

Heidi Lyytikäinen

Kontroll av och tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden

Pro gradu-avhandling i offentlig rätt
Handledare: Markku Suksi, Birgitta Wahlberg

Rättsvetenskap vid Fakulteten för
samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

Åbo 2022

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Ämne: Offentlig rätt	
Författare: Heidi Lyytikäinen	
Arbetets titel: Kontroll av och tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden	
Handledare: Markku Suksi	Handledare: Birgitta Wahlberg
Abstrakt: <p>Den 9 september 2021 trädde Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden i kraft i alla EU:s medlemsstater. Regelverket är en omarbetning av den tidigare, numera upphävda, förordningen och har som syfte att i större omfattning än tidigare regelverk skydda de mänskliga rättigheterna genom att försöka förhindra missbruk av produkter med dubbla användningsområden, till exempel spridning av massförstörelsevapen. I en värld där tekniken hela tiden förnyas och blir allt mångsidigare är det viktigt att även se till att regleringen är i linje med de risker som ny teknik medför.</p> <p>Nytt i förordningen är bland annat att tekniskt bistånd för första gången regleras på förordningsnivå. Eftersom bestämmelserna om tekniskt bistånd är nya i förordningen har dessa valts ut för en noggrannare analys i denna avhandling. Även andra förändringar och följder av omarbetningen granskas. Vid genomgången av bestämmelserna om tekniskt bistånd väcktes frågan om huruvida tekniskt bistånd bör tolkas som en tjänst. Detta undersöks även i avhandlingen. En möjlig risk för godtycke som vissa av de nya bestämmelserna leder till är även föremål för analys. I avhandlingen tillämpas den rättsdogmatiska metoden.</p> <p>Den nya förordningen påminner i stort sätt den upphävda förordningen men den innehåller även vissa större förändringar. Dessa förändringar har även olika följder som analyseras närmare i avhandlingen. Forskningen i denna avhandling visar att tekniskt bistånd ska tolkas som en tjänst. Därtill kan man anse att det finns en viss risk för godtycke till följd av det handlingsutrymme som vissa bestämmelser i den nya förordningen ger medlemsstaterna. Risken är dock begränsad, bland annat till följd av att myndigheter är skyldiga att följa förvaltningsrättsliga principer.</p>	
Nyckelord: offentlig rätt, EU-rätt, förordning, produkter med dubbla användningsområden, tekniskt bistånd, export, exportbegränsning, exporttillstånd.	
Datum: 10.5.2021	Sidoantal: i, 72, i–ix

Innehåll

1.	Inledning.....	1
1.1.	Striktare lagstiftning till följd av ny teknik.....	1
1.2.	Frågeställning och avgränsning.....	4
1.3.	Metod och material.....	5
2.	Felaktig användning – exempel	8
3.	Lagstiftning på olika nivåer	11
3.1.	Om EU-rättens företräde.....	11
3.2.	Primärrätt och sekundärrätt.....	12
3.3.	Kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna.....	13
4.	Export och dess begränsning	15
4.1.	Export	15
4.2.	Transitering	17
4.3.	Begränsning av export och transitering	20
5.	Reglering av produkter med dubbla användningsområden	28
5.1.	Lagstiftning på EU-nivå – en helhetsbild	28
5.2.	Den nationella lagen och förhållandet till EU-rätten.....	33
5.3.	Lagstiftningen i Sverige: ett påbörjat lagändringsarbete	36
5.4.	Exportkontrollregimer och andra överenskommelser	38
5.5.	Världshandelsorganisationen: regelverkens betydelse	40
6.	Tekniskt bistånd	42
6.1.	Reglering av tekniskt bistånd.....	42
6.2.	Tekniskt bistånd – en tjänst?	48
7.	Förändringar och följder av omarbetningen	55
8.	Eventuell risk för godtycke.....	62
9.	Avslutning.....	66

Källor

1. Inledning

1.1. Striktare lagstiftning till följd av ny teknik

I maj 2021 uppdaterade Europeiska unionen (EU) sin lagstiftning gällande export av produkter med dubbla användningsområden. Den nya förordningen – Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (senare kallad ”den nya förordningen”) – trädde i kraft i alla EU-medlemsstater den 9 september 2021.¹

Med produkter med dubbla användningsområden avses traditionellt produkter som kan användas för såväl civila som militära ändamål.² Sådana produkter kan vara till exempel kemikalier, dataprogram eller teknologi.³ Det kan även handla om produkter som anses ha en särskild strategisk betydelse, till exempel krypteringssystem.⁴ Eftersom det är möjligt att produkterna används för militära ändamål – även om de sällan är avsedda för sådana ändamål – finns det en risk att produkterna bidrar till spridning av till exempel massförstörelsevapen och således utgör säkerhetsrisker eller leder till osäkerhet i stater.⁵ För att undvika detta har man på EU-nivå antagit restriktioner för export, förmedling, transitering och överföring av produkter med dubbla användningsområden. Den nya förordningen är det främsta regelverket inom rättsområdet.

¹ Den nya förordningen är en omarbetning av den numera upphävda Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. EUT 2009/L 134/1–269. Denna kommer senare att kallas ”den upphävda förordningen”. Även om det verkar aningen ologiskt att en förordning samtidigt är upphävd och omarbetad, är en omarbetning enligt punkt 2 i det interinstitutionella avtalet (2002/C 77/01) av den 28 november 2001 om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter en ny rättsakt som i en enda text inbegriper både innehållsmässiga ändringar som görs i en tidigare rättsakt och de bestämmelser i den tidigare rättsakten som inte ändrats. Enligt samma punkt ersätter och upphäver den nya rättsakten (omarbetningen) den tidigare rättsakten. Det är dock skäl att påpeka att enligt artikel 31 i den nya förordningen ska den numera upphävda förordningen ändå tillämpas på tillståndsansökningar som lämnats in före den 9 september 2021 och därmed kan man till exempel på EUR-Lex se det nämnas att förordningen fortfarande är i kraft.

² Pursiainen 2021, s. 232.

³ Pursiainen 2021, s. 232. Micara 2012, s. 578.

⁴ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 16.

⁵ Tullen, Rajoituskäsitelmä Kaksikäyttötuotteet, s. 1. Pursiainen 2021, s. 232.

Produkter med dubbla användningsområden kan beskrivas ha två funktioner. Å ena sidan handlar det ofta om ekonomiskt betydelsefulla produkter som utgör en stor marknad. Å andra sidan kan exporten av produkterna bidra till utövning av utrikespolitik. Denna tudelade funktion har lett till svårigheter i att uppnå det bästa alternativet till reglering av produkter med dubbla användningsområden.⁶ Det har dessutom ansetts vara svårt att kontrollera produkter med dubbla användningsområden på grund av att en stor del av produkterna är teknik som hela tiden utvecklas.⁷ Utvecklingen skulle kräva en ständig uppdatering av lagstiftningen för att på bästa möjliga sätt uppfylla syftet: kontroll av produkter som i värsta fall kan användas som bland annat massförstörelsevapen. Det är även en viss utmaning att uppdatera regelverken i linje med politiska och socioekonomiska intressen som alltemellanåt förändras. Till exempel ökat intresse i mänskliga rättigheter, allt fler terroristattacker runtom i världen och kärnkraftsverksamhet under de senaste årtiondena har lett till att det nu förutsätts mer transparens och delaktighet även i regelverket gällande produkter med dubbla användningsområden.⁸

Enligt EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen utgör spridningen av massförstörelsevapen ett allt större hot mot internationell fred och säkerhet.⁹ EU kan inte bortse från dessa hot och därmed bör exportkontrollen ständigt uppdateras så att den är i linje med den nyaste teknologin. Även ett ökat värnande av mänskliga rättigheter och en ökad terrorism utgör ett behov av att evaluera rättsområdet. Den nya förordningen är resultatet av en nästan tio år lång process av bedömningar och förändringar av samt förslag till lagförändringar med det främsta målet att förhindra spridningen av massförstörelsevapen. Syftet med omarbetningen var att bland annat motverka de hot mot mänskliga rättigheter som följer av en okontrollerad export av till exempel it-övervakningsteknik, förbättra EU:s konkurrenskraft genom att anta ytterligare generella

⁶ Koutrakos 2001, s. 93.

⁷ Meier 2013, s. 247.

⁸ Meier 2013, s. 247. Meier – Hunger 2013, s. 9.

⁹ 15708/03 av den 10 december 2003, punkterna 1–2.

exporttillstånd med syftet att underlätta och försnabba kontrollsystemet samt att stärka den erbjudna vägledningen och förbättra informationsutbytet med exportörerna.¹⁰

Det är svårt att bedöma omfattningen av exporten av produkter med dubbla användningsområden.¹¹ Detta kan delvis bero på att mängden varor som kan klassas som produkter med dubbla användningsområden är enorm och det inte finns en fullständig uppfattning om vilka alla varor som egentligen utgör eller ska klassas som sådana produkter. När den nya förordningen förbereddes uppskattades att 3,9 % av EU:s hela export utgjordes av produkter med dubbla användningsområden.¹² Om man antar att samma andel även gäller varje medlemslands egen helhetsexport, skulle det betyda att export av produkter med dubbla användningsområden i Finland skulle ha ett värde på ungefär 2,5 miljarder euro.¹³ Enligt uppgifter från 2018 tillämpades den upphävda förordningen främst på export av knappt 2000 produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i produktförteckningen (bilaga I) till förordningen.¹⁴

Det har även uppskattats att 40 % av EU:s export anknuten till produkter med dubbla användningsområden är destinerad till länder utanför EU.¹⁵ De fem länder som produkter med dubbla användningsområden exporterades till mest från EU under 2019 var USA, Kina, Schweiz, Ryssland och Singapore. USA är tydligt det största enskilda landet som EU exporterar produkter med dubbla användningsområden till – exporten till USA utgjorde år 2019 dryga 22 % av hela exporten av produkter med dubbla användningsområden.¹⁶

¹⁰ COM(2016) 616 final av den 28 september 2016, s. 6–7, 11.

