Samtliga kartlagda länder har uppgett att det förekommer att export nekats till andra länder inom Nato efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Så har exempelvis skett när exporten i det enskilda fallet bedömts stå i strid med internationella åtaganden eller andra utrikespolitiska intressen inom ramen för det nationella exportkontrollregelverket. Det har även förekommit att de kartlagda länderna undantagit Natoländer från möjligheten till förenklade tillståndsförfaranden efter bedömning i enskilda fall, eller att export i vissa fall begränsats i fråga om vissa typer av materiel.

### **Exportkontrollbedömningen i andra närliggande Natoländer**

I Danmark och Norge tillämpas som huvudregel förenklade tillståndsförfaranden för länder inom Nato. För export till allierade stater finns som utgångspunkt inte något krav på beredning av utrikesdepartementet (Danmark) eller krav på regeringsbeslut (Norge), även om avvikelser kan finnas i enskilda fall.



I Norges riktlinjer för krigsmaterielexport, som bygger på regeringens uttalanden till Stortinget och som Stortinget anslutit sig till, anges att utrikes- och inrikespolitiska värderingar ska ligga till grund för tillståndsprövningen.<sup>37</sup> Enligt riktlinjerna tas särskild hänsyn till att mottagarlandet är medlem i Nato genom att Natos medlemsstater, tillsammans med de nordiska länderna och andra ”särskilt närstående länder” tillhör den landgrupp (Landgrupp 1) som kan komma i fråga som mottagare av samtliga typer av materiel (Materielgrupp A och B) utan krav på regeringsbeslut.<sup>38</sup> Ansvarigt departement har dock möjlighet att avvika från riktlinjerna i enskilda fall om det finns särskilda skäl för det. I riktlinjerna anges även att säkerheten för allierade länder, tillsammans med Norges nationella säkerhet, särskilt ska tas hänsyn till vid prövningen av varje enskilt ärende.<sup>39</sup>

Även exportkontrollregelverket i Storbritannien utgår ifrån en indelning av krigsmateriel i olika materielkategorier där vissa typer av materiel enbart kan komma i fråga för export till länder inom Nato. Bedömningarna vilar dock inte på specifika referenser i regelverket. I det brittiska exportkontrollregelverket finns inga krav på att särskilda försvars- eller säkerhetspolitiska skäl ska föreligga för att export ska tillåtas. I stället tillåts export om det inte föreligger något hinder däremot i det enskilda fallet i enlighet med de nationella strategiska exportkontrollkriterierna.<sup>40</sup>

I Frankrike och Tyskland beaktas att det mottagande landet är en allierad stat som en del av den utrikes- och säkerhetspolitiska hänsynen vid prövningen av varje enskilt ärende.

I Frankrike är den nationella policyn för export av krigsmateriel en integrerad del av den franska försvarspolitikerna.<sup>41</sup> En individuell prövning och exporttillstånd krävs för export till samtliga länder. Även om ett Natomedlemskap kan förväntas vägas in positivt vid

---

<sup>37</sup> Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992. Riktlinjerna reviderades senast den 5 november 2014.

<sup>38</sup> Materielgrupp A avser alla vapen och ammunition samt krigsmateriel som kan medföra en väsentlig påverkan på det militära styrkeförhållandet i regionen. Materielgrupp B avser övrig materiel som inte omfattas av Materielgrupp A som är konstruerade eller modifierade för militärt bruk.

<sup>39</sup> Se 2.4 g), Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992.

<sup>40</sup> The Strategic Export Licensing Criteria, Statement to Parliament on 8<sup>th</sup> December 2021.

<sup>41</sup> Exportkontrollagstiftningen utgör en del av den franska försvarslagstiftningen (Code de la défense).

prövningen av ansökningar finns det inga direkta referenser i exportkontrollregelverket till Natos medlemsländer. I det interministeriella råd som hanterar tillståndsansökningarna utgör dock exportens påverkan och betydelse för franska försvaret och deras allierade en del av prövningen som ska beaktas tillsammans med utrikespolitiska, ekonomiska- och näringspolitiska överväganden.<sup>42</sup> I det fall prövningen resulterar i att tillstånd bör medges föreskriver den franska försvarslagen vissa undantag och administrativa förenklingar vid tillståndsgivningen för länder inom EU och Nato.<sup>43</sup>

Det tyska exportkontrollregelverket utgår ifrån förbundsregeringens politiska grundprinciper för krigsmaterielexport som anger att en helhetsbedömning ska göras i varje enskilt fall med hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitiska faktorer.<sup>44</sup> Grundprinciperna fastställer kriterierna för export till länder i Nato och EU samt till tredjeländer och utgår ifrån en restriktiv exportpolitik. I de politiska grundprinciperna anges att export av krigsmateriel och annan militär utrusning inte ska begränsas om mottagaren är ett land i EU, Nato eller "Nato-motsvarande länder",<sup>45</sup> såvida inte begränsningar krävs i enskilda fall av särskilda politiska skäl. För länder utanför denna krets av samarbetsländer krävs särskilda försvar- och säkerhetspolitiska skäl i det enskilda fallet för att medge export av krigsmateriel som återfinns på listan över s.k. Kriegswaffe.

Enligt det finska exportkontrollregelverket är utgångspunkten att tillstånd endast beviljas om det är förenligt med Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska linje och inte äventyrar Finlands säkerhet. Att mottagarlandet är ett medlemsland i Nato beaktas i den utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningen. I förordningen som utfärdats med de allmänna förutsättningarna för tillståndsprövningen anges att några utrikes- och säkerhetspolitiska hinder inte föreligger för export till länderna inom EU, EES, Australien, Japan, Nya Zeeland, Schweiz samt vissa andra Natoländer så som Kanada, Storbritannien och USA.<sup>46</sup> Med anledning av Finlands

---

<sup>42</sup> Ministère des Armées, Report to Parliament on France's Arms Exports 2022, s. 32.

<sup>43</sup> Undantag från överföringstillstånd tillämpas bl.a. vid leveranser av krigsmateriel som görs av EU, Nato, IAEA och andra mellanstatliga organisationer inom ramen för sina uppdrag. Sedan 2021 tillämpas också ett system med kontraktscensurer för särskilt utvalda länder, bl.a. för länder inom Nato, och auktoriserade mottagare i dessa länder.

<sup>44</sup> Political Principles Adopted by the Government of the Federal Republic of Germany for the Export of War Weapons and Other Military Equipment of 26 June 2019.

<sup>45</sup> Australien, Japan, Nya Zeeland och Schweiz.

<sup>46</sup> 3 kap. 9 § lag om export av försvarsmateriel (282/12) och 1 § Statsrådets förordning om allmänna förutsättningar för tillståndsprövning för export av försvarsmateriel (70/2020).

medlemskap i Nato pågår för närvarande ett arbete med att analysera hur medlemskapet påverkar exportkontrollen och samverkan på krigsmaterielområdet.

## 4.5 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Tillstånd till utförelse eller samverkan bör kunna medges om det behövs för att tillgodose en allierad stats behov av materiel eller kunnande.

Samverkan med allierade stater får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

Vid prövningen av ett tillståndsärende som avser en allierad stat ska en helhetsbedömning göras i varje enskilt fall med beaktande av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden enligt riktlinjernas grundläggande principer. I händelse av väpnat angrepp mot en allierad stat bör Sveriges åtaganden enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget ha företräde vid tillståndsprövningen.

Hänvisningen till neutralitetsrätten i riktlinjerna som ett ovillkorligt hinder mot att bevilja export av krigsmateriel ska tas bort.

Det ska tydliggöras i riktlinjerna att det är möjligt att avstå från att återkalla tillstånd till en mottagande stat som kommer i väpnad konflikt om det bedöms vara förenligt med Sveriges säkerhetspolitik.

### Skälen för förslagen

#### *Utgångspunkter*

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå Anpassningar av riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan i ljuset av Sveriges medlemskap i Nato inkluderat att omhänderta de åtaganden som följer av artikel 3 och artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Utredningen har inte haft i uppdrag att göra en generell översyn av riktlinjerna och exportkontrollen av krigsmateriel. Regeringen har återkommande uttalat att tillståndsprövningen för utförelse och utlandssamverkan på krigsmaterielområdet ska präglas av lång-

siktighet och att de grundläggande principerna för bedömningen bör ligga fast över tid.<sup>47</sup> Det talar, enligt utredningen, för att anpassningarna av riktlinjerna bör vara så begränsade som möjligt utifrån uppdraget.

Riktlinjernas utformning innebär att de försvars- och säkerhetspolitiska skälen som talar för export vägs mot de utrikespolitiska skäl som talar emot den samma inom ramen för en helhetsbedömning. Det har, enligt utredningens mening, framkommit att riktlinjerna varit väl anpassade för att omhänderta förändringar som skett över tid inom svensk försvars- och säkerhetspolitik, respektive utrikespolitik. Även Sveriges nya säkerhetspolitiska orientering har kunnat hanteras inom ramen för nuvarande riktlinjer.

Som medlem i Nato utgör det kollektiva försvarsförpliktelserna i artikel 5 i fördraget en central del av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Därtill tillkommer åtaganden enligt artikel 3 om att även i fredstid bistå andra medlemsstater med att utveckla förmågan att möta ett väpnat angrepp. Natomedlemskapet innebär således, i linje med regeringens tidigare uttalanden, att de försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningarna för krigsmaterielexporten förändrats sedan de nuvarande riktlinjerna överlämnades till riksdagen. Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att det finns skäl att klargöra i riktlinjerna hur Sverige ser på export till allierade stater. Ett klargörande om vad som ska värderas i tillståndsprövningen som rör export och samverkan med andra länder inom Nato bidrar, enligt utredningen, till ökad transparens mot allmänheten, företagen och allierade stater. Utredningens förslag till anpassade riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan återges i sin helhet i avsnitt 4.6.

Som tidigare framkommit utgör regeringens riktlinjer inte någon författning utan är avsedda att utgöra en sammanställning av praxis och vägledande principer för tillståndsprövningen. I sammanhanget bör det därför framhållas att regeringen som övergripande ansvarig för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken har möjlighet att fatta beslut i enskilda ärenden som avviker från riktlinjerna och etablerad praxis, exempelvis om så krävs för att värna vitala nationella säkerhetsintressen. Utredningen vill därför framhålla att riktlinjerna inte begränsar regeringens möjligheter att fatta

---

<sup>47</sup> Se bl.a. prop. 2017/18:23 s. 35.

de beslut som krävs för att uppfylla de åtaganden som följer av Natomedlemskapet.

*Det föreligger försvars- och säkerhetspolitiska skäl att förse allierade med materiel eller kunnande*

Enligt de grundläggande principerna i riktlinjerna bör tillstånd för utförelse eller utlandssamverkan enbart medges om det behövs för att säkerställa det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, och det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Riktlinjerna och de grundläggande principerna är vägledande för tillståndsprövningen som sker enligt krigsmaterielagen. Utöver tillstånd till utförelse omfattar det bl.a. tillstånd att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel samt att ingå avtal om licenstillverkning eller samarbete om gemensam utveckling och tillverkning av krigsmateriel.

Principen i riktlinjerna om att tillstånd till utförelse eller utlandssamverkan enbart bör medges i de avseenden det tillgodoser det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande har sin grund i den tidigare förda neutralitetspolitiken och utgångspunkten att Sverige som militärt alliansfritt var i behov av ett starkt försvar som i hög grad skulle vara oberoende av utländska leverantörer.

Som medlem i Nato utgör de kollektiva försvarsförpliktelserna en central del av den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Det innefattar även fredstida åtaganden i enlighet med artikel 3 i fördraget om att medlemsstaterna ska bistå varandra med att upprätthålla och utveckla förmågan att stå emot ett väpnat angrepp.

För att upprätthålla och utveckla det kollektiva försvaret i alliansen finns det, enligt utredningen, därmed också ett försvars- och säkerhetspolitiskt intresse för Sverige att svensk försvarsindustri ska kunna utveckla och tillverka materiel för allierades räkning utan att det föreligger ett motsvarande intresse om anskaffning från det svenska försvaret eller svenska myndigheter. Utgångspunkten i riktlinjerna som tar sikte på hur den aktuella exporten tillgodoser svenska försvarsbehov återspeglar, enligt utredningen, därmed inte fullt ut de åtaganden som följer av Natomedlemskapet. Även om det i nuvarande riktlinjer finns utrymme att ta en bredare säkerhetspolitisk hänsyn vid tillståndsgivningen finns det enligt utred-

ningen skäl att klargöra i riktlinjerna att det även kan föreligga försvars- och säkerhetspolitiska skäl att medge tillstånd om det behövs för att säkerställa en allierad stats behov av materiel eller kunnande. En förutsättning för att tillstånd ska medges är att exporten eller samverkan i övrig inte bedöms vara i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Utredningen bedömer att den föreslagna anpassningen av riktlinjerna omhändertar de åtaganden som följer av artikel 3 i fördraget, och att anpassningen är i linje med etablerad praxis. Denna praxis har dock avsett möjligheten för redan etablerade försvarsföretag som är betydelsefulla för det svenska försvaret att kunna beviljas tillstånd för att utveckla, tillverka och exportera materiel för utländsk räkning. Genom att tydliggöra i riktlinjerna att det även kan föreligga försvars- och säkerhetspolitiska skäl för att medge tillstånd i de fall det behövs för att säkerställa en allierad stats behov av materiel eller kunnande möjliggörs för nya och oetablerade försvarsföretag att kunna få tillstånd att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel eller tekniskt bistånd för en allierad stats räkning utan att det föreligger motsvarande intresse från det svenska försvaret eller svenska myndigheter.

Mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Nato har Sverige på motsvarande sätt ett försvars- och säkerhetspolitiskt intresse av att samverka med Natos upphandlande myndigheter NSPA och NCIA för att utveckla och upprätthålla alliansens kollektiva försvar. I likhet med EU, FN och andra mellanstatliga organisationer är Natos upphandlande myndigheter, enligt utredningens bedömning, att betrakta som auktoriserade mottagare av krigsmateriel enligt exportkontrollregelverket.

*Samverkan med Natos medlemsländer bör i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhets- och försvarspolitik*

För att alliansen ska kunna upprätthålla ett kollektivt försvar har medlemsstaterna enligt artikel 3 i fördraget åtagit sig att även i fredstida förhållanden bidra till varandras säkerhet genom att gemensamt bistå varandra med att upprätthålla och utveckla förmågan att stå emot ett väpnat angrepp. De kollektiva försvarsförpliktelserna, liksom Sveriges åtagande att bidra till det kollektiva

försvaret, utgör en central del av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik och bör, enligt utredningen, återspeglas i riktlinjerna.

Majoriteten av Natos medlemsländer omfattas i dag av den krets av etablerade samarbetsländer för vilka det enligt riktlinjerna i princip inte föreligger några utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder mot export. Enligt riktlinjerna föreligger inga utrikespolitiska hinder i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom EU eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Därutöver utgör flera av Natos medlemsländer s.k. traditionella samarbetsländer för vilka regeringen uttalat att det i princip inte föreligger några utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder mot samverkan, men som regeringen valt att inte inkludera i riktlinjerna.<sup>48</sup> När det gäller samverkan med de fyra länder som är medlemmar i Nato,<sup>49</sup> men som inte är medlemmar i EU eller särskilt nämns i kretsen av traditionella samarbetsländer, har regeringen tidigare uttalat att redan Sveriges ansökan om medlemskap i Nato i hög grad stärker de försvars- och säkerhetspolitiska skälen som talar för att bevilja export till dessa länder.

I samband med att nuvarande riktlinjer presenterades för riksdagen uttalade regeringen att gruppen av traditionella samarbetsländer skiljer sig åt inbördes vad gäller stabilitet, säkerhetspolitisk situation och formerna för försvarssamarbete med Sverige.<sup>50</sup> Utredningen anser att även länderna inom Nato skiljer sig åt inbördes vad gäller dessa aspekter och att det kan finnas enskilda utrikespolitiska skäl som talar emot export till dessa länder. Utredningen föreslår därför att det förtydligas i riktlinjerna att samverkan med allierade stater i princip får anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

På samma sätt som för den grupp traditionella samarbetsländer som anges i propositionen till nuvarande riktlinjer bör en helhetsbedömning därmed också alltid göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i riktlinjernas försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden. Genom helhetsbedömningen finns det därmed också utrymme genom praxisutvecklingen att medge tillstånd allt eftersom samarbetet utvecklas med de länder inom Nato som Sverige i dag har mer begränsad samverkan med på krigsmaterielområdet.

---

<sup>48</sup> Det omfattar Natoländerna USA och Kanada, samt därutöver Australien, Brasilien, Liechtenstein, Nya Zeeland, Japan, Sydafrika och Sydkorea.

<sup>49</sup> Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Turkiet.

<sup>50</sup> Prop. 2017/18:23 s. 69 f.

Som tidigare framhållits av regeringen medför presumtionen i riktlinjerna om att samverkan med en viss krets av länder i princip överensstämmer med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik inte en rätt för landet i fråga att ta emot svensk krigsmateriel. Även när det gäller länder som Sverige har långvariga relationer med på krigsmaterielområdet har regeringen framhållit att det inte regelmässigt innebär att det utrikespolitiska kriteriet kan anses vara uppfyllt. Detta eftersom förutsättningarna för samverkan med etablerade samarbetsländer kan ändras över tid, och ett visst land kan komma i fråga som mottagare av viss svensk materiel, medan andra materialslag bör undantas. Ett sådant synsätt bör, enligt utredningen, därmed också tillämpas i förhållande till allierade stater.

Enligt utredningens kartläggning hanterar andra länder i Sveriges närhet bedömningar av export till allierade på ett sätt som motsvarar utredningens förslag. Vid tillämpningen av exportkontrollreglerna i såväl de nordiska länderna som Frankrike, Tyskland och Storbritannien föreligger det exempelvis på olika sätt en presumtion för att bevilja export till Natos medlemsländer, men med en möjlighet att efter en helhetsbedömning kunna neka eller begränsa export av viss materiel i det enskilda fallet.

*Sveriges åtaganden enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget bör ha företräde vid prövningen av tillståndsärenden*

Kärnan i det nordatlantiska fördraget utgörs av de kollektiva försvarsförpliktelserna i artikel 5. I händelse av att en eller flera av alliansens medlemmar blir utsatt för ett väpnat angrepp har Sverige en skyldighet att utan dröjsmål, individuellt eller kollektivt med andra medlemmar, hjälpa det land som blivit angripet genom att vidta de åtgärder som anses nödvändiga. Vilken hjälp Sverige kan komma att bidra med är ett nationellt beslut, men skulle kunna innebära att regeringen fattar beslut om att stödja den angripna allierade staten med krigsmateriel.

Utförelse eller samverkan med en allierad stat som sker till följd av att de kollektiva försvarsförpliktelserna i artikel 5 aktiverats får enligt utredningen betraktas som en mycket särpräglad situation. En sådan situation skulle skilja sig från den tillståndsprövning som riktlinjerna ursprungligen är avsedda att omhänderta under fredstida förhållanden. De beslut som fattas av regeringen i fråga om att



stödja den angripna alliansmedlemmen skulle också bli direkt vägledande för ISP:s tillståndsprövning.

Att bistå en angripen alliansmedlem får, enligt utredningen, anses vara ett sådant centralt försvars- och säkerhetspolitiskt intresse för Sverige att det inte bör finnas några hinder mot att medge tillstånd till utförelse till den allierade staten utifrån de beslut som fattats av regeringen. I händelse av ett väpnat angrepp mot en allierad stat bör därför Sveriges åtaganden enligt artikel 5 i fördraget ha företräde framför de villkorliga hinder i riktlinjerna som talar mot export. Det innebär bl.a. att omständigheten att mottagarlandet befinner sig väpnad konflikt inte bör anses utgöra ett hinder mot utförelse eller samverkan med den allierade staten. Förutsättningen för att Sveriges kollektiva försvarsförpliktelser ska anses kunna ha företräde vid helhetsbedömningen är att artikel 5 aktiveras i enlighet med förutsättningarna i fördraget. De kollektiva försvarsförpliktelserna skulle således inte ha företräde i händelse av att ett medlemsland i Nato attackerar ett annat land i strid med FN-stadgans våldsförbud.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det ska framgå i riktlinjerna att Sveriges åtaganden enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget bör ha företräde vid tillståndsprövningen i händelse av ett väpnat angrepp mot en allierad stat.

#### *Hänvisningen till neutralitetsrätten som ett ovillkorligt hinder mot att bevilja export ska tas bort*

I riktlinjerna anges att tillstånd inte ska beviljas om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, OSSE eller EU eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. Som tidigare konstaterats har hänvisningen till neutralitetsrätten som ett ovillkorligt hinder mot att bevilja export sitt ursprung i den svenska neutralitetspolitiken som syftade till alliansfrihet i fredstid och neutralitet i händelse av krig. Enligt villkoret föreligger hinder mot export enbart i det fall Sverige förklarar sig neutral i krig och därmed blir bunden av neutralitetsrättens regler enligt 1907 års Haagkonventioner. Eftersom Haagkonventionerna enbart förbinder stater omfattar de neutralitetsrättsliga restriktionerna inte export från privata

rättssubjekt. Villkoret har inte heller använts av Sverige vid något tillfälle för att neka export till ett annat land.

Som medlem i Nato är Sverige inte längre militärt alliansfritt. När Sverige är medlem i en kollektiv försvallians bör därför den direkta hänvisningen till neutralitetsrätten i riktlinjerna tas bort för att återspegla Sveriges avsikt att delta fullt ut i alliansen. Utredningen förslår därför att hänvisningen till neutralitetsrätten som ett ovillkorligt hinder mot att bevilja export ska tas bort.

Den föreslagna anpassningen hindrar inte Sverige, som fortsatt är anslutet till 1907 års Haagkonventioner, från att tillämpa de folkrättsliga reglerna om export från neutral stat under krig i förhållande till andra stater än medlemsländerna i Nato.

*Det ska vara möjligt att avstå från att återkalla tillstånd om det är förenligt med Sveriges säkerhetspolitik*

I riktlinjerna finns vägledande principer om vilka omständigheter som bör leda till att ett beviljat tillstånd återkallas. Där anges bl.a. att en sådan omständighet kan vara att det uppstår ett ovillkorligt hinder eller att den mottagande staten hamnat i väpnad konflikt med en annan stat eller fått inre väpnade oroligheter. Undantagsvis behöver återkallande inte ske i de två senare fallen förutsatt att det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Att det undantagsvis finns skäl att avstå från att återkalla tillstånd i de fall den mottagande staten kommit i väpnad konflikt indikerar att utgångspunkten är att återkallande av tidigare meddelade tillstånd bör ske om det inte finns skäl att avstå från att återkalla tillstånd i det enskilda fallet. I förarbetena till nuvarande krigsmateriellag framgår att förenligheten med de folkrättsliga reglerna tar sikte på de neutralitetsrättsliga reglerna samt att förenligheten med Sveriges utrikespolitik kan omfatta gemensamt beslutade aktioner inom FN för att upprätthålla fred och säkerhet, eller på annat sätt är förenligt med de utrikespolitiska målen och principerna i ett enskilt fall att avstå från att återkalla ett tillstånd.

Efter att undantaget infördes i riktlinjerna har det skett en utveckling som inneburit att synen på krigsmaterielexport utifrån säkerhetspolitiska överväganden har förändrats över tid. Som en del av praxisutvecklingen har också säkerhetspolitiska aspekter varit en

del av de överväganden som legat till grund för om återkallande bör ske. Sveriges åtaganden som medlem i Nato medför ytterligare säkerhetspolitiska aspekter som blir aktuella att beakta i bedömningen. I det fall en allierad stat blir angripen och artikel 5 aktiveras i enlighet med förutsättningarna i fördraget finns det enligt utredningens bedömning inga skäl att återkalla ett tillstånd. Utredningen föreslår därför att det tydliggörs i riktlinjerna att det även ska vara möjligt att avstå från att återkalla ett tillstånd som avser ett mottagande land som kommit i väpnad konflikt om det är förenligt med Sveriges säkerhetspolitik. Det återspeglar även den utveckling som skett över tid där säkerhetspolitiska överväganden i ett enskilt fall kan utgöra skäl för att avstå från att återkalla ett tillstånd. Mot bakgrund av förslaget om att såväl säkerhets- som utrikespolitiska överväganden ska kunna utgöra skäl för att avstå från att återkalla ett tillstånd föreslår utredningen att hänvisningen till de neutralitetsrättsliga reglerna tas bort.

Utredningen har övervägt huruvida utgångspunkten fortsatt ska vara att tillstånd bör återkallas om mottagarlandet kommer i väpnad konflikt, eller om Sveriges åtaganden som medlem i Nato bör förändra denna utgångspunkt. Det bör dock framhållas att riktlinjerna är allmänt tillämpbara oavsett mottagarland. I andra fall av uppkomna väpnade konflikter, till exempel om mottagarlandet får inre väpnade oroligheter, eller om ett mottagarland attackerar ett annat land i strid med FN-stadgan, bör utgångspunkten fortsatt vara att tillstånd bör återkallas. Mot denna bakgrund, och eftersom utredningen bedömer att Sveriges kollektiva försvarsåtagande kan säkerställas inom ramen för de utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden som ska göras i varje enskilt fall, finns det inte skäl att göra en generell förändring av riktlinjernas utgångspunkt avseende återkallande av tillstånd vid händelse av väpnad konflikt.

## 4.6 Förslag om anpassade riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan

**Utredningens förslag:** Vid prövning av ärenden om tillstånd till utförelse av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet om krigsmateriel, bör följande gälla.

Tillstånd bör bara medges om utförelsen eller samverkan

1. behövs för att tillgodose det svenska försvarets eller allierad stats behov av materiel eller kunnande, eller om det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, samt
2. det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Vid prövningen av ett tillståndsärende ska en helhetsbedömning göras av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna. I händelse av väpnat angrepp mot en allierad stat bör Sveriges åtaganden enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget ha företräde vid prövningen av ett tillståndsärende.

Samverkan med allierade stater får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

Utrikespolitiska hinder finns inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

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 obehövligt. 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.

Tillstånd till utförelse eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen ska inte beviljas, om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) eller Europeiska unionen (ovillkorliga hinder).

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

I tillståndsprövningen ska det också beaktas om utförelsen eller utlandssamverkan motverkar en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.

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.

Tillstånd bör beviljas för utförelse av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel. Denna presumtion gäller om den mottagande staten inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat eller har inre väpnade oroligheter, det i den mottagande staten inte förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, det inte finns grava brister i den mottagande statens demokratiska status och det inte finns ett ovillkorligt hinder.

Ett meddelat tillstånd till utförelse ska återkallas om det uppstår ett ovillkorligt exporthinder. Ett tillstånd bör också återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med en annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Undantagsvis bör det, i de två senare fallen, vara möjligt att avstå från att återkalla ett tillstånd, om det är förenligt med principerna och målen för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

Tillstånd bör beviljas för utförelse av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd, om det inte finns ett ovillkorligt hinder. Detsamma bör gälla beträffande speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Följleveranser ska bedömas från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna.

När det gäller avtal med en utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel ska tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna.

Utförelse till samarbetslandet som följer av avtalet, bör medges, om inte ett ovillkorligt hinder uppstår. Utförelse från ett samarbetsland till tredjeland enligt avtalet bör prövas genom en sammanvägning av det svenska intresset av samarbetet, intresset av en ansvarsfull exportkontroll samt det svenska bidragets betydelse för materielen eller samarbetet.

När det gäller mer omfattande och för Sverige viktigare utlandssamverkan på krigsmaterielområdet bör en regeringsöverenskommelse träffas mellan Sverige och samverkanslandet. Innan överenskommelser av detta slag ingås, bör Utrikesnämnden höras.

#### 4.7 Behov av författningsändringar

Sveriges medlemskap i Nato innebär att Försvarsmaktens gränsöverskridande verksamhet i såväl fred som kris och krig kommer att öka, vilket också omfattar tillståndspliktig utförelse av krigsmateriel enligt krigsmaterielregelverket. Det samma gäller utländska styrkors möjlighet att effektivt kunna föra in och ut krigsmateriel i Sverige, exempelvis vid lämnande av militärt stöd eller för att delta i gemensamma övningar.

Enligt krigsmateriellagen får krigsmateriel eller tekniskt bistånd inte föras ut ur landet utan tillstånd (6 § första stycket krigsmateriellagen). Kravet på tillstånd gäller som utgångspunkt för Försvarsmakten och utländska styrkor om inget undantag följer av författning. I nuvarande regelverk är regeringens föreskriftsrätt om undantag begränsat till utförelse som avser länder inom EES eller som rör Amerikas förenta stater. Det gäller bland annat transitering av krigsmateriel genom Sverige, utförelse mellan statliga organ eller länders försvarsmakter eller för att genomföra ett samverkande program för krigsmateriel och tekniskt bistånd mellan EES-länder. För att säkerställa att Försvarsmakten och utländska styrkor kan föra in och ut materiel ur Sverige på ett effektivt sätt finns det enligt utredningens bedömning ett behov av att se över regeringens föreskriftsrätt och om denna bör utvidgas till att avse samtliga länder inom Nato.

Utredningen noterar att det pågår arbete i Regeringskansliet som rör förslag till utökade undantag från kravet på utförelsetillstånd i krigsmaterielregelverket för Försvarsmakten och utländska styrkor.<sup>51</sup> Utredningen bedömer således att behovet av författningsändringar i krigsmaterielregelverket som identifierats med anledning av Sveriges medlemskap i Nato kommer att omhändertas inom ramen för detta arbete och därmed inte behöver beröras närmare av utredningen.

---

<sup>51</sup> Bl.a. Fö 2022:A.





## 5 En ändamålsenlig reglering för underleverantörer

### 5.1 Uppdraget

Innan 2018 fanns det ett undantag från kravet på tillstånd för verksamheter som enbart tillhandahöll krigsmateriel åt svenska statliga myndigheter eller aktörer som själva innehade tillstånd för tillverkning av sådan krigsmateriel. Sådana underleverantörer låg inte heller under ISP:s tillsyn. Under nuvarande regelverk behöver dock underleverantörer i normalfallet både tillverknings- och tillhandahållandetillstånd.

Sedan tillståndskravet skärptes har antalet tillståndshavare ökat från cirka 175 till närmare 400. Ökningen utgörs till mycket stor del av underleverantörer till andra tillståndshavare, dvs. av sådana underleverantörer som tidigare inte behövde tillstånd. Som angetts i utredningens direktiv har dessa tillståndshavare som regel inte någon egen export av krigsmateriel och det går därmed att utöva en effektiv exportkontroll även om de åter skulle undantas från tillståndskravet, samtidigt som det är av vikt att upprätthålla en god överblick över den breda försvarsindustrin.

Utredningen ska mot denna bakgrund föreslå en ändamålsenlig reglering för underleverantörer, som innebär att ISP även i fortsättningen har god överblick över försvarsföretagen utan att underleverantörer behöver inneha egna tillstånd för tillverkning och tillhandahållande.

## 5.2 Tillståndskrav för underleverantörer innan 2018

Krigsmateriellagen trädde i kraft den 1 januari 1993. Lagen ersatte dels lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. (tillverkningslagen), dels lagen (1988:558) om förbud mot utförelse av krigsmateriel, m.m. (utförelselagen).

I 4 § första stycket krigsmateriellagen, i dess dåvarande utformning, angavs att verksamhet som avsåg tillhandahållande av krigsmateriel inte fick bedrivas i Sverige utan tillstånd. I tredje och fjärde styckena föreskrevs dock betydande undantag från kravet på verksamhetstillstånd. Enligt tredje stycket gällde tillståndskravet inte för ”sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk”. Fjärde stycket hade följande lydelse.

Tillstånd enligt [första stycket] behövs inte för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller. Inte heller behöver innehavare av tillverkningstillstånd ha tillstånd enligt [första stycket], om verksamheten avser tillhandahållande av krigsmateriel som tillhör tillståndshavaren och som finns inom landet eller tillhandahållande av uppfinning eller metod för framställning av krigsmateriel till svenska myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller.

Bestämmelsen kom därefter att utökas något till att även omfatta tekniskt bistånd.

Förutom statliga myndigheter var alltså även vissa andra aktörer enligt 4 § fjärde stycket krigsmateriellagen undantagna från tillståndskravet för tillhandahållande av krigsmateriel, enligt följande.

- En verksamhet som tillhandahöll krigsmateriel till en svensk statlig myndighet behövde inte tillstånd för detta.
- En verksamhet som tillhandahöll krigsmateriel till en tillverkare som i sig hade tillstånd att tillverka materielen i fråga behövde inte tillstånd för detta.
- En innehavare av ett tillverkningstillstånd behövde inte ha tillstånd för att tillhandahålla krigsmateriel som tillhörde tillståndshavaren och som fanns inom landet.

- En innehavare av ett tillverkningstillstånd behövde inte ha tillstånd för att tillhandahålla uppfinning avseende krigsmateriel eller metod för att framställa sådan materiel eller av tekniskt bistånd till en svensk statlig myndighet eller till en tillverkare som hade tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet eller det tekniska biståndet gällde.

I fråga om undantag från kravet på tillverkningstillstånd för underleverantörer var regeringen enligt 2 § andra stycket 1 tillverkningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1988, bemyndigad att meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillverkningstillstånd ”för tillverkning av krigsmateriel som bedrivs på uppdrag av den som har tillstånd att tillverka ifrågavarande krigsmateriel”. Bemyndigandet kom dock inte att utnyttjas innan tillverkningslagen upphörde att gälla och ersattes av krigsmateriellagen. Bemyndigande har inte haft någon motsvarighet i krigsmateriellagen.<sup>1</sup>

### 5.3 2018 års utökade tillståndskrav

#### Krigsmaterielexportöversynskommitténs överväganden och förslag

Frågan om att undersöka och föreslå en begränsning av undantagsbestämmelserna i 4 § krigsmateriellagen togs inte upp särskilt i direktiven till Krigsmaterielexportöversynskommittén (*KEX*).<sup>2</sup> Kommittén hade dock ett allmänt uppdrag att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel. I delbetänkandet *Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet* (SOU 2014:83), som främst rörde frågan om effektivare sanktioner på exportkontrollområdet, konstaterade kommittén att en förutsättning för att utfärda en sanktion är att överträdelsen upptäcks.<sup>3</sup> I delbetänkandet berördes därför frågan om förbättrade möjligheter för ISP att utöva en löpande tillsyn av aktörernas hantering av krigsmateriel. Kommittén fokuserade i den delen på frågan om de undantag från tillsyn som

---

<sup>1</sup> Se vidare avsnitt 5.4 nedan.

<sup>2</sup> Jfr dir. 2012:50.

<sup>3</sup> SOU 2014:83 s. 165 f.

följde av 18 § jämförd med 3 och 4 §§ krigsmateriellagen skulle finnas kvar eller avskaffas.<sup>4</sup>

I fråga om undantag för statliga myndigheter bedömde kommittén att det saknades bärande skäl för att undanta dessa från tillståndskravet enligt 3 och 4 §§ krigsmateriellagen, och att undantagen därför borde avskaffas.<sup>5</sup>

I fråga om undantag från krav på verksamhetstillstånd för tillhandahållande för övriga aktörer bedömde kommittén att undantaget var relativt omfattande samtidigt som det var otydligt och medförde att krigsmateriel kunde förflyttas mellan olika aktörer inom riket utan kännedom hos bl.a. ISP.<sup>6</sup> Kommittén ansåg att det var önskvärt att regelverket var enkelt och tydligt och att kontrollen inom krigsmaterielområdet var så omfattande som möjligt, och föreslog därför att undantagen skulle avskaffas.<sup>7</sup>

Kommittén bedömde att förslaget skulle medföra merarbete för kontrollmyndigheterna (främst ISP), i form av att fler tillståndsansökningar skulle behöva prövas och att ISP skulle komma att utöva löpande tillsyn över fler tillståndshavare.<sup>8</sup> Det bedömdes dock att merarbetet skulle minska över tid i takt med utveckling av rutiner.<sup>9</sup> Kommittén bedömde vidare att förslaget om utökad tillståndskrav skulle innebära ett administrativt merarbete för de aktörer som enligt då gällande regelverk inte behövde något tillhandahållandetillstånd, samt en ökad kostnad i form av avgifter till ISP.<sup>10</sup> Kommittén pekade dock på att kostnaden torde gå att minimera i vissa fall, exempelvis om prövningen av tillverknings- och tillhandahållandetillståndet kunde ske inom ramen för ett och samma ärende.<sup>11</sup>

---

<sup>4</sup> SOU 2014:83 s. 166.

<sup>5</sup> SOU 2014:83 s. 169 f.

<sup>6</sup> SOU 2014:83 s. 170 f.

<sup>7</sup> SOU 2014:83 s. 170 f.

<sup>8</sup> SOU 2014:83 s. 176 f.

<sup>9</sup> SOU 2014:83 s. 177.

<sup>10</sup> SOU 2014:83 s. 179.

<sup>11</sup> SOU 2014:83 s. 179.

## Ett utökat tillståndskrav

Regeringen gick vidare med förslag om att undantagen från kravet på tillstånd för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel skulle avskaffas.<sup>12</sup> I dessa delar överensstämde regeringens förslag med kommitténs.

Regeringen konstaterade att 4 § tredje och fjärde styckena krigsmateriellagen innehöll betydande undantag från kravet på verksamhetstillstånd, och att en konsekvens av dessa undantag var att ISP inte utövade tillsyn över de privaträttsliga aktörer som var undantagna tillståndsplikt.<sup>13</sup> Regeringen konstaterade vidare att det är viktigt att ISP, för att kunna upprätthålla en tillfredsställande exportkontroll, har god kännedom över de aktörer som bedriver verksamhet gällande tillhandahållande.<sup>14</sup> Därtill ansågs det viktigt att regelverket skulle vara ”enkelt och tydligt” i fråga om tillståndskraven.<sup>15</sup> Mot denna bakgrund delade regeringen kommitténs ståndpunkt att de befintliga undantagen i 4 § fjärde stycket krigsmateriellagen borde avskaffas.<sup>16</sup>

Regeringen anförde även att en fördel med att undantagen avskaffades var att tillstånden då kunde utformas på ett sätt som bättre skulle stämma överens med företagens verkliga verksamhet.

I fråga om förslaget konsekvenser konstaterades att det vid aktuell tidpunkt fanns cirka 175 aktörer som hade tillstånd till tillverkning eller tillhandahållande av krigsmateriel.<sup>17</sup> Förslaget förutsågs innebära att kostnaderna för att skaffa verksamhetstillstånd för tillhandahållande och för att medverka till tillsyn skulle komma att öka för företag som genom undantagens avskaffande skulle behöva skaffa tillstånd.<sup>18</sup> ISP uppskattade att förslagen i stort – även innefattande t.ex. handläggning av ärenden om sanktionsavgifter – skulle förutsätta resurser motsvarande 6–7 tjänster. Regeringen delade denna bedömning.<sup>19</sup>

---

<sup>12</sup> Prop. 2017/18:23 s. 82.

<sup>13</sup> Prop. 2017/18:23 s. 84.

<sup>14</sup> Prop. 2017/18:23 s. 87.

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:23 s. 87.

<sup>16</sup> Prop. 2017/18:23 s. 87.

<sup>17</sup> Prop. 2017/18:23 s. 123.

<sup>18</sup> Prop. 2017/18:23 s. 123.

<sup>19</sup> Prop. 2017/18:23 s. 122 f.

Lagförslaget antogs och den nya lydelsen av 4 § krigsmaterielagen, genom vilken undantagen från kravet på tillstånd för tillhandahållande avskaffades, trädde i kraft den 15 april 2018.

### Konsekvenser av 2018 års lagändring

Ändringen av 4 § fjärde stycket krigsmaterielagen har enligt utredningens bedömning lett till en markant ökning av antalet aktörer som har verksamhetstillstånd för tillhandahållande av krigsmateriel. Det kan konstateras att antalet tillståndshavare mer än fördubblats, vilket fört med sig en motsvarande ökning av antalet ärenden hos ISP. Enligt ISP utgörs en mycket stor del av ökningen av underleverantörer i ett eller två led från det relativt begränsade antal tillverkare av system eller andra färdiga produkter som finns i landet.<sup>20</sup> Ett inte obetydligt antal av de nya tillståndshavarna utgörs av små eller mycket små företag som tillhandahåller tjänster såsom svetsning, lackering med signaldämpande färg och tillhandahållande av olika komponenter som produceras utifrån specifikationer som systemtillverkaren har gett.

Enligt SOFF tvingas systemföretagen som anlitar mindre underleverantörer lägga stora resurser på att uppmärksamma, utbilda och hjälpa underleverantörerna med tillståndsansökningar och efterlevnad. Systemleverantörer har framfört att den ökade administrativa bördan och ansvaret medfört att flera underleverantörer tvekat inför att fortsätta vara verksamma inom det tillståndspflichtiga området, varvid systemleverantörer i stället har fått vända sig till utländska underleverantörer som inte omfattats av det svenska regelverket.

## 5.4 Legotillverkning av krigsmateriel

Med s.k. legotillverkning brukar avses tillverkning där beställaren av en vara tillhandahåller tillverkare en väsentlig del av tillverkningsmaterialet.<sup>21</sup> Legotillverkning kan även benämnas arbetsbeting, och

---

<sup>20</sup> Det bör dock framhållas att den stora ökningen också har ett samband med det försvårade säkerhetspolitiska läget och den ökade efterfrågan för industrins produkter som detta har fört med sig.

<sup>21</sup> Jfr Kihlman, Köplagen (1990:931) 2 §, avsnitt 2.1, Lexino 2023-02-20.

kan sägas vara en tjänst av innebörd att tillverkaren ska åstadkomma något med egendom som redan tillhör beställaren.<sup>22</sup>

Det är i försvarsindustrin inte ovanligt att ett företag med eget tillstånd (beställaren) ger ett annat företag (legotillverkaren) i uppdrag att utföra arbete på visst material som tillhör beställaren. Med den ordning som gällde innan 2018 behövde legotillverkaren inget eget tillstånd, när denne efter utfört arbete på egendom som redan utgjorde krigsmateriel lämnade tillbaka (dvs. tillhandahöll) krigsmateriel åt beställaren. Legotillverkaren hade då inte framställt krigsmateriel själv, utan endast utfört arbete på redan tillverkad krigsmateriel och sedan tillhandahållit krigsmaterielen till beställaren.

Som tidigare nämnts ansågs dock detta undantag delvis vara otydligt. En otydlighet bestod i huruvida legotillverkaren också fick utföra arbete på den egendom som tillhörde beställaren på ett sådant sätt att legotillverkaren därigenom också *tillverkade* krigsmateriel.

Tillverkning av krigsmateriel kräver tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen. Med ”tillverkning” avses enligt 2 § krigsmateriellagen ”framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel”. Till skillnad från vad som gällt tillståndskrav för tillhandahållande enligt 4 §, har undantagen från kravet på tillverkningstillstånd enligt 3 § varit mycket begränsade. Endast viss ändring och ombyggnad av skjutvapen och tillverkning av enstaka skjutvapen samt av ammunition för tillverkarens eget bruk har enligt 3 § krigsmateriellagen varit undantagna tillståndskrav, sedan krigsmateriellagen infördes.

Motsvarigheten till 3 § krigsmateriellagen fanns i den tidigare gällande 2 § tillverkningslagen. Enligt 2 § tillverkningslagen gällde under några år en något mer utsträckt möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillverkningstillstånd. Enligt 2 § första stycket 1 tillverkningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1988, gällde nämligen att regeringen fick meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillverkningstillstånd ”för tillverkning av krigsmateriel som bedrivs på uppdrag av den som har tillstånd att tillverka ifrågavarande krigsmateriel”. Detta bemyndigande tillkom

---

<sup>22</sup> Jfr Ramberg & Herre, Köplagen. En kommentar [JUNO Version 3B], kommentaren till 2 §.

i ett lagstiftningsärende som annars främst avsåg en ny utförelse, efter följande överväganden.<sup>23</sup>

Inom industrin förekommer att krigsmaterieltillverkare beställer av underleverantörer t.ex. vissa komponenter eller delar som behövs inom den egna tillverkningen. I syfte att skapa förenklingar på de områden där detta är möjligt utan att kontrollkravet eftersätts, bör enligt min mening sådan tillverkning som bedrivs på uppdrag av annan krigsmaterieltillverkare i vissa fall kunna undantas från kravet på tillstånd för att tillverka krigsmateriel. Förutsättningen för ett sådant undantag måste dock vara att underleverantörens produktion är begränsad till sådan tillverkning som beställs av annan krigsmaterieltillverkare, att dennes tillverkningstillstånd omfattar rätt att tillverka ifrågavarande materiel, samt att uppgiftsskyldighet införs för uppdragsgivaren att lämna uppgifter om vilka uppdrag om sådan tillverkning som har lämnats.

När krigsmateriellagen infördes ansågs det dock att motsvarande bemyndigande inte borde föras över till den nya bestämmelsen om krav på tillstånd för tillverkning, enligt följande.<sup>24</sup>

Bemyndigandet [i 2 § första stycket 1 tillverkningslagen] har inte utnyttjats och jag kan inte förutse ett utnyttjande, varför bemyndigandet enligt min mening bör utgå.

Som utgångspunkt har alltså sedan lång tid tillbaka gällt att tillverkare av krigsmateriel har behövt tillstånd, även om det varit fråga om tillverkning i form av arbete på egendom som tillhört en tillståndshavande beställare av tillverkningen. Det bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från detta som fanns under några år kom inte att utnyttjas, och avskaffades i samband med att krigsmateriellagen infördes.

I utredningens uppdrag ligger att föreslå ”en ändamålsenlig reglering för underleverantörer, som innebär att ISP även i fortsättningen har god överblick över försvarsföretagen utan att underleverantörer behöver inneha egna tillstånd *för tillverkning* och tillhandahållande” (kursivering tillagd).<sup>25</sup> Någon ordning där underleverantörer som faktiskt har tillverkat krigsmateriel inte har behövt tillstånd för tillverkning har dock inte funnits tidigare, så länge tillverkning av krigsmateriel som utgångspunkt har varit tillståndspliktig.

---

<sup>23</sup> Prop. 1987/88:154 s. 57.

<sup>24</sup> Prop. 1991/92:174 s. 65.

<sup>25</sup> Dir. 2023:161 s. 4.



## 5.5 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen för tillverkning av delar av krigsmateriel som sker på uppdrag av den som har tillstånd att tillverka ifrågavarande krigsmateriel. Enligt föreskrifterna ska tillverkning av sådana komponenter som anges i bilagan till krigsmaterieförordningen och som sker endast på uppdrag av den som har tillstånd att tillverka ifrågavarande krigsmateriel undantas från kravet på tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen.

Det ska inte krävas tillstånd för verksamhet som avser tillhandahållande som endast sker till följd av sådant uppdrag.

Regeringen bör föreskriva att deklARATIONEN enligt 19 § krigsmateriellagen ska omfatta uppgifter om namn, organisationsnummer och adress för aktuella uppdragstagare, vilket slag av krigsmateriel uppdragen har avsett och uppdragets fakturerade värde.

### Skälen för förslagen

#### *Utgångspunkter*

Utredningen bedömer att såväl ISP som systemtillverkare och underleverantörer har fått en ökad administrativ börda till följd av de utökade tillståndskrav som infördes 2018. Det utökade tillståndskravet har dock inte lett till någon påtagligt bättre exportkontroll, i synnerhet eftersom incitamenten att flytta leveranskedjorna till utlandet har förstärkts till följd av den utökade tillståndsplikten för mindre underleverantörer.

Utredningens bedömning är att det finns sätt att upprätthålla en god exportkontroll även om vissa underleverantörer på nytt skulle undantas från tillståndskrav. ISP:s kännedom om de aktörer som bedriver verksamhet avseende tillhandahållanden bör i hög utsträckning kunna åstadkommas på annat sätt än genom att samtliga underleverantörer blir tillståndspliktiga och står under ISP:s tillsyn. Utgångspunkten bör vara att göra det lättare för försvarsindustrin att anlita underleverantörer inom landet utan att äventyra en god exportkontroll och den statliga insynen i sektorn.

Utredningens bedömning är vidare att ett undantag avsett för vissa underleverantörer bör kunna utformas så att regelverket är tillräckligt enkelt och tydligt. Att på nytt undanta vissa underleverantörer behöver inte innebära en återgång till den lagstiftning som gällde innan 2018. I detta sammanhang kan det noteras att den upplevda effekten av 2018 års lagändring inte nödvändigtvis är att regelverket i sin helhet blivit enklare och tydligare för de underleverantörer som nu omfattas fullt ut av krigsmateriellagstiftningen.

*Underleverantörer bör i hög utsträckning kunna undantas från kravet på verksamhetstillstånd för tillverkning och tillhandahållande*

Den som har ett eget intresse av att tillverka krigsmateriel kan välja att tillverka materielen själv, att uppdra åt annan inom landet att tillverka krigsmaterielen eller att uppdra åt annan utomlands att tillverka krigsmaterielen.

Egen tillverkning kräver tillverkningstillstånd. Om den som vill låta tillverka krigsmateriel i stället uppdrar åt annan inom landet att tillverka krigsmaterielen behöver även denna uppdragstagare tillstånd. Däremot krävs inget svenskt tillstånd – utöver vad som i vissa fall kan följa av 7 och 8 §§ krigsmateriellagen – när tillverkningen uppdras åt någon utomlands och krigsmaterielen därefter förs in till den som låtit utföra tillverkningen.

Denna ordning riskerar att ha negativa effekter för exportkontrollen. Den innebär att det många gånger kan vara lättare att lägga ut tillverkning utomlands än att uppdra åt någon inom landet att utföra viss tillverkning. Detta medför en påtagligt försämrad möjlighet att utöva någon form av kontroll över tillverkningen. Ordningen innebär också att legotillverkare och jämförbara aktörer, när tillverkningen ändå förläggs till Sverige, hamnar under ISP:s tillsyn och blir en del av hela det administrativa regelkomplex som detta medför, vilket tynger såväl dessa aktörer som ISP. Samtidigt är den som har beställt tillverkningen i princip utan undantag en större aktör med egna tillstånd. Beställaren har oftast en betydligt bättre kännedom om exportkontrollregelverket, en större vana av att ha med ISP att göra och betydligt bättre organisatoriska förutsättningar för detta än uppdragstagaren, och behöver inte sällan stötta denna på olika sätt i regelefterlevnadsfrågor. Följden blir ökade transaktionskostnader och merarbete för ett flertal aktörer. Kon-

trollen blir inte heller nödvändigtvis bättre i slutändan, eftersom tillsynen sprids ut över flera aktörer varav många har sämre organisatoriska förutsättningar att t.ex. redogöra för sin verksamhet på det sätt som ISP efterfrågar, trots att själva tillverkningen egentligen endast sker i beställarens regi.

Enligt utredningens mening är det mer ändamålsenligt med en ordning där tillstånden och tillsynen koncentreras till den som faktiskt har ett eget intresse av tillverkningen. Själva tillverkningen bör fortfarande kräva tillstånd, men det bör alltså i många fall kunna räcka med att den som faktiskt låter utföra tillverkningen (antingen själv eller genom att uppdra tillverkningen åt underleverantörer) har detta tillstånd. Tilltänkta tillverkningstillstånd kommer alltså att kunna återspegla tillståndshavarens faktiska verksamhet i hög utsträckning. Tillståndshavaren förväntas ju låta utföra den tillverkning som tillståndet omfattar. Att den som låter utföra tillverkningen har tillstånd för tillverkningen i fråga innebär att tillståndet bättre kommer att återspegla den tillverkning som tillståndshavarens verksamhet i bred mening omfattar.

Enligt utredningens mening bör därför ett undantag från tillståndskrav från viss tillverkning införas, när det handlar om tillverkning som endast sker på uppdrag av en beställare som i sig har tillstånd för den aktuella tillverkningen. Detta innebär att all tillverkning i Sverige som sker på uppdrag av någon utanför landet fortsatt kommer att omfattas av tillståndsplikt. All tillverkning i Sverige är därmed som utgångspunkt fortfarande tillståndspliktig, men den som har ett tillstånd kan då många gånger välja om den själv vill stå för tillverkningen eller om den vill uppdra åt någon annan att utföra tillverkningen.

Med uppdrag bör då avses att en tillståndshavare genom en beställning uppdrar åt en annan fysisk eller juridisk person att bedriva specifik tillverkning. Uppdraget kan innefatta tillverkning som helt eller till stor del är baserad på av beställaren givet underlag, eller bearbetning och andra tjänster på befintlig materiel som innebär att militära egenskaper påförs materielen (såsom t.ex. lackering med signaturdämpande färg).

Såväl direkta som indirekta tillverkningsuppdrag bör kunna omfattas. Det innebär att även underleverantörers underleverantörer kan undantas från kravet på (egna) tillverkningstillstånd, så länge det rör sig om tillverkning på (direkt eller indirekt) uppdrag av till-

ståndshavaren. Tillverkning av egenutvecklade produkter som sker med avsikt att kunna tillhandahålla produkten till flera aktörer på marknaden bör dock inte anses ske endast på uppdrag av beställaren, även om det vid det givna tillfället enbart finns en beställare av produkten.

Vad gäller tillhandahållande ser utredningen däremot inget egentligt behov av något undantag utöver att de tillverkare som undantas från kravet på (eget) tillstånd enligt 3 § även bör undantas från kravet på tillstånd för att tillhandahålla den tillverkade krigsmaterielen till beställaren eller till annan underleverantör inom ramen för ett och samma tillverkningsuppdrag.

Att vissa tillverkare, som verkar på uppdrag av andra, inte kommer att behöva tillverkningstillstånd för just den tillverkningen innebär inte att de inte kan bedriva annan verksamhet, inklusive annan tillverkning, som kan vara tillståndspliktig.

#### *Undantaget bör begränsas till komponenter till krigsmateriel*

Det finns, enligt utredningens mening, skäl att alltjämt kräva tillstånd av vissa tillverkare även när det är fråga om tillverkning som endast sker på uppdrag av annan. Tillverkning av självständigt fungerande produkter och tillbehör medför ett tydligare behov av den direkta kontroll som följer med ett tillståndskrav. Sådan tillverkning innebär typiskt sett en ökad tillgång till känslig teknik och att det som tillverkas är en färdig produkt som lättare kan missbrukas om den via en tillverkare utanför ISP:s tillsyn skulle hamna i orätta händer. En avgränsning av undantaget till att omfatta delar av krigsmateriel skulle därför enligt utredningens bedömning innebära en i sammanhanget rimlig avvägning mellan intresset av att kunna utöva direkt kontroll av vissa tillverkare och intresset av att ge ökad möjlighet åt den tillståndshavare som vill tillverka krigsmateriel att uppdra åt andra att stå för delar av tillverkningen.

Krigsmaterielförteckningen omfattar bl.a. ”komponenter” i de olika ML-kategorierna. Enligt utredningens mening framstår det som lämpligt att undantaget i princip bör omfatta så mycket materiel som enligt krigsmaterielförteckningen utgör komponenter som möjligt. Det kan dock finnas komponenter i de olika ML- och NL-kategorierna som inte bör omfattas av ett undantag. Kompo-

menter som avser skjutvapen enligt ML1 bör t.ex. inte omfattas. Det kan också finnas skäl att överväga att kravet på tillstånd alltså ska gälla vissa komponenter som utgör KS enligt avsnitt D i bilagan till krigsmaterieförordningen, eller som av andra skäl kan bedömas vara så känsliga att all tillverkning bör vara tillståndspliktig. Utformningen av undantaget behöver mot denna bakgrund göras på en detaljerad nivå.

### *Undantaget bör regleras genom ett bemyndigande*

Enligt utredningens mening talar behovet av att kunna anpassa ett undantag till vissa produkter, nivån av detaljreglering som får antas behövas för att åstadkomma en ändamålsenlig reglering samt att krigsmaterielagen till skillnad från krigsmaterieförordningen och krigsmaterieförteckningen inte närmare definierar sådant som t.ex. ”komponenter” för att den närmare utformningen av ett undantag bör överlåtas till regeringen genom ett bemyndigande. För att möjliggöra en lämplig avgränsning på tillräckligt hög detaljnivå bör de komponenter som kan undantas listas i en särskild förteckning i ett nytt avsnitt i bilagan till krigsmaterieförordningen. Bemyndigandet kan i övrigt med fördel utformas på ett liknande sätt som det bemyndigande som infördes i tillverkningslagen år 1988,<sup>26</sup> dvs. att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillverkningstillstånd ”för tillverkning av krigsmateriel som bedrivs på uppdrag av den som har tillstånd [för sådan tillverkning]”. Regeringen bör även bemyndigas att meddela föreskrifter om undantaget från kravet på tillhandahållandetillstånd för sådant tillhandahållande som sker till följd av ett sådant tillverkningsuppdrag.

### *En god överblick över försvarsindustrin bör säkerställas genom en rapporteringsskyldighet för tillståndshavaren*

Möjligheten till insyn och överblick för ISP vad gäller de tillverkare som undantas från kravet på tillstånd kan uppnås på flera sätt. Ett sätt vore att ålägga tillståndshavaren någon form av rapporteringsskyldighet för de beställningar som läggs på underleverantörer i

---

<sup>26</sup> Jfr avsnitt 5.4 ovan.

Sverige. Ett annat sätt vore att underleverantören själv informerar ISP om beställningen på något sätt.

Enligt den ordning som gäller i krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen i stort behöver aktörer som inte har tillstånd enligt krigsmateriellagen i princip inte interagera med ISP alls. Enbart tillståndshavare står också under ISP:s tillsyn (18 § krigsmateriellagen). Utgångspunkten bör därför vara att enbart tillståndshavarna behöver lämna uppgifter till ISP. I den mån detta kräver att tillståndshavaren får uppgifter från underleverantören – t.ex. i fråga om underleverantörer i flera led – bör tillståndshavaren i regel ändå vara den som är bäst lämpad att få in de uppgifter som behövs och på ett ordnat och samlat sätt redovisa dessa för ISP på den detaljnivå som krävs. Uteblivna eller försenade uppgifter kan med denna lösning också sanktioneras med sanktionsavgift på ett sätt som överensstämmer med krigsmateriellagens systematik i övrigt. Denna lösning liknar också den som var tänkt för det fall att bemyndigandet i 2 § andra stycket 1 tillverkningslagen hade utnyttjats.<sup>27</sup>

Detta innebär en ökad administrativ börda för tillståndshavarna. Samtidigt bör det i regel röra sig om uppgifter som är förhållandevis lätta att få fram och förmedla. Bördan som det kan innebära att behöva vägleda underleverantörer i kontakter med ISP uteblir dessutom. Det bör också bli lättare att hitta underleverantörer som kan åta sig tillverkningsuppdrag i Sverige. Sammantaget får ett utökat undantag för underleverantörer anses innebära en lättnad även för beställarna. För att ändå minimera den administrativa börda en rapporteringsskyldighet innebär för tillståndshavarna bör endast information som tillståndshavarna i de allra flesta fall förväntas ha lätt tillgänglig omfattas av rapporteringsskyldigheten. Skyldigheten bör därför inskränkas till uppgifter om vilka tillverkare som har givits uppdrag, vilken krigsmateriel uppdragen omfattar samt det totala värdet av de lagda uppdragen. Dessa uppgifter bedöms sammantaget ge ISP en överblick som innefattar vilka underleverantörer som har använts, en översiktlig bild av vad de lagda uppdragen avsett samt möjlighet att till regering och riksdag redovisa uppgifter om det sammanlagda värdet av de uppdrag som den tillståndshavande delen av industrin har lagt ut.

Rapporteringsskyldigheten avser den verksamhet för vilken tillstånd har meddelats, eftersom den förutsätter tillverkningstillstånd av

---

<sup>27</sup> Jfr 6 § andra stycket tillverkningslagen och 9 § förordningen (1983:1036) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m.

ifrågavarande krigsmateriel. Den kan därför inrymmas i den deklara-tion som enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar ska lämnas på heder och samvete till ISP enligt 19 § krigsmateriellagen. Utredningens bedömning är att det inte krävs någon ändring av 19 § för att deklARATIONEN även ska kunna omfatta uppgifter om tillverkningen som har skett på uppdrag av tillståndshavaren. Vilka uppgifter som ska lämnas bör dock förtydligas i krigsmaterielförordningen. Uppgifter behöver inte lämnas om uppdragstagaren har eget tillstånd för den aktuella tillverkningen, eftersom uppgifterna då kommer att omfattas av uppdragstagarens uppgiftsskyldighet enligt 19 §.





## 6 Internationella materielsamarbeten på likvärdiga villkor

### 6.1 Uppdraget

Försvarsmaterielmarknaden är i dag till stora delar internationaliserad med globala försörjningskedjor och kompetenser distribuerade över ett stort antal aktörer i flera länder. Därtill har kraven på militära system blivit alltmer komplexa vilket leder till större utvecklingskostnader. För att industrin ska kunna fortleva och utvecklas, särskilt i ljuset av det rådande säkerhetsläget, är det av vikt att den få möjlighet till avsättning av sin produktion. I dag kan i stort sett inget lands försvarsmakt enskilt bära en nationell försvarsindustri. Internationellt, och inte minst inom Europa, ses export och gemensamma samarbeten om utveckling och tillverkning av krigsmateriel därför som en förutsättning för att behålla och utveckla en kompetent och konkurrenskraftig försvarsindustri. Det nuvarande säkerhetspolitiska läget har också synliggjort vikten av att länder på olika sätt samarbetar för att öka produktionsvolymerna, bl.a. till stöd för Ukraina.

När företag från olika länder ingår samarbeten innebär det att den gemensamt utvecklade materielen står under flera olika länders kontroll och regelverk. Det är sällan som själva ingåendet av ett avtal med en utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel leder till ett negativt besked från tillståndsmyndigheterna i respektive land, särskilt om det handlar om nära samarbetsländer på det försvars- eller säkerhetspolitiska området. Utmaningen är ofta frågan om kontroll av tredjelandsexport eftersom synen på acceptabla mottagarländer för exporten kan skilja sig åt beroende på varje lands nationella säkerhets- och utrikespolitiska

överväganden. Utmaningar kan därmed uppstå när ett land nekar export av den gemensamt utvecklade materielen till tredjeland. Det gäller särskilt i de fall när ett lands försvarsindustri agerar underleverantör till ett samarbetsland som sedan önskar sälja systemet i dess helhet till tredjeland.

I den nya säkerhetspolitiska situation som Sverige befinner sig i är det viktigt att det inte föreligger några särskilda hinder för svenska företag att ingå i internationella materielsamarbeten, då dessa förutses bli både fler och viktigare i framtiden.

Mot denna bakgrund har utredningen i uppdrag att analysera möjligheterna för företag i Sverige att ingå i internationella materiel-samarbeten, samt identifiera potentiella hinder som föreligger i fråga om att ingå i sådana samarbeten. Uppdraget omfattar även att kartlägga hur samarbetsländer hanterar export till tredjeland inom ramen för internationella materielsamarbeten. Det ligger också inom utredningens uppdrag att vid behov lämna förslag, som inte innebär någon ändring av riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan, för att möjliggöra för företag i Sverige att ingå i sådana samarbeten.

## 6.2 Utredningens utgångspunkter för uppdraget

### 2018 års skärpning av exportkontrollregelverket

Stora skillnader i exportkontrollregelverken mellan samarbetsländer försvårar som regel gemensamma materielsamarbeten. En utgångspunkt för utredningens arbete har således varit den skärpning av det svenska regelverket för export av krigsmateriel som infördes under år 2018. Skärpningen av regelverket innebar bl.a. att mottagarlandets demokratiska status infördes som ett centralt villkor för tillståndsprövningen. Detta kriterium saknar i princip motsvarighet i andra jämförbara länders regelverk.<sup>1</sup>

Under processen som ledde fram till skärpningarna av regelverket uttalades farhågor att de nya strängare kriterier som avsågs att införas skulle komma att påverka svenska företags möjligheter att konkurrera på lika villkor jämfört med företag verksamma i länder som har en mindre restriktiv exportkontrollagstiftning. Bl.a. framfördes att det skulle medföra att potentiella utländska samsarbets-

---

<sup>1</sup> *Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* (Skr. 2022/23:114) s. 7.

partners skulle välja bort svenska teknologier och produkter till förmån för produkter från andra länder eftersom de inte vill riskera de begränsningar som Sverige har på tredjelandsexport.<sup>2</sup>

Farhågan lyftes även av Materieförsörjningsutredningen som bl.a. pekade på att ett avvikande nationellt exportkontrollregelverk ökar risken för att andra länder inte ser Sverige som ett attraktivt samarbetsland, samt att de erfarit att företag överväger möjligheterna att förlägga sina investeringar i forskning och teknikutveckling på materielområdet i andra länder för att få tillgång till en större avsättningsmarknad.<sup>3</sup>

### Möjligheten att ingå materielsamarbeten på likvärdiga villkor

Utredningens uppdrag omfattar att undersöka förutsättningarna för svenska företag att kunna ingå i samarbeten på likvärdiga villkor som företag i länder som Sverige i övrigt har ett nära säkerhetspolitiskt samarbete med. Med utgångspunkt i direktivets uppdrag att kartlägga hur samarbetsländer hanterar export till tredjeland inom ramen för internationella materielsamarbeten har utredningen inriktat denna del av kartläggningen till Frankrike, Storbritannien och Tyskland, som är de största försvarsindustriländerna inom Europa. Vid sidan av samarbetet med USA har Sverige traditionellt haft ett betydande utbyte med dessa länder, och vars försvarsindustrier står inför utmaningar som liknar de i Sverige när det gäller avsättningen för utveckling och tillverkning av krigsmateriel. Kartläggningen har även omfattat Finland och Norge i syfte att ge en bild av hur frågor om tredjelandsexport hanteras i andra nordiska länder.

De sex stora försvarsindustriländerna i Europa (Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland) ingick även år 2000 ett försvarsindustriellt samarbetsavtal på regeringsnivå, det s.k. sexnationersavtalet (Framework Agreement).<sup>4</sup> Ramavtalet framförhandlades som en följd av den avsiktsförklaring ländernas försvarsministrar

---

<sup>2</sup> Risken att Sverige skulle kunna komma att väljas bort vid samarbeten om produktion och utveckling av krigsmateriel lyftes av flera remissinstanser i samband med att exportkontrollregelverket skärptes gentemot icke-demokratiska stater genom de ändringar som gjordes i prop. 2017/18:23. Frågan behandlades även i KEX betänkande *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel* (SOU 2015:72) s. 420–425, som föregick nämnda proposition.

<sup>3</sup> *Materieförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet* (SOU 2022:24) s. 107.

<sup>4</sup> Prop. 2000/01:49.

ingick år 1998, det s.k. sexnationsinitiativet (Letter of Intent, LoI). Avtalet syftar till att underlätta rationalisering, omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin. I ramavtalet regleras bl.a. hur export till tredjeland ska hanteras i gemensamma samarbetsprojekt mellan länderna. År 2019 ingick Frankrike och Tyskland ett ytterligare avtal om exportkontroll på försvarsområdet; Agreement Concerning Export Controls in the Field of Defence (i utredningen benämnt 2019 års avtal om exportkontroll) som bl.a. syftar till att underlätta hanteringen av export till tredjeland när en part i avtalet är underleverantör till en systemtillverkande part i avtalet. År 2021 anslöt sig Spanien till avtalet. Därutöver har Storbritannien, Italien och Nederländerna för avsikt att tillträda avtalet, och Belgien är observatör till samarbetet.<sup>5</sup> Sverige har gjort en viljeyttring om att ansluta sig till avtalet, men någon formell anslutningsprocess är inte inledd.<sup>6</sup>

I likhet med Sverige tillämpar samtliga av de stora försvarsindustriländerna i Europa EU:s gemensamma ståndpunkt vid tillståndsprövningen av export av krigsmateriel till länder utanför EU. Att länderna i viss utsträckning redan samordnar sin exportkontrollpolitik och gemensamt har ställt upp miniminormer för export vid sidan av nationella riktlinjer och exportkontrollregelverk bidrar enligt utredningen till att skapa förutsättningar för en harmoniserad och förutsägbar exportkontroll. Därtill pågår flera initiativ inom EU för att stärka den gemensamma industribasen, liksom mellan länderna genom att flera av länderna i sexnationersavtalet nu också är del av 2019 års avtal om exportkontroll.

Sverige har sedan länge även etablerade och djupa samarbeten på materielområdet med USA och det svensk-amerikanska samarbetet har haft stor betydelse för Sveriges materiel- och teknikförsörjning.<sup>7</sup> Arbetet med att utveckla samarbetet på den europeiska försvarsmaterielmarknaden bör därför, enligt utredningen, ske parallellt med att bibehålla möjligheterna för att upprätthålla och utveckla relationerna med USA på försvarsmaterielområdet, samt med andra nära samarbetsländer.

---

<sup>5</sup> Se bl.a. *Joint declaration – Government Consultations Netherlands – France*, 12 April 2023.

<sup>6</sup> *Joint Declaration of Intent on a Strategic Innovation partnership for security, green and digital transition between the Federal Republic of Germany and the Kingdom of Sweden*, 14 maj 2024.

<sup>7</sup> Prop. 2020/21:30.

### 6.3 Den försvars- och säkerhetspolitiska betydelsen av internationella materielsamarbeten

Såväl regeringen som riksdagen har slagit fast att det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att ha långsiktiga internationella materiel-samarbeten med likasinnade stater. I bl.a. den proposition som ledde fram till nuvarande riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan uttalade regeringen att deltagande i internationella materielsamarbeten på försvarsområdet är av väsentlig försvars- och säkerhetspolitisk betydelse för Sverige.<sup>8</sup>

Genom att samarbeta med andra länders försvarsindustrier kan produktion och kunnande säkerställas för det svenska försvaret på ett sätt som inte skulle ha varit ekonomiskt eller tekniskt möjligt för Sverige på egen hand. Dels genom möjligheten att kunna kostnadsdela produktion och utveckling av nya kvalificerade system som det svenska försvaret använder, dels genom att säkerställa att viktig teknologisk- och industriell kompetens finns kvar i landet. Därtill kan Sverige genom samarbeten få tillgång till ny teknologi och kunnande från andra länder, och samtidigt bidra till utvecklingen globalt. Det bidrar till att stärka Sverige och svenska företag internationellt och gör Sverige och svenska försvarsföretag attraktiva som samarbetspartner.

Internationella materielsamarbeten är också ett viktigt verktyg för att trygga försörjningssäkerheten av varor och materiel som behövs för att upprätthålla försvarsförmågan. Att Sverige, och de länder som köper materiel från Sverige, har förmåga att trygga kritiska resurser, materiel och teknologier i kris och krig är viktigt inte minst under rådande försämrade säkerhetspolitiska läge. Den ökade betydelsen av att Sverige deltar i forskning-, teknik- och materiel-samarbeten utifrån detta perspektiv har lyfts fram av regeringen och riksdagen vid flera tillfällen.<sup>9</sup>

Deltagande i samarbeten som rör utveckling och tillverkning av ny krigsmateriel bidrar också till att ytterligare stärka försvars- och säkerhetspolitiska band med viktiga samarbetsländer. I ljuset av det globala säkerhetsläget och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har regeringen framhållit att samarbete för att främja

---

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:23 s. 63.

<sup>9</sup> Prop. 2020/21:30, regeringens försvarsinnovationsstrategi *Strategisk inriktning för försvarsinnovation*, januari 2024 samt Försvarsberedningens rapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* (Ds 2024:6).

teknisk innovation på försvarsområdet med såväl EU som Nato och enskilda länder har ökat i betydelse och gynnar svensk försvarsförmåga och säkerhetspolitiska relationer.<sup>10</sup> I försvarsberedningens rapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* (Ds 2024:6) konstateras försvarsinnovation utgöra en central strategisk förmåga.<sup>11</sup> Inte minst erfarenheterna från kriget i Ukraina har visat på behovet av att kunna utveckla och anpassa materiel till det militära försvaret för att kunna möta nya hot. Samtidigt innebär ett väpnat angrepp från en kvalificerad motståndare att det ställs krav på stora volymer av materiel. I beredningens rapport konstateras att Sverige som högteknologiskt land och med en tekniskt avancerad försvarsindustri har goda förutsättningar att följa med i och bidra till teknikutvecklingen. Samtidigt är det för ett land av Sveriges storlek inte möjligt att genom forskning och utveckling driva teknikutvecklingen inom alla, eller ens flertalet, teknikområden. I beredningens slutsatser framhålls därför att ytterligare strategiska partnerskap mellan stat och försvarsföretag på bilateral eller multilateral bas, liknande de som Sverige i dag har med bl.a. USA och inom ramen för sexnationers-samarbetet med Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland är nödvändiga för att trygga försörjningen, säkra konkurrenskraft inom försvarsområdet och för att säkerställa försprång inom nya teknikområden.

## 6.4 Försvarsindustrins utlandsverksamhet

Den svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet är omfattande och utgör cirka 50 procent av den krigsmateriel som tillverkas i Sverige.<sup>12</sup> Att hälften av all tillverkad krigsmateriel exporteras till andra länder beror till största delen på att Försvarsmaktens beställningar minskade under de senaste decennierna på grund av minskade försvarsanslag. I takt med att allt fler länder rustar upp har exporten fortsatt på samma nivå eftersom efterfrågan av krigsmateriel ökat kraftigt under de senaste åren. Därtill har kraven på militära system för att kunna möta nya hot och förmågor blivit alltmer komplexa. Det har lett till att industrin fått ett ökat behov av teknik- och kompetensutbyte och att kunna kostnadsdela ökade utvecklingskostnader

---

<sup>10</sup> *Strategisk inriktning för försvarsinnovation*, januari 2024.

<sup>11</sup> Ds 2024:6 s. 39 f.

<sup>12</sup> Skr. 2022/23:114 s. 90.

med andra länder. Under de senaste två decennierna har svensk försvarsindustri därför i ökad utsträckning satsat betydande finansiella medel på forskning och utveckling av krigsmateriel utomlands.<sup>13</sup>

Under det senaste decenniet har värdet av krigsmaterielexporten mer än fördubblats, från drygt 7 miljarder kronor (2015) till drygt 18 miljarder kronor (2023).<sup>14</sup> Efter att riktlinjerna skärptes år 2018 har värdet av den faktiska krigsmaterielexporten i princip ökat varje år; från 11,4 miljarder kronor (2018), 16,3 miljarder kronor (2019 och 2020), 20,1 miljarder kronor (2021), 15,2 miljarder kronor (2022) till 18 miljarder kronor (2023). Under perioden har antalet mottagare av svensk krigsmateriel varierat mellan 56 och 63 länder.<sup>15</sup>

Sedan 2018 har mellan 60 och 80 procent av exporten gått till etablerade samlarbetsländer inom det försvars- och säkerhetspolitiska området.<sup>16</sup> Inom denna krets av samlarbetsländer har bland annat länderna inom EU samt USA och Brasilien varit betydande mottagarländer.<sup>17</sup>

Under år 2023 redovisade svensk försvarsindustri och svenska myndigheter sammanlagt 225 pågående samlarbetsavtal om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel med parter i ett eller flera andra länder.<sup>18</sup> Cirka 20 procent av de redovisade avtalen utgör samlarbeten inom ramen för de europeiska försvarsfonderna (EDF).<sup>19</sup> Därutöver utgör drygt 10 procent samlarbeten med USA, 12 procent samlarbeten med de nordiska länderna och 26 procent samlarbeten med Frankrike, Tyskland och Storbritannien.<sup>20</sup>

Mot bakgrund av de senaste årens försämrade säkerhetspolitiska läge, har såväl Sverige som de flesta länder inom EU och Nato ökat, eller avser att öka sina militära utgifter, under de kommande åren. Den globala upprustningen innebär att försvarsindustrins utlands-

---

<sup>13</sup> Skr. 2022/23:114 s. 94.

<sup>14</sup> Skr. 2022/23:114 s. 60.

<sup>15</sup> Skr. 2018/19:114, skr. 2019/20:114, skr. 2020/21:114, skr. 2021/22:114 och skr. 2022/23:114.

<sup>16</sup> Prop. 2017/18:23 s. 69 f.

<sup>17</sup> Andra betydande mottagare utanför denna krets av länder har bl.a. varit Förenade arabemiraten och Indien.

<sup>18</sup> Samarbetsavtalen avser sådana avtal som är tillståndspliktiga enligt 8 § krigsmateriellagen och som ska redovisas årligen till ISP enligt 23 § krigsmaterielförordningen.

<sup>19</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092.

<sup>20</sup> Av dessa samlarbeten avsåg drygt 5 procent samlarbeten med Frankrike, drygt 8 procent med Tyskland och drygt 12 procent med Storbritannien.

verksamhet troligtvis kommer att utgöra ungefär hälften av försvarsindustrins totala verksamhet även under en överskådlig tid framöver.<sup>21</sup>

## 6.5 Viktiga samarbetsländer för materielutvecklingen

Sverige har bilaterala samförståndsavtal med fler än 30 länder inom materiel-, forsknings- och utvecklingsområdet.<sup>22</sup> Omfattningen och graden av aktivitet varierar mellan olika samarbetsländer. Sverige bedriver ett aktivt arbete som omfattar berörda försvarsmyndigheter och svenska försvars- och säkerhetsföretag med länderna inom det nordiska samarbetet, USA, Storbritannien, Tyskland och Frankrike. Under det senaste året har Sverige bl.a. ingått förnyade innovationspartnerskap med Frankrike och Tyskland som omfattar ländernas försvarsindustrier. Under 2023 ingick Sverige även ett strategiskt partnerskapsavtal med Storbritannien om ytterligare fördjupat samarbete inom säkerhet och försvar som bl.a. inkluderar krigs-materielexport.<sup>23</sup>

Majoriteten av de större materielsamarbeten som svensk försvarsindustri i dag ingår i är med samarbetsparter i USA, Frankrike, Tyskland och Storbritannien och övriga länder inom sexnationers-samarbetet. Genom samarbetena bidrar svensk industri med högteknologi och kompetens inom en rad områden såsom stridsflyg, markfordon, ytfartyg, artillerisystem, ledningssystem, radarsystem och robotsystem. Tillsammans med länderna inom sexnationers-samarbetet deltar Sverige exempelvis i det statliga robotsamarbetet Meteor som även är aktivt på exportmarknaden och erbjuder tillsammans med stridsflygslösningar. Det samma gäller robotsamarbetet IRIS-T som Sverige deltar i tillsammans med Grekland, Italien, Norge och Tyskland, samt det svensk-franska samarbetet avseende artillerigranat BONUS.

Svensk försvarsindustri bedriver även egna utvecklingssamarbeten med samarbetsparter i utlandet och är verksam inom ett stort antal områden som leverantör till systemtillverkare i flertalet samarbetsländer, exempelvis inom radarsensorer, skolflygplan, ledningssystem,

---

<sup>21</sup> Skr. 2022/23:114 s. 94.

<sup>22</sup> Skr. 2020/21:56.

