

Utrikesdepartementet
Enheten för nedrustning och icke-spridning
103 33 Stockholm

UD2015/1023/NIS
SN164/2015

Stockholm, 2015-11-06

Remissyttrande

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72)
Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83)

1. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72)

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv anser det viktigt att Sverige har en effektiv exportkontroll av krigsmateriel, men det är vår bedömning att nuvarande regelverk och organisation ger alla möjligheter att hindra att svensk krigsmateriel exporteras till stater som kan bedömas som olämpliga mottagare, t.ex. vad avser respekten för mänskliga rättigheter. Som framgår nedan anser Svenskt Näringsliv att utredningens förslag - framförallt när det gäller ett uttryckligt demokratikriterium - skulle medföra allvarliga nackdelar för den svenska exportindustrin som helhet utan att tillföra något av värde när det gäller kontrollen av krigsmaterielexport.

Utredningens förslag innebär att Sverige skulle komma att avvika från jämförbara länder, vilket skulle få flera negativa effekter. Det motverkar pågående arbete med internationell harmonisering av reglerna – ett arbete som syftar till en effektivare exportkontroll mot olämpliga mottagare. Även betydelsefulla försvarsindustriella samarbeten skulle allvarligt försvåras. Generellt skulle också uppstå risker för att Sveriges pålitlighet som affärsavtalspart ifrågasätts och att svenska produkter och komponenter schablonmässigt väljs bort.

Det är härutöver viktigt att redan inledningsvis framhålla att internationell handel alltid har varit och fortsätter att vara ett mycket kraftfullt verktyg för att bygga

relationer och ömsesidiga beroendeskaper mellan länder, för att åstadkomma fred och utveckling. Verkligheten visar att isolering ofta får motsatt effekt.

Svenskt Näringsliv avstyrker utredningens förslag.

Inledning och utgångspunkter

Utgångspunkten för Svenskt Näringslivs yttrande är förslagens effekter för det svenska näringslivet som helhet och för samhället i stort

Det bör dock inledningsvis särskilt framhållas att den svenska försvarsindustrin är av stor betydelse för Sverige. Av framförallt säkerhets- och försvarspolitiska skäl behöver vi ha en egen produktion av krigsmateriel – en produktion som bl.a. av kostnadsskäl förutsätter export. Härigenom kan det svenska förvarets behov av materiel effektivare tillgodoses genom egen utveckling och produktion samt olika former av samarbeten. Det skulle på flera sätt vara mycket negativt att göra Sverige beroende av materielleveranser till försvaret utifrån. Betydelsen för hela samhället av den forskning och utveckling som drivs inom försvarsindustrin bör också framhållas.

Enligt Svenskt Näringslivs uppfattning finns det en påtaglig risk att en sådan skärpning av exportkontrollen i form av ett demokratikriterium som utredningen föreslår innebär en risk för utpekande av stater såsom icke-demokratiska vilket kommer att påverka exporten för svenska företag generellt – inte bara exporten av krigsmateriel. Endast 1 procent av den totala svenska exporten består av krigsmateriel och följaktligen utgörs 99 procent av annan export än krigsmateriel. Det är vår bestämda uppfattning att restriktioner inom detta område måste ses i ljuset av den svenska exportindustrin som helhet. Förslag till förändringar för krigsmaterielexporten måste stå i proportion till de risker för negativa konsekvenser som uppstår för övrig svensk exportindustri och samhället i stort.

Vår utgångspunkt är också att internationell handel alltid har varit och fortsätter att vara ett mycket kraftfullt verktyg för att bygga relationer och ömsesidiga beroendeskaper mellan länder, för att bryta skadlig isolering och för att åstadkomma fred och utveckling.

Svenskt Näringsliv är en ivrig förespråkare för frihandel och för att de avtal som sluts på detta område ska innehålla så många sektorer som möjligt, t.ex. inom förhandlingarna i TTIP. Hela EU:s inre marknad och den gemensamma handelspolitiken kan ses som harmoniseringssträvanden i den internationella handeln.

Viss handel måste självfallet regleras, men vår uppfattning är att man, när detta är nödvändigt, ska sträva efter att åstadkomma regelverk som är konkurrensneutrala och som bottnar i internationella överenskommelser och regelverk. Att införa särskilda svenska handelsrestriktioner riskerar att försämra konkurrensförutsättningarna för svenska företag utan att detta åstadkommer någon nämnvärd positiv internationell effekt när det gäller kontroll av krigsmaterielexport.