¹¹ Pursiainen 2021, fotnot 450.

¹² ECORYS – SIPRI 2015, s. 49. Datan är från år 2014 och är således inte alldeles färsk.

¹³ Pursiainen 2021, fotnot 450.

¹⁴ COM(2019) 562 final av den 4 november 2019, s. 8.

¹⁵ ECORYS – SIPRI 2015, s. 48.

¹⁶ Kommissionen 2021, s. 31.

1.2. Frågeställning och avgränsning

Eftersom den nya förordningen är mycket färsk och innehåller bestämmelser som den upphävda förordningen inte innehöll och tillämpningsområdet således blivit större, kommer en helhetsanalys av förändringarna i den nya förordningen att utföras. Den nya förordningen och dess förhållande till nationell lag kommer även att analyseras. En förordning antagen på EU-nivå har företräde framom nationell lag och således kommer nationella bestämmelser som strider mot en EU-förordning att vara otillämpbara. Huvudfokus i avhandlingen ligger på vilka förändringar som gjorts i den nya förordningen samt hurdana följder dessa bestämmelser kan ha, både för den nationella lagstiftningen och för myndigheterna och företagen vars verksamhet regelverket påverkar.

I och med att tekniskt bistånd inte skilt reglerats i den upphävda förordningen kommer bestämmelserna angående tekniskt bistånd även att vara föremål för en noggrannare analys. Eftersom det kan anses råda viss oklarhet kring definitionen och tillämpningen av begreppet kommer själva begreppet även att analyseras och klargöras noggrannare. Därtill kommer artikel 4 (den så kallade ”catch all”-bestämmelsen), artikel 8 som reglerar tekniskt bistånd samt nationella tillståndskrav som medlemsstaterna kan anta att analyseras närmare, främst med fokus på en eventuell risk för godtycke vid tillämpningen av dessa bestämmelser. Forskningsfrågorna kommer således att vara följande:

- Vilka förändringar finns i den nya förordningen jämfört med den upphävda förordningen och vilka följder kan dessa anses ha, med tyngdpunkt på bestämmelserna om tekniskt bistånd?
- Bör tekniskt bistånd tolkas som en tjänst?
- Kan antagande av och handläggning på basis av nationella tillståndskrav leda till godtycke?

Jag kommer att gå igenom de främsta förändringarna som omarbetningen av EU-förordningen lett till, men för att svara mot kriterierna och längden på denna avhandling

kommer inte alla områden i den nya förordningen att beaktas. Till exempel bestämmelserna angående cyberövervakningsprodukter kommer inte att uppmärksammas i högre grad, även om de är en stor och relevant förändring i den nya förordningen. Samtidigt som den nya förordningen analyseras på ett ytligare plan kommer fokus i avhandlingen alltså att ligga på bestämmelserna om tekniskt bistånd.

1.3. Metod och material

I avhandlingen tillämpas den traditionella rättsdogmatiska metoden. Vid tillämpning av den rättsdogmatiska metoden försöker man med hjälp av olika rättsregler och rättskällor komma fram till en lösning på de forskningsfrågor som man har ställt.¹⁷ En stor del av forskningen där den rättsdogmatiska metoden tillämpas kännetecknas av syftet att analysera de ställda frågorna eller de ställda problemen samt att hitta lösningar på konkreta problem.¹⁸ Eftersom analysen och lösningen är viktiga spelar även den konkreta problemställningen en stor roll.¹⁹ Utan en problemställning går det inte att utföra en heltäckande analys eller hitta en lösning. En viktig aspekt i fråga om den rättsdogmatiska metoden är även att hålla sig transparent och öppen i sin analys.²⁰ Det kommer jag att sträva efter bland annat genom att ange alla källor som jag använder samt att motivera mina påståenden och mina lösningar.

Inom den rättsdogmatiska analysen skiljs ofta på *de lege data*-argumentation (beskrivning av det nuvarande rättsläget) och *de lege ferenda*-argumentation (beskrivning av hur lagen/rättsläget borde vara i framtiden).²¹ Båda formerna av argumentation kommer att ingå i denna avhandling, varav dock *de lege data* kommer att spela en större roll till följd av att en viktig del i uppsatsen är att analysera den nya förordningen om kontroll av export för produkter med dubbla användningsområden.

¹⁷ Kleineman 2018, s. 21.

¹⁸ Kleineman 2018, s. 26.

¹⁹ Kleineman 2018, s. 23.

²⁰ Kleineman 2018, s. 37.

²¹ Kleineman 2018, s. 36.

Jag kommer att använda mig av olika rättskällor som lagstiftning, lagförarbeten, rättslitteratur och juridiska artiklar. Den viktigaste rättskällan i den här uppsatsen utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj om upprättande av en unionsförordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (den nya förordningen). Nationella förarbeten, främst regeringspropositioner till lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996) (den nationella lagen) samt ingressen till den nya förordningen kommer också att ha en viktig roll. Därtill kommer även EU-institutioners rapporter och förslag på ny lag att beaktas, även om dessa inte åtnjuter en likadan ställning som förarbeten som nationella regeringspropositioner.²² Eftersom Sverige har ett mera omfattande material om produkter med dubbla användningsområden och även kommit längre än Finland i processen av förnyandet av den nationella lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden, kommer även svenskt material i form av officiella källor och lagförarbeten att beaktas.

Även rättspraxis kommer att redogöras för och analyseras. Eftersom den nya förordningen är fortfarande relativt ny, finns det inte i skrivande stund (14.3.2022) någon rättspraxis som skulle gälla uttryckligen den nya förordningen. Detta betyder att det inte ännu finns praxis som skulle gälla de områden i förordningen som inte fanns med i den upphävda förordningen, till exempel enbart överföring av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden. Därmed kommer den rättspraxis som beskrivs och analyseras att koncentrera sig på export av produkter med dubbla användningsområden i allmänhet och bestämmelserna kring sådana produkter, inte på till exempel tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

För att kunna utföra en genomgående analys av ämnet är det skäl att redogöra för EU-rättens företräde och kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Därefter redogörs det för export och transitering samt för de begränsningar och tillståndssystem som gäller för export och transitering och särskilt för produkter med dubbla

²² Bernitz – Kjellgren 2018, s. 199.

användningsområden. Sedan undersöks och analyseras den nya förordningen och annan relevant lagstiftning om produkter med dubbla användningsområden. Kapitel 5 tillägnas i sin helhet tekniskt bistånd – relevant lagstiftning kommer att redogöras för, den nya förordningens bestämmelser om tekniskt bistånd går igenom och tekniskt bistånd som tjänst kommer att undersökas och analyseras. I kapitel 7 ingår en analys av vilka följder förändringarna i den nya förordningen kan anses ha och i kapitel 8 analyseras de nationella tillståndskravens risk för godtycke. Avhandlingen fullbordas med en avslutning där forskningsfrågorna besvaras.

2. Felaktig användning – exempel

Det finns många kända fall där produkter med dubbla användningsområden använts för illvilliga ändamål. Fallen bevisar att det finns ett behov att reglera exporten av produkter med dubbla användningsområden så att fall där produkterna används för felaktiga syften inte skulle ske. I detta kapitel kommer några fall av användning av produkter med dubbla användningsområden att presenteras.

Produkter med dubbla användningsområden har använts för militära ändamål redan länge. Till exempel kemikalier användes redan under första världskriget för att döda soldater.²³ Det påstås att produkter med dubbla användningsområden användes för att döda den saudiarabiska journalisten Jamal Khashoggi i Istanbul år 2018.²⁴ Produkter med dubbla användningsområden användes även vid förgiftandet av den före detta ryska militära officeraren Sergei Skripal och hans dotter Julia Skripal i Salisbury, Storbritannien år 2018. Nervgiftet novitjok som användes vid förgiftningen är ett binärt vapen som består av ämnen som inte hör till EU-förordningens produktförteckning.²⁵

Fallet som anses utgöra en viss vändpunkt i tänkesättet kring och regleringen av produkter med dubbla användningsområden är terrorattackerna den 11 september 2001 då passagerarflygplan kapades och flögs in i World Trade Centers tvillingtorn i New York och i försvarshögkvarteret Pentagon i Virginia. Händelsen ändrade på sättet att tänka kring ändamålen som produkter med dubbla användningsområden traditionellt ansetts ha. I stället för att dela användningsändamålen i endast civila och militära har sedan 9/11 även terrorism uppmärksammats som ett hot vid användningen av sådana produkter. Fördelningen i militära och civila ändamål har därmed ansetts vara föråldrad och i stället har det föreslagits att indelningen skulle ske i illvillig och välvillig användning av produkter med dubbla användningsområden.²⁶

²³ Malak et. al 2021, s. 1.

²⁴ Wagner 2021, s. 36.

²⁵ Sevini et al. 2018, s. 5. Med binära vapen avses kemiska vapen som består av två olika ogiftiga ämnen men som tillsammans bildar en giftig reaktionsprodukt. Se Nationalencyklopedin, Binär teknik.

²⁶ Sánchez Cobaleda 2020, s. 15–16.