<sup>23</sup> Ytterligare samförståndsavtal om materiel, forskning och utveckling finns med bl.a. Japan. samt de länder som använder JAS 39 Gripen, dvs. Sydafrika, Ungern, Tjeckien, Thailand och Brasilien.



självskyddssystem och ammunitionsdetaljer. På samma sätt bidrar också utländska underleverantörer med viktiga delsystem och komponenter till system som tillverkas i Sverige. Det gäller exempelvis radarsystem, missilkomponenter och delsystem till markfordon.

Sveriges och svensk försvarsindustris samarbete med USA på krigsmaterielområdet är särskilt omfattande och har haft stor betydelse för Sveriges materiel- och teknikförsörjning, inte minst då amerikansk teknologi utgör en förutsättning för många av de system som tillverkas i Sverige och som exporterats till andra länder. Tillgång till amerikansk teknologi och materiel är avgörande för flera svenska försvarssystem och försvarskritiska förmågor, som till exempel stridsflyg-, helikopter- och ledningssystem. Flera betydelsefulla svenska utvecklingssamarbeten på materielområdet bedrivs också tillsammans med USA, såsom det svensk-amerikanska artillerisamarbetet Excalibur och missilsamarbetet Ground Launched Small Diameter Bomb (GLSDB) samt skolflygplanet T-7A.

Efter att Sverige och USA undertecknade en gemensam avsiktsförklaring (Statement of Intent) år 2016 om försvarssamarbete har samarbetet utvecklats ytterligare. Avsiktsförklaringen nämner, utöver den säkerhetspolitiska dialogen, fem nyckelområden för samarbetet: interoperabilitet, utbildning och övningar, materielanskaffning, forskning och utveckling samt multilaterala insatser. Det svensk-amerikanska samarbetet avseende materiel, forskning och utveckling sker inom ramen för särskilda samförståndsavtal (Memorandum of Understanding och Declaration of Principles, MoU DOP). Utbytet involverar såväl Regeringskansliet som berörda försvarsmyndigheter och svenska försvars- och säkerhetsföretag.

Svensk försvarsindustri har även varit framgångsrik i att tillhandahålla ett brett spektrum av produkter och teknologier till det amerikanska försvaret. Flera av dessa produkter har erhållit en position som s.k. Program of Record och utgör kritiska förmågor i den amerikanska försvarsbudgeten. Flera av produkterna har också varit föremål för vidareexport från USA till tredjeland via det amerikanska programmet Foreign Military Sales (FMS) som syftar till att möjliggöra export av amerikansk krigsmateriel.

## 6.6 Det försämrade säkerhetspolitiska läget och integrationen av försvarsindustrin inom Europa

Det försämrade säkerhetspolitiska läget och Rysslands fullskaliga invasionskrig av Ukraina i februari 2022 har lett till ökat fokus såväl nationellt som inom EU och Nato avseende gemensamma samarbeten rörande krigsmateriel. Kriget har bl.a. synliggjort behovet av att kunna öka produktionsvolymerna av krigsmateriel för såväl Ukrainas som för enskilda länders nationella behov. I försvarsberedningens rapport konstateras bl.a. att den befintliga produktionskapaciteten inom många delar av försvarsmaterielmarknaden påtagligt underskrider de behov av materiel som Sverige och allierade har för utveckling och vidmakthållande av den militära förmågan och för fortsatt stöd till Ukraina.<sup>24</sup> Beredningen understryker därför behovet av att staten, enskilt eller tillsammans med allierade, ingår långsiktiga åtaganden och överenskommelser med företag för att skapa tillräcklig stabilitet och produktionsvolym.

För att möta behovet pågår flertalet samarbeten på europeisk nivå med syfte att stärka den gemensamma industribasen, bl.a. genom gemensamma utvecklingsprojekt av stridsflyg och stridsvagnssystem samt genom 2019 års avtal om exportkontroll mellan Frankrike, Tyskland och Spanien. Mellan de nordiska länderna pågår även samarbeten om försörjningssäkerhet av ammunition.<sup>25</sup> Därutöver samarbetar flera länder (Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Belgien) inom ramen för den europeiska samarbetsorganisationen OCCAR i frågor som avser ledning och samordning av materielprojekt.<sup>26</sup>

Inom EU pågår en rad initiativ med utgångspunkt att snabbt förstärka den europeiska försvarsindustriella basen för att skapa en större europeisk strategisk självständighet.<sup>27</sup> EU-kommissionen har under flera år pekat på att konkurrerade nationella försvarsindustrier

---

<sup>24</sup> Ds 2024:6 s. 220.

<sup>25</sup> Avtalen avser bl.a. överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om att gemensamt förhandla strategiska partnerskapsavtal (SPA) med i Norden verksam industri avseende försörjningssäkerhet för kaliberbunden ammunition, samt samarbete inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet Nordefco om gemensamma investeringsplaner och beställningar avseende ammunition.

<sup>26</sup> Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement.

<sup>27</sup> Bl.a. de pågående initiativen med EDF, det förberedande programmet för försvarsindustriutveckling (European Defence and Industrial Development Programme, EDIDP), samt initiativ som rör gemensam upphandling på försvarsområdet (European Defence Industry Reinforcement through a common Procurement Act, EDIRPA) och för ökad produktion av ammunition till stöd för Ukraina (Act in Support of Ammunition Production, ASAP).

inom Europa och medlemsländernas satsningar på olika materiel-system, tillsammans med en underinvesterad försvarsmarknad, har lett till ineffektivitet när det gäller kapacitet, organisation och försvarsutgifter inom Europa.<sup>28</sup> Bl.a. har medlemsstaterna i för låg utsträckning nyttjat möjligheterna till gemensamma utvecklingsprojekt. I EU:s årliga rapport (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), som syftar till att ge en samordnad bild av EU:s försvarsförmågor, konstateras att samarbete på materielområdet förblir ”undantag snarare än normen”. I rapporten konstateras vidare att enbart 18 procent av alla försvarsanskaffningar inom EU gjordes i gemensamt utvecklad materiel mellan år 2021 och 2022.<sup>29</sup> Av statistik som sammanställts efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 framgår att 78 procent av den materiel som anskaffats av EU:s medlemsstater sedan krigets början upphandlats utanför EU, varav 68 procent av den införskaffade materielen enbart köptes från USA.<sup>30</sup>

EU-kommissionen har även framhållit att de europeiska länderna i jämförelse med USA står inför stora utmaningar vad gäller förmågan att kunna utöka sin kapacitet. Även om USA också har vissa utmaningar vad gäller kapacitet, framför allt i fråga om att upprätthålla produktion av ett brett spektrum av militära produkter och tekniker, saknar Europa jämförbara produktionsvolymmer.<sup>31</sup> Därtill föreligger stora skillnader i finansieringen av utvecklingskostnader av ny teknik och materiel. Till skillnad från många europeiska länder finansieras den amerikanska försvarsindustrins utvecklingskostnader nästan uteslutande av den amerikanska staten. USA har under lång tid satsat stora resurser på teknikutveckling i linje med landets strategi att ligga i teknisk framkant, framför allt i förhållande till Kina. Det har lett till att USA har kunnat satsa på en ökad mångfald i sin produktion, vilket bidragit till att USA i högre grad kunnat säkerställa tillgång till materiel och kritisk teknik, bl.a. till stöd för Ukraina. Flera av de amerikanska system som varit framgångsrika på den europeiska marknaden utgörs också av större system med höga utvecklingskostnader, såsom stridsflygssystemet F-35 och luftvärnssystemet Patriot.

---

<sup>28</sup> Se t.ex. Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, europeiska rådet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *En ny industristrategi för EU*, 10 mars 2020.

<sup>29</sup> *Coordinated Annual Review on Defence*, European Defence Agency, 2022.

<sup>30</sup> Maully, J. *The impact of the war in Ukraine on the European defence market*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, september 2023.

<sup>31</sup> *National Defense Industrial Strategy 2023*, Department of Defence.

Även om det pågår flera utvecklingsprojekt mellan europeiska länder, bl.a. på stridsflygssidan, har Europa över tid haft en generell minskad gemensam utveckling med ökade kostnader som följd, medan USA har haft förmågan att fortsätta att utveckla nya system.

I arbetet med att öka produktionsvolymerna har internationella materielsamarbeten och gemensam utveckling och anskaffning av materiel inom Europa ansetts som en förutsättning för att bevara en konkurrenskraftig försvarsindustri. På detta sätt skapas möjligheter att samarbeta med amerikanska försvarsföretag på lika villkor, i stället för att göra Europa ensidigt beroende av import med minskad strategisk självständighet som följd.

Som en följd av det identifierade behovet inrättades den europeiska försvarsfonden (EDF) år 2021.<sup>32</sup> Syftet med fonden är att ge försvarsföretag möjlighet att delta i finansierade forsknings- och utvecklingsprojekt på europeisk nivå. På så sätt främjas konkurrenskraften, effektiviteten och innovationsförmågan inom den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Genom att utvecklingsprojekt kan medfinansieras av EU-medel har det lett till ett ökat antal samarbetsprojekt för förmåge- och materielutveckling inom EU.<sup>33</sup>

EDF har efterföljts av ytterligare förslag från EU-kommissionen med syfte att öka integrationen av försvarsmarknaden inom EU och för att underlätta industrisamverkan och samarbeten på försvarsområdet.<sup>34</sup> I dessa förslag uppmuntrar EU-kommissionen bl.a. medlemsstaterna att utforska möjligheter att harmonisera exportkontrollregelverken för de försvarsprodukter som utvecklas gemensamt mellan länder inom EU. Detta för att medfinansierande medlemsstater ska ha tillgång till den internationella marknaden på lika villkor eftersom liknande exportkontrollregelverk underlättar överenskom-

---

<sup>32</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092, artikel 3. EDF föregicks av de förberedande försvarsindustriutvecklingsprogrammet (European Defence and Industrial Development Programme, EDIDP) och den förberedande åtgärden för försvarsforskning (Preparatory Action on Defence Research, PADR).

<sup>33</sup> SOU 2022:24 s. 181.

<sup>34</sup> Se bl.a. EU-kommissionens försvarspaket; Meddelande från till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Kommissionens bidrag till det europeiska försvaret*, 15 februari 2022, samt initiativ som rör gemensam upphandling på försvarsområdet (European Defence Industry Reinforcement through a common Procurement Act, EDIRPA) och för ökad produktion av ammunition till stöd för Ukraina (Act in Support of Ammunition Production, ASAP).

melser mellan länder om hur färdigutvecklade system ska exporteras till tredjeländer.

I den strategiska kompass för säkerhet och försvar som presenterades av EU-kommissionen i mars 2022 och som efterföljts av en europeisk försvarsindustristrategi (European Defence Industrial Strategy, EDIS) tillsammans med ett förslag om ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram (European Defence Industrial Programme, EDIP) understryks vikten av att utöka incitamenten för att investera i europeiska försvarslösningar för att dra nytta av stordriftsfördelar och kostnadsdelning för att bibehålla och utveckla den europeiska försvarsindustriella basen.

Initiativet om en gemensam europeisk strategi för försvarsindustrin är den första någonsin och anger en inriktning för den europeiska försvarsindustripolitiken fram till 2035. Strategins huvudsakliga syfte är att EU:s medlemsländer ska investera mer, bättre, tillsammans och europeiskt. För att uppnå målen i strategin uppmanas medlemsstaterna att upphandla minst 40 procent av all försvarsmateriel tillsammans år 2030, att se till att värdet av handeln på försvarsområdet inom EU uppgår till minst 35 procent av värdet på EU:s försvarsindustriella marknad och att använda 50 procent av försvarsbudgeten till försvarsupphandling inom EU senast 2030.

I EDIP, som består av ett rättsligt och ekonomiskt ramverk för att uppnå försvarsindustriell beredskap, föreslås att det skapas en mekanism för att bl.a. stödja tillgänglighet av europeiskt producerad materiel.<sup>35</sup>

Även inom Nato har en rad initiativ startats med bäring på teknikutveckling och utökat samarbete, bl.a. Natos nyinrättade plattform DIANA (Defence Innovation Accelerator of the North Atlantic) för teknikutveckling och innovation. Syftet med plattformen är att snabbt utveckla, testa och tillämpa ny banbrytande teknik för att öka försvarsförmågan. Kopplat till DIANA finns även NIF (Nato Innovation Fund), en riskkapitalfond som bl.a. kan användas för att investera i nya företag som kan bidra till försvarsutvecklingen. I juli 2024 undertecknade European Investment Fund (EIF) och Nato Innovation Fund (NIF) ett samförstånds-

---

<sup>35</sup> Europeiska kommissionen, Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En ny strategi för europeisk försvarsindustri: uppnå EU-beredskap genom en lyhörd och motståndskraftig europeisk försvarsindustri*, 5 mars 2024.

avtal för att öka den långsiktiga tillväxten i försvars- och säkerhetssektorerna i Europa.

## 6.7 Olika typer av internationella materielsamarbeten

I avsnittet beskrivs olika former inom vilka materielsamarbeten vanligen förekommer, samt principer för hur tredjelandsexport kan hanteras inom ramen för dessa. Avsnittet avser utgöra en sammanställning av den vanligaste förekommande hanteringen inom de stora försvarsindustriländerna inom Europa, inklusive Sverige, och utgår ifrån information som inhämtats från Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Finland och Norge deltar i mindre utsträckning i mellanstatliga samarbetsprojekt, men dessa länders försvarsindustrier är ofta underleverantörer av delar och komponenter till systemtillverkare i andra länder. Exportkontrollregelverken och eventuella nationella principer som är vägledande för prövningen av tredjelandsexport redovisas i avsnitt 6.10.

### Samarbeten grundat på mellanstatliga avtal

Samarbeten som avser ny krigsmateriel kan ske mellan två eller flera stater på grundval av ett särskilt mellanstatligt avtal. Utvecklingen och produktionen av materielen sker i dessa fall på beställning av respektive lands försvarsmyndigheter och det mellanstatliga avtalet kompletteras i regel av ett avtal mellan de försvarsindustrieföretag som deltar i utvecklingen och tillverkningen.

Förutsättningarna för tredjelandsexport regleras i avtalet för det specifika projektet, alternativt i ett ramavtal genom vilket länderna kommit överens om vilka principer som ska gälla för export till tredjeland vid framtida materielsamarbeten. Exempel på sådana ramavtal är sexnationerssamarbetet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland och 2019 års avtal om exportkontroll mellan Frankrike, Tyskland och Spanien.

Principerna för hur export till tredjeland ska hanteras för den gemensamt tillverkade materielen sker med utgångspunkt i statliga samrådsförfaranden genom vilka samtliga deltagande länder konsulteras i fråga om potentiella exportdestinationer och hur landet ställer sig till exporten. Samrådsförfarandet kan ske *ad hoc* genom

att det land som agerar säljare gentemot tredjeland på eget initiativ, eller efter förfrågan från industrin, begär ett skriftligt ställningstagande avseende den aktuella försäljningen från övriga deltagande länder. I avtalet fastställs vanligen att det är den kontraktsslutande parten, dvs. det land från vilket den slutliga produkten ska exporteras från till tredjeland, som gör den slutliga bedömningen av exporten enligt landets nationella exportkontrollregelverk och praxis.

Ett annat sätt att hantera frågan om export till tredjeland är att kretsen av möjliga mottagarländer fastställs i samband med att avtalet ingås. Fastställandet av gemensamt överenskomna exportdestinationer leder i förlängningen till en s.k. landlista vilket ger deltagande industriföretag vägledning för sin verksamhet om vilka exportmarknader som kan komma i fråga. Listan över godkända exportdestinationer kan behöva förändras, och nya prövningar kan behöva göras över tid, med hänsyn till omvärldsförändringar eller vid händelser i mottagarlandet som påverkar den ursprungliga bedömningen. För materielsamarbeten som pågått under en längre tid har därför förfaranden som utgår ifrån fastställandet av gemensamma listor tillämpats i mindre utsträckning till förmån för samrådsförfaranden i varje enskilt fall.

Sexnationersavtalet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland är ett exempel på ett ramavtal genom vilket parterna gemensamt kommit överens om att hantera export till tredjeland genom gemensamt överenskomna listor över tillåtna exportdestinationer.<sup>36</sup> Enligt avtalet ska en sådan lista fastställas i konsensus mellan de deltagande parterna i det aktuella samarbetsprojektet. De länder som inte återfinns på listan över tillåtna exportdestinationer, och inte heller omfattas av gällande embargo beslut, betraktas som icke behandlade, dvs. varken förbjudna eller tillåtna ur exportkontrollsynpunkt. Export är därefter möjlig endast till de länder som är uppförda på listan över tillåtna exportdestinationer.

2019 års avtal om exportkontroll mellan Frankrike och Tyskland, och som Spanien anslutit sig till, utgår i stället från en fördragsbaserad skyldighet där de deltagande länderna i samarbetsprojektet åtagits sig att endast neka export i undantagsfall. Enligt huvudprincipen i avtalet har exportkontrollregelverket i det land som är kontraktsslutande part gentemot tredjeland företrädare fram-

---

<sup>36</sup> Prop. 2000/01:49.

för de andra ländernas regelverk. Enligt avtalet åtar sig parterna att inte motsätta sig export till tredjeland utom i de fall exporten riskerar att skada landets direkta intressen eller nationella säkerhet.

### **Samarbeten grundat på avtal mellan försvarsindustriföretag**

Samarbetet om produktion och utveckling av materiel kan även ske mellan två eller flera staters försvarsindustriföretag utan mellanstatlig inblandning. Utvecklingen och produktionen bekostas vanligen av respektive lands försvarsindustri men projektet utgår ifrån upphandlingsplaner och kravspecifikationer som utarbetats av deltagande länders försvarsmakter.

I dessa fall prövas export till tredjeland genom att det kontraktsslutande företaget gentemot tredjeland i varje enskilt fall vänder sig till aktuell tillståndsmyndighet och ansöker om nödvändiga tillstånd eller begär tillståndsmyndighetens förhandsbesked avseende en viss exportdestination. I enlighet med respektive lands exportkontrollregelverk föreskrivs vanligen i det samarbetsavtal som reglerar ansvar och skyldigheter mellan respektive företag i projektet att de deltagande staternas tillståndsmyndigheter måste lämna ett medgivande innan exporten kan ske.

Om respektive deltagande land gemensamt kommer överens om det kan enskilda samarbetsprojekt även hanteras inom ramen för de principer om tredjelandsexport som överenskommit mellan länderna i ett mellanstatligt avtal. I ramavtalet för sexnationerssamarbetet anges exempelvis att berörda parter regeringar, efter önskemål från deltagande försvarsindustriföretag, kan överväga om man vill medge att ett projekt hanteras enligt principerna i avtalet. På samma sätt anges i 2019 års avtal om exportkontroll att parterna gemensamt kan komma överens om vilka industrisamarbeten som är kvalificerade för att bli föremål för hanteringen i enlighet med avtalet.

### **Underleverantörskap till systemtillverkare i ett annat land**

I takt med att försvarsmaterielmarknaden blivit alltmer internationaliserad är försvarsföretag beroende av leveranser av materiel och teknik från underleverantörer i andra länder för sin egen produktion. En vanlig förekommande situation att hantera är således



överföringar av materiel och teknik när ett lands försvarsindustri agerar underleverantör till en systemtillverkare i ett annat land. Det rör sig vanligtvis om leveranser av komponenter och delsystem som systemtillverkaren använder i sin egen produktion, eller som på annat sätt integreras i slutprodukten, men kan även omfatta andra underleverantörskapssituationer som inte sker inom ramen för ett mellanstatligt avtal. Ett exempel är när färdiga systemlösningar exporteras till en systemtillverkare för att integreras i ett större vapensystem.

I de fall det inte finns ett mellanstatligt avtal som fastställer vilka principer som ska följas när produkter exporteras för att integreras i ett annat land (se avsnitt 6.8) utgår hanteringen och prövningen från respektive lands nationella exportkontrollregelverk och praxis. En bedömning om det land som exporterar produkter som ska integreras hos en systemtillverkare i ett annat land ska ställa krav på att medgivande ska inhämtas innan slutprodukten får exporteras till tredjeland sker i varje enskilt fall och kan skilja sig åt mellan länder beroende på praxis. Vid bedömningen om krav på medgivande till vidareexport ska ställas tas bl.a. hänsyn till vad det rör sig om för typ av produkt, exempelvis om det utgör bulkvaror för användning i egen produktion eller om produkten eller systemet kan användas självständigt. Vid prövningen görs även en bedömning av det systemtillverkande landets exportkontrollsystem i syfte att bedöma om export till tredjeland skulle kunna ske enligt exportkontrollregelverket i samarbetslandet utan att särskilda villkor om medgivande till vidareexport ställs upp.

## 6.8 2019 års avtal om exportkontroll

Avtalet, som ursprungligen ingicks mellan Frankrike och Tyskland, och som Spanien senare anslutit sig till, ställer upp principer för hanteringen av export inom ramen för olika typer av samarbeten; mellanstatliga program (artikel 1), industrisamarbeten (artikel 2) och underleverantörskap utan mellanstatligt avtal (artikel 3).<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Avtalet utgör en av flera delar i det tysk-franska samarbetet i Aachenfördraget, formellt *The Treaty of Aachen on Franco-German Cooperation and Integration*, som undertecknades av länderna och kompletterar det tidigare Élysée-fördraget från 1963. Fördraget innehåller bestämmelser om fördjupat samarbete inom försvar och säkerhet samt ekonomiskt samarbete och integration av den tysk-franska gränsregionen.

Särskilda principer för hantering av tredjelandsexport vid underleverantörskap, dvs. för produkter som ska integreras hos systemtillverkare i ett av de anslutna länderna, är unikt för avtalet och finns inte i ramavtalet för sexnationerssamarbetet.

Som tidigare framkommit har övriga länder i sexnationerssamarbetet (Storbritannien, Italien och Sverige) gjort viljeyttringar om att ansluta sig till avtalet.<sup>38</sup> Därutöver avser Nederländerna att tillträda avtalet, och Belgien är för närvarande observatör till samarbetet.

Utgångspunkten i avtalet är att all utförsel av materiel och teknik från respektive part ska kontrolleras genom redan etablerade nationella regelverk och tillståndsprocesser för att undvika en hantering som kräver ändringar av parternas regelverk. De fastställda principerna i avtalet anger under vilka förutsättningar ett deltagande lands exportkontrollregelverk ska ha företräde framför övriga deltagande länders regelverk. Genom detta åtar sig parterna att utfärda tillstånd till överföringar, export eller vidareexport till de anslutna länderna utan dröjsmål, utom i undantagsfall när exporten riskerar att skada direkta nationella intressen eller nationell säkerhet. Det land som utfärdar exporttillstånd för den slutliga produkten åtar sig enligt avtalet att tillse att exporten till tredjeland är förenlig med EU:s gemensamma ståndpunkt och parternas övriga internationella åtaganden på exportkontrollområdet så som FN:s vapenhandelsfördrag.

Avtalet syftar även till att underlätta informationsutbytet mellan nationella exportkontrollmyndigheter och stärka dialogen och den ömsesidiga förståelsen mellan länderna på exportkontrollområdet. Genom de konsultationer som ska ske mellan länderna i den ständiga kommitté som upprättats för att främja implementeringen av avtalet underlättas dialogen mellan länderna och samsyn främjas i händelse av att länderna gör olika bedömningar i fråga om ett exporttillstånd bör beviljas.

---

<sup>38</sup> *Joint Declaration of Intent on a Strategic Innovation partnership for security, green and digital transition between the Federal Republic of Germany and the Kingdom of Sweden*, 14 maj 2024.

## De enskilda bestämmelserna

Avtalet består av ett ramavtal; Agreement Concerning Export Controls in the Field of Defence, samt tillhörande avtalsbilagor (bilaga 1–3). En svensk oauktoriserad översättning av avtalet finns i *bilaga 3* till betänkandet. Till avtalet finns även en uppdragsbeskrivning för den ständiga kommitté som etablerats mellan parterna för att samråda i frågor som rör avtalets genomförande.<sup>39</sup> Innehållet i avtalets olika delar beskrivs nedan.

### *Ingressen*

I ingressen erinras parterna om sina internationella åtaganden som rör kontroll av export av krigsmateriel och tillhörande teknik. En särskild hänvisning görs till FN:s vapenhandelsfördrag och EU:s gemensamma ståndpunkt som utgör gemensam grund för all tillståndsgivning under avtalet.

Vidare erkänns parternas ansvar att tillåta överföringar och export av materiel och teknik i enlighet med respektive parts nationella lagstiftning och principer för exportkontroll. Därefter görs uttalanden om viljan att minska administrativa hinder mellan parterna i syfte att underlätta samarbeten och industriella partnerskap avseende produktion av krigsmateriel.

### *Artikel 1*

Artikeln reglerar hanteringen av tredjelandsexport vid materielsamarbeten som sker inom ramen för en mellanstatlig överenskommelse mellan två eller flera av parterna. Artikeln kan tillämpas vid tillståndsgivningen inom såväl nya som pågående mellanstatliga materielsamarbeten.

Med utgångspunkt i det obligatoriska samråd som ska ske mellan de deltagande parterna innan en export kan ske till tredjeland fastställer artikeln en process för utbyte av information inför potentiella försäljningsmöjligheter för att underlätta respektive parts bedömning av exporten. Enligt artikeln åligger det den kontraktsslutande

---

<sup>39</sup> Agreement Concerning Export Controls in the Field of Defence, *Implementation of Article 4, Terms of Reference for the Permanent Body.*

parten att i god tid innan de formella förhandlingarna inleds delge övriga parter information om exporten samt partens bedömning av förutsättningarna för att exporten ska kunna ske i förenlighet med EU:s gemensamma ståndpunkt och parternas internationella åtaganden på exportkontrollområdet.

Enligt artikeln ska de deltagande parterna inte motsätta sig överföring eller export till tredjeland utom i de fall överföringen eller exporten riskerar att skada landets direkta intressen eller nationella säkerhet. I de fall ett land avser att motsätta sig exporten ska parten informera övriga länder om det så snart som möjligt, och senast inom två månader efter att parten mottagit informationen om försäljningsmöjligheten. För att främja dialog och ömsesidig förståelse mellan parterna fastställer avtalet att högnivåmöten ska hållas så snart som möjligt mellan parterna, varvid den part som avser att motsätta sig exporten ska göra allt den kan för att föreslå alternativa lösningar.

Beslutet att bevilja eller neka en export till tredjeland av den gemensamt producerade materielen görs slutligen av det land som är kontraktsslutande part och från vars territorium exporten kommer att ske, i enlighet med partens nationella exportkontrollreglerverk, internationella åtaganden och praxis.

## *Artikel 2*

Artikeln reglerar hanteringen av tredjelandsexport i materielsamarbeten som sker mellan två eller flera av parternas försvarsindustrier utan statlig inblandning. Hanteringen avser såväl överföringar mellan samarbetande företag i de anslutna länderna som export till tredjeland av produkter som är ett resultat av samarbetet.

I bilaga 1 till ramavtalet finns närmare bestämmelser om tillämpningen av artikel 2 och processen för tillståndsgivningen vid industrisamarbeten.<sup>40</sup> Processen utgår ifrån ett förfarande i två steg där de deltagande parterna inledningsvis ska komma överens om det aktuella industrisamarbetet är kvalificerat för att bli föremål för hanteringen som fastställs i avtalet. Vilka samarbeten som kvalificeras bedöms från fall till fall utifrån parternas intresse av samarbetet. Därtill ska samarbetet kännetecknas av en viss varaktighet

---

<sup>40</sup> Bilaga 1: artikel 2 – *Försvarsrelaterade produkter för industrisamarbeten.*

samt bidra till integrering av parternas försvarsindustrier. Såväl nya som pågående samarbeten kan kvalificeras för att hanteras enligt avtalets principer. Kvalificeringen sker på grundval av en ansökan där industriföretag som önskar nyttja det förenklade förfarandet i avtalet lämnar in en gemensam beskrivning av samarbetsprojektet.

I efterföljande steg fastställs en strömlinjeformad tillståndsprozess för det projekt som kvalificerats för hantering i enlighet med avtalet. Nödvändiga tillstånd som krävs för överföringar och export av materiel och teknik inom ramen för projektet hanteras av respektive lands tillståndsmyndighet enligt nationella bestämmelser och praxis. Det omfattar även eventuella nationella krav vad gäller slutanvändarintyg och medgivanden till vidareexport till en ny slutmottagare eller exportdestination. För att effektivisera tillståndsförfarandet ska parterna se till att nödvändiga tillstånd utfärdas inom två månader. Enligt samma huvudprincip som i artikel 1 åtar sig de deltagande parterna att inte motsätta sig överföring eller export till tredjeland utom i de fall överföringen eller exporten riskerar att skada landets direkta intressen eller nationella säkerhet.

Beslutet att bevilja eller neka en export till tredjeland görs slutligen av det land där systemtillverkaren finns i enlighet med partens nationella exportkontrollregelverk, internationella åtaganden och praxis.

### Artikel 3

Artikeln reglerar hanteringen av tredjelandsexport i det fall ett eller flera av ländernas försvarsindustrier agerar underleverantör till en systemtillverkare i ett av länderna och när det inte är fråga om samarbeten som omfattas av artikel 1 eller artikel 2. Hanteringen utgår ifrån en s.k. de minimis-princip. Närmare reglering av de minimis-principen finns i bilaga 2 och bilaga 3 till ramavtalet.<sup>41</sup> Principerna i artikeln är tillämplbara på såväl direkt export till tredjeland som vidareexport till en ny slutanvändare eller exportdestination.

Enligt huvudprincipen ska bedömningen av export till tredjeland göras av det land där systemtillverkaren finns i enlighet med landets exportkontrollregelverk, internationella åtaganden och

---

<sup>41</sup> Bilaga 2: artikel 3 – *De minimis-principen* och bilaga 3: artikel 3 – *Varor som inte omfattas av de minimis-principen*.

praxis. En förutsättning för att systemtillverkande lands regelverk ska ha företräde är att underleverantörernas del i samarbetet understiger 20 procent av produktens totala försäljningsvärde.<sup>42</sup> En ytterligare förutsättning för att de minimis-principen ska bli tillämplig är att det inte är fråga om produkter som ska integreras i vissa typer av system i EU:s gemensamma militära förteckning. Vilka produkter som inte omfattas av artikeln definieras i bilaga 3 till avtalet. Det avser produkter som omfattas av kontroll inom kategori ML1–4 i EU:s gemensamma militära förteckning (såsom helautomatiska finkalibervapen, markstridsvapen, kanoner, granater, robotar samt tillhörande ammunition), och vissa produkter i ML5 och ML6 (produkter för integration i stridsvagnar och flygsystem).

Enligt avtalet ansvarar systemintegratören för att fastställa respektive underleverantörs andel av det totala försäljningsvärdet. I beräkningen omfattas underleverantörer i första led, samt i vissa fall underleverantörer i efterföljande led om underleverantören i första led har en andel i samarbetet som överstiger 2 procent. De underleverantörer och systemtillverkare som önskar nyttja de minimis-principen ska därefter underrätta den nationella tillståndsmyndigheten om sin respektive andel i slutprodukten. Av bilagan till avtalet framgår att tillstånd för underhållsaktiviteter, reservdelar, utbildning och reparationer av produkter som integrerats och som exporteras eller överförs enligt de minimis-principen ska behandlas enligt samma princip.

Om de minimis-principen är tillämplig åtar sig parten i det land där underleverantören har sin verksamhet att utfärda nödvändiga tillstånd utan dröjsmål, förutsatt att överföringen eller exporten inte riskerar att skada landets direkta intressen eller nationella säkerhet.

Beslutet att bevilja eller neka en export till tredjeland görs slutligen av det land där systemtillverkaren finns, i enlighet med det landets nationella exportkontrollregelverk och praxis. Det omfattar även bedömningen av exportens förenlighet med EU:s gemensamma ståndpunkt och andra internationella åtaganden så som FN:s vapenhandelsfördrag.

För att effektivisera och harmonisera tillståndsprocessen ska beviljande av nödvändiga tillstånd inte vara beroende av inhämtande

---

<sup>42</sup> Det totala värdet inkluderar inte underhållsaktiviteter, reservdelar, utbildning eller reparationer.

av slutanvändarintyg, eller andra intyg med begränsningar avseende vidareexport, från mottagaren. I stället har tillståndsmyndigheten i det land där underleverantören verkar möjlighet att inhämta ett intyg från systemintegratören om materielen ska användas i systemtillverkarens egen produktion (s.k. Certificate of Integration).

#### *Artikel 4*

Artikeln fastställer att en ständig kommitté etablerats mellan parterna för att samråda i frågor som rör avtalets genomförande. Respektive part i avtalet ska utse en nationell kontaktpunkt för att underlätta delning av information. I de fall samarbeten eller frågor inte berör samtliga parter i avtalet kan ett tillfälligt organ för det aktuella samarbetet inrättas.

Den ständiga kommittén har som uppgift att främja dialogen mellan parterna i syfte att bidra till en ömsesidig förståelse för exportkontrollen och parternas respektive exportkontrollregelverk och bedömningar av exportansökningar. Inom ramen för detta ska den ständiga kommittén genomföra de högnivåkonsultationer som ska ske enligt avtalet i de fall en part avser att motsätta sig en export till tredjeland med syfte att dela analyser och för att hitta alternativa lösningar. Kommittén har även som uppgift att kontinuerligt se över den fastställda procentsatsen för tillämpningen av de minimisprincipen.

#### *Artikel 5*

Artikeln anger förutsättningarna för utbyte av sekretessbelagd information inom ramen för avtalet med hänvisning till etablerade bilaterala säkerhetsskyddsavtal mellan parterna.

#### *Artikel 6*

Artikeln anger avtalets slutbestämmelser och omfattar bestämmelser om depositarie för avtalet, förutsättningarna för avtalets ikraftträdande och för ytterligare staters anslutning till avtalet samt förutsättningar för en part att frånträda avtalet.

Enligt artikeln kan länder i EU och EFTA, samt parter i sex-nationerssamarbetet, tillträda avtalet. För att ett land ska kunna tillträda avtalet krävs att samtliga parter i avtalet godkänner tillträdet.

## 6.9 Den svenska kontrollbedömningen vid internationella materielsamarbeten

### Kontrollbedömningen enligt 1987 års utredning om försvarsindustrins utlandsverksamhet

Frågan om internationella materielsamarbeten och hur export av gemensamt tillverkad materiel ska hanteras var föremål för en statlig utredning för första gången i slutet av 1980-talet.<sup>43</sup> Utredningen ägde rum i ljuset av den gradvisa förändring som skett inom den svenska försvarsindustrin mot att i allt större utsträckning delta i internationella materielsamarbeten. Enligt regeringen fanns det behov av att öka det internationella samarbetet för att kunna upprätthålla en hög självförsörjningsgrad och för att vidmakthålla omfattningen, kompetensen och den tekniska utvecklingsnivån inom svensk försvarsindustri. Samtidigt krävdes att internationella samarbeten och svenska företags inriktning på utländska marknader utvecklades på ett sätt som stod i överensstämmelse med de intentioner som ligger bakom riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan.<sup>44</sup>

Utredningen, som bl.a. hade i uppdrag att se över hur försvarsindustrins ökade utlandsverksamhet kunde styras i enlighet med riktlinjerna, framhöll i sina överväganden att samarbetsavtal om gemensam utveckling och tillverkning av krigsmateriel alltid ska underställas regeringens prövning så att regeringen kan bedöma om valet av länder för samarbete är förenligt med svensk utrikes- och försvarspolitik. Vidare framhölls att exportfrågor och samarbetslandets exportregler bör ingå vid prövningen.

I fråga om hur tredjelandsexport skulle hanteras för gemensamt producerad materiel anslöt sig utredningen till försvarskommitténs tidigare ställningstagande om att export till tredjeland från ett samarbetande företag i många fall skulle kunna ske enligt de regler som

---

<sup>43</sup> *Försvarsindustrins utlandsverksamhet* (SOU 1987:8).

<sup>44</sup> Dir. 1985:28.



samarbetslandet tillämpar för sin utförelse av krigsmateriel utan att särskilda villkor ställs upp.<sup>45</sup> Utredningen pekade även på att det i vissa fall kan vara motiverat med särskilda exportvillkor om landet i fråga har en markant annorlunda syn på krigsmaterielfrågorna än Sverige. Utredningen ansåg att en sådan bedömning skulle ske från fall till fall med utgångspunkt i vilken typ av materiel som samarbetet avser och utifrån hur exportkontrollreglerna ser ut i samarbetslandet.<sup>46</sup> I dessa fall förordades att ett mellanstatligt avtal ingicks mellan de deltagande länderna som reglerade eventuella exportbestämmelser för samarbetsprojektet. Utredningen föreslog inga författningsändringar utan överlämnade frågan till regeringen att hantera inom ramen för praxis.

### **Kontrollbedömningen enligt 1993 års riktlinjer utifrån materiellens identitet**

I propositionen till nuvarande krigsmateriellag samt förslag till 1993 års riktlinjer återkom regeringen med en rad förslag som rörde försvarsindustrins samarbete med utländska parter och hur dessa skulle bedömas utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden i riktlinjerna.<sup>47</sup> I krigsmateriellagen infördes utöver krav på tillstånd för att ingå avtal om överlåtelse av tillverkningsrätter till någon i utlandet (s.k. licenstillverkning, 7 §) även krav på tillstånd för att ingå avtal avseende gemensam utveckling och tillverkning av krigsmateriel (s.k. samarbetsavtal, 8 §). Genom att det i krigsmateriellagen senare infördes övergripande krav om att tillstånd enligt samma lag endast får lämnas om det finns säkerhets- och försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt (1 § andra stycket krigsmateriellagen) utgjorde bedömningsgrunden således även en utgångspunkt vid prövningen av tillståndspliktiga avtal.

I fråga om faktorer av betydelse för bedömningen av tredjelandsexport kretsade bedömningen i 1993 års riktlinjer kring ”materiellens identitet” och om det materiel som utvecklats med någon utanför

---

<sup>45</sup> SOU 1987:8.

<sup>46</sup> SOU 1987:8 s. 97 f.

<sup>47</sup> Prop. 1991/92:174.

landet hade ”svensk identitet” eller ”utländsk identitet”. I riktlinjerna angavs det enligt följande.

Om ett samarbetsavtal med utländsk part förutsätter export från samarbetslandet till tredje land bör frågan om sådan export, i den mån slutprodukten i fråga har övervägande svensk identitet bedömas i enlighet med riktlinjerna för sådan export från Sverige. Beträffande materiel som har övervägande utländsk identitet bör export från samarbetslandet till tredje land medges inom ramen för samarbetslandets exportregler. Föreligger ett starkt svensk säkerhetspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd, och det är en förutsättning från samarbetspartnerns sida att viss utförsel får ske från samarbetslandet kan efter omständigheterna export till tredje land även i övrigt medges inom ramen för samarbetslandets exportregler.

Hur identiteten närmare skulle bedömas angavs inte i förarbetena på annat sätt än att patent och upphovsrätter till materielen ansågs som betydelsefulla. Därutöver uttalade regeringen att en bedömning bör göras med beaktande av alla relevanta omständigheter, samt påtalade vikten av att uppställa generella regler för export på förhand i det samarbetsavtal som ingås mellan parterna, till exempel i form av en landlista.<sup>48</sup>

Med stöd av förarbetsuttalandena kom identitetsbegreppet genom praxisutvecklingen att omfatta en sammanvägning av immateriella rättigheter och patent och uppgifter om uppdragets art, procentuella kostnads- och prisfördelningar samt relationstal mellan utvecklings-, tillverknings- och försäljningskostnader sett till företagen i projektet. Därutöver togs hänsyn till om det svenska bidraget i samarbetet ansågs unikt.<sup>49</sup>

### **Kontrollbedömningen enligt 2005 års krigsmaterielutredning**

I samband med att svensk försvarsindustri i mitten på 1990-talet i allt större omfattning deltog i flernationella samarbetsprojekt förklarade bedömningarna av samarbeten utifrån ”svensk identitet” och ”utländsk identitet” sin betydelse. I stället omfattade de internationella samarbetsprojekten i allt högre grad utvecklingsresultat och komponenter från flera länder. Ofta genom att utveckling och produktion av komponenter och delsystem skedde i andra länder än i

---

<sup>48</sup> Prop. 1991/92:174 s. 60.

<sup>49</sup> SOU 2015:72 s. 526.

det land där systemintegrationen och slutmonteringen av produkten skedde.

År 2005 tillsattes en utredning för att utreda hanteringen av framtida exportkontrollfrågor vid flernationella samarbetsprojekt. I likhet med rådande praxis ansåg utredningen att strävan bör vara att hantera frågor om tredjelandsexport redan vid ingåendet av samarbetet.<sup>50</sup> Utredningen ansåg vidare att eventuella exportdestinationer som inte prövas redan vid ingåendet av avtalet, eller blir kontroversiella under samarbetets genomförande, bör hanteras genom konsultationer mellan Sverige och samländerna. Utredningen menade därför att framtida samländersavtal bör utformas så att Sverige kan konsultera med samländerna om exportdestinationer som inte blivit föremål för ställningstagande vid avtalets ingående. Utredningen ansåg vidare att tre faktorer särskilt skulle ligga till grund för bedömningen i varje enskilt fall, nämligen det svenska intresset av samarbetet, kraven på ansvarsfull exportkontroll och det svenska bidragets betydelse för samarbetet. Det svenska intresset av samarbetet kan närmast likställas med den försvars- och säkerhetspolitiska avvägningen som ska göras vid ingående av samarbeten medan kraven vad gäller en ansvarsfull exportkontroll närmast kan likställas med den utrikespolitiska bedömningen av det aktuella mottagarlandet och om det föreligger några ovillkorliga eller villkorliga hinder i det enskilda fallet enligt riktlinjerna. Det svenska bidragets betydelse för samarbetet kan likställas med den tidigare bedömningen om materielen har en övervägande svensk, utländsk och blandad identitet.

Utredningens förslag resulterade inte i några förändringar i riktlinjerna men utredningens bedömning av frågan kom att få genomslag vid tillståndsprövningen och ledde således till en praxisförändring på området.

## Kontrollbedömningen enligt 2018 års riktlinjer

I ljuset av att praxis kommit att förändras genom att internationella samländersavtal blivit allt viktigare för Sverige uttalade regeringen i den proposition som låg till grund för 2018 års riktlinjer att det var angeläget att förändringen även kom till uttryck i sammanfattad form i

---

<sup>50</sup> *Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel* (SOU 2005:9) s. 178 f.

riktlinjerna. Därtill hade regeringen att hantera frågan om hur goda förutsättningar för samverkan inom ramen för internationella materielsamarbeten fortsatt skulle upprätthållas samtidigt som föreslagna skärpningar avseende krigsmaterielexport till stater med brister i demokratisk status antogs som en del av riktlinjerna. Den utredning som haft i uppdrag att utreda konsekvenserna om exportkontrollen av krigsmateriel skärps gentemot icke-demokratiska stater hade bl.a. konstaterat att införandet av ett demokratikriterium i de svenska riktlinjerna i vissa fall skulle begränsa förutsättningarna för svenska företag att ingå i internationella materielsamarbeten.<sup>51</sup> Utredningen, och ett flertal remissinstanser, framhöll bl.a. att ett exportkontrollregelverk som är mer restriktivt än i de länder som Sverige önskar ha samarbeten med, och där frågan om eventuella begränsningar som Sverige har på export till tredjeland, skulle kunna göra Sverige mindre intressant som samarbetspartner i gemensamma utvecklingsprojekt.<sup>52</sup>

I propositionen konstaterade regeringen att bibehållandet av goda förutsättningar för svenskt deltagande i internationella materielsamarbeten på försvarsområdet är ett väsentligt försvars- och säkerhetspolitiskt intresse för Sverige.<sup>53</sup> Regeringen konstaterade vidare att det skett en praxisförändring där fokus i bedömningen flyttats från ”materielens identitet” till att samarbetets försvars- och säkerhetspolitiska betydelse för Sverige kommit att få avgörande betydelse vid tillståndsprövningen. Regeringen framhöll därför att ingående av internationella samarbeten bör bedömas enligt de grundläggande kriterierna, dvs. att tillstånd enbart bör lämnas om det finns försvars- och säkerhetspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller utrikespolitik i övrigt. Inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras enligt riktlinjerna i varje enskilt fall menade regeringen att även de villkorliga hinder som kan tala mot export i det enskilda fallet, såsom mottagarlandets demokratiska status och respekt för mänskliga rättigheter, kan vägas in i prövningar av motparten och samarbetet.

Regeringen uttalade vidare att det vid en bedömning av samarbeten bör göras en bedömning av tillförlitligheten i det tilltänkta samarbetslandets exportkontrollsystem där en viktig komponent är

---

<sup>51</sup> Dir. 2012:50 och SOU 2015:72.

<sup>52</sup> SOU 2015:72 s. 424 f. och prop. 2017/18:23 s. 63 ff.

<sup>53</sup> Prop. 2017/18:23 s. 64.

om samarbetslandet har tillträtt FN:s vapenhandelsfördrag, eller annars har etablerat en motsvarande nivå av kontroll. För redan godkända och etablerade samarbeten menade regeringen att det även fortsättningsvis bör råda en presumtion för att tillstånd ska beviljas för utförsel till samarbetslandet av materiel och teknik som omfattas av samarbetet, så länge som det inte uppkommer ett ovillkorligt hinder, så som ett vapenembargo.

I fråga om vad som skulle gälla avseende principerna för bedömningen av export till tredjeland uttalade regeringen att även sådan export fortsatt bör bedömas utifrån en helhetsbedömning, i form av en sammanvägning av det svenska intresset av det aktuella samarbetet, intresset av en ansvarsfull exportkontroll samt det svenska bidragets betydelse för materielen eller samarbetet. På detta sätt menade regeringen att helhetsbedömningen också utgjorde ett verktyg för att hantera skillnader mellan svensk och utländsk exportkontroll.<sup>54</sup>

Mot bakgrund av det konstaterade väsentliga försvars- och säkerhetspolitiska intresset av att svenska företag deltar i internationella materielsamarbeten uttalade regeringen samtidigt att det inte är självklart att Sverige alltid kan räkna med att få gehör för alla aspekter som är unika i vårt synsätt när det gäller samarbete eller utförsel till tredjeland. Om samarbetslandets andel och bidrag till utvecklingen eller produkten är mindre betydande, bör Sveriges synsätt kunna få större genomslag.<sup>55</sup> Motsatsvis gäller således att Sverige inte alltid kan få genomslag för sitt synsätt om samarbetslandets andel och bidrag till utvecklingen eller produktionen av materielen är mer betydande än den svenska andelen.

I fråga om internationella ramverk för materielsamarbete, såsom sexnationersavtalet eller liknande ramavtal med viktiga samarbetsländer, uttalade regeringen att det finns berättigade förväntningar på Sverige att bidra till harmoniseringen av förhållningsättet mot tredjeland, och att även dessa omständigheter bör vägas in i helhetsbedömningen i ett specifikt ärende.

Sedan regeringens uttalanden i propositionen som låg till grund för 2018 års riktlinjer får de senaste årens försämrade säkerhetspolitiska utveckling anses ha stärkt de försvars- och säkerhetspolitiska skälen för att bevilja export inom ramen för internationella

---

<sup>54</sup> Prop. 2017/18:23 s. 65.

<sup>55</sup> Prop. 2017/18:23 s. 66.

materielsamarbeten. Genom den kartläggning som utredningen gjort har utredningen erfarit att det som en följd av detta också skett en praxisutveckling där de försvars- och säkerhetspolitiska skälen för att bevilja tillstånd till ett samarbete får anses ha en stor tyngd inom ramen för helhetsbedömningen. Detsamma gäller beviljande av tillstånd till en export i ett enskilt ärende som har koppling till ett internationellt samarbete. Denna utveckling i praxis får, enligt utredningen, anses vara i linje med regeringens uttalanden och vad som anges i riktlinjerna om internationella samarbeten.

## 6.10 Kontrollbedömningen vid materielsamarbeten i andra länder

### 6.10.1 Frankrike

#### Allmänt om exportkontrollregelverket

Den franska exportkontrollagstiftningen och den statliga kontrollen av verksamhet som rör krigsmateriel sträcker sig tillbaka till ett dekret från år 1939. I dag är kontrollen kodifierad i den franska försvarslagstiftningen (Code de la défense) som är det samlade regelverket för det nationella försvaret. Export och kontroll av krigsmateriel är en integrerad del av den franska försvarspolitik, men utgör också en viktig del av landets utrikes- och säkerhetspolitik.

Den franska exportpolitiken och strategin för export av krigsmateriel utgår dels ifrån att främja internationell säkerhet genom att begränsa flöden av krigsmateriel som underblåser kriser och konflikter, dels ifrån att stärka allianser och partnerskap med andra länder i linje med franska strategiska intressen. En viktig del av exportpolitiken är också att stödja export på krigsmaterielområdet för att säkerställa den nationella industribasen som är nödvändig för den franska försvaret och för fransk ekonomi.<sup>56</sup>

Det franska exportkontrollregelverket utgår ifrån en förbudsprincip som innebär att export är förbjuden om inte tillstånd medges. Ansökningar om export prövas av det interministeriella rådet CIEEMG som består av representanter från försvars-, utrikes- och ekonomi-

---

<sup>56</sup> France and arms trade control, *Report to Parliament on France's Arms Exports*, 2022, s. 10.

ministeriet.<sup>57</sup> Rådet rapporterar till premiärministern och leds av generalsekretariatet för försvar och nationell säkerhet (SGDSN).<sup>58</sup>

Ansökningarna om exporttillstånd bedöms i varje enskilt fall utifrån överväganden inom respektive ministeriums kompetensområde. Det omfattar strategiska, industriella och militärtekniska frågor samt utrikes- och geopolitiska överväganden och om exporten överensstämmer med Frankrikes internationella åtaganden på exportkontrollområdet, såsom EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag. Försvarsministeriet, som deltar i det interministeriella rådet genom DGA (Direction générale de l'armement), tar emot ansökningar om export från försvarsindustrin och lämnar över dessa till SGDSN för vidare koordinering med berörda ministerier. DGA, som ansvarar för att förse den franska försvarsmakten med materiel samt att främja europeiskt samarbete och stödja export från fransk industri, bidrar med militärstrategiska bedömningar av mottagarländerna och bedömningar av vilken betydelse exporten har för den nationella försvarsindustrin och för allierade. Utrikesministeriet bidrar med utrikespolitiska bedömningar av exporten och om situationen i mottagarlandet. Därutöver gör finansministeriet ekonomiska bedömningar av exportaffären samt om eventuellt statligt stöd till finansiering.

## Bedömningen vid materielsamarbeten

Den franska exportpolitiken har, vid sidan av att främja den nationella försvarsindustrin, som särskilt mål att främja en långsiktig europeisk försvarsindustri och att öka avsetningen inom Europa genom export. Materielsamarbeten med partnerländer som ger exportmöjligheter både inom och utanför Europa och Nato framhålls därför som särskilt viktiga.

Bedömningar av export inom ramen för materielsamarbeten görs av det interministeriella rådet inom den ordinarie tillståndsprocessen. Några särskilda riktlinjer liknande de svenska som tar sikte på bedömningen av export i samarbeten och export till tredjeland finns inte i det franska exportkontrollregelverket. Export beviljas dock som utgångspunkt till samarbetslandet. I det fall ett samarbetspro-

---

<sup>57</sup> Commission Interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de Guerre.

<sup>58</sup> Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

gram kräver att exportansökningar hanteras i enlighet med de principer som överenskommits enligt avtalet ska det följas så långt som möjligt med utgångspunkt att förhandsgodkännande krävs från franska myndigheter innan export kan ske. Exporttillstånd beviljas inte om exporten anses stå i strid med EU:s gemensamma ståndpunkt eller andra internationella åtaganden som Frankrike biträtt på området.

I de flesta fall förenas tillstånden med villkor om slutanvändningen och krav på att medgivande ska inhämtas från franska myndigheter innan produkter får vidareexporteras till tredjeland. Genom att Frankrike är part i 2019 års avtal om exportkontroll tillåts franska produkter som integreras i system i något av de länder som är parter i avtalet att exporteras till tredjeland enligt samarbetslandets exportkontrollregelverk. Frankrike har därutöver förenklade processer för tillståndsgivning, såsom generella licenser och kontraktlicenser som särskilt utformats för att underlätta för franska underleverantörer att överföra materiel och teknik mellan auktoriserade parter i särskilt utvalda länder. Bland dessa omfattas även EU-finansierade program så som EDF och EDIP.

## 6.10.2 Tyskland

### Allmänt om exportkontrollregelverket

Det grundläggande tyska rättsliga ramverket för export av krigsmateriel återfinns i lagen om kontroll av krigsmateriel<sup>59</sup> och lagen om utrikeshandel och betalningar.<sup>60</sup> Därutöver finns politiska grundprinciper för export av krigsmateriel som ska tillämpas vid tillståndsprövningen av samtliga ärenden.<sup>61</sup> Av de politiska grundprinciperna framgår att EU:s gemensamma ståndpunkt utgör en integrerad del av principerna. Grundprinciperna antogs av regeringen för första gången år 1982 och har därefter uppdaterats två gånger. Den senaste uppdateringen av principerna skedde år 2019 och syftade till en mer restriktiv hållning till export. År 2021 tillkännagav den tyska regeringen att den har för avsikt att utarbeta en ny krigsmaterielkontrolllag med syfte att för första gången förankra

<sup>59</sup> Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen.

<sup>60</sup> Außenwirtschaftsgesetz.

<sup>61</sup> Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgüter, 26 juni 2019.



de politiska grundprinciperna och regeringens restriktiva vapen-exportpolitik i en lag. Arbetet med att utarbeta lagen pågår för närvarande.<sup>62</sup>

Enligt det nuvarande regelverket är all militär utrustning föremål för kontroll. Produkter som återfinns i bilagan till lagen om kontroll av krigsmateriel, s.k. Kriegswaffenliste, är föremål för ytterligare kontroll och kräver exporttillstånd enligt både den tyska krigsmaterielkontrollagen och utrikeshandelslagen. För produkter som betraktas som ”annan militär utrustning” krävs enbart exporttillstånd med stöd av utrikeshandelslagen. Exporttillstånd enligt utrikeshandelslagen utfärdas av den federala myndigheten för näringsliv och exportkontroll, BAFA (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle), som är underordnad näringsministeriet. Tillstånd för export av krigsmateriel (Kriegswaffe) utfärdas av näringsministeriet (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) efter gemensam prövning med utrikesministeriet och försvarsministeriet. Om det finns olika uppfattningar mellan de ministerier som är involverade i beslutsprocessen, eller om ärendena är av särskild vikt, kan det federala säkerhetsrådet besluta om exporttillstånd bör beviljas.

Den tyska regeringens grundprinciper för krigsmaterielexport utgår ifrån en restriktiv exportpolitik där en helhetsbedömning ska göras i varje enskilt fall med särskilt beaktande av säkerhets- och utrikespolitiska faktorer. Kriterierna för prövningen skiljer sig åt vad gäller exportkontrollbedömningen till länder inom EU, Nato och ”Nato-motsvarande länder”, och export till länder utanför denna krets. Enligt nuvarande principer betraktas Australien, Japan, Nya Zeeland och Schweiz som ”Nato-motsvarande länder”.<sup>63</sup> Enligt regeringens grundläggande principer krävs särskilda utrikes- eller säkerhetspolitiska intressen i det enskilda fallet för att tillstånd för export ska beviljas till länder utanför EU, Nato och ”Nato-motsvarande länder”.

De politiska grundprinciperna för krigsmaterielexport framhåller att respekten för mänskliga rättigheter i den mottagande staten utgör en central faktor i tillståndsprövningen. Export av krigsmateriel ska inte beviljas om det finns tillräckliga skäl att

---

<sup>62</sup> Målet är att en ny lag ska antas innan september 2025, under den sittande regeringens mandatperiod.

<sup>63</sup> Med den nya exportkontrollagstiftning som regeringen vill utforma diskuteras även möjligheten att utvidga denna krets av länder.

misstänka att den berörda krigsmaterielen kan komma att användas för internt förtryck eller bidra till vidmakthållande och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter. Därutöver tas särskild hänsyn till den interna situationen i mottagarlandet som följer av spänningar eller väpnade konflikter, bevarandet av fred, säkerhet och stabilitet i en region och landets inställning till det internationella samfundet, särskilt dess ställning mot terrorism och dess åtagande internationella förpliktelser som syftar till att förhindra spridning av vapen.

Export av ”annan militär materiel” som regleras av utrikes-handelslagen och som inte återfinns i bilagan till lagen om kontroll av krigsmateriel är i allmänhet inte föremål för några restriktioner. Tillstånd medges därför i princip så länge exporten är förenlig med det tyska exportkontrollregelverkets syfte, dvs. att skydda väsentliga tyska säkerhets- eller utrikespolitiska intressen, upprätthålla fred mellan stater och att värna Tysklands förbindelser med andra stater.

Tyskland har ett system för efterkontroller av materiel som exporterats från landet och som syftar till att motverka att materiel säljs vidare utan medgivande till någon annan mottagare än den som angivits i avtalet i samband med exporten. Enligt de politiska grundprinciperna är mottagarlandets samtyckte till verifikationsbesök en omständighet som ska beaktas vid tillståndsprövningen.

### **Bedömningen vid materielsamarbeten**

De politiska grundprinciperna framhåller att Tysklands intresse av att den inhemska försvarsindustrin har fortsatt förmåga att samarbeta inom EU och Nato utgör en särskild omständighet som ska beaktas vid tillståndsprövningen. Vidare anges att samarbeten som grundas på mellanstatliga avtal med länder inom EU, Nato och ”Nato-motsvarande länder” och de principer som ställts upp för hanteringen av export av gemensamt utvecklad materiel ska genomföras så långt som möjligt. Därvid anges att regeringen ska ha möjlighet utöva inflytande över gemensamma projekt och att samarbetsavtal som huvudregel ska inkludera en konsultationsparagraf om eventuell export till tredjeland mellan deltagande länder. Vid en bedömning avseende eventuella invändningar mot export ska regeringen ta hänsyn till intresset av samarbetet och Tysklands restriktioner.

tiva exportkontrollpolicy, särskilt till hur exporten är förenlig med mänskliga rättighetskriteriet.

Vid konsultationsförfaranden som rör export till tredjeland av materiel som innehåller tyska komponenter anges det vidare i riktlinjerna att ett negativt besked ska lämnas till samarbetslandet om mottagarlandet för exporten är involverad i en väpnad konflikt (undantag görs om mottagarlandet nyttjar sin rätt till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan) eller om det finns en risk att en väpnad konflikt ska bryta ut eller är nära förestående. Export ska också nekas om det finns rimlig anledning att anta att produkterna kommer att användas för internt förtryck eller systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter i mottagarlandet. Ytterligare skäl att lämna ett negativt besked till exporten är om den anses stå i strid med Tysklands vitala säkerhetsintressen, eller om exporten skulle medföra en så ansträngd relation med andra tredjeländer som inte uppvägs av att vidmakthålla goda relationer med samarbetslandet.

I de grundläggande principerna finns också särskilda riktlinjer för försvarsindustrisamarbeten om gemensam utveckling och produktion av materiel. I de fall tysk försvarsindustri deltar i samarbeten med försvarsföretag i länderna inom EU, Nato och ”Nato-motsvarande länder”, som inte omfattas av ett mellanstatligt samarbetsavtal, anges i principerna att direktleveranser till samarbetsparten som huvudregel ska godkännas. I de fall det tyska företaget ska leverera komponenter av en sådan kvantitet eller slag som kan användas för att utveckla och producera krigsmateriel som finns i bilagan till lagen om kontroll av krigsmateriel (Kriegswaffe) ska företaget ingå ett avtal avseende samarbetet. Avtalet ska innehålla förpliktelser om att informera den tyska regeringen om samarbetspartens exportavsikter, samt att slutanvändarintyg eller motsvarande avseende slutanvändningen ska inhämtas vid en export. I de fall tyska komponenter eller delsystem exporteras till en systemintegratör i ett annat land utan att det finns ett mellanstatligt avtal framgår det i de grundläggande principerna att det kan finnas särskilda principer att ta hänsyn till vid bedömningen. Som exempel anges att det kan finnas överenskomna de minimis-bestämmelser som är tillämpliga på överföringen. Denna hänvisning i de grundläggande principerna har sin grund i att Tyskland är part i 2019 års avtal om exportkontroll. I fråga om export av produkter som ska integreras i ett samarbetsland tillåter Tyskland således att exportkontrollbedömningen till tredjeland sker enligt

samarbetslandets exportkontrollregelverk enligt de förutsättningar som ställs upp i avtalet.

### 6.10.3 Storbritannien

#### Allmänt om exportkontrollregelverket

Det rättsliga ramverket för kontroll av export av krigsmateriel finns i exportkontrollagen (Export Control Act 2002) och exportkontrollförordningen (Export Control Order 2008). Ramverket utgör den grundläggande lagstiftningen för export av krigsmateriel och PDA. De produkter som är kontrollerade och därmed kräver ett exporttillstånd finns i den konsoliderade listan (UK Strategic Export Control List). I fråga om krigsmateriel överensstämmer listan i princip med EU:s gemensamma militära förteckning.

I exportkontrollagen anges att varje exportansökan ska bedömas utifrån de strategiska exportlicenskriterierna (Strategic Export Licensing Criteria). Kriterierna antogs av det brittiska parlamentet i december 2021 och utgör en vägledning över de allmänna principer som ska tillämpas vid tillståndsgivningen.<sup>64</sup> Vägledningen, som består av åtta kriterier, reviderades efter Storbritanniens utträde ur EU och reflekterar i stort kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt.<sup>65</sup> Genom kriterierna implementeras också folkrättsliga åtaganden som Storbritannien ingått på området, såsom FN:s vapenhandelsfördrag.

Det brittiska näringsdepartementet (Department for Business and Trade) har det övergripande ansvaret för exportkontrollen av krigsmateriel. Enheten för exportkontroll (Export Control Joint Unit) är behörig tillståndsmyndighet på näringsdepartementet och samlar operativ och policyexpertis från det egna departementet, utrikesdepartementet (the Foreign, Commonwealth and Development Office) och försvarsdepartementet (Ministry of Defence). Samtliga departement deltar i beslutsprocessen och lämnar synpunkter utifrån sina respektive ansvarsområden. Utrikesdepartementet bidrar med utrikespolitiska bedömningar och bedömningar av situationen i mottagarlandet. Försvarsdepartementet gör överväganden

---

<sup>64</sup> Statement by the Secretary of state, Trade Policy Update, 8 december 2021.

<sup>65</sup> Kriterierna ersatte därmed de tidigare konsoliderade EU och nationella exportkontrollkriterierna för krigsmaterielexport (EU and National Arms Export Licensing Criteria) som antogs av parlamentet den 25 mars 2014.

som rör militära, operativa och tekniska aspekter av exporten och vilken betydelse den har för det nationella försvaret och allierade. Försvarsdepartementet hanterar även frågor som rör överföring av sekretesskyddade uppgifter till andra länder om exportkontrollerade produkter.<sup>66</sup>

De åtta kriterierna som utgör de allmänna principer som ska följas vid tillståndsgivningen anger under vilka omständigheter tillstånd inte ska medges i det enskilda fallet, liksom vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av varje enskild ansökan. Enligt kriterierna ska exporttillstånd inte utfärdas om det strider mot Storbritanniens internationella åtaganden. Vidare är utgångspunkten att exporttillstånd inte utfärdas om det föreligger en risk för att de aktuella produkterna kan användas för internt förtryck eller internationell aggression, om det finns en risk att exporten skapar regional instabilitet eller intern väpnad konflikt. Ett exporttillstånd ska inte heller beviljas om produkten i fråga kan komma att användas för att underlätta intern repression, vilket omfattar en bedömning av mottagarlandets respekt för mänskliga rättigheter.

I samband med att kriterierna reviderades år 2021 avgränsades de övriga faktorer som kan medföra att ett tillstånd inte beviljas till att regeringen, under exceptionella omständigheter, kan besluta att inte bevilja ett tillstånd om exporten bedöms ha en betydande negativ inverkan på Storbritanniens internationella relationer. I revideringen gjordes även vissa omformuleringar i kriterierna som rör bevarande av inre, regional och internationell fred med syfte att bedömningen ska ha sin grund i en helhetssyn i enlighet med Storbritanniens internationella åtaganden. Därutöver infördes risken för att den exporterade produkten används för att begå terrorbrott, gränsöverskridande brottslighet, könsbaserat våld eller andra allvarliga handlingar mot kvinnor och barn som särskilda kriterier.<sup>67</sup>

## Bedömningen vid materielsamarbeten

Storbritannien har inte några särskilda riktlinjer som tar sikte på bedömningen av samarbeten och tredjelandsexport. Bedömningar av export inom ramen för materielsamarbeten sker enligt de strategiska

---

<sup>66</sup> United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2022, 19 juli 2023.

<sup>67</sup> Committees on Arms Export Controls, Developments in UK Strategic Export Controls, 19 oktober 2022, s. 17 f.

exportkontrollkriterierna. Inom ramen för tillståndsprcessen och de bedömningar som görs i varje enskilt fall tas dock hänsyn till faktorer såsom Storbritanniens relationer till samarbetslandet, om det rör materielsamarbeten med allierade eller länder inom EU och på vilket sätt exporten bidrar till att upprätthålla den nationella industribasen.

I enlighet med praxis föreligger en positiv presumtion för export till EU och andra samarbetsparter. I det fall ett samarbetsprogram kräver att exportansökningar hanteras i enlighet med de principer som överenskommit enligt avtalet ska det följas så långt som möjligt, vanligtvis med utgångspunkt i att det slutliga beslutet ska fattas av den exporterande parten i enlighet med nationell lagstiftning och praxis med en möjlighet för deltagande länder att neka export i särskilda fall. Exporttillstånd beviljas inte om exporten anses stå i strid med de strategiska exportkontrollkriterierna.

Flera av Storbritanniens samarbetsprogram omfattas av förenklade processer för tillståndsgivning, så som generella tillstånd (Open General Licenses) som underlättar utförsel av materiel och teknik mellan de deltagande parterna i programmet.

Storbritannien ställer vanligtvis inte krav på att medgivande ska inhämtas vid vidareförsäljning av produkter som innehåller brittiska komponenter eller system. Vid prövningen av exportansökan tas dock hänsyn till den slutliga mottagaren av den färdiga produkten om det är känt vid exporttillfället. Krav på medgivande till eventuell vidareexport ställs dock alltid om det krävs enligt de internationella åtaganden som Storbritannien ingått.<sup>68</sup>

#### 6.10.4 Finland

##### Allmänt om exportkontrollregelverket

I Finland utgör lagen (282/2012) om export av försvarsmateriel grunden för exportkontrollen. Lagen kompletteras av en förordning om allmänna förutsättningar för tillståndsprövningen för export av försvarsmateriel. Enligt lagen får tillstånd för export, överföring, transitering och förmedling av försvarsmateriel endast beviljas om

---

<sup>68</sup> Exempelvis har fler stater inom ramen för Wassenaar-arrangemanget kommit överens om särskilda åtaganden för export av lätta och korträckviddiga robotluftvärnssystem (s.k. Man-portable air-defence system, MANPADS).

det är förenligt med Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska linje och inte äventyrar Finlands säkerhet.<sup>69</sup> Ansökningarna prövas där- efter utifrån EU:s gemensamma ståndpunkt, EU:s krigsmateriel- förteckning samt övriga internationella åtaganden på området såsom FN:s vapenhandelsfördrag. Finland har inga nationella riktlinjer eller policydokument likt de svenska riktlinjerna.

Ansökningarna om exporttillstånd prövas av försvarsministeriet eller regeringen utifrån en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Även utrikesministeriet spelar en central roll vid tillståndspröv- ningen genom att lagstiftningen i vissa fall kräver att en bedömning inhämtas från utrikesministeriet för att klargöra att det inte före- ligger några utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder mot att bevilja tillstånd. Enligt statsrådets förordning behöver någon utrikes- eller säkerhetspolitisk bedömning inte göras om ansökan avser tillstånd till en annan medlemsstat i EU eller EES, Schweiz, Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland eller USA.<sup>70</sup>

## Bedömningen vid materielsamarbeten

Finlands försvarsindustri är främst underleverantör till systemtill- verkare i andra länder och har hittills inte deltagit i något bi- eller multilateralt samarbete om gemensam utveckling och produktion av materiel. Utförsel som sker inom ramen för samarbeten kräver export- eller överföringstillstånd och bedöms enligt de försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden som ska göras i varje enskilt fall enligt den finska exportkontrollagstiftningen samt EU:s gemensamma ståndpunkt. Exporttillstånd beviljas således inte om exporten inte bedöms vara förenlig med kriterierna i EU:s gemen- samma ståndpunkt.

Vid bedömningar av export till tredjeland av materiel som ur- sprungligen exporterats från Finland krävs ett medgivande från den finska regeringen innan exporten sker. En sådan bedömning görs från fall till fall i enlighet med den finska exportkontrollagstift- ningen och EU:s gemensamma ståndpunkt.

Avseende produkter som exporteras från Finland för att inte- greras hos en systemtillverkare i ett annat land ställs vanligen krav

---

<sup>69</sup> 3 kap. 9 § lag (282/2012) om export av försvarsmateriel grunden för exportkontrollen.

<sup>70</sup> 1 § Statsrådets förordning om allmänna förutsättningar för tillståndsprövning för export av försvarsmateriel.

på inhämtande av medgivande från försvarsministeriet om produkterna också kan användas självständigt från huvudsystemet. I andra fall kan det, efter en bedömning i det enskilda fallet, vara tillräckligt att systemtillverkaren undertecknar ett intyg om att materielen enbart ska användas i systemtillverkarens egen produktion (s.k. Declaration of use in own production, OPD). I dessa fall krävs inget medgivande i fråga om tredjelandsexport. Vid en sådan bedömning beaktas exportkontrollregelverket i det systemtillverkande landet.

### 6.10.5 Norge

#### Allmänt om exportkontrollregelverket

I Norge utgör exportkontrollagen (Lov av 18 Desember 1987 om kontroll med eksport av strategiska varor, tjenester och teknologi) grunden för kontrollen av krigsmateriel och PDA. Lagen är en fullmaktslag som fastslår att utrikesdepartementet har rätt att meddela föreskrifter och riktlinjer för att kunna genomföra kontrollen. Exportkontrollföreskrifterna (Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester av 19. Juni 2013) innehåller närmare bestämmelser om tillståndsprocessen.

De politiska riktlinjerna som är vägledande för prövningen bygger på regeringens uttalanden och principer för prövningen som Stortinget har anslutit sig till.<sup>71</sup> Riktlinjerna kompletterades år 2009 genom att kriterierna i EU:s gemensamma ståndpunkt lades som en bilaga till riktlinjerna. Riktlinjerna reviderades senast år 2014.

I riktlinjernas inledning anges att det är utrikes- och inrikespolitiska värderingar som ska ligga till grund för tillståndsprövning av export av krigsmateriel. Det anges vidare att en grundläggande princip för prövningen ska vara att Norge inte exporterar krigsmateriel till stater i krig, där krig hotar eller till stater där inbördeskrig råder. Därutöver anges att den utrikespolitiska bedömningen som ska göras i varje enskilt ärende bl.a. ska omfatta en bedömning av demokratiska rättigheter och respekten för mänskliga rättigheter i mottagarlandet.

Riktlinjerna delar upp export i fyra landsgrupper (landgrupp 1–4) och två materielgrupper (grupp A och B). Materielgrupp A avser

---

<sup>71</sup> Retningslinjer av den 28 februar 1992 for Utenriksdepartementet behandling av søknader om eksport av våpen, militære formål.



vapen, ammunition och andra typer av materiel med strategisk förmåga och materielgrupp B avser all annan kontrollerad materiel. I riktlinjerna preciseras därefter vilken materiel som tillåts exporteras till vilka landgrupper. Landgrupp 1, som består av Natos medlemsländer, de nordiska länderna och ”särskilt närstående länder”, kan vara mottagare av materiel från såväl materielgrupp A som B utan särskilt regeringsbeslut. För övriga landgrupper, exempelvis länder som befinner sig i krig, där risk för krig råder, inbördeskrig pågår eller att förhållanden i övrigt talar mot export till staten i fråga, finns det begränsningar i vilken materiel länderna kan motta.

### **Bedömningen vid materielsamarbeten**

I riktlinjerna finns vägledning och principer som ska följas avseende samarbets- och utvecklingsprojekt med andra stater. Därvid anges att tillstånd till export ska medges till länder som Norge har ett samarbetsavtal med om det gemensamma projektet har godkänts av norska myndigheter med beaktande av respektive deltagande lands försvarsbehov. I de fall slutprodukten inte bedöms ha norsk identitet kan export till tredjeland ske enligt samarbetslandets exportkontrollregelverk. Vidare anges att det systemtillverkande landets exportkontrollregelverk kan läggas till grund för prövningen av export till tredjeland om flera stater deltar i materielsamarbetet. I dessa fall ska villkoren för export avtalas mellan de berörda staterna i samband med att samarbetet godkänns.

Export av norska komponenter och produkter som integreras i ett slutligt system och som inte kan användas självständigt (i riktlinjerna benämnt som delleveranser) ska som huvudregel beviljas om avtalet är godkänt av norska myndigheter. I dessa fall ställs inga krav på medgivande av norska myndigheter vid export till tredje-land. Enligt riktlinjerna är en förutsättning för detta att materielen inte bedöms ha norsk identitet.

## 6.10.6 USA

### Allmänt om exportkontrollregelverket

Utgångspunkten för den amerikanska exportkontrollen är att export av krigsmateriel är en integrerad del av den amerikanska utrikespolitiken och ett sätt att bevara landets nationella säkerhet. Export är därför som utgångspunkt tillåten så länge den gynnar amerikansk utrikespolitik. Det huvudsakliga syftet med den amerikanska exportkontrollen är att förhindra att amerikansk högteknologi hamnar hos oönskade slutanvändare.

Det amerikanska exportkontrollregelverket utgår ifrån lagen om assistans till utlandet (Foreign Assistance Act, FAA). Tillståndskraven för prövningen av export av krigsmateriel återfinns i lagen om vapenexportkontroll (Arms Export Control Act) och förordningen om internationell handel med vapen (International Traffic in Arms Regulation, ITAR). Därutöver finns policydirektiv och riktlinjer för prövningen i direktiv som utfärdas av presidenten.<sup>72</sup> Exportkontrollen administreras av direktoratet för kontroll av försvarsmaterielhandel (Directorate of Defence Trade Controls, DDTC) under utrikesdepartementet. För vissa mer omfattande affärer måste kongressen lämna sitt godkännande innan affären kan genomföras.

I ITAR föreskrivs krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd till export ska beviljas. Förordningen innehåller även en kontrollista över vilken materiel och teknik som omfattas av kontroll (United States Munitions List, USML). För produkter som finns uppförda på listan behövs tillstånd för varje överföring, även i de fall produkten ska överföras i flera led, exempelvis för integration i en slutprodukt. I ITAR preciseras under vilka omständigheter tillstånd ska nekas, exempelvis om det finns ett av FN eller ett nationellt beslutat vapenembargo eller sanktioner mot landet. Därutöver finns det en lista över vilka länder som det enligt nationell policy föreligger en negativ presumtion mot att bevilja tillstånd, men där tillstånd för vissa av de listade länderna kan medges under vissa omständigheter. I ITAR anges även i vilka fall samlarbetsländer, såsom Nato-länder, "non-Nato allies" eller andra nära samlarbetsländer, medges undantag eller andra lättnader från regelverket.

---

<sup>72</sup> Se bl.a. The United States Conventional Arms Transfer (CAT) Policy, National Security Memorandum/NSM-18, 23 februari 2023.

Kriterierna för tillståndsprövningen preciseras i presidentens policydirektiv (United States Conventional Arms Transfer Policy, CAT). Det nu gällande policydirektivet utfärdades av president Biden i februari 2023 och redogör för de exportpolitiska mål och kriterier som ska beaktas av DDTC vid tillståndsprövningen.<sup>73</sup> Av CAT framgår vilka mål för USA:s utrikespolitik och nationella säkerhet som ska stödjas av policyn.<sup>74</sup> Det innefattar bl.a. att stärka allierade och partnerländers förmåga att avskräcka eller försvara sig, öka interoperabiliteten med allierade och partners, främja internationell fred och stabilitet, förhindra vapenöverföringar som riskerar att underlätta eller på annat sätt bidra till kränkningar av mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt, försäkra att USA:s militär upprätthåller tekniska fördelar gentemot nuvarande och potentiella motståndare, främja USA:s komparativa fördel mot strategiska konkurrenter så som Ryssland och Kina samt att stärka USA:s tillverknings- och försvarsindustriella bas och säkerställa motståndskraft i globala leveranskedjor.

De kriterier för tillståndsprövningen som ställs upp i CAT innehåller inga formella hinder mot att bevilja export utan utgörs av kriterier som ska beaktas i varje enskilt fall utifrån en helhetsbedömning. Vid tillståndsprövningen ska bl.a. risken beaktas att mottagaren använder materielen för att kränka mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt, om exporten skulle underminera demokrati och rättsstatens principer eller få andra negativa politiska, sociala eller ekonomiska konsekvenser, att konflikter initieras eller förlängs, att materiel avleds eller sprids eller att materielen kan användas i samband med massförstörelsevapen. I policyn finns även vissa kriterier som tar hänsyn till försvars- och säkerhetspolitiska aspekter. Dessa innefattar bl.a. en bedömning av om exporten bidrar till interoperabilitet mellan allierade, i vilken grad

---

<sup>73</sup> Direktivet ersatte den policy som utfärdades av president Trump i april 2018, National Security Presidential Memorandum 10 of April 19, 2018 (United States Conventional Arms Transfer Policy).

<sup>74</sup> I februari 2024 utfärdade president Biden ett direktiv (det första i sitt slag), National Security Memorandum (NSM/20) med titeln *Safeguards and Accountability With Respect to Transferred Defense Articles and Defense Services*, innehållande flera krav för att tillse att respekten för internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter upprätthålls av länder som mottagit amerikansk krigsmateriel. Dessa omfattar bl.a. skriftliga försäkringar från mottagarlandet om att amerikansk materiel ska användas med full respekt för internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter och att mottagarländerna samt att avrapportering om efterlevnaden av memorandumet ska ske till kongressen. Direktivet ställer även upp en process för ansvarsutkrävande och för att pausa eventuellt militärt stöd.

exporten minskar en allierads eller partners beroende av USA:s konkurrenter, hur exporten bidrar till USA:s innovations- och teknikkörmåga samt försvarsindustriella bas, i vilken grad överföringen ökar USA:s tillgång och inflytande till stöd för strategiska, utrikespolitiska och försvarsintressen, om exporten bidrar till att bekämpa terrorism narkotikasmuggling eller organiserad brottslighet samt om exporten förbättrar mottagarens självförsvarsförmåga mot väpnad aggression.