Det är vidare av största vikt att ingen tveksamhet uppkommer när det gäller svenska företags vilja och möjlighet att honorera affärsavtal. En handelsrelations allra mest fundamentala byggsten är tillit. Finns inte en grundläggande tillit blir kostnaden för att göra affärer hög eftersom riskerna blir för höga. På krigsmaterielområdet innebär utredningens förslag till skärpningar avseende följdlleveranser en risk för att långsiktigheten ifrågasätts och att därmed hela affären kan gå om intet.

Att bryta kontrakt och avtal innebär kostnader som många gånger kan vara större än det samarbete som avslutas. Tilliten för den som bryter avtal sjunker. Sverige har högt anseende i omvärlden för att vi tar ansvar, och för att vi honorerar de avtal vi ingått. Ur handelssynpunkt är detta rykte en stor tillgång som gör att andra länder litar på Sverige, och att risken för att göra affärer med oss är låg. Om de skulle bedöma risken som högre skulle det försämra svenska företags konkurrenskraft och möjligheter att göra affärer utomlands.

Regler om krigsmaterielexport har betydelse för hela näringslivet och för samhället i stort

Helåret 2012 uppgick värdet av Sveriges varuexport till 1 169 miljarder kronor. Krigsmaterielexporten uppgick till 9,8 miljarder, dvs. strax under 1 procent av denna export. Om man bortser från exporten till andra EU-länder blir motsvarande siffra för den totala varuexporten 504 miljarder kronor. Av denna export utgör krigsmaterielexporten 6,51 miljarder kronor, dvs. strax över 1 procent.

Krigsmaterielexporten utgör således en förhållandevis liten del av svensk export. Sverige har dock omfattande och viktiga civila handelsrelationer med i stort sett alla länder i världen och de länder som köper krigsmateriel från Sverige har oftast också en bredare handelsrelation med Sverige och svenska företag.

Från köparens sida gör man inte skillnad på vad som är kontrollerade eller icke-kontrollerade produkter. Man är sannolikt inte förtrogen med svensk exportkontrollagstiftning. Man ser därför ofta Sverige och svenska företag som en enhet. Svenska företag runt om i världen påverkas således av svensk utrikes- och handelspolitik. Dessa företag tävlar om kontrakt i tuff internationell konkurrens där det handlar om att bli vald, nästan aldrig om att välja.

En mera restriktiv lagstiftning, negativa svenska ställningstaganden, ett utpekande eller en negativ klassning av ett land från svensk sida kan få direkta konsekvenser för alla sverigerelaterade verksamheter i det landet. Att politiska skeenden av detta slag påverkar företags direkta möjligheter att göra affärer i ett land har vi sett många exempel på.

Ett införande av ett demokratikriterium i krigsmateriellagstiftningen skulle enligt vår bedömning medföra risk för spridningseffekter till hela exportindustrin. För det första kan ett land som inte får köpa en viss kategori av svenska produkter välja bort andra svenska produktkategorier. För det andra kan ett land som i och för sig inte berörs av lagstiftningen välja bort svenska företag eftersom Sverige bedöms som en

osäker handelspartner. För det tredje kan Sverige och svenska företag bli bortvalda som samarbetspartners om vår exportlagstiftning försvårar export till ett tredje land. Risken för dessa spridningseffekter blir större ju mer ett land pekas ut på ett sådant sätt att det allmänt skadar den utrikespolitiska relationen med kundlandet, eller på ett sätt som gör att Sveriges och svenska företags tillförlitlighet som leverantör kan ifrågasättas.

Sverige har byggt upp en stark exportindustri som ofta är starkt identifierad med landet. Den svenska utrikes- och handelspolitiken spelar ofta en betydande roll för den svenska exportindustrin, kanske allra störst för de stora svenska multinationella företagen. Ett svenskt ställningstagande innebärande att en stat kategoriseras som en icke-demokrati, sannolikt tvärtemot denna stats egen officiella eller faktiska uppfattning, kommer följaktligen att påverka svenska exportföretag i stort. Professor Iain Cameron vid Uppsala Universitet pekar på samma risk i sin rapport till utredningen då han noterar att ”det i praktiken blir svårt att hävda att ett sådant ställningstagande inte är officiell svensk politik”.