I Finland är det kändaste exemplet på användning av produkter med dubbla användningsområden bombattentatet i köpcentret Myyrmanni i Vanda den 11 oktober 2002. Attentatet ägde rum i centralgången mitt i köpcentret på en fredagskväll.²⁷ Gärningsmannen hade själv byggt ihop bomben och införskaffat bombens beståndsdelar vid flera olika tillfällen från olika affärer för att inte väcka uppmärksamhet.²⁸ Bomben bestod av nitrometan som används bland annat som bränsle i racerbilar och ammoniumnitrat som ofta används som ingrediens i mineralgödsel.²⁹ Gärningsmannen hade byggt ihop bomben med hjälp av instruktioner han hittat på nätet.³⁰ Utredningscheferna ansåg det vara tydligt att bombens explosion i köpcentret var uppsåtligt eftersom det stora antalet skott som bomben hade inte kunde ha något annat syfte än att orsaka så stor skada som möjligt.³¹ Dådet ansågs främst i internationella medier ha varit ett terrordåd, men i Finland ville man inte beskriva det som ett sådant. Dådet uppfyllde ändå många av ett terrordåds kännetecken: planerat på förhand, kräver människooffer och är godtyckligt riktade mot utomstående.³²

Myyrmanni-fallet fungerar som ett bra exempel på hur begränsningen och övervakningen av produkter med dubbla användningsområden blir svårare i och med en alltmer omfattande tillgång till internet. Det är svårt om inte omöjligt att övervaka alla anvisningar och instruktioner som finns på nätet som alla har tillgång till. Dessa anvisningar och instruktioner kan sedan användas till ändamål som detta.³³

Ett exempel som även bevisar att ämnet är aktuellt och att det är viktigt att ha ett noggrant utfärdat kontrollsystem för produkter med dubbla användningsområden är kriget i Ukraina. Till följd av Rysslands attack mot Ukraina som inleddes i februari 2022 vidtog västländer en mängd olika sanktioner mot Ryssland, däribland ytterligare begränsningar

²⁷ Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2003, s. 12.

²⁸ Mäkelä 2007, s. 3–4.

²⁹ National Center for Biotechnology Information, Nitromethane. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Explosionsrisker med ammoniumnitrat.

³⁰ Mäkelä 2007, s. 3–4.

³¹ Malkki 2011, s. 211.

³² Malkki 2011, s. 207.

³³ Mäkelä 2007, s. 3–4.

och restriktioner mot export av produkter med dubbla användningsområden till Ryssland.³⁴

Enligt rådets förordning (EU) 2022/328 av den 25 februari 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina antogs bland annat ytterligare exportförbud angående vissa produkter, till exempel telekommunikationsteknik, flygplan och flygplansdelar, fartyg, båtar och delar till dem samt sensorteknik. Även överföring av tekniskt bistånd för produkterna i fråga är enligt förordningen förbjudet. Till följd av antagandet av ytterligare exportförbud, som inte fanns tidigare, återkallade Utrikesministeriet alla de exporttillstånd till Ryssland som tidigare beviljats på basis av den nya förordningen (2021/821) och den nationella lagen.³⁵ Den lagliga grunden till återkallande av redan beviljade exporttillstånd finns i 5 § i den nationella lagen. Enligt bestämmelsen har Utrikesministeriet rätt att återkalla ett tillstånd bland annat om omständigheterna sedan tillståndet beviljats har förändrats så att Finlands internationella åtaganden eller förpliktelser förutsätter en sådan åtgärd.

³⁴ Utrikesministeriet, Nya sanktioner och restriktioner mot Ryssland.

³⁵ Utrikesministeriet, Exporttillstånd som beviljats till Ryssland för produkter med dubbla användningsområden återkallas.

3. Lagstiftning på olika nivåer

3.1. Om EU-rättens företrädare

Eftersom det för den här avhandlingen centrala regelverket är en förordning på EU-nivå, är den bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.³⁶ Det är ändå skäl att redogöra utförligare för EU-lagstiftningens och den nationella lagstiftningens förhållande till varandra.

Unionsrätten är en självständig rättsordning men utgör samtidigt en del av varje medlemsstats rättsordning i och med att medlemsstaterna är tvungna att tillämpa och följa EU-lag.³⁷ EU-rätten har alltså företräde framom nationell rätt i medlemsstaterna, vilket framkommer i sakskalet 17 i Lissabonfördragets slutakt.³⁸ Förklaringarna i fördraget utgör så kallade tolkningsförklaringar som är menade att följas. Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 och före det var företrädesprincipen inte fastställd på fördragsnivå. Själva principen tillkom dock redan på 1960-talet till följd av det historiska rättsfallet *Costa mot ENEL*.³⁹

EU-domstolens dom *Costa mot ENEL* gällde begäran om förhandsavgörande från en italiensk domstol gällande primärrättens (fördrag) tolkning.⁴⁰ Den italienska advokaten Flaminio Costa ägde aktier i ett italienskt elbolag som skulle nationaliseras. Costa motsatte sig nationaliseringen och vägrade betala en elräkning på cirka 5 euro. Han ansåg att nationaliseringen innebar ett ingrepp på den inre marknaden och därmed stred mot unionsrätten (dåvarande gemenskapsrätten). Den italienska regeringen ansåg att nationaliseringen grundade sig på nationell lag och att Costa som privatperson således inte kunde åberopa unionsrätten. Den italienska domstolen bad om förhandsavgörande av EU-domstolen (dåvarande EG-domstolen), som ansåg att regeringen hade rätt i att privatpersoner inte kunde åberopa EU-rätten. Domstolen ansåg dock i motsats till den

³⁶ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 115.

³⁷ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 100.

³⁸ Se förklaring 17 i förklaringar som fogas till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget, undertecknat den 13 december 2007.

³⁹ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 101.

⁴⁰ Dom av den 15 juli 1964, *Costa mot ENEL*, C-6/64, EU:C:1964:66.

italienska regeringen att unionsrätten har företräde framom nationell rätt.⁴¹ Sammanfattningsvis var EU-domstolens slutsats alltså att nationell lag inte kan tillämpas om den strider mot unionsrätten. EU har exklusiv lagstiftningsbehörighet som medlemsstaterna oåterkalleligt överräckt till unionen i samband med ingåendet i Europeiska unionen. Till följd av fallet etablerades även premissen om att den lag som fördraget reglerar utgör en självständig rättskälla.⁴²

3.2. Primärrätt och sekundärrätt

EU-rättens rättskällor kan indelas i två grupper: primärrätt och sekundärrätt. Primärrätten är högst uppe i hierarkin och består av fördragen (Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och rättighetsstadgan.⁴³ Sekundärrätten består av förordningar, direktiv och beslut och all sekundärrätt måste ha en grund i primärrätten.⁴⁴

För den här uppsatsen relevanta lagen är en förordning och tillhör alltså sekundärrätten. Enligt artikel 288.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska en förordning ha allmän giltighet samt vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningarna är riktade till både medlemsstaterna och enskilda och ska tillämpas som sådana.⁴⁵ Förordningarna får alltså inte införlivas i nationell rätt och medlemsstaterna får inte utfärda föreskrifter gällande tolkningen av en EU-förordning.⁴⁶ Medlemsstaterna får dock anta bestämmelser av verkställande karaktär eftersom det är medlemsstaterna som ansvarar för den praktiska tillämpningen av förordningarna.⁴⁷ Även om en förordning ska tillämpas som sådan i en medlemsstat och inte får ändras, är de i vissa fall avsedda att kompletteras med bestämmelser på nationell nivå.⁴⁸ Detta är fallet

⁴¹ Dom av den 15 juli 1964, *Costa mot ENEL*, C-6/64, EU:C:1964:66, s. 218. Lindroos-Hovinheimo 2018, s. 48–49.

⁴² Maduro – Loic 2010, s. 45.

⁴³ Lindroos-Hovinheimo 2018, s. 25.

⁴⁴ Lindroos-Hovinheimo 2018, s. 29–31.

⁴⁵ Lindroos-Hovinheimo 2018, s. 30.

⁴⁶ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 57. Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 20.

⁴⁷ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 20.

⁴⁸ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 58.

för den nya förordningen som är föremål för analys i denna avhandling (mera om den nya förordningen i kapitel 5.1).

3.3. Kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna

EU har en överstatlig karaktär i och med att medlemsstaterna övergett en betydande del av beslutsmakten till unionen. Unionen har alltså kompetens att fatta beslut och stifta lagar för medlemsstaterna. Det är ändå skäl att påpeka att kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna varierar relativt mycket beroende på vilket sakområde det handlar om.⁴⁹

Enligt artikel 2–6 FEUF kan kompetensen mellan EU och medlemsstaterna vara fördelad på olika sätt. EU kan ha *exklusiv* kompetens, vilket enligt artikel 2.1 FEUF betyder att endast EU får lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. EU har exklusiv kompetens gällande till exempel tullunionen, EU:s konkurrensregler och handelspolitiken. Ifall kompetensen är *delad*, utövar medlemsstaterna sin befogenhet i den mån som EU inte utövar sin. Hit hör till exempel den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa. *Samordnad* och *kompletterande* kompetens innebär att EU och medlemsstaterna utövar befogenheter tillsammans. Räckvidden av samordningen eller kompletteringen varierar beroende på sakområde. Exempel på områden med samordnad kompetens är industripolitik, utbildning och kultur.⁵⁰

EU åtnjuter med stöd av artikel 207 FEUF exklusiv befogenhet gällande den gemensamma handelspolitiken, som bland annat exportpolitiken samt tull- och handelsavtal tillhör. Detta klargörs även i artikel 3.1 e) FEUF. Denna tolkning har även tangerats i generaladvokatens förslag till avgörande gällande fallen *Werner & Leifer*.⁵¹

⁴⁹ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 39.

⁵⁰ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 40–41.

⁵¹ Gemensamt förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 18 maj 1995, *Werner & Leifer*, C-70/94, EU:C:1995:151, punkt 26.