Med grund i lagen om assistans till utlandet har USA etablerat en rad program för försäljning av krigsmateriel, bl.a. program för försäljning direkt från den amerikanska staten (Foreign Military sales, FMS) för affärer som bedöms stärka amerikansk säkerhet och bidrar till fred, samt direkt kommersiell försäljning från försvarsindustrin utan mellanstatligt avtal (Direct Commercial Sales, DCS). FMS-affärer administreras av Försvarsdepartementet medan kommersiella affärer hanteras av Utrikesdepartementet. Vilka länder som kan omfattas av FMS-programmet fastställs ytterst av presidenten. I många fall finns enbart vissa amerikanska produkter tillgängliga för försäljning via FMS. Inköp av materiel till FMS-programmen görs mestadels från amerikanska leverantörer men kan även omfatta materiel som köps in från andra länder, exempelvis Sverige. I vissa fall levererar svensk försvarsindustri även komponenter eller produkter som ska integreras i system som säljs genom programmet.

USA har ett omfattande system för efterkontroller i utlandet. Syftet är att säkerställa att mottagaren av materiel eller teknik efterlever de krav som beslutats i samband med tillståndsgivningen. Kontrollerna som görs på plats i mottagarlandet omfattar både kommersiellt sålda produkter och materiel som sålts under FMS-programmen.

## Bedömningen vid materielsamarbeten

Den amerikanska exportkontrollförordningen ITAR, som föreskriver de krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd till export ska beviljas, är omfattande och ska även tillämpas extraterritoriellt. Det innebär bl.a. att företag utanför USA som ägs av amerikanska bolag åläggs följa regelverket, liksom företag som använder ameri-

kansk teknologi i sina produkter. Kontrollen omfattar export och vidareexport av produkter som tillverkats i USA, men även vissa produkter som tillverkats utanför USA men som omfattar mer än en miniminivå av kontrollerat amerikanskt innehåll, eller som är en direkt produkt av en kontrollerad programvara eller teknik med ursprung i USA.

Enligt ITAR krävs även ett godkännande av amerikanska myndigheter innan en amerikansk person kan lämna teknisk assistans (s.k. defence services) till en utländsk person. Ett sådant godkännande ges oftast i form av någon av följande tre överenskommelser: Technical Assistance Agreement (TAA) om godkännande av lämnande av teknisk assistans eller teknisk information till en utländsk person, Manufacturing Licence Agreement (MLA) om tillverkning av försvarsmateriel utomlands eller ett Distribution Agreement (WDA) om lagerhållning och distribution utomlands.

I vissa fall medger regelverket att undantag görs för vissa projekt om ett särskilt bilateralt avtal har ingåtts, s.k. Defence Trade Cooperation Treaty. Exempel på ett sådant avtal är försvarshandelsavtalet mellan USA, Australien och Storbritannien avseende AUKUS-projektet om bl.a. gemensam utveckling av kärnkraftsdrivna ubåtar.

I lagen om vapenexportkontroll finns även vissa andra möjligheter för presidenten att medge undantag för länder från vissa tillståndskrav under förutsättning att USA har slutit ett bilateralt avtal med landet.<sup>75</sup> För att undantag ska kunna medges föreskrivs att det andra landet ska genomföra ändringar som är nödvändiga för att upprätta en exportkontrollregim som åtminstone är jämförbar med amerikansk lag, reglering och policy. Trots att vissa specifika lättnader är möjliga att erhålla enligt regelverket förekommer dessa sällan i praktiken.

Inom USA förs en debatt om tekniköverföringsreglerna och amerikanska företag har ofta förespråkat en friare tillämpning. I den nationella försvarsindustristrategin som presenterades i januari 2024 framhölls bl.a. att restriktionerna i nuvarande regelverk i vissa avseenden hämmar nödvändiga tekniköverföringar för gemensam utveckling och samarbete med allierade och partners.<sup>76</sup> Restriktionerna identifierades även som en särskild utmaning för att driva AUKUS-samarbetet. För att underlätta AUKUS-samarbetet genomfördes

---

<sup>75</sup> Arms Export Control Act Section 38(j).

<sup>76</sup> National Defense Industrial Strategy 2023, Department of Defence.

därför förändringar i ländernas respektive nationella regelverk. Förändringarna innebär att en ”exportkontrollbubbla” tillskapades för att underlätta överföringar av produkter och teknologier genom att kravet på exporttillstånd avskaffades för det aktuella projektet.

## 6.11 Hinder och förutsättningar att ingå i internationella materielsamarbeten

### Hantering av tredjelandsexport

Utredningen har haft i uppdrag att beskriva hur relevant samarbetsländer hanterar export till tredjeland inom ramen för internationella materielsamarbeten. Genom den kartläggning som utredningen har gjort av de stora försvarsindustriländerna i Europa, samt de nordiska länderna, har det framkommit att en rad olika principer används för att hantera frågor om tredjelandsexport vid gemensamma materiel-samarbeten. Dessa principer vilar på olika grunder när det gäller möjligheten att göra nationella bedömningar innan export kan ske till tredjeland.

Vanligen hanteras frågor om export till tredjeland i avtalet för det specifika samarbetsprojektet. Dessa avtal kan ingås på mellanstatlig nivå eller mellan industriföretag i samarbetsländerna utan någon statlig inblandning. Vilka principer som ska gälla för export av gemensamt utvecklade materiel kan också regleras genom mellanstatliga ramavtal.

Olika sätt att hantera frågor om tredjelandsexport kan vara att genom konsensusbeslut fastställa en lista över godtagbara exportdestinationer, såsom i ramavtalet för sexnationerssamarbetet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland, eller genom konsultationer mellan de deltagande länderna i samband med en potentiell affär. Andra sätt att hantera frågan på kan vara att fastställa principer för när utförelse kan ske enligt exportkontrollreglerna i samarbetslandet, såsom i 2019 års avtal exportkontroll mellan Frankrike, Tyskland och Spanien, eller att en part har vetorätt i fråga om tredjelandsexport.

Eftersom exportkontrollen har sin grund i nationella överväganden och beslut och är nära sammanlänkad med ett lands försvars-, säkerhets- och utrikespolitik är överlämnade av exportkontrollbedömningen till ett samarbetsland aldrig oinskränkt. Ingen av de

kartlagda länderna avsäger sig rätten att göra nationella bedömningar utan tillser att avtalen säkerställer att det finns en villkorad rätt att kunna neka export från ett samarbetsland till tredjeland. Det kommer till uttryck genom att avtalen reglerar under vilka förutsättningar ett land ska kunna motsätta sig en export i de fall konsensus inte kan nås genom dialog mellan parterna. Därutöver ställer staters internationella åtaganden krav på att stater ska kunna agera och vidta åtgärder för att hindra export av krigsmateriel. Exempelvis om det framkommer att den materiel som är föremål för export riskerar att användas i strid med internationell humanitär rätt.

De kartlagda länderna har framhållit att en bedömning alltid görs av samarbetslandets exportkontrollregelverk i samband med att det sker en prövning av om export till tredjeland kan överlåtas till samarbetslandet. Att de europeiska länderna i viss utsträckning redan samordnar sin exportkontrollpolitik genom att tillämpa EU:s gemensamma ståndpunkt och därigenom gemensamt har ställt upp miniminormer för export vid sidan av nationella exportkontrollregelverk utgör en viktig del av denna bedömning, liksom om samarbetslandet tillträtt och tillämpar FN:s vapenhandelsfördrag.

I fråga om de ramavtal som ingåtts mellan de stora försvarsindustriländerna i Europa noterar utredningen den utveckling som skett de senaste åren mot bakgrund av att Frankrike, Tyskland och Spanien ingått ett nytt avtal om exportkontroll. Genom de principer som avtalet vilar på accepterar flera av de stora försvarsindustriländerna i Europa därmed en hantering där export till tredjeland under vissa förutsättningar kan bedömas enligt ett av de deltagande ländernas exportkontrollregelverk.

### **Skillnader i nationella exportkontrollregelverk**

Utredningen konstaterar att tydlighet och förutsägbarhet i exportkontrollregelverken är viktiga förutsättningar för samarbeten. Vidare får stora skillnader i regelverken mellan samarbetsländer generellt anses vara en försvårande faktor vid etablerande av gemensamma materielsamarbeten. En situation där ett land ställer mer långtgående krav men där övriga samarbetsländer har en samsyn får även anses vara försvårande. I de initiativ som tagits på europeisk nivå i syfte att stärka den europeiska försvarsindustriella basen har det också fram-

hållits att skillnader i medlemsstaternas exportkontrollregelverk utgör en särskild utmaning och som försvårar överenskommelser mellan länderna om hur gemensamt utvecklade produkter ska exporteras till tredjeland. Även inom USA förs en liknande debatt om att det amerikanska exportkontrollregelverket och uppställandet av långtgående krav hämmar samarbete och nödvändiga tekniköverföringar till allierade och samarbetsländer.

Mot denna bakgrund utgör behovet av fördjupat internationellt samarbete, särskilt i ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget, en viktig drivkraft för utvecklingen mot en viss harmonisering av nationella exportkontrollregelverk. 2019 års avtal om exportkontroll mellan Frankrike, Tyskland och Spanien är enligt utredningen ett tydligt exempel på denna utveckling.

Det svenska exportkontrollregelverket är förhållandevis restriktivt, vilket ur försvarsföretagens perspektiv uppfattas som en konkurrensnackdel i förhållande till företag som är verksamma i andra länder. Samtidigt är en ansvarsfull exportkontroll nödvändig förutsättning för att Sverige ska få tillgång till avancerad teknik från samarbetsländer. Inte minst mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget behöver samarbetsländer kunna ha förtroende för Sveriges regelverk och att materiel och teknik inte exporteras på ett oansvarsfullt sätt.

Under den process som ledde fram till skärpningarna av exportkontrollregelverket år 2018 uttalades farhågor att de nya strängare kriterier som avsågs införas i lagstiftningen skulle komma att påverka svenska företag att konkurrera på lika villkor jämfört med företag verksamma i stater som har en mindre restriktiv exportkontrolllagstiftning. Farhågan lyftes även av Materielförsörjningsutredningen som bl.a. pekade på att ett avvikande nationellt exportkontrollregelverk ökar risken för att andra länder inte ser Sverige som ett attraktivt samarbetsland.

I den kartläggning som utredningen gjort har det framkommit att de senaste årens försämrade säkerhetspolitiska utveckling medfört att det skett en praxisutveckling där de försvars- och säkerhetspolitiska skälen för ett samarbete, eller för en export i ett enskilt ärende som har koppling till ett internationellt samarbete, anses ha en stor tyngd inom ramen för helhetsbedömningen. De farhågor som lyfts i fråga om det svenska exportkontrollregelverket bör enligt utredningen också delvis ses i ljuset av denna praxisutveckling.



I arbetet har utredningen vidare erfarit att de upplevda utmaningarna i frågor om tredjelandsexport främst bedöms finnas vid industrisamarbeten som kommer till stånd utan någon statlig inblandning, eller vid frågor om tredjelandsexport när svensk försvarsindustri agerar underleverantör till systemtillverkare i andra länder. I fråga om samarbeten som sker med grund i mellanstatliga avtal diskuteras förutsättningarna för tredjelandsexport mellan Sverige och samarbetslandets regering i regel i samband med att avtalet ingås.

I den kartläggning som utredningen gjort har det framkommit att det framför allt föreligger skillnader mellan hur Sverige och andra stora försvarsindustriländer i Europa hanterar frågor om tredjelandsexport när inhemsk försvarsindustri agerar underleverantör till systemtillverkare i samarbetsländer. Även om olika industriintyg utvecklats över tid där svenska komponenter och insatsvaror efter bedömning i enskilda fall har ansetts kunna vidareexporteras till tredjeland utan svenskt medgivande, är det etablerat i svensk praxis att slutanvändaråtaganden bör tas in med krav på medgivande innan vidareexport kan ske. Synsättet i fråga om inhämtande av slutanvändaråtaganden skiljer sig i olika grad mellan de stora försvarsindustriländerna där störst likheter finns mellan det svenska, tyska och nordiska exportkontrollregelverken och praxishantering. Genom att Tyskland är part i 2019 års avtal om exportkontroll har landet dock antagit en harmoniserad hantering i dessa frågor i förhållande till de länder som ingår i avtalet.

Utredningen har erfarit att vidmakthållande av praxis om att slutanvändaråtaganden ska inhämtas i de fall svenska företag agerar underleverantör till systemtillverkare i samarbetsländer kan försvåra samarbete. Det kan bl.a. medföra att svenska företag väljs bort som leverantör eller som samarbetspartner.

För att skapa förutsättningar för svenska försvarsföretag att delta i samarbeten på ett likvärdigt sätt som företag i de stora försvarsindustriländerna i Europa finns det, enligt utredningen, anledning att överväga om Sverige bör ansöka om att ansluta sig till 2019 års avtal om exportkontroll. Det skulle bl.a. innebära att Sverige antar en harmoniserad hantering i frågor om tredjelandsexport tillsammans med Frankrike, Tyskland och Spanien.

Som utredningen redogjort för i avsnitt 6.9 har regeringen återkommande tagit ställning till i vilken utsträckning Sverige bör ställa villkor vid export av gemensamt utvecklade produkter som sker

från samarbetsländer till tredjeland. Regeringen har vid dessa överväganden uttalat att exportkontrollbedömningen i vissa fall bör kunna ske enligt samarbetslandets exportkontrollregler. De svenska riktlinjerna, som riksdagen återkommande har ställt sig bakom, har således utformats med utgångspunkt att det inte föreligger något ovillkorligt krav på att export till tredjeland måste prövas enligt det svenska regelverket. Av de uttalanden som gjordes av regeringen i samband med 2018 års riktlinjer framgår att export från ett samarbetsland till tredjeland *bör* prövas i enlighet med riktlinjerna. De svenska riktlinjerna hindrar således inte att kontrollbedömningen överläts till ett samarbetsland på motsvarande sätt som i 2019 års avtal om exportkontroll.

Som tidigare framhållits av utredningen bör utvecklingen av samarbetet på europeisk nivå ske parallellt med att bibehålla möjligheterna för att upprätthålla och utveckla relationer med andra nära samarbetsländer, framför allt med USA. Utredningen noterar att, samtidigt som det svensk-amerikanska samarbetet har stor betydelse för att utveckla den svenska försvarsförmågan genom materielsamarbeten, så har det genom åren funnits divergerande försvars-, säkerhets-, och utrikespolitiska prioriteringar mellan länderna som fått effekt på den nationella exportkontrollen. Mot denna bakgrund vill utredningen framhålla att det finns utrymme att undersöka möjligheten att träffa en överenskommelse med USA om närmare bestämmelser om gemensamt materielsamarbete.

## 6.12 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Sverige ska ansöka om att tillträda 2019 års avtal om exportkontroll (Agreement Concerning Export Controls in the Field of Defence) mellan Frankrike, Tyskland och Spanien.

### Skälen för förslaget

*Avtalet främjar viktiga försvars- och säkerhetspolitiska intressen för Sverige*

Inom ramen för uppdraget har utredningen möjlighet att ge förslag som syftar till att möjliggöra för svenska företag att ingå i materiel-samarbeten på likvärdiga villkor som företag i länder som Sverige i övrigt har ett nära säkerhetspolitiskt samarbete med.

Utredningen bedömer att ett tillträde till 2019 års avtal om exportkontroll mellan Frankrike, Tyskland och Spanien skulle främja viktiga försvars- och säkerhetspolitiska intressen för Sverige. Om Sverige tillträder avtalet, och svensk försvarsindustri därmed får möjlighet att nyttja de principer som ställs upp i avtalet, skulle Sverige få en likvärdig hantering av tredjelandsexport i gemensamma projekt som flera stora försvarsindustriländer inom Europa. På motsvarande sätt möjliggör ett tillträde till avtalet att försvarsföretag i de anslutna länderna kan nyttja principerna i avtalet vid export av materiel och teknik som ska integreras i produkter hos svenska systemtillverkare.

I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget har betydelsen av att Sveriges samarbetar på materielområdet med länder inom Europa och Nato ökat. Att Sverige deltar i strategiska partnerskap med länder som Sverige har ett nära säkerhetspolitiskt samarbete med är nödvändigt för att trygga försörjningen av materiel, säkra konkurrenskraft inom försvarsområdet och säkerställa försprång inom nya teknikområden. Genom samverkan med andra länder på materielområdet kan produktion och kunnande säkerställas för det svenska försvaret på ett sätt som inte skulle varit tekniskt eller ekonomiskt möjligt för Sverige på egen hand.

Till följd av det försämrade säkerhetsläget står Sverige och övriga länder inom Europa inför flera utmaningar där bl.a. produktionskapaciteten på försvarsmarknaden understiger det behov av

materiel som Sverige och allierade har för att kunna utveckla och vidmakthålla den militära förmågan. Även det fortsatta stödet till Ukraina är avhängigt att länder kan öka sin produktionskapacitet. Avtalet, som ingåtts mellan flera av de stora försvarsindustriländerna i Europa, är således strategiskt viktigt för att stärka den europeiska försvarsindustriella basen. Genom ökat samarbete på europeisk nivå säkerställs att Europa inte blir ensidigt beroende av import. Att Europa har tillgång till, och kan trygga sin försörjning av materiel och kritiska resurser är av stor betydelse, särskilt om den inrikespolitiska utvecklingen i USA skulle medföra att landet väljer en annan utrikes- och säkerhetspolitisk inriktning.

Sverige har flera pågående och betydelsefulla mellanstatliga materielsamarbeten med de deltagande länderna, och ländernas försvarsindustrier är viktiga samarbetsparter för svensk försvarsindustri. Genom Sveriges nära samarbete med Frankrike, Tyskland och Spanien både på bi- och multilateral basis finns ett förtroendefullt samarbete på exportkontrollområdet. Det bör också framhållas att Tyskland i likhet med Sverige har ett restriktivt exportkontrollregelverk.

Utöver detta utgör avtalet en grund för att kunna utvidga Sveriges samverkan på materielområdet med andra europeiska länder som önskar ansluta sig till avtalet. Eftersom både Storbritannien och Italien avser att tillträda avtalet är Sverige det enda land i sextionerssamarbetet som formellt inte inlett en sådan process. En utveckling där endast Sverige står utanför samarbetet skulle försvåra fördjupade samarbeten med de aktuella länderna. Mot bakgrund av att principerna i avtalet överenskommit mellan flera av de stora försvarsindustriländerna i Europa är det möjligt att principerna i avtalet även kan komma att bli vägledande för hanteringen av tredjelandsexport inom de europeiska försvarsfonderna, samt i en bredare europeisk kontext. Det finns enligt utredningens mening även av den anledningen starka skäl för Sverige att ansluta sig till avtalet.

*Avtalet underlättar överföringar av materiel och teknik mellan de deltagande länderna*

2019 års avtal om exportkontroll syftar till att stärka den europeiska försvarsindustriella basen genom att effektivisera och harmonisera tillståndsprocesserna samt undanröja administrativa hinder för produkter som ska integreras i gemensamt utvecklad materiel mellan de deltagande länderna. Genom att företag inom försvarsindustrin i de deltagande länderna kan underrätta sin nationella tillståndsmyndighet om att en export ska hanteras enligt de principer som ställs upp i avtalet har avtalet en operativ funktion som direkt kan tillämpas inom ramen för varje deltagande lands tillståndsprocess och etablerade regelverk.

Avtalet innehåller principer som anger under vilka förutsättningar ett deltagande lands exportkontrollregelverk ska ha företräde framför övriga deltagande länder inom ramen för ett etablerat bilateralt eller multilateralt materielsamarbete mellan länderna, eller i de fall ett eller flera av ländernas försvarsindustrier agerar underleverantör till en systemtillverkare i ett av länderna. I stället för att deltagande länder så som i ramavtalet för sexnationerssamarbetet i konsensus fastställer gemensamma landlistor över tillåtna exportdestinationer utgår 2019 års avtal från en fördragsbaserad skyldighet att bevilja överföringar, export och vidareexport för samarbeten som faller inom avtalets tillämpningsområde, utom i undantagsfall när exporten riskerar att skada direkta nationella intressen eller nationell säkerhet. 2019 års avtal och ramavtalet för sexnationerssamarbetet vilar således på olika grunder när det gäller möjligheten att göra nationella bedömningar innan export kan ske till tredjeland. I 2019 års avtal om exportkontroll fördjupas således samarbetet ytterligare mellan de deltagande länderna genom att det fastställs en skyldighet att inte hindra export utom i undantagsfall under de förutsättningar som anges i avtalet.

I likhet med ramavtalet för sexnationerssamarbetet fastställer avtalet att all utförsel av materiel och teknik från respektive part ska kontrolleras genom redan etablerade nationella regelverk och tillståndsprocesser. Inom ramen för det svenska exportkontrollregelverket blir det därmed aktuellt att ta hänsyn till åtagandena i avtalet vid helhetsbedömningen av varje ärende som faller under avtalets tillämpningsområde i enlighet med riktlinjernas grundlägg-

gande principer och principerna för bedömning av tredjelandsexport. I ärenden som omfattas av avtalets tillämpningsområde kommer bestämmelserna i avtalet sätta ramarna för denna bedömning.

Utredningen bedömer att den de minimis-princip som överenskommits mellan parterna för att harmonisera tillståndsprocesserna när företag i de anslutna länderna är underleverantör till en systemtillverkare i ett av länderna skulle kunna nyttjas av svenska försvarsföretag i stor utsträckning. Det svenska materiella bidraget i materielsamarbeten utgör ofta mindre än 20 procent av produktens totala försäljningsvärde. Genom möjligheten att nyttja de minimis-principen i avtalet undanröjs därmed eventuella farhågor för begränsningar om vidareexport som kan finnas hos potentiella samarbetsländer. En likformig hantering av slutanvändaråtaganden för produkter som ska integreras hos en systemtillverkare i ett annat land minskar också den administrativa bördan som uppstår när länder ställer olika krav om inhämtade av medgivande innan vidareexport kan ske av slutprodukten. Etablerandet av principen innebär vidare att förutsättningarna för denna typ av samarbeten är klara och tydliga för samtliga parter. Utredningen noterar samtidigt att möjligheten för svenska företag att nyttja de minimis-principen i avtalet kommer att innebära en praxisförändring i förhållande till de deltagande länderna i avtalet. Presumtionen för inhämtande av slutanvändaråtaganden med krav på medgivande till vidareexport är etablerad i det svenska regelverket. Andra typer av industriintyg har dock utvecklats över tid med innebörden att vidareexport inte får ske i obearbetat skick av den svenska komponenten eller insatsvaran, men att den svenska delen, integrerad i en utländsk produkt, får exporteras enligt samarbetslandets regelverk. Tillämpningen av de minimis-principen skulle därför leda till en förändring av svensk praxis men inte innebära en helt ny typ av hantering. Snarare skulle en redan etablerad modell utsträckas till en vidare krets av materiel.

*Avtalet säkerställer att export hanteras med respekt för internationella skyldigheter och åtaganden*

Avtalet fastställer under vilka förutsättningar som ett deltagande lands exportkontrollregelverk ska ha företräde framför övriga deltagande länder. Genom att de deltagande länderna i viss utsträckning redan samordnar sin exportkontrollpolitik och gemensamt har

ställt upp miniminormer för när export inte ska beviljas har det land som gör den slutliga exportkontrollbedömningen åtagit sig att tillse att exporten till tredjeland hanteras i enlighet med EU:s gemensamma ståndpunkt och andra internationella åtaganden på exportkontrollområdet, såsom FN:s vapenhandelsfördrag. På så vis säkerställs att svenska system och komponenter som integrerats i produkter i de anslutna länderna, och som kan komma att exporteras till mottagarländer som Sverige inte beviljar direkt export till, exporteras med respekt för Sveriges internationella skyldigheter och åtaganden på exportkontrollområdet.

Därutöver upprätthåller avtalet en fortsatt strikt nationell kontroll av produkter som exporteras till de deltagande länderna för att integreras i förstörelsebringande system. Detta genom att vissa produkter i EU:s gemensamma militära förteckning inom bl.a. kategori ML1–4 faller utanför tillämpningsområdet för de minimisprincipen. Kategorierna omfattar bl.a. helautomatiska finkalibervapen, markstridsvapen, kanoner och deras tillhörande ammunition samt granater och robotar och vissa komponenter till dessa. Denna begränsning får, enligt utredningen, anses vara i linje med det svenska regelverket och den sedan länge rådande principen om att de allmänna utrikespolitiska skälen mot att bevilja krigsmateriel-export får anses väga tyngre i fråga om produkter som utgör krigsmateriel för strid.

## 6.13 Godkännande av avtalet

**Utredningens bedömning:** Riksdagen behöver godkänna Sveriges tillträde till 2019 års avtal om exportkontroll (Agreement Concerning Export Controls in the Field of Defence).

Ett tillträde till avtalet kräver inte några författningsändringar eller förändringar av riktlinjerna för utförelse eller annan utlandssamverkan.

## Skälen för bedömningen

Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen (10 kap. 1 § regeringsformen). I vissa fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse. Det gäller bl.a. om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller om överenskommelsen är av större vikt (10 kap. 3 § första och tredje styckena regeringsformen).

Den 14 maj 2024 undertecknade Sverige en viljeyttring (Joint Declaration of Intent) om att ansluta sig till 2019 års avtal om exportkontroll. Någon formell ansökan om anslutning till avtalet har ännu inte skett.

Utredningen bedömer att 2019 års avtal om exportkontroll är en internationell överenskommelse som i konstitutionellt avseende måste betraktas som ett avtal av större vikt. Riksdagens godkännande krävs därför innan regeringen kan besluta om Sveriges anslutning till avtalet.

Utredningen bedömer att ett tillträde till 2019 års avtal om exportkontroll inte kräver några anpassningar av riktlinjerna för utförsel eller annan utlandssamverkan. Det bör initialt framhållas att ett riksdagsbeslut om att ansluta sig till avtalet innebär att avtalets bestämmelser blir en integrerad del av Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik och att Sverige från den punkten kommer tillämpa avtalets bestämmelser. Även med denna utgångspunkt bör det framhållas att det framgår av de förarbetsuttalanden som gjordes av regeringen i samband med 2018 års riktlinjer att det inte föreligger något ovillkorligt krav på att export till tredjeland måste prövas enligt det svenska regelverket. Genom att principerna för bedömningen av export till tredjeland formulerats i riktlinjerna som villkorliga kriterier, dvs. att exporten *bör* prövas i enlighet med riktlinjerna är det möjligt att överlåta kontrollbedömningen av export till tredjeland till ett samarbetsland. Ett sådant överlåtande kan även ske genom att Sverige väljer att ingå mellanstatliga avtal med den innebörden. Utredningen bedömer således att de svenska riktlinjerna är förenliga med de överenskomna principerna i avtalet.

Utredningen bedömer vidare att ett tillträde till avtalet inte kräver några författningsändringar i krigsmateriellagen eller krigsmaterieförordningen. Utredningen noterar dock att den svenska indelningen



i krigsmateriel för strid i bilagan till krigsmaterieförordningen inte helt överensstämmer med de produkter som enligt bilaga 3 i avtalet är undantagna från tillämpningsområdet för avtalets de minimiprincip. Det svenska begreppet för krigsmateriel för strid är mer omfattande än de produkter som anges i bilaga 3.<sup>77</sup> För att underlätta samarbeten med andra europeiska länder kan det därmed finnas skäl att se över om det svenska krigsmaterielbegreppet i bilagan till krigsmaterieförordningen bör ensas för att överensstamma med avtalets tillämpningsområde.<sup>78</sup> En sådan översyn ligger dock utanför utredningens uppdrag. Även om det kan finnas goda skäl för en sådan anpassning bör det dock framhållas att denna diskrepans inte förhindrar tillämpning av avtalet eller att den svenska indelningen fortsatt kan tillämpas i ärenden som inte omfattas av avtalets tillämpningsområde.

Mot bakgrund av att utförelse av materiel och teknik från respektive part ska kontrolleras genom redan etablerade nationella regelverk och tillståndsprocesser implementeras avtalet därmed i första hand vid handläggningen hos den ansvariga tillståndsmyndigheten. Ett tillträde kan således kräva anpassning av rutiner vid ISP:s ärendehandläggning, men kräver inte några förändringar i de lagar och förordningar som styr myndighetens handläggning.

Utredningen noterar vidare att den part som tillträder avtalet ska utse en nationell kontaktpunkt för att underlätta informations-spridningen mellan parterna. Den nationella kontaktpunkten representerar också parten i den ständiga kommitté som inrättats för att främja implementeringen av avtalet. Utredningen noterar att det kommer att tillfalla regeringen att utse en sådan kontaktpunkt för Sveriges räkning i enlighet med avtalets bestämmelser.

---

<sup>77</sup> I den svenska krigsmaterieförteckningen omfattas bl.a vapensikten, eldledningsutrustning m.m. (ML5 a), målfångningssystem m.m (ML5 b), vissa markfordon (ML6 a), biologiska agenser och stridsmedel (ML7), krut- och sprängämnen (ML8), vissa fartyg (ML9) samt stridsluftsartyg och UAV:er med beväpning (ML10) i begreppet krigsmateriel för strid.

<sup>78</sup> Produkterna i bilaga 3 till avtalet har ursprungligen tagits fram för att till del motsvara den tyska indelningen i "Kriegswaffe". Även den tyska indelningen i "Kriegswaffe" är bredare än de produkter som listas i bilaga 3 till avtalet.



## 7 Tillverkning av skjutvapen och tillstånd som avser civila skjutvapen

### 7.1 Uppdraget

#### Tillstånd som avser civila skjutvapen

Som framgått krävs tillstånd för att tillverka, tillhandahålla och föra ut krigsmateriel. Tillstånd kan enligt 1 § andra stycket krigsmaterielagen endast medges om det finns försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt.

Även skjutvapen vars användningsområde huvudsakligen är civilt räknas i regel som krigsmateriel. I fråga om sådana civila skjutvapen finns det sällan försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för tillstånd. Därför saknas oftast förutsättningar för att medge tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen enligt krigsmaterielagen.

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå en ändamålsenlig ordning för hur tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen kan införas i krigsmateriellagstiftningen.

#### Tillverkning av illegala skjutvapen

Nuvarande reglering har heller inte ansetts tillfredsställande i fråga om att motverka tillverkning av illegala skjutvapen. Krigsmateriellagstiftningen vilar på försvars- och säkerhetspolitisk grund och är inte tänkt att hantera sådan tillverkning.

Utredningen ska ta ställning till om tillverkning av civila skjutvapen och vapendelar helt eller delvis bör regleras i vapenlagstift-

ningen och föreslå en reglering som på ett ändamålsenligt och effektivt sätt motverkar olovlig tillverkning. Utredningen ska även ta ställning till om det undantag från krav på tillstånd som enligt 3 § 1 krigsmaterieförordningen finns för tillverkning av enstaka skjutvapen bör tas bort.

## 7.2 Tillverkning av skjutvapen

### 7.2.1 Bestämmelser om tillverkning av skjutvapen

Vapenlagen gäller, enligt lagens 1 kap. 1 §, skjutvapen, vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vapenmagasin. De föremål som faller inom och utanför lagens tillämpningsområde definieras närmare i 1 kap. 2–8 §§ vapenlagen.

De skjutvapen som omfattas av vapenlagen utgör i stort sett också krigsmateriel enligt krigsmateriellagen.<sup>1</sup> Det enda undantaget är i princip slätborrade sport- och jaktvapen som inte är särskilt utformade för militär användning eller är helautomatiska.

Det innebär att såväl vapenlagen som krigsmateriellagen som utgångspunkt är tillämpliga på skjutvapen. Skjutvapen omfattas därmed av en rad krav på tillstånd m.m. enligt såväl vapenlagen som krigsmateriellagen.

### Bestämmelser i vapenlagen som rör tillverkning

#### *Inget tillståndskrav för tillverkning av skjutvapen i vapenlagen*

Den nu gällande vapenlagen trädde i kraft den 1 april 1996. Lagen kompletteras av vapenförordningen (1996:70) och av föreskrifter som utfärdats av Polismyndigheten. Huvudsyftet med regleringen är att motverka missbruk av och olyckor med skjutvapen, samtidigt som det anses viktigt att man inte i onödan försvårar för legitimt innehav och legitim användning av skjutvapen.<sup>2</sup> Enligt 2 kap. 1 § första stycket a–e vapenlagen krävs tillstånd för att

- a) inneha skjutvapen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin,
- b) driva handel med skjutvapen,

---

<sup>1</sup> Jfr krigsmaterieförteckningen, särskilt ML1 och ML2.

<sup>2</sup> Se *En ändamålsenlig vapenlagstiftning* (SOU 2024:31) s. 219.

- c) yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition,
- d) yrkesmässigt ta emot skjutvapen för reparation eller översyn, eller
- e) föra in skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare till Sverige.

Enligt 2 kap. 2 § prövar Polismyndigheten frågor om tillstånd enligt vapenlagen. Tillstånd enligt 2 kap. 1 § första stycket a–e vapenlagen krävs dock, enligt fjärde stycket samma paragraf, inte för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen.

Tillverkning som sådan omfattas inte av a–e ovan. Det finns inte heller någon annan allmän bestämmelse i vapenlagen enligt vilken det krävs tillstånd enligt vapenlagen för att tillverka skjutvapen.

Däremot innehåller vapenlagen vissa bestämmelser som nära angränsar frågor om viss vapentillverkning. Dessa behandlas nedan.

### *Märkning vid tillverkning*

2 a kap. vapenlagen innehåller bl.a. bestämmelser om märkning vid tillverkning. I 2 a kap. 2 § föreskrivs att den som tillverkar ett skjutvapen som är avsett att skjuta ut hagel, kulor eller andra projektiler med hjälp av ett antändbart drivämne ska förse vapnet med en unik märkning som omfattar tillverkarens namn, landet eller platsen för tillverkningen, serienummer och tillverkningsår. Vad som anges i 2 § gäller, enligt 3 §, också den som tillverkar ett obrukbart vapen, om vapnet i brukbart skick skulle utgöra ett sådant skjutvapen som omfattas av 2 §. Med tillverkning avses, enligt 2 a kap. 1 §, framställning av sådana vapen och vapendelar som anges i 2 och 3 §§. Med tillverkning förstås även, enligt samma bestämmelse, sådan ändring eller ombyggnad av ett vapen som medför att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen.

Bestämmelserna om märkning infördes 2011, som en del av genomförandet av FN:s vapenprotokoll. I samband med detta övervägdes var bestämmelserna om märkning skulle placeras. I förarbetena konstaterades att det, mot bakgrund av att tillverkning av skjutvapen regleras i krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen, skulle kunna hävdas att bestämmelserna om märkning vid tillverkning av skjutvapen och ammunition som omfattas av vapenlagen

borde placeras i krigsmateriellagen.<sup>3</sup> Det konstaterades dock att krigsmateriellagstiftningen även reglerar tillverkning av annan krigsmateriel och att de grundläggande bestämmelserna om och definitionerna av skjutvapen, vapendelar och ammunition som märkningsreglerna skulle avse fanns i vapenlagen.<sup>4</sup> Det ansågs därför framstå som enklare och mer naturligt att samla bestämmelserna om märkning vid tillverkning och införsel där än i krigsmateriellagen.<sup>5</sup> Vidare ansågs det troligt att personer som är intresserade av frågor om sådana vapen och ammunition som omfattas av vapenlagen i första hand skulle söka kunskap i den lagen.<sup>6</sup>

### *Ändring och ombyggnad av skjutvapen*

Vapenlagen innehåller även vissa bestämmelser om ändring och ombyggnad av skjutvapen. Bestämmelserna behandlas närmare nedan.

### **Bestämmelser i krigsmateriellagen om tillverkning**

Som framgått innehåller vapenlagen ingen särskild reglering av tillverkning av skjutvapen, även om det finns vissa bestämmelser i vapenlagen som angränsar tillverkningsfrågor. Bestämmelser om tillverkning av skjutvapen och annan krigsmateriel finns i stället i krigsmateriellagen.

Enligt 3 § krigsmateriellagen får krigsmateriel inte tillverkas i landet utan tillstånd. Med tillverkning förstås enligt 2 § ”framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel”. Definitionen har varit densamma sedan krigsmateriellagen trädde i kraft.

Enligt 3 § andra stycket 1 och 2 får regeringen meddela föreskrifter om undantag för bl.a. skjutvapen i vissa fall. Med stöd av detta har det i 3 § krigsmaterielförordningen föreskrivits att tillstånd för tillverkning inte behövs för ändring eller ombyggnad av handeldvapen som inte är helautomatiska eller för tillverkning av enstaka sådana vapen. Undantagen berörs närmare nedan.

---

<sup>3</sup> Prop. 2010/11:72 s. 32.

<sup>4</sup> Prop. 2010/11:72 s. 32.

<sup>5</sup> Prop. 2010/11:72 s. 32.

<sup>6</sup> Prop. 2010/11:72 s. 32.

### *Ändring och ombyggnad av skjutvapen*

Enligt 3 § andra stycket 1 krigsmateriellagen får regeringen meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet för ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen. Med stöd av detta bemyndigande har det i 3 § 1 krigsmaterielförordningen föreskrivits att tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen inte behövs för ändring eller ombyggnad av handeldvapen som inte är helautomatiska.

Handeldvapen definieras i 2 § krigsmaterielförordningen som ”sådana pistoler, revolverar, gevär, karbiner och kulsprutepistoler som kan tas med som personlig beväpning och användas utan lavett eller benstöd”.

Enligt 4 kap. 1 § vapenlagen upphör ett tillstånd att inneha ett skjutvapen att gälla, om vapnet ändras så att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen. Detta gäller dock inte om innehavaren har tillstånd att driva handel med skjutvapen och även det ändrade vapnet omfattas av tillståndet. I den äldre vapenlagen (1973:1176) fanns en motsvarande bestämmelse i 24 § första stycket.

Bestämmelsen i 3 § andra stycket 1 krigsmateriellagen trädde i kraft den 1 januari 1993 och fördes då över från 2 § tillverkningslagen.<sup>7</sup> I förarbetena till 2 § tillverkningslagen konstaterades att tillverkning som består i ändring eller ombyggnad av vapen i fall som avses i vapenlagen borde kunna undantas från kravet på tillstånd, eftersom kontrollen över den tillverkning som avsågs i den bestämmelsen fick anses ”tillräckligt tillgodosedd genom den prövning som ligger till grund för nytt innehavstillstånd eller det befintliga tillståndet att driva handel”.<sup>8</sup>

### *Enstaka skjutvapen*

Enligt 3 § andra stycket 2 krigsmateriellagen får regeringen meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet för tillverkning av ”enstaka skjutvapen”. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1993 och fördes då över från 2 § tillverkningslagen.<sup>9</sup> Med stöd av

---

<sup>7</sup> Prop. 1991/92:174 s. 99.

<sup>8</sup> Prop. 1983/84:36 s. 9.

<sup>9</sup> Prop. 1991/92:174 s. 99.

detta bemyndigande har det i 3 § 1 krigsmaterielförordningen föreskrivits att tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen inte behövs för tillverkning av enstaka handeldvapen som inte är helautomatiska.

I förarbetena till 2 § tillverkningslagen konstaterades, som framgått ovan, att tillverkning av ett enstaka skjutvapen borde kunna undantas från kravet på tillstånd, eftersom kravet på tillstånd för innehav ansågs vara tillräckligt från kontrollsynpunkt.<sup>10</sup> Det konstaterades vidare att den som utan tillstånd innehar en arbetsprodukt som enligt gällande definition utgör ett skjutvapen ju därmed gör sig skyldig till ett olaga innehav för vilket straff kan följa enligt vapenlagen.<sup>11</sup>

När nu gällande bestämmelse infördes föreslogs ingen saklig ändring och undantaget kommenterades inte närmre.<sup>12</sup>

I överrättspraxis har tillverkning av sammanlagt tre skjutvapen under en period om drygt ett år ansetts utgöra tillverkning av enstaka skjutvapen.<sup>13</sup> Även ISP har gett uttryck för att tillverkning av upp till tre skjutvapen enligt nu gällande regelverk kan anses som tillverkning av enstaka skjutvapen och att sådan tillverkning därför inte nödvändigtvis kräver tillstånd.

Undantaget från kravet på tillstånd för tillverkning av enstaka skjutvapen kan i dag sägas ha två huvudsakliga skäl för sig. För det första innebär undantaget att tillstånd inte behöver sökas för tillverkning av enstaka prototyper. För det andra innebär undantaget att tillstånd inte behöver sökas när det t.ex. gäller en vapenhandlare som önskar sätta ihop äldre delar till ett fungerande skjutvapen.

## Bakgrund till gällande bestämmelser i krigsmateriellagen och vapenlagen

Den enskilda tillverkningen av krigsmateriel i Sverige är sedan år 1935 underkastad statlig kontroll.<sup>14</sup> Regleringen återfanns till en början i förordningen (1935:395) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m. och i en kungörelse (1949:615) med vissa föreskrifter med anledning av nämnda lag. Förordningen föreskrev

---

<sup>10</sup> Prop. 1983/84:36 s. 9.

<sup>11</sup> Prop. 1983/84:36 s. 9 f.

<sup>12</sup> Prop. 1991/92:174 s. 99 och s. 65.

<sup>13</sup> Se Svea hovrätts dom den 20 december 2019 i mål B 10942-18.

<sup>14</sup> Se t.ex. prop. 1983/84:36 s. 5 ff. och SOU 2015:72 s. 109 ff.



ett krav på regeringens tillstånd för att bedriva tillverkning av krigsmateriel i Sverige.

Den 1 januari 1974 trädde vapenlagen (1973:1176) i kraft. Lagen ersatte den äldre vapenförordningen (1949:340). Enligt 5 § 1 vapenförordningen var den som för egen del ville tillverka ett skjutvapen skyldig att söka tillstånd till innehav av vapnet. I förarbetena till 1974 års vapenlag konstaterades att frågan om yrkesmässig tillverkning av skjutvapen däremot reglerades i 1935 års tillverkningsförordning.<sup>15</sup> Vidare konstaterades följande.<sup>16</sup>

Om annan än den som yrkesmässigt tillverkar skjutvapen själv vill förfärdiga sådant vapen, är han [...] skyldig att söka tillstånd att inneha vapnet. Underlåter han detta, kommer hans innehav att bedömas som olovligt. Sker tillverkningen för annans räkning torde i motsvarande fall överlämnandet av det färdiga vapnet komma att betraktas som ett olovligt överlåtande. Tillverkningen som sådan är däremot inte straffbelagd.

Det konstaterades därefter att reglerna om tillverkning inte hade behandlats tidigare i lagstiftningsärendet, dvs. i föregående departementspromemoria<sup>17</sup> och remissbehandling.

Departementschefen ansåg att bestämmelsen i vapenförordningen om tillståndsplikt för viss enskild vapentillverkning som inte var yrkesmässig var ”onödig”,<sup>18</sup> och anförde följande.<sup>19</sup>

Redan av den allmänna regeln om tillstånd som förutsättning för innehav av skjutvapen följer [...] att den enskilde tillverkare som utan särskilt tillstånd innehar en arbetsprodukt som enligt gällande definitioner skall anse som ett skjutvapen gör sig skyldig till ett olaga vapeninnehav. Överlåter tillverkaren vapnet till annan som inte heller är berättigad att inneha det, kan både han själv och mottagaren straffas.

Departementschefen föreslog mot denna bakgrund att särbestämelsen om tillverkning av skjutvapen i vapenförordningen inte skulle föras över till den nya vapenlagstiftningen. 1974 års vapenlag innebar ett krav på tillstånd för innehav av skjutvapen, förvärv av ammunition, införsel av skjutvapen och ammunition till Sverige samt för rätten att driva handel med skjutvapen (5 § första stycket 1–4),

---

<sup>15</sup> Prop. 1973:166 s. 82.

<sup>16</sup> Prop. 1973:166 s. 82.

<sup>17</sup> Ds Ju 1968:13.

<sup>18</sup> Prop. 1973:166 s. 125.

<sup>19</sup> Prop. 1973:166 s. 125.

men kom alltså inte att innehålla någon bestämmelse i fråga om tillverkning av skjutvapen.

1935 års tillverkningsförordning sågs över och ersattes år 1983 av tillverkningslagen. I samband med det gavs möjlighet att i vissa fall göra undantag från kravet på regeringens tillstånd för att tillverka krigsmateriel. Regeringen ansåg att ett sådant undantag borde ges för tillverkning som bestod i ändring eller ombyggnad av vapen i fall som avsågs i vapenlagen (1973:1176).<sup>20</sup> Kontrollen över sådan tillverkning fick enligt regeringen anses ”tillräckligt tillgodosedd genom den prövning som ligger till grund för nytt innehavstillstånd eller det befintliga tillståndet att bedriva handel”. I linje med detta ansåg regeringen också att kravet på tillstånd borde kunna undantas tillverkning av ett enstaka skjutvapen, enligt följande.<sup>21</sup>

Också här får kravet på tillstånd för innehav anses vara tillfyllest från kontrollsynpunkt. Den som utan sådant tillstånd innehar en arbetsprodukt som enligt gällande definition utgör ett skjutvapen gör sig härmed skyldig till ett olaga innehav för vilket straff kan följa enligt vapenlagen.

När krigsmateriellagen infördes konstaterades att regeringen enligt tillverkningslagen fick meddela föreskrifter om undantag från tillståndskrav för ändring eller ombyggnad av skjutvapen i fall som avsågs i 24 § första stycket vapenlagen (1973:1176) och för tillverkning av enstaka vapen och ammunition för tillverkarens eget bruk, samt att det inte föreslogs någon ändring i dessa avseenden.<sup>22</sup>

1974 års vapenlag ersattes år 1996 med den nu gällande vapenlagen. I förarbetena till vapenlagen konstaterades att det vad gäller tillverkning och utförelse av vissa skjutvapen och viss ammunition finns bestämmelser i krigsmateriellagen och krigsmaterielförordningen.<sup>23</sup> Frågan om tillverkning av skjutvapen behandlades inte vidare.

---

<sup>20</sup> Prop. 1983/84:36 s. 9.

<sup>21</sup> Prop. 1983/84:36 s. 9 f.

<sup>22</sup> Prop. 1991/92:174 s. 65.

<sup>23</sup> Prop. 1995/96:52 s. 25.

## 7.2.2 Särskilda bestämmelser om tillverkning av viss annan krigsmateriel

Krigsmateriellagens bestämmelser om tillverkning gäller alltså som utgångspunkt i fråga om tillverkning av skjutvapen. Bestämmelserna gäller naturligtvis även annan krigsmateriel.

Särskilda bestämmelser finns dock i fråga om tillverkning av vissa brandfarliga och explosiva varor som omfattas av LBE. LBE gäller, enligt 1 § första stycket, bl.a. ”hantering” av brandfarliga och explosiva varor. Brandfarliga och explosiva varor definieras i 3–4 §§ LBE samt, genom bemyndigande i 36 § LBE, i föreskrifter som utfärdats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).<sup>24</sup> Vissa [brandfarliga och] explosiva varor utgör även krigsmateriel. Med ”hantering” enligt LBE avses bl.a. tillverkning (5 § 1 LBE).

För tillverkning av explosiva varor krävs tillstånd enligt 16 § LBE. MSB prövar frågor om tillverkningstillstånd avseende explosiva varor (18 § 1 LBE). MSB ska enligt 19 § LBE pröva om den som söker tillstånd för tillverkning av explosiva varor och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. När den som söker tillstånd är en juridisk person ska MSB göra en lämplighetsbedömning av de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Tillstånd för tillverkning av sådana explosiva varor som utgör krigsmateriel enligt krigsmateriellagen får, enligt 15 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor, endast meddelas den som har fått tillstånd enligt krigsmateriellagen eller den som i den lagen har undantagits från tillståndsplikt. Något undantag som specifikt tar sikte på tillverkning av explosiva varor finns inte i krigsmateriellagen eller krigsmaterieförordningen. För tillverkning av explosiva varor som utgör krigsmateriel krävs alltså tillstånd både enligt krigsmateriellagen och enligt LBE, där tillstånd enligt krigsmateriellagen dessutom är en förutsättning för tillstånd enligt LBE.

LBE föregicks av den s.k. BEX-utredningen (Utredningen om brandfarliga och explosiva varor), som lämnade betänkandet Ny

---

<sup>24</sup> Se MSBFS 2010:4. MSB förväntas byta namn till Myndigheten för civilt försvar den 1 januari 2026.

reglering om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16). I betänkandet föreslogs att det i en paragraf i LBE skulle förtydligas att bestämmelser av betydelse för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor också finns i krigsmateriellagen, i form av bestämmelser avseende krigsmateriel.<sup>25</sup> Paragrafen beskrevs som en ”upplysningsparagraf”, och det konstaterades att det behövs två tillstånd för den som tillverkar explosiva varor som utgör krigsmateriel.<sup>26</sup>

Regeringen ansåg dock att någon förteckning över andra lagar som gäller parallellt inte borde tas in i LBE. Regeringen konstaterade att bestämmelser i annan lag än LBE kan reglera den verksamhet som omfattas av LBE:s tillämpningsområde, och att lagarna då ska tillämpas parallellt.<sup>27</sup> Som exempel nämndes krigsmateriellagen.<sup>28</sup> Regeringen konstaterade att krigsmateriellagen är ett regelkomplex skilt från LBE och att det behövs tillstånd såväl enligt krigsmateriellagen som enligt LBE om man tillverkar explosiva varor som utgör krigsmateriel.<sup>29</sup> Det konstaterades vidare att en förteckning över olika lagar som innehåller tillämpliga bestämmelser inte kan bli annat än exemplifierande och att man kunde ifrågasätta värdet med att tynga LBE med en sådan exemplifierande förteckning.<sup>30</sup>

Som framgått av bl.a. ovanstående kräver alltså tillverkning av explosiva varor som utgör krigsmateriel tillstånd såväl från ISP (enligt krigsmateriellagen) som från MSB (enligt LBE).

### 7.2.3 Andra bestämmelser i krigsmateriellagen som särskilt tar sikte på skjutvapen

#### Upplysning om bestämmelser om märkning i vapenlagen

Att viss tillverkning av skjutvapen kan undantas från kravet på tillverkningstillstånd enligt krigsmateriellagen är inte det enda exemplet på att skjutvapen i vissa avseenden regleras särskilt i krigsmateriellagen. Redan i en av de inledande bestämmelserna i krigsmateriellagen, 1 b §, erinras om att det i 2 a § vapenlagen finns bestämmelser om märkning av vapen och vapendelar vid tillverkning och införsel

---

<sup>25</sup> SOU 2006:16 s. 220.

<sup>26</sup> SOU 2006:16 s. 221.

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:203 s. 29.

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:203 s. 32.

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:203 s. 32.

<sup>30</sup> Prop. 2009/10:203 s. 32.

samt om märkning av förpackning med ammunition vid tillverkning. Bestämmelsen infördes år 2011, i samband med införandet av de bestämmelser i vapenlagen som 1 b § krigsmateriellagen hänvisar till. Vapenlagens bestämmelser om märkning har berörts ovan.

### **Undantag från krav på tillhandahållandetillstånd i fråga om handel med skjutvapen m.m.**

Enligt 4 § första och andra styckena krigsmateriellagen krävs tillstånd för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel. Enligt 4 § tredje stycket får dock regeringen meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillhandahållandetillstånd i fråga om sådan handel med skjutvapen eller yrkesmässig förmedling av skjutvapen eller ammunition som regleras i vapenlagen. Med stöd av detta bemyndigande har det i 4 § krigsmaterielförordningen föreskrivits att bestämmelserna i 4 § krigsmateriellagen om krav på tillstånd inte gäller handel med handeldvapen eller delar till sådana vapen, samt att bestämmelserna inte heller gäller för yrkesmässig förmedling av sådan egendom eller av ammunition till handeldvapen. I 4 § krigsmaterielförordningen erinras vidare om att tillstånd för sådan handel eller förmedling regleras i vapenlagen.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket b–c vapenlagen krävs tillstånd för att driva handel med skjutvapen och för att yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition. Polismyndigheten prövar enligt 2 kap. 2 § frågor om sådana tillstånd. Tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition får enligt 2 kap. 10 § första stycket endast meddelas den som med hänsyn till kunskap, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig att driva sådan verksamhet. Tillstånd får vidare endast meddelas för handel som ska bedrivas yrkesmässigt. En juridisk person med ett sådant tillstånd ska enligt 2 kap. 10 a § ha en föreståndare, som ska ha godkänts av Polismyndigheten, som ansvarar för verksamheten.

Bestämmelsen i 4 § tredje stycket krigsmateriellagen trädde i kraft den 1 januari 1993 och fördes då över från 3 § tredje stycket tillverkningslagen.<sup>31</sup>

I förarbetena till 3 § tredje stycket tillverkningslagen konstaterades att det redan enligt tidigare bestämmelser fanns ett undan-

---

<sup>31</sup> Prop. 1991/92:174 s. 100.

tag från tillståndsplikt för sådan handel med skjutvapen och ammunition som avses i vapenlagen.<sup>32</sup> Därefter anförde föredragande statsråd följande.<sup>33</sup>

Vapenlagen omfattar skjutvapen av starkt skiftande karaktär och verkningsgrad och inbegriper även skjutvapen som enligt gällande synsätt är att betrakta som tung krigsmateriel. Med hänsyn till detta förhållande bör tillståndskravet enligt förevarande lag enligt min mening inte undantags all sådan handel med skjutvapen som avses i vapenlagen. En lämplig avgränsning av undantaget bör göras med utgångspunkt från vissa vapen eller vapenslag. Merparten av handel med handeldvapen, t.ex. jakt- och sportvapen, bör enligt min mening uteslutande regleras genom vapenlagens bestämmelser och sålunda undantas från [tillverkningslagens] tillämpningsområde. Däremot bör tillstånd enligt förevarande lag krävas för tillhandahållande som avser viss tyngre materiel som enligt gällande definitioner utgör skjutvapen i vapenlagens mening.

### Undantag från krav på utförseltillstånd i fråga om vissa skjutvapen m.m.

Enligt 6 § första stycket krigsmateriellagen får krigsmateriel som utgångspunkt inte föras ut ur landet utan tillstånd. Enligt 6 § tredje stycket 1–4 får dock regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om utförsel av

1. skjutvapen och tillhörande ammunition för enskild persons räkning samt skjutvapen och därtill hörande ammunition för användning vid jakt, tävling eller övning utom riket,
2. skjutvapen för reparation, översyn eller annan liknande åtgärd,
3. skjutvapen som förts in i landet för åtgärd som avses i 2, och
4. sådana jakt- och tävlingsskjutvapen och tillhörande ammunition som har förts in i landet i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 13 § b vapenlagen.

I 9 § krigsmaterielförordningen finns bestämmelser om utförsel som meddelats med stöd av bemyndigandet i 6 § tredje stycket 1 krigsmateriellagen. Av bestämmelsen framgår att en enskild person för personligt bruk får föra med sig handeldvapen och ammunition till vapnet utan tillstånd enligt krigsmateriellagen, om denne enligt

<sup>32</sup> Prop. 1983/84:36 s. 11.

<sup>33</sup> Prop. 1983/84:36 s. 12.

vapenlagen är berättigad att inneha vapnet här i landet och vapnet ska återinföras.

I 11–13 §§ krigsmaterieförordningen finns bestämmelser om när tillstånd till utförsel av krigsmateriel ska prövas av Polismyndigheten. En första förutsättning för att utförseln ska falla inom Polismyndighetens ansvarsområde är att utförseln inte omfattas av EU:s skjutvapenförordning<sup>34</sup>. Vidare ska det vara fråga om utförsel av sådana handeldvapen eller delar till dem som utgör övrig krigsmateriel enligt krigsmaterieförteckningen, och i förekommande fall tillhörande ammunition. Slutligen ska förhållandena vara sådana att den sökande är berättigad att inneha vapnet här i landet enligt vapenlagen och

1. vill föra ut vapnet vid flyttning till utlandet,
2. vill föra ut vapnet för användning vid jakt, tävling eller övning utomlands, om vapnet ska återinföras,
3. vill överföra vapnet till en enskild person eller vapenhandlare i ett land som är medlem i OECD,
4. vill föra ut vapnet eller delar av det för reparation, översyn eller någon annan liknande åtgärd, om materielen ska återinföras, eller
5. vill återutföra vapnet eller delar av det efter reparation, översyn eller någon annan liknande åtgärd, om utförseln ska ske till en mottagare i det land som vapnet eller delarna förts in från.

Tullverket har dessutom, enligt 14 § krigsmaterieförordningen, bemyndigats att meddela föreskrifter om utförsel av sådana handeldvapen med tillhörande ammunition som antingen har förts in i landet enligt bestämmelserna i 2 kap. 13 § b vapenlagen, eller har förts genom landet av en resande i enlighet med bestämmelserna i lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. i anslutning till jakt, tävling eller övning i annat land.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.

<sup>35</sup> Tullverkets föreskrifter om viss införsel, utförsel och återutförsel av skjutvapen och ammunition, TFS 2016:23.

## 7.2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns det en betydande växelverkan mellan krigsmateriellagen och vapenlagen. Det finns också en betydande växelverkan mellan krigsmateriellagen och LBE, som i likhet med vapenlagen särskilt reglerar vissa typer av produkter som många gånger utgör krigsmateriel. Krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen innehåller flera särregleringar som är tillämpliga på skjutvapen och som hänvisar till vapenlagen på olika sätt, medan vapenlagen generellt medger ett undantag från tillståndskrav enligt vapenlagen för den som har tillverknings- eller tillhandahållande-tillstånd enligt krigsmateriellagen.

Systematiskt och lagstiftningstekniskt är det alltså ingen främmande tanke att låta regelverken överlappa, komplettera och hänvisa till varandra för att uppnå en ändamålsenlig reglering av t.ex. olika slags hantering av olika slags skjutvapen.

Viss hantering – nämligen tillverkning av skjutvapen – är dock i princip uteslutande reglerad i krigsmateriellagen. Problematiken i detta bör ses i ljuset av att illegal tillverkning av skjutvapen är ett reellt och växande samhällsproblem. Detta utvecklas nedan.

## 7.2.5 Tillverkning utan tillstånd är ett reellt och växande samhällsproblem

Det finns tydliga indikationer på att illegalt tillverkade skjutvapen är ett reellt och växande samhällsproblem i Sverige.

Bland illegala skjutvapen – dvs. vapen som innehas av någon som inte har rätt till det<sup>36</sup> – bedöms merparten som påträffas i kriminella miljöer ha smugglats in i landet vid något tillfälle.<sup>37</sup> Ett illegalt vapen kan dock även *tillverkas*. Det kan t.ex. ske med hjälp av vapen eller vapendelar som inte är tillståndspliktiga i det land där de införskattats, dvs. efter i och för sig laglig anskaffning.<sup>38</sup> Det kan även ske genom att skjutvapen tillverkas från grunden, med hjälp av t.ex. 3D-skrivare. Sådan tillverkning är särskilt svår att upptäcka eftersom inköp från den kommersiella marknaden kan begränsas till teknisk apparatur med flera användningsområden och materiel

---

<sup>36</sup> Jfr SOU 2024:31 s. 225.

<sup>37</sup> SOU 2024:31 s. 225.

<sup>38</sup> SOU 2024:31 s. 226.



för tillverkningen.<sup>39</sup> Motsvarande sorts tillverkning kan ske när obrukbara vapen åter görs brukbara, när vapen modifieras till en grövre kaliber eller när konvertering av icke-skarpa vapen sker så att de kan avfyras skarp ammunition.<sup>40</sup> Denna problematik gör sig inte minst gällande i fråga om omgjorda start- och gasvapen.

Problematiken har beskrivits bl.a. i betänkandet *En ändamålsenlig vapenlagstiftning* (SOU 2024:31), vars framställning i den delen bygger på *Delredovisning av uppdraget att stärka arbetet för att minska tillgång till illegala vapen och motverka vapensmuggling till Sverige* (Ju2023/00189/PO) och *Slutredovisning av uppdraget att stärka arbetet för att minska tillgången till illegala vapen och motverka vapensmuggling till Sverige* (Ju2023/01560-1).<sup>41</sup> Av framställningen där framgår att illegal tillverkning av skjutvapen utgör ett växande problem. Såväl Polismyndigheten som Tullverket har framfört att illegalt tillverkade vapen sannolikt kommer att utgöra en avsevärd källa till antalet illegala skjutvapen i framtiden.

Illegalt tillverkade vapen är ofta särskilt svåra att spåra, eftersom de aldrig har existerat på en kommersiell marknad i sin färdiga form, samtidigt som de kan vara både billiga och lättillgängliga. Sådana vapen kan bl.a. av dessa skäl vara särskilt attraktiva för individer inom den organiserade brottsligheten och kriminella nätverk.<sup>42</sup> Inom den på senare år ökande våldsbrottsligheten med anknytning till sådan brottslighet och sådana nätverk är det i huvudsak illegala vapen, däribland illegalt tillverkade sådana, som används.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> SOU 2024:31 s. 226.

<sup>40</sup> SOU 2024:31 s. 226.

<sup>41</sup> SOU 2024:31 s. 225 not 1.

<sup>42</sup> Jfr SOU 2024:31 s. 226.

<sup>43</sup> SOU 2024:31 s. 234.

### 7.3 Överväganden och förslag i fråga om tillverkning av skjutvapen

**Utredningens förslag:** Tillverkning av skjutvapen ska som utgångspunkt kräva ett särskilt tillverkningstillstånd enligt vapenlagen. Tillstånd ska dock inte behövas för den som har tillstånd enligt krigsmateriellagen.

Kraven för att få tillstånd för tillverkning enligt vapenlagen ska i huvudsak motsvara kraven på tillstånd att bedriva handel med skjutvapen.

Polismyndigheten ska besluta om tillverkningstillstånd enligt vapenlagen och utöva tillsyn över tillståndshavare.

Att tillverka skjutvapen utan tillverkningstillstånd enligt vapenlagen ska utgöra vapenbrott, enligt de gradindelningar och straffskalor som gäller för vapenbrott.

Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt 3 § första stycket krigsmateriellagen i fråga om sådan tillverkning av skjutvapen som regleras i vapenlagen.

Bemyndigandet bör utnyttjas till att undanta tillverkning av handeldvapen från kravet på tillstånd enligt krigsmateriellagen.

Undantaget från krav på tillstånd enligt krigsmateriellagen för tillverkning av enstaka skjutvapen ska tas bort.

Skyldigheten i vapenlagen att föra vapenregister ska omfatta en skyldighet att föra register över de personer och organisationer som har getts vapentillverkartillstånd, de fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har tillstånd att bedriva sådan verksamhet och personer som har godkänts att som föreståndare eller ersättare svara för sådan verksamhet. Vapenregistret ska omfattas av sekretess i motsvarande utsträckning som i fråga om vapenhandlare.

**Utredningens bedömning:** Bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikt avseende tillverkning enligt 3 § krigsmateriellagen bör kunna omfatta tillverkning av ljuddämpare och vapenmagasin, under förutsättning att motsvarande bemyndigande införs i 4 § krigsmateriellagen i fråga om handel med ljuddämpare och vapenmagasin.

## Allmänt om förslagen

Regeringen beslutade i maj 2022 att uppdra åt en särskild utredare att bl.a. göra en generell översyn av vapenlagstiftningen.<sup>44</sup> Genom tilläggsdirektiv utvidgades utredningens uppdrag i vissa delar.<sup>45</sup> Utredningen, som antog namnet 2022 års vapenutredning, överlämnade den 13 maj 2024 slutbetänkandet *En ändamålsenlig vapenlagstiftning* (SOU 2024:31).

I betänkandet görs bedömningen att nuvarande reglering i vapenlagen och vapenförordningen med tiden har blivit alltmer svåröverskådlig, och att regleringen behöver moderniseras vad gäller språk och struktur.<sup>46</sup> Utredningen har därtill lämnat materiella förslag som föranleder ett flertal nya bestämmelser.<sup>47</sup> Sammanfattningsvis har 2022 års vapenutredning bedömt att det bästa sättet att åstadkomma en reglering som lever upp till de krav som ställs på modern lagstiftning är att införa ett helt nytt regelverk, varvid det föreslagits att de nuvarande författningarna ska ersättas med en ny vapenlag och vapenförordning.<sup>48</sup> Förslagen skulle innebära att merparten av de nuvarande bestämmelserna flyttas över till de nya författningarna men ges en bättre och mer ändamålsenlig disposition, samt ses över språkligt och redaktionellt.<sup>49</sup> Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet har 2022 års vapenutredning bedömt att den föreslagna nya vapenlagen och vapenförordningen kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2026.<sup>50</sup>

De förslag som nu aktuell utredning presenterar lämnas i förhållande till nu gällande vapenlag. Den fortsatta beredningen av förslagen kan dock med fördel samordnas med den beredning som sker till följd av förslagen från 2022 års vapenutredning.

---

<sup>44</sup> Dir. 2022:40.

<sup>45</sup> Dir. 2023:50.

<sup>46</sup> SOU 2024:31 s. 36.

<sup>47</sup> SOU 2024:31 s. 36.

<sup>48</sup> SOU 2024:31 s. 36.

<sup>49</sup> SOU 2024:31 s. 36.

<sup>50</sup> SOU 2024:31 s. 995.

## Skälen för förslagen

### *Tillverkning av skjutvapen bör kräva tillstånd enligt vapenlagen*

Vapenregleringen bör vara konsekvent och konsistent, vilket bl.a. innebär att omotiverade skillnader i regleringen av likartade situationer och luckor i lagstiftningen inte bör förekomma.<sup>51</sup> Vapenlagen reglerar i dag en rad olika slags hanteringar av skjutvapen, inklusive vissa former av tillverkning. Den saknar dock en allmän bestämmelse om tillverkning av skjutvapen. Därmed saknar vapenlagen en reglering av ett många gånger väsentligt led i den illegala vapenhantering som lagen syftar till att stävja. En sammanhållen vapenlagstiftning bör enligt utredningens mening som utgångspunkt omfatta även tillverkning av skjutvapen, i likhet med vad som t.ex. gäller explosiva varor i LBE.

Att tillverkning redan regleras i krigsmateriellagen är enligt utredningens mening inte ett skäl mot en parallell reglering i vapenlagen. Detsamma gäller redan annat slags hantering av skjutvapen, t.ex. handel med skjutvapen. Med hjälp av undantagsbestämmelser i och hänvisningar till respektive lag kan en ändamålsenlig reglering uppnås.

Krigsmateriellagen lämpar sig dessutom mindre väl för att exklusivt reglera tillverkning av skjutvapen. Lagen vilar på försvars-, säkerhets- och utrikespolitisk grund. Skjutvapen skiljer sig, liksom explosiva varor, i flera avseenden från annat slags krigsmateriel, vilket bl.a. kommer till uttryck i just att hantering av skjutvapen och explosiva varor även regleras i särskilda lagar och omgärdas av mer långtgående kontroll och restriktioner i många fall. Att tillverkning av skjutvapen (generellt) enbart regleras i krigsmateriellagen medför att just det ledet av skjutvapenhanteringen inte är föremål för samma kontroll eller samma hårda straffrättsliga reaktioner vid missbruk som den hantering som träffas av vapenlagen. I vissa fall är nuvarande reglering därmed inte tillräckligt restriktiv och avskräckande i fråga om tillverkning. Samtidigt har skjutvapen som utgör krigsmateriel även ett legitimt civilt användningsområde som krigsmateriellagstiftningen har svårt att omhänderta, vilket i vissa fall kan medföra att regleringen (i fråga om laglig tillverkning) riskerar att bli mer restriktiv

---

<sup>51</sup> Jfr EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå (SOU 2022:62) s. 121 och SOU 2024:31 s. 235.

tiv än vad som är ändamålsenligt. Även dessa skäl talar alltså för att tillverkning av skjutvapen bör regleras i vapenlagen.

Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar för att tillverkning av skjutvapen som utgångspunkt bör kräva tillstånd enligt vapenlagen.

*Krav på tillverkningstillstånd enligt vapenlagen ska inte krävas för den som har tillverkningstillstånd enligt krigsmateriellagen*

I 2 kap. 1 § första stycket a–e vapenlagen räknas tillståndspliktiga förfaranden enligt vapenlagen upp. Av 2 kap. 1 § fjärde stycket följer dock att tillstånd enligt vapenlagen inte krävs för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen. Det innebär att den som har tillstånd för tillverkning (3 §) eller tillhandahållande (4 §) av krigsmateriel inte behöver ha tillstånd enligt vapenlagen. Motsvarande bestämmelse har föreslagits i den nya vapenlagen.<sup>52</sup>

Bestämmelsen innebär att dubbla tillståndsförfaranden kan undvikas. Den bör vara tillämplig även i fråga om tillstånd som rör tillverkning av skjutvapen. Den som har tillstånd enligt krigsmateriellagen ska därför inte behöva tillverkningstillstånd enligt vapenlagen. Illegal tillverkning kommer dock att omfattas av vapenlagens straffbestämmelser.

*Viss tillverkning kan undantas från kravet på tillstånd enligt krigsmateriellagen*

Som framgått ovan är regeringen enligt 4 § tredje stycket krigsmateriellagen bemyndigad att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt 4 § första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen eller yrkesmässig förmedling av skjutvapen som regleras i vapenlagen. Med stöd av detta bemyndigande har det i 4 § krigsmaterielförordningen föreskrivits att tillstånd enligt krigsmateriellagen inte krävs för handel med handeldvapen eller delar till sådana vapen, eller yrkesmässig förmedling av sådan egendom. Tillstånd för sådan handel eller förmedling regleras i stället i vapenlagen.

---

<sup>52</sup> SOU 2024:31 s. 1113.

Det bör finnas en motsvarande möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt 3 § i fråga om sådan tillverkning av skjutvapen som regleras i vapenlagen. Därmed skulle en lämplig avgränsning av undantaget kunna göras med utgångspunkt i vilka slags skjutvapen det rör sig om. Systematiska skäl skulle då kunna tala för att samma sorts mer civilt präglade skjutvapen – sportskytte- och jaktvapen – bör regleras genom vapenlagens bestämmelser och därmed undantas från krigsmateriellagens tillämpningsområde, medan tillstånd enligt krigsmateriellagen ska krävas för all tillverkning som avser tyngre skjutvapen.

Det bör framhållas att antalet befintliga tillståndshavare hos ISP för tillverkning av handeldvapen är mycket litet. Med bättre legala förutsättningar kan det i och för sig inte uteslutas att fler aktörer skulle kunna etablera sig som tillverkare av civila skjutvapen, men inom en överskådlig framtid kan det förutsättas att antalet tillverkningstillstånd enligt vapenlagen skulle vara lågt.

*Även tillverkning av enstaka skjutvapen samt ändring och ombyggnad bör kräva tillstånd*

Som framgått ovan får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillverkningstillstånd enligt krigsmateriellagen för bl.a. tillverkning av enstaka skjutvapen samt viss ändring och ombyggnad av skjutvapen. Med stöd av det bemyndigandet har regeringen föreskrivit att tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen inte behövs för tillverkning av enstaka handeldvapen som inte är helautomatiska eller för viss ändring och ombyggnad av skjutvapen.

Utredningens förslag är att det ska krävas tillstånd enligt vapenlagen för tillverkning av skjutvapen, om inte tillverkaren har tillstånd enligt krigsmateriellagen. Om tillstånd enligt krigsmateriellagen inte behövs för tillverkning av enstaka handeldvapen som inte är helautomatiska, eller för ändring eller ombyggnad av sådana vapen, innebär det därmed att tillstånd i stället krävs enligt vapenlagen om inte ett motsvarande undantag införs där.

Enligt utredningens mening bör det inte förekomma tillverkning som inte omfattas av något tillståndskrav. Det har visat sig att det många gånger kan vara svårt att lagföra illegal tillverkning, just av det skälet att det i de enskilda fallen kan vara svårt att visa att det inte rör sig om icke-tillståndspliktig tillverkning av enstaka skjutvapen. Den

som har ett intresse av att tillverka skjutvapen bör vara hänvisad till att ansöka om tillstånd för detta. En annan ordning bedöms främst gynna tillverkare av illegala skjutvapen. Tillverkning av enstaka skjutvapen bör alltså inte vara undantagen krav på tillstånd enligt vapenlagen. Detsamma bör gälla ändring och ombyggnad.

*Det bör krävas ett särskilt vapentillverkningstillstånd för att få tillverka skjutvapen*

Det finns olika sätt att införa ett krav på tillstånd för tillverkning av skjutvapen i vapenlagen. Ett alternativ är att införa ett särskilt slags tillstånd, som skulle kunna benämnas *vapentillverkartillstånd*. Ett annat alternativ är att utöka det befintliga vapenhandlartillståndet till att kunna inrymma en rätt att tillverka skjutvapen.

En vapenhandlare kan redan i dag ta emot skjutvapen för reparation eller översyn (4 kap. 3 § vapenlagen), utan ett särskilt reparatörstillstånd. En vapenhandlare kan även, utan att behöva söka ett nytt tillstånd, ändra eller bygga om ett skjutvapen under förutsättning att även det ändrade eller ombyggda vapnet omfattas av vapenhandlartillståndet.<sup>53</sup> En viss sorts tillverkning – vilket ju ändring och ombyggnad av skjutvapen är – omfattas alltså redan av vapenhandlartillståndet. Enligt 2022 års vapenutrednings förslag ska det förtydligas att den vapenhandlare som får ändra eller bygga om verksamhetens egna vapen även bör ha en uttrycklig möjlighet att ta emot andras vapen för sådana åtgärder under motsvarande förutsättningar, samt att motsvarande bestämmelse bör gälla för reparatörer med reparatörstillstånd.<sup>54</sup>

De krav som borde ställas för att få tillverka skjutvapen motsvarar dessutom i mångt och mycket de krav som ställs på vapenhandlare. Den som ska tillverka skjutvapen ska i likhet med en vapenhandlare yrkesmässigt hantera skjutvapen. Samma krav på personlig lämplighet bör därför gälla, liksom krav på god vapenkunskap och kunskap om vapenlagstiftning. En tillverkare bör även rimligtvis ha samma rätt att inneha de skjutvapen som omfattas av tillståndet som en vapenhandlare.

---

<sup>53</sup> Se Landgren & Åberg, Vapenlagen [31 januari 2024, version 2A, JUNO], kommentaren till 4 kap. 1 §.

<sup>54</sup> SOU 2024:31 s. 802.

Att det kan finnas en tydlig koppling mellan aktörer som yrkesmässigt bedriver handel med eller reparerar skjutvapen och aktörer som tillverkar skjutvapen framgår bl.a. av EU:s vapendirektiv (2021/555)<sup>55</sup>, där en *vapenhandlare* i artikel 1.1.9 definieras som varje fysisk eller juridisk person vars näringsverksamhet helt eller delvis består av, bl.a., att tillverka, bedriva handel eller byteshandel med, hyra ut, reparera, ändra eller omvandla skjutvapen. Att i vapenlagen uppställa motsvarande krav för tillstånd för att yrkesmässigt handla med skjutvapen som för tillstånd att tillverka skjutvapen framstår mot denna bakgrund som rimligt. Ett sätt att åstadkomma detta är således att låta tillverkning omfattas av vapenhandlartillståndet.

Den som tillverkar skjutvapen kommer dessutom i regel vara intresserad av att kunna handla med dessa. Att då kunna samla verksamheten under ett tillstånd (vapenhandlartillståndet) leder till minskad administration både för tillståndshavaren och för tillståndsmyndigheten.

Å andra sidan skulle det utgöra ett stort avsteg mot nu gällande ordning att inte göra någon egentlig skillnad i tillståndskrav mellan tillverkning av skjutvapen och tillhandahållande av dem, motsvarande den skillnad som kommer till uttryck i 3 och 4 § krigsmateriellagen. Det kan också finnas tillverkare av skjutvapen som inte skulle uppfylla kraven på vapenhandlartillstånd, t.ex. genom att inte komma upp i rätt antal transaktioner per år.<sup>56</sup> På samma sätt som det går att ansöka om och få ett särskilt reparatörstillstånd, för de vapenreparatörer som inte bedriver handel med skjutvapen i sådan omfattning att ett vapenhandlartillstånd är motiverat, skulle det alltså kunna finnas ett intresse av ett särskilt vapentillverkartillstånd. Med ett särskilt vapentillverkartillstånd kommer tillstånden att ge en bättre bild av den verksamhet som tillståndshavaren faktiskt bedriver. Med skilda tillstånd ligger det dessutom närmare till hands att göra straffrättslig åtskillnad mellan att tillverka skjutvapen utan tillstånd – vilket enligt utredningens mening bör utgöra vapenbrott – och att enbart bedriva handel utan erforderligt tillstånd (vilket utgör brott mot vapenlagen enligt 9 kap. 2 § första stycket f och för närvarande enbart straffas med böter eller fängelse i högst sex månader).

---

<sup>55</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av den 24 mars 2021 om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

<sup>56</sup> Jfr SOU 2024:31 s. 777 ff.



Utredningen anser sammantaget att det bör krävas ett särskilt vapentillverkartillstånd för att få tillstånd enligt vapenlagen att tillverka skjutvapen.

*Även tillverkning av vapendelar ska omfattas av tillståndskravet*

Vad som sägs om skjutvapen gäller, enligt 1 kap. 3 § vapenlagen, även ett flertal vapendelar (slutstycken, eldrör, pipor, stommar, lådor, trummor och mantlar till skjutvapen, eller armborststommar med avfyrningsanordningar), jämte vissa andra anordningar. Tillverkning av sådana vapendelar omfattas i dag av tillståndskrav enligt krigsmateriellagen.

När utredningen nu lämnar förslag att tillverkning av skjutvapen som utgångspunkt ska kräva tillstånd enligt vapenlagen är avsikten att 1 kap. 3 § vapenlagen ska vara tillämplig. Vad som sägs om skjutvapen – att det krävs tillstånd för att tillverka dem – ska alltså gälla bl.a. vapendelar enligt 1 kap. 3 f § vapenlagen.

Som framgått ovan får regeringen enligt 4 § tredje stycket krigsmateriellagen meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om bl.a. ”sådan handel med skjutvapen [...] som regleras i vapenlagen”. Med stöd av det bemyndigandet har det i 4 § krigsmaterielförordningen föreskrivits att bestämmelserna i 4 § krigsmateriellagen om krav på tillstånd inte gäller handel med handeldvapen ”eller delar till sådana vapen”. Vapendelar behöver alltså inte anges särskilt i krigsmateriellagen för att omfattas av bemyndigandet.

I 2 a kap. 1 § finns en definition av tillverkning enligt vapenlagen. Med tillverkning förstås i vapenlagen, enligt denna bestämmelse, ”framställning av sådana vapen och vapendelar som anges i 2 och 3 §§”. Definitionen ansluter till den definition som finns i krigsmateriellagen.<sup>57</sup> Framställning inbegriper bl.a. sammansättning.<sup>58</sup> Eftersom tillverkning enligt vapenlagen enligt denna definition endast avser vissa i 2 a kap. 2 och 3 §§ särskilt utpekade vapen och vapendelar finns det ett behov av att ändra bestämmelsen så att den omfattar alla skjutvapen (vilket alltså enligt 1 kap. 3 § även omfattar bl.a. vapendelar). Detta medför inte några förändringar i fråga om

---

<sup>57</sup> Prop. 2010/11:72 s. 60.