Handel och kontakter är viktiga instrument för fredlig utveckling i världen

Sverige är, och har länge varit, tydligt med att handel med vår omvärld har byggt det svenska välståndet. Den svenska handelspolitiken syftar därför till att underlätta export och import till och från andra länder. Den svenska regeringen välkomnar globaliseringen och att allt fler länder finns med på den handelspolitiska kartan. Detta innebär att helt nya marknader och möjligheter öppnar sig för svenska företag och att allt fler människor världen över kan ta del av de välståndsskapande krafterna som en internationell handel innebär. Ökad frihandel är ett viktigt instrument för att åstadkomma snabbare ekonomisk utveckling. En ökad handel kan bidra till ett minskat ekonomiskt utanförskap för fattiga människor i utvecklingsländer och generellt strävar Sverige efter lika behandling av alla länder som befinner sig på samma utvecklingsnivå. Handel är därmed en god kraft som medvetet bara bör begränsas i undantagsfall och av särskilda anledningar.

Det är enligt Svenskt Näringslivs uppfattning av yttersta vikt att Sveriges status som handelspartner inte påverkas negativt genom en kategorisering och uppdelning av stater som demokratiska eller icke-demokratiska. Denna slutsats stöds också av Cameron (se ovan) som konkluderar att det ”självlart [är] kontroversiellt att neka export av vapen eller strategiska produkter på den uttryckliga grunden att mottagarlandet uppvisar brister i dess demokratiska styrelsesätt [...]. Detta av den enkla anledningen att nästan alla stater påstår sig vara demokratiska”. Betydelsen av denna kategorisering blir dessutom än mer förstärkt om man beaktar konklusionen från professorerna Staffan I. Lindberg och Jan Teorell (Göteborgs respektive Lunds Universitet) som i sin rapport till utredningen menar att hälften av alla stater i världen skulle kunna omfattas av begreppet icke-demokrati (inklusive t.ex. Kenya, Honduras, Liberia, Turkiet, Ukraina och Zambia). Om man å andra sidan skulle välja att endast peka på rena diktaturer skulle ”en rad mer eller mindre auktoritära stater” inte omfattas av begreppet icke-demokrati.

Svenskt Näringsliv tror att positiv, utvecklande påverkan sker genom en väv av relationer länder emellan som åstadkoms genom dialog, engagemang och samarbete. Handelsrelationen är en av de viktigaste relationerna och ett av de mest kraftfulla verktygen när det kommer till att påverka och utveckla länder.

Många av de länder och marknader som har störst tillväxt återfinns i regioner där det råder ett demokratiskt underskott även om utvecklingen där i många fall går åt rätt håll.

Handelsrelationer är därför särskilt viktiga när det gäller dessa länder. Ett utpekande av icke-demokratier skulle här kunna medföra allvarliga nackdelar. Dessa länder och regioner får i kraft av sin ekonomiska utveckling allt större betydelse för världsekonomin och utgör centrala exportmarknader för Sverige. Sverige har idag en god ställning på många av dessa marknader och den civila exporten är stark. Men dessutom är potentialen för ökande civil export till dessa länder stor. Det är därför viktigt att också den svenska exportindustrin kan medverka till denna utveckling.

Demokratibegreppet är svårdefinierat och svårtillämpat och en internationell samsyn är nödvändig.

Liksom anges redan i utredningsdirektiven saknas en internationell samsyn vad gäller begreppet demokrati. Vissa tillämpar ett mera statiskt synsätt där motsatsförhållandet mellan demokrati och icke-demokrati är avgörande. Andra tillämpar en mer pragmatisk syn där graden av demokratiskt styre kan variera över tid.

Demokrati är inte heller något entydigt och slutgiltigt tillstånd som ett land uppnår. Demokrati är en fortgående process och ett institutionellt och kulturellt bygge. Ett land är och förblir inte fullt ut vare sig en demokrati eller en icke-demokrati.

Världen beskrivs inte bäst som länder uppdelade i demokratier eller diktaturer. Alla länder befinner sig på en skala mellan dessa två ytterligheter.

Gränsdragningsproblematiken är påtaglig. Ingen internationell regim eller överstatligt organ delar in världen på detta sätt. Mycket få länder beskriver sig själva som icke-demokratier. Att peka ut länder som icke-demokratier är utrikespolitiskt känsligt.

Fil.dr. Agnes Cornell vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet pekar i sin rapport till utredningen på risken med subjektiva bedömningar som lämnar mer utrymme för tolkning än objektiva bedömningar. Det kan i sin tur leda till att olika experter gör olika bedömningar. Cornell är även tydlig med att det finns risker också med objektiva indikatorer, som kanske inte fångar alla aspekter av det som ska mätas. Motsvarande slutsats drogs redan i krigsmaterielutredningen (KRUT) 2005. Den utredningen bedömde då att införandet av ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle resultera i tillämpningssvårigheter. Bedömningen grundade sig i att varken Sverige eller någon mellanstatlig organisation har en modell för hur man drar gränsen mellan demokrati och icke-demokrati. Detta bekräftas också av Cameron som sammanfattningsvis konstaterar att det saknas exakta definitioner av demokrati inom såväl doktrin som i MR-organs rättspraxis. Om Sverige skulle införa

ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle vårt land således bli helt ensamt om att ha ett sådant.