Medlemsstaterna får alltså inte ensidigt vidta åtgärder utan det måste ske med ett särskilt bemyndigande från EU.⁵²

Även om EU åtnjuter exklusiv kompetens på området för handelspolitik och därmed även gällande den nya förordningen, har medlemsstaterna enligt den nya förordningen både rätt och skyldighet att anta kompletterande bestämmelser på medlemsstatsnivå. Detta framgår av den nya förordningens bestämmelser, till exempel i artikel 4.3 om rätten att anta nationella tillståndskrav och i artikel 25.1 om kravet på att fastställa sanktioner och andra åtgärder på medlemsstatsnivå. Medlemsstaterna har dock enligt artikel 23.1 en skyldighet att informera kommissionen om de lagar och författningar som antas till följd av förordningen.

Den lagliga grund som den nya förordningen är antagen med stöd av utgörs av artikel 207.2 FEUF.⁵³ Enligt artikel 207.2 FEUF ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att fastställa inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken ska genomföras. Denna grund ger en tämligen exakt befogenheten att stifta en förordning som den som är föremål för analys i den här avhandlingen. Även den numera upphävda förordningen stiftades med stöd av bestämmelser gällande den gemensamma handelspolitiken det vill säga förutvarande artikel 133 i FEG (som i dag alltså motsvaras av artikel 207 FEUF).⁵⁴

⁵² Gemensamt förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 18 maj 1995, *Werner & Leifer*, C-70/94, EU:C:1995:151, punkt 26.

⁵³ Se ingressens beaktandedel i förordningen.

⁵⁴ Se ingressens beaktandedel i den upphävda förordningen.

4. Export och dess begränsning

4.1. Export

Med export avses försäljning och utförsel till utlandet.⁵⁵ I ”vanliga” fall är export ett relativt tydligt fenomen. Varor som är i fri omsättning kan exporteras ut ur EU till tredjeländer. Med fri omsättning avses varor som klarerats för omsättning enligt tullkodexen. Före varorna exporteras ska en exportdeklaration lämnas in till Tullen och på detta sätt hänförs varorna till exportförfarande. Oftast exporteras de ifrågavarande varorna slutgiltigt ut ur EU, men exporten kan också vara temporär, till exempel då varorna förs till en utställning i ett land utanför EU.⁵⁶ Om export regleras på EU-nivå i tullkodexen.⁵⁷

Export är ett viktigt begrepp både i ett EU-rättsligt och ett tullrättsligt perspektiv, och eftersom ämnet för denna uppsats tangerar båda rättsområdena är det skäl att förklara export både EU-rättslig och tullrättslig. Export kopplas ofta ihop med import och begreppen ses ofta som ett “par” eller motsatser till varandra – vilket i sig inte är alldeles fel. Inom tullrätten fungerar motsatstanken ändå inte så bra, eftersom importen spelar en mycket större roll än exporten. Ur ett tullrättsligt perspektiv innebär export utförsel av unionsvaror till tredjeländer. Eftersom Tullen endast övervakar in- och utförseln mellan EU och tredjeländer, hör alltså inte export eller idkande av handel inom EU till Tullens verksamhetsområde.⁵⁸

Det är skäl att påpeka att det är ifrågasättbart ifall man alls kan tala om export inom EU. Om ett företag i en medlemsstat i EU vill exportera varor till en annan medlemsstat, handlar det alltså egentligen inte om export utan endast om att idka handel i eller utförsel

⁵⁵ Svenska Akademiens ordböcker, Export.

⁵⁶ Tullen, Grundläggande uppgifter om export.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. EUT 2013/L 269/1–101.

⁵⁸ Sneek 2002, s. 12–14.

till en annan medlemsstat.⁵⁹ Export kan egentligen inte heller beskrivas på ett nationellt plan, eftersom EU har exklusiv kompetens (se 4.4) på området.⁶⁰

I den här uppsatsen används den definitionen på export som anges i artikel 2.2 i den nya förordningen. Enligt artikeln avses med export:

- a) ett exportförfarande i den mening som avses i artikel 269 i unionens tullkodex,
- b) återexport i den mening som avses i artikel 270 i unionens tullkodex; återexport föreligger också om en summarisk utförseldeklaration måste inges under en transitering genom unionens tullområde enligt led 11 i den här artikeln på grund av att produkternas slutdestination har ändrats,
- c) en passiv förädling i den mening som avses i artikel 259 i unionens tullkodex, eller
- d) överföring av programvara eller teknik med hjälp av elektroniska medier, inklusive telefax, telefon, e-post eller andra elektroniska medel till en destination utanför unionens tullområde; det inbegriper att programvaran och tekniken görs tillgänglig i elektronisk form till fysiska eller juridiska personer eller till partnerskap utanför unionens tullområde; det inbegriper även muntlig överföring av teknik när tekniken beskrivs via ett röstöverföringsmedium.

Med exportförfarande avses det förfarande som används för unionsvaror som lämnar unionens tullområde. Med återexport avses i sin tur utförsel av icke-unionsvaror från unionens tullområde. Oftast sker återexport i situationer då en icke-unionsvara först hänförs till ett särskilt förfarande i EU, till exempel tillfällig lagring och varan därefter återexporteras ut ur EU.⁶¹

Passiv förädling innebär att man temporärt exporterar unionsvaror till länder utanför EU. Meningen är att unionsvaror som har hänförs till förfarandet för passiv förädling kan i destinationslandet genomgå förädlingsprocesser.⁶² Förädlingsprocesserna definieras i artikel 5.37 i tullkodexen och omfattar bland annat behandling (inbegripet uppsättning och montering), förstöring och reparation av varor. Det kan alltså till exempel gälla en situation där tavlor, som är unionsvaror, ska exporteras till ett tredjeland för att där användas som en del av en utställning och sedan hämtas tillbaka till unionen. Varor som hänförs till förfarandet kräver exporttillstånd enligt artikel 211 i tullkodexen. Det finns

⁵⁹ Livsmedelsverket, Import, export samt handel inom EU.

⁶⁰ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 40–41.

⁶¹ Duras – Moëll 2017, s. 212. Se även rättsfallet HFD 2020:42 där varor från Ryssland hänfördes till lagring i Finland och återexporterades sedan tillbaka till Ryssland.

⁶² Duras – Moëll, 2017. s. 200.

dock vissa begränsningar till när varor kan hänföras till förfarandet passiv förädling. Dessa begränsningar är uppräknade i artikel 259.2 i tullkodexen och kan till exempel gälla varor vars export medför att importtullar återbetalas eller efterges.

En exportör är den fysiska eller juridiska person eller det partnerskap som exporterar varan eller varorna. Enligt artikel 2.3 i den nya förordningen definieras exportör som:

- a) varje fysisk eller juridisk person eller varje partnerskap som, vid den tidpunkt då exportdeklarationen eller deklarationen om återexport eller en summarisk utförseldeklaration godkänns, innehar avtalet med mottagaren i tredjelandet och har befogenhet att besluta om att föra ut produkterna ur unionens tullområde; om inget exportkontrakt har ingåtts eller om innehavaren av kontraktet inte agerar på egna vägnar, avses med exportör den person som har befogenhet att avgöra om produkterna ska föras ut från unionens tullområde, eller
- b) varje fysisk eller juridisk person eller varje partnerskap som beslutar att överföra programvara eller teknik med hjälp av elektroniska medier, inbegripet telefax, telefon, e-post eller på något annat elektroniskt sätt, till en destination utanför unionens tullområde, eller att i elektronisk form göra sådan programvara och teknik tillgänglig för fysiska eller juridiska personer eller partnerskap utanför unionens tullområde.
Om rätten att förfoga över produkten med dubbla användningsområden innehas av en person som är bosatt eller etablerad utanför unionens tullområde enligt det avtal som ligger till grund för exporten ska exportören anses vara den avtalsslutande part som är bosatt eller etablerad inom unionens tullområde,
- c) om led a eller b inte är tillämpligt, varje fysisk person som transporterar de produkter med dubbla användningsområden som ska exporteras när dessa produkter med dubbla användningsområden ingår i personens personliga bagage i den mening som avses i artikel 1.19 a i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446.

Definitionen på exportör har uppdaterats och utvidgats från definitionen i den upphävda förordningen. Skillnaderna i definitionerna är att punkt c) som inte alls ingick i definitionen i den upphävda förordningen.

4.2. Transitering

Både den nya förordningen och den nationella lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden innehåller ett flertal bestämmelser gällande transitering och således är det skäl att kort redogöra även för transitering. Transitering betyder genomfart och med det avses att varor på väg till sin slutdestination passerar ett eller flera länder.⁶³ När man

⁶³ Duras – Moëll 2017, s. 181.

använder sig av ett transiteringsförfarande är varorna som transporteras oförtullade och varorna är under så kallad tullövervakning.⁶⁴

Det finns olika typer transiteringsförfaranden och dessa regleras i såväl EU-rätt (tullkodexen, kompletteringsförordningen och genomförandeförordningen) som i internationella konventioner. De främst internationella konventionerna i detta hänseende är transiteringskonventionen och TIR-konventionen.⁶⁵ I denna avhandling utgås det ifrån definitionen som ingår i den nya förordningen. Transitering definieras enligt artikel 2.11 som:

Transport av icke-unionsprodukter med dubbla användningsområden som förs in i och passerar genom unionens tullområde till en destination utanför unionens tullområde när dessa produkter

- a) omfattas av förfarandet för extern transitering enligt artikel 226 i unionens tullkodex och endast passerar genom unionens tullområde,
- b) omlastas i, eller återexporteras direkt från, en frizon,
- c) är i tillfällig förvaring och återexporteras direkt från en anläggning för tillfällig lagring, eller
- d) fördes in i unionens tullområde på samma fartyg eller luftfartyg som kommer att föra dem ut från det området utan lossning.