<sup>58</sup> Prop. 2010/11:72 s. 60.

vilka krav på märkning som gäller vid tillverkning av vissa särskilt angivna vapen och vapendelar enligt övriga bestämmelser i 2 a kap.

*Kraven för att få ett vapentillverkartillstånd bör i huvudsak motsvara kraven på ett vapenhandlartillstånd*

Av en tillståndsreglering i vapenlagen bör det klart framgå vilka krav som ställs på den som söker tillstånd. Detta är av stor vikt för både den som söker tillstånd och för rättstillämparen. Utan klara bestämmelser saknas förutsättningar för en förutsebar och enhetlig rättstillämpning.<sup>59</sup>

Den som ges tillverkartillstånd ska i likhet med en vapenhandlare yrkesmässigt hantera skjutvapen. Samma krav på personlig lämplighet som gäller när någon ansöker om vapenhandlartillstånd bör därför gälla. Dessutom bör sökanden, i likhet med vapenhandlare, kunna demonstrera god vapenkunskap samt den kunskap om vapenlagstiftningen som är nödvändig för den som yrkesmässigt hanterar skjutvapen. De generella kraven bör därmed överensstämma med de krav som ställs på vapenhandlare (jfr 2 kap. 10 § första stycket vapenlagen).

För tillstånd att tillverka skjutvapen enligt vapenlagen bör det alltså krävas att den som söker tillståndet med hänsyn till kunskap, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig. Det bör även krävas att det är fråga om yrkesmässig tillverkning, motsvarande vad som gäller för såväl handlare som reparatörer. Det bör dock inte uppställas något krav på ett visst antal transaktioner (eller tillverkade skjutvapen) per år, utan det bör vara tillräckligt att i likhet med vad som föreslås i fråga om reparatörstillstånd föreskriva att en vapentillverkarverksamhet ska anses bedrivas yrkesmässigt endast om verksamheten bedrivs varaktigt och har vinstsyfte.

Polismyndigheten får enligt bemyndigande i 5 kap. 2 § vapenförordningen meddela närmare föreskrifter om krav på kunskap för tillstånd att driva handel med skjutvapen. Motsvarande föreskrifter kan behövas även när det gäller de kunskapskrav som bör ställas på tillverkare och som på detaljnivå kan skilja sig från de krav som ställs på handlare. Polismyndigheten bör därför ges ett bemyndigande att

---

<sup>59</sup> Jfr SOU 2024:31 s. 791.

meddela närmare föreskrifter om krav på kunskap för att ge tillverkningsstillstånd enligt vapenlagen.

När en vapenhandlare är en juridisk person gäller lämplighetskraven för vapenhandlartillstånd också de personer som har ett betydande inflytande över verksamheten. Undantaget är kraven på kunskap, som inte gäller för sådana personer. Motsvarande lämplighetskrav bör ställas även på de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska person som söker tillverkningsstillstånd enligt vapenlagen. För att det ska vara möjligt för Polismyndigheten att kontrollera att kraven följs bör det även finnas en skyldighet för tillståndshavaren att så snart som möjligt meddela om det sker en förändring av vem som har ett betydande inflytande över en juridisk person, motsvarande vad som gäller för vapenhandlare. Bestämmelser om detta bör tas in i vapenlagen. Liksom när det gäller vapenhandlare bör fråga om återkallelse av tillståndet aktualiseras om tillståndshavaren åsidosätter skyldigheten att informera tillståndsmyndigheten om förändringar i fråga om vem som har betydande inflytande.

### *Tillståndets form och innehåll*

I ett vapentillverkartillstånd ska det anges vilka typer av skjutvapen och vilket högsta antal av varje typ av skjutvapen som får tillverkas. Tillståndet ska ge rätt att inneha de skjutvapen som anges där. Tillståndet får förenas med villkor om hur skjutvapnen ska förvaras.

### *En och samma myndighet bör besluta om tillstånd enligt vapenlagen*

En och samma myndighet – för närvarande Polismyndigheten – prövar frågor om tillstånd enligt vapenlagen. Detta har ansetts ha goda skäl för sig.<sup>60</sup> På motsvarande sätt är det en och samma myndighet – MSB – som prövar frågor om tillstånd avseende explosiva varor enligt LBE, inklusive frågor om tillstånd för att tillverka sådana varor.

Givet förslaget att det ska krävas vapentillverkartillstånd enligt vapenlagen anser utredningen att det bör vara den enligt vapenlagen utpekade tillståndsmyndigheten som hanterar sådana tillstånd. Det

---

<sup>60</sup> Jfr t.ex. prop. 2022/23:102 s. 45.

innebär att det tills vidare bör vara Polismyndigheten som är tillståndsmyndighet, även i fråga om vapentillverkartillstånd enligt vapenlagen. Att föreslå att någon annan myndighet skulle pröva en tillståndsfråga enligt vapenlagen skulle utgöra ett stort avsteg från vapenlagens systematik.

Till det kan sägas att tillståndsmyndigheten redan i dag hanterar ett antal ärenden som får anses vara mycket närliggande den nya ärendetypen och har en mycket god vana av att göra den typen av bedömningar som skulle aktualiseras i tillverkningsärenden, med tanke på vilka kriterier som föreslås för beviljande av tillstånd enligt ovan. Det skulle förmodligen röra sig om ett mycket litet antal ärenden, i vart fall inom överskådlig framtid; det finns i dag bara en handfull befintliga tillverkare som skulle behöva ansöka om tillstånd enligt vapenlagen. Utredningens bedömning är att ärendetypen inte skulle belasta Polismyndigheten på ett sådant sätt att detta skulle utgöra ett skäl mot att Polismyndigheten ska göras till beslutsmyndighet.

Det kan därtill förutsättas att många vapenhandlare kommer att vilja söka vapentillverkartillstånd, och vice versa. Det framstår därför som rimligt att dessa ärenden handläggs samlat och av en och samma myndighet. Därmed minskar också risken att olika myndigheter gör olika bedömningar av en reglering som är så likartad som den som avser vapenhandlare och vapentillverkare föreslås bli.

En möjlig invändning mot detta är att Polismyndigheten därmed påförs en ny ärendetyp, som dessutom kan kräva viss särskild kompetens, vilket svarar mindre väl mot målsättningen att renodla Polismyndighetens verksamhet. Även regeringen har uttalat att det är viktigare än någonsin att Polismyndigheten fokuserar på sitt kärnuppdrag och att Polismyndighetens uppdrag därför ska renodlas.<sup>61</sup> Inom ramen för utredningsarbetet har även Polismyndigheten själv framfört motsvarande.

Frågan om att analysera och ta ställning till om ansvaret för hantering av tillstånd enligt vapenlagen bör flyttas är även föremål för utredning av Utredningen om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2025.<sup>62</sup>

Sammantaget är utredningens bedömning att övervägande skäl talar för att tillstånd som rör tillverkning inte bör hanteras av någon

---

<sup>61</sup> Dir. 2023:108 s. 11.

<sup>62</sup> Dir. 2023:108 s. 11.

annan myndighet än den som hanterar andra tillståndsärenden avseende skjutvapen enligt vapenlagen, särskilt vapenhandlartillstånd. För närvarande är den myndigheten Polismyndigheten. Med beaktande av de invändningar som kan finnas mot detta och som redogjorts för ovan anser dock utredningen att det finns goda skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet även analysera de förslag och överväganden som i januari 2025 läggs fram av ovan nämnd utredning.

### *Illegal tillverkning ska utgöra vapenbrott enligt vapenlagen*

I 9 kap. vapenlagen finns särskilda ansvarsbestämmelser. Enligt 9 kap. 1 § första stycket döms den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter, yrkesmässigt förmedlar eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet för *vapenbrott* till fängelse i högst fem år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms enligt andra stycket till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms enligt 1 a § första stycket i stället för *grovt vapenbrott* till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats i eller i ett fordon på en sådan plats,
2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
3. innehavet, överlåtelser, förmedlingen eller utlåningen har avsett flera vapen,
4. vapnet har innehafts i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning, eller
5. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms enligt 1 a § andra stycket för *synnerligen grovt vapenbrott* till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtel-

sen, förmedlingen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Vapenlagens straffbestämmelser träffar inte den som enbart tillverkar skjutvapen utan tillstånd. Den som gör detta döms i stället för brott mot krigsmateriellagen enligt 25 eller 26 § krigsmateriellagen. Enligt 25 § första stycket 1 döms den som uppsåtligen bryter mot 3 § krigsmateriellagen till böter eller fängelse i högst två år. Om brott enligt 25 § har begåtts uppsåtligen och är att bedöma som grovt, döms enligt 26 § till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Enligt utredningens mening saknas det skäl att se mindre allvarligt på den som utan tillstånd tillverkar ett skjutvapen jämfört med den som utan tillstånd innehar det. Om något borde det i många fall kunna anses vara ett allvarligare brott att genom illegal tillverkning öka antalet illegala skjutvapen i omlopp, jämfört med att enbart inneha ett skjutvapen utan tillstånd. Att t.ex. framställa narkotika eller att illegalt tillverka explosiva varor anses typiskt sett inte mindre allvarligt än att enbart inneha dessa produkter.

Tillverkning av skjutvapen utan erforderligt tillstånd bör alltså kunna utgöra vapenbrott i vapenlagens mening. Även den som *tillverkar* skjutvapen utan tillstånd bör därmed kunna dömas för vapenbrott. Eftersom det ska krävas tillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen för att vara undantagen kravet på tillstånd enligt vapenlagen, kommer de illegala tillverkare som helt saknar tillstånd således göra sig skyldiga till vapenbrott, grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott. De särskilda omständigheter som enligt ovan ska beaktas vid rubriceringen enligt 9 kap. 1 a § vapenlagen kan och bör anpassas så att de även täcker illegal tillverkning.

### *Vapenregister*

Enligt 18 a § krigsmateriellagen ska ISP med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över dels dem som har meddelats tillstånd enligt 3 § att tillverka sport- eller jaktvapen eller ammunition till sådana vapen, dels fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har meddelats ett sådant tillstånd. Registret ska, enligt 18 b §, ha till ändamål dels att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt krigsmateriellagen,

dels ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till krigsmateriel.

När förslag om bestämmelsens införande först lades fram ansåg ISP att kravet på myndigheten att föra ett sådant register borde kunna begränsas till dem som fått tillstånd till tillverkning av skjutvapen, eftersom MSB skulle åläggas en skyldighet att föra register över tillverkare av ammunition.<sup>63</sup> Regeringen ansåg dock att registrering borde ske enligt båda regelverken, dels eftersom både ISP och MSB har tillsynsansvar över verksamheterna och dels eftersom tillverkning av vissa typer av ammunition kan omfattas av enbart det ena regelverket.<sup>64</sup>

Utredningen bedömer att tillverkningstillstånd enligt vapenlagen i fortsättningen bör registreras av Polismyndigheten enligt bestämmelserna om registerföring där. Sekretess bör gälla för uppgifter hänförliga till registret i motsvarande utsträckning som för vapenhandlare. Utredningen bedömer att det inte finns något direkt behov av att avskaffa ISP:s registerskyldighet enligt 18 a § krigsmateriellagen.

### *Tillsyn*

I likhet med vad som gäller för vapenhandlare bör tillståndsmyndigheten utöva tillsyn över vapentillverkare med tillstånd enligt vapenlagen. Av säkerhetsskäl är det viktigt att verksamheten uppfyller de krav på förvaring som följer av författning eller särskilda villkor i tillståndet. Myndigheten bör utöva tillsyn över förvaringen. Till att börja med bör det krävas myndighetens godkännande av lokaler och utrymmen som är anordnade för förvaring av vapen innan vapentillverkningen påbörjas (jfr vad som gäller för vapenhandlare enligt 5 kap. 4 § vapenförordningen). Myndigheten ska därefter se till att skjutvapen som innehas av tillverkare förvaras på föreskrivet sätt. Bestämmelser som möjliggör sådan tillsyn bör införas i vapenförordningen.

---

<sup>63</sup> Prop. 2020/21:42 s. 78.

<sup>64</sup> Prop. 2020/21:42 s. 78.

*Ljuddämpare och vapenmagasin*

Tidigare jämställdes ljuddämpare med skjutvapen, vilket ändrades till följd av förslag i prop. 2021/22:46. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 2022, innebär i korthet följande. Det krävs särskilt tillstånd för att inneha ljuddämpare som passar till vapnet. Den som har tillstånd eller rätt att inneha ett visst vapen för skjutning får dock utan särskilt tillstånd inneha ljuddämpare. I andra fall får tillstånd att inneha ljuddämpare meddelas bl.a. om det skäligen kan antas att ljuddämparen inte kommer att missbrukas. De flesta av vapenlagens bestämmelser om ammunition gäller på motsvarande sätt för ljuddämpare som omfattas av vapenlagen. (Se 2 kap. 1 och 8 §§ vapenlagen och 2 kap. 8 § vapenförordningen.)

Det framgår av ML1 d) 2 och ML3 a) i krigsmaterielförteckningen att ljuddämpare utgör krigsmateriel. Verksamhet som rör tillhandahållande av krigsmateriel kräver i regel tillstånd enligt 4 § krigsmateriellagen, men regeringen får enligt 4 § tredje stycket meddela föreskrifter om undantag från det tillståndskravet i fråga om bl.a. sådan handel med skjutvapen som regleras i vapenlagen. Regeringen har utnyttjat bemyndigandet genom bestämmelser i 4 § krigsmaterielförordning, där det framgår att krav på tillstånd inte gäller för handel med handeldvapen eller delar till sådana vapen.

Numera krävs inte tillstånd för att driva handel med ljuddämpare enligt vapenlagen. ISP har gjort tolkningen att ljuddämpare utgör en vapendel enligt EU:s skjutvapenförordning och att undantaget i 4 § krigsmaterielförordningen därmed alltjämt omfattar ljuddämpare till handeldvapen.<sup>65</sup> ISP har därför tillämpat bestämmelserna på det sättet att tillstånd inte har krävts, men har till 2022 års vapenutredning framfört att det vore önskvärt att rättsläget förtydligas. 2022 års vapenutredning har också föreslagit att det ska förtydligas i 4 § andra stycket krigsmateriellagen och 4 § krigsmaterielförordningen att ljuddämpare till handeldvapen är undantagna från kravet på tillstånd enligt 4 § krigsmateriellagen.<sup>66</sup>

I fråga om tillverkning av ljuddämpare har 2022 års vapenutredning anförts att det finns skäl att överväga om även bestämmelserna i 3 § andra stycket 2 krigsmateriellagen och 3 § 1 krigsmaterielförordningen bör ändras till följd av ändringarna som innebär att

---

<sup>65</sup> SOU 2024:31 s. 655.

<sup>66</sup> SOU 2024:31 s. 653 ff.



ljuddämpare inte längre är jämställda med skjutvapen i vapenlagens mening, men att överväganden om tillverkningsbestämmelser bör lämnas till nu aktuell utredning.<sup>67</sup>

Ur exportkontrollsynpunkt finns det inget skäl att regleringen ska vara strängare i fråga om ljuddämpare än om handeldvapen. I den utsträckning handeldvapen undantas från kravet på tillverkningstillstånd enligt krigsmateriellagen bör även ljuddämpare kunna undantas. Detta förutsätter dock att tillverkning av ljuddämpare faktiskt är föremål för reglering i vapenlagen. I annat fall riskeras en situation där tillverkning av ljuddämpare inte kontrolleras alls, trots att det rör sig om krigsmateriel.

Det krävs som huvudregel tillstånd enligt vapenlagen för att inneha ljuddämpare (2 kap. 8 § vapenlagen). En vapenhandlare får inneha ljuddämpare med stöd av sitt vapenhandlartillstånd. 2022 års vapenutredning har bedömt att den kontroll som görs för att någon ska få ett vapenhandlartillstånd är tillräcklig även för handel med ljuddämpare och att handel med sådana ljuddämpare till handeldvapen som en vapenhandlare får inneha med stöd av sitt vapenhandlartillstånd inte behöver kräva särskilt tillstånd.<sup>68</sup> Enligt utredningens bedömning borde motsvarande överväganden kunna göras i fråga om tillverkning. Om vapentillverkartillstånd även ger rätt att inneha ljuddämpare som passar till vapnet bör det enligt utredningens mening inte krävas tillstånd för att även tillverka en sådan ljuddämpare. Annorlunda uttryckt bör den kontroll som görs för att någon ska få ett vapentillverkartillstånd vara tillräcklig även för tillverkning av sådana ljuddämpare som passar till de skjutvapen som vapentillverkartillståndet omfattar. Regeringen bör därför kunna bemyndigas att i 3 § krigsmateriellagen föreskriva om undantag från tillståndskravet inte bara för sådan tillverkning av skjutvapen som regleras i vapenlagen, utan även för tillverkning av ljuddämpare som passar till sådana skjutvapen.

2022 års vapenutredning har även föreslagit att bemyndigandet i 4 § krigsmateriellagen ska ändras så att det även omfattar handel med vapenmagasin och att undantagsbestämmelsen i 4 § krigsmaterielförordningen utvidgas till att omfatta vapenmagasin till handeldvapen som vapenhandlare får inneha med stöd av sitt vapen-

---

<sup>67</sup> SOU 2024:31 s. 661 f.

<sup>68</sup> SOU 2024:31 s. 655.

handlartillstånd.<sup>69</sup> Det har i dessa avseenden anförts att de skäl för en förändrad reglering som anförts i fråga om ljuddämpare till stora delar är tillämpliga även i fråga om löstagbara vapenmagasin och att den reglering som finns i vapenlagen framstår som tillräcklig.<sup>70</sup>

Utredningens bedömningar i fråga om tillverkning av ljuddämpare gör sig gällande även i fråga om tillverkning av vapenmagasin. För det fall handel med vapenmagasin undantas från krav på tillstånd enligt 4 § krigsmateriellagen bör motsvarande reglering kunna införas i fråga om tillverkningstillstånd. Regeringen bör alltså kunna bemyndigas att i 3 § krigsmateriellagen föreskriva om undantag från tillståndskravet inte bara för sådan tillverkning av skjutvapen som regleras i vapenlagen, utan även för tillverkning av (ljuddämpare och) vapenmagasin som passar till sådana skjutvapen.

Utredningens bedömningar i dessa delar förutsätter att de förslag som lämnats av 2022 års vapenutredning, enligt ovan, inte avvisas. Utredningen avstår från att lämna författningsförslag i dessa delar, eftersom författningsförslagen lämnas i förhållande till befintligt regelverk. Utredningens bedömning är dock att det bör finnas goda förutsättningar att samordna det fortsatta lagstiftningsarbetet så att undantagsbestämmelserna i fråga om ljuddämpare och vapenmagasin får liknande utformning i fråga om såväl handel som tillverkning.

2022 års vapenutredning har även berört frågan om yrkesmässig förmedling av ljuddämpare och löstagbara vapenmagasin. I dessa delar uttalades att det inte kan hävdas att förmedling av ljuddämpare och vapenmagasin regleras i vapenlagen, och att ett undantag från kravet på tillstånd enligt 4 § krigsmateriellagen för förmedling av ljuddämpare och vapenmagasin krävde en analys av om sådan verksamhet i så fall skulle kräva tillstånd enligt vapenlagen.<sup>71</sup> En sådan analys ligger utanför även denna utrednings uppdrag.

För det fall yrkesmässig förmedling av ljuddämpare och vapenmagasin skulle undantas från krav på tillstånd enligt krigsmateriellagen, utan att en reglering infördes i vapenlagen, skulle sådan verksamhet i princip inte kräva tillstånd. Kravet på tillstånd för att inneha ljuddämpare och vapenmagasin utgör i det sammanhanget knappast någon tillräcklig kontroll – för det fall sådan är önskvärd – eftersom

---

<sup>69</sup> SOU 2024:31 s. 656 f.

<sup>70</sup> SOU 2024:31 s. 656.

<sup>71</sup> SOU 2024:31 s. 656 f.

yrkesmässig förmedling inte alls förutsätter fysisk befattning med den aktuella egendomen.

Oaktat andra kontrollmekanismer kan det dock ifrågasättas om det verkligen har varit lagstiftarens avsikt att det *inte* ska krävas särskilt tillstånd för handel med ljuddämpare och vapenmagasin (vare sig enligt krigsmateriellagen eller vapenlagen), men att yrkesmässig förmedling av samma egendom ska kräva tillstånd (enligt krigsmateriellagen) – särskilt eftersom förutsättningarna för att meddela sådant tillstånd enligt krigsmateriellagen enligt vad som anförs i avsnitt 7.4.2 nedan för närvarande torde vara obefintliga. Det kan knappast ha varit avsett att lättnaderna i tillståndsplikten för ljuddämpare och den efterföljande regleringen av yrkesmässig förmedling av skjutvapen i vapenlagen och krigsmaterielregelverket i praktiken skulle innebära ett förbud mot yrkesmässig förmedling av ljuddämpare för t.ex. jaktvapen.

Det skulle mot denna bakgrund kunna övervägas om t.ex. förbudet mot att yrkesmässigt förmedla ljuddämpare och vapenmagasin till någon som inte har rätt att inneha dem, enligt 9 kap. 2 § första stycket i vapenlagen, utgör ett tillräckligt verktyg för att beivra otillbörlig yrkesmässig förmedling av ljuddämpare och vapenmagasin, och att regeringen skulle kunna bemyndigas att (utöver handel med och tillverkning av ljuddämpare och vapenmagasin) undanta även yrkesmässig förmedling av sådan egendom från kravet på tillstånd enligt krigsmateriellagen. Utredningen avstår dock från att lämna förslag i denna del.

## **7.4 Tillstånd enligt krigsmateriellagen som avser civila skjutvapen m.m.**

### **7.4.1 Grundläggande krav för tillstånd enligt krigsmateriellagen**

Med undantag för slätborrade hagelgevär för civilt bruk räknas även civila skjutvapen som krigsmateriel. Som framgått ovan krävs det därför tillstånd för att tillverka, tillhandahålla och föra ut de flesta civila skjutvapen. Sådana tillstånd kan enligt 1 § andra stycket krigsmateriellagen endast medges om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt.

1 § andra stycket krigsmateriellagen infördes den 1 februari 1996, i samband med inrättandet av ISP. Tidigare hade frågor om tillstånd enligt krigsmateriellagen prövats av regeringen. Vid en delegering till myndighetsnivå ansågs det nödvändigt att ”lyfta fram de principer som regeringen har lagt fast i sin praxis och som på krigsmaterielområdet har kommit till uttryck i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan”.<sup>72</sup> Det ansågs därför att delegeringen till myndighetsnivå borde kombineras med att man i laguttryckligen angav vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha.<sup>73</sup>

I lagstiftningsärendet hade Lagrådet synpunkter på hur en sådan lagbestämmelse borde utformas, och föreslog att tillstånd skulle kunna lämnas endast om det är påkallat från försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska synpunkter.<sup>74</sup> Regeringen menade att man i det väsentliga kunde ansluta sig till Lagrådets synpunkter, men att bestämmelsen borde ges en något annorlunda lydelse än vad Lagrådet föreslagit för att det skulle bli tydligt att bestämmelsen inte innebar någon ändring i sak i förhållande till vad som dittills gällt enligt regeringens praxis så som denna återspeglades i riktlinjerna.<sup>75</sup> Därmed kom det – med hänvisning till regeringens riktlinjer så som de kommit till uttryck i prop. 1991/92:174 s. 41, punkterna 1 och 2 – att föreskrivas att tillstånd enligt krigsmateriellagen endast får lämnas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och inte strider mot Sveriges utrikespolitik.<sup>76</sup>

I författningskommentaren till 1 § andra stycket krigsmateriellagen angavs att utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden ska vara avgörande och att några andra – allmänna eller enskilda – intressen, såsom arbetsmarknadspolitiska skäl eller ett företags behov av att få avsättning för sina produkter – inte ska vägas in vid prövningen.<sup>77</sup> Det underströks också att uttryckssättet i lagtexten valts ”för att det skall bli tydligt att de grundsatser som har utbildats i praxis och som har kommit till uttryck i prop. 1991/92:174 (s. 41 punkt 1 och 2) skall vara vägledande också i fortsättningen”.<sup>78</sup>

Att tillstånd till utförelse endast bör medges om utförelsen behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kun-

---

<sup>72</sup> Prop. 1995/96:31 s. 24.

<sup>73</sup> Prop. 1995/96:31 s. 24.

<sup>74</sup> Prop. 1995/96:31 s. 24 f.

<sup>75</sup> Prop. 1995/96:31 s. 25.

<sup>76</sup> Prop. 1995/96:31 s. 25.

<sup>77</sup> Prop. 1995/96:31 s. 38.

<sup>78</sup> Prop. 1995/96:31 s. 39.

nande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, framgår även av de riktlinjer som antogs år 2018 (prop. 2017/18:23 s. 66, punkten 1). I denna del överensstämmer 2018 års riktlinjer med 1992 års riktlinjer,<sup>79</sup> som alltså enligt vad som redovisats ovan varit utgångspunkt för 1 § andra stycket krigsmateriellagen.

#### **7.4.2 Försvars- och säkerhetspolitiska skäl för tillstånd i fråga om civila skjutvapen m.m.**

När det är fråga om civila skjutvapen uppfylls i regel inte kraven på att det ska finnas försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för tillstånd. En strikt tillämpning av gällande regelverk innebär därmed att det saknas förutsättningar för att medge tillstånd för tillverkning, tillhandahållande eller utförelse av civila skjutvapen enligt krigsmaterielregelverket. I praktiken innebär detta ett förbud mot sådan tillverkning, tillhandahållande och utförelse, utan att något konkret politiskt ställningstagande för ett sådant förbud har kommit till uttryck i något lagstiftningsärende.

Motsvarande gäller för ljuddämpare, vapenmagasin och ammunition till sådana skjutvapen.

#### **7.4.3 Något om EU:s omarbetade skjutvapenförordning**

När detta betänkande går till tryck är förväntningen att EU:s omarbetade skjutvapenförordning kommer att antas i november 2024 och träda i kraft i början av december 2024. Enligt övergångsbestämmelserna kommer stora delar av förordningen att börja tillämpas 48 månader efter ikraftträdandet, dvs. i slutet av år 2028. Det gäller bl.a. bestämmelser om export.

Förordningen förväntas bli tillämplig på skjutvapen för civil användning. Förordningen kommer därför inte att vara tillämplig på import och export av skjutvapen som är avsedda för försvarsmakt, polis eller offentliga myndigheter. Bilaga 1 till förordningen motsvarar i stort sett bilagan till vapenförordningen och delar således in skjutvapen i de tre kategorierna A, B och C. Förordningen kommer att vara tillämplig på import av skjutvapen i kategori A, B och C till civila aktörer samt export av skjutvapen i kategori B och C till civila

---

<sup>79</sup> Prop. 2017/18:23 s. 68.

aktörer, export av skjutvapen som inte omfattas av EU:s gemensamma militära förteckning samt temporär export eller återexport av skjutvapen i kategori A för jakt, sportskytte eller historiskt återskapande.

Exporttillstånd kommer att krävas för export ut ur unionens tullområde. Tillstånd ska beviljas av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där exportören är etablerad.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att särskilt analysera hur EU:s omarbetade skjutvapenförordning kommer att påverka förutsättningarna för tillstånd som avser sådana skjutvapen. I stället läggs förslag fram som är tänkta att kunna stå på egna ben och även kan gälla innan förordningen börjar tillämpas.

## 7.5 Överväganden och förslag i fråga om tillstånd som rör civila skjutvapen m.m.

**Utredningens förslag:** Regeringen bör bemyndigas att i fråga om skjutvapen som inte är helautomatiska och ljuddämpare, vapenmagasin och ammunition till sådana vapen meddela undantag i fråga om att det för tillstånd enligt krigsmateriellagen krävs att det finns försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för det.

### Skälen för förslagen

#### *Utgångspunkter*

Bestämmelsen i 1 § andra stycket ger uttryck för de grundläggande principer som svensk krigsmateriellagstiftning bygger på. Enligt utredningens mening är en given utgångspunkt att det inte är aktuellt att ändra lydelsen av den bestämmelsen. Inte heller är det aktuellt, eller möjligt, att på något sätt ändra i krigsmaterielförteckningen så att vissa skjutvapen som i dag klassificeras som krigsmateriel inte längre gör det. Utredningens utgångspunkter är alltså att civila skjutvapen alljämt ska räknas som krigsmateriel, och att det för tillstånd enligt krigsmateriellagen som utgångspunkt ska kräva att det finns försvars- eller säkerhetspolitiska intressen för det.

Som framgått ovan föreslår utredningen att det i vapenlagen ska införas ett krav på tillstånd för tillverkning av skjutvapen. Samtidigt föreslås att det i fråga om tillverkning av handeldvapen införs undantagsbestämmelser i krigsmateriellagen och krigsmaterieförordningen motsvarande de som i dag gäller tillhandahållande av sådana handeldvapen. Den föreslagna ordningen innebär att den som tillverkar och tillhandahåller handeldvapen – dvs. sådana vapen som skulle kunna betecknas som civila skjutvapen – i regel inte kommer att behöva tillstånd enligt krigsmateriellagen.

Tillstånd krävs även för utförsel av krigsmateriel, enligt 6 § första stycket krigsmateriellagen. Redan i dag har det dock, med stöd av andra och tredje styckena samma bestämmelse, föreskrivits om flera undantag när det är fråga om utförsel av skjutvapen för civil användning.

I praktiken innebär det att problematiken kring tillämpningen av 1 § andra stycket krigsmateriellagen, när det är fråga om civila skjutvapen, främst kommer att aktualiseras vid beslut om tillstånd till utförsel till tredje land, dvs. när det är fråga om export av civila skjutvapen (t.ex. jaktvapen) till länder utanför EU.

*Det bör finnas ett tydligare stöd för att kunna bevilja tillstånd enligt krigsmateriellagen i fråga om civila skjutvapen m.m.*

Det finns både ett enskilt intresse och ett samhällsintresse av att jakt och annat civilt skytte kan bedrivas och att hantering av skjutvapen för civila ändamål inte onödigt försvåras.<sup>80</sup> Samtidigt ska samhället förebygga att civila skjutvapen missbrukas, kommer till brottslig användning eller medför olyckor.

Även civila skjutvapen kan dessutom ha viss betydelse ur försvarssynpunkt,<sup>81</sup> vilket kan tala både för att det kan finnas ett svenskt intresse av att inte i onödan begränsa tillgången på sådana vapen inhemskt eller i samarbetsländer till Sverige, och att det i vissa fall skulle kunna strida mot Sveriges försvars- eller säkerhetspolitiska intressen att sprida sådana skjutvapen. I förhållande till annan krigsmateriel finns det dock mer sällan försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för att bevilja tillstånd enligt krigsmateriellagen. Det gäller i synnerhet i fråga om tillstånd till utförsel till tredje land. Samtidigt

---

<sup>80</sup> Jfr SOU 2024:31 s. 232 f.

<sup>81</sup> SOU 2024:31 s. 233.

saknas många gånger försvars- eller säkerhetspolitiska skäl mot att bevilja viss utförsel till tredje land. Så som 1 § andra stycket krigsmateriellagen är utformad räcker det dock inte att det saknas skäl *mot*, utan det krävs skäl *för*.

Det sagda innebär att möjligheterna att bevilja tillstånd som avser civila skjutvapen är starkt begränsade i krigsmateriellagen. Begränsningen är i många fall sådan att det i praktiken råder ett förbud mot utförsel av civila skjutvapen till tredje land, även när det uppenbart inte är fråga om skjutvapen som ska användas för militära ändamål.

Utredningens mening är att det bör finnas legala förutsättningar för inhemsk tillverkning och tillhandahållande av civila skjutvapen. Alternativet är att samtliga civila skjutvapen i stället måste importeras. Ur exportkontrollsynpunkt är en sådan ordning inte att föredra. Det bör dessutom finnas legala förutsättningar för export av civila skjutvapen till tredje land.

Utredningen bedömer därför att det krävs ett tydligare stöd i krigsmateriellagen för att kunna bevilja tillstånd som avser civila skjutvapen. Motsvarande gäller för ljuddämpare, vapenmagasin och ammunition för sådana skjutvapen.

*Regeringen bör bemyndigas att föreskriva om vissa undantag från kravet på försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för ett tillstånd*

Som konstaterats ovan är det enligt utredningens mening inte aktuellt att helt undanta civila skjutvapen från krav på tillstånd enligt krigsmateriellagen, även om civila skjutvapen i hög utsträckning undantas från krav på tillstånd för tillhandahållande och dessutom föreslås kunna undantas från krav på tillstånd för tillverkning enligt krigsmateriellagen. I fråga om civila skjutvapen bedömer utredningen, som framgått ovan, att problemet är att 1 § andra stycket krigsmateriellagen lämpar sig mindre väl för att ge förutsättningar att bevilja tillstånd i fråga om civila skjutvapen. Det tydligaste sättet att åtgärda det är att öppna upp för ett undantag i fråga om kravet på försvars- eller säkerhetspolitiska skäl *för*, när det är fråga om tillstånd som rör civila skjutvapen.

Att öppna upp för ett undantag från 1 § andra stycket krigsmateriellagen kan tyckas utgöra ett alltför stort avsteg från de grundläggande principerna för svensk exportkontroll. Utredningen menar



dock att det i praktiken inte är fråga om något stort avsteg, ifall undantaget avgränsas till civila skjutvapen. Civila skjutvapen är redan i dag särreglerade och i många fall undantagna exportkontrollregelverket. Det rör sig om ett slags krigsmateriel med ett användningsområde av en många gånger utpräglat annorlunda karaktär än annan krigsmateriel. Att öppna upp för ett undantag från 1 § andra stycket krigsmateriellagen för civila skjutvapen är enligt utredningens mening snarare ett ändamålsenligt sätt att bibehålla exportkontroll över sådana produkter.

Enligt utredningens mening bör undantaget utformas som ett bemyndigande till regeringen att i fråga om skjutvapen som inte är helautomatiska föreskriva att det inte ska krävas försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för att bevilja tillstånd. Motsvarande bör även gälla för ljuddämpare, vapenmagasin och ammunition för sådana skjutvapen. Ett bemyndigande innebär att regeringen i föreskrifter kan detaljanpassa undantaget så att det träffar den kategori skjutvapen som lämpligen kan undantas.

I likhet med vad som redan gäller för PDA<sup>82</sup> bör det för ett tillstånd alltså krävas att försvars-, säkerhets- eller utrikespolitiska skäl inte talar *mot* ett tillstånd.

---

<sup>82</sup> Jfr prop. 1995/96:31 s. 25 f., prop. 1997/98:68 s. 36 samt prop. 2000/01:9 s. 31 f.



# 8 Straff för brott mot exportkontrollregelverket

## 8.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna för brott mot exportkontrollregelverket. Denna översyn ska enligt direktiven omfatta en analys av hur straffskalorna i krigsmaterielagen och PDA-lagen bör förhålla sig till straffskalorna i vapenlagen, LBE och smugglingslagen.

Utredningen har även i uppdrag att bedöma om krigsmateriel bör läggas till som en egen brottstyp i smugglingslagen.

## 8.2 Allmänna bestämmelser om straff för brott mot exportkontrollregelverket

### 8.2.1 Straff för brott enligt krigsmateriellagen och PDA-lagen

#### Straffbestämmelser i krigsmateriellagen

De straffbestämmelser som i dag finns i krigsmateriellagen fick sin utformning i och med att lagen infördes år 1993. Därefter har endast mindre ändringar gjorts, huvudsakligen genom att vissa överträdelser som tidigare straffsanktionerats i stället kommit att sanktioneras genom administrativ sanktionsavgift.

Straffbestämmelserna finns i lagens 25–28 §§. I 24 § finns en erinran om att överträdelse av utförselförbudet och försök till detta bestraffas enligt smugglingslagen.

Den huvudsakliga straffbestämmelsen i krigsmateriellagen finns i 25 §. Enligt 25 § första stycket 1 döms den som uppsåtligen bryter mot någon av 3–5 §§, 6 § när det gäller krav på tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd eller 7–10 §§ eller mot förbud som har meddelats

med stöd av 12 § till böter eller fängelse i högst två år. Enligt samma straffskala döms även enligt 25 § första stycket 2 den som genom vilsedande förmår ISP eller regeringen att lämna tillstånd enligt någon av 3–5 §§, 6 § när det gäller krav på tillstånd för lämnande av tekniskt bistånd eller 7–10 §§ och därigenom föranleder att avtal fullföljs, att tekniskt bistånd lämnas till någon utanför landet eller att tillhandahållande kommer till stånd.

Om sådan gärning som avses i 25 § första stycket har skett av oaktsamhet är straffet enligt andra stycket böter eller fängelse i högst sex månader.

Av tredje stycket följer att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar.

I 26 § finns en särskild straffskala för grovt brott. Om brott enligt 25 § har begåtts uppsåtligen och det är att bedöma som grovt ska således dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska enligt 26 § andra stycket särskilt beaktas om brottet avsett betydande värde, om brottet varit av stor omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. I författningskommentaren till bestämmelsen anges som exempel på när grovt brott kan anses föreligga att överlåtelse av en tillverkningsrätt har inneburit att materiel av utomordentligt kvalificerat slag har kunnat komma att tillverkas i ett land till vilket utförsel av krigsmateriel från Sverige inte kan komma i fråga.<sup>1</sup> Likartade synpunkter anses också kunna anläggas i fråga om kunskapsöverföring i form av till exempel samarbetsavtal och militär utbildning.<sup>2</sup>

I 27 § finns ytterligare straffbestämmelser. Enligt paragrafen döms till böter eller fängelse i högst sex månader den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- underlåter att göra en sådan anmälan som avses i 21 §,<sup>3</sup>
- i annat fall än som avses i 25 eller 26 § lämnar oriktig uppgift i ansökan om tillstånd eller i annan handling som är av betydelse för prövningen av ett ärende enligt krigsmateriellagen eller som annars ges in till ISP,

---

<sup>1</sup> Prop. 1991/92:174 s. 110.

<sup>2</sup> Prop. 1991/92:174 s. 110.

<sup>3</sup> Den som har tillstånd enligt krigsmateriellagen är enligt 21 § skyldig att vid ändring i förhållanden som tagits upp i tillståndsansökan anmäla detta till ISP. Om tillståndet avser tillverkningsrätt av kemiska produkter ska tillståndshavaren anmäla ändringar i verksamheten som planeras för pågående kalenderår.

- åsidosätter ett villkor i ett tillstånd som har meddelats med stöd av lagen om krigsmateriel,
- bryter mot 20 a §,<sup>4</sup> eller
- bryter mot ett skriftligt åtagande som har getts in till ISP enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 b § andra stycket.

Ytterligare en straffbestämmelse finns slutligen i 27 a §. Enligt den paragrafen döms den till böter som, i annat fall än som avses i 31 § första stycket,<sup>5</sup> uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsbestämmelse som har meddelats med stöd av krigsmateriellagen. Ringa gärningar enligt 27 och 27 a §§ är inte belagda med straff.

I 28 § finns en kollisionsregel enligt vilken ansvar enligt krigsmateriellagen inte ska dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott enligt 23 kap. brottsbalken förutsätter att det är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier. Det har inte föreskrivits särskilt att försök, förberedelse och stämpling till brott mot krigsmateriellagen är straffbelagt.

## Straffbestämmelser i PDA-lagen

Straffbestämmelser finns i 18–22 a §§ PDA-lagen.

Enligt 18 § första stycket döms den som uppsåtligen utan tillstånd exporterar, överför, tillhandahåller förmedlingstjänster för eller tillhandahåller tekniskt bistånd för vissa definierade PDA till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet enligt första stycket är att anse som grovt döms enligt andra stycket till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, eller om

---

<sup>4</sup> Den som har tillstånd enligt 6 § första stycket till utförsel av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till ett annat land inom EES ska, enligt 20 a §, föra detaljerade och fullständiga register över sina överföringar inom EES, och bevara handlingar och uppgifter på föreskrivet sätt.

<sup>5</sup> Dvs. när det inte är fråga om en överträdelse som sanktioneras genom administrativ sanktionsavgift enligt 31 §.

gärningen inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse.

Motsvarande gäller enligt 18 a §, för både brott av normalgraden (första och andra styckena) och grovt brott (tredje stycket), även den som uppsåtligen bryter mot visst förbud mot transitering och den som uppsåtligen utan tillstånd transiterar vissa PDA.

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 18 § första stycket eller 18 a § första eller andra stycket döms enligt 19 § första stycket till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa, ska den enligt 19 § andra stycket inte medföra ansvar.

För försök till brott enligt 18 § första stycket eller 18 a § första eller andra stycket samt för försök, förberedelse eller stämpling till grovt brott enligt 18 § andra stycket eller 18 a § tredje stycket döms enligt 21 § till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms enligt 22 § första stycket den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter i vissa handlingar, åsidosätter vissa meddelade krav eller villkor, åsidosätter viss underrättelseskyldighet eller uppgiftsskyldighet eller bryter mot artikel 27.3 eller 27.4 i PDA-förordningen (EU) 2021/821 eller 17 §. Om gärningen är ringa ska den enligt 22 § andra stycket inte medföra ansvar.

Motsvarande gäller också enligt 22 a § den som, i annat fall än som avses i 24 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en kontroll- eller ordningsföreskrift som meddelats med stöd av PDA-lagen.

### Särskilt om hur straffskalorna bestämts

I förarbetena till krigsmateriellagen konstaterades att bestämmelser om överträdelse av förbudet mot att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel återfanns i 9 § tillverkningslagen, att straffet uppgick till böter eller fängelse i högst två år, att bestämmelsen funnits sedan år 1983 och inte föranlett något åtal, och slutligen att det inte fanns anledning att ändra denna straffsats.<sup>6</sup> Motsvarande straffskala gällde även enligt 16 § utförsellagen uppsåtlig överträdelse av förbudet mot att utan tillstånd ingå avtal som innefattar upplåtelse eller överlåtelse

---

<sup>6</sup> Prop. 1991/92:174 s. 90.

av tillverkningsrätt. Det ansågs inte att någon ändring borde ske.<sup>7</sup> Samma straffskala gällde i fråga om olovlig utförsel.<sup>8</sup>

Det konstaterades vidare att det i utförsellagen, men inte i tillverkningslagen, fanns en särskild straffskala för grovt brott. Föredragande statsråd ansåg att omständigheterna även vid brott mot tillverknings- och tillhandahållandeförbuderna i vissa fall kunde vara sådana att en strängare påföljd skulle vara motiverad, och att det i enlighet med vad som gällde enligt utförsellagen borde dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för brott som är att anse som grovt.<sup>9</sup>

I förarbetena till tillverkningslagen konstaterades att straffet för olovlig tillverkning i praktiken var böter eller fängelse i högst ett år.<sup>10</sup> Föredragande statsråd ansåg dock att det kunde ifrågasättas om en sådan straffskala var lämpligt avvägd. Allmänpreventiva skäl ansågs i stället tala för att den nya lagen skulle ”utrustas med sådana straffbestämmelser att resultatet av en lagföring kan stå i samklang med ett brotts beskaffenhet”.<sup>11</sup> Föredragande statsråd ansåg att en höjning av straffmaximum för olovlig tillverkning av krigsmateriel till fängelse i högst två år skulle svara bättre mot tidens krav.<sup>12</sup> En jämförelse gjordes med vad som gällde i fråga om olovlig tillverkning av explosiv vara enligt lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor, vilken innefattade fängelse i högst två år.<sup>13</sup> Det konstaterades vidare att ett straffmaximum i den nya lagen med fängelse i högst två år för brott som består i olovlig tillverkning av krigsmateriel även skulle stå i överensstämmelse med vad som i normalfallet gällde för olovlig utförsel av materiel eller för varusmuggling över huvud taget.<sup>14</sup> Även straffskalan för olovligt tillhandahållande av krigsmateriel borde enligt det föredragande statsrådet inrymma ett straffmaximum om fängelse i högst två; härvid gjordes jämförelsen att olovlig handel med explosiva varor kunde medföra fängelse i högst två år.<sup>15</sup>

---

<sup>7</sup> Prop. 1991/92:174 s. 90.

<sup>8</sup> Prop. 1991/92:174 s. 91.

<sup>9</sup> Prop. 1991/92:174 s. 91.

<sup>10</sup> Prop. 1983/84:36 s. 14.

<sup>11</sup> Prop. 1983/84:36 s. 14.

<sup>12</sup> Prop. 1983/84:36 s. 14.

<sup>13</sup> Prop. 1983/84:36 s. 14.

<sup>14</sup> Prop. 1983/84:36 s. 14.

<sup>15</sup> Prop. 1983/84:36 s. 14 f.

Vid bestämmandet av straffskalan togs alltså intryck av vad som gällde olovlig tillverkning och handel av explosiva varor, samt vad som gällde olovlig utförelse av krigsmateriel och varusmuggling.

I fråga om brott mot PDA-lagen ansåg regeringen att straffbestämmelsen i huvudsak borde motsvara den reglering som fanns i smugglingslagen för fysisk export av varor, och att straffskalorna också borde vara desamma.<sup>16</sup> Det skulle därmed inte innebära någon skillnad ur straffrättslig synvinkel om en olovlig export skedde genom en fysisk utförelse av exempelvis en teknisk beskrivning (smugglingsbrott) eller om samma teknik fördes ut till ett tredje land på elektronisk väg (brott mot PDA-lagen); en sådan utförelse ansågs lika farlig ur ett icke-spridningsperspektiv.<sup>17</sup>

## 8.2.2 Straff för otillåten utförelse

### Allmänna straffbestämmelser

I smugglingslagen finns bestämmelser om ansvar för gärningar som rör införelse till eller utförelse från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet (1 § första stycket smugglingslagen).

Enligt 3 § första stycket smugglingslagen döms den som, i samband med införelse till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införelse, uppsåtligt bryter mot förbudet eller villkoret genom underlåtenhet att anmäla varan till tullbehandling för smuggling till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller, enligt andra stycket, den som i samband med att en sådan vara förs in i landet, uppsåtligt lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift till tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att införelsen fullföljs i strid med förbudet eller villkoret.

---

<sup>16</sup> Prop. 2000/01:9 s. 35.

<sup>17</sup> Prop. 2000/01:9 s. 35.



För smuggling döms också, enligt 3 § tredje stycket, den som uppsåtligen

1. från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för utförsel eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret,
2. under pågående tullbehandling förfogar över en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införseln och därigenom föranleder att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret,
3. till landet för in eller från landet för ut en vara med stöd av ett tillstånd som föranletts av att någon lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att lämna föreskriven uppgift till en tillståndsmyndighet eller förfar på ett sådant sätt hos en tillståndsmyndighet och därigenom föranleder att tillstånd meddelas och att varan förs in till eller ut från landet med stöd av tillståndet, eller
4. förfogar över en vara i strid med villkor som uppställts för eller i samband med varans införsel eller utförsel.

Med tullbehandling förstås enligt 2 § andra stycket 4 smugglingslagen vad som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara ska läggas upp på tillfälligt lager, hänföras till ett tullförfarande eller återexporteras eller åtgärder enligt 3 kap. 6 § tullbefogenhetslagen (2024:710), då varan förs in till eller ut från landet.

I 3 § fjärde stycket smugglingslagen anges att i de fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel eller utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i första och andra styckena angående tullbehandling i stället förfarande enligt inregränslagen (1996:701). Vad som avses är den anmälningssplikt som enligt 4 § inregränslagen gäller för vissa varor ( däribland vapen, explosiva varor och narkotika). Bestämmelsen om smuggling är således tillämplig även beträffande införsel från ett annat EU-land av de varor som är uppräknade i 4 § första stycket inregränslagen, ifall anmälningssplikten enligt inregränslagen inte uppfylls.

Om ett brott som avses i 3 § är att anse som ringa, döms till penningböter (se 4 §).

Om ett brott som avses i 3 § däremot är att anse som grovt, döms för grov smuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år

(se 5 § första stycket). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen med hänsyn till omständigheterna kring införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art eller om gärningen annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse (se 5 § andra stycket).

I förarbetena till bestämmelsen nämns utsmuggling av krigsmateriel särskilt som ett sådant utförselbrott som kan innebära en allvarlig kränkning av betydande samhällsintressen, och att överträdelser av utförselregleringarna i lagen (1998:397) om strategiska produkter (dvs. vissa produkter som kan användas i förstörelsebringande syfte) i allmänhet ska anses vara grova brott.<sup>18</sup> Straff för sådan utförsel regleras numera i 18 § PDA-lagen.

### **Straffbestämmelser i fråga om smuggling av krigsmateriel**

Utförsel av krigsmateriel från Sverige kräver tillstånd enligt 6 § krigsmateriellagen. Av 24 § krigsmateriellagen framgår att smugglingslagen är tillämplig i fråga om olovlig utförsel och försök därtill. Den som uppsåtligen för ut krigsmateriel utan tillstånd döms alltså för smugglingsbrott enligt ovan beskrivna bestämmelser. Vad som utgör krigsmateriel framgår av krigsmaterielförteckningen.

Frågan om att införa ett krav på tillstånd för införsel (och innehav) av krigsmateriel i landet har uppmärksammats i flera tidigare lagstiftningsärenden.<sup>19</sup> Något generellt förbud mot införsel (eller innehav) av krigsmateriel har dock aldrig införts. I Sverige krävs alltså varken tillstånd till att importera eller inneha krigsmateriel, med undantag för sådan materiel som omfattas av vapenlagen och av LBE samt viss materiel som är förbjuden enligt internationella avtal.

### **Straffbestämmelser i fråga om smuggling av PDA**

Export av PDA kräver tillstånd. Som nämnts var smugglingslagen tidigare tillämplig i fråga om olovlig utförsel av s.k. strategiska produkter. Straff för olovlig utförsel av PDA är dock numera särskilt

---

<sup>18</sup> Prop. 1999/2000:124 s. 123.

<sup>19</sup> Se prop. 1935:89 s. 39, prop. 1991/92:174 s. 73 och SOU 2005:9 s. 239 ff.

reglerat i PDA-lagen. Den som uppsåtligen utan tillstånd exporterar eller överför PDA döms enligt 18 § första stycket PDA-lagen till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet enligt första stycket är att anse som grovt döms i stället, enligt andra stycket, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, eller om gärningen inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse.

Uttalandet i förarbetena till smugglingslagen om att utförsel av strategiska produkter i allmänhet ska anses utgöra grovt brott<sup>20</sup> har inte kommenterats särskilt i PDA-lagens förarbeten. Några särskilda uttalanden om när olovlig utförsel enligt PDA-lagen ska anses utgöra brott av normalgraden och när sådan utförsel ska anses utgöra grovt brott har alltså inte gjorts.

## **8.3 Särskilda straffbestämmelser om visst slags krigsmateriel**

### **8.3.1 Straff för vapenbrott och brott mot LBE**

#### **Straffbestämmelser i vapenlagen**

Vapenlagen gäller enligt lagens 1 kap. 1 § skjutvapen, vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vapenmagasin. Lagen gäller därmed sådant som i stort sett utan undantag även förtecknas som krigsmateriel.

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter, yrkesmässigt förmedlar eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms enligt 9 kap. 1 § första stycket för vapenbrott till fängelse i högst fem år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms enligt andra stycket till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brott som avses i 9 kap. 1 § första stycket är grovt, döms enligt 9 kap. 1 a § första stycket för grovt vapenbrott till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

---

<sup>20</sup> Prop. 1999/2000:124 s. 123.

1. vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats,
2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
3. innehavet, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett flera vapen,
4. vapnet har innehafts i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning, eller
5. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 9 kap. 1 § första stycket i stället är synnerligen grovt, döms enligt 9 kap. 1 a § andra stycket för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Vid bedömningen enligt 9 kap. 1 a § första och andra styckena ska enligt tredje stycket ett enhandsvapen anses vara av särskilt farlig beskaffenhet, om det är kraftfullt eller har en särskilt farlig konstruktion eller utformning.

Andra straffbestämmelser finns i 9 kap. 1 b, 2–4 och 8 §§ vapenlagen.

## **Straffbestämmelser i LBE**

I LBE finns regler om hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor samt sådana förberedande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken. Lagen syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor samt att förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 § andra stycket LBE). Flera brandfarliga och explosiva varor utgör även krigsmateriel enligt krigsmaterielförteckningen.

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska som huvudregel ha tillstånd till det. Detsamma gäller den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor (16 § första stycket LBE).

Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms, enligt 29 § första stycket, till böter. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms till böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor (29 § andra stycket 1), eller till böter eller fängelse i högst fem år om brottet avser explosiva varor (29 § andra stycket 2).<sup>21</sup>

Om uppsåtligt brott mot tillståndsplikten avser explosiva varor och är att anse som grovt döms, enligt 29 a § första stycket, till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. varan med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
2. hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara,
3. hanteringen eller överföringen har skett i en sådan miljö att varan typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning, eller
4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms, enligt 29 a § andra stycket, till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller flera varor av särskilt farlig beskaffenhet eller en stor mängd av en vara av särskilt farlig beskaffenhet.

## Återkommande straffskärpningar de senaste tio åren

### *1993 års straffskalor för vapenbrott och 2014 års skärpning*

Den särskilda straffskalan för grovt vapenbrott infördes 1993 i den då gällande vapenlagen (1973:1176). Straffskalan var då fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Samtidigt ändrades straffmaximum för brott av normalgraden från fängelse i högst två år till fängelse i högst ett år. Bestämmelserna fördes år 1996 i sak oförändrade över till den nu gällande vapenlagen. Straffskalorna var oförändrade

---

<sup>21</sup> Vissa andra straffbestämmelser finns i 28 och 30 §§ LBE.

fram till 2014. Straffskalan skärptes då så att straffminimum för grovt vapenbrott höjdes från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Samtidigt höjdes straffmaximum för vapenbrott av normalgraden från fängelse i ett år till fängelse i två år, och bestämmelsen om synnerligen grovt vapenbrott med straffskalan fängelse i lägst tre år och högst sex år infördes.

Skärpningen motiverades i huvudsak med att det sedan år 1993 skett förändringar som påverkar synen på vapenbrottslighet.

En förändring gällde den brottsliga användningen av skjutvapen. Regeringen pekade på att det fanns tecken på att personer som tillhör kriminella gäng fått tillgång till skjutvapen i större utsträckning än tidigare, och att benägenheten att använda vapen, liksom andelen dödligt våld med skjutvapen, hade ökat.<sup>22</sup> Utvecklingen i fråga om användning av skjutvapen i kriminella kretsar ansågs motivera en strängare syn på de grövre formerna av vapenbrott.<sup>23</sup>

En annan förändring ansågs vara den skärpta synen på allvarliga våldsbrott. Regeringen konstaterade att vapenbrottet i och för sig inte var konstruerat på ett sätt som förutsätter att någon skadas, men att kriminaliseringen ytterst syftar till att förebygga den skada vapen kan orsaka. Förekomsten av illegala skjutvapen ansågs öka risken för att någon skulle komma till skada, vilket gav skäl att se allvarigare särskilt på de grövre formerna av vapenbrott.<sup>24</sup> Inte minst uppgifter om den organiserade brottslighetens utveckling gjorde vidare att det ansågs angeläget att se till att strafflagstiftningen hade beredskap att hantera vapenbrott som är grövre än de som dittills varit föremål för domstolarnas prövning, varför en straffskärpning och ett införande av synnerligen grovt vapenbrott ansågs motiverad.<sup>25</sup>

### *2017 års skärpningar av brott mot LBE*

Straffskalan för brott mot LBE motsvarade innan 2017 den som fram till 2014 gällde för vapenbrott. År 2017 kom straffskalan för brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor att ändras så att straffminimum för grova brott höjdes till fängelse i ett år och

---

<sup>22</sup> Prop. 2013/14:226 s. 33 f.

<sup>23</sup> Prop. 2013/14:226 s. 34.

<sup>24</sup> Prop. 2013/14:226 s. 34.

<sup>25</sup> Prop. 2013/14:226 s. 36 f.

att straffmaximum för (uppsåtliga eller grovt oaktsamma) brott av normalgraden höjdes från fängelse i ett år till fängelse i två år. Vidare infördes en särskild straffskala för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor, med straffskalan fängelse i lägst tre år och högst sex år.

Regeringen konstaterade att det under senare år skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige. I flera fall hade handgranater kastats in i lokaler och bostäder utan hänsyn till om det funnits människor där eller inte. Det ansågs därför finnas tydliga tecken på att personer tillhörande kriminella grupperingar hade tillgång till explosiva varor i större utsträckning än tidigare och också hade en större benägenhet att använda dessa.<sup>26</sup> Det konstaterades vidare att vissa explosiva varor ”är påtagligt vapenlika och lika farliga som skjutvapen, dvs. de kan användas för att, direkt och på plats, skada och döda människor eller annars vara sådana att de kan orsaka mycket stor skada”.<sup>27</sup> Därefter redogjordes för straffskärpningen avseende vapenbrott.<sup>28</sup> Med hänsyn till den ökade förekomsten av explosiva varor inom kriminella grupperingar och de förändringar som skett beträffande straffen för vapenbrott ansågs det finnas ett behov av att förändra befintliga straffskalor för brott mot tillståndsplikten i LBE.<sup>29</sup>

Regeringen uttalade dock att det borde beaktas att explosiva varor omfattar många typer av varor ”där vissa är vapenliknande och lika farliga som skjutvapen, t.ex. handgranater, medan andra inte kan sägas vara det t.ex. sprängkapslar och krutstubin”.<sup>30</sup> Av det skälet ansågs en förändring av straffskalorna främst bör avse sådana allvarliga brott mot tillståndsplikten som kan jämföras med de grävsta vapenbrotten.<sup>31</sup> Vidare konstaterade regeringen att det i och för sig var tänkbart att det fanns brandfarliga varor som kan ge en vapenliknande effekt, men att det inte framkommit att kriminella grupperingar handskas med brandfarliga varor på motsvarande sätt som är fallet när det gäller explosiva varor och att det därför, för närvarande, inte fanns skäl att låta även dessa varor omfattas av en skärpt syn på brott mot tillståndsplikten.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Prop. 2016/17:92 s. 9.

<sup>27</sup> Prop. 2016/17:92 s. 9.

<sup>28</sup> Prop. 2016/17:92 s. 9 f.

<sup>29</sup> Prop. 2016/17:92 s. 10.

<sup>30</sup> Prop. 2016/17:92 s. 10.

<sup>31</sup> Prop. 2016/17:92 s. 10.

<sup>32</sup> Prop. 2016/17:92 s. 10.

*2018 års skärpningar av straffskalorna för både vapenbrott och brott mot LBE*

Ytterligare lagändringar 2018 innebar skärpningar av straffskalorna för både vapenbrott och brott mot LBE, genom att straffmaximum för vapenbrott och (uppsåtliga eller grovt oaktsamma) brott mot LBE avseende explosiva varor av normalgraden höjdes från fängelse i två år till fängelse i tre år. För de grova brotten ändrades straffskalorna från fängelse i lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år. För de synnerligen grova brotten höjdes straffminimum från fängelse i tre år till fängelse i fyra år.

I förarbetena till lagändringarna konstaterade regeringen att antalet anmälda vapenbrott ökat sedan skärpningen av straffen för vapenbrott 2014, liksom antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts (särskilt inom ramen för kriminella konflikter) och skjutningar med illegala vapen generellt i storstadsregionerna.<sup>33</sup> Samtidigt konstaterades att synen på våldsbrott och andra avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet skärpts ytterligare sedan 2014.<sup>34</sup> Det fanns mot denna bakgrund skäl att nu se ännu strängare på allvarliga vapenbrott och allvarliga brott mot LBE.<sup>35</sup> Det betonades dock att det som först och främst föranledde en skärpt syn var ”de grova och synnerligen grova brotten, som t.ex. kan bestå i innehav av skjutvapen på offentliga platser eller hantering av explosiva varor som handgranater”.<sup>36</sup> Mindre allvarliga överträdelser ansågs inte motivera samma skärpta syn.<sup>37</sup>

*2020 års skärpningar*

I december 2020 skärptes lagstiftningen på nytt, dels så att kvalifikationsgrunderna för de grova brotten utvidgades, dels genom att maximistraffet för de synnerligen grova brotten höjdes från fängelse i sex år till sju år. Dessutom infördes en särskild reglering även för smuggling av vapen och explosiva varor, med straffskalor och indelningar motsvarande de för vapenbrott och för uppsåtliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

---

<sup>33</sup> Prop. 2017/18:26 s. 11.

<sup>34</sup> Prop. 2017/18:26 s. 12.

<sup>35</sup> Prop. 2017/18:26 s. 12.

<sup>36</sup> Prop. 2017/18:26 s. 13.

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:26 s. 13.



Regeringen konstaterade att förekomsten och användning av illegala vapen och explosiva varor fortsatt var ett allvarligt samhällsproblem och att antalet anmälda vapenbrott och antalet sprängningar fortsatt att öka under 2018 och 2019.<sup>38</sup> Mot denna bakgrund ansågs det finnas skäl att se ännu strängare på framför allt de allvarligare formerna av vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, ”dvs. brottstyper som är vanligt förekommande i den kriminella miljön”.<sup>39</sup> Regeringen ansåg att ytterligare skärpningar kunde antas få effekter i kampen mot den grova brottsligheten.<sup>40</sup>

### *2024 års skärpningar*

Nu gällande straffskalor för vapenbrott och brott mot LBE (samt vapensmuggling och smuggling av explosiva varor) infördes genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2024. Maxstraffen för normalgradsbrott höjdes då från fängelse i tre år till fängelse i fem år. Straffskalorna för grovt brott ändrades från fängelse i lägst två år och högst fem år till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Straffskalorna för synnerligen grovt brott ändrades från fängelse i lägst fyra år och högst sju år till fängelse i lägst sex år och högst tio år.

I förarbetena konstaterades att skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön är ett växande och mycket svårt problem och att år 2022 var ett ”rekordår” både vad gällde antalet skjutningar och antalet avlidna till följd av skjutvapenvåldet.<sup>41</sup> Även antalet sprängningar hade ökat under år 2022 och 2023.<sup>42</sup> Det konstaterades vidare att det grova våldet brett ut sig i landet och att faran för allmänheten ökat, och att den ökade tillgången på vapen och explosiva varor i samhället tillsammans med den ökade benägenheten att använda dessa inom kriminella miljöer är systemhotande och ”utgör ett allvarligare problem i dag än någonsin tidigare”.<sup>43</sup> Med hänsyn till ”det ytterst allvarliga och växande samhällsproblem som den ökade tillgången till och användningen av skjutvapen och explosiva varor

---

<sup>38</sup> Prop. 2019/20:200 s. 23.

<sup>39</sup> Prop. 2019/20:200 s. 23.

<sup>40</sup> Prop. 2019/20:200 s. 24.

<sup>41</sup> Prop. 2023/24:33 s. 20.

<sup>42</sup> Prop. 2023/24:33 s. 20.

<sup>43</sup> Prop. 2023/24:33 s. 20.

utgör” bedömde regeringen att det även var motiverat att höja straffnivån för brott som begås utan koppling till kriminella nätverk.<sup>44</sup>

Regeringen noterade att det i remissförfarandet påpekats att förslagen skulle kunna leda till en ökad våldsanvändning med brandfarliga varor inom den kriminell miljö.<sup>45</sup> Regeringen konstaterade följande.<sup>46</sup>

Även om en sådan konsekvens inte är utesluten ger brottsutvecklingen de senaste åren inte stöd för antagandet att otillåten användning av brandfarliga varor har ökat inom den kriminella miljön. Detta är fallet trots att straffen för vapenbrott och otillåten hantering av explosiva varor har skärpts vid ett flertal tillfällen. Regeringen anser att det mot denna bakgrund inte finns skäl att [...] låta dessa varor omfattas av straffskärpningen. Denna brottslighet kan i vart fall i nuläget inte anses vara allvarligare än vad som kommer till uttryck i den befintliga straffskalan.

#### *Sammanfattning i fråga om skärpningar av straffskalorna för vapenbrott och brott mot LBE*

Det kan sammanfattningsvis konstateras att den successiva skärpningen i synen på vapenbrott mot brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor i mycket hög utsträckning hänför sig till samhällsutvecklingen i fråga om grov organiserad brottslighet och konstaterad ökad tillgång till och användning av illegala vapen och explosiva varor. När vissa andra liknande varor, så som brandfarliga varor, skulle kunna befaras komma till liknande användning har straffskärpningar däremot avfärdats när brottsutvecklingen inte gett stöd för antagandet att otillåten användning ökat inom den kriminella miljön. Detta understryker att konstaterad brottslig användning inom kriminell miljö, och det faktiska samhällsproblem som detta innebär, utgör det övervägande skälet till genomförda straffskärpningar i fråga om otillåten hantering av skjutvapen och explosiva varor.

Det enda andra huvudsakliga skälet till skärpningarna som förts fram är den generellt skärpta synen på allvarliga våldsbrott, vilket alltså ansetts kunna motivera en viss skärpning när det gällt krimi-

---

<sup>44</sup> Prop. 2023/24:33 s. 21.

<sup>45</sup> Prop. 2023/24:33 s. 26.

<sup>46</sup> Prop. 2023/24:33 s. 26.

nalisering som ytterst syftar till att förebygga den skada vapen (och explosiva varor) kan orsaka.

### 8.3.2 Särskilda straffbestämmelser i smugglingslagen

Vissa i smugglingslagen definierade varor är föremål för särskild reglering där. Dessa varor är narkotika (2 § andra stycket 1 och 6 §), vapen (2 § andra stycket 2 och 6 a §) och explosiva varor (2 § andra stycket 3 och 6 b §).

Narkotikasmuggling regleras särskilt i 6 §. Bestämmelsen tillämpas om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika och innefattar brott av normalgraden samt ringa, grov och synnerligen grov narkotikasmuggling. Straffskalorna motsvarar de straffskalor som enligt 1–3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64) gäller för narkotikabrott av motsvarande grad. Straffskalan för narkotikasmuggling är således fängelse i högst tre år. Om brottet är ringa döms för ringa narkotikasmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt döms för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två och högst sju år. Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse lägst sex och högst tio år.

Vapensmuggling regleras särskilt i 6 a § smugglingslagen. Bestämmelsen tillämpas om en gärning som avses i 3 § gäller vapen. Med vapen avses enligt 2 § andra stycket 2 sådana skjutvapen som avses i vapenlagen (se 1 kap. 2 § vapenlagen) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen. Straffskalorna för vapensmuggling motsvarar de straffskalor som enligt 9 kap. 1 och 1 a §§ vapenlagen gäller för vapenbrott av motsvarande grad. Straffskalan för vapensmuggling är således fängelse i högst fem år. Om brottet är ringa döms för ringa vapensmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt döms för grov vapensmuggling till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms för synnerligen grov vapensmuggling till fängelse lägst sex och högst tio år.

Smuggling av explosiva varor regleras särskilt i 6 b § smugglingslagen. Bestämmelsen tillämpas om en gärning som avses i 3 § gäller explosiva varor. Med explosiva varor avses enligt 2 § andra stycket 3 sådana varor som anges i 4 § LBE. Straffskalorna för smuggling av

explosiva varor motsvarar i huvudsak de straffskalor som enligt 29, 29 a och 30 §§ LBE gäller för vissa brott mot 16 § LBE, avseende explosiva varor. Straffskalan för smuggling av explosiva varor är således böter eller fängelse högst fem år (jfr 29 § andra stycket 2 LBE). Om brottet är ringa döms för ringa smuggling av explosiva varor till penningböter, vilket är strängare än vad som gäller ringa brott mot LBE (jfr 30 § första stycket LBE). Om brottet är att anse som grovt döms för grov smuggling av explosiva varor till fängelse i lägst fyra år och högst sju år. Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms för synnerligen grov smuggling av explosiva varor till fängelse lägst sex och högst tio år.

## 8.4 Särskilt om sanktionsbrott

Tillhandahållande eller utförelse av t.ex. krigsmateriel eller PDA kan i vissa fall också utgöra brott mot internationella sanktioner. Internationella sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller EU och regleras för närvarande i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen).

Internationella sanktioner innebär att begränsningar införs i handlingsfriheten t.ex. för en stat, för fysiska eller juridiska personer eller för en enhet genom ett unilateralt beslut av en stat eller ett kollektivt beslut.<sup>47</sup> Detta kan t.ex. innefatta ett förbud mot att förse den som är föremål för sanktionen med vissa produkter, inbegripet krigsmateriel eller PDA. Den som uppsåtligen bryter mot ett sådant förbud (eller andra förbud eller beslut som har meddelats under särskilda förutsättningar) döms enligt 8 § sanktionslagen till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

I december 2022 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till direktiv om kriminalisering av överträdelse av EU:s sanktioner. För att säkerställa att sanktionsdirektivet skulle kunna genomföras i tid gav regeringen i juni 2023 en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till författningsändringar som behövs för att genomföra direktivet. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226 av den 24 april 2024 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av

---

<sup>47</sup> SOU 2024:46 s. 56.

unionens restriktiva åtgärder och om ändring av direktiv (EU) 2018/1673 (EU:s sanktionsdirektiv) antogs den 24 april 2024, trädde i kraft den 19 maj 2024 och ska vara genomfört senast den 20 maj 2025.

Utredningen, som antog namnet 2023 års sanktionsutredning, överlämnade i juni 2024 betänkandet *Ny lag om internationella sanktioner, Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv* (SOU 2024:46).

I betänkandet har en ny sanktionslag föreslagits, som föreslås träda i kraft den 20 maj 2025. Enligt 3 § föreslås den som i strid med ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt lagen bl.a. exporterar, säljer, överför eller annars handlar med varor eller tillhandahåller förmedlingstjänster, tekniskt bistånd eller andra tjänster som rör dessa varor dömas för *sanktionsbrott* till fängelse i högst tre år. Begreppet *varor* omfattar t.ex. produkter såsom militär teknik och krigsmateriel samt varor, programvara och teknik som ingår i EU:s gemensamma militära förteckning, samt PDA och tekniskt bistånd för PDA.<sup>48</sup>

Om ett brott som avses i 3 § är grovt, ska enligt 8 § dömas för *grovt sanktionsbrott* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt föreslås att det särskilt ska beaktas bl.a. om gärningen avsett sådan utrustning som ingår i EU:s gemensamma militära förteckning eller PDA. Om brottet är ringa ska enligt 7 § dömas för *sanktionsförseelse* till böter eller fängelse i högst sex månader.

2022 års sanktionsutredning gjorde även en bedömning av behovet av att ändra straffskalorna i närliggande lagstiftning. Utredningens bedömning var att de straffskalor som föreslagits för sanktionsbrott och grovt sanktionsbrott med något undantag inte motiverade någon förändring av straffskalorna för andra brott.<sup>49</sup> Följande anfördes.<sup>50</sup>

Regleringen i annan lagstiftning tar sikte på delvis andra typer av överträdelser där andra överväganden gör sig gällande. I den mån en överträdelse enligt sanktionslagen också utgör brott enligt annan lagstiftning (t.ex. enligt brottsbalken, smugglingslagen eller [PDA-lagen]) torde det vidare i många fall förhålla sig så att det ska dömas i brottskonkurrens,

---

<sup>48</sup> SOU 2024:46 s. 202.

<sup>49</sup> SOU 2024:46 s. 183.

<sup>50</sup> SOU 2024:46 s. 183.

dvs. både för brottet enligt den nya lagen om internationella sanktioner och enligt den andra lagstiftningen.

ISP har i sitt remissvar framfört att straffsatserna på exportkontrollområdet bör motsvara straffsatserna på sanktionsområdet, i och med att de utgör närbesläktade rättsområden, och att en höjning av straffsatserna på sanktionsområdet bör föranleda en motsvarande höjning i krigsmateriellagen, smugglingslagen och PDA-lagen.<sup>51</sup> Övriga remissinstanser har inte berört frågan.

## 8.5 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Straffmaximum för grovt brott mot krigsmateriel ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

**Utredningens bedömning:** Straffskalorna för brott mot krigsmateriellagen och brott mot PDA-lagen bör inte motsvara straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor.

Straffskalan för olovlig utförelse av krigsmateriel bör inte heller motsvara straffskalorna för vapensmuggling och smuggling av explosiva varor.

Krigsmateriel behöver inte läggas till som en egen brottstyp i smugglingslagen utan kan även fortsatt omfattas av den allmänna bestämmelsen om smuggling.

### Skälen för förslagen

#### *Allmänna utgångspunkter i fråga om bestämmande av straffskalor*

Straffrätten bygger på proportionalitets- och ekvivalensprinciperna, vilken kan beskrivas så att straff ska utdömas i relation till brottets allvar. Straffet ska följaktligen återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Allvarligare brott ska straffas strängare än lindrigare brott (proportionalitet) och lika allvarliga brott ska ges lika stränga straff (ekvivalens).

---

<sup>51</sup> ISP:s remissvar på SOU 2024:46, dnr 2024-7.5.2-0013.

Straffskalan anger brottets abstrakta straffvärde, dvs. hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i förhållande till andra brott. Det är knappast möjligt att hitta argument för att en viss brottstyp ska tilldelas en viss straffskala eller för att ett visst begånget brott ska bestraffas på ett visst sätt (absolut proportionalitet), men däremot är det möjligt att rationellt argumentera för att en viss brottstyp eller ett visst begånget brott ska bedömas strängare eller mildare än en annan brottstyp eller ett annat begånget brott (relativ proportionalitet).<sup>52</sup>

Vid utformning av straffskalorna måste lagstiftaren således göra en bedömning av hur svårt ett visst brott ska anses vara i förhållande till andra brott. Straffskalorna är därmed, i vart fall delvis, resultatet av kriminalpolitiska överväganden. Synen på hur allvarlig en viss brottstyp är kan komma att förändras över tid till följd av samhällsutvecklingen.<sup>53</sup> Inte varje förändring av synen på ett visst brott eller en viss typ av brott bör dock leda till en ändrad straffnivå. Ett mål med lagstiftningen är att den, samtidigt som den ska vara modern och ändamålsenlig, också ska kunna stå sig under lång tid. Det innebär att endast konstaterbara och mer varaktiga förändringar i synen på olika brott bör läggas till grund för en förändring av straffskalor.<sup>54</sup>

När det gäller brott som är indelade i olika svårhetsgrader är varje svårhetsgrad att se som en egen brottstyp. Frågan om till vilken grad ett visst brott hör måste därför i princip avgöras innan den konkreta straffvärdebedömningen görs (jfr 29 kap. 1 § brottsbalken). Som Högsta domstolen uttalat i NJA 2017 s. 794 finns emellertid ett nära samband mellan frågan om till vilken grad ett visst brott hör och bedömningen av straffvärdet i det enskilda fallet. Det innebär att prövningen av brottets svårhetsgrad ofta görs parallellt med bedömningen av dess straffvärde, även om bedömningarna görs med tillämpning av delvis olika kriterier. Genom att det för vissa gradindelade brott har införts ytterligare en svårhetsgrad – synnerligen grovt brott – har det blivit än mer tydligt att straffskalorna inte ses isolerade för sig, utan att den samlade straffskalan för grovt brott och synnerligen grovt brott utgör det ramverk inom vilket straffet bestäms.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Jfr Borgeke och Forsgren [4 uppl. 2021], Att bestämma påföljd för brott, s. 40 f.

<sup>53</sup> Jfr *Skärpta straff för vapenbrott* (SOU 2014:7) s. 51.

<sup>54</sup> Jfr *Straffskalan för mord* (SOU 2007:90) s. 30.

<sup>55</sup> Jfr prop. 2017/18:26 s. 15 och NJA 2017 s. 794.

Straffskalan för ett brott är alltså ett mått på hur allvarligt lagstiftaren vill se på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid, t.ex. till följd av samhällsutvecklingen.

Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Av detta följer att straffskalan måste ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta.

### *Särskilda utgångspunkter i fråga om brott mot krigsmateriel-lagstiftningen*

Med hänsyn till krigsmaterielens art och dess säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska betydelse är hantering liksom olika former av kunskapsöverföring avseende sådan materiel underkastat noggrann reglering. Materielens art är sådan att det finns stora risker förknippade med att den sprids till oönskade mottagare och användare. Kontrollen av hantering och kunskapsöverföring beträffande krigsmateriel sker genom ett tillståndsförfarande. För att tillverka, tillhandahålla och föra ut krigsmateriel ur landet, liksom för olika former av kunskapsöverföring avseende krigsmateriel, krävs tillstånd. För att säkerställa respekten för och effektiviteten i denna ordning krävs att det finns bestämmelser om ansvar för brott mot tillståndsförpliktelsen.

Enligt utredningens mening går det inte att generellt säga att en viss tillståndsförpliktelse är viktigare än någon annan och på ett bättre sätt motverkar oönskad spridning av krigsmateriel eller kunskap om hur den framställs och används. Bestämmelserna om ansvar för brott mot kraven på tillstånd bör därför vara enhetliga. Det innebär att det enligt utredningens mening inte finns skäl att generellt se mildare på att någon utan tillstånd t.ex. tillverkar eller tillhandahåller krigsmateriel eller lämnar tekniskt bistånd avseende krigsmateriel, än att någon utan tillstånd för krigsmateriel ut ur landet. De straffrättsliga reaktionerna på illegal hantering av ett visst slags krigsmateriel bör alltså som utgångspunkt vara enhetliga och konsekventa.

Det kan dock finnas skäl att behandla hanteringen av olika slags krigsmateriel olika. Sådan krigsmateriel som omfattas av vapenlagen och LBE skiljer sig i flera avseenden från annan krigsmateriel,



vilket bl.a. kommer till uttryck just genom att det finns särskilda lagar och bestämmelser som tillämpas på sådan materiel men inte på krigsmateriel i allmänhet. Straff för brott mot exportkontrollregelverket i allmänhet behöver med denna utgångspunkt inte nödvändigtvis motsvara straffen för vapenbrotten och brotten mot LBE. Detta utvecklas nedan.

*Straffen för brott mot krigsmaterielregelverket bör inte nödvändigtvis motsvara straff för vapenbrotten och brotten mot LBE*

Såväl straffskalorna för vapenbrott som brott mot LBE har en gång motsvarat de som gällt för brott mot krigsmateriellagen och de allmänna bestämmelserna i smugglingslagen. Som framgått ovan har lagstiftaren också, i vart fall indirekt via övervägandena avseende tillverkningslagen, vid bestämmandet av straffskalan tagit intryck av straffen som gällt otillåten hantering av t.ex. explosiva varor.<sup>56</sup> Såväl explosiva varor som skjutvapen utgör också, med vissa undantag, krigsmateriel. Det kan därför i och för sig finnas goda skäl att överväga om straffen för brott mot krigsmaterielregelverket bör motsvara straffen för vapenbrott och brotten mot LBE (avseende explosiva varor).

Straffskalorna för vapenbrott och brott mot LBE har skärpts flera gånger under de senaste åren, enligt vad som redovisats tidigare.