Sverige arbetar bland annat i internationella handelsförhandlingar för öppna, enkla och rättvisa villkor för internationell handel och investeringar. Politiken ska bidra till tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling. Handeln har en positiv inverkan på strukturella riskfaktorer, såsom bristande rättssäkerhet, ekonomisk stagnation, arbetslöshet och resursbrist. Om den sociala och ekonomiska situationen i ett land är en grogrund för konflikt kan handel och specialisering förbättra möjligheterna för landets ekonomiska och positiva politiska utveckling.

Genom medlemskapet i EU deltar Sverige i utformningen av handelspolitiken för en av de mest betydelsefulla aktörerna på den internationella handelspolitiska arenan. Svenskt Näringsliv menar med bestämdhet att sådan genomgripande policyförändring som användningen av ett uttryckligt demokratikriterium skulle innebära måste, om det ska göras, ske inom internationella samarbeten, t.ex. inom ramen för vårt EU-medlemskap, och inte som ett enskilt initiativ från en medlemsstat. Endast genom harmonisering kan en verklig effektivisering av exportkontrollen ske. Därför är det av stor vikt att i största möjliga utsträckning arbeta inom ramen för regelverk som har sitt ursprung i internationella överenskommelser och samarbeten. Enligt Svenskt Näringslivs uppfattning är FN och EU naturliga plattformar att söka sådan förankring i.

Många svenska exportföretag är multinationella eller globala – både vad gäller försäljning och produktion – och konkurrerar på en internationell marknad. Det är då särskilt kostsamt att hantera nationella regelverk som inte är internationellt anpassade.

En svensk avvikelse skulle gå emot den senaste tidens internationella harmoniseringssträvanden inom världshandeln. Sverige är ett frihandelsvänligt land och gör stora ansträngningar internationellt för att harmonisera regelverk och för att underlätta för internationell handel. Bakgrunden är att Sverige är ett litet land som vet vad handel innebär när det kommer till utveckling och ekonomisk tillväxt. Sverige har också i olika sammanhang kritiserat unilaterala bojkotter och utpekanden av stater och det skulle då framstå som märkligt om Sverige nu skulle ägna sig åt samma sak.

Avslutning

Krigsmaterielexporten utgör endast cirka en procent av den totala svenska exporten och är redan föremål för omfattande regleringar och begränsningar där en därför särskilt avsedd myndighet – ISP – fattar beslut, med hjälp av ett parlamentariskt förankrat råd – EKR. Sett till Sveriges totala exportvolym skulle en ytterligare inskränkning, om den kunde isoleras till krigsmaterielområdet, inte sätta ett stort avtryck i exportstatistiken. Det är dock Svenskt Näringslivs bestämda uppfattning att effekterna av utredningens förslag skulle bli högst kännbara för hela det svenska näringslivet och därmed för det svenska samhället i stort.

Risken är stor att de sekundära effekterna blir större än de avsedda – det vill säga att effekterna totalt sett blir relativt små för den redan reglerade krigsmaterielexporten men helt överblickbara för den civila exporten.

En kategorisering av stater såsom demokratiska respektive icke-demokratiska kommer att få mycket stor betydelse för svenska exportföretag. Kategoriseringen kommer att uppfattas som ett direkt uttryck för svensk politik, och alla svenska företag verksamma i ett berört land kommer att behöva stå till svars för en sådan kategorisering. Mer än 99 procent av den totala svenska exporten består av annat än krigsmateriel. Vid reglering av krigsmaterielexporten – som alltså understiger 1 procent av den totala svenska exporten – måste följaktligen den allra största hänsyn tas till riskerna för den svenska ekonomin i stort. Förslag till förändringar för krigsmaterielexporten måste vara proportionerliga mot de uppenbara risker för allvarlig negativ påverkan som uppstår för övrig svensk exportindustri. Ett införande av ett demokratikriterium klarar enligt Svenskt Näringslivs mening inte ett sådant proportionalitetstest.

2. Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83)

Utredningen föreslår dels att vissa straffrättsliga sanktioner utgår och ersätts av sanktionsavgift, dels att ytterligare sanktioner - vite och varning - införs samt att sanktionerna används i större utsträckning än idag. Utfallet av denna sanktionsväxling blir att sanktionssystemet när det gäller exportkontrollen av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden skärps.

Utredningsuppdraget innefattar inte uttryckligen en skärpning av sanktionssystemet och det kan inte heller, som utredningen gör, utan vidare sägas att det är en brist i sanktionssystemet att ringa överträdelser som sker av oaktsamhet inte kan beivras. Det är inte givet att varje överträdelse av en regel som sker av slarv ska föranleda en påföljd. Påföljdssystemet i allmänhet är inte utformat på detta sätt. Vilken nivå av överträdelse som ska föranleda påföljd är i stället alltid en fråga om överväganden och vid konstruktionen av nuvarande sanktionssystem på exportkontrollområdet har lagstiftaren valt nuvarande nivå.

Självfallet kan det finnas skäl att göra nya överväganden beträffande vilka överträdelser som ska föranleda påföljd. Om nuvarande nivå skall förändras i skärpande riktning måste enligt Svenskt Näringsliv hållbara skäl för detta redovisas.

Ett sådant skäl skulle kunna vara att överträdelser av den art som inte kan beivras straffrättsligt över tid ökat i antal, med negativa effekter för tillämpningen av regelverket som följd. Utredningen har dock inte redovisat någon sådan ökning utan utredningens återkommande argument är att det förekommer överträdelser som inte leder till påföljd. Återigen behöver detta inte vara fel utan resultatet av överväganden av vilken nivå som är lämplig.

Beträffande användandet av sanktionsavgifter beslutade av myndigheter, i stället för av domstol utdömda straffrättsliga sanktioner, kan också sägas att det från

myndighetssynpunkt självfallet är mera praktiskt och snabbt att själv vara den som utdömer påföljder vid regelbrott. En myndighet som utövar tillsyn, utreder överträdelser och beslutar sanktioner agerar som både utredare, åklagare och domare, vilket innebär en uppenbar risk för intressekonflikter, jävsituationer och för att sanktionssystemet inte uppfattas som rättssäkert. Man bör vara medveten om att det straffrättsliga systemets större komplexitet och tidsåtgång har sin grund i just rättssäkerhetsöverväganden. Det är ur denna inte synvinkel givet att det som synes praktiskt och snabbt är att föredra.

Med detta sagt kan Svenskt Näringsliv dock se, att det av praktiska skäl och för att minska förekomsten av blankettstraffbud, kan finnas behov av att vissa mindre allvarliga överträdelser ersätts med administrativa påföljder. De av utredningen föreslagna administrativa sanktionerna sanktionsavgift, vitesföreläggande och varning torde därvid vara ändamålsenliga.

Utredningen har dock allvarliga brister när det gäller att tillgodose de krav som ställs på sanktioner bl.a. i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR). Visserligen redovisar utredningen bland riktlinjer att beakta de krav som EKMR ställer, men gör ingen analys av vad dessa krav kan föranleda beträffande framlagda förslag, med undantag för förbudet mot dubbelbestraffning. Svenskt Näringsliv anser att det bl.a. behövs uttryckliga regler om rätt till muntlig förhandling i domstol och om anstånd med verkställighet tills dess ett överklagat beslut om sanktionsavgift prövats i domstol. Den föreslagna rätten att överklaga ett beslut till förvaltningsdomstol innebär inte en obetingad rätt till muntlig förhandling och det uttalande utredningen gör om att verkställigheten av ett beslut om sanktionsavgift bör inhiberas om beslutet överklagas till domstol är inte tillräckligt. Även i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna finns riktlinjer som kan behöva beaktas.

Innan utredningens förslag kan läggas till grund för lagstiftning behövs således enligt Svenskt Näringsliv ytterligare utredning och kompletteringar av förslagen.

När det sedan gäller tillämpning av de påföljder som utredningen föreslår bör också, med hänvisning till ovanstående om vilken nivå av överträdelse som ska föranleda påföljd, framhållas att det är av avgörande betydelse var tillämpande myndighet lägger denna nivå. De regler som utredningens föreslår innefattar bl.a. möjligheter att sätta ned avgiften helt eller delvis. Utredningen anger visserligen att jämkning av avgiften endast på grund av att förseelsen är mindre allvarlig inte bör medges. Det får emellertid förutsättas att varje överträdelse inte ska föranleda påföljd, utan att nivån läggs med hänsyn till syftet med den aktuella regeln och risken för missbruk.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Torbjörn Spector