Definitionen i den nya förordningen skiljer sig en del från definitionen i den upphävda förordningen. Enligt artikel 2.7 i den upphävda förordningen avsågs med transitering transport av icke-unionsprodukter med dubbla användningsområden som förs in i och passerar genom unionens tullområde för leverans till en destination utanför unionen. Den nya definitionen på transitering är alltså noggrannare i och med att definitionen i den upphävda förordningen inte specificerade eller begränsade definitionen att gälla produkter av specifikt slag som i den nya förordningen.

Definitionen i den nya förordningen utgår alltså ifrån extern transitering som betyder specifikt icke-unionsvaror som transporteras mellan medlemsstaterna till ett tredjeland under tull- och annan skatt suspension. Detta betyder att skyldigheten att betala skatter och avgifter är uppskjuten för den tiden som varorna omfattas av förfarandet, vilket innebär att man vid förfarandet inte behöver ta hänsyn till om ett land som man passerar

⁶⁴ Tullen, Grundläggande uppgifter om transitering.

⁶⁵ Duras – Moëll 2017, s. 181.

genom hör till unionen eller inte.⁶⁶ I stället för att betala tullavgifterna i ett tidigare skede och på detta sätt förenkla förfarandet krävs en garanti som motsvarar summan för eventuella tullar och skatter.⁶⁷ Denna garanti kan utnyttjas ifall det i ett senare skede uppstår tullskuld, till exempel till följd av att varorna inte av någon orsak når sin slutdestination.⁶⁸

Extern transitering kan delas in i unionstransitering som grundar sig på tullkodexen och gäller för EU:s medlemsländer, Andorra och San Marino samt gemensam transitering som grundar sig på transiteringskonventionen och gäller för förutom EU:s medlemsländer även Island, Norge, Turkiet, Schweiz, Liechtenstein, Nordmakedonien, Serbien och Storbritannien.⁶⁹ Eftersom utgångspunkten i denna avhandling är EU-förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och EU:s medlemsländer tillämpar förordningen, kommer fokus att ligga på EU:s medlemsländer. Det innebär att både tullkodexen och transiteringskonventionen är relevanta i detta sammanhang eftersom vilkendera som helst kan bli tillämplig när det handlar om EU:s medlemsländer, bland annat Finland. Då transiteringsförfarandet sker inom EU, till exempel mellan Finland och Tyskland, tillämpas således bestämmelserna för unionstransitering (tullkodexen). Ifall extern transitering sker mellan till exempel Finland och Norge blir förfarandet för gemensam transitering tillämpligt och då tillämpas bestämmelserna i transiteringskonventionen.⁷⁰

Efter att en transiteringsdeklaration gjorts ingås själva transiteringsförfarandet genom att avgångstullkontoret anger en tidsgräns för transiteringen och förseglar transportmedlet eller utrymmet som varorna transporteras i. Efter det kan varorna fritt transporteras via transittullkontor till destinationstullkontoret. För att undvika felaktigheter ska gränspassering till länder utanför unionens tullområde anmälas till tullkontoret vid gränspassagen, det så kallade transittullkontoret. När varorna nått destinationstullkontoret

⁶⁶ Duras – Moëll 2017, s. 181.

⁶⁷ Tullen, Transitering.

⁶⁸ Duras – Moëll 2017, s. 182.

⁶⁹ Duras – Moëll 2017, s. 182. Tullen, Transitering.

⁷⁰ Duras – Moëll 2017, s. 183.

avslutar kontoret transiteringsförfarandet genom att meddela avgångstullkontoret att varorna nått sin destination.⁷¹

4.3. Begränsning av export och transitering

Lagstiftarnas syften att begränsa eller förhindra export kan anses ha olika syften. Ett syfte är att förhindra tillgängligheten eller utbudet av produkter som har samband med sanktioner som påförts ett land. Till exempel ifall ett land inte i tillräckligt hög grad uppmärksammar mänskliga rättigheter, kan export av avlyssningsutrustning begränsas. Syftet kan även handla om att orsaka ekonomisk press på ledningen i ett land, till exempel genom att begränsa exporten av varor som ett med sanktioner påfört land är i behov av.⁷²

Till följd av exportdeklarationen som ska lämnas in då en vara exporteras från EU till ett tredjeland är det möjligt för den övervakande myndigheten att bland annat övervaka varornas utförsel från EU samt se till att exportrestriktionerna beaktas och möjliga exporttillstånd innehas. I Finland är Tullen den övervakande myndigheten.⁷³

Export av varor kan begränsas eller förbjudas antingen på EU-nivå eller nationell nivå.⁷⁴ Exportrestriktioner finns och exporttillstånd krävs även för andra produktgrupper än produkter med dubbla användningsområden. Den behöriga myndigheten varierar beroende på produktgrupp. Tillstånd för produkter med dubbla användningsområden ansöks hos Utrikesministeriet, för vapen och ammunition hos Polisstyrelsen, för kulturföremål hos Museiverket och för försvarsmateriel hos Försvarsministeriet.⁷⁵ Övervakningen av exportrestriktionerna sköts i Finland i sin tur enbart av Tullen.⁷⁶

⁷¹ Duras – Moëll 2017, s. 182–183. Se bland annat dom av den 8 november 2018, *Cartrans Spedition*, C-495/17, EU:C:2018:887 som handlar om vägtransporter som är direkt förbundna till export av varor och som utgör ett exempel på hantering av TIR-konventionen.

⁷² Pursiainen 2021, s. 59–60.

⁷³ Tullen, Grundläggande uppgifter om export.

⁷⁴ Tullen, Exportrestriktioner.

⁷⁵ Tullen, Exportrestriktioner. Utrikesministeriet, Tjänster och anvisningar om exportkontroll.

⁷⁶ Tullen, Exportrestriktioner.

För jämförelsens skull kan det nämnas att det i Sverige finns en skild statlig myndighet som tar hand om enbart strategiska produkter (utöver produkter med dubbla användningsområden även till exempel krigsmateriel), Inspektionen för strategiska produkter (ISP). ISP prövar alla frågor om exportkontroll, tillstånd och förbud gällande strategiska produkter förutom gällande kärnämnen och kärntekniska produkter som sköts av Strålsäkerhetsmyndigheten.⁷⁷ Även om de nationella exportkontrollsystemen är mycket lika varandra i Finland och Sverige, verkar det ändå vara lättare och tydligare att till exempel hitta information i Sverige eftersom informationen är centraliserad till en myndighets hemsida.

I regel bör exporten från medlemsstaterna till tredjeländer vara fri. Denna grundprincip är stadgad i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/479 av den 11 mars 2015 om gemensamma exportregler (senare kallad ”exportförordningen”). Enligt grundprincipen ska exporten från unionen till tredjeländer inte vara föremål för kvantitativa exportrestriktioner. Det finns ändå undantag till denna grundprincip. För denna uppsats kan det mest relevanta undantaget anses utgöras av artikel 10 i exportförordningen. Enligt bestämmelsen kan medlemsstaterna anta eller tillämpa exportrestriktioner som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller industriell och kommersiell äganderätt. Till följd av att EU gett medlemsstaterna visst handlingsutrymme, har medlemsstaterna alltså en möjlighet att begränsa exporten till tredjeländer med stöd av artikel 10.

Export av produkter med dubbla användningsområden kräver exporttillstånd på grund av varornas säkerhetsriskabla natur. I värsta fall kan produkter med dubbla användningsområden användas för militära ändamål och för att orsaka massförstörelse. Att begränsa exporten av produkter med dubbla användningsområden har alltså som syfte att bland annat förhindra spridning av massförstörelsevapen.⁷⁸ Tillståndssystemet

⁷⁷ Ds 2021:32, s. 56.

⁷⁸ Utrikesministeriet, Vientivalvontaesite.

gällande produkter med dubbla användningsområdet bygger på så kallade kontrollistor som innehåller produkter som av olika orsaker anses måste vara underkastade exportkontroll. Kontrollistorna är utfärdade av fyra olika exportkontrollregimer.⁷⁹ De behandlas i kapitel 5.4.

Tillstånd för export och transitering av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden ansöks i Finland hos Utrikesministeriet. Tillstånd krävs i regel endast för produkter som exporteras till länder utanför EU men i vissa undantagsfall kan tillstånd krävas också för varor som är föremål för handel inom unionen.⁸⁰ De produkter som enligt artikel 3 i den nya förordningen kräver exporttillstånd finns uppräknade i bilaga I av förordningen och de produkter som kräver tillstånd för handel inom EU finns uppräknade i bilaga IV. Produkter som omfattas av förordningen och således förutsätter exporttillstånd är varor (fysiska produkter), programvara och teknologi.⁸¹

Produkter med dubbla användningsområden kan exporteras till länder utanför EU med stöd av unionens generella exporttillstånd eller av nationella exporttillstånd som beviljas av den behöriga nationella myndigheten. Den nya förordningen reglerar om åtta olika generella exporttillstånd (EU001–EU008) i avsnitt A-H i bilaga II. Dessa gäller för export av vissa specifika produkter till vissa specifika länder, till exempel det generella exporttillståndet EU006 tillåter export av vissa kemikalier till Argentina, Sydkorea, Turkiet och Ukraina.⁸² Det finns två typer av nationella exporttillstånd – individuellt exporttillstånd och globalt exporttillstånd. Ett individuellt exporttillstånd kan enligt artikel 2.12 i den nya förordningen beviljas en bestämd exportör för en eller flera produkter med dubbla användningsområden som exporteras till ett tredjeland och mottas av en slutanvändare eller mottagare. Ett generellt exporttillstånd kan enligt artikel 2.13 beviljas en bestämd exportör för en typ av kategori av produkter med dubbla användningsområden som exporteras till ett eller flera tredjeländer och mottas av en eller flera slutanvändare. Ifall ett av unionens generella exporttillstånd kan beviljas för

⁷⁹ Pursiainen 2021, s. 233.