Enligt utredningens mening gör sig den mycket beaktansvärda hänsyn som motiverat straffskärpningar i fråga om otillåten hantering av skjutvapen och explosiva varor inte gällande när det gäller hantering av annan krigsmateriel. Det saknas underlag för bedömningen att otillåten hantering av annan krigsmateriel än skjutvapen och explosiva varor utgör ett samhällsproblem, och ännu mindre att det finns en koppling mellan otillåten hantering av sådan krigsmateriel och brottslig användning inom kriminell miljö. De skäl som motiverat en skärpning i fråga om vapenbrott och brott mot LBE motiverar alltså, enligt utredningens mening, inte någon skärpning av straffskalorna för brott mot krigsmateriellagen.

Diskrepansen i sig utgör knappast heller något bärande skäl att höja straffen för brott mot krigsmateriellagen. På samma sätt som att det inte ansetts att straff avseende brandfarliga varor bör skärpas i

---

<sup>56</sup> Jfr prop. 1983/84:36 s. 14 f. och prop. 1991/92:174 s. 90.

linje med skärpningarna avseende explosiva varor trots att det i det avseendet är fråga om varor som regleras i en och samma lag, och med samma övergripande syfte som kommer till uttryck i 1 § andra stycket LBE.

I detta sammanhang kan det erinras om att det även i andra avseenden görs (och är) stor skillnad på skjutvapen och explosiva varor å ena sidan, och annat slags krigsmateriel å andra sidan. Skjutvapen och explosiva varor omgärdas av betydligt hårdare tillståndskrav, t.ex. på så vis att även import och, inte minst, innehav kräver tillstånd (till skillnad från vad som gäller annat slags krigsmateriel). Det är ingen slump att skjutvapen och explosiva varor regleras i egna lagar, jämfört med annan krigsmateriel, och har gjort så under mycket lång tid. Även bortsett från skillnader i lagstiftning och regleringar är det också kvalitativa skillnader i skjutvapen och explosiva varor jämfört med så gott som all annat slags krigsmateriel. Skjutvapen och vissa explosiva varor kan användas av i princip vem som helst för att, direkt och på plats, döda människor eller annars orsaka mycket stor fysisk skada på personer eller egendom. De är därtill lätta att använda, vanligt förekommande och ofta lätta att bära med sig och dölja. Motsvarande kan i allmänhet knappast anses karakterisera annan krigsmateriel.

Utredningens bedömning är alltså sammantaget att det bör krävas att andra hänsyn gör sig gällande för att straffskalorna för brott mot krigsmateriellagen ska skärpas.

### *Straffen för grova brott mot krigsmateriellagen ska skärpas*

Utredningens bedömning är att straffskalorna för vapenbrott och brott mot LBE (avseende explosiva varor) skärpts av skäl som i princip inte gör sig gällande i fråga om brott mot krigsmateriellagen. För att det ska vara motiverat att skärpa straffen för brott mot krigsmateriellagen bör alltså andra skäl göra sig gällande.

En allmän skärpning, särskilt av minimumstraffen, skulle kunna medföra utökade möjligheter till straffprocessuella tvångsmedel, vilket skulle kunna underlätta utredningen och lagföringen av brott mot krigsmateriellagstiftningen. Utredningen anser dock inte att detta i sig kan utgöra ett skäl att höja straffen.<sup>57</sup> En utökad möjlig-

---

<sup>57</sup> Jfr Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott [JUNO Version 4], s. 186, samt Jareborg och Zila, Straffrättens påföljdslära [JUNO Version 7], s. 17.

het att använda straffprocessuella tvångsmedel motiverar alltså inte en straffskärpning.

Krigsmateriellagstiftningen vilar på försvars-, säkerhets- och utrikespolitisk grund. Det säkerhetspolitiska läget både globalt och i Sveriges närhet har försämrats de senaste åren och präglas av instabilitet. Sedan flera år tillbaka finns en breddad och förhöjd hotbild mot Sverige och svenska intressen, och säkerhetsshotet från främmande makt är påtagligt. Detta skulle kunna tala för att man generellt borde se allvarigare på i vart fall de grövsta brotten mot krigsmateriellagstiftningen. Något reellt behov av skärpningar på detta område för att komma till bukt med konkreta samhällsproblem har dock inte kunnat konstateras. Visserligen kan strafflagstiftningen behöva ha en viss beredskap för att hantera brott som är grövre än de som hittills förekommit,<sup>58</sup> men något behov av en allmän straffskärpning på bred front av brotten mot krigsmateriellagstiftningen finns knappast heller av sådana skäl. En internationell utblick utvisar inte heller att straffnivån i Sverige på något sätt ligger under närliggande jämförelseländer i Europa. De försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska skäl som skulle kunna tala för en allmän skärpning i fråga om otillåten hantering av krigsmateriel skulle även kunna vara tillämplig på skjutvapen och explosiva varor, varvid man skulle vara tillbaka i att det finns andra skäl (redovisade ovan) som ändå skulle tala för att se ännu allvarigare på otillåten hantering av sådan materiel.

Utredningens bedömning är alltså att det för närvarande inte finns skäl att mer allmänt skärpa straffen för brott mot krigsmateriellagstiftningen av försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska skäl. En annan sak är att t.ex. den säkerhetspolitiska kontexten skulle kunna få betydelse vid brottsrubriceringen och straffmätningen i det enskilda fallet. Det skulle också kunna finnas anledning att av sådana skäl se något allvarigare på de grövsta brotten mot krigsmateriellagen än vad nuvarande maxstraff (fyra år) ger uttryck för.

Som framgått ovan anser utredningen att den otillåtna hanteringen av viss krigsmateriel som utgångspunkt ska möta samma straffrättsliga reaktion, i vart fall genom att straffskalorna bör motsvara varandra. Som vidare framgått, av redogörelsen för straffskalorna för brott mot krigsmateriellagstiftningen respektive smugglingslagen, är maxstraffet för grovt brott mot t.ex. bestämmelserna om tillståndsplikt för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel fängelse i fyra

---

<sup>58</sup> Jfr t.ex. prop. 2013/14:226 s. 36.

år, medan maxstraffet för otillåten utförelse av samma materiel är fängelse i sex år. I dag ses alltså mindre allvarligt på illegal tillverkning av krigsmateriel än på illegal utförelse av samma materiel.

Enligt utredningens finns det inte anledning att göra denna åtskillnad. Liksom beträffande brott av normalgraden bör straffskalorna för grova brott vara desamma. En skärpning av straffet för grovt brott mot krigsmateriellagen från fängelse i högst fyra år till fängelse i högst sex år skulle bidra till att de straffrättsliga reaktionerna på illegal hantering av viss krigsmateriel blir enhetliga och konsekventa. I detta avseende gör utredningen alltså samma bedömning som *KRigsmaterielUTredningen (KRUT)*, som med motsvarande överväganden föreslog samma skärpning.<sup>59</sup> En sådan höjning skulle också, enligt utredningens mening, ta erforderlig höjd för en skärpt syn på de grövsta brotten mot krigsmateriellagen med anledning av det säkerhetspolitiska läget.

Sammanfattningsvis anser utredningen alltså att maxstraffet för grovt brott mot krigsmateriellagen bör höjas från fyra till sex år.

#### *Straffskalorna behöver inte nödvändigtvis anpassas till de som föreslås gälla för sanktionsregelverket*

Som framgått ovan har det lagts förslag om straffskärpningar för sanktionsbrott, sammanfattningsvis innebärande att ringa brott (sanktionsförseelse) ska straffas med böter eller fängelse i högst sex månader, att sanktionsbrott av normalgraden ska straffas med fängelse i högst tre år och att grovt sanktionsbrott ska straffas med fängelse i lägst två år och högst sex år. 2023 års sanktionsutredning har bedömt att de föreslagna straffskärpningarna inte motiverar någon ändring av straffskalorna för brott mot bl.a. exportkontrollregelverket.<sup>60</sup> ISP har i remissförfarandet framfört att straffskalorna tvärtom bör motsvara varandra.

Utredningen har förståelse för båda synsätten. Sanktionsbrott och brott mot exportkontrollregelverket kan många gånger likna varandra. De kan båda bestå i att i strid med uttryckliga bestämmelser som vilar på försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska grund tillse att t.ex. krigsmateriel eller PDA hamnar i orätta händer. Skadeverkningarna kan bli liknande.

---

<sup>59</sup> Jfr SOU 2005:9 s. 263 f.

<sup>60</sup> SOU 2024:46 s. 183.

Samtidigt finns det betydande skillnader i regelverken. Exportkontrollregelverket uppställer allmänna krav på tillstånd för vissa former av hantering av krigsmateriel, PDA och tekniskt bistånd medan sanktionsregelverket något förenklat innebär riktade restriktiva åtgärder mot särskilt angivna personer, enheter eller organ. Sanktionsbrotten är på så vis mer särskilda, samtidigt som de kan omfatta en rad andra ageranden än otillåten hantering av sådant som omfattas av exportkontrollregelverket. Regelverken innehåller sinsemellan olika krav på subjektiv täckning och för avgränsning av det kriminaliserade området i fråga om osjälvständiga brottsformer, vilket försvårar en jämförelse.

De föreslagna straffskalorna i den nya sanktionslagen bygger på EU-rättsliga krav.<sup>61</sup> De föreslås därmed delvis för att straffskalorna för sanktionsbrott ska harmonisera inom EU. När det gäller straff för brott mot exportkontrollregelverket skulle en skärpning i Sverige dock inte nödvändigtvis harmonisera med vad som gäller i jämförbara europeiska länder. En skärpning skulle t.ex. innebära att Sverige skulle ha högre minimistraff och högre maxstraff än t.ex. Danmark, Finland och Norge.

Sammantaget anser utredningen att det finns vissa skäl som talar emot att låta straffen för brott mot exportkontrollregelverket rakt av motsvara de föreslagna straffskalorna för sanktionsbrott. Med tanke på vad som angetts ovan i fråga om det reella behovet av skärpningar för att komma till bukt med konkreta samhällsproblem, den försiktighet som bör präglade straffskärpningar och att förslag ändå läggs på ett skärpt maxstraff för grova brott avstår utredningen från att lägga fram förslag som syftar till att straffskalorna för brott mot exportkontrollregelverket ska motsvara de som föreslås gälla för sanktionsbrott. Det är dock inte fråga om något skarpt avvisande av tanken på vissa ytterligare straffskärpningar från utredningens sida. Frågan skulle t.ex. kunna komma i annat ljus beroende på vad som läggs fram av Straffreformatutredningen, som bl.a. har i uppdrag att göra en bred översyn av straffskalorna i skärpande riktning.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> SOU 2024:46 s. 78 f.

<sup>62</sup> Dir. 2023:115.

*Straffen för otillåten utförsel av krigsmateriel behöver inte skärpas*

De överväganden som gjorts ovan är i princip även tillämpliga i fråga om straffen för otillåten utförsel av krigsmateriel bör skärpas för att motsvara straffen för vapensmuggling och smuggling av explosiva varor.

Utredningens bedömning är därför att den strängare synen på vapensmuggling och smuggling av explosiva varor inte motiverar en strängare syn på otillåten utförsel av krigsmateriel.

I detta sammanhang kan också särskilt noteras att problemen med vapensmuggling och smuggling av explosiva varor i hög utsträckning består av problem med otillåten *införsel* av varor, innebärande en ökad förekomst av illegala vapen och explosiva varor i Sverige.<sup>63</sup> Motsvarande torde kunna sägas om narkotikasmuggling. Annan krigsmateriel än skjutvapen och explosiva varor omfattas, som framgått ovan, inte av något införselbud. Det är inte heller aktuellt att föreslå ett sådant inom ramen för denna utredning. Detta understryker ytterligare att det finns avgörande skillnader mellan skjutvapen och explosiva varor å ena sidan, och annan krigsmateriel å andra sidan, som även motiverar en strängare syn på smuggling av det förra, och vad som över huvud taget omfattas av smugglingsbegreppet för de olika varorna.

Utredningens bedömning i denna del innebär naturligtvis inte att det inte bör finnas utrymme att se allvarligt även på otillåten utförsel av (annan) krigsmateriel (än skjutvapen och explosiva varor). Maxstraffet för sådan otillåten utförsel är fängelse i sex år. Det finns också utrymme att vid tillämpningen av de allmänna straffbestämmelserna i smugglingslagen (både vid straffmätning och rubricering) beakta att det varit fråga om otillåten utförsel av just krigsmateriel eller PDA.<sup>64</sup> Utredningens sammantagna bedömning är dock att det inte finns tillräckligt starka skäl för att särreglera otillåten utförsel av krigsmateriel på det sätt som otillåten in- och utförsel av skjutvapen och explosiva varor särregleras.

Utredningens bedömning i denna del görs även i ljuset av vad som ovan anförts i fråga om att anpassa straffskalorna till de som föreslås gälla för sanktionsbrotten. Om regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet ändå överväger att skärpa straffen, till exempel

---

<sup>63</sup> Jfr prop. 2019/20:200 s. 49 f och Skr. 2023/24:67 s. 16 ff.

<sup>64</sup> Jfr prop. 1999/2000:124 s. 123.

så att de motsvarar sanktionsbrotten, behöver smuggling av krigsmateriel särregleras som brottstyp eftersom den då behöver brytas ut ur den allmänna smugglingsbestämmelsen. Utredningens bedömning är att det i så fall är mest ändamålsenligt att ansvar för smuggling av (annan) krigsmateriel (än sådan som avses i 6 a–b §§ smugglingslagen) alltjämt regleras i smugglingslagen, men i en särskild paragraf (t.ex. en ny 6 c §). En fördel med detta är att det kriminaliserade området som sådant då inte ändras. Skulle straffbestämmelsen avseende otillåten utförelse av krigsmateriel i stället föras över till krigsmateriellagen skulle det behövas kompletterande bestämmelser om osjälvständiga brottsformer och särskilda överväganden i fråga om vad som ska gälla för brott som begås av grov oaktsamhet (jfr 7 § smugglingslagen och 25 § andra stycket krigsmateriellagen).





## 9 Översyn av indelningen av krigsmateriel

### 9.1 Uppdraget

Vad som utgör krigsmateriel definieras i bilagan till krigsmaterieförordningen (krigsmaterieförteckningen). Förteckningen motsvarar, med vissa nationella tillägg, EU:s gemensamma militära förteckning. I bilagan finns även en nationell förteckning som delar in krigsmateriel i krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel (i förteckningen även benämnt KS respektive ÖK). Kategoriindelningen har utformats med hänsyn till riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan och reflekterar en sedan länge rådande princip i det svenska regelverket om att en mer restriktiv hållning ska intas vid tillståndsprövningen avseende krigsmateriel för strid än övrig krigsmateriel.

Den nuvarande kategoriindelningen har i enstaka fall visat sig vara för kategorisk då den inte ger utrymme för en bedömning i det enskilda fallet huruvida en produkt utan förstörelsebringande egenskaper i själva verket borde kategoriseras som övrig krigsmateriel i stället för krigsmateriel för strid. Eftersom indelningen får genomslag i tillståndsprövningen är det av betydelse att det inte föreligger några otydligheter i fråga om vad som utgör krigsmateriel för strid, respektive övrig krigsmateriel. Därtill har förteckningen över vad som utgör krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel inte uppdaterats sedan EU:s gemensamma militära förteckning införlivades i svensk rätt.

Mot denna bakgrund har utredningen i uppdrag att analysera indelningen mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel och lämna förslag på hur den bör se ut.

## 9.2 Krigsmaterieförteckningen

Av 1 § krigsmateriellagen följer att krigsmateriel utgörs av ”materiel som är utformad för militärt bruk” och som regeringen beslutar utgör krigsmateriel. Som tidigare framkommit följer det av bilaga 1 till krigsmaterieförordningen vad som utgör krigsmateriel. Förteckningen motsvarar EU:s gemensamma militära förteckning, som ersatte den tidigare svenska förteckningen år 2012.<sup>1</sup> Förteckningen uppdateras i enlighet med de förändringar som görs inom EU, vilka i sin tur återspeglar förändringar som har överenskommit internationellt inom det s.k. Wassenaar-arrangemanget.<sup>2</sup> Inom regimen görs årliga ändringar av förteckningen och dessa implementeras i sin tur av EU som varje år beslutar om ett direktiv som ålägger medlemsstaterna att genomföra den ändrade förteckningen i sin rättsordning.

Förteckningen innehåller för närvarande 22 huvudgrupper av materiel och teknik (s.k. materielkategorier, förkortade till ML1–ML22) som återfinns i avsnitt A i bilagan tillsammans med tre nationella tillägg (NL1–NL3).<sup>3</sup> Varje kategori omfattar ett visst produktslag, exempelvis militära fordon, krigsfartyg m.m. De tre nationella tilläggen omfattar kärnladdningar och speciella delar till sådana, fortifikatoriska anläggningar m.m., samt vissa kemiska stridsmedel. I avsnitt D i bilagan finns den bifogade nationella förteckningen över vilken krigsmateriel som utgör krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel. Uppdelningen i krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel förekommer inte i EU:s gemensamma militära förteckning.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföringar av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen samt rådets gemensamma ståndspunktamt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (prop. 2010/11:112, bet. 2010/11:UU3, rskr 2010/11:261).

<sup>2</sup> Wassenaar-arrangemangets ”Munitions List”. Denna har sin bakgrund i, och bygger vidare på, den ”Munitions List” som utformats sedan 1950-talet i det tidigare COCOM-samarbetet (The Coordinating Committee for Multilateral Export Controls).

<sup>3</sup> Avsnitt B och C i bilagan innehåller definitioner av termer som används i avsnitt A, samt en förteckning över produkter och ämnen för vilka deklARATIONSSKYLDIGHET föreligger till ISP.

### 9.3 Närmare om indelningen av krigsmateriel i två kategorier

Nuvarande indelning i krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel har sin bakgrund i den reglering som gällde innan EU:s militära förteckning infördes. I begreppet krigsmateriel för strid ingår de förstörelsebringande vapen och vapensystem, deras omedelbara stödsystem, krut och sprängämnen och kemiska och biologiska substanser som militärt kan utnyttjas för förstörelsebringande verkan i strid. I begreppet övrig krigsmateriel ingår resterande materiel som inte har förstörelsebringande egenskaper.

Indelning infördes i samband med att nuvarande krigsmateriel-lag antogs i syfte att motsvara den åtskillnad mellan offensiv och defensiv materiel som sedan länge gällt vid tillståndsprovningen enligt riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan. Till skillnad från vad som gäller för krigsmateriel för strid är riktlinjerna vad gäller övrig krigsmateriel skrivna med en positiv presumtion om att tillstånd bör medges förutsatt att inga ovillkorliga eller villkorliga hinder föreligger. Principen har sin grund i uttalanden i samband med antagandet av 1971 års riktlinjer där föredragande statsråd framhöll att de allmänna utrikespolitiska skälen mot krigsmateriel-export inte får anses ha samma tyngd i fråga om defensiva vapen.<sup>4</sup> Vidare framhölls i förarbetsuttalandena till nuvarande krigsmateriel-lag att andra länder inom EU, bl.a. Tyskland, tillämpar en uppdelning av krigsmaterielen i kategorislag, samt att Norge, Schweiz och USA har en liknande ordning i sin tillståndsprovning. Även den internationella registreringen av vapenhandeln i FN:s regi fastställer att registreringen ska omfatta vissa tyngre förstörelsebringande system. Enligt föredragande statsråd talade även detta för att en fortsatt kategoriindelning var önskvärd.<sup>5</sup>

Som framkommit innehåller EU:s militära förteckning inte någon motsvarande indelning av krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel. Med hänsyn till att de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport anpassats efter en sådan indelning ansåg reger-

---

<sup>4</sup> Prop. 1971:146 s. 8.

<sup>5</sup> Prop. 1991/92:174 s. 32 f. Se även betänkandet *Begreppet krigsmateriel* (SOU 1989:66), som bl.a. såg över kategoriindelningen av krigsmateriel. Mot bakgrund av de förslag som lämnades i betänkandet *Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet* (SOU 1989:102) ansåg föredragande statsråd att kategoriindelningen fortsatt bör kvarstå för att motsvara den åtskillnad som gällt sedan länge i riktlinjerna för krigsmaterielexport vad gäller offensiv och defensiv materiel.

ingen att en förklaring till vad som utgör krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel skulle bifogas EU:s militära förteckning när den införlivades i svensk rätt.<sup>6</sup> När bilagan till krigsmaterieförordningen ändrades 2012 för att införliva EU:s militära förteckning bifogades därför en sådan förklaring i avsnitt D i bilagan.

## 9.4 Identifierade felaktigheter i indelningen av krigsmateriel

### Indelningen innehåller felaktiga hänvisningar m.m.

Avsnitt D i bilagan till krigsmaterieförordningen, som innehåller en förklaring till vad som utgör krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel, är uppbyggd på ett sätt där det i förteckningen uttryckligen anges vilken krigsmateriel enligt avsnitt A i bilagan som utgör krigsmateriel för strid. För det fall krigsmaterielen inte anges i avsnitt D i bilagan utgör den övrig krigsmateriel.

Avsnitt A i bilagan som anger vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd har uppdaterats årligen sedan 2012 enligt de ändringar som utarbetas genom Wassenaar-arrangemanget, och har införlivats i svensk rätt i enlighet med EU:s direktiv. Avsnitt D, som är ett svenskt tillägg, har inte har ändrats sedan den svenska förteckningen ersattes av EU:s militära förteckning. Därtill har uppdateringar skett av de nationella tilläggen (NL1-NL3) i förteckningen utan att motsvarande korrigeringar gjorts i avsnitt D. Som en konsekvens av att avsnitt D i bilagan inte har uppdaterats har den kommit att innehålla felaktiga hänvisningar till avsnitt A i bilagan. Det har bl.a. föranlett att produkter som tidigare utgjorde krigsmateriel för strid nu utgör övrig krigsmateriel.

### Indelningen är i vissa fall alltför kategorisk

Vid tillämpningen av krigsmaterieförteckningen har indelningen i krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel i enstaka fall visat sig vara alltför kategorisk då indelningen inte ger utrymme för en bedömning i det enskilda fallet huruvida en produkt som inte har några förstörelsebringande egenskaper i själva verket utgör övrig

---

<sup>6</sup> Prop. 2010/11:112 s. 31.

krigsmateriel i stället för krigsmateriel för strid. Detta har lett till att produkter som före år 2012 utgjorde övrig krigsmateriel numera utgör krigsmateriel för strid, trots att detta inte var avsikten med de förändringar som skedde i samband med att EU:s militära förteckning införlivades i svensk rätt.

### Vissa känsliga komponenter till skjutvapen utgör inte krigsmateriel för strid

Enligt nuvarande indelning utgör helautomatiska vapen krigsmateriel för strid medan flerskottsanordningar som syftar till att uppnå samma effekt som ett helautomatiskt klassificeras som övrig krigsmateriel. Att känsliga komponenter som avser att uppnå samma effekt som helautomatiska vapen inte följer samma indelning kan inte anses vara ändamålsenligt.

## 9.5 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag;** Felaktigheter i indelningen mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel ska ändras till följd av ändringar som skett i EU:s militära förteckning, samt den ändring som skett i de nationella tilläggen i krigsmaterielförteckningen.

Fartyg enligt ML9 a) 1 som saknar beväpning, förberedelse för sådan eller i övrigt inte är utrustade för att lägga ut eller skjuta ut krigsmateriel ska utgöra övrig krigsmateriel i stället för krigsmateriel för strid.

Flerskottsanordningar eller komponenter som syftar till att uppnå en sådan effekt ska klassificeras som krigsmateriel för strid.

## Skälen för förslagen

*Felaktigheter i indelningen behöver korrigeras som en följd av ändringar i EU:s militära förteckning*

Som en konsekvens av att indelningen mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel i avsnitt D i bilagan inte har anpassats efter de ändringar som skett i avsnitt A i krigsmaterielförteckningen sedan år 2012 förekommer ett antal felaktiga hänvisningar som redogörs för nedan.

- Efter en ändring i avsnitt A i bilagan år 2021 infördes underpunkter i ML5 b) (eldlednings-, övervaknings- och varningsutrustning, och relaterade system). Enligt avsnitt D i bilagan utgör enbart målfångnings-, målangivnings-, och målföljningssystem krigsmateriel för strid. Dessa system omfattas numera av ML5 b) 1. Hänvisningen i avsnitt D i bilagan bör därför ändras från ML5 b) till ML5 b) 1.
- Enligt indelningen i avsnitt D i bilagan utgör alla produkter i ML2 d) i avsnitt A, med undantag för komponenter och tillbehör, krigsmateriel för strid. Efter en förändring i avsnitt A år 2019 har ML2 c) och ML2 d) slagits ihop vilket inneburit att ML2 d) inte längre tillämpas. Den hänvisning som finns i avsnitt D i bilagan är därmed felaktig och medför att produkter som tillhört kategorin, dvs. lavetter och löstagbara magasin, inte längre utgör krigsmateriel för strid trots att det inte varit syftet. Efter ändringen år 2019 omfattas lavetter numera av ML2 c) 3 och löstagbara magasin av ML2 c) 4. Hänvisningen i avsnitt D i bilagan bör därför ändras från ML2 d) till ML2 c) 3 och 4.
- Enligt indelningen i avsnitt A är tändrör en sådan komponent till materiel inom ML4 a) (bomber, torpeder, raketer, robotar m.m.) som utgör krigsmateriel för strid. Motsvarande hänvisning saknas i avsnitt D vad gäller tändrör som utgör komponenter till ML3 a) (ammunition m.m.). Eftersom tändrör innehåller krut- och sprängämnen, och därmed har direkt betydelse för krigsmaterielens förstörelsebringande verkan, bör det framgå i avsnitt D att tändrör till materiel inom ML3 a) är en komponent som utgör krigsmateriel för strid.

- Efter en ändring i det nationella tillägget avseende vissa kemiska stridsmedel år 2020 lades vissa prekursorer under kontroll enligt NL3 c), d), e) och f).<sup>7</sup> Mot bakgrund av att någon motsvarande ändring inte gjordes i avsnitt D i bilagan utgör dessa prekursorer krigsmateriel för strid trots att prekursorer i ML7 c) utgör övrig krigsmateriel. För att motsvara den ursprungliga kategoriindelningen där enbart NL3 a) och b) ska utgöra krigsmateriel för strid bör hänvisningen i avsnitt D i bilagan därmed ändras från NL3 till NL3 a) och b).

*Alla fartyg ska inte kategoriskt anses utgöra krigsmateriel för strid*

Enligt krigsmaterieförteckningen utgör alla fartyg (ytfartyg eller undervattensfarkoster) enligt ML9 a) 1 som är särskilt utformade eller modifierade för militär användning krigsmateriel för strid oavsett skick eller brukbarhet och vare sig de är utrustade med system för vapenbärare eller pansar eller inte. Innan EU:s militära förteckning införlivades i svensk rätt år 2012 var det enbart fartyg som var utformade för strid genom att de var beväpnade, eller förberedda för beväpning, eller i övrigt var utrustade för att lägga ut eller skjuta ut krigsmateriel som utgjorde krigsmateriel för strid. Med förberedda för beväpning avsågs arrangemang för att möjliggöra montering av vapen, robotar eller raketer. Det innebar exempelvis att fartyg som inte är utformade för militära uppgifter, så som fartyg som enbart konstruerats för transport-, spaning-, bärgning-, eller patrulluppdrag, utgjorde övrig krigsmateriel och därmed inte omfattades av riktlinjernas negativa presumtion för export.

Nuvarande kategoriska indelningen innebär dock att samtliga fartyg utgör krigsmateriel för strid oavsett om dessa har eller är förberedda för beväpning och således saknar förstörelsebringande verkan. Av förarbetsuttalandena framgår att en sådan ordning inte överensstämmer med vad lagstiftaren avsett.<sup>8</sup> Ordningen har också inneburit att det enligt nuvarande reglering t.ex. föreligger en negativ presumtion för export av transport-, spanings- och patrullbåtar, trots att ordningen var den motsatta före år 2012, vilket lett till inkonsekvens vid tillståndsprovningen. Mot denna bakgrund före-

---

<sup>7</sup> Vissa amidofosorylfluorider och motsvarande alkylerade eller protonerade salter samt kvaternärer och biskvaternärer av dimetylkarbamoyloxipyridiner.

<sup>8</sup> Prop. 1991/92:174 s. 32 f.

slår utredningen att det ska göras en ändring avseende ML9 a) 1 i avsnitt D i bilagan till krigsmaterieförordningen så att fartyg som saknar beväpning, förberedelse för sådan eller i övrigt inte är utrustade för att lägga ut eller skjuta ut krigsmateriel inte längre ska klassificeras som krigsmateriel för strid.

### *Flerskottsanordningar ska utgöra krigsmateriel för strid*

Med flerskottsanordningar avses anordningar som innebär att ett skjutvapen får samma, eller i stort sett samma effekt, som ett helautomatiskt vapen. Exempel på sådana anordningar är s.k. switchar eller andra typer av konverteringskit för skjutvapen som medför att skjutvapen som inte är helautomatiska kan avfyras mer än en gång per avtryck. Andra liknande anordningar är studscolvar, s.k. bumpstocks, som innebär att skott kan avlossas med närapå samma hastighet som med ett helautomatiskt skjutvapen.

Denna typ av anordningar bedöms som särskilt känsliga. 2022 års vapenutredning har bl.a. föreslagit att flerskottsanordningar inte ska kunna bli föremål för tillstånd enligt vapenlagen då dessa saknar ett legitimt civilt användningsområde.<sup>9</sup>

Enligt nuvarande indelning utgör helautomatiska vapen enligt ML1 a) krigsmateriel för strid, medan flerskottsanordningar eller komponenter som syftar till att uppnå samma effekt som ett helautomatiskt vapen utgör övrig krigsmateriel. Att känsliga komponenter som avser att uppnå samma effekt som helautomatiska vapen inte följer samma indelning anser utredningen inte är ändamålsenligt.

Det finns för närvarande ingen tillverkning av denna typ av komponenter för militära syften i Sverige. Det talar enligt utredningen för att det militära användningsområdet för denna typ av produkt är liten, vilket även kan tala emot att särskilt föra upp denna typ av produkter i förteckningen över komponenter som ska utgöra krigsmateriel för strid. Samtidigt kan det inte uteslutas att det skulle kunna uppstå ett intresse att tillverka eller tillhandahålla denna typ av komponenter till militära kunder framöver. I den mån det bedöms finnas försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för att medge tillstånd

---

<sup>9</sup> SOU 2024:31 s. 758.



enligt krigsmateriellagen bör denna typ av komponenter, i likhet med helautomatiska vapen, utgöra krigsmateriel för strid.

Sammantaget bedömer utredningen att finns skäl att inkludera denna typ av komponenter i avsnitt D i bilagan till krigsmaterieförordningen. Det innebär att flerskottsanordningar eller komponenter som syftar till att uppnå samma effekt som ett helautomatiskt vapen ska anses utgöra krigsmateriel för strid.



# 10 Ett förstärkt sekretesskydd för exportkontrollerade uppgifter

## 10.1 Uppdraget

Exportkontrollregelverket är inte bara tillämpligt på fysiska föremål utan även överföring av immateriella produkter såsom programvara och teknik. Uppgifter som i sig utgör exportkontrollerade tekniker, t.ex. ritningar på vapensystem, förekommer i dag i allmänna handlingar hos svenska myndigheter. Dessa uppgifter kan omfattas av sekretess enligt befintliga bestämmelser i OSL, men det är inte givet att så alltid är fallet. I de fall uppgifterna omfattas av sekretess är den i regel tidsbegränsad.

Utredningen ska analysera om bestämmelserna i OSL ger ett tillräckligt skydd för uppgifter om teknik och programvara som omfattas av exportkontrollregelverket.

## 10.2 Exportkontrollerade uppgifter enligt krigsmateriellagen

Vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd enligt krigsmateriellagen anges i krigsmaterielförteckningen. Förteckningen består av 25 kategorier, ML1–22 och NL1–3. Varje kategori omfattar ett visst produktslag.

ML1–20 omfattar ett antal olika slags fysiska varor. ML21 och ML22 omfattar i stället produkter som inte nödvändigtvis är fysiska, utan som t.ex. kan omfatta information – alltså uppgifter – av visst slag. NL1–3 omfattar både fysiska varor och produkter som inte nödvändigtvis är fysiska utan som t.ex. kan omfatta information – alltså uppgifter – av visst slag. Sådana uppgifter kan finnas lagrade i

olika slags medier, inklusive allmänna handlingar, utan att för den sakens skull upphör att omfattas av exportkontrollregelverket.

## Programvara

ML21 omfattar ”programvara”. Programvara definieras som en samling av ett eller flera program<sup>1</sup> eller mikroprogram<sup>2</sup> som är lagrade i ett konkret uttrycksmedium.

Den programvara som utgör krigsmateriel är sådan som särskilt utformats eller modifierats för något av följande (ML21 a):

1. utveckling<sup>3</sup>, produktion<sup>4</sup>, drift eller underhåll av utrustning som tas upp i krigsmaterielförteckningen,
2. utveckling eller produktion av material som tas upp i krigsmaterielförteckningen, eller
3. utveckling, produktion, drift eller underhåll av sådan programvara som avses i ML21.

Dessutom omfattas specifik programvara, med undantag av den som anges i ML21 a, enligt följande (ML21 b).

1. Programvara som särskilt utformats för militär användning och för testning, simulering och utvärdering av militära vapensystem.
2. Programvara som särskilt utformats för militär användning och för testning eller simulering av scenarier för militära operationer.
3. Programvara för att bedöma effekterna av konventionella krigsvapen, kärnvapen, kemiska eller biologiska krigsvapen.

---

<sup>1</sup> Med ”program” avses i sin tur en sekvens av instruktioner avsedd för utförande av en process i, eller omvandlad till, sådan form som är exekverbar för en elektronisk dator.

<sup>2</sup> Med ”mikroprogram” avses i sin tur en sekvens elementära instruktioner som är lagrade i ett särskilt minne och vars exekvering initieras när dess referensinstruktion införs i ett instruktionsregister.

<sup>3</sup> ”Utveckling” rör i sin tur alla faser före serieproduktion, såsom konstruktion, konstruktionsforskning, konstruktionsanalys, sammansättning och provning av prototyper, pilottillverkningsplaner, konstruktionsuppgifter, processen med att förvandla konstruktionsuppgifterna till en produkt, konfigurationskonstruktion, integrering och layout.

<sup>4</sup> Med ”produktion” avses i sin tur alla produktionsskeden, exempelvis produktionsutveckling, tillverkning, integrering, sammansättning (montering), inspektion, provning och kvalitetssäkring.

4. Programvara som särskilt utformats för militär användning och som särskilt utformats för lednings-, kommunikations- och underrättelsesystem (C3I) eller lednings-, kommunikations-, dator- och underrättelsesystem (C4I).
5. Programvara som särskilt utformats eller modifierats för genomförande av militära offensiva cyberoperationer.

Slutligen omfattas viss programvara som inte omfattas av ML21 a eller ML21 b, nämligen programvara (ML21 c) som särskilt utformats eller ändrats för att göra det möjligt att använda utrustning som inte tas upp i krigsmaterielförteckningen för sådana militära ändamål som omfattas av krigsmaterielförteckningen.

Sammanfattningsvis, och något förenklat, kan programvaror i den mening som avses i krigsmaterielförteckningen sägas utgöras av t.ex. systemprogramvara, såsom operativsystem och drivrutiner, och applikationsprogramvara, såsom specifika verktyg och applikationer med betydande militär tillämpning. Exempel på sådan programvara är kryptografisk programvara, simuleringsprogramvara, kommunikationsprogramvara, behandlingsprogramvara för signaler och programvara för styrsystem.

### **Teknik (tekniskt bistånd)**

ML22 omfattar ”teknik”. Teknik definieras som specifik information som är nödvändig för utveckling, produktion eller användning av varor. Informationen kan ha formen antingen

- ’tekniska uppgifter’ (vilket kan avse ritningskopior, planer, diagram, modeller, formler, tabeller, teknisk design och specifikationer, manualer och instruktioner, skrivna eller inspelade på andra medier eller enheter såsom skivor, band eller ROM-minnen), eller
- ’teknisk assistans’ (vilket kan ges i form av instruktioner, färdigheter, utbildning, arbetsmetoder eller konsulttjänster, och kan inbegripa överföring av tekniska uppgifter.

Den teknik som omfattas (ML22 a) är, med undantag för den som anges nedan (ML22 b), sådan som erfordras<sup>5</sup> för utveckling, produktion, drift, installation, underhåll (kontroll), reparation, över-  
syn eller renovering av de produkter som tas upp i krigsmateriel-  
förteckningen.

Dessutom omfattas teknik enligt följande (ML22 b).

1. Teknik som erfordras för utformning och montering av komponenter till, och drift, underhåll och reparation av kompletta produktionsanläggningar för produkter som tas upp i krigsmaterieförteckningen, även om komponenterna för dessa produktionsanläggningar inte finns upptagna.
2. Teknik som erfordras för utveckling och produktion av handeldvapen, även om de används för att tillverka reproduktioner av antika handeldvapen.
3. (Har utgått.)
4. (Har utgått.)
5. Teknik som erfordras uteslutande för inkorporering av biokatalysatorer<sup>6</sup> enligt ML7 i 1, i militära bärare för ämnen eller militära material.

ML22 gäller dock inte för

- a) teknik som minimalt krävs för installation, drift, underhåll (kontroll) eller reparation av produkter som inte omfattas eller för vilka exporttillstånd har beviljats,
- b) teknik som är allmänt tillgänglig<sup>7</sup>, grundforskning<sup>8</sup> eller de upplysningar som minimalt krävs för patentansökningar, samt
- c) teknik för magnetisk induktion för kontinuerlig framdrivning av civila transportanordningar.

---

<sup>5</sup> Härmed avses, när det används i samband med "teknik", endast den del av tekniken som är särskilt ansvarig för att uppnå eller överskrida kontrollerade prestanda, karakteristika eller funktioner. "Teknik" som erfordras kan vara gemensam för olika produkter.

<sup>6</sup> Närmare definition finns i krigsmaterieförteckningen.

<sup>7</sup> Med "allmänt tillgänglig" avses teknik eller programvara som har gjorts tillgänglig utan restriktioner för vidare spridning. Upphovsrättsliga restriktioner innebär ingen ändring av det förhållandet att teknik eller programvara är allmänt tillgängliga.

<sup>8</sup> Med "grundforskning" avses experimentellt eller teoretiskt arbete som främst utförs för att inhämta ny kunskap om fenomenens fundamentala principer eller observerbara fakta som inte har ett specifikt praktiskt syfte eller mål.

Den teknik som anges i ML22, med tillhörande definitioner av termerna ”teknik”, ”erfordras”, ”utveckling”, ”produktion”, ”allmänt tillgänglig” och ”grundforskning”, kallas i krigsmaterielregelverket gemensamt för *tekniskt bistånd*. Även NL1–3 omfattar viss teknik och tekniskt bistånd.

Sammanfattningsvis, och något förenklat, kan tekniskt bistånd i den mening som avses i krigsmaterieförteckningen sägas utgöras av stöd relaterat till militära produkter eller teknik som kan förbättra mottagarens militära kapacitet och därmed påverka internationell säkerhet. Exempel på tekniskt bistånd kan vara teknisk utbildning, rådgivning, utvecklingsstöd, underhåll och reparationer samt installation och integration av militär utrustning.

### 10.3 Exportkontrollerade uppgifter enligt PDA-förordningen (EU) 2021/821

Enligt PDA-förordningen (EU) 2021/821 omfattar uttrycket PDA, utöver fysiska varor, även programvara och teknik. Även PDA-förordningen (EU) 2021/821 innehåller därmed en definition av *programvara* (motsvarande den som framgår av krigsmaterieförteckningen) och av *teknik* (motsvarande den definition av teknik som framgår av krigsmaterieförteckningen och enligt det regelverket utgör tekniskt bistånd).

Enligt PDA-förordningen (EU) 2021/821 (bilaga I) krävs tillstånd vid export av teknik rörande PDA. Därutöver kan det även, i vissa fall, krävas tillstånd för visst tillhandahållande av tekniskt bistånd. PDA-förordningen (EU) 2021/821 innehåller därmed en definition av *tekniskt bistånd*, vilket utgör annat tekniskt stöd än det som omfattas av definitionen av *teknik* eller PDA-regelverket eller definitionen av *teknik/tekniskt bistånd* enligt krigsmaterielregelverket. Tekniskt bistånd definieras enligt artikel 2.9 som ”allt tekniskt stöd som har samband med reparationer, utveckling, tillverkning, montering, provning, underhåll eller annan teknisk service, i form av exempelvis anvisningar, rådgivning, utbildning, förmedling av praktisk kunskap, färdigheter eller konsulttjänster, inbegripet genom elektroniska medel liksom per telefon eller andra muntliga former av bistånd”. Enligt artikel 8.1 krävs i vissa fall tillstånd för tillhandahållande av tekniskt bistånd för PDA som förtecknas i

bilaga I till förordningen. Enligt 4 d § förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd krävs i vissa fall även tillstånd för tillhandahållande av tekniskt bistånd för PDA som inte förtecknats i bilaga I.

Därmed kan det även finnas uppgifter som utgör programvara, teknik eller tekniskt bistånd enligt PDA-förordningen (EU) 2021/821, och som omfattas av viss exportkontroll.

## 10.4 Sekretesskydd för uppgifter som utgör programvara, teknik eller tekniskt bistånd

### Uppgifter som utgör programvara, teknik och tekniskt bistånd kan finnas i allmänna handlingar

Programvara ska, för att omfattas av exportkontrollregelverket, finnas lagrad på ett konkret uttrycksmedium. Tekniskt bistånd och teknik utgörs, enligt krigsmaterielförteckningen och enligt PDA-förordningen (EU) 2021/821, av specifik information som kan ha form av tekniska uppgifter eller teknisk assistans.

Det innebär att såväl programvara som teknik och tekniskt bistånd kan finnas i allmänna handlingar, i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF). Med *handling* avses, enligt 2 kap. 3 § TF, en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller uppfattas på annat sätt. En handling anses enligt 2 kap. 4 § TF vara *allmän* om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Exempel på allmänna handlingar som kan innehålla uppgifter om programvara och tekniskt bistånd är ritningar på vapensystem, instruktionsböcker, underhållsmanualer och modifieringsanvisningar som t.ex. kan finnas hos myndigheter som Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut, eller sådana handlingar med uppgifter om instruktioner för tillverkning av hemgjorda sprängämnen och konstruktion av spränganordningar som kan finnas hos MSB.<sup>9</sup> Uppgifterna kan ofta ha kommit till svenska myndigheter genom att krigsmateriel upphandlats.

---

<sup>9</sup> Jfr prop. 2023/24:139 s. 45 f.



## Allmänna handlingar är som utgångspunkt offentliga

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott och enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sådan begränsning ska enligt 2 kap. 2 § andra stycket anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Den särskilda lagen är OSL. Regeringen har därtill meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

För att uppgifter som utgör programvara, teknik eller tekniskt bistånd i allmänna handlingar inte ska vara offentliga, krävs alltså att de omfattas av någon särskild sekretessbestämmelse. Nedan följer en redogörelse för vissa sådana sekretessbestämmelser.

## Bestämmelser som ger ett sekretesskydd åt uppgifter som utgör programvara, teknik och tekniskt bistånd

### *Allmänt*

Det finns ett antal sekretessbestämmelser som mer eller mindre direkt kan vara tillämpliga på uppgifter som utgör programvara, teknik eller tekniskt bistånd. Det kan finnas bestämmelser utöver de som beskrivs nedan som i vissa sammanhang kan träffa sådana uppgifter, beroende på i vilket sammanhang de förekommer.

### *Sekretess enligt 15 kap. 1 § OSL*

Sekretess (s.k. utrikessekretess) gäller enligt 15 kap. 1 § OSL för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare

eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

När krigsmateriel upphandlas från utlandet av svenska myndigheter omfattas denna materiel i varierande grad av olika former av slutanvändarintyg. Dessa intyg innehåller åtaganden som bl.a. innebär olika begränsningar för t.ex. vidare spridning av programvaror och teknik. När så är fallet kan utrikessekretess ofta gälla för uppgifterna. Åtagandena är dock i regel inte begränsade i tid. Utrikessekretessen riskerar därför att sluta att gälla trots att åtagandet om att inte sprida uppgifterna alljämt gäller.

#### *Sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL*

Sekretess (s.k. försvarssekretess) gäller enligt 15 kap. 2 § OSL för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Med stöd av detta be- myndigande har det i 4 § OSF föreskrivits att sekretess gäller i upp till 150 år om uppgifterna rör t.ex. militärtekniska forskningsresultat.

#### *Sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL*

Sekretess gäller enligt 18 kap. 12 § OSL för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning som kan användas i syfte att åstadkomma kärnsprängning eller spridning av kärnvapen.

När bestämmelsen infördes konstaterades att det i allmänna handlingar finns information som beskriver hur man framställer kärnvapen, i form av beskrivningar och ritningar som har utarbetats i olika forskningsprojekt i syfte att framställa sådana vapen som Sverige deltog i på 1960-talet.<sup>10</sup> Det konstaterades vidare att de uppgifterna alljämt var aktuella och skulle kunna utnyttjas av

---

<sup>10</sup> Prop. 2005/06:76 s. 26.

personer som illegalt planerar kärnsprängningar eller spridning av kärnvapen.<sup>11</sup> Regeringen anförde i sammanhanget följande.<sup>12</sup>

Informationen omfattas redan av [försvarssekretess]. [Regeringen har] förlängt sekretesstiden för uppgifter om militärtekniska forskningsresultat till högst 70 år. Skyddet av uppgifterna är av lätt insedda skäl mycket angeläget eftersom varje utlämnande av sådan information uppenbarligen medför stora risker. Sverige har dessutom genom internationella överenskommelser förbundit sig att förhindra att information av det här slaget blir tillgänglig eller sprids samt att motverka användning av kärnvapen (jfr prop. 1997/98:174), vilket innebär att ett utlämnande också är i strid med Sveriges åtaganden. Sekretessen för handlingar som innehåller den här typen av information bör därför vara uttrycklig och utan skaderekvisit. Det är inte heller lämpligt att sekretesskyddet riskerar att upphöra, varför uppgifterna bör omfattas av icke tidsbunden sekretess.

Placeringen av bestämmelsen i vad som nu är 18 kap. OSL (bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott) motiverades med att den icke tidsbundna sekretessen för uppgifterna främst var ämnad att förebygga kärnsprängningar, som anses som brottsliga.<sup>13</sup>

### *Sekretess enligt 18 kap. 12 a § OSL*

Sekretess gäller även, sedan den 8 juli 2024, enligt 18 kap. 12 a § hos MSB för uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att explosiva varor kan komma till brottslig användning. Om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad i 12 a § från MSB, blir 12 a § enligt 12 b § tillämplig också hos den mottagande myndigheten.

Bestämmelsen syftar i huvudsak till att, i ljuset av en ökad benägenhet att inom kriminella grupperingar använda explosiva varor, förhindra spridning av beskrivningar av hur man tillverkar sådana varor.<sup>14</sup>

De uppgifter som skyddas enligt bestämmelsen torde inte sällan kunna utgöra sådan teknik som ML22 omfattar. Bestämmelsen ger

---

<sup>11</sup> Prop. 2005/06:76 s. 26.

<sup>12</sup> Prop. 2005/06:76 s. 26 f.

<sup>13</sup> Prop. 2005/06:76 s. 27.

<sup>14</sup> Prop. 2023/24:139 s. 45 f.

dock ett begränsat skydd för teknik som utgör krigsmateriel i allmänhet, dels eftersom den endast tar sikte på uppgifter om tillverkning (dvs. inte t.ex. användning), dels eftersom bestämmelsen endast rör explosiva varor, och dels för att den endast gäller hos MSB och myndigheter som får uppgifter därifrån.

*Sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL*

Enligt 30 kap. 23 § OSL gäller sekretess även, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en myndighets verksamhet som består i bl.a. utredning, tillståndsgivning och tillsyn med avseende på bl.a. produktion, handel eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Sådana föreskrifter som avses i bestämmelsen har meddelats i 9 § OSF och bilagan till OSF. Enligt bilagan omfattar sekretessen bl.a. tillståndsgivning och tillsyn enligt krigsmateriellagen, tillståndsgivning och tillsyn enligt PDA-lagen samt utredning som handhas av Försvarets radioanstalt till stöd för tillståndsgivning hos ISP enligt samma lag, eller enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Sekretess skulle enligt denna bestämmelse i vissa fall kunna gälla uppgifter som utgör teknik eller programvara. I många fall torde dock uppgifterna förekomma i andra sammanhang än sådana där bestämmelsen är tillämplig. Även när den är tillämplig är det fråga om en begränsad sekretesstid med ett skaderekvisit som innebär att hänsyn enbart kan tas till den skada den enskilde lider om uppgifterna röjs.

### *Sekretess för försvarsuppfinningar*

Enligt lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar ska en särskild prövning ske om s.k. försvarsuppfinningar ska hållas hemliga för att de är av väsentlig betydelse för försvaret. Med försvarsuppfinning förstås, enligt 1 §, uppfinning som särskilt avser krigsmateriel.

Fråga om hemlighållande av försvarsuppfinning ska, enligt 2 §, prövas av den s.k. Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar samt av Försvarets materielverk, som vid sin prövning ska samråda med Försvarsmakten.

En försvarsuppfinning som tillkommit i Sverige eller tillhör en i Sverige bosatt fysisk person eller tillhör en svensk juridisk person får enligt 4 § inte offentliggöras eller på annat sätt obehörigen röjas innan det prövats huruvida uppfinningen ska hållas hemlig. Försvarets materielverk ska då pröva om det är av väsentlig betydelse för försvaret att uppfinningen hålls hemlig och om så är fallet med ett eget motiverat yttrande överlämna ärendet till granskningsnämnden för slutlig prövning (6 §). Om granskningsnämnden delar bedömningen ska den förordna att uppfinningen inte får offentliggöras eller på annat sätt obehörigen röjas. Förordnandet ska på ansökan, när det finns annat skäl till det eller i vart fall inom ett år från det förordnandet meddelades eller senast prövades ompröva förordnandet (8 § första stycket).

Upplysningar som minimalt krävs för patentansökningar utgör inte ”teknik” i den mening som avses i krigsmaterielförteckningen och PDA-förordningen (EU) 2021/821. De uppgifter om uppfinningen som framgår i patentärendet utgör alltså inte nödvändigtvis i sig krigsmateriel eller PDA. I den utsträckning så ändå är fallet kan dock bestämmelserna i lagen om försvarsuppfinningar medföra ett visst förstärkt sekretesskydd för uppgifterna.

## 10.5 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Sekretess ska gälla för uppgift om programvara, teknik eller tekniskt bistånd som är föremål för kontroll enligt krigsmateriellagen, PDA-lagen eller PDA-förordningen (EU) 2021/821, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan

att krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden eller tekniskt bistånd kommer till brottslig användning.

Tystnadsplikten som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Sekretessen ska inte vara begränsad i tiden.

## Skälen för förslagen

*Det finns ett behov av en mer uttrycklig sekretess för uppgift om programvara, teknik och tekniskt bistånd*

Även om det många gånger kan finnas sekretessbestämmelser som är tillämpliga på uppgifter som utgör krigsmateriel (såsom programvara eller teknik), PDA (dito) eller tekniskt bistånd, saknas en uttrycklig sekretessbestämmelse avseende sådana uppgifter. Det kan inte uteslutas att de kan förekomma i sammanhang där det kan bli svårt att hitta en tillämplig sekretessbestämmelse. Inte minst kan det finnas en risk för att den sekretessbestämmelse som annars skulle ha kunnat vara tillämplig har en sekretesstid som innebär att sekretessen inte längre gäller. Detta skulle kunna bli fallet även om uppgifterna alltjämt kan användas för att t.ex. tillverka eller använda förstörelsebringande krigsmateriel, och även om Sverige gjort internationella åtaganden, som inte varit begränsade i tid, att inte sprida uppgifterna.

Att uppgifterna tillgängliggörs utan att mottagaren har tillstånd från ISP riskerar dessutom att undergräva exportkontrollen. Utlämnande myndighet kan i och för sig välja att enbart tillhandahålla uppgifterna utskrivna i pappersform på plats,<sup>15</sup> vilket då torde säkerställa att utlämnandet inte direkt innebär att krigsmateriel förs ur landet eller PDA förs ut till tredje land (vilket ju t.ex. skulle kunna bli fallet om uppgifterna skickas elektroniskt till en mer eller mindre anonym beställare). Möjligheten att kontrollera var uppgifterna därefter tar vägen är dock ytterst begränsade, särskilt eftersom utlämnande myndighet kan vara förhindrad att efterforska vem beställaren är och vad denne ska använda uppgifterna till. Uppgifterna kan dessutom riskera att bli allmänt tillgängliga på ett

<sup>15</sup> Jfr 2 kap. 16 § första stycket TF.

sådant sätt att de inte längre kan bli föremål för kontroll över huvud taget. Utredningens bedömning är att det behövs ett uttryckligt skydd för uppgifterna, med en längre sekretesstid än vad som gäller de flesta andra sekretessbestämmelser som skulle kunna vara tillämpliga på uppgifterna i vissa fall.

Sekretessbehovet behöver naturligtvis även vägas mot insynsintresset. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en grundlags-skyddad rättighet som utgör en viktig del av Sveriges demokratiska statsskick. I fråga om uppgifter om t.ex. hur viss krigsmateriel kan tillverkas eller användas, och andra liknande uppgifter som kan utgöra programvara, teknik eller tekniskt bistånd, måste dock intresset av insyn från allmänheten anses vara begränsat. Mot insynsintresset står också ett försvars- och säkerhetspolitiskt läge som gör intresset av att förhindra oönskad spridning av sådana uppgifter stort, särskilt i en tid då uppgifter i orätta händer mycket snabbt kan spridas till i princip vem som helst och vart som helst. Därtill är det av central betydelse för Sveriges trovärdighet som allierad och som aktör på en allt mer internationaliserad och integrerad försvarsmarknad att sådana uppgifter inte tillgängliggörs av svenska myndigheter i onödan, eller i strid med t.ex. slutanvändaråtaganden. Sammantaget bedömer utredningen att skälen för sekretess – som redan torde gälla i de flesta fall – väger tyngre än intresset för insyn.

Det bör därför införas en uttrycklig sekretess för uppgifter som utgör krigsmateriel, PDA eller tekniskt bistånd enligt exportkontrollregelverket.

### *Sekretessens föremål*

Sekretessbestämmelsen bör träffa sådana uppgifter som i sig utgör krigsmateriel, PDA eller tekniskt bistånd i den mening som avses i exportkontrollregelverket. Det handlar därmed om uppgifter som i sig omfattas av kontroll enligt exportkontrollregelverket och som därmed som utgångspunkt inte får spridas hur som helst redan som det är. Endast uppgifter som faktiskt omfattas av exportkontroll ska vara föremål för sekretess, vilket innebär att t.ex. uppgifter som utgör teknik som är allmänt tillgängliga inte är avsedda att omfattas av sekretessbestämmelsen.

För att i bestämmelsen tydliggöra vilka uppgifter det i praktiken rör sig om bör bestämmelsen utformas så att den tar sikte på programvara, teknik och tekniskt bistånd.

Att den föreslagna sekretessbestämmelsens föremål finns definierat i ett delvis svåröverskådligt annat regelverk kan medföra vissa utmaningar för den som ska pröva utlämnandet. Att en sekretessprövning kan vara svår och ibland kräva förmåga att tolka tekniska legaldefinitioner är dock knappast unikt. På de myndigheter där bestämmelsen oftast torde komma att aktualiseras och tillämpas bör exportkontrollregelverket vara välbekant. Ofta lär det röra sig om uppgifter som redan i nuläget främst förekommer i vissa bestämda och särskilt hanterade former, t.ex. i manualer, utbildningsmaterial, ritningar och instruktioner.

### *Sekretessens räckvidd*

Sekretessens räckvidd kan begränsas till viss myndighet eller exempelvis genom att sekretess enbart gäller för uppgift som hänför sig till viss verksamhet eller i ett ärende enligt en specifik lagstiftning. De flesta sekretessbestämmelser i OSL har en räckvidd som på olika sätt har begränsats. Det förekommer dock även bestämmelser som medger att uppgifter kan hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Utredningens bedömning är att nu aktuella uppgifter kan finnas hos en rad olika myndigheter, såväl statliga som kommunala. Det torde inte sällan vara fallet att uppgifterna inte förekommer i vissa särskilda ärenden, utan i stället har erhållits som ett stöd i samhällsskyddet. Även om uppgifterna förekommer mer frekvent hos vissa myndigheter, t.ex. Försvarets materielverk, skulle det enligt utredningens mening vara svårt att hitta en ändamålsenlig begränsning av sekretessens räckvidd till vissa myndigheter, verksamheter eller ärenden. Utredningen anser i stället att sekretessens räckvidd inte bör vara begränsad.



### *Skaderekvisit*

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet uppställer i stället sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller alltså sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Bestämmelser om absolut sekretess är ovanliga.

I detta fall rör det sig om uppgifter som redan från början, och per definition, ska omfattas av kontroll och inte får hanteras hur som helst. Detta gäller i princip oavsett uppgifternas känslighet i det enskilda fallet, men det ska också framhållas att kontrollen är hänförlig just till att det typiskt sett är fråga om känsliga uppgifter som i orätta händer kan göra stor skada i flera olika avseenden (försvars-, säkerhets- och utrikespolitiskt). Enligt utredningen talar detta för att ett omvänt skaderekvisit bör gälla. Här måste beaktas risken för att uppgifterna kan komma att dels hanteras i direkt strid med exportkontrollregelverket (dvs. utan erforderliga tillstånd och kontroll föras ut till aktörer i utlandet), dels användas för att t.ex. illegalt tillverka eller använda krigsmateriel i otillbörliga syften. Uppgifterna berör sällan enskilda och insynsintresset måste bedömas som mycket begränsat. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en ny sekretessbestämmelse bör utformas med ett omvänt skaderekvisit.

Utredningen bedömer att ett erforderligt sekretesskydd kan uppnås om skaderekvisitet formuleras så att sekretess gäller om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att krigsmateriel, PDA eller tekniskt bistånd kommer till brottslig användning. Brott är, enligt 1 kap. 1 § brottsbalken, en gärning som är beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning och för vilken vissa straff är föreskrivna. ”Brottslig användning” omfattar därmed t.ex. användning som är brottslig enligt exportkontrollregelverket eller annan speciell strafflagstiftning likaväl som enligt brottsbalken. Därmed ska det, för att sekretess inte ska gälla, stå klart att uppgifterna kan röjas utan att föras ut ur landet i strid med straffbestämmelserna i smugglings- och krigsmateriellagen, PDA-lagen eller sanktionslagen (som alla straffsanktionerar olovlig utförelse), men även att

uppgifterna inte missbrukas för t.ex. illegal tillverkning eller för våldsanvändning. Det behöver inte vara fråga om att de utlämnade uppgifterna i sig kommer till brottslig användning, utan det kan även vara fråga om att de används för att tillverka eller använda annan krigsmateriel eller PDA på ett brottsligt sätt. Däremot är bestämmelsen avsedd att ofta medge att uppgifterna vid behov lämnas ut till andra myndigheter.

Vid skadeprövningen ska inte enbart risken för att den som begär att få uppgifter utlämnade ska missbruka dessa beaktas, utan också att uppgifter kan komma på avvägar så att krigsmateriel eller PDA sedermera hamnar hos någon där de kommer till brottslig användning.<sup>16</sup>

Föreslaget skaderekvisit innebär enligt utredningens bedömning att det inte finns något behov av en sekretessbrytande bestämmelse för överlämnande av uppgifter mellan myndigheter.<sup>17</sup>

### *Sekretesstiden*

Sekretesstiden i olika sekretessbestämmelser varierar beroende på vilken typ av uppgift det är fråga om. Det är endast i ett fåtal bestämmelser som tidsgränser saknas. Det beror oftast på att skaderekvisitet tydligt anger den tidpunkt vid vilken sekretessen upphör att någon ytterligare begränsning inte anses nödvändig.<sup>18</sup> Att handelssekretessen är tidsbegränsad har ofta praktiska skäl och underlättar för exempelvis arkivmyndigheterna att avgöra om en viss uppgift fortsatt ska omfattas av sekretess eller inte.<sup>19</sup>

I fråga om de uppgifter som nu föreslås omfattas av sekretess är det fråga om en särskild typ av kontrollerade uppgifter, där intresset av ett hemlighållande typiskt sett inte kan anses avta efter en viss tid. Om uppgifterna upphör att omfattas av kontroll enligt exportkontrollregelverket träffas de inte längre av sekretessbestämmelsen, men så länge det är kontrollerade uppgifter gör sig skälen att kunna hemlighålla dem alltjämt gällande. Utredningen anser därför inte att det är lämpligt att låta en viss angiven längsta sekretesstid gälla för dessa uppgifter. Sekretessen bör alltså inte vara begränsad i tiden.

---

<sup>16</sup> Jfr prop. 2023/24:61 s. 14.

<sup>17</sup> Jfr prop. 2023/24:139 s. 49.

<sup>18</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, s. 86 ff.

<sup>19</sup> Jfr prop. 2023/24:139 s. 49.

### *Placering av bestämmelsen och rubriksättning*

Sekretessen för uppgifterna är ägnad att förebygga otillbörlig spridning och användning av krigsmateriel och PDA. Såväl en placering i 15 kap. OSL (Sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer) som i 18 kap. OSL (Sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott) skulle kunna tänkas.

Närliggande bestämmelser finns främst i 18 kap. OSL. Skaderekvisitets formulering talar också för en placering där. Utredningen anser att den nya sekretessbestämmelsen bör placeras som en ny bestämmelse i 18 kap. OSL, under en ny rubrik.

### *Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter*

Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Det kan alltså vara tillåtet att till exempel muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften lämna ut den allmänna handling där den sekretessbelagda uppgiften framgår. I ett antal fall har emellertid även bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt.<sup>20</sup>

Utredningen föreslår en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Denna omständighet talar i viss utsträckning för att den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.<sup>21</sup>

Enligt 18 kap. 19 § OSL har den tystnadsplikt som följer av bl.a. 12 a § inskränkt rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor. Sådana uppgifter är delvis jämförbara med nu aktuella uppgifter. Uppgifter som i sig utgör krigsmateriel eller PDA kan vara mycket känsliga och ett

---

<sup>20</sup> Jfr prop. 2023/24:139 s. 50.

<sup>21</sup> Jfr prop. 1979/80:2 Del A, s. 111 f.

röjande av sådana uppgifter skulle kunna orsaka stor skada. Som konstaterats ovan får insynsintresset för sådana uppgifter anses vara mycket begränsat. Utredningen bedömer att intresset av att hindra spridningen av kontrollerade uppgifter i detta fall väger tyngre än rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen bör därför ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

*Den nya sekretessbestämmelsen i förhållande 18 kap. 12 a–b §§ OSL*

Som framgått ovan gäller enligt 18 kap. 12 a § OSL sekretess hos MSB för uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att explosiva varor kan komma till brottslig användning. Om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad i 12 a § från MSB, blir 12 a § enligt en bestämmelse om överföring i 12 b § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten.

Den nu föreslagna sekretessregleringen överlappar delvis dessa bestämmelser. De uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 12 a § OSL torde ofta kunna vara uppgifter som utgör tekniskt bistånd enligt krigsmaterielförteckningen. Dessa föreslås omfattas av ett sekretesskydd som är minst lika starkt som det som ges i 18 kap. 12 a §, och som dessutom föreslås gälla med en större räckvidd. 18 kap. 12 a § OSL kan dock vara tillämplig även på vissa andra uppgifter, bl.a. i fråga om sådana explosiva varor som inte utgör krigsmateriel. Bestämmelsen är alltså ny och ger ett specifikt och angeläget skydd för uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor. Utredningen bedömer därför att den nu föreslagna sekretessbestämmelsen inte bör ersätta 18 kap. 12 a–b §§ OSL, utan gälla vid sidan av dessa bestämmelser.

# 11 Ändamålsenliga regler för underrättelser om anbud eller ingående av avtal

## 11.1 Uppdraget

Enligt krigsmateriellagen ska den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel underrätta ISP innan anbud lämnas till eller avtal ingås med någon i utlandet om tillhandahållande, upplåtelse, tillverkning, eller utveckling av krigsmateriel eller tekniskt bistånd. Syftet med anbudsunderrättelsen är att, tillsammans med de regelbundna marknadsföringsredovisningarna från företagen, ge tillståndsmyndigheten kännedom om industrins marknadsföring och verksamheter i utlandet. Anbudsunderrättelserna lämnas i en slutfas av en kommersiell förhandling där exporterande företag står i begrepp att lämna en bindande offert. Genom ISP:s möjlighet i krigsmateriellagen att förbjuda att ett visst anbud lämnas, eller avtal ingås, kan tillståndsmyndigheten i ett tidigt stadium hindra att företag fortskrider med affärer med en mottagare i ett land som inte skulle godkännas som mottagare av svensk krigsmateriel.

Systemet med anbudsunderrättelser har varit en del av krigsmaterielregelverket sedan slutet av 1980-talet och är unikt för det svenska exportkontrollsystemet. Vid tidigare översyner av regelverket har lagstiftaren ansett att systemet fungerat väl utifrån dess syfte. ISP har dock framfört att regleringen är otydlig i vissa avseenden, vilket leder till ett antal tillämpningsproblem. Det har bl.a. framförts att det inte är tydligt i regelverket vilken verkan en underrättelse till ISP kan anses ha liksom vilken verkan ett positivt besked från ISP om att anbud får lämnas har. Vidare är det oklart om ISP har möjlighet att ställa upp villkor inom ramen för sådana besked. De otydligheter som identifierats i regelverket, och som regeringen

ansett behöver förtydligas, riskerar att skapa merarbete för tillståndshavarna och medför att det blir otydligt vad som utgör överträdelser av regelverket.

Mot denna bakgrund har utredningen i uppdrag att lämna förslag på hur regleringen av underrättelser om anbud och ingående av avtal kan bli mer tydlig. Av utredningens direktiv framgår att underrättelser som lämnas till ISP bör ge den underrättelseskylldige rätt att inom en viss tid lämna ett anbud eller ingå avtal med stöd av underrättelsen.

## 11.2 Anbudsunderrättelsernas bakgrund och syfte

Skyldigheten att inkomma med anbudsunderrättelser tillkom i 1988 års utförsellag som en följd av att staten önskade få utökad kontroll över företagets marknadsföringsverksamheter i utlandet. Vid tidpunkten hade det framkommit att företag som fått avslag på sina ansökningar om utförseltillstånd av krigsmateriel redan slutit avtal om leverans med landet i fråga. Att företag marknadsfört sina produkter till icke-önskvärda mottagarländer konstaterades kunna skapa problem i relationen mellan Sverige och köparlandet, men även i förhållande till svenska företag inom andra branscher som vill exportera till köparlandet. Den marknadsföringsredovisning som exporterande företag inkom med på frivillig basis till tillståndsmyndigheten (dåvarande Krigsmaterielinspektionen, KMI) ansågs inte tillräcklig för att möta statens behov att kunna stoppa oönskade affärer i ett tidigt stadium.<sup>1</sup> Därutöver konstaterades att det inte finns några regler i krigsmateriellagstiftningen om förhandsprövning. De förhandsbesked som företag kan få efter förfrågan om en viss utförsel till ett mottagarland var möjlig är inte bindande och ett slutligt ställningstagande sker först vid ansökan om utförseltillstånd.<sup>2</sup>

I syfte att formalisera kontrollen över exporterande företags marknadsföring utomlands infördes en skyldighet i utförsellagen att fortlöpande lämna in generella redovisningar av företagets marknadsföringsaktiviteter respektive underrättelser om marknadsföring i det enskilda fallet innan anbud lämnas eller avtal ingås med köparen. Tillståndsgivande myndighet fick samtidigt en möjlighet att förbjuda ett företag från att gå vidare med vissa marknadsät-

---

<sup>1</sup> *Försvarsindustrins utlandsverksamhet* (SOU 1987:8) s. 93 f.

<sup>2</sup> SOU 1987:8 s. 27.

gärder i det enskilda fallet.<sup>3</sup> I förarbetena motiverades förslaget med att det ligger i statens intresse att ha ökad kännedom om industrins marknadsföring i utlandet och om åtgärder som planeras i fråga om utbudande av krigsmateriel och kunnande samt att regeringen i vissa avseenden borde ha möjlighet att ingripa i ett tidigare stadium än vad som tidigare var fallet.<sup>4</sup> Vidare framfördes att det måste ligga i företagets eget intresse att hålla tillståndsgivande myndighet underrättad om sin verksamhet på utländska marknader, inte minst för att undvika investeringar i marknadsföring i länder till vilka tillstånd enligt lagen inte kommer att medges. Det framhölls samtidigt att möjligheten för tillståndsgivande myndighet att ingripa mot oönskade marknadsåtgärder inte skulle vara avhängigt att information om aktiviteten inkommit genom skyldigheten att lämna en underrättelse.<sup>5</sup>

Inom ramen för lagstiftningsprocessen som ledde fram till förändringen övervägdes frågan om att införa en tillståndsprövning i fråga om marknadsföring av krigsmateriel. Något sådant förslag lades dock inte, bl.a. för att det ansågs kunna leda till en administrativ ordning som kunde tynga utförelsekontrollen. Det angavs vidare att det skulle finnas risk för att ett tillstånd till marknadsföring i det enskilda fallet skulle uppfattas som ett bindande förhandsbesked av både köpare och säljare.<sup>6</sup> Det framhölls dock att den valda ordningen innebar att rapportering som inte resulterar i ett förbud mot marknadsåtgärder inte med nödvändighet leder till att företaget senare får tillstånd till att exportera krigsmateriel till ett visst land enligt de planer som företaget har redovisat för tillståndsmyndigheten.

När krigsmaterielagen trädde i kraft år 1993 infördes skyldigheten att inkomma med underrättelser och möjligheten att förbjuda att anbud lämnas eller avtal ingås i en egen bestämmelse i lagen. I propositionen till krigsmaterielagen anfördes att den dittillsvarande ordningen med anbudsunderrättelser fungerat väl,

---

<sup>3</sup> I den utredning (SOU 1987:8) som lade fram förslag till utökad kontroll över företagets marknadsföring konstaterades att fem andra länder (Frankrike, Storbritannien, Italien, USA och Brasilien) har någon form av reglering av marknadsföring på krigsmaterielområdet. Kraven på tillstånd varierade dock mellan länderna. Det konstaterades även att flera länder tillämpar en ordning med förhandsbesked för specifika affärer som inte är bindande vid den slutliga prövningen. Systemet med underrättelser och möjlighet att förbjuda marknadsföringsåtgärder i enskilda fall kan dock ses som unikt för det svenska exportkontrollsystemet.

<sup>4</sup> Prop. 1987/88:154 s. 32.

<sup>5</sup> Prop. 1987/88:154 s. 73.

<sup>6</sup> Prop. 1987/88:154 s. 33.

och att den även skulle utökas till att gälla tillståndspliktiga samarbetsavtal om att gemensamt, eller för dennes räkning, utveckla krigsmateriel.<sup>7</sup>

Efter lagändringar år 2018 kan den som underlåter att inkomma med en anbudsunderrättelse bli skyldig att betala sanktionsavgift.<sup>8</sup>

### 11.3 Gällande bestämmelser

Skyldigheten att inkomma med underrättelse innan anbud lämnas eller avtal ingås föreskrivs i 12 § krigsmateriellagen. Enligt 12 § första stycket ska den som har tillstånd att tillhandahålla eller tillverka krigsmateriel eller tekniskt bistånd enligt 3 § och 4 § underrätta ISP innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås, om anbudet eller avtalet avser tillhandahållande av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet. Detsamma gäller om anbudet eller avtalet avser upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätter som avses i 7 § (s.k. licenstillverkning), eller tillverkning, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller utveckling av krigsmateriel eller metod för framställning av krigsmateriel som avses i 8 § (s.k. samarbetsavtal).

Det framgår vidare av 12 § andra stycket att regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten, samt att ISP i enskilda fall får medge undantag från underrättelseskyldigheten.

Av 12 § tredje stycket framgår att ISP i det enskilda fallet får förbjuda att ett sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket. Enligt förarbetena till bestämmelsen har tillståndsmyndigheten möjlighet att besluta om ett förbud, och därmed förhindra vidare marknadsföring, oaktat om uppgifterna kommit till tillståndsmyndighetens kännedom genom företagets marknadsredovisning.<sup>9</sup> Det innebär att ISP har möjlighet att förbjuda att anbud lämnas, eller att avtal ingås, i de fall myndigheten fått kännedom om den potentiella affären på annat sätt än genom att en underrättelse eller marknadsredovisning lämnats in till myndigheten.

<sup>7</sup> Prop. 1991/92:174 s. 81. Underrättelseskyldigheten omfattar därutöver tillhandahållande av krigsmateriel till en utländsk part, men även överlåtelse och upplåtelse av tillverkningsrätter till part i utlandet (sk. licenstillverkning).

<sup>8</sup> Underlåtelse att inkomma med anbudsunderrättelse var dessförinnan sanktionerat med en straffrättslig påföljd. Sanktionsavgifter behandlas utförligare i avsnitt 12.6.

<sup>9</sup> Prop. 1987/88:154 s. 73 och prop. 1991/92:174 s. 105.



De föreskrifter som meddelats av regeringen enligt 12 § andra stycket krigsmateriellagen framgår av krigsmaterielförordningen. Enligt 17 § krigsmaterielförordningen ska underrättelser som avses i 12 § krigsmateriellagen lämnas senast fyra veckor innan anbudet lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås, om inte ISP i det enskilda fallet beslutar om något annat. Det framgår vidare av 17 § andra stycket krigsmaterielförordningen att underrättelserna som lämnas in ska innehålla uppgifter om namn och hemvist i fråga om anbudstagaren eller den som man avser att ingå avtal med, samt materielens slag, mängd och uppskattade värde och det tekniska biståndets slag och uppskattade värde.

I 18 § krigsmaterielförordningen föreskrivs i vilka situationer krav på anbudsunderrättelse inte föreligger enligt 12 § krigsmateriellagen. Av bestämmelsen följer att en underrättelse inte behöver lämnas om anbudet eller avtalet uteslutande avser försäljning eller annat tillhandahållande till en tidigare köpare eller mottagare till ett visst land av reservdelar, komponenter, utrustning till krigsmateriel eller tekniskt bistånd i det fall utförsel- eller lämnandetillstånd har meddelats för krigsmaterielen eller det tekniska biståndet eller för reservdelar, komponenter eller annan utrustning till krigsmaterielen eller det tekniska biståndet.

Enligt 18 § andra stycket krigsmaterielförordningen behöver en underrättelse inte heller lämnas om ett generellt tillstånd enligt 2 § och 6 § första stycket krigsmateriellagen har meddelats för utförseln eller lämnandet av det tekniska biståndet.

I 31 § krigsmateriellagen förskrivs att en underlåtelse att inkomma med anbudsunderrättelse är förenat med sanktionsavgift.

## **11.4 Hanteringen av anbudsunderrättelser**

### **Anbudsunderrättelserna i exportkontrollprocessen**

En affär som rör krigsmateriel är ofta en lång process som i vissa fall kan sträcka sig över flera år. En potentiell affär föregås också av flertalet prövningar, vilka sker vid olika tillfällen under processens gång. De marknadsföringsredovisningar som tillståndshavare lämnar in till ISP ger myndigheten en möjlighet att följa marknadsföringsaktiviteter. Utöver detta har ISP återkommande marknadsföringsmöten med en mindre krets av tillståndshavarna, vilket ger ISP en

möjlighet att kunna ge en tidig indikation till tillståndshavaren om det finns en negativ prognos för att medge tillstånd till ett visst mottagarland. Sådan kommunikation sker också inom ramen för enskilda kontakter mellan ISP och tillståndshavare.

En affärsprocess inleds typiskt sett genom att kunden i ett första skede begär information från en leverantör (s.k. Request for Information, RFI). I denna process lämnas ofta generell information om antal och pris i en icke-bindande form till kunden (s.k. Rough Order of Magnitude, ROM-offert). Om affären befinner sig i ett inledande skede finns möjlighet att begära ett förhandsbesked från ISP i fråga om en viss utförsel till ett mottagarland är möjlig. Det finns inte någon lagstadgad skyldighet att ansöka om ett sådant besked till skillnad från anbudsunderrättelser och tillstånd till utförsel. Ett förhandsbesked gäller under de förutsättningar som råder vid tillfället när beskedet meddelas och är som tidigare framkommit inte bindande. I de fall omständigheterna i mottagarlandet inte förändrats kan sökanden emellertid som regel räkna med att ett positivt förhandsbesked medför att lämnande av anbud inte kommer förbjudas och att utförseltillstånd kan påräknas.

När processen närmar sig ett avslut begär kunden en bindande offert (s.k. Request for Quote, RFQ, alternativt Request for Proposal, RFP). Exporterande företags svar på begäran sker oftast i form av en bindande offert (s.k. Best and Final Offer, BAFO). Det är lämnandet av den bindande offerten som ligger till grund för anbudsunderrättelsen till ISP.

Efter att anbud lämnats, eller avtal tecknats med köparen, sker ISP:s slutliga ställningstagande i fråga om exporten i samband med tillståndshavarens ansökan om utförseltillstånd. I de fall omständigheterna, i förhållande till när anbudsunderrättelsen lämnades, inte bedöms ha förändrats på ett sådant sätt att utförseltillstånd inte längre kan medges kan sökanden som regel påräkna ett beviljat utförseltillstånd.

### **Närmare om ISP:s hantering av anbudsunderrättelser**

Som tidigare framkommit ska den som innehar tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel underrätta ISP senast fyra veckor innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte före-

kommer, innan avtal ingås. I syfte att underlätta företagens kontakter med myndigheten har ISP tagit fram en blankett som kan användas för att underrätta myndigheten i detta syfte. En tillståndshavare har därutöver möjlighet att ansöka om undantag från skyldigheten att lämna anbudsunderrättelse avseende vissa angivna länder eller mottagare för affärer som avser viss materiel under en angiven beloppsgräns.

Efter att en anbudsunderrättelse har lämnats in till myndigheten har ISP därefter fyra veckor på sig att ”reagera”. Om ISP inte återkommer till sökanden inom den angivna tiden är tillståndshavaren oförhindrad att lämna ett bindande anbud till en presumtiv köpare eller ingå avtal. I de fall tillståndshavaren inte kan avvakta fyraveckorsperioden kan företaget i stället ansöka om en nedsatt tidsfrist för att lämna anbud eller ingå avtal. I dessa fall fattar ISP ett enskilt beslut om bifall eller avslag på ansökan.