⁸⁰ Utrikesministeriet, Ansökan om exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden.

⁸¹ Thoms 2021, s. 3.

⁸² Pursiainen 2021, s. 259–261.

exporten i fråga har ett sådant exporttillstånd ”förförsvär”. Detta betyder att ifall ett av unionens generella exporttillstånd beviljas, kan inte ett nationellt individuellt eller globalt exporttillstånd beviljas därutöver.⁸³

Största delen av de exporttillstånd som beviljades år 2019 var individuella tillstånd som utgjorde 74 % (det vill säga cirka 25 000 tillstånd) av alla de tillstånd som beviljades. Enligt samma statistik utgjorde mängden transiteringstillstånd under 1 % av alla beviljade exporttillstånd.⁸⁴ Endast 603 ansökningar om exporttillstånd avslogs år 2019, vilket betyder cirka 0,89 % av det sammanlagda värdet på EU:s export av produkter med dubbla användningsområden och cirka 0,02 % av värdet på EU:s totala export.⁸⁵

Det finns relativt begränsat med finsk rättspraxis gällande export av produkter med dubbla användningsområdet. Det främsta fallet är HFD 2009:14 som gällde ansökan av exporttillstånd och motivering av beslut. Företaget X ab hade ansökt om sex exporttillstånd för elapparater och reservdelar som skulle exporteras till Mellanöstern för att där användas som hissdelar i bostadshus. Utrikesministeriet avslog X Ab:s ansökan om exporttillstånd (alla av dem) med motiveringen att avslaget är nödvändigt med tanke på Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska mål och säkerhetsintressen samt upprätthållande av internationell säkerhet eller att omständigheterna som ansluter sig till den planerade slutanvändningen och risken för omdirigering kräver det. HFD upphävde dock exporttillståndet gällande reservdelarna (ett av tillstånden). Exporttillstånden gällde produkter som inte var listade i produktförteckningen, men som utrikesministeriet ändå enligt 4 § i lagen om kontroll av produkter med dubbel användning hade krävt tillstånd för.

HFD upphävde exporttillståndet gällande reservdelarna med den grunden att produkterna i fråga var menade för service av redan existerande maskiner och således fanns det inte en risk för att produkterna skulle användas för militära ändamål. Det framgick inte i

⁸³ Pursiainen 2021, s. 258.

⁸⁴ Kommissionen 2021, s. 34.

⁸⁵ Kommissionen 2021, s. 32.

utrikesministeriets beslut varför exporttillståndet för reservdelarna inte hade beviljats och således stred beslutet mot 45 § i förvaltningslagen om motivering av beslut. Detta bevisar även betydelsen av de förvaltningsrättsliga principerna som är viktiga både på ett EU-rättsligt och nationellt plan.⁸⁶ De viktigaste principerna i detta avseende kan anses vara principen om god förvaltning (motivering av beslut är även en del av EU:s princip om god förvaltning enligt andra punkten i artikel 41 i rättighetsstadgan), proportionalitetsprincipen och principen om berättigade förväntningar.

I regel krävs det inget tillstånd för transitering, utan vem som helst kan använda sig av transiteringsförfarandet utan tillstånd.⁸⁷ Till skillnad från export av produkter med dubbla användningsområden kräver alltså transitering av produkter med dubbla användningsområden i regel inte tillstånd. Det finns dock undantag till denna huvudregel. Ifall Tullen på något sätt fått information om att det finns skäl att misstänka att varorna som transiteras är eller kan helt eller delvis vara avsedda för något ändamål som tas upp i artikel 4.1 i den nya förordningen, ska varorna omhändertas. I sådana fall bör Tullen meddela transiteraren om detta och transiteraren bör inom 90 dagar anhålla om transiteringstillstånd för produkterna med dubbla användningsområden hos Utrikesministeriet.⁸⁸ Detta regleras i artikel 7.1 i den nya förordningen och även i 7a § och 7b § i den nationella lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning.

I den nya förordningen regleras transitering alltså i artikel 7. Artikelns innehåll motsvarar i stort sett bestämmelserna om transitering i artikel 6 i den upphävda förordningen – med vissa mindre skiljaktigheter. En skillnad är att i punkt 1 i artikeln i den nya förordningen föreskrivs om att transitering får förbjudas av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där produkterna befinner sig. I den upphävda förordningen föreskrevs om att transitering får förbjudas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där transiteringen äger rum. I praktiken betyder dessa dock oftast samma sak.

⁸⁶ Reichel 2017, s. 73–74.

⁸⁷ Tullen, Transiteringsdeklaration och tillstånd vid transitering.

⁸⁸ Tullen, Rajoituskäsikirja Kaksikäyttötuooteet, s. 3–4.

EU-domstolens dom *Richardt* är ett beskrivande exempel på gemenskapstransitering.⁸⁹ Fallet gällde varor som skulle transiteras från Frankrike, genom Luxemburg till Sovjetunionen. Richardt, som var verkställande direktör för det i Frankrike etablerade bolaget Les Accessoires Scientifique (senare kallad "LAS"), hade ingått ett avtal med en i Moskva etablerad sovjetisk inköpscentral om leverans av en produktionsenhet. Vissa varor hade importerats till Frankrike från andra länder, bland annat USA, och hade redan övergått till fri omsättning inom EU. Varorna skulle transporteras med flyg till Moskva, men till följd av att flyget ställdes in transporterades varorna i stället med lastbil till Luxemburg för att därifrån flygas till Moskva. Varorna hade antagligen av misstag försetts med dokumentet T1 som endast föreskrevs om varorna inte övergått till fri omsättning. Därav ansåg tullmyndigheterna i Luxemburg att varorna var avsedda för transitering och saknade därmed transiteringstillstånd. Till följd av detta menade tullmyndigheterna att bland annat varan som importerats från USA till Frankrike egentligen var en strategisk produkt (produkt med dubbla användningsområden) som hade försetts med felaktiga uppgifter för att dölja varans egentliga ändamål. Tullmyndigheterna ansåg alltså att Richardt, och fyra andra personer, avsiktligt hade skaffat dokumentet T1 som uppvisade att varorna inte skulle ha övergått till fri omsättning för att på detta sätt kunna levereras via Luxemburg till Sovjetunionen genom ett transiteringsförfarande. För att varorna enligt tullmyndigheterna var av strategisk natur skulle varorna dessutom kräva ett särskilt transiteringstillstånd.

Förstainstansdomstolen frikände Richardt och de andra personerna men beslöt att varorna skulle konfiskeras. Efter att Richardt och LAS överklagat konfiskationen, beslöt andrainstansdomstolen att varorna inte skulle konfiskeras eftersom dokumentet T1 var giltigt och transiteringen hade därmed skett lagenligt. Detta beslut överklagades av de luxemburgska myndigheterna, vilket ledde till att den nationella domstolen begärde om ett förhandsavgörande av EU-domstolen. Frågan gällde huruvida dokument T1 enligt Rådets förordning (EEG) nr 222/77 av den 13 december 1976 om gemenskapstransitering (numera upphävd) ska betraktas som ett transiteringstillstånd som gäller i alla

⁸⁹ Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376.

medlemsstater och för alla slags varor – även varor av strategisk natur – och även om varan kan utgöra fara för landets yttre säkerhet eller om en medlemsstat kan vägra godkänna T1-dokumentet på ovannämnda grunder.⁹⁰

I sin dom påpekade EU-domstolen först att enligt ingressen till förordningen om gemenskapstransitering ska transiteringsförfarandet inom EU vara tillämpligt på allt varuutbyte inom unionen – också varor av strategisk natur. Därefter kom domstolen dock fram till tolkningen att detta inte utgör ett hinder för att medlemsstaterna utför kontroller på transitvaror och att medlemsstaterna kan utfärda förbud och restriktioner mot import, export eller transitering så länge förbuden eller restriktionerna inte strider mot fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna, särskilt artikel 36 i FEUF. Artikel 36 utgör ett undantag till artikel 34 och artikel 35 FEUF som förbjuder kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Enligt artikel 36 ska artikel 34 och 35 inte hindra sådana förbud eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn av bland annat allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet. Med allmän säkerhet avses enligt EU-domstolen både en medlemsstats inre och yttre säkerhet.⁹¹ Artikel 36 kan tillämpas ifall ingen annan åtgärd med mindre utsträckning kan leda till samma resultat. Medlemsstaterna har alltså enligt domstolen rätt att kräva ett särskilt tillstånd för transitering av varor av strategisk natur med stöd av artikel 36 FEUF.

EU-domstolens svar var sammanfattningsvis att förordningen om gemenskapstransitering ska tolkas så att den inte utgör något hinder för att en medlemsstat antar bestämmelser som föreskriver ett särskilt transiteringstillstånd av hänsyn till den yttre säkerheten för varor som passerar landet. Sådana bestämmelser får dock inte vara oproportionerliga i förhållande till syftet. Huruvida ett infört förfarande överensstämmande med proportionalitetsprincipen är dock för den nationella myndigheten att bedöma.⁹² Till följd av att proportionalitetsbedömning ligger hos medlemsstaterna kan det anses finnas en risk för att bedömningen leder till olika resultat

⁹⁰ Se hela frågan i sin helhet i dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376, punkt 9.

⁹¹ Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376, punkt 22.