I de fall ISP behöver mer än fyra veckor på sig att handlägga ett ärende om anbudsunderrättelse meddelar ISP den som underrättat myndigheten om detta. I samband med det meddelar ISP även sökanden att anbudet inte får lämnas, eller avtalet ingås, under handläggningstiden. Ett skäl för att handläggningen tar längre tid kan vara att ärendet behandlas i Exportkontrollrådet. Hur ärendet avslutas och vilket beslut som fattas beror på om det är en ”vanlig” anbudsunderrättelse eller om underrättelsen förenats med en ansökan om nedsatt tidsfrist. I ”vanliga” fall beslutar ISP att avskryva ärendet. Det anges då att det står den som underrättat ISP fritt att lämna anbudet och att detta kan göras inom ett år. Om ärendet gäller en ansökan om medgivande av nedsatt tidsfrist fattas beslut om detta i ärendet, dvs. bifall eller avslag, och sökanden informeras om att anbud får lämnas inom samma tidsfrist som ovan.

Anbudsunderrättelserna, som tidigare var en helt tyst procedur, har förändrats över tid genom myndighetens praxis. Detta mot bakgrund av att många tillståndshavare tyckte att det var problematiskt att de inte fick något beslut eller annan återkoppling från ISP. Tillståndshavarna började därför regelmässigt ansöka om nedsatt tidsfrist för att utverka ett beslut från myndigheten. Mot denna bakgrund började ISP skriva avskrivningsbeslut även när något förbud inte beslutats eller tidsfrist förkortats för att meddela sökanden om att underrättelsen lämnats utan åtgärd.

## 11.5 Tillämpningsproblem i nuvarande reglering av anbudsunderrättelser

### Det föreligger vissa otydligheter i regelverket

*Regelverket klargör inte verkan av en anbudsunderrättelse*

Av 12 § krigsmateriellagen framgår i vilka fall en underrättelse om anbud ska lämnas in till ISP, samt att ISP har möjlighet i enskilda fall att förbjuda att anbud lämnas eller avtal ingås med en viss köpare. Detta kompletteras av bestämmelsen i 17 § krigsmaterielförordningen om att en sådan anbudsunderrättelse ska ha inkommit senast fyra veckor innan anbudet lämnas eller avtalet ingås. I regleringen klargörs inte att ett företag efter den föreskrivna perioden får lämna anbud, om inte ISP beslutar om något annat, även om det var lagstiftarens avsikt.

Vidare framgår det inte av 12 § krigsmateriellagen när en tillståndshavare kan anses ha uppfyllt skyldigheten som föreligger enligt bestämmelsen utan att en ny underrättelse krävs. ISP har inte heller någon möjlighet enligt nuvarande regelverk att besluta om en tidsgräns inom vilken en ny underrättelse bör komma in. Det medför att tillståndshavare skulle kunna lämna anbud eller ingå avtal med en utländsk köpare med stöd av en anbudsunderrättelse som lämnats in till ISP flera år tillbaka i tiden.

*Regelverket klargör inte hur de inlämnade uppgifterna i underrättelsen förhåller sig till ansökan om utförelse*

Av 17 § andra stycket krigsmaterielförordningen framgår att underrättelsen som lämnas in ska innehålla vissa uppgifter som namn och hemvist om anbudstagaren samt uppgifter kopplat till materielen eller det tekniska biståndet i fråga om slag, mängd och uppskattade värde. Eftersom en underlåtelse att inkomma med en underrättelse om anbud är förenat med sanktionsavgift enligt krigsmateriellagen behöver sökanden vid ansökan om utförelsetillstånd redogöra för till vilken anbudsunderrättelse, eller vilket undantag, som utförelsen

avser.<sup>10</sup> I regelverket saknas ledning om hur uppgifterna som lämnas i en underrättelse ska stämma överens med en senare utförelse av krigsmateriel. Inte sällan uppkommer frågor om vad som gäller vid avvikelser mellan de uppgifter som angetts i anbudsunderrättelsen i enlighet 17 § krigsmaterieförordningen och den efterföljande utförelsansökan. En vanligt förekommande fråga är vad som ska gälla vid avvikelser som rör mängd och värde då dessa ofta kan förändras över tid, exempelvis när köparen utökar eller ändrar vad de avser att anskaffa. En annan frågeställning är om en underrättelse berättigar en sökande att lämna flera anbud eller ingå flera avtal som sammantaget motsvarar uppgifterna i en lämnad underrättelse.

*Det är inte tydligt i vilka fall undantaget från underrättelseskyldighet är tillämpligt*

I 18 § krigsmaterieförordningen föreskrivs i vilka situationer krav på anbudsunderrättelse inte föreligger enligt 12 § krigsmaterielagen. Av bestämmelsens första stycke följer att en underrättelse inte behövs om anbudet eller avtalet uteslutande avser försäljning eller annat tillhandahållande av reservdelar, komponenter, utrustning till krigsmateriel eller tekniskt bistånd till en tidigare köpare eller mottagare till ett visst land om utförelse- eller lämnandetillstånd tidigare har meddelats för den aktuella krigsmaterielen eller det tekniska biståndet eller för reservdelar, komponenter eller annan utrustning till krigsmaterielen eller det tekniska biståndet.

Den nuvarande bestämmelsen är svår att förstå och innehåller begrepp som inte återfinns i andra delar av krigsmaterielregelverket. Det föranleder att det är otydligt för tillståndshavare i vilka fall undantaget ska anses vara tillämpligt. Eftersom underlåtelse att inkomma med en anbudsunderrättelse kan leda till att en sanktionsavgift påförs är det viktigt att det är tydligt för ISP och tillståndshavarna i vilka fall det inte föreligger en sådan skyldighet.

---

<sup>10</sup> Förutom undantaget i 18 § krigsmaterieförordningen fattar ISP med stöd av 12 § krigsmaterielagen beslut om generella undantag för enskilda företag som innebär att underrättelser inte krävs till vissa angivna länder eller mottagare för affärer som avser viss materiel under en angiven beloppsgräns.

## Vissa delar av regelverket är inte ändamålsenliga

### *Alla former av tillhandahållande av krigsmateriel omfattas av underrättelseskyldighet*

Av 12 § första stycket krigsmateriellagen framgår att den som har tillstånd att tillhandahålla eller tillverka krigsmateriel eller tekniskt bistånd enligt 3 och 4 §§ krigsmateriellagen är skyldig att inkomma med en anbudsunderrättelse. I 2 § krigsmateriellagen definieras tillhandahållande som försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling.

Eftersom syftet med regleringen är att kunna stoppa oönskade affärer i ett tidigt skede, dels i syfte att inte skapa problem i relationen mellan Sverige och köparlandet, dels för att företag ska undvika investeringar i marknadsföring i länder till vilka tillstånd inte kommer att medges, kan det ifrågasättas om alla former av tillhandahållanden bör omfattas av underrättelseskyldighet.

### *Tillståndspliktiga avtal omfattas av underrättelseskyldighet*

Enligt 12 § första stycket krigsmateriellagen ska en underrättelse lämnas om anbudet eller avtalet avser tillståndspliktiga avtal enligt 7 § krigsmateriellagen (s.k. licenstillverkning), eller 8 § krigsmateriellagen (s.k. samarbetsavtal). Enligt 7 och 8 §§ ska denna typ av avtal underställas ISP:s prövning av den svenska part som avser att ingå avtalet. Dessa avtal får således inte ingås utan medgivande från ISP. Den situation som systemet med anbudsunderrättelsen är till för att förhindra, dvs. att den svenska parten i avtalet blir civilrättsligt bunden till något som staten sedan inte kan lämna tillstånd till, kan således inte uppstå avseende dessa avtal. ISP betraktar därför i sin ärendehandläggning en inkommen ansökan om att få ingå ett tillståndspliktigt avtal även som en underrättelse om detsamma. Det kan därför ifrågasättas om det är ändamålsenligt att tillståndspliktiga avtal enligt 7 och 8 §§ omfattas av underrättelseskyldighet.

## 11.6 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Kravet på att lämna underrättelse enligt 12 § krigsmateriellagen ska gälla vid försäljning, upplåtelse eller förmedling av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet.

Avtal som är tillståndspliktiga enligt 7 eller 8 § krigsmaterielagen ska inte längre omfattas av kravet på underrättelse enligt 12 § samma lag.

En underrättelse ska även fortsättningsvis lämnas in fyra veckor innan ett anbud lämnas eller, när anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås, med möjlighet att ansöka om nedsatt tidsfrist. En inlämnad underrättelse ska, om det inte finns skäl att besluta om förbud, resultera i ett besked inom fyra veckor från ISP om att underrättelsen lämnas utan åtgärd.

Från det att ett besked om att en underrättelse lämnas utan åtgärd har meddelats kan den som lämnat underrättelsen, under ett år från när underrättelsen lämnades in, lämna anbud eller ingå avtal som överensstämmer med de uppgifter som lämnats i underrättelsen. ISP ska i enskilda fall kunna besluta om en annan tidsbegränsning än ett år inom vilken anbud får lämnas eller avtal ingås med stöd av underrättelsen och att en ny underrättelse måste lämnas in i de fall alla uppgifter inte överensstämmer med den tidigare lämnade underrättelsen.

Den som lämnat underrättelsen kan lämna anbud eller ingå avtal som inte överskrider det som angetts i underrättelsen avseende mängd och, eller, värde med mer än 20 procent.

En underrättelse behöver inte lämnas in om anbudet eller avtalet enbart avser reservdelar, komponenter, utrustning eller tekniskt bistånd som behövs för att upprätthålla funktionen, göra översyn eller utföra renovering av krigsmateriel för vilken utförelsetillstånd tidigare meddelats till den slutliga mottagare som utförelsen avser.

## Skälen för förslagen

### *Utgångspunkter*

Med utgångspunkt att åstadkomma en ordning som ger tydlighet och inte innebär ökad administration från företagen har utredningen i uppdrag att lämna förslag på hur regleringen av underrättelser om anbud och ingående av avtal kan bli tydligare, utan att ISP:s möjlighet att stoppa oönskade affärer i ett tidigt stadium går förlorad. Att det ursprungliga syftet med regleringen upprätthålls är av stor vikt eftersom de konsekvenser som kan uppstå om ett företag sluter bindande avtal som senare inte kan genomföras på grund av att utförelsetillstånd inte beviljas kan få allvarliga konsekvenser för såväl Sverige som för svenska företag.

De otydligheter som finns i regleringen av anbudsunderrättelser, och som huvudsakligen uppstod när regleringen fördes över från utförelselagen till krigsmateriellagen, skapar merarbete för företagen i form av administration, och kan i förlängningen innebära att sanktionsavgift påförs. Även för ISP skapar oklarheterna problem i förhållande till myndighetens tillsyn över tillståndshavarna, bl.a. i fråga om tolkningar av regelverket och om någon överträdelse kan anses ha skett. Det bör även beaktas att försvarsindustrin vuxit väsentligt vad avser antalet tillståndshavare sedan regleringen infördes och att företagen har olika förutsättningar att hantera exportkontrollen. Även de senaste årens försämrade säkerhetspolitiska läge har synliggjort behovet av att det finns ett tydligt regelverk som säkerställer att exportkontrollen är effektiv.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att skapa en ordning som ger tydlighet och som ger en så enkel hantering som möjligt för såväl företagen som tillståndsmyndigheten. Utredningen är därför av uppfattningen att det finns fördelar med en reglering som i praktiken liknar den hantering av anbudsunderrättelser som ISP tillämpar i dag, och som redovisats i avsnitt 11.4, för att inte skapa en osäkerhet för tillståndshavarna. En ordning som efterliknar den som i praktiken tillämpas i dag medför också att någon ytterligare administration inte påförs tillståndshavarna.



*Underrättelseskyldigheten ska gälla vid försäljning, upplåtelse och förmedling av krigsmateriel och tekniskt bistånd*

Underrättelseskyldigheten omfattar i dag alla former av tillhandahållanden av krigsmateriel och tekniskt bistånd som definieras i 2 § krigsmateriellagen. Utöver aktiviteter såsom försäljning, upplåtelse och förmedling omfattar skyldigheten att inkomma med en underrättelse även andra former av tillhandahållanden såsom utbudande mot vederlag, lån och gåva. I förarbetena som ledde fram till nuvarande reglering framgår bl.a. att ordningen avser att ta sikte på åtgärder som försvarsföretagen planerar i utlandet i fråga om utbudande av krigsmateriel och kunnande, dvs. främst försäljning och andra kommersiella aktiviteter.<sup>11</sup> Att så är fallet stöds också av utformningen av 17 § andra stycket krigsmaterielförordningen, enligt vilken underrättelser ska innehålla information om bl.a. värde. Vad gäller exempelvis gåvor kan det konstateras att dessa är möjliga att genomföra utan vare sig anbudsförfarande eller avtal.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att underrättelseskyldigheten i 12 § första stycket krigsmateriellagen enbart bör gälla vid försäljning, upplåtelse och förmedling av krigsmateriel eller tekniskt bistånd. Förslaget, som innebär att enbart tillståndshavares kommersiella aktiviteter i utlandet ska omfattas av underrättelseskyldighet, är enligt utredningens bedömning i linje med regleringens övergripande syfte om att oönskade affärer ska kunna stoppas i ett tidigt skede. Dels i syfte att inte skapa problem i relationen mellan Sverige och köparlandet, dels för att företag ska undvika investeringar i marknadsföring i länder till vilka tillstånd inte kommer att medges. Detsamma gäller även för myndigheters kommersiella aktiviteter som omfattas av krigsmaterielregelverket.

I fråga om krigsmateriel som avses att föras ut till en mottagare i utlandet såsom utbudande mot vederlag, lån och gåva krävs fortsatt utförelsetillstånd även om det föreslås att underrättelseskyldigheten i 12 § inte längre ska omfatta sådana aktiviteter.

---

<sup>11</sup> Prop. 1987/88:154 s. 32.

*Underrättelseskyldigheten ska inte längre gälla för tillståndspliktiga avtal*

Underrättelseskyldigheten omfattar i dag tillståndspliktiga avtal om licenstillverkning eller samarbete med någon i utlandet om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel eller tekniskt bistånd. Underrättelseskyldigheten vad gäller licensavtal infördes i samband med att systemet med anbudsunderrättelser infördes i utförsellagen som ett led i att skärpa kontrollen över marknadsföringen av krigsmateriel. I enlighet med syftet bakom regleringen önskade regeringen ha möjlighet att kunna ingripa i ett tidigt skede även vad gäller avtal om upplåtelse eller överlåtelser av tillverkningsrätter om licensavtalet riktade sig till ett land som inte skulle godkännas som mottagare av svensk krigsmateriel.<sup>12</sup> Underrättelseskyldigheten vad gäller samarbetsavtal infördes i samband med att den nuvarande krigsmateriellagen antogs. Som skäl för att införa skyldigheten även för samarbetsavtal anförde regeringen att den dittillsvarande ordningen med anbudsunderrättelser fungerat väl, och att den borde utökas till att gälla även tillståndspliktiga samarbetsavtal.<sup>13</sup>

Såväl licensavtal som samarbetsavtal ska underställas ISP:s prövning enligt 7 och 8 §§ krigsmateriellagen och får således inte ingås utan medgivande från ISP. Det tillståndspliktiga avtalet prövas därefter av ISP utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden i enlighet med krigsmateriellagen och riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan. Den situation som underrättelseskyldigheten är avsedd att förhindra, dvs. att den svenska parten i avtalet blir civilrättsligt bunden till något som staten sedan inte kan lämna tillstånd till, kan således inte uppstå avseende dessa avtal. Möjligheten att ingripa mot att avtal tecknas med oönskade mottagarländer föreligger i stället genom ISP:s prövning enligt 7 och 8 §§ av det tillståndspliktiga avtalet och ISP:s möjlighet att besluta om att avtalet inte får ingås. Mot denna bakgrund har det framkommit att ISP regelmässigt betraktar en inkommen ansökan om att få ingå ett tillståndspliktigt avtal som en underrättelse enligt 12 § krigsmateriellagen. Detta eftersom underrättelsen inte fyller något enskilt syfte.

---

<sup>12</sup> Prop. 1987/88:154 s. 34.

<sup>13</sup> Prop. 1991/92:174 s. 81.

I syfte att åstadkomma en ordning som ger tydlighet, och som ligger i linje med hur bestämmelsen i praktiken tillämpas i dag, föreslår utredningen att underrättelseskyldigheten enligt 12 § första stycket krigsmateriellagen inte längre ska gälla för tillståndspliktiga avtal enligt 7 eller 8 § samma lag.

Möjligheten att kunna neka tillståndshavare att ingå licens- eller samarbetsavtal med parter i länder som inte skulle godkännas som mottagare av svensk krigsmateriel och tekniskt bistånd kvarstår och kan omhändertas inom ramen för de försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden som ska göras vid prövningen av det tillståndspliktiga avtalet.

*En inlämnad anbudsunderrättelse ska resultera i ett besked om att underrättelsen lämnas utan åtgärd*

Nuvarande regelverk föreskriver en ”tyst procedur” där tillståndshavare som lämnat en underrättelse till ISP kan lämna anbud eller ingå avtal om ISP inte meddelar något annat inom fyra veckor. Mot bakgrund av att tillståndshavare efterfrågat besked i någon form har det framkommit att ISP i dag regelmässigt meddelar besked om att underrättelsen lämnas utan åtgärd och att ärendet avskrivs i de fall något beslut om förbud inte meddelas.

För att åstadkomma en tydligare reglering finns det enligt utredningen skäl att överväga om en inlämnad anbudsunderrättelse alltid ska resultera i ett besked från ISP i de fall förbud inte meddelas. En sådan ordning skulle vara i enlighet med nuvarande praxis när det gäller hantering av anbudsunderrättelser. Som utredningen redogjort för i avsnitt 11.4 är alternativet att tillståndshavare som önskar ett besked regelmässigt ansöker om att få lämna anbud med en kortare tidsfrist än fyra veckor eftersom det kräver att ISP meddelar ett beslut om bifall eller avslag på en sådan ansökan med stöd av 12 § krigsmateriellagen. Enligt utredningens mening skulle dock en ordning där besked meddelas i samtliga fall vara tydligare för tillståndshavarna.

Mot att införa en sådan reglering i krigsmateriellagen talar att beskedet kan uppfattas som ett förhandsbesked för både säljare och köpare om att ett senare utförelsetillstånd kommer meddelas. Detta övervägande var också ett av skälen till att regeringen valde att utforma förfarandet som en ”tyst procedur” när regleringen av anbuds-

underrättelser infördes i den tidigare utförsellagen. Enligt utredningen finns det dock en risk även vid tillämpningen av en ”tyst procedur” att avsaknaden av ett förbud tolkas som att ett utförseltillstånd kommer att medges. Enligt utredningens uppfattning finns det därmed en risk att ett besked uppfattas som prejudicerande oavsett om den tilltänka ”tysta proceduren” tillämpas eller inte.

En närliggande fråga är hur ett besked från ISP förhåller sig till möjligheten för myndigheten att därefter kunna meddela ett förbud. I sammanhanget bör det framhållas att ISP:s möjligheter att förbjuda att anbud lämnas eller avtal ingås inte är det enda medel som står till myndighetens förfogande för att kunna stoppa oönskade affärer innan bindande avtal sluts med köparen. Även företagens marknadsföringsredovisningar fyller en sådan funktion. Det är dock tänkbart att det kan uppstå situationer där det kan finnas skäl för ISP att meddela ett förbud innan företaget hunnit lämna anbudet eller sluta avtalet med köparen, trots ett tidigare besked om att ärendet lämnas utan åtgärd.

Det har framförts till utredningen att regleringen i 17 § krigsmaterieförordningen om att underrättelser ska lämnas in till ISP minst fyra veckor innan anbud lämnas eller avtal sluts innebär en begränsning av möjligheten att lämna förbud. Som tidigare framkommit anges det i förarbetena till krigsmateriellagen att tillståndsmyndighetens möjligheter att besluta om ett förbud, och därmed förhindra vidare marknadsföring, kan ske oaktat om uppgifterna kommit till tillståndsmyndighetens kännedom genom företagets marknadsredovisning.<sup>14</sup> Det innebär att ISP har möjlighet att förbjuda att anbud lämnas, eller att avtal ingås, i de fall myndigheten fått kännedom om den potentiella affären på annat sätt än genom en underrättelse eller att marknadsredovisning lämnats in till myndigheten. Eftersom ISP:s möjlighet att meddela förbud mot att anbud lämnas eller avtal ingås inte är beroende av att en underrättelse inkommit anser utredningen att det saknas stöd för att en inkommen underrättelse skulle begränsa möjligheten att besluta om förbud.

Det bör framhållas att det inte framstår som troligt att det uppstår en situation där ISP har skäl att meddela ett förbud efter det att myndigheten lämnat ett besked om att ärendet lämnats utan

---

<sup>14</sup> Prop. 1987/88:154 s. 73 och prop. 1991/92:174 s. 105.

åtgärd annat än i undantagsfall. Det bör också framhållas att det i ett sådant fall där tillståndshavaren ännu inte hunnit lämna anbudet eller ingå avtalet och ISP beslutar om ett sådant förbud enbart innebär att tillståndshavaren inte längre får lämna anbudet eller ingå bindande avtal med köparen. Ett meddelat förbud leder således inte till några påföljder eller andra konsekvenser för tillståndshavaren eftersom denne fullgjort sina skyldigheter enligt regelverket.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att skillnaderna mellan en ”tyst procedur” och en ordning där ett besked lämnas är små. En reglering som utgår ifrån att ett besked lämnas får enligt utredningens mening anses vara tydligare för tillståndshavarna. Enligt utredningen motiveras en sådan förändring bl.a. av att försvarsindustrin vuxit väsentligt vad avser antalet tillståndshavare sedan regleringen infördes och att företagen har olika förutsättningar att hantera exportkontrollen.

Eftersom affärsprocesser ofta befinner sig i ett tidskritiskt skede när anbudsunderrättelsen lämnas in till ISP anser utredningen att ISP bör lämna sitt besked inom den tid som föreskrivs avseende skyldigheten att lämna en underrättelse enligt krigsmaterieförordningen, dvs. fyra veckor.

*Det ska regleras inom vilken tid skyldigheten att lämna en underrättelse får anses vara uppfylld*

Av nuvarande regelverk framgår att skyldigheten att inkomma med en underrättelse om anbud enligt 12 § krigsmateriellagen föreligger innan anbud lämnas, eller där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås. En sådan underrättelse ska enligt krigsmaterieförordningen ha inkommit till ISP senast fyra veckor innan anbudet lämnas eller avtalet ingås om inte ISP beslutar om något annat i det enskilda fallet. Som tidigare framkommit har det framförts att det inte är tydligt i nuvarande regelverk när en tillståndshavare kan anses ha uppfyllt skyldigheten som föreligger enligt bestämmelsen utan att en ny underrättelse krävs, samt om ISP kan besluta om en tidsgräns inom vilken en ny underrättelse bör komma in.

Affärer som rör krigsmateriel är ofta ekonomiskt omfattande och rör försvars- och säkerhetspolitiska intressen som är av stor vikt för ett land. Inte sällan är därför anskaffningsprocesserna långa och kan i fråga om större affärer och samarbeten pågå under flera

år. En ansökan om utförseltillstånd kan därmed ligga flera år längre fram i tiden från det att en anbudsunderrättelse lämnats in till ISP. Bedömningar av om en viss export kan ske är därtill ett politiskt ställningstagande utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden. Sådana överväganden är inte statiska till sin natur utan kan förändras över tid. Utifrån dessa perspektiv finns det enligt utredningens bedömning skäl att överväga en begränsning i tid inom vilken ett anbud kan lämnas, eller ett avtal ingås, med stöd av en underrättelse som lämnats in till ISP.

I avvägningen om en särskild föreskriven tid ska införas i regelverket bör det beaktas att offerter som ligger till grund för de anbud som lämnas ofta är begränsade i tid och sällan löper utan slutdatum. Företag och den marknad som de verkar på har också ofta en förmåga att anpassa sin verksamhet till politiska realiteter vilket gör att det är ovanligt att företag fortsätter att vara aktiva på en marknad där omständigheterna har förändrats på ett sådant sätt att det är osäkert för företaget om utförseltillstånd för affären kommer att medges.

Samtidigt har omvärldsförändringarna och de senaste årens försämrade säkerhetspolitiska läge synliggjort behovet av att det finns ett tydligt regelverk som är utformat på ett sätt som säkerställer att exportkontrollen är effektiv och som möjliggör nya bedömningar till följd av att förutsättningarna för export till ett mottagarland förändras. Därtill kan det få stora konsekvenser för Sverige, och för andra svenska företag som har affärer i mottagarlandet, om ett företag fortskrider med affärer och tecknar kontrakt med en mottagare i ett land som inte kan komma i fråga för svensk krigsmaterielexport. En ordning utan motsvarande tidsbegränsning innebär att företag kan lämna anbud eller ingå avtal med stöd av en anbudsunderrättelse som lämnats in till ISP flera år tillbaka i tiden.

Sammantaget anser utredningen att det finns skäl för att införa en begränsning i tid inom vilken ett anbud får lämnas, eller ett avtal ingås, med stöd av en underrättelse som lämnats in till ISP. Enligt utredningens bedömning får en sådan begränsning i tid anses överensstämma med det övergripande syftet med krigsmaterielregelverket och kontrollen av att export av krigsmateriel inte sker i strid med Sveriges internationella åtaganden eller Sveriges utrikespolitik.

En ordning med tidsbegränsade underrättelser tillämpas också i dag av ISP i dess ärendehantering. Enligt denna kan den tillstånds-

havare som lämnat in underrättelsen inom ett år från det att underrättelsen lämnades in, lämna anbud eller ingå avtal som överensstämmer med de uppgifter som lämnats i underrättelsen. Enligt utredningens bedömning framstår den i dag tillämpade tidsbegränsningen om ett år som lämplig mot bakgrund av att anskaffningsprocesserna kan vara långa. En reglering som efterliknar den som i praktiken redan tillämpas i dag av ISP innebär också att någon osäkerhet inte skapas för tillståndshavarna.

Det förekommer att ärenden som rör underrättelser om anbud i vissa fall inte kan avgöras av ISP inom den föreskrivna tiden på fyra veckor. Ett sådant exempel är om ärendet är av sådan vikt att det kräver Exportkontrollrådets ställningstagande och ISP inte begärt, eller tillståndshavaren inte kommit in med, en ansökan om förhandsbesked. I dessa fall meddelar ISP sökanden att anbud inte får lämnas eller avtal ingås innan myndigheten lämnat sitt besked. I de situationer där hanteringen av en underrättelse tar längre tid än fyra veckor bör ISP kunna besluta om en annan tid än ett år från dagen då underrättelsen lämnats in för att undvika att en ny underrättelse måste lämnas inom ett kortare intervall enbart med anledning av att hanteringen av ärendet dragit ut på tiden. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det ska införas en möjlighet för ISP att i enskilda fall kunna besluta om en annan tidsbegränsning än ett år.

*Den som har lämnat en anbudsunderrättelse behöver inte inkomma med en ny underrättelse i vissa angivna fall*

Enligt nuvarande regelverk ska en ansökan om tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller tekniskt bistånd föregås av en underrättelse, om utförseln inte omfattas av något undantag från underrättelseskyldighet. Eftersom en underlåtelse att inkomma med en underrättelse om anbud är förenad med sanktionsavgift enligt krigsmateriellagen behöver sökanden vid ansökan om utförseltillstånd redogöra för till vilken anbudsunderrättelse, eller vilket undantag, som utförseln avser. Som tidigare framkommit uppstår det ofta frågor under ärendehandläggningen hos ISP om vad som gäller vid avvikelser mellan uppgifter i underrättelsen och den senare utförselansökan som rör mängd och värde, exempelvis när köparen utökar vad de avser att anskaffa.

I nuvarande regelverk finns ett visst utrymme att ta hänsyn till förändringar vad gäller värde eftersom det i 17 § krigsmaterieförordningen anges att underrättelsen enbart behöver innehålla ”uppskattat” värde. Det framgår dock inte hur stora ändringar som kan göras utan att en ny underrättelse behöver lämnas in.

I syfte att tydliggöra regleringen, och för att inte tillståndshavarna ska åläggas onödig administration, föreslår utredningen att det införs en ny bestämmelse i krigsmaterieförordningen som innebär att någon ny underrättelse inte ska krävas vid mindre justeringar av mängd eller värde i förhållande till den tidigare inlämnade underrättelsen.

I ljuset av det huvudsakliga syftet med anbudsunderrättelserna, dvs. att kontrollera företagets marknadsföring och tidigt kunna stoppa affärer till oönskade mottagare, är affärens exakta värde och materielens mängd av sekundär betydelse. Mindre justeringar av mängd eller värde i ett anbud får enligt utredningen anses vara ändringar av sådan art som gör att det inte finns skäl för ISP att göra en ny prövning av affären.

För att bestämmelsen ska vara enkel att tillämpa föreslår utredningen att avvikelser vad gäller mängd eller värde bör utgå från en fastställd procentsats inom vilken en ny underrättelse inte behöver lämnas in. Vid fastställandet av procentsatsen bör en avvägning göras mellan att avvikelserna ska avse mindre justeringar som underlättar den administrativa bördan för tillståndshavarna samtidigt som det säkerställs att ISP fortsatt underrättas när omfattningen av affären förändras på ett sådant sätt att omständigheterna för den tidigare prövningen förändras. För att avvikelserna ska anses vara en sådan mindre justering som gör att underrättelsen får anses ha väsentligen samma innehåll som den tidigare underrättelsen, föreslår utredningen att procentsatsen sätts till 20 procent.

Mot bakgrund av syftet med systemet med underrättelser finns det enligt utredningens mening främst skäl att reglera vad som ska gälla i de fall omfattningen av affären ökar genom att mängden eller värdet förändras. Detta eftersom affärens omfattning kan innebära nya förutsättningar för tillståndsprövningen. Bestämmelsen bör därför reglera vad som ska gälla när mängden eller värdet ökat i förhållande till den tidigare underrättelsen. I samtliga fall när anbud senare justeras så att exempelvis mängd eller värde understiger vad



som angetts i den tidigare underrättelsen behöver någon ny underrättelse således inte lämnas in.

Utredningen har övervägt om mindre justeringar avseende slag av materiel eller tekniskt bistånd i ett lämnat anbud bör kunna innebära att någon ny underrättelse inte behöver lämnas in. Det förekommer exempelvis att kunder senare i anskaffningsprocessen vill lägga till kringutrustning som utgör egna materielslag till det system som anskaffats, såsom ammunition, sikten, programvara eller annan utrustning. Det kan i vissa fall också röra tillägg av materielslag som förändrar användningsområdet för den anskaffade materielen, exempelvis militära fordon. Mot bakgrund av de gränsdragningsproblem som kan uppstå och då det är svårt att hitta definitioner som överensstämmer med andra delar av krigsmaterielregelverket har utredningen valt att inte inkludera en sådan möjlighet i förslaget. Behovet av att kunna göra justeringar av slag av materiel eller tekniskt bistånd torde också vara mindre förekommande eftersom det står tillståndshavare fritt inom ramen för nuvarande reglering att utforma underrättelsen så att den omfattar de materielslag som vanligtvis är del av systemleveransen. Möjliga justeringar av underrättelsen i denna del beror därmed inte uteslutande på justeringar som gjorts av slutkunden i ett senare skede såsom ökade beställningar som förändrar underrättelsens värde eller mängd. I de fall tillägg görs i fråga om slag av materiel eller tekniskt bistånd bör därför en ny underrättelse lämnas in och prövas av ISP.

I nuvarande regelverk framgår det inte heller om en inlämnad underrättelse berättigar en tillståndshavare att lämna flera anbud eller ingå flera avtal som sammantaget motsvarar en lämnad underrättelse. Det är exempelvis vanligt förekommande att kunder vill dela upp köpeavtalet i flera separata delar efter att anbud lämnats, utan att omfattningen eller värdet ändras. Enligt utredningens bedömning bör det inte finnas några hinder mot att underrättelser delas upp i flera anbud eller avtal så länge den totala mängden och värdet av affären inte förändras med mer än 20 procent av vad som angetts i den tidigare underrättelsen. Ytterligare förutsättningar för att en ny underrättelse inte ska krävas bör också vara att det inte finns någon avvikelse avseende mottagare eller slag av materiel eller tekniskt bistånd i förhållande till den tidigare inlämnade underrättelsen.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att en tillståndshavare ska få lämna anbud eller ingå avtal utan att en ny underrättelse behöver lämnas in till ISP under förutsättning att anbudet justerats så att mängden eller det uppskattade värdet inte överskrider det som angetts i den tidigare underrättelsen med mer än 20 procent. En ny anbudsunderrättelse behöver därmed inte heller lämnas in om mängd eller värde justeras så att det understiger vad som angetts i den tidigare underrättelsen. I de fall tillägg görs i fråga om slag av materiel eller tekniskt bistånd ska en ny underrättelse lämnas in till ISP. Detsamma gäller om mottagare eller slutanvändare ändras för anbudet.

I särskilda fall kan det finnas skäl för ISP att begränsa möjligheten för en tillståndshavare att kunna överskrida en inlämnad underrättelse avseende mängd och värde i ett enskilt fall. Så kan exempelvis vara fallet om anbudet eller avtalet avser en affär av stort försvars- och säkerhetspolitiskt intresse för Sverige och där mindre förändringar avseende mängd och värde därmed också kan vara av stor betydelse. Mot denna bakgrund, och för att säkerställa en tillräcklig exportkontroll, bedömer utredningen att ISP i enskilda fall bör kunna besluta om att en ny underrättelse måste lämnas in i det fall ett anbud inte överensstämmer med de uppgifter som lämnats i en tidigare inlämnad underrättelse innan anbudet får lämnas, eller avtalet får ingås.

*En anbudsunderrättelse ska inte krävas för reservdelar m.m. för att upprätthålla funktionen av tidigare levererad krigsmateriel*

Enligt undantaget från underrättelseskyldighet i 18 § första stycket krigsmaterieförordningen behöver någon underrättelse inte lämnas in om anbudet eller avtalet enbart avser reservdelar, komponenter, utrustning till krigsmateriel eller tekniskt bistånd till materiel till en köpare eller mottagare i ett visst land om ISP tidigare meddelat utförelse- eller lämnandetillstånd för krigsmaterielen, det tekniska biståndet eller för reservdelar, komponenter eller annan utrustning till krigsmaterielen eller det tekniska biståndet.

Undantaget i 18 § i krigsmaterieförordningen infördes i samband med att krigsmaterielagen trädde i kraft. Eftersom syftet med anbudsunderrättelsen är att kunna stoppa oönskade affärer i ett tidigt stadium har det ansetts obehövt att tillståndsmyndigheten

ska pröva anbud och avtal som avser delar till tidigare leveranser som genomförts med tillstånd.

Nuvarande bestämmelse är svårtillgänglig vilket gör att det är svårt att förstå när undantaget är tillämpligt. Därutöver innehåller bestämmelsen begreppet ”lämnandetillstånd” som inte återfinns i andra delar i krigsmaterielregelverket. I praktiken beslutar ISP om tillstånd för utförsel och lämnande av tekniskt bistånd genom ett s.k. utförseltillstånd. För att bestämmelsen ska vara enkel att förstå utifrån dess syfte och för att begreppen ska motsvara övriga delar av regelverket anser utredningen att det finns skäl att utforma bestämmelsen på ett tydligare sätt.

I praxis har någon anbudsunderrättelse, i enlighet med undantaget i 18 §, inte ansetts behöva lämnas in till ISP om anbudet eller avtalet uteslutande avsett reservdelar, komponenter, utrustning eller tekniskt bistånd som behövs för att upprätthålla funktionen av tidigare exporterad materiel som annars skulle riskera att bli obrukbar. Det har även innefattat sådan utrustning som behövs för att göra översyn eller utföra reovering av materielen. Rena ersättningsleveranser som avser att ersätta hela system som blivit slitna eller obrukbara har inte ansetts kunna omfattas av undantaget. Det samma gäller vid s.k. *obsolescence* när reservdelar inte längre finns att tillgå för att materielen blivit för gammal och måste ersättas med nya system. Dessa har i stället ansetts utgöra en ny affär för vilka en anbudsunderrättelse ska lämnas in. Inte heller utbyte av delar som medför en uppgradering av materielen har ansetts omfattas av undantaget i de fall det innebär en förmågehöjning i förhållande till den ursprungliga levererade materielen. Förekomsten av en eventuell förmågehöjning har i stället ansetts utgöra en omständighet som berättigar att det sker en ny prövning av affären och mottagarlandet. Mot bakgrund av att den ursprungliga materielen eller det tekniska biståndet ska ha förts ut med tillstånd har reservdelar till materiel som blivit tillståndspliktiga enligt krigsmaterielregelverket efter att de levererats till mottagaren, eller som förts ut utan vederbörligt tillstånd, ansetts utgöra en ny affär med krav på anbudsunderrättelse.

I enlighet med hur bestämmelsen kommit att tillämpas i praxis föreslår utredningen att det tydliggörs att någon underrättelse inte behöver lämnas in om anbudet eller avtalet enbart avser reservdelar, komponenter eller utrustning till krigsmateriel som behövs för att upprätthålla funktionen, göra översyn eller utföra reovering av

krigsmateriel för vilken utförseltillstånd tidigare meddelats till den slutliga mottagaren som utförseln avser. Detsamma bör gälla tekniskt bistånd som behövs för att upprätthålla funktionen av materielen. En sådan ordning överensstämmer även med att tekniskt bistånd som minimalt krävs för bl.a. underhåll, kontroll och reparation av materiel som tidigare exporterats med tillstånd inte är tillståndspliktigt enligt krigsmaterielregelverket.<sup>15</sup> Eftersom köparen av materielen eller det tekniska biståndet i vissa fall kan vara en annan än den slutliga mottagaren, exempelvis om affären sker via en systemintegratör eller via ett annat land, föreslår utredningen att det utförseltillstånd som tidigare ska ha meddelats för materielen bör avse den slutliga mottagaren som utförseln av reservdelar avser. Det är också i linje med syftet bakom ordningen med anbudsunderrättelser.

Utredningen har övervägt om delsystem som exporterats för att integreras i ett slutligt system borde inkluderas i undantaget, eftersom delsystem i många fall betraktas som en utbytesenhet av kunder som anskaffat en systemlösning. I dessa fall är det svenska företaget ofta underleverantör till en systemleverantör i ett annat land som i sin tur säljer delsystemet som en integrerad del av en systemlösning till en slutkund. Försäljning av delsystem till integratören, exempelvis för att ersätta förslitna system hos slutkunden, är därmed närmare att betrakta som en ny affär eller ersättningsleverans än en reservdel.

I de fall slutanvändaren undertecknat slutanvändaråtaganden avseende delsystemen är det tydligt att dessa levererats i egenskap av en enskild produkt och därmed inte är att betrakta som en reservdel eller utbytesenhet. Enligt utredningens bedömning utgör delsystem därmed inte en sådan del till krigsmateriel som tidigare sålts med tillstånd från Sverige som kan anses omfattas av syftet bakom undantaget.

---

<sup>15</sup> ML22 Not 2 i krigsmaterieförteckningen.

## 12 Redovisnings- och deklarationsskyldighet samt sanktionsavgifter

### 12.1 Uppdraget

#### Redovisnings- och deklarationsskyldighet

Den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen är skyldig att inkomma med diverse underrättelser, uppgifter, redovisningar och deklarerationer till ISP. Som utgångspunkt ska dessa vara ISP tillhanda senast den 31 januari varje år, dvs. årligen. Redovisning enligt 11 § krigsmateriellagen, s.k. marknadsföringsredovisning, ska dock som huvudregel ske kvartalsvis. ISP fattar regelbundet beslut om att även sådan redovisning ska lämnas årligen. Utredningen ska se över om en omvänd ordning, där huvudregeln är att även marknadsföring redovisas årligen, är mer ändamålsenlig.

Utredningen ska även analysera och vid behov föreslå en ändamålsenlig reglering för skyldigheten att lämna en deklareration, redovisning eller uppgifter när det inte finns något att rapportera (s.k. nolldeklareration).

#### Sanktionsavgifter

Av 31 § krigsmateriellagen framgår att en sanktionsavgift ska tas ut av den som inte fullgör ovan nämnd skyldighet att inkomma med underrättelse, uppgifter, redovisningar och deklareration. En sanktionsavgift ska enligt 33 § andra stycket krigsmateriellagen vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor. Avgiften beräknas på uppgifter om s.k. fakturerat värde (29 a § krigsmaterielförordningen).

Det högsta beloppet för en sanktionsavgift, dvs. 200 000 kronor, uppnås vid ett fakturerat värde av cirka 6,67 miljoner kronor.

Utredningen ska analysera om det behöver göras ändringar i sanktionsavgifternas struktur och storlek för att göra avgifterna mer rättvisa.

## 12.2 En ändamålsenlig reglering för nolldeklaration

### Gällande bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen har en skyldighet att till ISP lämna en rad uppgifter. Skyldigheten följer av 11, 12, 15 a, 17, 19, 20 b, 20 c, 21 och 22 §§ krigsmateriellagen, samt de föreskrifter i krigsmaterielförordningen och förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter (finansieringsförordningen) som regeringen har meddelat med stöd av dessa bestämmelser. Därmed föreskrivs en skyldighet för tillståndsinnehavare att inkomma med

- *marknadsföringsredovisning* (11 § krigsmateriellagen och 16 § krigsmaterielförordningen),
- *anbudsunderrättelse* (12 § krigsmateriellagen och 20 § krigsmaterielförordningen),
- *uppgifter om villkor om slutanvändning m.m. vid utförelse inom EES* (15 a § krigsmateriellagen och 22 a § krigsmaterielförordningen),
- *uppgifter om ägande i utländska rättssubjekt* (17 § krigsmateriellagen och 24 § krigsmaterielförordningen),
- *leveransdeklaration* (19 § krigsmateriellagen och 21 § krigsmaterielförordningen),
- *avtalsredovisningar* (19 § krigsmateriellagen och 23 § krigsmaterielförordningen),
- *avgiftsdeklaration* (19 och 22 §§ krigsmateriellagen samt 9 § finansieringsförordningen),

- *underrättelse om avsikt att första gången använda ett generellt tillstånd* (20 b § krigsmateriellagen och 20 a § krigsmaterielförordningen), och
- *uppgift om iakttagelse av villkor i överföringstillstånd* (20 c § krigsmateriellagen).

Den som inte fullgör sin skyldighet att lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b §, uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §, redovisning enligt 11 § eller deklARATION enligt 19 § kan enligt 31 § krigsmateriellagen bli skyldig att betala en sanktionsavgift.

## När uppgifter ska lämnas

### *Uppgifter som ska lämnas när något visst inträffar*

För en del uppgifter gäller att de ska lämnas när något visst inträffar, snarare än vid ett visst datum.

*Anbudsunderrättelser* ska som utgångspunkt lämnas senast fyra veckor innan vissa anbud avges, alternativt innan visst avtal ingås (17 § krigsmaterielförordningen).

*Uppgifter om villkor om slutanvändning m.m.* ska lämnas senast i samband med att materielen eller det tekniska biståndet tas emot (22 a § krigsmaterielförordningen).

*Underrättelse om avsikt att första gången använda ett generellt tillstånd* ska lämnas senast fyra veckor före den första dagen då tillståndet används (20 a § krigsmaterielförordningen).

### *Uppgifter som ska lämnas avseende en viss tidsperiod*

För andra uppgifter gäller att de ska lämnas avseende en viss tidsperiod, senast ett visst givet datum.

*Marknadsföringsredovisning* ska som utgångspunkt avse varje kalenderkvartal och lämnas till ISP senast en månad efter kvartalets slut (16 § andra stycket krigsmaterielförordningen).

Såväl *leveransdeklaration* som *avgiftsdeklaration* ska lämnas in till ISP årligen senast den 31 januari och avse verksamheten föregående år (22 § första stycket krigsmaterielförordningen samt 9 § finansieringsförordningen). Även tillståndshavare som inte utnyttjat sitt

tillstånd under ett helt kalenderår ska anmäla det till ISP senast den 31 januari samma år (22 § andra stycket krigsmaterielförordningen).

Även *avtalsredovisning* och *uppgifter om ägande i utländska rätts- subjekt* ska lämnas till ISP årligen senast den 31 januari och avse förhållandena den 31 december föregående år (23 respektive 24 § krigsmaterielförordningen).

### Skyldighet att lämna uppgift när det inte finns något att rapportera

Skyldigheten att lämna uppgift när det inte finns något att rapportera, dvs. skyldigheten att lämna s.k. nolldeklaration, kan se olika ut beroende på vad för slags uppgift det rör sig om.

När det gäller uppgifter som ska lämnas bara om något visst inträffar säger det sig självt att det inte finns någon skyldighet att lämna uppgifter när det inte finns något att rapportera.

När det gäller sådana uppgifter som enligt gällande föreskrifter ska lämnas vid en viss tidpunkt kan det dock finnas en sådan skyldighet. Frågan är alltså vilken skyldighet som finns att lämna

- *marknadsföringsredovisning* trots att ingen marknadsföring bedrivits eller åtgärder som syftar till tillståndspliktiga avtal vidtagits,
- *leveransdeklaration* trots att ingen krigsmateriel fakturerats eller levererats,
- *avgiftsdeklaration* trots att ingen verksamhet har fakturerats,
- *avtalsredovisning* trots att rätt att utomlands tillverka krigsmateriel eller tillhandahålla tekniskt bistånd inte upplåtits, eller samarbetsavtal med någon i utlandet inte ingåtts, eller
- *uppgifter om ägande i utländska rättssubjekt* trots att tillståndshavaren inte har något ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

Det framgår inte uttryckligen i någon av de aktuella bestämmelserna i krigsmateriellagen, krigsmaterielförordningen och finansieringsförordningen vilken skyldighet som finns i fråga om nolldeklaration.



Det finns dock mycket som talar för att en sådan skyldighet ändå finns i de flesta fall.

På ett övergripande plan framstår det som mindre ändamålsenligt att ISP, när datumet för uppgiftslämnande passerats utan att något inkommit, ska behöva vidta ytterligare åtgärder för att utröna om tillståndshavaren brustit i sin rapporteringsskyldighet. Den effektivitet som eftersträvats inte minst i sanktionssystemet (jfr prop. 2017/18:23 s. 104) skulle bli lidande om det inte enkelt och snabbt kan slås fast om tillståndshavaren har eller inte har fullgjort sin rapporteringsskyldighet (jfr 31 § första stycket 1–4 krigsmaterielagen).

Inte minst när det gäller *avgifts-* och *leveransdeklaration* finns det också ett sammantaget starkt stöd i förarbetsuttalanden, systematik och praxis för en skyldighet att lämna nolldeklaration. När det gäller övriga uppgifter är rättsläget dock mer oklart. Detta utvecklas nedan.

### *Avgiftsdeklaration*

Vid införandet av ett nytt avgiftssystem för finansieringen av ISP anfördes att kretsen av avgiftsskyldiga var avsedd att vidgas till att omfatta i stort sett samtliga företag som under en viss tidsperiod är föremål för ISP:s tillsyn eller tillståndsprövning.<sup>1</sup> I förarbetena nämndes ingenting om att avgiftsskyldigheten som sådan skulle vara beroende av huruvida det har fakturerats något i berörda verksamheter, vilket inte heller den närmare utformningen av avgiftssystemet i finansieringsförordningen ger uttryck för. Kretsen av avgiftsskyldiga bestäms av 6 § finansieringsförordningen, enligt vilken avgiftsskyldigheten knyts till innehav av tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel, dvs. inte till att det faktiskt tillverkas eller tillhandahålls krigsmateriel. I 9 § fastställs att den som är avgiftsskyldig enligt 6 §, dvs. den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel, årligen senast den 31 januari ska lämna en deklaration till ISP. Lydelsen i paragrafens andra mening – ”deklarationen ska avse verksamhet som har fakturerats under det föregående kalenderåret” – torde endast vara ett sätt att fastställa ramarna för vad som ska deklarerars. Skyldigheten att inom föreskriven tid lämna avgiftsdeklaration bör mot denna bakgrund gälla

---

<sup>1</sup> Prop. 2007/08:166 s. 20.

även de tillståndshavare som inte har levererat eller fakturerat något under föregående år.

Följaktligen har ISP också i flera fall beslutat om sanktionsavgift vid utebliven avgiftsdeklaration även gentemot sådana tillståndshavare, vilket inte i något fall ändrats i högre instans.

Till stöd för att det finns en skyldighet att lämna avgiftsdeklaration även vid s.k. nolldeklaration talar även följande. I 7 respektive 16 § finansieringsförordningen anges hur avgiften beräknas beroende på dels det av den enskilde tillståndshavaren angivna fakturerade värdet, dels övriga avgiftsskyldigas dito. Enligt 18 § finansieringsförordningen får ISP om det finns särskilda skäl sätta ned eller efterskänka avgiften. Någon särskild bestämmelse gällande de tillståndshavare som inte har fakturerat något under föregående år finns inte. Även den tillståndshavare som inte har fakturerat något kan alltså påföras en avgift. Dessutom behöver samtliga tillståndshavare lämna avgiftsdeklaration för att avgifterna ska kunna bestämmas korrekt. Med andra ord vilar avgiftssystemet på att samtliga tillståndshavare lämnar avgiftsdeklaration, oavsett om fakturering skett.

### *Leveransdeklaration*

Vad gäller *leveransdeklaration* ger ordalydelsen i 21 § första stycket krigsmaterieförordningen inget entydigt svar på frågan om den som inte har fakturerat och levererat någon krigsmateriel är skyldig att inkomma med deklaration. I förarbetena anges att deklarationsskyldigheten syftar till att möjliggöra en effektiv kontroll över krigsmaterieltillverkningen.<sup>2</sup> För att uppnå detta syfte behöver ISP få in deklarationer även från de tillståndshavare som inte har fakturerat eller levererat krigsmateriel föregående år. Ändamålet med lagstiftningen talar alltså för att det finns en skyldighet att lämna leveransdeklaration även vid s.k. nolldeklaration.

Följaktligen har ISP också i flera fall beslutat om sanktionsavgift vid utebliven leveransdeklaration även när det visat sig vara fråga om nolldeklarationer, vilket inte i något fall ändrats i högre instans.

---

<sup>2</sup> Prop. 1991/92:174 s. 86.

### *Marknadsföringsredovisning, uppgifter om ägande i utländska rättssubjekt och avtalsredovisning*

Vad gäller *uppgifter om ägande i utländska rättssubjekt* och *avtalsredovisning* har ISP i flera ärenden konstaterat att det får anses vara oklart om skyldighet att lämna redovisning/uppgifter föreligger även vid nolldeklaration. ISP:s praxis är därför att inte starta något sanktionsavgiftsärende när det gäller för sent inkommen uppgift om utländskt ägande, upplåten rätt att utomlands tillverka krigsmateriel eller tillhandahålla tekniskt bistånd samt uppgift om ingånget avtal om samarbete med någon i utlandet, om det är fråga om nolldeklaration. Detta har också framförts uttryckligen i avskrivningsbeslut i sanktionsärenden som ändå har kommit att inledas vid sådan nolldeklaration.

Utredningen har förstått att motsvarande bedömning, även om den inte på samma sätt kommit till uttryck i skrivna beslut, även görs i fråga om nolldeklaration vid marknadsföringsredovisning.

Någon möjlighet att få ISP:s praxis överprövad i förvaltningsdomstol finns inte när besluten har bestått i att inte inleda sanktionsärende eller att skriva av inledda ärenden. Redan genom ISP:s praxis får det alltså anses oklart vilken skyldighet som finns i fråga om nolldeklarationer vid marknadsföringsredovisning, uppgifter om utländskt ägande och avtalsredovisning.

## 12.3 Överväganden och förslag i fråga om nolldeklarationer

**Utredningens förslag:** Det bör i författningstext klargöras att marknadsföringsredovisning ska lämnas även av den tillståndshavare som inte har bedrivit marknadsföring eller vidtagit åtgärder som syftar till tillståndspliktiga avtal.

Det bör i författningstext klargöras att leveransdeklaration ska lämnas även av den tillståndshavare som inte har fakturerat eller levererat krigsmateriel eller tekniskt bistånd.

Det bör i författningstext klargöras att avgiftsdeklaration ska lämnas även av den tillståndshavare som inte har fakturerat någon verksamhet.

Det bör i författningstext klargöras att avtalsredovisning ska lämnas även av den tillståndshavare som inte har upplåtit att utomlands tillverka krigsmateriel eller tillhandahålla tekniskt bistånd, eller ingått samarbetsavtal med någon i utlandet.

Det bör i författningstext klargöras att uppgifter om utländskt ägande ska lämnas även av den tillståndshavare som inte har något ägande i utländska rättssubjekt som bedriver utveckling, tillverkning, marknadsföring eller försäljning av krigsmateriel eller som tillhandahåller tekniskt bistånd.

### Skälen för förslagen

När det gäller uppgifter som tillståndshavare ska lämna till ISP senast ett visst givet datum bör utgångspunkten vara att uppgifter ska lämnas även när det i och för sig inte finns något att rapportera. Det finns flera skäl till detta. För det första är även sådana uppgifter av vikt för att kunna upprätthålla en god överblick och kontroll över förhållanden inom den tillståndspliktiga försvarsindustrin i stort. För det andra är det knappast en god ordning att ISP, när sista dag för rapportering passerat, fortfarande inte vet om rapporteringsskyldigheten uppfyllts eller inte avseende vissa tillståndshavare som inte inkommit med uppgifter per detta datum. Uppgiftsskyldigheten sanktioneras uttryckligen genom sanktionsavgifter (31 § krigsmateriellagen), som ska kunna utgå effektivt och kort tid efter konstaterad överträdelse. Utan förtydliganden saknas i nuläget effektiv sanktion avseende vissa uteblivna uppgifter.

En möjlig invändning är att det är administrativt betungande för tillståndshavarna att behöva inkomma med uppgifter även när det inte finns något att rapportera. En möjlig alternativ lösning vore att det i stället förtydligas att uppgifter enbart ska lämnas in när det faktiskt finns något att rapportera. När t.ex. uppgifter om utländskt ägande inte inkommer skulle ISP då, utan att behöva följa upp detta, kunna utgå från att tillståndshavaren inte har något utländskt ägande som omfattas av uppgiftsskyldighet.

Ett sådant system vore dock, enligt utredningens bedömning, inte att föredra. Även nolldeklarationsuppgifter kan som tidigare framgått vara av intresse för att upprätthålla erforderlig överblick och kontroll. Det kan också visa sig bli svårt att kontrollera och

sanktionera felaktig underlåtenhet att lämna uppgifter med ett sådant system. Regelkomplexet kan även riskera att bli ännu mer otydligt och svåröverskådligt om skyldighet att lämna nolldeklaration gäller i vissa fall, men inte i andra. En lösning där vissa utelämnade uppgifter presumeras utgöra nolldeklarationer är enligt utredningens bedömning sammantaget inte att föredra.

En annan sak är att ISP, genom utformningen av sina blanketter och administrativa system, naturligtvis bör säkerställa att det blir så lätt som möjligt för de tillståndshavare som inte har något särskilt att rapportera att på ett enkelt sätt ange detta. Det torde t.ex. vara önskvärt, både för tillståndshavare och för ISP, om de uppgifter som ska lämnas senast den 31 januari varje år så långt som möjligt kan lämnas i ett sammanhang och i ett system som minimerar risken att någon uppgift som ska lämnas in glöms bort. Det bör framhållas att ISP tagit fram en översiktsblankett som möjliggör att alla uppgifter kan lämnas samlat för det fall att det inte finns något att rapportera.

När det gäller den närmare utformningen av förtydligandena i fråga om nolldeklarationer skulle en lagteknisk lösning vara att detta förtydligas i en allmän bestämmelse som blir tillämplig på flera bestämmelser om uppgiftsskyldighet. För detta vore det dock bättre med en mer allmän översyn av krigsmateriellagens systematik i fråga om informationsskyldighet m.m., som ligger utanför direktiven till denna utredning. Det kan också vara svårt att ge uttryck för skyldigheten att lämna s.k. nolldeklaration på ett mer allmänt sätt. Att t.ex. stadga i en allmän bestämmelse att skyldigheten att lämna leveransdeklaration, avgiftsdeklaration, marknadsföringsredovisning, avtalsredovisning och uppgifter om utländskt ägande gäller även ”när det inte finns något att rapportera” framstår i viss mån som trubbigt och otydligt. Utredningen föreslår därför att skyldigheten preciseras i respektive tillämplig förordningsbestämmelse, på det sätt som framgår av författningsförslagen i kapitel 1.

## 12.4 Tidpunkt för marknadsföringsredovisning

### Gällande bestämmelser

Av 11 § första stycket krigsmateriellagen framgår att den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen ska lämna redovisning till ISP om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet, samt om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 7 eller 8 § krigsmateriellagen (s.k. marknadsföringsredovisning). Av 11 § andra stycket framgår att regeringen får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldighet och om undantag från denna samt att ISP i det enskilda fallet får medge undantag från sådan redovisningsskyldighet.

Av 16 § första stycket krigsmaterielförordningen framgår att sådan marknadsföringsredovisning ska innehålla uppgift om i vilka länder utanför Sverige där det bedrivs marknadsföring, vilka bestämda mottagare marknadsföringen riktar sig till och vilken materiel eller tekniskt bistånd marknadsföringen avser. Av 16 § andra stycket framgår att redovisningen ska avse varje kalenderkvartal och lämnas till ISP senast en månad efter kvartalets slut, men att ISP i det enskilda fallet får besluta att redovisningen ska avse en längre tid och att den får lämnas vid en senare tidpunkt.

### Bakgrund till nu gällande bestämmelser

Regeringen beslutade i april 1985 att ge en särskild utredare i uppdrag att företa en kartläggning och genomgång av svenska försvarsmaterielindustrins verksamhet i utlandet, och utifrån denna genomgång överväga åtgärder som kunde visa sig vara påkallade för att från samhällets sida styra utvecklingen så att de riktlinjer som riksdagen hade uppställt kunde fullföljas.<sup>3</sup> En viktig del i detta ansågs vara att granska förutsättningarna för en samhällelig kontroll över svensk marknadsföring av krigsmateriel i utlandet.<sup>4</sup>

Utredningen lade i mars 1987 fram sitt betänkande *Försvarsmaterielindustrins utlandsverksamhet* (SOU 1987:8). Utredningens bedömning var att den svenska försvarsindustrin bedrev en marknadsföring som med hänsyn till utförselkontrollens syften i stort sett

---

<sup>3</sup> Dir. 1985:28.

<sup>4</sup> Dir. 1985:28.

var rimlig när det gällde omfattning och val av medel, men att vissa problem i exportverksamheten i hög grad skulle minska om den statliga styrningen på ett tidigt stadium omfattade också marknadsföringen.<sup>5</sup> Utredningen ansåg att en skyldighet för företagen att till regeringen inge skriftliga redovisningar om planerade marknadsföringsåtgärder skulle kunna bidra till en mer långsiktigt inriktad och därför mer ändamålsenlig utförselkontroll.<sup>6</sup> Utredningen föreslog därför att de krigsmaterieltillverkande företagen och de som bedrev försäljningsverksamhet m.m. inom krigsmaterielområdet skulle vara skyldiga att redovisa sin planering av marknadsföringen utomlands. Redovisningen föreslogs ligga till grund för en diskussion mellan företagen och KMI om inriktningen av marknadsföringen. Diskussionen borde enligt den utredningen omfatta inte bara valet av länder, som företagen redan i stor utsträckning diskuterade med KMI, utan även innehållet i marknadsföringen.<sup>7</sup> Utredningen ansåg att det borde vara regeringens uppgift att närmare bestämma i vilka avseenden och hur ofta uppgifterna skulle lämnas.<sup>8</sup>

Den av utredningen föreslagna skyldigheten att lämna marknadsföringsredovisning infördes genom 8 § utförsellagen. I likhet med nuvarande 11 § krigsmateriellagen föreskrev dåvarande bestämmelse inte någon tidpunkt för redovisning, utan att redovisning skulle lämnas till regeringen ”i den ordning som regeringen föreskriver”. Några särskilda överväganden kring tidpunkter kom inte till uttryck i propositionen utöver att det angavs att uppgifterna borde lämnas fortlöpande och att det borde vara en uppgift för regeringen att meddela föreskrifter om med vilka tidsintervall redovisning skulle lämnas.<sup>9</sup> Bestämmelsen fördes i sak över till 11 § krigsmateriellagen i samband med dess införande med motsvarande skrivning om tidsintervall i författningskommentaren.<sup>10</sup>

Fram till år 2011 föreskrevs att marknadsföringsredovisning utan undantag skulle avse varje kalenderkvartal och lämnas in till ISP senast en månad efter kvartalets slut. Behovet av kvartalsvis redovisning kom dock att ses över i *KRUT* (SOU 2005:9). I utredningen konstaterades bl.a. följande.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> SOU 1987:8 s. 92 f.

<sup>6</sup> SOU 1987:8 s. 93.

<sup>7</sup> SOU 1987:8 s. 93.

<sup>8</sup> SOU 1987:8 s. 93.

<sup>9</sup> Prop. 1987/88:154 s. 73.

<sup>10</sup> Prop. 1991/92:174 s. 104.

<sup>11</sup> SOU 2005:9 s. 234.

ISP:s behov av kvartalsvis redovisning skiljer sig mellan företag. Det finns en handfull företag med omfattande exportverksamhet som har täta kontakter och kvartalsvis möten med ISP. Myndigheten är som regel väl informerad om dessa företags marknadsföring och företagen själva ser föga anledning att i en särskild rapport redovisa sin marknadsföring. Å andra sidan finns ett antal små företag, inklusive vapenhandlare, som främst eller endast är aktiva på den svenska marknaden och följaktligen mycket sällan har något att redovisa.

Vidare konstaterades att ISP:s erfarenhet var att de allra flesta företag tar en kontakt innan de startade marknadsföring i ett land som inte tidigare varit föremål för svensk krigsmaterielexport eller då det rörde sig om en produkt som inte tidigare hade exporterats, samt att företagens redovisning sällan innehöll något som var okänt för myndigheten.<sup>12</sup>

Enligt *KRUT* borde en flexibilitet i fråga om tidsintervallen för redovisningen införas. Utredningen menade att det för vissa företag även fortsättningsvis kunde vara lämpligt med kvartalsvis redovisning, medan det för andra torde vara tillräckligt att lämna uppgifter varje halvår eller år.<sup>13</sup> Med större flexibilitet bedömdes ISP kunna anpassa företagens redovisning till såväl egna som det enskilda företagets behov.<sup>14</sup>

Någon särskild invändning mot förslaget framkom inte i remissförfarandet. Förslaget tillstyrktes uttryckligen av ISP och Försvarsindustriföreningen (dvs. nuvarande SOFF).

Nuvarande lydelse av 16 § andra stycket krigsmaterielförordningen, som innebär att ISP i det enskilda fallet får besluta att redovisning ska avse en längre tid och att den får lämnas vid en senare tidpunkt, trädde i kraft den 30 juni 2011.<sup>15</sup> Frågan om tidsintervaller för marknadsföringsredovisning behandlades inte av KEX, annat än som en del av utredningens allmänna beskrivning av exportkontrollsystemet.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> SOU 2005:9 s. 234.

<sup>13</sup> SOU 2005:9 s. 235.

<sup>14</sup> SOU 2005:9 s. 235.

<sup>15</sup> Se förordning (2011:850) om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

<sup>16</sup> SOU 2015:72 s. 169 och s. 480.



## ISP:s tillämpning av 16 § andra stycket krigsmaterieförordningen

Det har visat sig att det är mycket vanligt att ISP med stöd av 16 § andra stycket krigsmaterieförordningen beslutar att redovisning ska avse en längre tid än tre månader. Den stora merparten av samtliga tillståndshavare lämnar marknadsföringsredovisning årligen snarare än kvartalsvis, enligt beslut som ISP har fattat med stöd av 16 § andra stycket krigsmaterieförordningen.

### 12.5 Överväganden och förslag i fråga om tidpunkt för marknadsföringsredovisning

**Utredningens förslag:** Marknadsföringsredovisning ska som utgångspunkt ges in till ISP årligen senast den 31 januari och avse marknadsföringen föregående år.

ISP ska i det enskilda fallet få besluta att redovisning ska avse en kortare tid och att den ska lämnas vid en annan tidpunkt.

#### Skälen för förslaget

För de allra flesta tillståndshavare har det visat sig vara tillräckligt att marknadsföringsredovisning ges in årligen och avser marknadsföringen föregående år. I praktiken är årsvis marknadsföring alltså redan huvudregel. Genom att detta också kommer till uttryck i 16 § krigsmaterieförordningen blir detta ännu tydligare. ISP besparas därmed även den administrativa börda som det innebär att meddela en stor mängd undantagsbeslut. Lämpligen föreskrivs att marknadsföringsredovisningen ska ges in årligen senast den 31 januari och avse marknadsföringen föregående år, motsvarande vad som gäller för uppgiftsskyldighet enligt 22, 23, 24 och 26 §§ krigsmaterieförordningen, samt 9 § finansieringsförordningen.

Det är dock alltså av stor vikt att ISP avseende vissa tillståndshavare har möjlighet att besluta att redovisning ska avse en kortare tid och ges in oftare. Bestämmelsen bör därför utformas så att ISP alltså har en sådan möjlighet i fråga om enskilda tillståndshavare.

## 12.6 Sanktionsavgifter

### 12.6.1 Gällande bestämmelser om sanktionsavgifter

#### Grundläggande bestämmelser

Enligt 31 § första stycket 1–5 lagen om krigsmateriel ska en sanktionsavgift tas ut av den som inte fullgör sin skyldighet att

1. lämna underrättelse enligt 12 eller 20 b §,
2. lämna uppgifter enligt 15 a, 17 eller 20 c §,
3. lämna redovisning enligt 11 §, eller
4. lämna deklARATION enligt 19 §.

Enligt 32 § får den avgiftsskyldige helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka, vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, eller om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Enligt 33 § första stycket får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter. Av föreskrifterna ska det enligt 33 § andra stycket framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska också, enligt samma stycke, vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor.

Av 34 § följer att ISP beslutar om sanktionsavgift, efter att den som avgiften gäller ska ha getts tillfälle att yttra sig. Av 38 § första stycket 6 framgår att ISP:s beslut om att ta ut en sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

#### Särskilda bestämmelser om sanktionsavgiftens storlek

Sanktionsavgiften ska enligt 29 a § första stycket 1–2 krigsmaterieförordningen betalas med

1. 3 000 kronor om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som inte överstiger 250 000 kronor, och

2. tre procent av fakturerat värde, dock högst 200 000 kronor, om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som överstiger 250 000 kronor.

Till grund för beräkningen enligt första stycket används, enligt andra stycket, det fakturerade värde som senast lämnats till ISP enligt 9 § finansieringsförordningen, dvs. det under föregående kalenderår fakturerade värdet av sålda, upplåtna, förmedlade eller mot ersättning utbudna produkter och tekniska bistånd som avses i krigsmateriellagen.<sup>17</sup> Det fakturerade värdet får uppskattas om uppgifter om fakturerat värde saknas, kan antas vara missvisande eller är bristfälliga.

Den som har ett fakturerat värde om 0–250 000 kronor ska alltså som utgångspunkt betala ett belopp (3 000 kronor) som för de lägsta fakturerade värdena motsvarar 100 procent av det fakturerade värdet (när det fakturerade värdet är 3 000 kronor) eller mer, och som för ett fakturerat värde om 250 000 kronor motsvarar 1,2 procent av det fakturerade värdet.

Den som har ett fakturerat värde på mellan 250 000 och cirka 6,67 miljoner kronor ska som utgångspunkt betala tre procent av det fakturerade värdet, dvs. ett belopp som ökar successivt från cirka 7 500 kronor till 200 000 kronor.

Den som har ett fakturerat värde som överstiger cirka 6,67 miljoner kronor ska som utgångspunkt betala ett belopp (200 000 kronor) som motsvarar en successivt sjunkande andel av det fakturerade värdet, från cirka tre procent av det fakturerade värdet ner mot närmare 0 procent av det fakturerade värdet (t.ex. 0,01 procent när det fakturerade värdet är 2 miljarder kronor).

## Förarbetsuttalanden i fråga om sanktionsavgiftens storlek

*Ett differentierat belopp i intervallet 3 000–200 000 kr*

I KEX delbetänkande *Sanktionsväxling – effektiva sanktioner på exportkontrollområdet* (SOU 2014:83) föreslogs att sanktionsavgiften skulle vara lägst 10 000 kronor och högst 200 000 kronor. Kommittén noterade att de överträdelser som föreslogs kunna medföra sanktionsavgift oftast var av mindre allvarlig karaktär och inte

---

<sup>17</sup> Jfr 6 § finansieringsförordningen.

sällan berodde på att verksamhetsutövaren lagt otillräckliga resurser på sin exportkontroll.<sup>18</sup> Mot den bakgrunden ansåg kommittén att avgiften borde utgå med ett på förhand bestämt belopp som inte fick vara oproportionerligt högt i förhållande till den aktuella gärningens art, men heller inte för lågt.<sup>19</sup> Med beaktande av vilket slags överträdelser som föreslogs sanktioneras genom sanktionsavgift – i huvudsak att verksamhetsutövaren inte tillhandahåller viss efterfrågad information och där informationen i fråga inte har någon direkt bäring på själva tillståndsprövningen – ansåg kommittén att intervallet 10 000 kronor till 200 000 kronor svarade mot kravet.<sup>20</sup> Kommittén noterade att nivån på sanktionsavgifter inom andra tillsynsområden i huvudsak korresponderade mot det föreslagna intervallet och att högre belopp främst förekom i de fall där avgiften fastställs av domstol, eller av Finansinspektionen inom dess tillsynsområde.<sup>21</sup>

Kommittén föreslog att beloppet inte skulle differentieras beroende på vem som begick överträdelsen.<sup>22</sup> Kommittén uttalade i det sammanhanget följande (fotnot utelämnad ur citerat stycke).<sup>23</sup>

Kommittén tror inte heller att regelefterlevnaden skulle bli bättre av ett differentierat beloppssystem jämfört med fastställda belopp. Bl.a. därför att de verksamhetsutövare som skulle få betala högre avgifter om differentierade belopp förekom av andra skäl, än själva kostnaden för en överträdelse, är måna om att inte begå en överträdelse. Bl.a. torde dels den negativa publicitet som ett sanktionsbeslut kan förorsaka, dels den negativa inverkan på framtida tillståndsprövningar som en överträdelse kan ha för verksamhetsutövaren utgöra sådana skäl. Även en lägre sanktionsavgift kan således ha en stor inverkan på ett större företag.

I remissförfarandet anförde ISP att tillståndshavare omfattade mycket små, små, medelstora, stora och mycket stora företag, däribland ett antal mycket små företag (t.ex. enmansföretag) med en omsättning om några tusen kronor varje år och ett antal mycket stora företag med en omsättning om tiotals miljarder kronor varje år. Med hänsyn till denna diversifierade omfattning av storlek på aktuella företag, och för att undvika en risk att vissa små företag

---

<sup>18</sup> SOU 2014:83 s. 148.

<sup>19</sup> SOU 2014:83 s. 148.

<sup>20</sup> SOU 2014:83 s. 148.

<sup>21</sup> SOU 2014:83 s. 148.

<sup>22</sup> SOU 2014:83 s. 148 f.

<sup>23</sup> SOU 2014:83 s. 149. Jfr även Naturvårdsverkets yttrande, a. bet. s. 215.

skulle gå i konkurs enbart av det skälet att inspektionen fastställt en sanktionsavgift mot företaget i fråga, ansåg ISP att regeringen borde överväga att det lägsta beloppet skulle kunna vara lägre än 10 000 kronor, förslagsvis 3 000 kronor, och att beloppet borde kunna diversifieras på så sätt att det skulle avspegla ett företags storlek.

Regeringen gjorde också en annan bedömning i fråga om differentiering än kommittén, och uttalade i sammanhanget följande.<sup>24</sup>

Det bör, utan att det görs avkall på systemets effektivitet, kunna beaktas vem som har begått överträdelsen för att systemet ska vara balanserat och rättvist. Som *ISP* framhåller finns det i den krets av företag som kan komma i fråga för sanktionsavgift såväl små som mycket stora företag. Avgiften bör kunna sättas på en nivå som är tillräckligt avskräckande samtidigt som den inte bör få orimligt stora ekonomiska konsekvenser för företaget i fråga. Det finns därför skäl att kunna anpassa sanktionsavgiftens storlek för olika typer av aktörer.

Regeringen anförde vidare att regelverket bör vara enkelt att tillämpa för att vara effektivt och att sanktionsavgifter ska kunna påföras frekvent och kort tid efter det att överträdelsen har ägt rum.<sup>25</sup> För att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav ansåg regeringen även att det krävs att systemet är förutsägbart, vilket kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp som avgiften ska påföras vid varje enskilt tillfälle.<sup>26</sup> Regeringen ansåg i likhet med kommittén att avgiften borde kunna uppgå till högst 200 000 kronor.<sup>27</sup> För att ge tillräckligt utrymme för att kunna anpassa avgiften ansåg regeringen att det minsta avgiftsbeloppet skulle vara något lägre än vad kommittén hade föreslagit, och anförde att man delade ISP:s uppfattning att 3 000 kronor framstod som en lämplig minsta avgift.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Prop. 2017/18:23 s. 104.

<sup>25</sup> Prop. 2017/18:23 s. 104.

<sup>26</sup> Prop. 2017/18:23 s. 104.

<sup>27</sup> Prop. 2017/18:23 s. 104.

<sup>28</sup> Prop. 2017/18:23 s. 104.

*Förutsättningar för att sätta ned avgiften*

Sanktionsavgiften ska tas ut oberoende av om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, dvs. det gäller ett strikt ansvar.<sup>29</sup>

Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift får beslutas, om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Både objektiva och subjektiva omständigheter ska beaktas vid denna prövning. Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska vissa omständigheter särskilt beaktas. En sådan omständighet är om överträdelsen har berott på omständigheter som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte hade kunnat påverka. Det handlar således om omständigheter utanför den avgiftsskyldiges kontroll som varit svåra att förutse. För små företag kan sjukdomsfall vara en omständighet som föranleder befrielse från avgift. De flesta företag som är verksamma på krigsmaterielområdet får emellertid förutsättas ha sådana rutiner och övriga förutsättningar att ett sjukdomsfall normalt inte gör det oskäligt att ta ut full sanktionsavgift. Vidare ska det särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen. Grund för befrielse kan föreligga om den avgiftsskyldige har ansträngt sig för att fullgöra sin skyldighet men överträdelsen ändå inträffat på grund av ett ursäktligt misstag. Ett näraliggande fall, där det också kan bli aktuellt med befrielse från avgiften, är om den avgiftsskyldige själv har anmält sin överträdelse till kontrollmyndigheten. Slutligen ska det särskilt beaktas om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Om den avgift som annars skulle utgå i det enskilda fallet framstår som oproportionerlig i förhållande till överträdelsen, är det således grund för hel eller delvis befrielse. (Se prop. 2017/18:23 s. 131 f.)

Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör enligt förarbetena normalt inte föranleda befrielse från avgift.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Prop. 2017/18:23 s. 131.

<sup>30</sup> Prop. 2017/18:23 s. 132.

## 12.6.2 Praxis i fråga om sanktionsavgifternas storlek

### Allmänt om ISP:s praxis i sanktionsärenden

Utredningen har genomfört en undersökning av ISP:s samtliga beslut i ärenden om sanktionsavgift sedan nuvarande bestämmelser trädde i kraft den 15 april 2018 fram till och med mars 2024. Det rör sig om sammanlagt 182 sanktionsärenden, varav fyra från 2018, 50 från 2019, 27 från 2020, 35 från 2021, 27 från 2022 och 39 från 2023.

Samma ärende avser ofta flera påstådda överträdelser. Det innebär att det finns ett antal mer eller mindre vanliga kombinationer av överträdelser som prövas i de enskilda ärendena. De klart vanligaste överträdelserna är försenad leveransdeklaration och försenad avgiftsdeklaration.

131 ärenden rör helt eller delvis försenad eller utebliven leveransdeklaration.

129 ärenden rör helt eller delvis försenad eller utebliven avgiftsdeklaration.

Det finns en mycket stor överlappning i ovan specificerade ärenden. Således rör 122 ärenden såväl leverans- som avgiftsdeklaration. Det kan sägas vara ovanligt att vara försenad med leveransdeklarationen utan att samtidigt vara försenad med avgiftsdeklarationen, och vice versa.<sup>31</sup>

34 ärenden rör anbudsunderrättelser.

Sju (7) ärenden rör, helt eller delvis, försenad eller utebliven marknadsföringsredovisning.

Sju (7) ärenden rör, helt eller delvis, försenad eller utebliven avtalsredovisning.

Fyra (4) ärenden rör, helt eller delvis, försenade eller uteblivna uppgifter om utländskt ägande.

Inga (0) ärenden rör däremot försenad eller utebliven under rättelse enligt 20 b § eller försenade eller uteblivna uppgifter enligt 15 a eller 20 c § krigsmateriellagen.

I 22 beslut har ISP konstaterat att det inte begåtts någon sådan överträdelse att sanktionsavgift kan utgå enligt 31 § krigsmateriellagen, varvid ärendena har avskrivits. 13 av dessa beslut har avsett anbudsunderrättelser, där det slutligen bedömts att någon över-

---

<sup>31</sup> Enbart tio (10) ärenden rör leveransdeklaration utan att även röra avgiftsdeklaration, och enbart sju (7) ärenden rör avgiftsdeklaration utan att även röra leveransdeklaration.

trädelse inte har skett. Övriga nio beslut har avsett s.k. nolldeklarerationer vid uppgifter om utländskt ägande eller avtalsredovisning, som ISP i enlighet med vad som beskrivits ovan (avsnitt 12.2.3) inte har ansett kunna medföra sanktionsavgift.

I ytterligare tre beslut har ärenden skrivits av på grund av att det tillståndshavande bolaget på olika sätt upplösts, antingen genom fusion eller genom avslutad likvidation. I dessa fall har ISP inte konstaterat om någon överträdelse begåtts eller inte.

Därmed återfinns 157 beslut i vilka ISP konstaterat att överträdelser i och för sig har begåtts. 21 av dessa beslut rör anbuds- underrättelser. Övriga 136 rör företrädesvis leverans- och avgiftsdeklarerationer. I vilken utsträckning sanktionsavgift också utdömts i dessa beslut redovisas närmare nedan.

Utredningen har inte undersökt särskilt i vilken utsträckning samma tillståndshavare återkommer i flera ärenden. Enligt utredningens bedömning rör det sig dock knappast om mer än en handfull fall där samma tillståndshavare förekommit i mer än ett ärende, och ingen eller som mest någon enstaka tillståndshavare tycks ha förekommit i fler än två. Återkommande fall av misskötsamhet tycks alltså förekomma sällan.

Sammanlagt 16 av ISP:s beslut (8,8 procent) har blivit föremål för överklagande och prövats materiellt av förvaltningsrätt. 14 överklaganden har avslagits efter att förvaltningsrätten i princip instämt i ISP:s bedömning, medan två överklaganden bifallits efter att ISP också medgett ändring.<sup>32</sup> Två av förvaltningsrättens domar har överklagats till kammarrätten, som i båda dessa fall beslutat att inte meddela prövningstillstånd.

### **Bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek enligt 29 a § krigsmaterielförordningen**

Som framgått ovan har ISP i 157 av de 182 besluten konstaterat att överträdelser har begåtts och att sanktionsavgift ska utgå enligt 31 § krigsmateriellagen. Utgångspunkten har därför, i dessa beslut, blivit att sanktionsavgift ska bestämmas utifrån fakturerat värde i enlighet med 29 a § krigsmaterielförordningen.

---

<sup>32</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 16 juli 2021 i mål 21222-21 samt den 7 december 2023 i mål 6063-23.



Fakturerat värde har uppgått till 0 kronor i 55 av besluten och till mer än 0 men mindre än 250 000 kronor i 32 av besluten. I mer än hälften (87 beslut, dvs. 55,4 procent) av alla fall när överträdelse begåtts och sanktionsavgift ska bestämmas har det därför blivit aktuellt att, med tillämpning av 29 a § första stycket 1 krigsmaterieförordningen, bestämma sanktionsavgiften för varje överträdelse till minimibeloppet 3 000 kronor. Många överträdelse har alltså varit hänförliga till förhållandevis små aktörer, varav merparten inte fakturerat alls för krigsmateriel eller tekniskt bistånd under föregående år.

Fakturerat värde har uppgått till mer än 250 000 kronor men mindre än cirka 6,67 miljoner kronor i 41 av besluten. Bland dessa har elva varit i intervallet 0,25–0,5 miljoner kronor, nio i intervallet 0,5–1 miljoner kronor, sex i intervallet 1–1,5 miljoner kronor, fem i intervallet 1,5–2 miljoner kronor, två i intervallet 2–2,5 miljoner kronor, tre i intervallet 2,5–3 miljoner kronor och tre i intervallet 3–3,5 miljoner kronor. I resterande två beslut har fakturerat värde uppgått till cirka 4,5 miljoner kronor respektive cirka 5,5 miljoner kronor. I dessa fall har alltså sanktionsavgiften för varje överträdelse bestämts till ett belopp som ökar successivt från som lägst drygt 7 500 kronor (fakturerat värde strax över 250 000 kronor) till som högst cirka 165 000 kronor (fakturerat värde strax över 5,5 miljoner kronor), motsvarande tre procent av fakturerat värde.

Fakturerat värde har uppgått till mer än cirka 6,67 miljoner kronor – dvs. till ett så högt belopp att tre procent av fakturerat värde understiger maximibeloppet om 200 000 kronor – i resterande 29 beslut. Det kan noteras att 15 av dessa beslut, däribland samtliga tio där de högsta fakturerade värdena förekommit, har avsett anbudsunderrättelser. Det är alltså relativt sett mer ovanligt att de större aktörerna begår överträdelse som t.ex. består av försenad leverans eller avgiftsdeklaration. Det finns ett stort spann i fakturerat värde bland aktörerna som är föremål för dessa 29 beslut. I nio beslut har aktuella fakturerade värden uppgått till mellan cirka sju och 14 miljoner kronor. I tio beslut har de uppgått till mellan cirka 20 och 44 miljoner kronor. I resterande elva beslut har de uppgått till mer än 100 miljoner kronor. I samtliga dessa fall har dock alltså sanktionsavgiften per överträdelse som utgångspunkt bestämts till 200 000 kronor.

I de 157 beslut där överträdelse konstaterats och sanktionsavgift ska bestämmas har alltså, sammanfattningsvis, sanktions-

avgiften per överträdelse bestämts till minimibeloppet 3 000 kronor i 87 beslut, till 3 procent av fakturerat värde mellan 7 500 kronor och 200 000 kronor i 41 beslut, och till maximibeloppet 200 000 kronor i 29 beslut.

## Praxis i fråga om jämkning enligt 32 § krigsmateriellagen

### *Sammanfattning*

Inledningsvis kan det konstateras att frågan om hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift har varit föremål för särskild bedömning i den stora merparten av besluten.

Innan ISP beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig (34 § andra stycket krigsmateriellagen).<sup>33</sup> Det är vanligt förekommande att den som avgiften gäller yttrar sig och då för fram omständigheter som enligt aktuell aktör borde medföra hel eller delvis befrielse. Vad aktören fört fram har i regel bemötts förhållandevis utförligt av ISP, med hänvisningar till fr.a. förarbetsuttalanden i prop. 2017/18:23.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras om ISP:s tillämpning av 32 § krigsmateriellagen. Å ena sidan har jämkning varit mycket vanligt förekommande, på det sättet att ISP regelmässigt har tillämpat bestämmelsen för att sätta ned den sammanlagda avgiften för flera överträdelser under samma deklarationsperiod med ett slags analog tillämpning till den s.k. asperationsprincip som gäller vid straffrättslig påföljdsbestämning. Å andra sidan har annat slags jämkning förekommit sparsamt när det har varit fråga om försenade leverans- eller avgiftsdeklarationer. Annan jämkning än sådan ”asperation” har förekommit i elva av de 136 beslut (8,1 procent) som rört företrädesvis försenade leverans- och avgiftsdeklarationer. I de beslut som rört anbudsunderrättelser har dock jämkning förekommit, ofta efter en nyanserad helhetsbedömning, i 12 av 21 beslut. I ytterligare ett beslut avseende anbudsunderrättelser har jämkning skett efter överklagande, varvid ISP i förvaltningsrätten medgett ytterligare jämkning. Annan jämkning än ”asperation” har alltså förekommit i fler än hälften av besluten som överträdelser av skyldigheten att lämna anbudsunderrättelse.

---

<sup>33</sup> Se även prop. 2017/18:23 s. 132 i fråga om att den som riskerar att påföras sanktionsavgift ska ges möjlighet att påtala omständigheter som kan utgöra grund för befrielse från avgift.

Nedan redovisas närmare vilka omständigheter som har ansetts kunna ligga till grund för jämkning, samt några mer vanligt förekommande omständigheter som *inte* har ansetts utgöra skäl för jämkning. När det gäller sådana omständigheter som inte har ansetts utgöra skäl för jämkning är redogörelsen inte uttömmande.

### *Ekonomisk effekt – inte grund för jämkning*

I flera fall har den avgiftsskyldige påtalat att beloppet i sig framstår som väl högt sett till dess ekonomiska effekt för den avgiftsskyldige. Flera aktörer har t.ex. påtalat att avgiften uppgår till en mycket stor andel av aktörens ekonomiska nettomarginal. I fråga om möjligheten att av sådana skäl sätta ned avgiften för att den inte står i rimlig proportion till överträdelsen (32 § 3 krigsmateriellagen) har ISP fört fram överväganden av följande slag eller motsvarande.<sup>34</sup>

Vad som närmare avses med [att sanktionsavgiften kan sättas ned helt eller delvis bl.a. om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen] nämns inte i förarbetena till bestämmelsen. Det kan dock konstateras att vid införandet av sanktionsavgiftssystemet eftersträvades ett effektivt och förutsägbart system. Avgifterna fastställdes därför med en viss grad av schablonmässighet genom att avgift utgår enligt en på förhand fastställd taxa som utgår efter fakturerat värde. Inom denna taxa har det beaktats att det ska finnas utrymme att anpassa avgiften för både stora och små företag och 3 000 kr ansågs därför vara en lämplig minsta avgift och 200 000 kr ansågs vara en lämplig högsta avgift (se prop. 2017/18:23 s. 104 f.). Effekten av avgifternas storlek för den avgiftsskyldige får därmed anses ha beaktats av lagstiftaren.

Det kan visserligen sägas att förvaltningsrätten i några fall har anfört att det, vid bedömningen av om en påförd sanktionsavgift bör sättas ned, ska beaktas huruvida beloppet framstår som högt i förhållande till den avgiftsskyldiges förmåga att betala.<sup>35</sup> ISP har å sin sida i vissa fall pekat på att ”bristande betalningsförmåga” uttryck-

---

<sup>34</sup> ISP:s beslut den 7 maj 2021 (dnr 2020.7.6.1-0013). Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm som instämde i bedömningen och avslög överklagandet (dom den 15 februari 2022 i mål 18945-21). Domen överklagades till Kammarrätten i Stockholm som inte meddelade prövningstillstånd (beslut den 27 september 2022 i mål 1808-22). ISP har framfört motsvarande i flera beslut.

<sup>35</sup> Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 9 juni 2022 i mål 30674-21 (dock ingen nedsättning med hänsyn till bristande betalningsförmåga) och den 21 februari 2023 i mål 2354-23 (dito).

ligen nämnts i förarbetena som något som normalt inte bör för-  
anleda befrielse från avgift.<sup>36</sup>

Såvitt utredningen har kunnat bedöma har det inte förekommit  
något fall där nedsättning skett på grund av den ekonomiska effekt  
avgiften skulle ha på den avgiftsskyldige.

### *Endast mindre försening – inte grund för jämkning*

Som framgått ovan rör den stora mängden överträdelse försenade  
leverans- och avgiftsdeklarationer. Leverans- och avgiftsdeklaration  
ska ges in till ISP senast den 31 januari varje år. Bara i något enstaka  
fall har viss deklaration inte inkommit alls; i nästan samtliga fall har  
det i stället rört sig om en försening.

I 23 (av 136) fall har deklaration inkommit 1–2 februari. I 25 fall  
har deklaration inkommit 3–4 februari. I 31 fall har deklaration in-  
kommit 5–7 februari. I de flesta fall rör det sig alltså om högst en  
veckas försening, och i flera fall bara en eller ett par dagars försening.

I ytterligare 44 fall har deklaration inkommit 8–14 februari, alltså  
inom två veckor. Bara i 13 fall har deklarationen varit mer än två  
veckor försenad, och även i dessa fall har den i regel inkommit  
omkring 15–20 februari.

Det är vanligt förekommande att den som lämnat in deklaration  
för sent anför att avgiften ändå borde sättas ned med hänsyn till att  
det endast rört sig om en mindre försening. Såvitt utredningen  
kunnat se har ISP inte i något fall jämkat avgiften för att det rört  
sig om en mindre försening. I stället har ISP i sina beslut regel-  
mässigt betonat att varje dags försening innebär extra administra-  
tion, med överväganden av följande slag eller motsvarande.<sup>37</sup>

#### ISP:s behov av redovisade uppgifter i rätt tid

Enligt 3 § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen  
för strategiska produkter ska ISP årligen före den 15 februari till reger-  
ingen lämna dels en redogörelse för den svenska exporten av krigsmate-  
riel och andra strategiska produkter under det föregående kalenderåret,

---

<sup>36</sup> Jfr prop. 2017/18:23 s. 132.

<sup>37</sup> ISP:s beslut den 5 december 2020 (dnr 2019-7.6.1-0020). Beslutet överklagades till Förvalt-  
ningsrätten i Stockholm som avsåg överklagandet (dom den 8 mars 2021 i mål nr 519-21). Det  
kan noteras att den aktuella förseningen (deklaration inkom 14 februari) trots aktörens invänd-  
ning om att det rörde sig om en kortare försening alltså var förhållandevis lång.

dels en beskrivning av viktiga tendenser inom svensk och internationell exportkontroll.

ISP:s främsta underlag för att kunna upprätta denna redogörelse till regeringen är de årliga deklARATIONERNA och redovisNINGARNA. Utan dessa kan inte ISP genomföra myndighetens regeringsuppdrag. Redan dagen efter tidpunkten för inlämnandet av deklARATIONER och redovisNINGAR börjar ISP kontakta de tillståndshavare som inte lämnat in sina deklARATIONER och redovisNINGAR inom rätt tid. Med beaktande av den tid det tar att upprätta redogörelsen och att denna ska vara regeringen tillhanda före den 15 februari varje år är det av yttersta vikt att samtliga tillståndshavare lämnar in deklARATIONERNA och redovisNINGARNA senast den 31 januari.

### *Bedömning*

[...]

När det gäller invändningen om 14 dagars försening konstateras att sanktionssystemet bygger på en enkel och effektiv tillämpbarhet och utgångspunkten bör därför vara att deklARATIONERNA ska inkomma i rätt tid och att såväl en försening om en som 14 dagar medför sanktionsavgift. Till detta kan konstateras, som nämnts ovan, att det är av yttersta vikt för ISP att deklARATIONERNA och redovisNINGARNA inkommer inom rätt tid för att myndigheten ska kunna uppfylla sitt regeringsuppdrag enligt myndighetens instruktion. Varje dags försening innebär extra administration för myndigheten och försvårar fullgörandet av regeringsuppdraget.

ISP:s praxis innebär alltså att det faktum att det endast rör sig om någon dags försening inte har någon betydelse för avgiftens storlek. Som framgår ovan har det bl.a. motiverats med att ISP, enligt 3 § första stycket förordningen med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter (ISP-instruktionen), varje år senast den 15 februari till regeringen ska lämna dels en redogörelse för den svenska exporten av krigsmateriel och andra strategiska produkter, dels en beskrivning av viktiga tendenser inom svensk och internationell exportkontroll.

### *Flera överträdelser – regelmässig grund för jämkning*

Som framgått ovan har det ofta förekommit att en och samma tillståndshavare har varit försenad med både leverans- och avgiftsdeklARATIONEN. Det har då blivit fråga om två överträdelser, dvs. en

överträdelse per separat skyldighet som inte uppfyllts.<sup>38</sup> Det har förekommit att tillståndshavaren dessutom är försenad med t.ex. marknadsföringsredovisning, varvid det har blivit fråga om tre överträdelser inom ramen för samma ärende.

ISP har utvecklat en fast praxis som innebär att (den sammanlagda adderade) avgiften inte har ansetts stå i proportion till överträdelserna när överträdelserna hänfört sig till samma deklarationsperiod. Regelmässigt har då den beslutade avgiften satts ned. I besluten har detta inte specificerats matematiskt, men följande kan utläsas i det avseendet.

När det har varit fråga om två överträdelser – t.ex. att såväl leverans- som avgiftsdeklaration varit försenad – har nedsättningen skett genom att avgiften utgått med motsvarande 100 procent för en av överträdelserna, och motsvarande 50 procent av den andra. Den sammanlagda avgiften har då blivit t.ex. 4 500 kronor ( $3\,000 + [3\,000/2]$  kronor) när det varit fråga om minimibelopp, och 300 000 kronor ( $200\,000 + [200\,000/2]$  kronor) när det varit fråga om maximibelopp. I några fall där avgiften per överträdelse uppgått till ett mer ojämnt belopp har viss avrundning skett.

När det har varit fråga om tre överträdelser har nedsättning skett med hälften av den andra överträdelserna, och sedan antingen hälften, två tredjedelar eller tre fjärdedelar av den tredje överträdelserna (med eller utan viss avrundning). Tre överträdelser vid maximibelopp har t.ex. jämkats till 350 000 kronor ( $200\,000 + [200\,000/2] + [200\,000/4]$  kronor), medan det vid minimibelopp förekommit jämkning till såväl 6 000 kronor ( $3\,000 + [3\,000/2] + [3\,000]/2$  kronor) som 5 500 kronor ( $3\,000 + [3\,000/2] + [3\,000/3]$  kronor). Någon särskild linje i hur mycket den tredje överträdelserna har jämkats kan inte utläsas. Det rör sig också om ett litet antal beslut där det varit fråga om tre överträdelser (sju stycken).

När det i ett fall har varit fråga om fem överträdelser (försenad leveransdeklaration, avgiftsdeklaration, avtalsredovisning, marknadsföringsredovisning och uppgifter om utländskt ägande), och maximibelopp per överträdelse 200 000 kronor, har den sammanlagda avgiften bestämts till 450 000 kronor, vilket t.ex. skulle kunna utläsas som 100 procent av första överträdelserna, 50 procent av den andra och 25 procent av övriga.

---

<sup>38</sup> Jfr Kammarrätten i Stockholms beslut den 17 april 2023 i mål nr 1570-23.

Även när det har varit fråga om flera överträdelse av skyldigheten att lämna anbudsunderrättelser, vilket då alltså inte blir fråga om flera överträdelse under en och samma "deklarationsperiod", har nedsättning förekommit. ISP har i ett sådant fall konstaterat att man mot bakgrund av att det rör sig om två överträdelse av 12 § krigsmateriellagen bedömer "att en addering av avgifterna för varje överträdelse inte står i rimlig proportion till överträdelseerna",<sup>39</sup> varvid avgiften satts ned med 100 000 kronor och bestämts till 300 000 kronor. Det har dock även förekommit att ISP inte gjort någon nedsättning alls när det varit fråga om två överträdelse av skyldigheten att lämna anbudsunderrättelser.<sup>40</sup> I ett fall har ISP ansett att det funnits skäl att sätta ned avgiften eftersom flera överträdelse hänfört sig till "tillhandahållanden av samma typ av krigsmateriel till samma mottagare", varvid en addering av avgifterna för dessa överträdelse inte ansetts stå i rimlig proportion till överträdelseerna.<sup>41</sup> Avgiften för sammanlagt nio överträdelse av skyldigheten att lämna anbudsunderrättelser har därför kommit att sättas ned från 1 800 000 kronor (9 × 200 000 kronor) till sammanlagt 950 000 kronor.

Sammanfattningsvis har alltså nedsättning skett regelmässigt när det varit fråga om flera överträdelse under samma deklarationsperiod (t.ex. försenad leverans- och avgiftsdeklaration). Även när det har varit fråga om flera anbudsunderrättelser har det funnits ett utrymme för nedsättning, dock utan samma regelmässighet.

### *Andra jämkningsgrunder vid försenade leverans- och avgiftsdeklarationer*

Som framgått ovan har jämkning på annan grund än att det rört sig om flera överträdelse skett i sammanlagt elva beslut (av 136), när det har rört sig om beslut om (företrädesvis) försenade leverans- och avgiftsdeklarationer. Som vidare konstaterats har jämkning inte i något fall förekommit med hänsyn till den ekonomiska effekten en avgift skulle ha på den avgiftsskyldige, eller med hänsyn till att det endast varit fråga om en mindre försening. I stället har jämkning i huvudsak skett när det varit fråga om att överträdelse av ett eller annat skäl varit ursäktlig.

---

<sup>39</sup> ISP:s beslut den 12 november 2020 (dnr 2018-7.6.1-0001).

<sup>40</sup> ISP:s beslut den 1 juli 2021 (dnr 2020-7.6.1-0025).

<sup>41</sup> ISP:s beslut den 1 juli 2021 (dnr 2020-7.6.1-0026).

I två fall har nedsättning skett när det förekommit en ursäktlig felskrivning i e-postadressen till ISP vid lämnandet av leverans- och avgiftsdeklaration (registator@isp.se och reistrator@isp.se). E-postmeddelandena har skickats i rätt tid, men till fel adress (för att sedan, några dagar efter den 1 februari, skickas till rätt adress). Det har i förarbetena uttalats att grund för befrielse kan föreligga, om den avgiftsskyldige har ansträngt sig för att fullgöra sin skyldighet men överträdelsen ändå inträffat på grund av ett ursäktligt misstag, t.ex. att handlingen skickats till fel adressat.<sup>42</sup> Eftersom det rör sig om väsentligen identiska (men felaktiga) adresser, dvs. uppenbara felskrivningar, där tillståndshavarna ändå ansträngt sig för att fullgöra sin deklarationsskyldighet, har detta ansetts utgöra ursäktliga misstag. ISP har i båda dessa fall satt ned avgiften till 0 kronor.

I ett liknande fall hade bolaget försökt lämna in avgiftsdeklaration i början av januari, men kunde visa att detta misslyckats på grund av förmodade tekniska problem i ISP:s ärendehanteringssystem. Avgiften sattes ned till 0 kronor. I ytterligare ett liknande fall hade bolaget haft stora problem med implementeringen av ett nytt datasystem men gjort stora ansträngningar för att komma till rätta med detta. Avgiften, som annars torde ha uppgått till cirka 105 000 kronor efter sedvanlig jämkning med hänsyn till att det varit fråga om flera överträdelser, sattes ned till 10 000 kronor.

I tre fall har nedsättning skett när det varit fråga om mer akuta sjukdomsfall för nyckelpersoner i mycket små företag eller med enskild firma, eller anhöriga, vilket också nämnts i förarbetena som något som kan föranleda jämkning.<sup>43</sup> Även i dessa fall har ISP satt ned avgiften till 0 kronor.

Övriga fyra fall är mer speciella. I ett fall har tillståndshavaren försatts i konkurs. ISP har då gjort följande bedömning.<sup>44</sup>

Lagstiftaren har i samband med att sanktionsavgiftsbestämmelsen infördes i krigsmateriellagen bl.a. uttalat att ett övergripande syfte med regleringen i krigsmateriellagen är att motverka att krigsmateriel hamnar hos fel slutanvändare. För att säkerställa efterlevnaden av exportkontrollregelverket behöver det därför finnas effektiva, ändamålsenliga och avskräckande sanktioner (prop. 2017/18:23 s. 91). Lagstiftaren har vidare angett att bör finnas ett visst skönsmässigt utrymme att besluta om befrielse från sanktionsavgift enligt krigsmateriellagen. Det ger utrymme för befrielse även i angelägna fall som kan vara svåra att

---

<sup>42</sup> Prop. 2017/18:23 s. 131.

<sup>43</sup> Prop. 2017/18 :23 s. 131.

<sup>44</sup> ISP:s beslut den 30 augusti 2021 (dnr 2020-7.6.1-0018).



förutse för lagstiftaren. Bedömningen kan lämpligen avse om förhållandena är sådana att det är oskäligt att ta ut avgift med fullt belopp eller inte (prop. 2017/18:23 s. 91).

Bolaget har uppgett att det inte tillverkat eller tillhandahållit krigsmateriel under 2019 och i enligt vad som anförts ovan ska avgiften enligt 29 a § krigsmaterieförordningen bestämmas till 6 000 kr. Mot bakgrund av detta och med beaktande av det övergripande syftet med sanktionsavgiftsbestämmelsen samt att bolaget under 2019 har försatts i konkurs bedömer ISP att det finns skäl att sätta ned bolagets avgift till noll kr.

Att det varit fråga om ett bolag som varken tillverkat eller tillhandahållit krigsmateriel under det år som deklARATIONERNA skulle avse, och som under samma år också försatts i konkurs, medförde alltså att ISP bedömde att det fanns skäl att sätta ned avgiften till 0 kronor.

I ett annat fall hade ISP sedan tidigare bedömt att de produkter som bolaget hade haft tillstånd för inte utgjorde krigsmateriel, var efter bolaget inte längre hade (eller behövde) tillstånd för att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel. ISP ansåg mot den bakgrunden att det skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift för att leverans- och avgiftsdeklaration försenats och satte ned avgiften till 0 kronor.

I ett annat fall hade en tillståndshavare tagit över viss tillståndspliktig verksamhet från en annan aktör. ISP konstaterade att beslutet rörande verksamhetsövergången i och för sig hade tagits långt före deklARATIONSTIDPUNKTEN, men att den (och dess effekter) utgjorde ”en sådan omfattande förändring av verksamheten att alla effekter i sina detaljer varit svåra att förutse”.<sup>45</sup> Verksamhetsövergången och dess effekter ansågs därför utgöra en omständighet av sådan art att det varit ursäktligt att inkomma med deklARATIONERNA för sent. Avgiften skulle vid en sedvanlig jämkning på grund av att det varit fråga om flera överträdelser ha uppgått till 300 000 kronor, men sattes ned till 10 000 kronor.

Slutligen finns det ett speciellt fall där en tillståndshavande fysisk person lämnat in viss deklARATION i rätt tid men på fel blankett. ISP uttalade att omständigheten att en tillståndshavare i rätt tid men på fel blankett lämnar in ”erforderliga” uppgifter torde kunna innebära att avgiften inte skulle stå i rimlig proportion till överträdelserna.<sup>46</sup> I det aktuella fallet hade dock ”erforderliga” uppgifter inte lämnats in,

---

<sup>45</sup> ISP:s beslut den 22 december 2020 (dnr 2019-7.6.1-0013).

<sup>46</sup> ISP:s beslut den 12 november 2020 (dnr 2019-7.6.1-0030).

eftersom ISP (på den felaktiga blanketten) inte fått uppgift huruvida krigsmateriel hade *fakturerats*. Tillståndshavaren, som dessutom endast hade tillstånd att tillverka krigsmateriel (dvs. inte tillstånd att sälja), ansågs dock ha uppgett specifika uppgifter om att handläggare vid ISP uppgett för honom att han hade redovisat korrekta uppgifter. Vid en sammantagen bedömning fann ISP att det fick anses vara oskäligt att ta ut avgiften och satte ned denna till 0 kronor.

Sammanfattningsvis har jämkning alltså skett i några fall där det varit fråga om mer ursäktliga misstag, och i ett par mer speciella fall där det ansetts oskäligt att ta ut avgift. Utredningens bedömning är att jämningsbestämmelsen i 32 § krigsmaterielagen tillämpats restriktivt när det har varit fråga om överträdelse som bestått av försenade leverans- och avgiftsdeklarationer.

#### *En nyanserad helhetsbedömning i fråga om anbudsunderrättelser*

Som framgått ovan har det varit mer vanligt förekommande med jämkning i de ärenden som rör anbudsunderrättelser. 12 av 21 sådana ärenden har mynnat ut i beslut om hel eller delvis befrielse från skyldigheten att betala sanktionsavgift. Besluten har i de flesta fall föregåtts av en samlad helhetsbedömning av om avgiften står i rimlig proportion till överträdelsen. I det sammanhanget har de närmare omständigheterna kring vad själva överträdelsen bestått av tillmätts betydelse. Omständigheter som medfört att ISP satt ned avgiften har då särskilt varit

- att den avgiftsskyldige efter överträdelsen beviljats utförelsetillstånd av den aktuella krigsmaterielen till det aktuella landet,
- att ISP efter överträdelsen har godkänt flera underrättelser om anbud eller avtal enligt 12 § krigsmaterielagen avseende samma typ av krigsmateriel, samma mottagare, samma slutanvändare och samma land,
- att den avgiftsskyldige beviljats undantag från underrättelseskyldighet för samma krigsmateriel och landet,
- att det aktuella landet är ett traditionellt samarbetsland till Sverige, samt
- att aktuell krigsmateriel inte är av särskilt känslig art.

I några fall har mer speciella omständigheter beaktats, t.ex. att det varit fråga om en förhållandevis liten mängd produkter eller att överträdelsen bestått i att en viss mängd krigsmateriel i mindre mån övertrasserats jämfört med anbudsunderrättelsen. Nedsättning har skett med 50–100 procent.

I praktiken innebär ovan tillämpning att det har varit mer regel än undantag att jämkning skett vid överträdelser av skyldigheten att lämna anbudsunderrättelser. Nedsättning har skett i samtliga ärenden från 2021,<sup>47</sup> 2022 och 2023 i vilka överträdelser har konstaterats (elva ärenden). Detta framstår dock inte nödvändigtvis som anmärkningsvärt, utan kan t.ex. vara en följd av att företagen har en så pass god regelefterlevnad vad gäller mer känsliga anbud (där ovan uppräknade omständigheter inte är för handen) att sanktionsärenden med anledning av (försenade eller uteblivna) underrättelser om sådana anbud är mycket ovanliga.

## 12.7 Överväganden och förslag i fråga om sanktionsavgifter

**Utredningens förslag:** Avgiften ska vara högst 1 000 000 kronor.

Avgiften ska som utgångspunkt betalas med 3 000 kronor om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som inte överstiger 300 000 kronor, och en procent av fakturerat värde, dock högst 1 000 000 kronor, om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som överstiger 300 000 kronor.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med fullt belopp.

---

<sup>47</sup> Då förvisso efter överklagande, varvid ISP i förvaltningsrätten medgav nedsättning (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 7 december 2023 i mål 6068-23).

## Skälen för förslagen

### *Utgångspunkter*

Utgångspunkten vid utformningen av regelverket bör alltså vara att avgiften sätts på en nivå som är tillräckligt avskräckande samtidigt som den inte bör få orimligt stora konsekvenser, samt att det ska vara enkelt att avgöra och förutse vilket belopp som avgiften ska uppgå till i varje enskilt ärende.<sup>48</sup> Avgifterna ska alltså vara effektiva, proportionella och avskräckande. För detta ändamål framstår ett system med ett bestämt beloppsintervall alltså som mest lämpligt.

I uppdraget ingår att se över sanktionsavgifternas struktur och storlek för att göra avgifterna ”mer rättvisa”.<sup>49</sup> I det ligger enligt utredningens mening att se över om utformningen av regelverket på ett tillräckligt sätt uppfyller ovan ställda krav på avskräckning, skälighet (inbegripet ekonomiskt rimliga konsekvenser) och förutsägbarhet.

Nuvarande utformning innebär i och för sig att det är förhållandevis enkelt att avgöra vad sanktionsavgiften som utgångspunkt ska uppgå till i det enskilda ärendet. I den mån justeringar som syftar till att göra avgifterna mer rättvisa måste det beaktas att regelverket ska fortsätta att vara enkelt att tillämpa.

Sett till procentandel av fakturerat värde slår sanktionsavgifterna hårdast mot tillståndshavare med ett fakturerat värde mellan 0 och knappt 100 000 kronor (avgiften uppgår då till mer än tre procent av fakturerat värde). Näst hårdast slår sanktionsavgifterna när fakturerat värde uppgår till mellan drygt 250 000 kronor och cirka 6,67 miljoner kronor (avgiften uppgår då till tre procent av fakturerat värde). Näst lindrigast slår sanktionsavgifterna när fakturerat värde uppgår till 100 000–250 000 kronor (avgiften uppgår då till tre procent eller mindre, ner till 1,4 procent, av fakturerat värde). Lindrigast slår sanktionsavgifterna när fakturerat värde överstiger cirka 6,67 miljoner kronor (avgiften uppgår då till mindre än tre procent, successivt närmare 0 procent, av fakturerat värde).

Systemet innebär också att sanktionsavgiften uppgår till högst 3 000 kronor för samtliga aktörer med ett fakturerat värde upp till 250 000 kronor, för att därefter uppgå till 7 500 kronor och successivt

---

<sup>48</sup> Jfr prop. 2017/18:23 s. 104.

<sup>49</sup> Dir. 2023:161 s. 11.

ökande upp till 200 000 kronor för aktörer med ett fakturerat värde som överstiger 250 000 kronor men inte överstiger cirka 6,67 miljoner kronor, för att därefter uppgå till högst 200 000 kronor även för företag med ett fakturerat värde på miljardtals kronor.

Det kan naturligtvis finnas andra faktorer att beakta än avgiftens storlek i förhållande till fakturerat värde när det gäller att avgöra hur hårt en sanktionsavgift slår mot olika företag. För ett större företag skulle t.ex. en sanktionsavgift kunna innebära en större publicitetsskada än för ett mindre företag, även om beloppet som sådant inte slår lika hårt. Att det absoluta beloppet endast uppgår till 3 000 kronor när det fakturerade värdet inte överstiger 250 000 kronor kan också förmodas medföra att avgiften, även när den uppgår till en mer betydande andel av det fakturerat värde, sällan bör medföra några betydande betalningssvårigheter för den avgiftsskyldige. Utredningens uppfattning är ändå att avgifterna över lag kan anses slå hårdast mot tillståndshavare vars fakturerade värde överstiger 250 000 kronor men inte överstiger cirka 6,67 miljoner kronor, och lindrigast mot tillståndshavare vars fakturerade värde överstiger cirka 6,67 miljoner kronor (särskilt mot tillståndshavare vars fakturerade värde vida överstiger det beloppet).

#### *Avgifterna bör bli mer kännbara för större aktörer*

Som konstaterats ovan uppnås det högsta beloppet för en sanktionsavgift, dvs. 200 000 kronor, redan vid ett fakturerat värde om cirka 6,67 miljoner kronor. Fakturerat värde uppgår dock till betydligt större belopp för flera tillståndshavare. För större företag motsvarar 200 000 kronor en betydligt lägre procentandel av det fakturerade värdet än 3 procent. För de största tillståndshavarna kan procentandelen motsvara så lite som en promille eller mindre. När procentandelen på det sättet närmar sig noll kan avgiften inte i sig anses ha någon särskild avskräckande ekonomisk effekt, även om det naturligtvis kan finnas andra incitament än rent ekonomiska att inte begå överträdelser.

En invändning mot att avgiften skulle kunna anses vara väl låg för de största tillståndshavarna skulle kunna vara att det är ovanligt med sanktionsbeslut där det högsta möjliga belopp utgår. De flesta sanktionsavgiftsgrundande överträdelser begås av mindre företag.

Det finns alltså knappast något stort behov av att höja avgifterna för stora företag för att få bukt på ofta förekommande överträdelser. De större företagen uppvisar generellt en god regelefterlevnad även utan höga maximala avgiftsbelopp. Att regelöverträdelser är ovanliga behöver dock inte betyda att sanktionen mot de överträdelser som ändå förekommer inte bör vara kännbar. Det skulle till och med kunna anföras att det finns ännu större anledning att se strängt på när stora företag faktiskt begår överträdelser, när sådana överträdelser bevisligen kan undvikas av de flesta stora företag. En enda överträdelse av ett stort företag kan också få betydligt större påverkan på upprätthållandet av en god exportkontroll än när det är fråga om en överträdelse av ett mindre företag. Skulle ett stort företag brista i sin skyldighet att lämna leveransdeklaration senast 31 januari skulle det t.ex. kunna få betydande konsekvenser för ISP:s förmåga att ge en fullständig och rättvisande redogörelse för den svenska exporten av krigsmateriel till regeringen senast den 15 februari i enlighet med 3 § ISP-instruktionen.

Det finns därtill, enligt utredningens mening, ett värde i sig i att de sanktionsavgifter som faktiskt döms ut ska slå någorlunda jämnt mot olika företag. Ett system där sanktionsavgiften som utgångspunkt bestäms till en procentandel av fakturerat värde uppnår i hög utsträckning detta. Även om sanktionsavgiften som utgångspunkt skulle bestämmas till en procent av fakturerat värde, snarare än tre, skulle ett maxbelopp om 200 000 kronor innebära att sanktionsavgiften för företag med ett fakturerat värde om 20 miljoner kronor eller mer skulle motsvara en successivt sjunkande procentandel av fakturerat värde. För ett företag med ett fakturerat värde om 100 miljoner kronor skulle en sanktionsavgift om 200 000 kronor motsvara 0,2 procent av fakturerat värde. Det är förvisso en mindre skillnad i procentandel av fakturerat värde i förhållande till mindre företag än om sanktionsavgiften som utgångspunkt skulle fortsätta att bestämmas till 3 procent av fakturerat värde, med ett maxbelopp om 200 000 kronor, men skillnaden är alltså påtaglig. Ett höjt maxbelopp skulle innebära att skillnaderna i hur faktiskt utdelade sanktionsavgifter skulle slå mot mindre och större företag skulle minska.

*KEX* inhämtade information från kontrollmyndigheter och länsstyrelser inom olika tillsynsområden där sanktionsavgifter förekom, nämligen inom miljöområdet, arbetsmiljöområdet,

fiskeriområdet, transportområdet, bank- och finansområdet, konsumentområdet samt konkurrensområdet.<sup>50</sup> Maxbeloppet om 200 000 kronor föreslogs, som angetts ovan, bl.a. med hänsyn till nivån som förekom på dessa områden. Det kan dock noteras att det maximala avgiftsbeloppet på arbetsmiljöområdet höjts från 100 000 kronor till 1 000 000 kronor,<sup>51</sup> att det maximala avgiftsbeloppet på fiskeriområdet höjts från 30 000 kronor till 500 000 kronor,<sup>52</sup> och att maxbeloppen även på övriga områden med något undantag är betydligt högre än 200 000 kronor.

Även inom andra rättsområden än de som tagits upp av *KEX* har frågan om sanktionsavgifter storlek aktualiserats. Läkemedelsföretag som har fått ett läkemedel godkänt för försäljning har t.ex. viss uppgiftsskyldighet i förhållande till Läkemedelsverket när försäljningen av läkemedlet upphör tillfälligt eller permanent på den svenska marknaden.<sup>53</sup> Denna skyldighet sanktioneras nu genom sanktionsavgifter som ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor.<sup>54</sup> I propositionen konstaterade regeringen att det för ett effektivt och rättssäkert sanktionsavgiftssystem krävs bl.a. att avgifterna är proportionella, rättvisa och har en handlingsdirigerande verkan för såväl stora små som stora aktörer.<sup>55</sup> Med hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna för de största aktörerna ansåg regeringen att det krävdes att sanktionsavgiften, för att vara avskräckande, i vissa fall skulle kunna bestämmas till upp till 100 000 000 kronor.<sup>56</sup>

Enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen), som även den tillkommit efter *KEX* kartläggning av avgiftsintervallerna på andra områden, kan sanktionsavgift beslutas t.ex. vid underlåtenhet att incidentrapportera.<sup>57</sup> En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.<sup>58</sup> Maximibeloppet bestämdes bl.a. med hänsyn till att det ansågs behöva vara tillräckligt avskräckande för alla typer av aktörer som skulle omfattas av regleringen.<sup>59</sup> Mot-

---

<sup>50</sup> SOU 2014:84 s. 203.

<sup>51</sup> 8 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160).

<sup>52</sup> 50 a § andra stycket fiskelagen (1993:787).

<sup>53</sup> 4 kap. 18 § första stycket läkemedelslagen (2015:315).

<sup>54</sup> 14 kap. 5 § första stycket läkemedelslagen.

<sup>55</sup> Prop. 2022/23:45 s. 52.

<sup>56</sup> Prop. 2022/23:45 s. 52.

<sup>57</sup> 29 § NIS-lagen.

<sup>58</sup> 30 § NIS-lagen.

<sup>59</sup> Prop. 2017/18:205 s. 71.

svarande övervägande gjordes när maximibeloppet för sanktionsavgift enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) bestämdes till 50 000 000 kronor.<sup>60</sup>

När det gäller överträdelse av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar kan sanktionsavgiften bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor.<sup>61</sup> Även i fråga om detta högsta belopp konstaterades att sanktionsavgiften var tänkt att uppnå en avskräckande effekt.<sup>62</sup>

Sammantaget framstår 200 000 kronor som ett lågt maximibelopp i förhållande till vad som nu gäller på flera andra områden. Det gäller särskilt i ljuset av de ekonomiska förutsättningarna för de största aktörerna som träffas av exportkontrollregelverket, och att även enskilda överträdelse som begåtts av större aktörer skulle kunna riskera allvarliga konsekvenser för förmågan att upprätthålla en önskvärd exportkontroll.

Med beaktande av att sanktionsavgifterna trots allt är tänkta att sanktionera i sammanhanget mindre allvarliga överträdelse, jämfört med vad som t.ex. gäller enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar eller säkerhetsskyddslagen, framstår det dock inte som motiverat att bestämma det maximala beloppet till så mycket som 50–100 000 000 kronor.

Det högsta beloppet skulle i stället kunna bestämmas till 1 000 000 kronor per överträdelse. Det framstår som en mer kännbar kostnad även för de största företagen, och skulle innebära att skillnaderna i hur hårt sanktionsavgifter slår mot mindre och mot större företag skulle minska. Förslaget att höja maxbeloppet bör dock ses tillsammans med de förslag som redovisas nedan, dvs. att avgifterna bör uppgå till en mindre andel av fakturerat värde och kunna jämkas något oftare. Så höga sanktionsavgifter som 1 000 000 kronor skulle med lagda förslag vara förbehållna aktörer med ett fakturerat värde om 100 000 000 kronor eller mer som begått överträdelse av sådan art att det inte heller finns skäl att jämka avgiften.

---

<sup>60</sup> Prop. 2020/21:194 s. 101 ff.

<sup>61</sup> 32 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

<sup>62</sup> Prop. 2022/23:116 s. 126 f.



*Tre procent av fakturerat värde framstår som alltför högt*

Sanktionsavgiften ska alltså, som redan framgått, enligt 29 a § krigsmaterieförordningen betalas med 3 000 kronor om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som inte överstiger 250 000 kronor, och tre procent av fakturerat värde, dock högst 200 000 kronor, om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som överstiger 250 000 kronor.

Denna beräkningsmodell har varken varit föremål för överväganden av *KEX* eller i efterföljande proposition. Där har det endast föreslagits att frågan om den närmare utformningen ska lämnas till regeringen,<sup>63</sup> dvs. beslutas genom förordning. Detta slags beräkningsmodell, som innebär att avgiften som utgångspunkt inte knyts på något särskilt sätt till vilket slags överträdelse det är fråga om utan enbart till de ekonomiska förutsättningarna för den avgiftsskyldige, är såvitt utredningen kan bedöma mindre vanlig.<sup>64</sup> Den har dock visat sig vara tydlig, förutsebar och lätt att tillämpa. Med möjligheten att justera maxbelopp och procentandel ser utredningen inget skäl att frånga modellen som sådan. Sanktionsavgiften bör alltså även i fortsättningen kunna bestämmas till en viss procentandel av fakturerat värde – som är lättillgängligt och ger en rimligt rättvisande bild av den aktuella aktörens storlek på krigsmaterielområdet – inom ett visst intervall (3 000 kronor upp till och med föreslagna 1 000 000 kronor). Om det är fråga om överträdelser som i sammanhanget är mindre allvarliga bör avgiften kunna jämkas.

En liknande beräkningsmodell – enligt vilken avgiften som utgångspunkt alltså bestäms med direkt ledning i uppgifter om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden – förekommer i förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion. Sanktionsavgift ska enligt 10 § första stycket samma förordning betalas med 0,5 procent av den avgiftsskyldiges årsomsättning, dock lägst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor.<sup>65</sup>

En modell av detta slag kräver vissa företagsekonomiska överväganden för att avgiften inte ska bli alltför ekonomiskt betungande. Det bör bl.a. beaktas att den genomsnittliga nettomarginalen – alltså

---

<sup>63</sup> SOU 2014:83 s. 149 och prop. 2017/18:23 s. 104.

<sup>64</sup> Jfr Warling Conradson och Nilsson, Sanktionsavgifter [JUNO Version 2], s. 313.

<sup>65</sup> I likhet med vad som gäller sanktionsavgifter inom exportkontrollområdet framgår intervallet som sådant av lag, se 20 § lagen (2013:363) om ekologisk produktion.

nettovinsten per omsatt krona – i vissa företag kan vara lägre, eller i vart fall inte särskilt mycket högre, än tre procent av fakturerat värde. Även om nettomarginalen för företag som innehar tillstånd enligt krigsmateriellagen i många fall kan vara högre riskerar alltså en avgift för en enskild överträdelse att utgöra en mycket stor del av nettomarginalen. Detta är också något som påtalats av olika enskilda tillståndshavare i flera sanktionsärenden.

Utredningens uppfattning är att redan en avgift som uppgick till en betydligt lägre andel av det fakturerade värdet skulle ha en rimligt avskräckande ekonomisk effekt för de flesta företag, i vart fall om det maximala högsta beloppet samtidigt höjs. För företag som uteslutande har verksamhet på krigsmaterielområdet korresponderar fakturerat värde i princip med årsomsättning. En avgift som svarar mot t.ex. en (1) procent av det fakturerade värdet skulle alltså, för ett företag med ett fakturerat värde på 10 miljoner kronor innebära en avgift på klart kännbara 100 000 kronor. Det är inte osannolikt att även detta skulle kunna utgöra en förhållandevis stor andel av företagets nettomarginal. Det är också ett belopp som är avsevärt högre än det lägsta beloppet 3 000 kronor.

Om avgiften som utgångspunkt bestäms till en procent av det fakturerade värdet skulle brytpunkten för att nå upp i 3 000 kronor gå vid ett fakturerat värde om 300 000 kronor. Enligt utredningens mening har det inte framkommit några tungt vägande skäl för att bestämma ett annat minsta belopp än 3 000 kronor. Förslagsvis bör därför avgiften alltså bestämmas till ett lägsta belopp om 3 000 kronor, men med justeringen att det i krigsmaterieförordningen föreskrivs att det beloppet ska betalas om den avgiftsskyldige har ett fakturerat värde som inte överstiger just 300 000 kronor.

### *Ingen spärr knuten till årsomsättning eller liknande*

Ett annat sätt att begränsa avgiften i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska förmåga är att begränsa den till att högst kunna uppgå till en viss andel av årsomsättningen eller liknande. Detta förekommer på andra områden, inte minst när beloppet ska bestämmas inom ett visst intervall men då med utgångspunkt i

överträdelsens allvar. En annan variant av en sådan spärr kopplad till aktörens storlek är att knyta den till antalet sysselsatta i företaget.<sup>66</sup>

Enligt utredningens mening utgör redan uppgiften om fakturerat värde en rimligt träffsäker uppskattning av den avgiftsskyldiges ställning på krigsmaterielområdet och ekonomiska förmåga. Uppgiften är också, i fråga om varje tillståndshavare, lätt tillgänglig för ISP. Det framstår därför som lämpligt att avgiften alltjämt beräknas utifrån uppgift om fakturerat värde. Förutsatt att avgiften bestäms som en rimligt låg procentandel av det fakturerade värdet behövs därutöver ingen ytterligare begränsande regel knuten till den avgiftsskyldiges ekonomiska ställning för att avgiften ska framstå som proportionerlig i förhållande till den aktuella aktörens storlek.

### *En något utökad jämningsbestämmelse*

En faktor som kan medföra att sanktionsavgifterna kan upplevas som höga är att de tar sin utgångspunkt i de allvarligaste formerna av sanktionsgrundande överträdelser. Utformningen av regelverket är, som framgått ovan, i nuläget sådant att beloppet som utgångspunkt är helt knutet till fakturerat värde. Något utrymme för att bestämma sanktionsavgiften till ett högre belopp för att markera mot allvarliga överträdelser finns inte. Detta skiljer utformningen från vad som gäller för bestämmande av sanktionsavgifter på många andra rättsområden. En vanligare modell är att ange ett intervall med ett lägsta och ett högsta belopp, men att ange att bestämmandet av avgiften i det enskilda fallet ska ske med beaktande av flera omständigheter, bl.a. överträdelsens allvar.

Den modell som valts för sanktionsavgifter enligt krigsmaterielagen var mer vanligt förekommande förr. På 1990-talet uttryckte regeringen bl.a. att det på arbetsmiljöområdet var ”ett oavvisligt krav att avgiftsbeloppet kan beräknas på förhand och inte fastställs i efterhand med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet”.<sup>67</sup> Arbetsmiljölagen innehåller alltjämt en bestämmelse (med motsvarighet i krigsmaterielagen) om att avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av angiven beräkningsgrund.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Detta gäller för sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet.

<sup>67</sup> Prop. 1993/94:186 s. 51.

<sup>68</sup> 8 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen.

De olika (exakt angivna) avgiftsbeloppen är dock starkt differentierade beroende på vilket slags överträdelse det är fråga om.

Avgiftsbeloppen måste alltså som utgångspunkt kunna träffa även de i sammanhanget allvarligaste överträdelserna, t.ex. tillståndshavare som med direkt uppsåt och vid upprepade tillfällen inkommer med kraftigt försenade uppgifter av central betydelse. Den som begår en i sammanhanget mindre allvarlig överträdelse drabbas dock som utgångspunkt av en lika hög avgift. Upplevelsen av att avgiften då kan framstå som väl hög är i det sammanhanget förstaelig. Det kan också framhållas att KEX särskilt anförde att det bör ankomma på regeringen att bestämma avgiftsbeloppen men att det vid fastställande av avgiftens storlek ”bör vägas in betydelsen av den bestämmelse som överträtts jämte överträdelsens allvar”.<sup>69</sup> Det kan i viss mån ifrågasättas om så skett i avsedd omfattning.

Det finns en möjlighet enligt 32 § krigsmateriellagen att helt eller delvis sätta ned avgiften om det är ”oskäligt” att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid den bedömningen ska det bl.a. beaktas särskilt om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Som konstaterats ovan har det inte nämnts i förarbetena vad som avses med att avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Genomgången av ISP:s praxis visar att det i princip inte förekommer att sanktionsavgift för försenad leverans- och avgiftsdeklaration – dvs. klart vanligaste överträdelsen – sätts ned med hänsyn till att det varit fråga om en mer ringa överträdelse. Däremot är det vanligt förekommande att nedsättning sker på denna grund när det är fråga om brister i skyldigheten att lämna anbudsunder rättelse.

I avsaknad av vägledande förarbetsuttalanden, och med beaktande av att det betonats att sanktionsavgiftssystemet ska vara effektivt, enkelt att tillämpa och förutsägbart, är den obefintliga tillämpningen av 32 § 3 krigsmateriellagen i majoriteten av sanktionsärendena inte anmärkningsvärd. Enligt utredningens mening bör det dock övervägas att göra utrymmet för att i vissa fall sätta ned avgiften något större än vad nuvarande tillämpning ger uttryck för.

För att uppnå detta framstår det enligt utredningens mening som lämpligast att i 32 § särskilt markera att avgiften får sättas ned om överträdelsen är ringa. Detta skulle också ligga i linje med vad regeringen uttalade på annat ställe än i författningskommentaren i

---

<sup>69</sup> SOU 2014:83 s. 149.

2018 års proposition, att ”subjektiva omständigheter ska beaktas och [...] det förhållandet att gärningen är ringa kan leda till befrielse”.<sup>70</sup> Därutöver bör det i lagtexten framgå att avgiften får sättas ned om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med ett fullt belopp.

En sådan utformning skulle enligt utredningens mening på ett tydligare sätt särskilt markera att ett skäl till att sätta ned avgiften är att det rör sig om en i sammanhanget ringa överträdelse. Utformningen av jämningsregeln i stort skulle därmed motsvaras av hur den t.ex. ser ut i arbetsmiljö- (8 kap. 6 § andra stycket) och arbetstidslagen (26 b §).

Vad som särskilt ska beaktas – nuvarande punkterna 1–3 – skulle i stället kunna utvecklas i förarbetena. Punkten 1 (om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka) motsvaras av att överträdelsen kan bedömas vara ursäktlig. Punkterna 2 och 3 (vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen och om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen) motsvaras av att överträdelsen kan bedömas som ringa eller att det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med ett fullt belopp.

Tanken är inte att jämningsutrymmet i och med detta ska ökas avsevärt, men en viss ökad hänsyn särskilt till överträdelsens allvar bör bli fallet om vissa omständigheter som kan tala för en jämkning också omnämns särskilt i lagmotiven.

En omständighet som i vissa fall kan tala för att överträdelsen bör bedömas som ringa är att det rör sig om ett kortare dröjsmål som framstår som en engångsföreteelse. Att det endast rör sig om en eller ett par dagars försening bör alltså kunna tala för att överträdelsen är att anse som ringa, i vart fall när det inte sker vid upprepade tillfällen. En sådan bedömning skulle kunna göras även med beaktande av att varje dags försening är av betydelse för ISP:s möjlighet att uppfylla sitt regeringsuppdrag enligt 3 § ISP-instruktionen. ISP:s behov av att få uppgifter i god tid innan den 15 februari talar närmast för att förseningen blir allvarligare ju längre den är, dvs. att en försening om endast en eller ett par dagar måste anses vara mindre allvarlig än en försening som mer allvarligt äventyrar möjligheten att

---

<sup>70</sup> Se prop. 2017/18:23 s. 103.

ta deklARATIONERNA i beaktande. Endast mycket korta förseningar bör dock kunna medföra att överträdelsen är att betrakta som mer ringa. Eftersom varje försening är av betydelse måste utrymmet för att jämka avgiften till 0 kronor enbart för att det varit fråga om ett kortare dröjsmål i regel anses vara mycket begränsat.

För att en slutsats ska kunna dras om att det framstår som en engångsföreteelse kan det t.ex. antingen vara fråga om en tillståndshavare som inte tidigare har gjort några överträdelser, eller att den senaste överträdelsen är mindre allvarlig och ligger flera år tillbaka i tiden och att tillståndshavaren därefter har uppvisat en god skötsamhet.

En överträdelse som består av en underlåtenhet att lämna s.k. nolldeklaration bör också i vissa fall kunna betraktas som så ringa att avgiften kan jämkas, i vart fall när det inte är fråga om upprepade överträdelser.

I befintlig författningskommentar anges att bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner normalt inte bör föranleda befrielse från avgift.<sup>71</sup> Dessa omständigheter bör normalt utesluta att överträdelsen anses vara ursäktlig och att jämkning sker på den grunden. Förekomsten av någon av dessa omständigheter behöver dock, enligt utredningens mening, inte utesluta att överträdelsen i sig är så ringa att det finns utrymme för jämkning. En annan sak är det att verksamheten är helt nystartad, liksom tydligt bristande rutiner eller okunskap om gällande regler, kan tala emot att överträdelsen framstår som en engångsföreteelse.

När det gäller uteblivna eller försenade anbudsunderrättelser kan dessa vara av mycket olika karaktär och betydelse. Den jämningsbestämmelse som nu föreslås bör kunna tillämpas så att sanktionsavgift för utebliven eller försenad anbudsunderrättelse alltjämt kan sättas ned helt eller delvis i många fall. Särskild hänsyn bör då kunna tas till omständigheter som att den avgiftsskyldige efter överträdelsen beviljats utförseltillstånd av den aktuella krigsmaterielen till det aktuella landet, att ISP efter överträdelsen har godkänt flera underrättelser om anbud eller avtal enligt 12 § krigsmateriellagen avseende samma typ av krigsmateriel, samma mottagare, samma slutanvändare och samma land, att den avgiftsskyldige beviljats undantag från underrättelseskyldighet för samma

---

<sup>71</sup> Prop. 2017/18:23 s. 132.

krigsmateriel och landet, att det aktuella landet är ett traditionellt samarbetsland till Sverige, samt att aktuell krigsmateriel inte är av särskilt känslig art.

När det är fråga om flera överträdelser bör jämningsbestämelsen enligt utredningens mening alltjämt kunna tillämpas så att det sammanlagda beloppet sätts ned betydligt. Det framstår inte som proportionerligt att sanktionsavgifterna i sådana fall ska adderas till varandra rakt av. När överträdelserna har ett tydligt samband med varandra – t.ex. att de avser samma deklarationsperiod – bör det sammanlagda beloppet för överträdelserna i stället kunna sättas ned betydligt. Detta bör särskilt gälla om det framkommer att det har varit fråga om försenade nolldeklarationer.





# 13 Konsekvenser

## 13.1 Inledning

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som utredningen lämnar kan ha i flera olika avseenden. Utöver bestämmelserna i kommittéförordningen finns bestämmelser i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Den förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024 och gäller enligt övergångsbestämmelserna inte de utredningar som tillsatts före ikraftträdandet. För sådana utredningar gäller i stället kommittéförordningens bestämmelser i 14–15 a §§ i den äldre lydelsen samt 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utöver de krav som följer av de angivna förordningarna anges i direktivet att utredningen ska beskriva förslagets effekter på svensk krigsmaterieförsörjning och förhållandet till samarbetsländer och allierade.

Problembeskrivningar, eftersträlvade förändringar samt överväganden om alternativa lösningar framgår av respektive kapitel jämte förslag. Utredningens bedömningar i fråga om ikraftträdande finns i kapitel 14. I övrigt följer redovisningen betänkandets disposition i stort.

## 13.2 Förslagen om anpassade riktlinjer i ljuset av Sveriges medlemskap i Nato

De föreslagna anpassningarna ger förutsättningar att kunna omhänderta de åtaganden som följer av artikel 3 och artikel 5 i det nordatlantiska fördraget. Det omfattar Sveriges skyldigheter att bistå allierade stater som blivit utsatt för ett väpnat angrepp, samt

att med övriga allierade utveckla förmågan att möta ett väpnat angrepp för att upprätthålla det kollektiva försvaret.

Förslaget om att tillstånd ska kunna medges för svenska företag som vill utveckla eller tillverka materiel för allierades räkning möjliggör i huvudsak för nya försvarsföretag att kunna få tillstånd att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel eller tekniskt bistånd för en allierad stats räkning utan att det föreligger motsvarande intresse från det svenska försvaret eller svenska myndigheter. Förslaget skulle därmed kunna medföra att fler företag beviljas tillverknings- och tillhandahållandetillstånd. Etablerande av fler verksamheter kan stärka den svenska försvarsindustrin, exempelvis inom områden som teknik och innovation, vilket i förlängningen är positivt för den svenska försvarsförmågan. Enligt utredningens bedömning kommer en eventuell ökning av antalet tillståndshavare inte vara av sådan omfattning att detta i sig kommer medföra några konsekvenser.

### **13.3 Förslagen om lättad tillståndsplikt för vissa underleverantörer**

#### **Konsekvenser för staten**

De förslag som innebär att underleverantörer av flertalet komponenter kommer att undantas från tillståndsplikt förväntas medföra en minskad arbetsbörda och minskade kostnader för ISP, av flera skäl.

För det första kommer antalet tillståndsärenden att minska. Arbete och kostnader som är förenade med tillståndsärendena som sådana kommer därmed att minska. För det andra kommer minskningen i antalet tillståndshavare innebära minskade kostnader för tillsyn, inte minst i form av hantering av årligen lämnade deklARATIONER, uppgifter och redovisning. För det tredje förefaller det, utifrån den genomgång av hittillsvarande sanktionsärenden som presenterats i avsnitt 12.6.2, sannolikt att antalet sanktionsärenden kan förväntas minska när antalet tillståndshavare av det slag som med nu lagda förslag kommer att undantas tillståndsplikt kommer att sjunka. Dessa kostnadsminskningar bör dock ses i ljuset av den branta ökningen av antalet ärenden som de sista åren medfört.

Förslagen i dessa delar innebär även vissa utökade uppgifter för ISP. Rapporteringsskyldigheten för tillståndshavare i fråga om

krigsmateriel som tillverkats av underleverantörer utan eget tillstånd är ny och innebär en viss utökad administration och granskning. Det kan också uppstå vissa gränsdragningsfrågor i fråga om vilken tillverkning som är tillståndspliktig som kan innebära en ökad komplexitet i vissa tillståndsärenden. Vidare kommer införandet av undantaget att ställa krav på informationsinsatser från myndighetens sida. Utredningens bedömning är dock att detta vägs upp av den minskning av arbetsbörda och kostnader som redovisats ovan.

### **Konsekvenser för enskilda**

Förslagen bedöms leda till en minskad administrativ börda och minskade kostnader för enskilda verksamhetsutövare. Detta gäller främst de företrädesvis mindre företag (underleverantörer) som i och med förslagen inte längre kommer att behöva tillstånd från ISP. För dessa underleverantörer innebär förslaget minskade kostnader, genom att alla kostnader förenade med att söka och inneha tillstånd försvinner. På grund av förslaget om att införa en rapporterings-skyldighet för tillståndshavare tillkommer för dessa underleverantörer med stor sannolikhet i stället ökade krav från beställarna att t.ex. ge detaljerade uppgifter om underleverantörer i nedre led, men minskningen i administration och kostnader bedöms sammantaget bli påtaglig för de som framöver inte kommer att behöva tillstånd.

De tillståndshavare som kommer att fungera som beställare kommer i några avseenden få en ökad administrativ börda, som kan vara förenad med kostnader genom den något utökade rapporterings-skyldigheten. Utredningen bedömer dock att kostnaderna för dessa aktörer sammantaget inte kommer att öka, eftersom de inte längre kommer behöva vägleda underleverantörer i tillstånds- och regel-efterlevnadsfrågor i samma utsträckning som nu sker. Vidare försvinner behovet av kontakt med ISP i syfte att bekräfta samarbeten med underleverantörer. Beställarnas möjlighet att organisera sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt ökar också när de, med nu lagda förslag, själva i högre utsträckning kan välja om de ska tillverka något själva eller låta uppdraga någon annan att utföra tillverkningen.

## Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms medföra att uppdrag att utföra tillverkning på beställning i högre utsträckning kan komma att läggas ut på svenska underleverantörer snarare än utländska. En sådan utveckling skulle stärka den inhemska materielförsörjningen och bidrar till att upprätthålla en stark inhemsk försvarsindustriell bas, vilket är ett uttalat mål för Sverige.<sup>1</sup>

### 13.4 Förslaget om att Sverige ska ansöka om att tillträda 2019 års avtal om exportkontroll

#### Konsekvenser för staten

##### *Samarbetet med andra länder*

Principerna som ställs upp i avtalet bidrar till att skapa förutsättningar för samarbete och underlättar hanteringen av frågor om tredjelandsexport av gemensamt producerad materiel. De konsultationer som ska ske mellan länderna i den ständiga kommitté som upprättats för att främja implementeringen av avtalet underlättar dialogen mellan länderna och främjar samsyn i händelse av att de deltagande länderna gör olika bedömningar i fråga om ett exporttillstånd bör beviljas.

Förslaget bedöms ha positiva effekter för Sverige och svensk försvarsindustris möjligheter att samarbeta med flera av de stora försvarsindustriländerna i Europa i gemensamma utvecklingsprojekt eller i situationer där svensk försvarsindustri är underleverantör till en systemtillverkare i någon av de anslutna länderna. På samma sätt underlättas samarbetet i de fall företag i något av de anslutna länderna är underleverantör till svenska systemtillverkare.

##### *Materielförsörjningen*

Förslaget bedöms ha positiva effekter för materielförsörjningen. De principer som ställs upp i avtalet underlättar hanteringen av frågor om tredjelandsexport av gemensamt producerad materiel

---

<sup>1</sup> Jfr t.ex. Ds 2024:6 s. 219 f.

och bidrar till att skapa förutsättningar för materielsamarbete mellan de deltagande länderna. Sveriges samarbete med andra länder är en förutsättning för materielförsörjningen och för att det svenska försvaret ska ha tillgång till den materiel och den teknik som försvaret är i behov av. Samarbeten gör materielförsörjningen mer kostnadseffektiv genom att produktions- och utvecklingskostnader kan delas mellan länder. Samtidigt kan Sverige få tillgång till information och teknisk kunskap från andra länder och driva förmågeutveckling som Sverige inte har kapacitet eller förmåga att driva på egen hand. Genom att svenska försvarsföretag är leverantörer till andra länder skapas ömsesidiga beroenden. Det ökar sannolikheten att leveranser kommer till stånd, och är därmed till nytta för svensk försörjningssäkerhet och materielförsörjningen av det svenska försvaret.

### *Exportkontrollen av krigsmateriel*

Förslaget innebär att Sverige åtar sig att utfärda tillstånd till överföringar, export eller vidareexport som omfattas av avtalet till de anslutna länderna utom när exporten riskerar att skada direkta nationella intressen eller nationell säkerhet. I ärenden som omfattas av avtalets tillämpningsområde kommer bestämmelserna i avtalet sätta ramarna för den prövning som ISP ska göra av ärendet i enlighet med riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan.

Principerna i avtalet skiljer sig åt från andra ramavtal som Sverige tillträtt på exportkontrollområdet, så som ramavtalet för sexnationers-samarbetet. Ett tillträde till 2019 års avtal om exportkontroll skulle således innebära en ny norm för hantering av tredjelandsexport i gemensamma utvecklingsprojekt med Frankrike, Tyskland, Spanien och andra länder som ansluter sig till avtalet, samt i de fall svenska företag är underleverantör till systemtillverkande företag i dessa länder.

Mot bakgrund av att praxis skiljer sig åt mellan de deltagande länderna i fråga om möjliga mottagarländer av krigsmateriel är det möjligt att produkter som innehåller svenska system och komponenter kommer att exporteras till länder som Sverige inte beviljar direkt export till. I huvudsak kommer det dock att utgöra system eller komponenter som utgör övrig krigsmateriel och där nära sam-

arbetsländer till Sverige som också är bundna av att tillämpa EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenhandelsfördrag i sin tillståndsprövning har tagit ansvar för exportkontrollbedömningen till tredjeland.

Förslaget medför vidare en förändring av svensk praxis i fråga om inhämtande av slutanvändaråtaganden som rör samarbeten med de deltagande länderna. Förändringen innebär dock inte en helt ny typ av hantering eftersom ISP även i dag tillämpar olika typer av industriintyg där vissa svenska komponenter och insatsvaror bedöms kunna exporteras enligt samarbetslandets regelverk. Förslaget innebär dock att denna hantering, enligt förutsättningarna i avtalet, kommer utsträckas till en vidare krets av materiel.

### *ISP*

Hantering av de exportansökningar som omfattas av avtalet kommer att ske inom ramen för ISP:s ordinarie tillståndsprocess. För att effektivisera tillståndsförfarandet ska nödvändiga tillstånd enligt avtalet utfärdas utan dröjsmål i fråga om överföringar eller export som omfattas av de minimis-principen, samt inom två månader i fråga om överföringar eller export inom ramen för ett försvarsindustriellt samarbete. Förslaget innebär således att ISP behöver förhålla sig till de uppställda tidsramarna vid handläggningen av ansökningar under avtalet och att ISP kan behöva anpassa vissa rutiner vid ärendehandläggningen. Utredningen bedömer dock att ISP har möjlighet att hantera dessa förändringar inom ramen för sin verksamhet utan att det leder till ökade kostnader för ärendehantering. Förslaget förväntas inte heller i någon betydande mån öka antalet ansökningar. Snarare kommer redan etablerade samarbeten mellan svenska försvarsföretag och företag i de anslutna länderna i stället att kunna hanteras i enlighet med avtalet.

Därutöver bedömer utredningen att förslaget kan kräva vissa informationsinsatser från ISP för att informera försvarsföretagen om avtalet, dess tillämpningsområde och hur avtalet kan nyttjas av försvarsföretagen vid exportansökningar.

## Konsekvenser för enskilda

Förslaget bedöms underlätta svenska försvarsföretags samarbete med företag i de deltagande länderna. Det svenska materiella bidraget i materielsamarbeten utgör ofta mindre än 20 procent av produktens totala försäljningsvärde. Det innebär att de minimisprincipen skulle kunna nyttjas i stor utsträckning av svenska företag. På motsvarande sätt kan principen nyttjas i de fall företag i de deltagande länderna är underleverantör till svenska systemtillverkare.

Förslaget bedöms i vissa delar leda till minskad administration för företagen eftersom avtalet ställer upp principer för en likformig hantering av slutanvändaråtaganden mellan de deltagande länderna.

## 13.5 Förslagen om tillstånd som avser tillverkning, tillhandahållande och utförelse av skjutvapen

### Konsekvenser för staten

#### *Polismyndigheten*

De förslag som innebär att det införs krav på tillstånd enligt vapenlagen för att tillverka skjutvapen medför utökade arbetsuppgifter för Polismyndigheten. Genom den föreslagna ordningen åläggs Polismyndigheten att pröva ansökningar om att få tillverka skjutvapen, registrera de tillverkare som beviljas tillstånd samt utöva tillsyn över de verksamheterna. Förslagen kommer att medföra vissa kostnader och kan också kräva vissa utbildningsinsatser.

För närvarande finns dock endast en handfull aktörer som tillverkar handeldvapen som inte är helautomatiska, eller delar till sådana vapen, i Sverige. De föreslagna lag- och förordningsändringarna bedöms inte resultera i något större antal ansökningar om sådan tillverkning, i vart fall inte inom överskådlig framtid. Tillståndsgivning och tillsyn avseende t.ex. vapenhandlare är därtill redan en uppgift för Polismyndigheten. Det kan förutsättas att vapenhandlare och vapentillverkare många gånger kommer att vara samma aktörer. Det rör sig alltså inte om nya uppgifter som är väsensskilda och som uteslutande kommer att avse för Polismyndigheten främmande aktörer. Det handlar också om verksamhet som i hög utsträckning är avsedd att finansieras genom avgifter.

Genom förslagen utökas också i viss mån det straffbara området för tillverkning av skjutvapen, dels genom att illegal vapentillverkning kriminaliseras på förstadiet och dels genom att viss tillverkning som tidigare inte krävt tillstånd (enstaka skjutvapen, slätborrade hagelgevär, viss ändring och ombyggnad) nu kommer att vara straffbar när den sker utan tillstånd. Detta skulle kunna leda till en marginell ökad arbetsbelastning för Polismyndigheten i dess brottsbekämpande verksamhet. Samtidigt innebär förslagen att Polismyndigheten får en större insyn i vapentillverkares verksamheter och bättre verktyg att ingripa mot otillåten vapentillverkning. Förslagen bör därför få positiva effekter för Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Förslagen syftar också delvis till att vara brottsförebyggande. Om detta syfte uppnås bidrar därför förslagen sannolikt på sikt till ett minskat antal brott.

Dessa omständigheter medför att utredningen bedömer att kostnadsökningarna kommer att vara förhållandevis begränsade.

Utredningen bedömer sammantaget att förväntade kostnadsökningar bör rymmas inom Polismyndighetens befintliga ekonomiska ramar de närmaste åren. Därefter kan dock frågan behöva övervägas på nytt.

### *ISP*

Förslagen innebär att vissa aktörer som i dag behöver tillstånd från ISP i stället kommer att behöva tillstånd från Polismyndigheten. Det innebär att antalet tillståndsärenden hos ISP kan förväntas minska något, och att antalet aktörer som står under ISP:s tillsyn och är föremål för ISP:s registerföring också kan förväntas minska. Som framhållits ovan rör det sig dock om ett mycket litet antal företag. Förslagen bedöms inte ha någon betydande påverkan på ISP:s arbetsbörda i förhållande till hur den ser ut i dag.

På sikt skulle en reglering av tillverkning i vapenlagen kunna innebära bättre legala förutsättningar för legitim tillverkning av skjutvapen i Sverige. Det skulle i så fall kunna medföra en viss ökning av t.ex. ärenden som rör utförelse, vilket alltså kommer att kräva tillstånd från ISP enligt krigsmateriellagen. Att tillstånd som avser civila skjutvapen ska kunna medges i fler fall kan också bidra till en ökning av antalet tillstånd enligt krigsmateriellagen.



Frågan om förslagens påverkan på ISP kan behöva övervägas på nytt i framtiden. Inom överskådlig framtid bedömer dock utredningen att förslagen inte påverkar ISP:s kostnader.

### *Tullverket*

Mot bakgrund av vad som anförts ovan i fråga om en eventuell framtida ökning av antalet utförelseärenden kan även Tullverkets verksamhet komma att påverkas av förslagen i denna del. Tullverket granskar tillstånd vid kontrollen av varor inför bl.a. utförelse. En ökning av utförelseärenden kan således på sikt medföra behov av vissa ökade resurser och kan kräva vissa utbildningsinsatser.

Genom förslagen ges Tullverket också förundersökningsrätt i fråga om illegal tillverkning av skjutvapen, och försök och förberedelse till sådana brott (jfr 8 kap. 2 § andra stycket 5 tullbefogenhetslagen). Genom förslagen utökas också i viss mån det straffbara området för tillverkning av skjutvapen, enligt vad som beskrivits ovan. Detta skulle kunna leda till en marginell ökad arbetsbelastning för Tullverket. Förslagen syftar dock delvis till att vara brottsförebyggande. Om detta syfte uppnås bidrar därför förslagen sannolikt på sikt till ett minskat antal brott.

Inom överskådlig framtid bedömer utredningen sammantaget att förslagen i dessa delar inte påverkar Tullverkets kostnader mer än marginellt.

### *Andra myndigheter*

Polismyndighetens beslut i fråga om tillstånd kommer till skillnad från vad som gäller ISP:s beslut att kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Genom förslagen utökas i viss mån det straffbara området för tillverkning av skjutvapen, dels genom att (vapen)brott kriminaliseras på förstadiet i högre utsträckning och dels genom att tillverkning av enstaka skjutvapen utan tillstånd kommer att vara kriminaliserad. Detta skulle kunna leda till en marginell ökad arbetsbelastning för rättsväsendet. Förslagen syftar dock delvis till att vara brottsförebyggande och bidrar därför sannolikt på sikt till ett minskat antal brott och en lägre belastning för rättsväsendet.

Förslagen bedöms sammantaget inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar för andra myndigheter.

### **Konsekvenser för enskilda**

Förslagen kommer att medföra att tillverkning av skjutvapen kommer att kräva tillstånd i flera fall än tidigare. Något undantag för tillverkning av enstaka skjutvapen kommer inte längre att gälla, och även viss ändring eller ombyggnad samt tillverkning av slätborrade hagelgevär kommer att kräva tillstånd. Å andra sidan kommer förslagen att ge tydligare legala förutsättningar för att tillverka skjutvapen. Vapentillverkare kommer också i högre utsträckning att kunna koncentrera sina tillstånd till Polismyndigheten, snarare än att t.ex. behöva ett tillverkningstillstånd från ISP och ett vapenhandlartillstånd från Polismyndigheten. Utredningen bedömer att förslagen innebär att regleringen av tillverkning blir mer enhetlig och förutsägbar, vilket bör vara till fördel för enskilda.

Förslagen ger vidare bättre förutsättningar att inom ramen för krigsmaterielregelverket driva verksamhet i Sverige som avser skjutvapen med ett etablerat civilt användningsområde och att t.ex. sälja sådana skjutvapen till utländska köpare, vilket kan vara en förutsättning för att det ska vara lönsamt att driva sådan verksamhet. Förslagen kan därmed vara positivt för enskilda ur konkurrenssynpunkt.

Vissa befintliga tillståndshavare hos ISP kan drabbas av vissa administrativa kostnader till följd av att de kommer att behöva söka tillstånd från Polismyndigheten i stället för ISP. Det bedöms inte röra sig om några stora kostnader för det fåtal aktörer det handlar om.

## **13.6 Förslagen om indelning av krigsmateriel**

Förslagen innebär huvudsakligen att felaktiga hänvisningar som finns i nuvarande lista i krigsmaterielförteckningen avseende produkter som utgör krigsmateriel för strid korrigeras för att motsvara de ändringar som skett i krigsmaterielförteckningen efter införlivandet av EU:s militära förteckning år 2012. Därutöver föreslås ett större utrymme för bedömningar i det enskilda fallet huruvida fartyg enligt ML 9 utgör krigsmateriel för strid eller övrig krigs-

materiel, samt att flerskottsanordningar ska utgöra krigsmateriel för strid. Förslaget förväntas inte få några särskilda konsekvenser för staten eller för enskilda.

### **13.7 Förslagen i fråga om sekretess**

Rätten att ta del av allmänna handlingar följer av grundlagen och de praktiska åtgärderna för att genomföra denna rätt är en del av den svenska förvaltningen. I fråga om förändringar i sekretesslagstiftningen finns ingen särskild budgetpost som enbart tar sikte på frågor om offentlighet och sekretess. Kostnader för utbildning m.m. täcks i stället av förvaltningsanslagen.<sup>2</sup> Förslagen föranleder därmed inga kostnadsökningar eller andra konsekvenser för den offentliga förvaltningen som leder till behov av ökade anslag. I övrigt kan förslagen innebära att vissa myndigheter behöver vidta extra säkerhetsåtgärder i fråga om hur vissa uppgifter hanteras. Det rör sig dock i allt väsentligt om uppgifter som redan i nuläget ofta är föremål för särskild hantering.

För enskilda innebär förslagen en minskad insyn i vissa handlingar. Detta utgör en del av förslagets syfte.

### **13.8 Förslagen om ändamålsenliga regler för underrättelser om anbud eller ingående av avtal**

#### **Konsekvenser för staten**

Utredningens förslag liknar i stor utsträckning den hantering av anbudsunderrättelser som tillämpas av ISP idag. Det huvudsakliga syftet med förslagen är att undanröja de tillämpningsproblem som identifierats i nuvarande regelverk. Förslagen medför således inte några ytterligare befogenheter för ISP eller skyldigheter för tillståndshavarna i förhållande till hur hanteringen av anbudsunderrättelser i praktiken ser ut idag. En ökad tydlighet i regelverket avseende anbudsunderrättelser förväntas underlätta ISP:s tillsyn över tillståndshavarna. Genom att regelverket tydliggörs blir det också enklare att fastställa när en överträdelse av regelverket har skett.

---

<sup>2</sup> Prop. 2008/09:150 s. 361.

Förslaget om att anbudsunderrättelserna inte längre ska vara en helt ”tyst procedur” medför inte att det införs något nytt tillståndskrav. Förslaget utgår fortsatt från den lagstadgade skyldigheten för tillståndshavare att underrätta ISP fyra veckor innan anbud lämnas eller avtal ingås, men med förtydligandet att en inlämnad underrättelse ska, om det inte finns skäl att besluta om förbud, resultera i ett besked inom fyra veckor från ISP om att underrättelsen lämnas utan åtgärd.

Därutöver innefattar förslaget i vissa delar administrativa lättnader vilket förväntas effektivisera ärendehantering hos ISP. Utredningens förslag om att mindre justeringar ska kunna göras i ett anbud utan att en ny anbudsunderrättelse behöver lämnas in till ISP förväntas innebära att antalet ärenden om anbudsunderrättelser hos ISP minskar och att myndighetens resurser i större utsträckning kan inriktas mot underrättelser om anbud som rör nya affärer.

Förslaget om att rätten att lämna anbud, eller ingå ett avtal, med stöd av en underrättelse ska begränsas i tid medför att företag förhindras att lämna anbud eller teckna kontrakt med parter i utlandet med stöd av en underrättelse som är äldre än ett år. Förslaget minskar risken för att företag fortskrider med affärer och tecknar kontrakt med en mottagare i ett land med stöd av en underrättelse som lämnats in till ISP flera år tidigare. Förslaget medför att ISP fortsatt har möjlighet att ingripa mot oönskade affärer i ett tidigt stadium, och innan kontrakt tecknats med köparen. En sådan ordning minskar risken för utrikespolitiska förvecklingar mellan Sverige och mottagarlandet som kan uppstå om ett företag sluter bindande avtal som senare inte kan genomföras på grund av att landet inte kan komma i fråga som mottagare av svensk krigsmateriel.

### **Konsekvenser för enskilda**

Utredningens förslag bedöms medföra en ökad tydlighet i regelverket för tillståndshavarna. Det medför att det blir enklare för tillståndshavarna att förstå när de uppfyllt skyldigheten enligt regelverket att inkomma med en underrättelse om anbud och i vilka fall en ny underrättelse behöver lämnas in till ISP. Det medför också att det blir tydligare för tillståndshavarna i vilka fall en underrättelse att inkomma med en underrättelse kan leda till en sanktions-

avgift. Därutöver förväntas förslaget om att mindre justeringar ska kunna göras i ett anbud utan att en ny anbudsunderrättelse behöver lämnas in till ISP medföra administrativa lättnader för tillståndshavarna.

Förslaget om att rätten att lämna anbud, eller ingå ett avtal, med stöd av en underrättelse ska begränsas i tid innebär att tillståndshavarna åläggs att inkomma med en ny underrättelse till ISP i de fall något anbud inte lämnats, eller om kontrakt inte tecknats, under den föreskrivna tiden om ett år. Det medför ytterligare administration för tillståndshavarna i förhållande till hur nuvarande regelverk är utformat. Det samma gäller förslaget om att ISP i enskilda fall kan besluta om att en tillståndshavare måste lämna in en ny anbudsunderrättelse innan anbudet får lämnas, eller avtalet ingås i de fall underrättelsen inte överensstämmer med uppgifterna i den tidigare inlämnade underrättelsen. Den föreslagna ordningen är dock i linje med den hantering som tillämpas av ISP idag. I praktiken tillämpar därmed tillståndshavarna redan den föreslagna ordningen.