⁹² Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376, punkterna 25–26.

i olika länder. Mer om en eventuell risk för godtycke allmänt och även angående specifikt detta rättsfall i kapitel 8.

Rättsfallet fungerar som ett bra exempel på transitering av produkter med dubbla användningsområden, även om det inte var fråga om sådana produkter. Fallet bevisar dock att det finns – och har funnits redan länge – kunskap om att ett transiteringsförfarande kan användas för att på något sätt försöka hemlighålla produkternas egentliga ändamål. Detta är av stor relevans eftersom endast då en sådan risk noteras är det möjligt att utfärda ett regelverk som minimerar sådana risker. Fallet illustrerar även att det finns fall där transiteringstillstånd krävs, även om det i regel inte förutsätts tillstånd för transitering.

5. Reglering av produkter med dubbla användningsområden

5.1. Lagstiftning på EU-nivå – en helhetsbild

Den nya förordningen definierar produkter med dubbla användningsområden i artikel 2.1.

Enligt artikeln avses med produkter med dubbla användningsområden:

Produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, och inbegriper produkter som kan användas för utformning, utveckling, produktion eller användning av kärnvapen, kemiska vapen eller biologiska vapen eller bärare av dessa, inbegripet alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.

Enligt artikeln inbegriper *produkter* alltså även programvara och teknik. Definitionen av produkter med dubbla användningsområden i den nya förordningen är i stort sett den samma som definitionen i den upphävda förordningen. Den nya förordningens definition beskriver dock utförligare hurdana produkter det kan gälla. Specificeringen om att produkter som kan användas för civila och militära ändamål inbegriper produkter som kan användas för utformning, utveckling, produktion eller användning av kärnvapen, kemiska vapen eller biologiska vapen eller bärare av dessa ingick inte i den upphävda förordningens definition.⁹³ Även om definitionen i sig påminner mycket om den upphävda förordningens definition är det otvivelaktigt att definitionen i dagens läge lämpar sig för fler produkter än tidigare, främst till följd av att teknologin ständigt tar framsteg.

Även om den nya förordningen ger en definition på produkter med dubbla användningsområden har det ansetts svårt att hitta en universellt gällande definition.⁹⁴ Även skillnaderna i definitionen i den nationella lagen och den nya förordningen bevisar att det förekommer vissa svårigheter i att definiera begreppet produkter med dubbla användningsområden. Som ovan även nämnts har det även föreslagits en viss förändring i beskrivandet av begreppet produkter med dubbla användningsområden. Fördelningen i

⁹³ Skillnaden i definitionerna ska inte ändå ges en för stor tyngd eftersom både den numera upphävda förordningen och den nya förordningen specificerade och specificerar de konkreta produkter som förordningen tillämpas på med hjälp av produktförteckningen.

⁹⁴ Sánchez Cobaleda 2020, s. 10, 14–15.

endast civila och militära ändamål kan i dagens läge anses aningen föråldrad med tanke på den ökade mängden terrorism i världen.⁹⁵ Med detta i åtanke kan det även riktas viss kritik mot den nya förordningens definition som utgör ifrån indelningen i civila och militära ändamål.

Den nya förordningen är alltså en omarbetning av den upphävda förordningen. Grundtanken och -bestämmelserna är de samma som i den upphävda förordningen men den innehåller också vissa nya bestämmelser och andra förändringar. De största förändringarna i den nya förordningen är en ny dimension som tar mänskliga rättigheter i beaktande i större utsträckning än tidigare, två nya typer av unionens generella exporttillstånd, reglering av tekniskt bistånd och cyberövervakningsprodukter samt vissa nya definitioner (till exempel tekniskt bistånd och tillhandahållare av tekniskt bistånd).

I den nya förordningen har det inkluderats artiklar som reglerar kravet på tillstånd för export av cyberövervakningsprodukter (artikel 5), tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (artikel 8), exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden som inte är förtecknade i bilaga I till förordningen och som finns förtecknade i en annan medlemsstats nationella kontrollförteckning och därmed förutsätter tillstånd (artikel 10) samt omarbetning av bestämmelsen om generella exporttillstånd till följd av att det antagits några nya typer av tillstånd (artikel 12). Därtill har det inkluderats artiklar som ger kommissionen en befogenhet att anta delegerade akter (artikel 18 och 19).

De ovannämnda bestämmelserna är de största skillnaderna jämfört med den upphävda förordningen, men förordningen innehåller givetvis även andra förändringar. Utöver nya artiklar (bestämmelser) har även en stor del av de bestämmelser som redan funnits i den upphävda förordningen fått nya artikelnummer. Vissa relevanta och betydelsefulla bestämmelser som ingick i den upphävda förordningen är till exempel artikel 4; den så kallade generalklausulen som reglerar kravet på exporttillstånd för produkter med dubbla

⁹⁵ Sánchez Cobaleda 2020, s. 15–16.

användningsområden, artikel 6 om transiteringstillstånd och artikel 11 (artikel 22 i den upphävda förordningen) om tillstånd för överföring inom EU som kan krävas för vissa särskilda produkter.

Eftersom det är fråga om en förordning, är den nya förordningen direkt tillämplig i alla medlemsstater och åsidosätter eventuella motstridigheter som förekommer i medlemsstaters nationella lagar.⁹⁶ Den nya förordningen både tillåter och förutsätter ändå visst handlingsutrymme åt medlemsstaterna i form av kompletterande nationell reglering i och med att medlemsstaterna ansvarar för genomförandet av övervakningen gällande produkter med dubbla användningsområden. Kompletterande nationell reglering kan förekomma i form av så kallade nationella tillståndskrav, medlemsstaters egna förteckningar på produkter med dubbla användningsområden som förutsätter tillstånd eller användning av nationella generella exporttillstånd.⁹⁷ Detta leder till att regleringen och därmed även genomdrivandet av exportkontrollen gällande produkter med dubbla användningsområden varierar mellan medlemsstaterna.⁹⁸ Finland har antagit ett i 4 § i den nationella lagen förekommande nationellt tillståndskrav. Finland har varken antagit kompletterande nationella produktförteckningar eller nationella generella exporttillstånd.⁹⁹

Ett rättsfall som handlar om export av produkter med dubbla användningsområden och antagande av nationella bestämmelser är EU-domstolens dom *Leifer*.¹⁰⁰ Fallet gällde tre personer som under åren 1984–1988 hade levererat anläggningar, delar avsedda för anläggningar samt kemiska produkter till Irak. Produkterna hade levererats utan exporttillstånd vilket ledde till att personerna åtalades vid nationell domstol i Tyskland. Domstolen begärde förhandsavgörande av EU-domstolen. Förhandsavgörandet gällde

⁹⁶ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 101.

⁹⁷ Pursiainen 2021, s. 241–242.

⁹⁸ Thoms 2021, s. 1.

⁹⁹ Pursiainen 2021, s. 242.

¹⁰⁰ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329.

främst frågor angående tillämpningen av motsvarigheten till nuvarande artikel 207 FEUF samt artikel 1 och 10 i exportförordningen.¹⁰¹

Den första gällde huruvida nationella restriktioner omfattas av artikel 207 FEUF. Domstolen kom fram till att nationella bestämmelser (antagna av medlemsstaterna) som begränsar eller hindrar export till tredjeländer omfattas av artikel 207 FEUF.¹⁰² Av detta kunde vidare konstateras att produkter med dubbla användningsområden samt regleringen kring sådana produkter hör till unionens gemensamma handelspolitik. Unionen har exklusiv befogenhet på handelspolitikens område och medlemsstaterna kan endast anta bestämmelser om unionen särskilt bemyndigat dem att anta. Om rätten för medlemsstaterna att anta nationella bestämmelser föreskrivs i artikel 10 i exportförordningen. Reglering av produkter med dubbla användningsområden utgör alltså en del av unionens exklusiva befogenhet men unionen har gett medlemsstaterna handlingsutrymme att bland annat stifta kompletterande nationella bestämmelser. Det är även medlemsstatens nationella domstol som avgör om nationella bestämmelser som begränsar eller hindrar exporten till tredjeländer är förenliga med artikel 10 i exportförordningen och huruvida brottspåföljder ska föreskrivas. Vid påförandet av exportrestriktioner och vid föreskrivning av brottspåföljder bör dock proportionalitetsprincipen uppfyllas.

En fråga som också klargjordes var huruvida nationella bestämmelser som hindrar eller begränsar exporten av produkter med dubbla användningsområden till tredjeländer omfattas av artikel 10 i exportförordningen även om artikeln endast nämner kvantitativa exportrestriktioner, inte åtgärder med motsvarande verkan.¹⁰³ Domstolen kom till den slutsatsen att vid tolkning av en unionsrättslig bestämmelse ska förutom bestämmelsens lydelse även dess sammanhang och syfte beaktas och således ska inte åtgärder med motsvarande verkan uteslutas ur tillämpningsområdet för artikel 10 i

¹⁰¹ För tydlighetens skull beskrivs fallet utifrån gällande lag. Fallet gällde dåvarande artikel 113 i EEG-fördraget och de dåvarande artiklarna 1 och 11 i Rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättande av gemensamma exportregler. EGT 1969/L 324/25–33 (upphävd).

¹⁰² Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkterna 7–13.