### **13.9 Förslagen om marknadsföringsredovisning och nolldeklarationer**

#### **Konsekvenser för staten**

Förslaget med en omvänd huvudregel i fråga om tidpunkt för marknadsföringsredovisning innebär en viss administrativ lättnad för ISP, som därmed inte behöver meddela beslut om undantag i den omfattning som nu sker. Dessa beslut kan dock inte anses vara särskilt komplexa eller av annat skäl krävande, så det är inte fråga om en lättnad som innebär några påtagliga kostnadsminskningar eller dylikt.

Förslaget i fråga om nolldeklarationer kan förväntas medföra en viss ökning i antalet inkomna uppgifter till ISP eftersom viss osäkerhet avseende skyldigheten att inkomma med uppgifter undanröjs. Det finns dock goda förutsättningar för ISP att alltjämt ordna uppgiftslämnandet så att det i hög utsträckning sker samlat och på ett lättöverskådligt sätt. De uppgifter som kommer att öka förväntas vara just att det inte finns något att rapportera, dvs. en många gånger lätthanterad uppgift som inte kräver någon särskild uppföljning. Den ökade tydligheten kan vidare förväntas leda till ett minskat

behov av påminnelser och andra åtgärder från ISP. Initialt är det inte uteslutet att antalet sanktionsärenden kommer att öka något till följd av uteblivna uppgifter, även om uppgiftslämnandet för tillståndshavare som inte har något att rapportera är ordnat på sådant sätt att det är lätt att uppfylla sin fulla rapporteringsskyldighet. Sammantaget är också utredningens bedömning att det i vart fall efter en viss ”inlärningsperiod” kommer att bli lättare att följa regelverket när det i fråga om nolldeklarationer blir tydligare och enhetligare.

Förslagen får sammantaget anses ha en liten påverkan på ISP:s arbetsbörda eller kostnader. Eventuella initiala kostnadsökningar förväntas inte bli större än att de ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

### **Konsekvenser för enskilda**

Förslagen bedöms innebära en större tydlighet i regelverket för enskilda. Det går att hävda att förslagen innebär en ökad administrativ börda på tillståndshavare som inte bedriver någon verksamhet som leder till att de har något att rapportera. Utredningen bedömer dock att det mot bakgrund av att det redan enligt dagens praxis är tydligt att nolldeklarationer måste lämnas avseende avgifts- och leveransdeklarationer samt att övriga uppgifter mycket enkelt kan lämnas på en samlad blankett att det inte innebär någon egentlig ökad börda.

Förtydligandena, inte minst i fråga om leverans- och avgiftsdeklarationer, bedöms också medföra att det blir tydligare för enskilda vad de behöver göra för att inte begå sådana överträdelse som gör att de kan bli föremål för sanktionsavgift.

## 13.10 Förslagen om sanktionsavgifter

### Konsekvenser för staten

Utredningen bedömer att vissa av de förslag som inte direkt rör sanktionsavgifter kan påverka antalet sanktionsärenden, enligt vad som redovisats ovan. Under denna rubrik redovisas konsekvenserna av de förslag som direkt rör sanktionsavgifternas struktur och storlek.

Förslagen innebär att sanktionsavgifterna alltså kommer att vara lätta att beräkna utifrån uppgifter som ISP i allmänhet har nära till hands. I och med att det öppnas för att sanktionsavgifterna ska kunna jämkas i något större omfattning än vad som sker i dag kan det inte uteslutas att vissa sanktionsärenden kan bli något mer krävande att handlägga. Å andra sidan gör ISP redan i dag regelmässigt noggranna överväganden i fråga om jämkning, så det faktum att utfallet i vissa ärenden kommer att bli ett annat behöver inte innebära att ärendena blir mer komplexa eller annars svåra att handlägga. Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen som direkt rör sanktionsavgifter på sikt inte kommer att tynga ISP på något avsevärt sätt.

Sanktionsavgiftsärenden har hittills inte heller tyngt förvaltningsdomstolar i någon större mån. Det är enligt utredningens mening inte troligt att ISP:s beslut kommer att överklagas i större utsträckning än vad som tidigare skett. Benägenheten att överklaga skulle kunna öka något till följd av de högre maximala sanktionsavgiftsbelopp som nu föreslås. Å andra sidan skulle benägenheten att överklaga också kunna minska något för det flertal aktörer som kommer att bli föremål för sammantaget lägre sanktionsavgiftsbelopp på grund av den ändrade grundberäkningen eller på grund av att ISP sätter ned beloppet i fler fall. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen inte kommer att ha någon nämnvärd effekt för förvaltningsdomstolarna.

### Konsekvenser för enskilda

Övriga myndigheter samt enskilda kommer att påverkas av förslagen i den mån de är tillståndshavare och kan bli föremål för sanktionsavgift. För många tillståndshavare kommer den riskerade sanktions-

avgiften vid överträdelser att bli lägre. Det riskerade beloppet kommer att minska för samtliga tillståndshavare med ett fakturerat värde på över 250 000 men under 20 000 000 kronor. För tillståndshavare med ett fakturerat värde som inte överstiger 250 000 kronor kommer beloppet inte heller att öka. För tillståndshavare med ett fakturerat värde som överstiger 20 000 000 kronor kommer det riskerade beloppet att öka med en svag linjär lutning från 200 001 kronor för den som har ett fakturerat värde på 20 000 100 kronor till 1 000 000 kronor för den som har ett fakturerat värde på 100 000 000 kronor. Ökningen kommer att träffa tillståndshavare som bör ha en god förmåga att undvika att göra sig skyldiga till överträdelser och som allt som oftast uppvisar en god regelefterlevnad. Konsekvenserna för de regelefterlevande tillståndshavarna bör bli mycket begränsade, medan konsekvenserna för de tillståndshavare som gör överträdelser blir att avgifterna blir mer likvärdiga.



# 14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 14.1 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

### Skälen för utredningens förslag

Enligt 13 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar ska det framgå av en författning när den träder i kraft. Sett till den formella lagstiftningsprocessen bör en proposition – efter remissbehandling av betänkandet – kunna överlämnas till riksdagen under våren 2026. De författningsändringar som föreslås i detta betänkande bör därför kunna träda i kraft den 1 juli 2026.

## 14.2 Övergångsbestämmelser

**Utredningens bedömning och förslag:** Övergångsbestämmelser om viss tillverkning av skjutvapen samt om tillämpningen av de nya bestämmelserna om sanktionsavgift ska införas.

I övrigt finns det inte något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

## Skälen för förslagen

### *Allmänt*

Utredningen bedömer att det för merparten av förslagen inte krävs några särskilda övergångsbestämmelser.

I fråga om de förslag som innebär straffskärpningar eller utökad kriminalisering görs i detta avseende följande överväganden. Det följer av 2 kap. 10 § regeringsformen att ingen får dömas till en svårare brottspåföljd för gärningen än vad som var föreskrivet när den begicks. Principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs, utom i de fall där annan lag gäller när dom meddelas och den nya lagen leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits.<sup>1</sup> Några andra övergångsbestämmelser än regleringen i 5 § bedöms alltså inte vara nödvändig i fråga om de förslag som innebär straffskärpningar eller utökad kriminalisering.

I fråga om de förslag som innebär lättnader i tillståndsplikten för vissa underleverantörer behövs inte heller några särskilda övergångsbestämmelser. Redan utfärdade tillstånd kommer som utgångspunkt fortsätta att vara giltiga även efter att de nu föreslagna författningsändringarna har trätt i kraft. Det finns bestämmelser i krigsmateriellagen om återkallelse av tillstånd. Den som till följd av de föreslagna författningsändringarna inte längre behöver tillstånd kan hos ISP begära att det återkallas. Det finns inte heller något hinder mot att ISP lyfter frågan om återkallelse med berörda aktörer. För aktörer som har haft tillstånd endast under del av året gäller enligt etablerad tillämpning av regelverket att de är skyldiga att lämna uppgifter (inom ramen för årlig deklaration m.m.) i fråga om den del av året då de har haft tillstånd. ISP kan behöva överväga om det vore lämpligt med särskilda informationsinsatser om detta, riktade mot de aktörer som har haft tillstånd under första halvan av år 2026 men vars tillstånd därefter återkallas. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs dock inte.

---

<sup>1</sup> Prop. 1964:10 s. 99.

### *Tillverkning av skjutvapen*

Förslagen innebär att all tillverkning av skjutvapen från och med den 1 juli 2026 kommer att kräva tillstånd, antingen enligt krigsmateriellagen eller enligt vapenlagen. Viss tillverkning som tidigare inte krävt tillverkningstillstånd, nämligen tillverkning av enstaka skjutvapen och viss ändring eller ombyggnad av skjutvapen, kommer därmed bli tillståndspliktig. Därtill kommer viss tillverkning som tidigare krävt tillstånd från ISP enligt krigsmateriellagen i stället att kräva tillstånd från Polismyndigheten enligt vapenlagen.

Att en verksamhetsutövare kan behöva invänta ett tillstånd innan viss tillverkning ska ske är en del av systemet. Samtidigt är det ofta möjligt för verksamhetsutövaren att planera sin verksamhet så att ansökan lämnas in en tid i förväg, när viss framtida tillverkning kan förutses. Tillståndsmyndigheten kan då handlägga ansökan innan den planerade tillverkningen ska ske. Samma planering är dock inte möjlig i detta fall, utan särskilda övergångsbestämmelser. I vart fall kommer Polismyndigheten inte att handlägga ärenden om tillverkning av skjutvapen innan den 1 juli 2026. I praktiken kan det medföra att det kan dröja innan någon legal tillverkning över huvud taget kan ske efter den 1 juli 2026. Det kan dock mycket väl finnas ett befogat intresse av att tillverkning, som kunnat ske ohindrat till och med den 30 juni 2026, även ska kunna fortsätta under närmast följande månader, trots att ansökningarna enligt de nya bestämmelserna inte har hunnit handläggas.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det införs övergångsbestämmelser med innebörden att den som enligt äldre föreskrifter får utföra viss tillverkning av skjutvapen vid ikraftträdandet ska få utföra sådan tillverkning även utan tillverkningstillstånd enligt vapenlagen till utgången av oktober 2026 eller, om ansökan om tillverkningstillstånd enligt vapenlagen har gjorts dessförinnan, till dess att ansökan har prövats slutligt.

### *Sanktionsavgifter*

I regeringsformen finns, som tidigare framgått, ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Förbudet omfattar formellt inte administrativa sanktioner. Enligt förarbetena kan det emellertid innebära ett kringgående av förbudet att ge retroaktiv verkan åt

administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär.<sup>2</sup> De administrativa sanktionsavgifterna i krigsmaterielagen har direkt ersatt straffrättsliga påföljder. Utredningen bedömer att förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning bör vara analogt tillämpligt beträffande dessa sanktionsavgifter.

Detta innebär att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas på överträdelser som har begåtts innan ikraftträdandet, men att det i övergångsbestämmelser bör kunna tydliggöras att de nya bestämmelserna kan tillämpas om det leder till befrielse från avgift eller en lägre avgift.<sup>3</sup> Den nya jämkningsbestämmelsen och den nya beräkningsgrunden med utgångspunkt i en (i stället för tre) procent av fakturerat värde bör därmed i många fall kunna tillämpas direkt från och med ikraftträdandet, även när det är fråga om överträdelser som begåtts innan ikraftträdandet.

---

<sup>2</sup> Prop. 1975/76:209 s. 125.

<sup>3</sup> Jfr t.ex. med vad som ansetts gälla miljöstraffsavgifter i MÖD 2017:59.

# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel

### 1 §

Denna lag gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd.

Tillstånd enligt denna lag får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt.

*Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för tillstånd som avser skjutvapen som inte är helautomatiska eller ljuddämpare, vapenmagasin och ammunition till sådana vapen.*

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och vilken inriktning som tillståndsprövningen ska ha. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

I tredje stycket, som är nytt, bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det, när det gäller tillstånd som avser skjutvapen som inte är helautomatiska eller ljuddämpare till sådana vapen, magasin till sådana vapen och ammunition till sådana vapen.

### 3 §

Krigsmateriel får inte tillverkas här i landet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från detta tillståndskrav för

1. sådan tillverkning av skjutvapen som regleras i vapenlagen (1996:67),
2. tillverkning av ammunition för tillverkarens eget bruk,

3. årlig tillverkning för medicinska och farmaceutiska ändamål eller för forskningsändamål av högst 100 gram kemiska produkter som klassificeras som krigsmateriel, *eller*

4. *tillverkning av delar av krigsmateriel som sker på uppdrag av den som har tillstånd för sådan tillverkning.*

Paragrafen reglerar kravet på tillstånd för tillverkning av krigsmateriel. Övervägandena finns i avsnitt 5.5 och 7.3.

Enligt hittillsvarande *andra stycket 1* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet för ändring eller ombyggnad av skjutvapen i de fall som avses i 4 kap. 1 § vapenlagen. Genom de förslag som lämnas ska det som utgångspunkt krävas tillstånd enligt vapenlagen för tillverkning av skjutvapen. I likhet med vad som gäller för sådan handel med skjutvapen som regleras i vapenlagen enligt 4 § krigsmateriellagen ska regeringen därför bemyndigas att föreskriva om undantag från tillståndskrav för sådan tillverkning av skjutvapen som regleras i vapenlagen. Tillverkning omfattar även ändring och ombyggnad. Enligt hittillsvarande *andra stycket 2* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet för tillverkning av enstaka skjutvapen. Denna möjlighet, som i och för sig kvarstår enligt föreslagen lydelse av *andra stycket 1*, stryks från *andra stycket 2*.

Möjligheten till föreskrifter om undantag enligt *andra stycket 4* är ny. Genom bestämmelsen kan regeringen föreskriva om undantag för tillverkning av delar av krigsmateriel, när det är fråga om tillverkning som sker på uppdrag av den som i sin tur har tillstånd att tillverka ifrågavarande delar av krigsmateriel. Med uppdrag avses en beställning genom vilken en fysisk eller juridisk person uppdras att bedriva specifik tillverkning. Uppdraget kan innefatta tillverkning som helt eller till stor del är baserad på av beställaren givet underlag eller att bearbetning och andra tjänster utförs på befintlig materiel och som innebär att militära egenskaper påförs materielen. Tillverkning av egenutvecklade produkter som sker med avsikt att kunna tillhandahålla produkten till flera aktörer på marknaden avses inte omfattas, även om det vid det givna tillfällena enbart finns en köpare av produkten. Med uppdrag avses vidare både direkt uppdrag och indirekt uppdrag, dvs. även uppdrag av någon som har uppdrag från tillståndshavaren. Tillståndshavaren behöver alltså inte nödvändigtvis ge uppdrag direkt åt tillverkaren för att denne ska vara undantagen tillståndskrav. Eftersom tillståndshavaren även

föreslås bli skyldig att i deklARATIONEN enligt 19 § krigsmateriellagen lämna uppgift om sådana som tillverkat delar av krigsmateriel på (direkt eller indirekt) uppdrag av tillståndshavaren behöver dock tillståndshavaren säkerställa att denne har god kännedom även om uppdragstagare i nedre led.

#### 4 §

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena *för*

1. sådan handel med skjutvapen eller yrkesmässig förmedling av skjutvapen eller ammunition som regleras i vapenlagen (1996:67),

2. sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, *eller*

3. *tillhandahållande som sker endast till följd av sådant uppdrag som avses i 3 § andra stycket 4.*

I paragrafen regleras kravet på tillstånd för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel, metoder för framställning av krigsmateriel och tekniskt bistånd till någon i utlandet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

I *tredje stycket* regleras regeringens möjlighet att föreskriva om undantag från tillståndskravet. För att öka styckets läsbarhet föreslås att det delas upp i särskilda punkter.

En ny möjlighet till undantag föreslås i *tredje stycket 3*. Genom bestämmelsen kan regeringen föreskriva om undantag från tillståndskravet för tillhandahållande när det är fråga om tillhandahållande som sker endast till följd av sådant uppdrag som avses i 3 § andra stycket 4, dvs. uppdrag om tillverkning från en tillståndshavare. Uppdragstagare som inte behöver tillverkningstillstånd ska inte heller behöva tillhandahållandetillstånd, när det endast är fråga om tillhandahållande som ett led i tillverkningsuppdraget. Med det avses att det enbart är fråga om att tillhandahålla materiel till den tillståndshavande beställaren, eller till en uppdragstagare i nedre

eller övre led med tillverkningsuppdrag. Undantaget avses därmed inte kunna tillämpas på någon som enbart bedriver tillhandahållande-verksamhet.

## 12 §

Den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § ska underrätta Inspektionen för strategiska produkter innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om *försäljning, upplåtelse eller förmedling* av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om senaste tidpunkt för underrättelse och om undantag från underrättelseskyldigheten. Inspektionen får i enskilda fall medge undantag från underrättelseskyldighet.

Inspektionen får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller avtal ingås som avses i första stycket. *Förbud får meddelas oberoende av om underrättelse inkommit.*

Paragrafen anger i vilka fall tillståndshavare enligt 3 eller 4 § är skyldiga att inkomma med underrättelse om anbud. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

*Första stycket* ändras på sådant sätt att skyldigheten endast gäller vid försäljning, upplåtelse eller förmedling av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet. Skyldigheterna att inkomma med en anbudsunderrättelse vid utbudande mot vederlag, lån, gåva av krigsmateriel eller tekniskt bistånd eller vid upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet, s.k. licensavtal, eller vid avtal som gäller gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel med någon i utlandet, s.k. samarbetsavtal, tas bort.

*Andra stycket* motsvarar nuvarande krigsmateriellag med en redaktionell ändring.

I *tredje stycket* förtydligas att ISP får meddela förbud mot att anbud lämnas eller att avtal ingås oberoende om en underrättelse om anbud inkommit till myndigheten.

## 26 §

Om brott enligt 25 § har begåtts uppsåtligen är grovt, *döms* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid *bedömningen av* om brottet är grovt *ska det* särskilt beaktas om brottet avsett betydande värde, om brottet varit av stor omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.



Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för grovt brott mot krigsmateriellagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

I *första stycket* ändras straffskalan för det grova brottet från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Ändringen av straffskalan är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan de olika graderna av brott mot krigsmateriellagen, utan att generellt höja straffnivån för grovt brott mot krigsmateriellagen, särskilt med avseende på de allvarligaste fallen.

Övriga ändringar är redaktionella.

## 32 §

Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om *överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara* oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med fullt belopp.

I paragrafen framgår i vilka fall den avgiftsskyldige kan befrias från sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.

I likhet med hittillsvarande bestämmelse får hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift beslutas om det skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med fullt belopp. Den nya lydelsen är även i övrigt tänkt att motsvara hittillsvarande bestämmelse, men avser att innebära ett något ökat utrymme att sätta ned avgiften helt eller delvis om det är fråga om en överträdelse som är ringa eller om sanktionsavgiften i övrigt inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Hel eller delvis befrielse bör då kunna ske även om överträdelsen i och för sig inte är att betrakta som ursäktlig. Omständigheter som kan tala för att det är fråga om en ringa överträdelse är om överträdelsen består av ett i sammanhanget kortare dröjsmål och framstår som en engångsföreteelse. Att det endast rör sig om en eller ett par dagars försening bör ofta kunna tala för att det är fråga om en ringa överträdelse, i vart fall när det inte sker vid upprepade tillfällen. Att det rör sig om en försenad nolldeklaration kan också tala för att det varit fråga om en i sammanhanget ringa överträdelse.

### 33 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 31 §.

Av föreskrifterna ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 3 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 31 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.7.

Enligt hittillsvarande bestämmelse ska avgiften vara högst 200 000 kr. Det beloppet ändras till 1 000 000 kr.

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Äldre föreskrifter om sanktionsavgift gäller för överträdelser som inträffat före ikraftträdandet, om inte en tillämpning av de nya föreskrifterna leder till befrielse från sanktionsavgift eller till en lägre sanktionsavgift.

Överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 14.1 och 14.2.

## 15.2 Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

### 1 a kap.

#### 7 §

Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra separata register över

1. personer och organisationer som enligt denna lag har meddelats tillstånd att inneha skjutvapen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin eller tillstånd att låna skjutvapen samt personer som tillhör hemvärnets personal och som av Försvarsmakten har tilldelats skjutvapen för förvaring i bostaden (vapeninnehavarregistret),

2. de skjutvapen för vilka tillstånd till innehav har meddelats enligt denna lag samt skjutvapen som upphittats eller anmäls stulna eller försvunna (vapenregistret),

3. personer och organisationer som har meddelats tillstånd enligt denna lag att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition, fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har tillstånd *för sådan tillverkning eller* att driva sådan handel eller förmedling, personer som har godkänts att som föreståndare eller ersättare svara för sådan verksamhet samt personer och organisationer som har meddelats tillstånd enligt denna lag att ta emot skjutvapen för översyn eller reparation (*vapentillverkarregistret*, vapenhandlarregistret och vapenmäklarregistret), och

4. sammanslutningar som har auktoriserats enligt denna lag (registret över auktoriserade sammanslutningar för jakt- eller målskytte).

Av vapeninnehavarregistret får det inte framgå vilka vapen som Försvarsmakten har tilldelat någon som tillhör hemvärnets personal. Registret får inte användas för att göra automatiserade sammanställningar över personer som tillhör hemvärnets personal.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Polismyndighetens skyldighet att föra vapenregister. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen i *första stycket 3* innebär att Polismyndigheten ska föra ett vapentillverkarregister över personer och organisationer som meddelas tillstånd enligt vapenlagen att tillverka skjutvapen. Registret ska även omfatta fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har meddelats vapentillverkartillstånd samt personer som har godkänts att som föreståndare eller ersättare svara för sådan verksamhet. Exempel på personer som kan ha betydande inflytande över en juridisk person är verkställande direktörer, styrelseledamöter, bolagsmän och aktieägare med betydande aktieinnehav.

## 2 kap.

### 1 §

Tillstånd krävs för att

- a) inneha skjutvapen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin,
- b) *tillverka skjutvapen*,
- c) driva handel med skjutvapen,
- d) yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition,
- e) yrkesmässigt ta emot skjutvapen för reparation eller översyn, eller
- f) föra in skjutvapen, ammunition eller ljuddämpare till Sverige.

Tillstånd krävs inte för den som har fyllt arton år om vapnet har en begränsad effekt i förhållande till andra jämförliga skjutvapen (effektbegränsade vapen) och vapnet är

1. ett kolsyre-, luft- eller fjädervapen eller ett vapen med ett annat liknande utskjutningsmedel och är avsett för målskjutning, eller

2. ett harpunvapen.

Tillstånd krävs inte heller om innehavaren har lånat vapnet enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 a eller 7 §.

Tillstånd krävs inte heller för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om vilka befattningar med bl.a. skjutvapen som kräver tillstånd enligt vapenlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Genom *första stycket b*, som är ny, införs krav på tillstånd för att tillverka skjutvapen. Tillverkning definieras redan i vapenlagen (2 a kap. 1 §). Med tillverkning avses således både framställning och sådan ändring eller ombyggnad av ett vapen som medför att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen. Även tillverkning av enstaka skjutvapen omfattas av kravet på tillstånd. Däremot krävs inte tillstånd för verksamhet som omfattas av tillstånd enligt krigsmateriellagen.

Genom 9 kap. 1 och 1 a §§ blir det straffbelagt att tillverka skjutvapen utan tillstånd.

### *Tillstånd för tillverkning, handel eller yrkesmässig förmedling*

#### *10 §*

Tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition får endast meddelas den som med hänsyn till kunskap, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig att driva sådan verksamhet. Tillstånd får meddelas endast för *tillverkning eller* handel som ska bedrivas yrkesmässigt.

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt första stycket, utom när det gäller kravet på kunskap, dessutom avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Om det sker en förändring av vem som har ett betydande inflytande över en juridisk person, ska tillståndshavaren snarast möjligt anmäla förändringen till Polismyndigheten.

Paragrafen reglerar förutsättningar för att få tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen innebär att de allmänna förutsättningarna för att få tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition på motsvarande sätt gäller för att få tillstånd att tillverka skjutvapen. Ändringen innebär att även andra och tredje styckena utvidgas till att omfatta vapentillverkare.

#### 10 a §

En juridisk person med tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition ska ha en föreståndare som ansvarar för verksamheten.

Föreståndaren ska ha godkänts av Polismyndigheten.

Paragrafen reglerar krav på att den som har tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedlar skjutvapen eller ammunition ska ha en föreståndare. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen innebär att kravet utvidgas till att omfatta den som meddelats tillstånd att tillverka skjutvapen.

#### 10 b §

Om den som har tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition, i fråga om en juridisk person, föreståndaren för sådan verksamhet är förhindrad att ansvara för verksamheten ska han eller hon sätta en ersättare i sitt ställe.

Paragrafen reglerar krav på att den som har tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition ska ha en ersättare till föreståndaren. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen innebär att kravet utvidgas till att omfatta den som meddelats tillstånd att tillverka skjutvapen.

#### 10 d §

I ett tillstånd att *tillverka skjutvapen eller* driva handel med skjutvapen ska det anges vilka typer av skjutvapen och vilket antal av varje typ av skjutvapen tillståndet avser. Tillståndet ger rätt att inneha de skjutvapen som anges där. Tillståndet får förenas med villkor om hur skjutvapnen ska förvaras.

Tillståndet ger dock inte rätt att inneha andra helautomatiska skjutvapen än sådana som har tagits in en för en viss köpare.

Ett tillstånd att *tillverka skjutvapen eller* driva handel med skjutvapen ger rätt att inneha ljuddämpare och vapenmagasin.

Paragrafen reglerar bl.a. vad som ska anges i ett tillstånd att driva handel med skjutvapen och i vilken utsträckning ett sådant tillstånd ger rätt att inneha skjutvapen och annan egendom. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen innebär att dessa förutsättningar utvidgas till att även omfatta tillstånd att tillverka skjutvapen.

## 2 a kap.

### 1 §

Med tillverkning förstås i denna lag framställning av *skjutvapen*. Med tillverkning förstås även sådan ändring eller ombyggnad av ett vapen som medför att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen.

Paragrafen definierar vad som avses med tillverkning enligt vapenlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3

Ändringen innebär att tillverkning i vapenlagens mening omfattar samtliga skjutvapen enligt 1 kap. 2 § vapenlagen. Eftersom det som sägs om skjutvapen i vapenlagen även gäller föremål enligt 1 kap. 3 § vapenlagen, däribland vapendelar, omfattar begreppet tillverkning även dessa. Någon ändring i vad som i övrigt avses med begreppet tillverkning är inte avsedd. Någon förändring av vad som gäller om märkning vid tillverkning av vissa särskilt angivna vapen och vapendelar är inte heller avsedd.

## 4 kap.

### 1 §

Ett tillstånd att inneha ett skjutvapen upphör att gälla, om vapnet ändras så att det till funktions- eller verkningsgrad blir ett väsentligt annorlunda vapen. Detta gäller dock inte om innehavaren har tillstånd att *tillverka skjutvapen eller* driva handel med skjutvapen och även det ändrade vapnet omfattas av tillståndet.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar ett tillstånd att inneha skjutvapen upphör att gälla, om vapnet ändras. Paragrafen innebär att den som har tillstånd att driva handel med skjutvapen har rätt att inneha det ändrade vapnet om även det ändrade vapnet omfattas av tillståndet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen innebär att det tydliggörs att även den som har tillstånd att tillverka vapnet har rätt att inneha det ändrade vapnet, om även det ändrade vapnet omfattas av tillverkningstillståndet.

### 3 §

För reparation eller översyn får skjutvapen lämnas till och tillfälligt innehas av den som får *tillverka eller* driva handel med sådana skjutvapen eller den som har tillstånd att ta emot vapen för sådana åtgärder. För reparation eller översyn får ett vapen också lämnas till den som skulle ha rätt att låna och självständigt handha vapnet.

Paragrafen reglerar vem som tillfälligt får ta emot och inneha skjutvapen för reparation eller översyn. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen innebär att skjutvapen får lämnas till och tillfälligt innehas av även den som får tillverka sådana skjutvapen.

## 6 kap.

### 3 §

Ett tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition ska återkallas av Polismyndigheten om

- a) tillståndshavaren inte längre driver verksamheten yrkesmässigt,
- b) förutsättningarna för tillståndet inte längre finns, eller
- c) det annars finns någon skälig anledning att återkalla tillståndet.

Tillståndet får också återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt en bestämmelse i denna lag eller en föreskrift eller ett villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Första och andra styckena gäller på motsvarande sätt i fråga om tillstånd att ta emot skjutvapen för reparation eller översyn.

Paragrafen reglerar bl.a. i vilka fall ett tillstånd att bedriva vapenhandlar- eller vapenmäklarverksamhet ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att tillstånd att tillverka skjutvapen ska återkallas under samma förutsättningar som gäller för tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition. Ändringen innebär även att andra stycket, som gäller återkallelse som inte är obligatorisk, gäller för tillstånd att tillverka skjutvapen.

## 9 kap.

### 1 §

Den som uppsåtligen innehar *eller tillverkar* ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter, yrkesmässigt förmedlar eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst fem år.

Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för vapenbrott. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen innebär att den som uppsåtligen tillverkar ett skjutvapen utan att ha rätt till det döms för vapenbrott.

### 1 a §

Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms för grovt vapenbrott till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats,
2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
3. innehavet, *tillverkningen*, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett flera vapen,
4. vapnet har innehafts *eller tillverkats* i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning, eller
5. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst sex år och högst tio år.



Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, *tillverkningen*, överlåtelsen, förmedlingen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen i *första stycket 3 och 4* innebär att det vid bedömningen av om ett vapenbrott i form av otillåten tillverkning är grovt särskilt ska beaktas om tillverkningen har avsett flera vapen respektive om vapnet har tillverkats i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning. Någon ändring i fråga om vad som anses som ”flera vapen” eller ”en sådan miljö att [vapnet] typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning” är inte avsedd. Även *första stycket 2 och 5* kan bli tillämpliga när det är fråga om tillverkning av skjutvapen. Någon ändring i fråga om vad som anses som vapen av ”särskilt farlig beskaffenhet” är inte avsedd när fråga är om otillåten tillverkning av skjutvapen.

Motsvarande ändringar görs i *andra stycket*.

## 11 kap.

### 2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- a) undantag från kravet på tillstånd för att inneha start- eller signalvapen,
- b) krav på skjutskicklighet, utbildning, ålder och de förutsättningar i övrigt som ska vara uppfyllda för tillstånd att inneha eller låna skjutvapen,
- c) krav på kunskap för att få tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition och vad som i övrigt ska gälla vid sådan verksamhet,
- d) vad som ska iaktas utöver bestämmelserna i 4 kap. vid ändring och reparation av skjutvapen,
- e) krav på *vapentillverkares*, vapenhandlares och sammanslutningars förvaring av andra vapen än effektbegränsade vapen och på sammanslutningars förvaring av ammunition eller ljuddämpare,
- f) de förutsättningar i övrigt som ska vara uppfyllda för tillstånd enligt denna lag,
- g) utfärdande av europeiska skjutvapenpass till dem som har tillstånd att inneha skjutvapen i Sverige,
- h) förutsättningar för och förfaringssätt vid medgivande att personer bosatta i Sverige ska få tillstånd att förvärva skjutvapen i ett annat land,

- i) krav på att den som har förvärvat ett skjutvapen i Sverige och som är bosatt i ett främmande land ska underrätta den staten om förvärvet,
- j) krav på vapenhandlare och yrkesmässiga förmedlare att föra förteckningar och anmäla transaktioner,
- k) kraven på auktorisation enligt 2 kap. 17 §, och
- l) vad som ska iaktas utöver bestämmelserna i 5 kap. i fråga om transport av skjutvapen, ammunition och ljuddämpare.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Bemyndigandena i *punkten c* och *e* utvidgas till att även omfatta tillverkning av skjutvapen.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Den som enligt äldre föreskrifter får utföra viss tillverkning av skjutvapen vid ikraftträdandet får utföra sådan tillverkning utan tillstånd enligt 2 kap. 1 § i den nya lydelsen till utgången av oktober 2023 eller, om ansökan om tillstånd har gjorts dessförinnan, till dess ansökan om tillstånd prövats slutligt.

Överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 14.1 och 14.2.

## **15.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

### **18 kap.**

*Krigsmateriel m.m.*

#### *12 c §*

*Secretess gäller för uppgift om programvara, teknik eller tekniskt bistånd som är föremål för kontroll enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden eller tekniskt bistånd kan komma till brottslig användning.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om programvara, teknik eller tekniskt bistånd som är föremål för kontroll enligt exportkontrollregelverket. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Att det ska vara fråga om uppgifter om programvara, teknik eller tekniskt bistånd som är föremål för kontroll enligt uppräknade lagar och förordning innebär inte att den aktuella uppgiften behöver vara föremål för ett befintligt tillståndsärende, utan endast att det är fråga om uppgift om programvara, teknik eller tekniskt bistånd vars hantering kan kräva tillstånd enligt exportkontrollregelverket.

Paragrafen har ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för sekretess. Med brottslig användning avses bl.a. otillåten utförelse eller otillåten tillverkning, men även brott mot person eller egendom. Det behöver inte vara fråga om att aktuell programvara, teknik eller tekniskt bistånd i sig kommer till brottslig användning, utan det kan även vara fråga om att dessa produkter används för att t.ex. tillverka eller använda annan krigsmateriel eller PDA på ett brottsligt sätt eller med brottsligt syfte.

## 16 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till vapenregister enligt vapenlagen (1996:67), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att skjutvapen enligt vapenlagen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin kommer till brottslig användning.

Sekretess gäller, under motsvarande förutsättning som anges i första stycket, hos

1. Kammarkollegiet och Naturvårdsverket för uppgift som hänför sig till jaktkortsregistret,
2. Naturvårdsverket för uppgift som hänför sig till jägarexamensregistret,
3. en länsstyrelse för uppgift som hänför sig till register över verksamheter för livsmedelskontroll, och
4. Polismyndigheten för uppgift som hänför sig till registret över uppdragstagare inom Nationella viltolycksrådet.

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift i vapenregister om namn och adress för den som har tillstånd att *tillverka skjutvapen*, driva handel med skjutvapen, yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition eller ta emot skjutvapen för översyn eller reparation eller för uppgifter i registret över auktoriserade sammanslutningar för jakt- eller målskytte. Sekretess gäller inte heller för uppgifter i vapenregister om vilka typer av vapen som omfattas av ett tillstånd att *tillverka skjutvapen*,

driva handel med skjutvapen, yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition eller att ta emot skjutvapen för översyn eller reparation.

I paragrafen regleras vilken sekretess som gäller för uppgift som hänför sig till vapenregister enligt vapenlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

I *tredje stycket* görs undantag från sekretessen enligt första stycket i fråga om dels uppgift i vapenregister om namn och adress för den som har tillstånd att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition, dels uppgift i vapenregister om vilka typer av vapen som omfattas av ett sådana tillstånd. Ändringen innebär att dessa undantag även gäller för den som har tillstånd att tillverka skjutvapen.

## 19 §

Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 9, och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a, 12 c och 13 §§ inskränker rätten att enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafen regleras vilka tystnadsplikter enligt 18 kap. OSL som har företrädare framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Ändringen innebär att den sekretess som följer av 12 c § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 14.1 och 14.2.



# Kommittédirektiv 2023:161

## En modern exportkontroll av krigsmateriel i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 2023

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket för tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel, inklusive riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan, i ljuset av ett svenskt medlemskap i Nato och ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Utredaren ska även se över vissa andra frågor för att regelverket för exportkontroll av krigsmateriel ska vara modernt, effektivt och ändamålsenligt.

Utredaren ska bl.a.

- analysera riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap och lämna förslag på förändringar,
- föreslå en ändamålsenlig reglering för underleverantörer till svensk försvarsindustri,
- analysera svensk försvarsindustris förutsättningar att ingå materielsamarbeten på likvärdiga villkor och vid behov lämna förslag på förändringar av regelverket,
- analysera och lämna ytterliga förslag som säkerställer ett moderniserat, effektivt och ändamålsenligt regelverk för krigsmateriel, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2024.

## Uppdraget att föreslå anpassade riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap

Det svenska exportkontrollregelverket för krigsmateriel består av lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterieförordningen) samt de principer och riktlinjer för krigsmaterielexport som har beslutats av regeringen och som riksdagen har ställt sig bakom. Krigsmateriel får endast exporteras om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Vid tillståndsprövningen ska även Sveriges internationella åtaganden iakttas. Detta innefattar EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944/Gusp) om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel samt de kriterier som ställs upp i vapenhandelsfördraget (Arms Trade Treaty, ATT).

Riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan grundar sig på principer som etablerats under lång tid. Den första gången som samlade riktlinjer presenterades offentligt var 1956 då dåvarande statsminister Tage Erlander i riksdagen redogjorde för de allmänna principer som enligt praxis låg till grund för tillståndsprövningen av krigsmaterielexporten. Riktlinjerna utvecklades och formaliserades 1971 och har därefter uppdaterats 1992 och 2018 (propositionen angående krigsmaterielexport, prop. 1971:146, propositionen med förslag till lag om krigsmateriel, prop. 1991/92:174 och propositionen Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, prop. 2017/18:23). Riktlinjerna har inte status som författning utan utgör en samling av den praxis som gäller för svensk krigsmaterielexport. Vid varje uppdatering har riksdagen ställt sig bakom riktlinjerna. Den strikta och effektiva svenska exportkontrollen har således bred politisk förankring och det är viktigt att riktlinjerna även fortsatt överlämnas till riksdagen.

Riktlinjerna har sin historia i den svenska neutralitetspolitiken. När Sverige nu ansökt om medlemskap i försvarsalliansen Nato finns ett behov av att se över riktlinjerna ur detta perspektiv, till exempel riktlinjernas direkta hänvisningar till neutralitet. I och med Sveriges medlemskap i Nato tillkommer också åtaganden som kan ha bäring på svensk krigsmaterielexport, främst genom artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.



Utredaren ska därför

- analysera riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan i ljuset av Sveriges anslutning till Nato och lämna förslag på ändringar, inklusive ändringar som omhändertar Sveriges åtaganden enligt artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

### **Uppdraget att föreslå en ändamålsenlig reglering för underleverantörer**

Det krävs tillstånd för att tillverka, tillhandahålla och föra ut krigsmateriel enligt krigsmateriellagen. Det svenska regelverket för exportkontroll av krigsmateriel skärptes 2018 (prop. 2017/18:23, bet. 2017/18:UU9, rskr. 2017/18:163). Före 2018 fanns det bland annat ett undantag från tillståndskravet för verksamheter som endast tillhandahöll krigsmateriel åt svenska statliga myndigheter eller aktörer som innehade tillstånd för tillverkning av sådan krigsmateriel. Detta innebar att vissa underleverantörer som enbart tillhandahöll krigsmateriel åt svenska statliga myndigheter eller större försvarsföretag inte själva behövde ha något tillhandahållandetillstånd. Dessa underleverantörer låg inte heller under Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillsyn. För att ISP skulle få bättre kännedom om vilka företag som verkar inom försvarsindustrin och säkerställa att det gick att verkställa en tillfredsställande exportkontroll togs undantaget bort. Under det nuvarande regelverket så behöver underleverantörer i normalfallet både tillverknings- och tillhandahållandetillstånd.

I den förändrade säkerhetspolitiska situation som Sverige befinner sig i är det viktigt att säkra försörjningskedjor i landet.

ISP har lyft att det utökade tillståndskravet inneburit en ökad administration för myndigheten och företagen. I den konsekvensbeskrivning som gjordes i propositionen förutsågs inte den kraftiga ökning av tillståndsinnehavande företag som därefter har skett. Antalet tillståndsinnehavande företag har ökat från cirka 175 till närmare 370. Ökningen utgörs nästan helt av underleverantörer till systemtillverkare.

Dessa företag har som regel ingen egen export av krigsmateriel och det går därmed att utöva en effektiv exportkontroll även om de skulle undantas från tillståndskravet. Samtidigt innebär den nya säkerhetspolitiska situationen att det är viktigt att ha en god överblick över

den breda försvarsindustrin. Detta bör dock kunna hanteras genom ett anmälnings-, intygs- eller certifieringsförfarande.

Utredaren ska därför

- föreslå en ändamålsenlig reglering för underleverantörer, som innebär att ISP även i fortsättningen har god överblick över försvarsföretagen utan att underleverantörer behöver inneha egna tillstånd för tillverkning och tillhandahållande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att utreda möjligheterna för internationella materielsamarbeten på likvärdiga villkor**

Ny krigsmateriel utvecklas och produceras ofta inom ramen för internationella materielsamarbeten. Dessa samarbeten kan vara etablerade direkt mellan deltagande företag och de kan även vara finansierade via något av de program som finns för att finansiera utveckling av krigsmateriel, till exempel Europeiska försvarsfonden. När företag från olika länder ingår samarbeten innebär det att den gemensamt utvecklade materielen kommer att stå under flera olika länders kontroll. Vanligtvis hanteras detta i det avtal som ligger till grund för materielsamarbetet. I dessa avtal bestäms hur export till tredjeland ska hanteras.

Sverige har tillsammans med Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland ingått det s.k. sexnationersavtalet, även kallat Letter of Intent Framework Agreement, vilket ingicks för att underlätta omstrukturering och drift av europeisk försvarsindustri (propositionen Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin, prop. 2000/01:49). Exportkontroll och export till tredjeland är ett av de områden som omfattas av sexnationsavtalet. Ett annat avtal om export till tredjeland är det s.k. Aachensamarbetet mellan Tyskland och Frankrike, till vilket även Spanien anslutit sig.

I Materieförsörjningsutredningens betänkande Materieförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet (SOU 2022:24) lyftes oron från svensk försvarsindustri att det svenska exportkontrollregelverket i vissa fall begränsar förutsättningarna för svenska företag att ingå i internationella materielsamarbeten. Samtidigt ingår flera svenska företag i stora internationella samarbeten. I den nya säkerhetspolitiska situation som Sverige befinner sig i är det viktigt att det inte

föreligger särskilda hinder för svenska företag att ingå i internationella samarbeten då dessa förutses bli både fler och viktigare i framtiden.

I denna del finns det inget behov av att föreslå någon ändring av riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur relevanta samarbetsländer (såsom Storbritannien, Tyskland, Frankrike och USA) hanterar export till tredjeland inom ramen för internationella materielsamarbeten,
- analysera möjligheterna för företag i Sverige att ingå i internationella materielsamarbeten och identifiera potentiella hinder,
- vid behov lämna förslag, som i denna del inte innebär någon ändring av riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan, för att möjliggöra för företag i Sverige att ingå i internationella materielsamarbeten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att lämna ytterligare förslag för ett moderniserat, effektivt och ändamålsenligt regelverk**

#### *Översyn av straffskalorna för brott mot exportkontrollregelverket*

Vad som utgör krigsmateriel definieras i avsnitt A i bilagan till krigsmaterielförordningen, (krigsmaterielförteckningen). Denna förteckning innefattar även sådana skjutvapen och explosiva varor som regleras i vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

Straffskalorna i vapenlagen och LBE har skärpts flera gånger under de senaste åren och återspeglar en allvarlig syn på brottslighet kopplad till vapen och explosiva varor. Ändringar har också gjorts i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) där en särskild reglering har införts för smuggling av vapen och explosiva varor. Straffskalorna för dessa brott överensstämmer i huvudsak med straffskalorna i vapenlagen och LBE. Ytterligare straffskärpningar har föreslagits av regeringen i propositionen Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten (prop. 2023/24:33).

Straffskalorna för brott enligt krigsmateriellagen och brott enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla använd-

ningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) motsvarar inte straffskalorna i vapenlagen och LBE. Eftersom krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden kan vara både förstörelsebringande och säkerhetspolitiskt känsliga finns det skäl att se över bestämmelserna.

Straffskalorna för smugglingsbrott som avser krigsmateriel motsvarar inte heller straffskalorna för smugglingsbrott som avser vapen och explosiva varor. Som framgår ovan har det införts en särskild reglering i smugglingslagen för smuggling av vapen och explosiva varor. Det har emellertid inte införts någon motsvarande reglering för smuggling av krigsmateriel. Ett smugglingsbrott som avser krigsmateriel i form av vapen eller explosiva varor bedöms alltså enligt en strängare straffskala än ett smugglingsbrott som avser andra typer av krigsmateriel som kan vara betydligt mer försvars-, säkerhets- eller utrikespolitiskt känsliga. Det finns därför skäl att se över de aktuella straffskalorna utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Utredaren ska därför

- analysera hur straffskalorna i krigsmateriellagen och PDA-lagen bör förhålla sig till straffskalorna i vapenlagen, LBE och smugglingslagen,
- bedöma om krigsmateriel bör läggas till som egen brottstyp i smugglingslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*En ändamålsenlig och effektiv reglering för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen*

Som framgår ovan krävs det tillstånd för att tillverka, tillhandahålla och föra ut krigsmateriel. Tillstånd kan endast medges om det föreligger försvars- eller säkerhetspolitiska skäl.

Som krigsmateriel räknas även civila skjutvapen, med undantag för slätborrade hagelgevär för civilt bruk. När det är fråga om civila skjutvapen uppfylls inte kraven på att det ska finnas försvars- eller säkerhetspolitiska skäl för tillstånd. Det saknas därför förutsättningar för att medge tillstånd för tillverkning, tillhandahållande eller utförelse av civila skjutvapen enligt krigsmateriellagen. Det finns dock ett antal företag som trots detta, sedan länge, har tillstånd enligt

krigsmateriellagen för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen.

Den nuvarande hanteringen av de verksamheter som bedriver eller vill bedriva tillverkning, tillhandahållande och export av civila skjutvapen är inte tillfredsställande. Det bör därför övervägas om det ska införas en möjlighet att bevilja tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen utan att det ställs krav på att det ska finnas försvars- eller säkerhetspolitiska skäl.

Den nuvarande regleringen är inte heller tillfredsställande när det kommer till att motverka tillverkning av illegala skjutvapen. Polisens beslag av ombyggda start- och gasvapen tyder på att kriminella i allt större utsträckning förses med skjutvapen genom illegal tillverkning. Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten har också varnat för en ny trend med 3D-tillverkade vapen och vapendelar. Enligt myndigheterna kommer 3D-vapen sannolikt att utgöra en avsevärd källa till antalet illegala skjutvapen i framtiden.

Krigsmateriellagstiftningen vilar på försvars- och säkerhetspolitisk grund och är inte tänkt att hantera den typ av tillverkning som myndigheterna varnar för. Eftersom den nuvarande regleringen är svår att tillämpa och straffskalorna är låga döms oftast till ansvar för vapenbrott för innehavet i stället. Det innebär att själva tillverkningen sällan bestraffas. För att kunna motverka tillverkning av illegala skjutvapen på ett mer effektivt sätt finns det skäl att överväga om tillverkning av civila skjutvapen och vapendelar helt eller delvis bör regleras i vapenlagstiftningen. Syftet är att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt motverka tillverkning av illegala skjutvapen.

Utredaren ska därför

- föreslå en ändamålsenlig ordning för hur tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen kan införas i krigsmateriellagstiftningen,
- ta ställning till om tillverkning av civila skjutvapen och vapendelar helt eller delvis bör regleras i vapenlagstiftningen och föreslå en reglering som på ett ändamålsenligt och effektivt sätt motverkar olovlig tillverkning,
- ta ställning till om undantaget från kravet på tillstånd i 3 § första punkten krigsmaterielförordningen bör tas bort, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Översyn av indelningen av krigsmateriel*

Vad som utgör krigsmateriel definieras, som framgår ovan, i krigsmaterielförteckningen. Denna motsvarar, med vissa nationella tillägg, den förteckning som framgår av bilagan till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

I avsnitt D i bilagan till krigsmaterielförordningen finns en förteckning över vilken krigsmateriel i krigsmaterielförteckningen som utgör krigsmateriel för strid respektive övrig krigsmateriel. Enligt ISP har den befintliga indelningen i flera fall visat sig vara alltför kategorisk då den inte ger utrymme för en bedömning i det enskilda fallet av huruvida en produkt, av det skälet att den inte har förstörelsebringande egenskaper, i själva verket utgör övrig krigsmateriel i stället för krigsmateriel för strid. Något som är av vikt vid tillståndsprövningen. Det finns därför skäl att se över indelningen. Bilagan behöver också ses över eftersom det finns hänvisningar i avsnitt D till stycken i krigsmaterielförteckningen som inte längre används.

Utredaren ska därför

- analysera indelningen mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel och bedöma hur indelningen bör se ut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Förstärkt sekretesskydd för exportkontrollerad teknik*

Exportkontrollregelverken omfattar inte bara fysiska föremål utan även överföring av immateriella produkter såsom till exempel programvara och teknik. Sådana uppgifter om exportkontrollerade tekniker, t.ex. ritningar på vapensystem, förekommer i dag i allmänna handlingar hos svenska myndigheter. Dessa uppgifter kan, beroende på karaktär och sammanhang, omfattas av sekretess, huvudsakligen enligt 15 kap. 1 och 2 §§, 18 kap. 12 § eller 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det är emellertid inte säkert att så alltid är fallet. Det kan finnas situationer där uppgifter om teknik som är exportkontrollerad, och därmed inte får spridas, inte skulle omfattas av sekretess. Det finns även anledning att ifrågasätta om uppgifter som omfattas av sekretess, som är tidsbegränsad, får ett skydd

som är förenligt med exportkontrollregelverket eller med Sveriges åtaganden mot andra länder.

Behovet av att teknisk information är ställd under exportkontroll kan i vissa fall kvarstå under mycket lång tid och åtaganden som Sverige gör mot andra länder att inte sprida exportkontrollerad teknik vidare är endast undantagsvis tidsbegränsade. Det finns därför skäl att analysera om uppgifter som omfattas av exportkontrollregelverket har ett tillräckligt starkt sekretesskydd och om det är motiverat att stärka skyddet ytterligare.

Utredaren ska därför

- analysera om bestämmelserna i OSL innebär ett tillräckligt skydd för uppgifter om teknik och programvara som omfattas av bestämmelserna om kontroll enligt krigsmateriellagen och PDA-lagen, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

#### *Ändamålsenliga regler för underrättelser om anbud eller ingående av avtal om export av krigsmateriel och tekniskt bistånd*

Av 12 § krigsmateriellagen följer att den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel och tekniskt bistånd ska underrätta ISP innan anbud lämnas eller, där anbudsförfarande inte förekommer, innan avtal ingås om:

- tillhandahållande av krigsmateriel eller tekniskt bistånd till någon i utlandet,
- upplåtelse eller överlåtelse av viss tillverkningsrätt, eller
- tillverkning, tillhandahållande av tekniskt bistånd eller utveckling av krigsmateriel eller metod för framställning av viss krigsmateriel.

ISP får i det enskilda fallet förbjuda att sådant anbud lämnas eller att sådant avtal ingås. En underrättelse ska lämnas senast fyra veckor innan anbudet avges eller, där anbudsförfarande inte förekommer, lämnas innan avtalet ingås, om inte ISP i det enskilda fallet beslutar om något annat (17 § krigsmaterielförordningen). I 18 § krigsmaterielförordningen föreskrivs vissa situationer där krav på underrättelser inte föreligger.

ISP har konstaterat att den nuvarande regleringen av underrättelser om anbud och ingående av avtal ger upphov till ett antal tillämpningsproblem. Rättsläget får anses vara oklart när det gäller vilken verkan en underrättelse till ISP kan anses ha liksom vilken verkan ett positivt besked från ISP har. Vidare är det oklart om ISP har möjlighet att ställa upp några villkor inom ramen för sådana besked. Mot den bakgrunden bör regelverket ses över med syfte att åstadkomma en ordning som ger tydlighet. Underrättelser som lämnas till ISP bör ge den underrättelseskyldige rätt att inom en viss tid lämna anbud eller sluta avtal i enlighet med underrättelsen om myndigheten inte finner skäl att förbjuda anbudet eller avtalet.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i dagens hantering lämna förslag på hur ordningen för underrättelser om anbud eller ingående av avtal kan bli mer ändamålsenlig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### *Deklarationskyldighet och sanktionsavgifter*

Den som innehar tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel enligt 3 eller 4 § krigsmateriellagen är skyldig att inkomma med avgiftsdeklaration (19 § första stycket krigsmateriellagen och 9 § förordningen [2008:889] om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter), marknadsföringsredovisning (11 § krigsmateriellagen och 16 § krigsmaterielförordningen), leveransdeklaration (19 § första stycket krigsmateriellagen och 21–22 § krigsmaterielförordningen) och uppgifter om ägande i utländska rättssubjekt (17 § krigsmateriellagen och 24 § krigsmaterielförordningen). Vidare gäller att den som har tillstånd att ingå vissa avtal enligt 7 eller 8 § krigsmateriellagen är skyldig att lämna uppgifter om vissa avtal enligt 19 § tredje stycket krigsmateriellagen och 23 § krigsmaterielförordningen (avtalsredovisning).

En marknadsföringsredovisning ska i dag som utgångspunkt lämnas kvartalsvis, medan övriga deklARATIONER, redovisningar och uppgifter ska vara ISP tillhanda senast den 31 januari varje år. Trots att marknadsföringen av krigsmateriel ofta är en långsiktig process ska en sådan redovisning alltså som utgångspunkt redovisas med ett tätare intervall. En så pass frekvent rapportering framstår i många



fall inte som motiverad. ISP har möjlighet att ge dispens från detta och fattar regelbundet beslut om att även denna redovisning ska lämnas årligen. Det finns därför skäl för att se över om en omvänd ordning, där huvudregeln är att marknadsföring redovisas årligen med en möjlighet för ISP att besluta om att den ska ske oftare, är mer ändamålsenlig.

Ytterligare en fråga som det finns skäl att se över är skyldigheten att inkomma med deklARATIONER, redovisningar och uppgifter i de situationer då det inte finns något att rapportera (s.k. nolldeklaration). Att det finns ett sådant krav i vissa fall torde varastår klart. Det är emellertid av vikt att se över om detta behöver förtydligas och om det, i de fall det inte finns en skyldighet att lämna in en nolldeklaration, ska införas en sådan skyldighet. Av 31 § krigsmateriellagen framgår att en sanktionsavgift ska tas ut av den som inte fullgör sin skyldighet att lämna vissa underrättelser, uppgifter, redovisningar och deklARATIONER.

Försvarsindustrin har lyft att sanktionsavgifter slår relativt hårt mot mindre företag medan de har en högst begränsad effekt på stora företag. En sanktionsavgift ska vara lägst 3 000 kronor och högst 200 000 kronor (33 § krigsmateriellagen). Avgiften beräknas på uppgifter om fakturerat värde (29 a § krigsmaterielförordningen). Det högsta beloppet för en sanktionsavgift uppnås redan vid ett fakturerat värde av 6 670 000 kronor per år. För ett mindre företag kan sanktionsavgifter innebära både stor risk och stor ekonomisk skada, medan de inte kan antas ha någon större effekt på stora företag. Det finns därför skäl att se över sanktionsavgifternas struktur och storlek.

Utredaren ska därför

- bedöma om det är lämpligt att ändra tidpunkten för redovisning av marknadsföring till ISP,
- analysera och vid behov föreslå en ändamålsenlig reglering för skyldigheten att lämna en deklARATION, redovisning eller uppgifter när det inte finns något att rapportera,
- analysera om det behöver göras ändringar i sanktionsavgifternas struktur och storlek för att göra avgifterna mer rättvisa, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), beskriva effekterna på svensk krigsmaterieförsörjning och förhållandet till samarbetsländer och allierade.

Om utredaren lämnar förslag ska denne även lämna förslag på finansiering inom befintliga ramar samt tillse att förslagen inte ökar de berörda myndigheternas administrativa börda.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en nära dialog med och löpande samråda med ISP. Därtill ska utredaren föra en dialog med och inhämta synpunkter från Försvarets materielverk, Försvarmakten, Polismyndigheten, Tullverket, Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), civilsamhället samt berörda verksamhetsutövare och andra relevanta aktörer.

Om det bedöms ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget, får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, bland annat uppdraget att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö 2022:A) och 2022 års vapenutredning (Ju 2022:04).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2024.

(Utrikesdepartementet)

# 2018 års riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan

## Utdrag ur prop. 2017/18:23, Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (s. 66–69).

Vid prövning av ärenden om tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet om krigsmateriel, bör följande gälla.

Tillstånd bör bara medges om utförseln eller samverkan

1. behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det, samt
2. det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Vid prövningen av ett tillståndsärende ska en helhetsbedömning göras av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna.

Utrikespolitiska hinder finns inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

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

Tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen ska inte beviljas, om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) eller Europeiska unionen eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder).

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.

I tillståndsprövningen ska det också beaktas om utförseln eller utlandssamverkan motverkar en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.

Tillstånd till utförsel 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.

Tillstånd bör beviljas för utförsel av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel. Denna presumtion gäller om den mottagande staten inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat eller har inre väpnade oroligheter, det i den mottagande staten inte förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, det inte finns grava brister i den mottagande statens demokratiska status och det inte finns ett ovillkorligt hinder.

Ett meddelat tillstånd till utförsel ska återkallas om det uppstår ett ovillkorligt exporthinder. Ett tillstånd bör också återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med en annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Undantagsvis bör det, i de två senare fallen, vara möjligt att avstå från att återkalla ett tillstånd, om det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Tillstånd bör beviljas för utförsel av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd, om det inte finns ett ovillkorligt hinder. Detsamma bör gälla beträffande

speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Följdliveranser ska bedömas från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna.

När det gäller avtal med en utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel ska tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna. Utförsel till samarbetslandet som följer av avtalet, bör medges, om inte ett ovillkorligt hinder uppstår. Utförsel från ett samarbetsland till tredjeland enligt avtalet bör prövas genom en sammanvägning av det svenska intresset av samarbetet, intresset av en ansvarsfull exportkontroll samt det svenska bidragets betydelse för materielen eller samarbetet.

När det gäller mer omfattande och för Sverige viktigare utlands-samverkan på krigsmaterielområdet bör en regeringsöverenskommelse träffas mellan Sverige och samverkanslandet. Innan överenskommelser av detta slag ingås, bör Utrikesnämnden höras.



**AVTAL OM EXPORTKONTROLL PÅ FÖRSVARsomRÅDET (MED TRE BILAGOR), UNDERTECKNAT I PARIS DEN 17 SEPTEMBER 2021**

De stater som är parter i detta avtal (nedan kallade *de avtalsslutande parterna*),

som erinrar om sina åtaganden på EU-nivå och internationell nivå på området för kontroll av export av militär teknik och krigsmateriel samt exporttillstånd, särskilt vapenhandelsfördraget av den 2 april 2013 och, för Europeiska unionens medlemsstater, rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp av den 8 december 2008, i dess lydelse av den 16 september 2019, om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel,

som erkänner sin respektive behörighet att ge tillstånd till överföring eller export från sitt territorium av försvarsrelaterade produkter som härrör från mellanstatliga program eller som har utvecklats av deras industrier,

som konstaterar att varje avtalsslutande part bedriver sin nationella exportkontroll av försvarsrelaterade produkter på grundval av sina nationella lagar och andra författningar, däribland nationella principer för exportkontrollpolitik,

som är medvetna om vikten av tillförlitliga överförings- och exportutsikter för att deras industriella och mellanstatliga samarbete ska vara ekonomiskt och politiskt framgångsrikt,

som bekräftar sin vilja att minska den administrativa bördan när det gäller exportkontroll av försvarsrelaterade produkter för att på så sätt säkerställa att deras gemensamma program blir framgångsrika och underlätta industripartnerskap mellan de avtalsslutande parterna, och

som hänvisar till de olika samarbetsavtalen och bilaterala säkerhetsskyddsavtalen mellan de avtalsslutande parterna,

har kommit överens om följande:

*Artikel 1**Mellanstatliga program och deras delsystem*

1. Om två eller flera avtalsslutande parter deltar i samma mellanstatliga program är principerna i denna artikel tillämpliga på de mellanstatliga programmen och på deras delsystem, mellan de berörda avtalsslutande parterna.
2. De avtalsslutande parterna ska, i god tid innan formella förhandlingar inleds, underrätta de andra berörda avtalsslutande parterna om möjligheten till försäljning till tredje parter och överföra de uppgifter som behövs för deras bedömning. Denna överföring av uppgifter inkluderar samtal om vad den överförande eller exporterande avtalsslutande parten anser är förutsättningarna för att överföringen eller exporten ska kunna ske i enlighet med varje berörd avtalsslutande parts åtaganden på EU-nivå och internationell nivå.
3. En berörd avtalsslutande part får inte motsätta sig en överföring eller export som en annan avtalsslutande part föreslår göra till en tredje part, utom i undantagsfall där överföringen eller exporten riskerar att skada dess direkta intressen eller nationella säkerhet.
4. Om en berörd avtalsslutande part avser att motsätta sig en överföring eller export ska den underrätta de andra berörda avtalsslutande parterna så snart som möjligt, dock senast två månader efter att den underrättats om den planerade överföringen eller exporten. Dessa avtalsslutande parter ska omedelbart inleda samråd på hög nivå för att dela med sig av sina bedömningar och finna lämpliga lösningar. Den avtalsslutande part som motsätter sig en överföring eller export ska göra allt den kan för att föreslå alternativa lösningar.

*Artikel 2**Försvarsrelaterade produkter från industrisamarbeten*

1. En avtalsslutande part får inte motsätta sig en överföring eller export från en annan avtalsslutande part till en tredje part av ett vapensystem från en tillverkare i den senare avtalsslutande parten som innehåller försvarsrelaterade produkter som utvecklats inom dess territorium inom ramen för stärkandet av integreringen av deras försvarsindustrier, utom i undantagsfall där överföringen eller exporten riskerar att skada dess direkta intressen eller nationella säkerhet.
2. Om en avtalsslutande part avser att motsätta sig en överföring eller export ska den underrätta den andra berörda avtalsslutande parten så snart som möjligt, dock senast två månader efter att den underrättats om den planerade överföringen eller exporten. Dessa avtalsslutande parter ska



omedelbart inleda samråd på hög nivå för att dela med sig av sina bedömningar och finna lämpliga lösningar.

3. Bestämmelserna om tillämpning av denna artikel finns i bilaga 1 till detta avtal, vilken utgör en integrerad del av det.

### *Artikel 3*

#### *De minimis-principen*

1. Försvarsrelaterade produkter som utvecklats av en tillverkare i en av de avtalsslutande parterna, som inte omfattas av artikel 1 eller 2 i detta avtal och som ska integreras i ett vapensystem från en tillverkare i en annan avtalsslutande part (nedan kallade *produkter för integration*) ska omfattas av de minimis-principen.

2. Enligt de minimis-principen som nämns i punkt 1 ska den anmodade avtalsslutande parten, så länge andelen av produkter från tillverkare i en avtalsslutande part som ska integreras i det slutsystem som överförs eller exporteras av en annan avtalsslutande part ut ur de avtalsslutande parternas territorium understiger en på förhand fastställd procentsats som samtliga avtalsslutande parter gemensamt kommit överens om, utan dröjsmål utfärda de aktuella överförings-, export- eller vidareexporttillstånden, utom i undantagsfall där överföringen, exporten eller vidareexporten riskerar att skada dess direkta intressen eller nationella säkerhet.

3. Bestämmelserna om tillämpning av denna artikel finns i bilagorna 2 och 3 till detta avtal, vilka utgör en integrerad del av det.

### *Artikel 4*

#### *Ständiga kommittén*

1. De avtalsslutande parterna ska inrätta en ständig kommitté där de kan samråda om alla allmänna frågor som regleras i detta avtal för att åtgärda skiljaktigheter i fråga om den praktiska tillämpningen.

2. De avtalsslutande parterna ska utse nationella kontaktpunkter och utbyta dessa uppgifter sinsemellan.

3. De berörda avtalsslutande parterna ska inrätta ad hoc-organ för de samråd som avses i artiklarna 1.4 och 2.2 samt i bilagorna 1 och 2 till detta avtal, eller för andra specifika frågor som omfattas av detta avtal och som inte berör samtliga avtalsslutande parter.

*Artikel 5**Utbyte av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter*

Alla säkerhetsskyddsklassificerade eller skyddade uppgifter som tillhandahålls eller genereras inom ramen för detta avtal ska lagras, hanteras, överföras och skyddas i enlighet med tillämpligt bilateralt säkerhetsskyddsavtal mellan de berörda avtalsslutande parterna. Om det inte finns något tillämpligt bilateralt säkerhetsskyddsavtal mellan de berörda avtalsslutande parterna får inte säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter utbytas eller genereras.

*Artikel 6**Slutbestämmelser*

1. Detta avtal ska tillämpas provisoriskt från och med den dag då det undertecknas. Avtalet träder i kraft den dag då den sista av signatärstaterna har deponerat ett meddelande om att den fullgjort de nationella förfaranden som krävs för ett ikraftträdande hos Republiken Frankrikes regering, som är utsedd till depositarie.
2. Om detta avtal inte har trätt i kraft i enlighet med punkt 1 inom två år från den dag då det undertecknades, får de avtalsslutande parter som har meddelat depositarien att de fullgjort sina nationella förfaranden som krävs för ikraftträdandet tillåta, genom gemensam och enhällig överenskommelse, andra medlemsstater i Europeiska unionen (EU) eller Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta) eller parter i ramavtalet om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin att ansluta sig till avtalet. I så fall träder avtalet i kraft den dag då den första stat som i enlighet med första meningen i denna punkt tillåtits ansluta sig till detta avtal har deponerat ett meddelande om att den fullgjort sina nationella förfaranden som krävs för ikraftträdandet hos depositarien. När avtalet har trätt i kraft ska det fortsätta att tillämpas provisoriskt på den signatärstat som inte har meddelat att den fullgjort sina nationella förfaranden så länge den inte har underrättat de andra avtalsslutande parterna om att den inte avser att bli part i avtalet.

3. När detta avtal har trätt i kraft får de avtalsslutande parter som har meddelat depositarien att de fullgjort sina nationella förfaranden som krävs för ikraftträdandet tillåta, genom enhälligt beslut, andra medlemsstater i Europeiska unionen (EU) eller Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta) eller parter i ramavtalet om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin att ansluta sig till avtalet.
4. För varje ny avtalsslutande part träder avtalet i kraft den dag då anslutningsinstrumentet deponeras hos depositarien.
5. En avtalsslutande part kan när som helst säga upp detta avtal med sex månaders varsel genom skriftligt meddelande till de andra avtalsslutande parterna.
6. Den avtalsslutande part som har sagt upp detta avtal ska fortsätta att fullgöra sina åtaganden och skyldigheter enligt detta avtal vad gäller överföring och export av försvarsrelaterade produkter för vilka överförings- eller exporttillstånd söktes innan uppsägningen fick verkan. Den avtalsslutande part som har sagt upp detta avtal och de övriga avtalsslutande parterna ska samråda i den ständiga kommitté som inrättats i enlighet med artikel 4.1 så länge som de anser att det krävs för att avgöra de frågor som rör uppsägningen.
7. Originalen av detta avtal ska deponeras hos depositarien.
8. Depositarien ska omedelbart efter avtalets ikraftträdande skicka avtalet till Förenta nationernas sekretariat för registrering i enlighet med artikel 102 i Förenta nationernas stadga. De andra avtalsslutande parterna ska underrättas om registreringen och om registreringsnumret hos Förenta nationerna så snart detta har bekräftats av sekretariatet.

Upprättat i Paris den 17 september 2021 i ett original på franska, spanska och tyska språken, vilka alla texter är lika giltiga. Depositarien ska förse samtliga avtalsslutande parter med bestyrkta kopior.

För Republiken Frankrike

Philippe Bertoux, direktör för strategiska frågor, säkerhet och nedrustning

För Förbundsrepubliken Tyskland

Katrin aus dem Siepen, chef för politiska avdelningen, Tysklands ambassad i Paris

För Konungariket Spanien

David Carriedo Tomas, chargé d'affaires ad interim, Spaniens ambassad i Paris

**Bilaga 1****Artikel 2****Försvarsrelaterade produkter från industrisamarbeten****I. Definitioner för tillämpningen av artikel 2****I denna bilaga gäller följande definitioner:**

1. *berörda parter*: de avtalsslutande parter som mottar en ansökan under projektgodkännandefasen (se ”Tillämpningsområde” nedan). Under den efterföljande tillståndsfasen för en exportoperation avses de avtalsslutande parter som bedömt att ett projekt är kvalificerat enligt artikel 2.
2. *exportoperation*: specifik export- eller överföring till andra stater än de berörda parterna (nedan kallade *tredjelandsdestinationer*), vanligtvis för att fullgöra skyldigheter som följer av ett kontrakt eller en beställning.
3. *vidareexport*: överföring mellan berörda parter som i ett senare skede exporteras eller överförs till tredjelandsdestinationer samt senare export eller överföring från en tredjelandsdestination till en annan tredjelandsdestination.
4. *projekt*: industrisamarbetsprojekt mellan företag i de berörda parternas försvarssektorer som kan leda till en eller flera exportoperationer.
5. *industripartner*: företag i de berörda parterna som deltar i ett projekt.
6. *vapensystem*: inom ramen för artikel 2, produkt som tas upp i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning.

**II. Tillämpningsområde – en process med två faser**

För att främja och stödja ytterligare integrering av de berörda parternas försvarsindustrier inrättas med stöd av artikel 2 en process med två faser för de exporttillstånd som krävs för ett redan godkänt industrisamarbetsprojekt:

**1. Projektgodkännandeprocess**

1. En gemensam statlig godkännandeprocess ska krävas innan exportörer kan använda sig av de förenklade tillståndsförfaranden som inrättas med stöd av artikel 2. Alla berörda parter ska komma överens om huruvida ett projekt kan betraktas som ett industrisamarbetsprojekt i

enlighet med artikel 2. Projektgodkännandeprocessen ska inte ersätta det efterföljande tillståndsförfarandet för exportoperationen.

2. Varje projekt ska bedömas från fall till fall. Ett projekt ska ligga i alla berörda parter intresse och bidra till integreringen av deras försvarsindustrier. Ett projekt ska ha ett utmärkande inslag av löpande samarbete. Såväl befintliga som nya samarbetsprojekt kan komma i fråga.

3. Företag som beslutar att inleda ett projekt och önskar omfattas av reglerna i artikel 2 ska lämna in en gemensam projektbeskrivning som grundar sig på vad de kommit överens om.

4. Om alla berörda parter är överens om att projektet helt eller delvis är kvalificerat enligt artikel 2 ska de underrätta sina respektive industripartner inom sitt territorium. Meddelandet ska också ange det exakta tillämpningsområdet för och den exakta omfattningen av godkännandet.

5. Industripartnerna ska meddela sina respektive exportkontrollmyndigheter eventuella ändringar av projektet. Om en berörd part anser att ändringarna är betydande ska alla berörda parter göra en ny bedömning av dem för att avgöra om projektet fortfarande är kvalificerat enligt artikel 2.

## **2. Tillståndsförfarande för exportoperationer**

1. När ett projekt har bedömts vara kvalificerat enligt artikel 2 ska efterföljande tillståndsbeslut fattas i enlighet med den artikeln. Industripartnerna ska lämna in sina tillståndsansökningar till sina respektive nationella exportkontrollmyndigheter och då uttryckligen hänvisa till artikel 2 i avtalet och till projektet. Om en berörd part önskar motsätta sig att en annan berörd part genomför en vidareexport eller överföring är artikel 2.2 tillämplig.

2. Den exportoperation som tillståndsansökan avser måste stämma överens med beskrivningen av det projekt som har bedömts vara kvalificerat enligt artikel 2.

3. De tillståndsansökningar som bedöms enligt artikel 2 ska omfatta följande:

- **Om slutanvändarna av slutprodukterna är kända:** alla överföringar (inklusive teknologi) mellan industripartnerna och efterföljande leveranser till mottagare som är involverade i tillverknings- och utvecklingsprocessen och till slutanvändarna.

- **Om slutanvändarna inte var kända av industripartnerna vid tidpunkten för tillståndsansökan eller om det har skett ändringar vad gäller slutanvändarna:** alla beslut som fattas på grundval av krav i fråga om vidareexporttillstånd eller bestämmelser om förbud mot vidareexport, såvida inte undantag från dessa har gjorts på förhand.
4. Beslutet att bevilja eller neka exporttillstånd för slutprodukten tillkommer den part från vars territorium exporten sker och omfattas inte av artikel 2.
  5. Tillstånd ska beviljas i enlighet med respektive parts nationella regelverk och praxis. Detta innefattar nationella krav som rör uppvisande av slutanvändarintyg, bl.a. nationella bestämmelser om krav i fråga om vidareexporttillstånd.
  6. De berörda parterna får utbyta uppgifter om tillståndsansökningar inom ramen för samarbetsprojekt i enlighet med nationella dataskyddsbestämmelser.

**Bilaga 2****Artikel 3*****De minimis-principen***

1. Förenklade tillståndsförfaranden enligt de minimis-principen är endast tillämpliga på sådana produkter för integration enligt definitionen i artikel 3.1 i detta avtal som tas upp i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning, i dess gällande lydelse, med undantag för de produkter som anges i bilaga 3.
2. De avtalsslutande parterna ska tillämpa de minimis-principen med ett enda tröskelvärde på 20 % av det totala värdet på det slutsystem som ska exporteras eller överförs ut ur de avtalsslutande parternas territorium. Det totala värdet inkluderar inte underhåll, reservdelar, utbildning eller reparation.
3. Tillämpningen av de minimis-principen och det i procent uttryckta tröskelvärde som anges i punkt 2 ska regelbundet ses över av de avtalsslutande parterna inom ramen för den ständiga kommitté som avses i artikel 4.1 och i undantagsfall på begäran av en avtalsslutande part.
4. Om en avtalsslutande parts nationella andel av produkter som ska integreras inte överstiger tröskelvärdet i punkt 2 ska den avtalsslutande parten utan dröjsmål utfärda de aktuella överförings-, export- eller vidareexporttillstånden, utom i undantagsfall där överföringen, exporten eller vidareexporten riskerar att skada dess direkta intressen eller nationella säkerhet.
5. Om de minimis-principen är tillämplig
  - är den avtalsslutande part från vars territorium slutsystemet överförs eller exporteras ut ur de avtalsslutande parternas territorium ensamt ansvarig för att bedöma förenligheten med de berörda avtalsslutande parternas gemensamma åtaganden på internationell nivå och EU-nivå,
  - krävs för överföringstillståndet mellan de berörda avtalsslutande parterna inget slutanvändarintyg eller intyg om att vidareexport inte kommer att ske. Den avtalsslutande parten i fråga får kräva ett intyg på att produkten integrerats i slutsystemet.
6. Underhåll, reservdelar, utbildning och reparation av produkter som integrerats och som exporteras eller överförs enligt de minimis-principen ska behandlas som ansökningar om tillstånd för export eller överföring som omfattas av de minimis-principen.
7. Andelen produkter för integration från en avtalsslutande part i det slutsystem som ska exporteras eller överförs ska fastställas enligt följande:



- Om det mottagande företaget önskar dra nytta av de minimis-principen ska det informera sin nationella exportkontrollmyndighet och sina leverantörer om andelen produkter som ska integreras från respektive avtalsslutande part i det slutsystem som ska överföras eller exporteras.
  - Om det levererande företaget önskar dra nytta av de minimis-principen ska det informera sin nationella exportkontrollmyndighet om andelen produkter som ska integreras i det slutsystem som ska överföras eller exporteras.
  - Den som utför slutintegrationen ska fastställa hur stor andel produkter i slutsystemet som kommer från respektive berörd avtalsslutande part. Hänsyn ska då tas till alla andelar som mottagits via andra avtalsslutande parter. Den som utför slutintegrationen ska för var och en av sina direktleverantörer som står för mer än 2 % av det slutliga totala värdet ta hänsyn till de produkter som leverantören i fråga anskaffat direkt från en berörd avtalsslutande part.
- 8. En avtalsslutande parts nationella exportkontrollmyndighet får när som helst begära att en annan avtalsslutande parts nationella exportkontrollmyndighet bekräftar de uppgifter som det mottagande företaget tillhandahållit.

**Bilaga 3****Artikel 3****Varor som inte omfattas av de minimis-principen**

<p><b>CL1 Slätborrade vapen med en kaliber som understiger 20 mm, andra vapen och automatvapen med en kaliber på högst 12,7 mm (0,50 tum):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. kulsprutor</li> <li>2. k-pistar</li> <li>3. helautomatiska gevär som särskilt utformats för militär användning.</li> </ol>
<p><b>CL2 Slätborrade vapen med en kaliber på minst 20 mm, andra vapen eller utrustning med en kaliber som överstiger 12,7 mm (0,50 tum):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. skjutvapen</li> <li>5. haubitsar</li> <li>6. kanoner</li> <li>7. granatkastare</li> <li>8. pansarvärnsvapen</li> <li>9. projektilutskjutningsanordningar</li> <li>10. gevär</li> <li>11. rekyllösa gevär</li> <li>12. slätborrade vapen.</li> </ol>
<p><b>CL3 Ammunition och produkter som listas nedan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. ammunition för vapen enligt CL1 och CL2</li> <li>14. separata drivladdningar och projektiler för vapen enligt punkt 5, 6 eller 7</li> <li>15. separata tändrör för vapen enligt punkt 5, 6, 7 eller 11.</li> </ol>
<p><b>CL4 Bomber, torpeder, raketer, robotar, andra anordningar och laddningar med sprängverkan samt produkter som listas nedan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>16. bomber</li> <li>17. torpeder</li> <li>18. granater</li> <li>19. raketer</li> <li>20. minor</li> <li>21. robotar</li> <li>22. sjunkbomber</li> <li>23. sprängladdningar och sprängutrustning som särskilt utformats för militär användning</li> <li>24. tändrör för vapen enligt punkt 16–20, 22 eller 23</li> <li>25. stridsspetsar och målsökningssystem för vapen enligt punkt 17 eller 19</li> <li>26. framdrivningssystem för vapen enligt punkt 16 eller 19</li> <li>27. tändrör, målsökningssystem, stridsspetsar och framdrivningssystem för markmålsrobotar.</li> </ol>
<p><b>CL5 Produkter som listas nedan och som ska integreras i stridsvagnar:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>28. chassin som särskilt utformats för stridsvagnar</li> <li>29. torn som särskilt utformats för stridsvagnar.</li> </ol>
<p><b>CL6 Produkter som listas nedan och som ska integreras i bemannade militära luftfartyg:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>30. flygplansdrivmotorer</li> <li>31. fullständiga celler för stridsflygplan.</li> </ol>

# Statens offentliga utredningar 2024

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vågar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.

# Statens offentliga utredningar 2024

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

### Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

### Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

### Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

#### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

#### **Kulturdepartementet**

Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

#### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. [73]

#### **Socialdepartementet**

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-skydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]

#### **Utbildningsdepartementet**

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag.  
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer  
inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet  
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

### **Utrikesdepartementet**

Ny lag om internationella sanktioner.  
Genomförande av EU:s sanktions-  
direktiv. [46]

Ett modernt och anpassat regelverk  
för krigsmateriel. [77]