¹⁰³ Jämför med artikel 36 FEUF.

exportförordningen.¹⁰⁴ Även om åtgärder med motsvarande verkan inte hör till ordalydelsen i artikel 10 ska sådana åtgärder alltså ändå anses omfattas av bestämmelsen. Enligt domstolen kan åtgärder som har en verkan som motsvarar en kvantitativ (export)restriktion som vidtas av medlemsstaterna inte uteslutas från tillämpningsområdet för en förordning som grundar sig på artikel 207 FEUF och som dessutom har som främsta syfte att genomföra principen om exportfrihet inom unionen eftersom tillämpningen av sådana åtgärder kan leda till exportförbud.¹⁰⁵ Domstolen kom alltså fram till att en medlemsstat kan undantagsvis, med stöd av artikel 10 i exportförordningen, vidta nationella åtgärder om begränsning av export av produkter med dubbla användningsområden till tredjeländer ifall en sådan restriktion är nödvändig med hänsyn till till exempel allmän säkerhet.¹⁰⁶

Tillämpningen av artikel 10 i exportförordningen blev även relevant i EU-domstolens ovan beskrivna dom *Richardt*. Enligt domstolen skulle exportförordningen *inte* tillämpas eftersom fallet gällde åtgärder med motsvarande verkan, inte kvantitativa exportrestriktioner.¹⁰⁷ I sitt förslag till avgörande i fallet *Richardt* ansåg dock generaladvokaten att domstolens tolkning var felaktig och att exportförordningen inte kan vara avsedd att tillämpas endast på kvantitativa exportrestriktioner.¹⁰⁸ Detsamma ansågs även i generaladvokatens förslag till avgörande i fallet *Werner & Leifer*.¹⁰⁹

Något av relativt stor relevans för denna uppsats är domstolens synpunkt kring bevisning av huruvida produkter som ska exporteras kommer att användas för civila eller militära ändamål. Domstolen ansåg att ifall det föreligger hot mot den allmänna säkerheten kan (som prövas av den nationella myndigheten) kan exporttillståndssökaren bli tvungen att

¹⁰⁴ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkterna 21–22.

¹⁰⁵ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkt 23.

¹⁰⁶ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkt 30.

¹⁰⁷ Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376, punkt 11. Förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 8 maj 1991, *Richardt och Les accessoires Scientifiques*, C-367/89, EU:C:1991:199, punkt 19.

¹⁰⁸ Förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 8 maj 1991, *Richardt och Les accessoires Scientifiques*, C-367/89, EU:C:1991:199, punkt 19.

¹⁰⁹ Gemensamt förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 18 maj 1995, *Werner & Leifer*, C-70/94, EU:C:1995:151, punkterna 28–34.

bevisa att produkterna med dubbla användningsområden som exporttillstånd ansöks för kommer att användas för civila ändamål.¹¹⁰ Enligt domstolen kan den nationella myndigheten även i föreliggande fall avslå ett exporttillstånd enbart med den grunden att produkterna i fråga objektivt sätt kan användas för militära ändamål.¹¹¹ Det bör dock påpekas att de nationella myndigheterna som beslutar om exporttillstånden inte kan ge artikel 10 i exportförordningen mer långtgående verkningar än vad som är nödvändigt för att tillgodose de intressen som artikeln avser att skydda.¹¹² Rätten att kräva exporttillstånd utgör ändå ett undantag till huvudprincipen i artikel 1 i exportförordningen.

5.2. Den nationella lagen och förhållandet till EU-rätten

Den nationella lagen, det vill säga lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996) reglerar exportkontrollen av produkter med dubbla användningsområden i Finland. Den här lagen tillämpas i den utsträckning som den kan tillämpas vid sidan om EU:s reglering kring produkter med dubbla användningsområden och ger vid behov vika åt EU-förordningen. Som det går att märka redan på namnet av den nationella lagen har Finland valt att använda sig av begreppet produkter med dubbel användning i stället för det EU-rättsliga begreppet produkter med dubbla användningsområden.

Den nationella lagen stiftades år 1996 ursprungligen för att höja räckvidden för exportkontrollen i Finland.¹¹³ Under den tiden bestod EU:s regelverk av Rådets förordning (EG) nr 3381/94 av den 19 december 1994 om upprättandet av en gemenskapsordning för kontroll av produkter med dubbla användningsområden. Förordningen innefattade en generalklausul som liknar den nuvarande artikeln 4 i den nya förordningen som utgjorde en miniminivå på kontroll av produkter med dubbla användningsområde och gav handelsutrymme åt medlemsstaterna att stifta striktare bestämmelser på nationell nivå. Finland ville förstärka räckvidden av denna bestämmelse

¹¹⁰ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkterna 35–36.

¹¹¹ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkterna 35–36.

¹¹² Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkt 33.

¹¹³ RP 69/1996 rd, s. 11.

och utnyttjade därför handelsutrymmet.¹¹⁴ Den främst orsaken till detta var teknologins snabba utveckling.¹¹⁵ Räckvidden förstärktes genom att Finlands exportkontroll även skulle gälla situationer där exporttillstånd krävs i sådana fall där exportören misstänker att produkterna i fråga helt eller delvis är avsedda för spridning av massförstörelsevapen.¹¹⁶ Man ville dessutom att den nationella lagen även skulle beakta tjänster anknutna till själva produkten som stod som föremål för kontroll.¹¹⁷ Detta framgår även av 2 § i dagens nationella lag, där det med produkter med dubbel användning avses utöver produkter även tjänster och andra nyttigheter.

I och med den nya förordningen och dess nya bestämmelser är den nationella lagen om produkter med dubbla användningsområden utdaterad. Till de delar som den nationella lagen strider mot den nya förordningen kan den inte tillämpas utan måste ge vika åt EU-rätt. Bestämmelser som står i strid med den nya förordningen är för det första hänvisningarna till EU-förordningen (de hänvisar till den upphävda förordningen). Den nationella lagen saknar även genomförandebestämmelser angående sådana områden som är nya i den nya förordningen, till exempel delvis angående tekniskt bistånd.¹¹⁸

Även om EU åtnjuter exklusiv kompetens för området som den nya förordningen hör till, har EU bemyndigat medlemsstaterna att utöva en viss nationell behörighet genom att stifta nationella bestämmelser. Det framkommer både ur den upphävda och den nya förordningen. Till exempel artikel 4.3 ger medlemsstaterna rätt att anta nationella tillståndskrav angående exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden. I och med att medlemsstaterna har bemyndigats med befogenhet att stifta nationella bestämmelser och medlemsstaterna även gjort så (även Finland), förefaller det klart att

¹¹⁴ RP 69/1996 rd, s. 11.

¹¹⁵ RP 69/1996 rd, s. 12.

¹¹⁶ RP 69/1996 rd, s. 11.

¹¹⁷ RP 69/1996 rd, s. 12.

¹¹⁸ Vissa bestämmelser i den nationella lagen gäller även tekniskt bistånd till följd av att medlemsstaterna har varit tvungna att anta nationella bestämmelser på grund av Rådets gemensamma åtgärd 2000/401/GUSP av den 22 juni 2000 om kontroll av tekniskt bistånd som står i samband med viss slags militär slutanvändning, EGT 2000/L 159/216–217. Även Finlands lags annorlunda uppbyggnad angående tekniskt bistånd till skillnad från EU-förordningen och till exempel den svenska motsvarande lagen leder till att den finska lagen antagligen bör ändras. Mera om detta i kapitel 6.2.

även dessa bestämmelser måste uppdateras i takt med EU-förordningen. Även om, som ovan redogjorts för, EU-rätten har företräde framom nationell rätt och bestämmelser som står i strid med EU-rätten särskilt då det gäller ett rättsområde där EU har exklusiv kompetens och de nationella bestämmelserna således inte skulle tillämpas om de stod i strid med EU:s bestämmelser, har medlemsstaterna antagit bestämmelser som EU-förordningen inte reglerar och som inte kan ge vika åt EU-rätten eftersom det endast finns bestämmelser på nationell nivå. Då det finns nationella bestämmelser som inte i sig strider mot EU-rättsliga bestämmelser men ändå är felaktiga till följd av antagandet av en ny förordning, är det oftast bäst att dessa bestämmelser ändras eller upphävs.¹¹⁹ Härmed finns det alltså ett behov att ändra även den finska lagen gällande kontroll av produkter med dubbel användning.

Då EU-förordningen om kontroll av dubbla användningsområden år 2009 omarbetades innan omarbetningen 2021, antogs bestämmelser om förmedling och transitering som inte ingått i tidigare förordningar.¹²⁰ Den upphävda förordningen gav medlemsstaterna både en rätt och en skyldighet att anta nationell lagstiftning till den del det inte reglerades i förordningen och till följd av det ändrades även den nationella lagen. Sådant som inte reglerades i förordningen var exempelvis nationella myndigheters behörighet vid vägran att bevilja exporttillstånd för transitering.¹²¹ Även om EU-förordningen enligt EU-rättens företrädesprincip ska tillämpas framom nationell lag ifall dessa två strider mot varandra, skulle den nationella lagen i detta fall ändå ändras. Det skulle alltså antagligen ha gått att låta den nationella lagen vara som den var tidigare (bestämmelserna i förordningen skulle ha tillämpats), men eftersom förordningen ger handlingsutrymme åt medlemsstaterna blir även nationella bestämmelser på rättsområdet aktuella. Till följd av den rätt och skyldighet som förordningen gav medlemsstaterna att stifta nationella bestämmelser fanns det alltså ett behov att ändra den nationella lagen. Enligt samma logik och samma mönster kan det anses finnas behov att ändra den nationella lagen även denna gång till

¹¹⁹ För tydlighetens skull kan det anses bäst att ändra eller upphäva sådan lagstiftning så att exportörerna kan undvika komplicerade resonemang av EU-förordningars direkta tillämplighet.

¹²⁰ RP 201/2010 rd, s. 4.

¹²¹ RP 201/2010 rd, s. 5.

följd av en omarbetning av EU-förordningen i och med att den nya förordningen också ger medlemsstaterna rätten och skyldigheten att anta nationella bestämmelser.

Något som är av stor relevans i den nationella lagen, som inte ingår i förordningen på EU-nivå, är bestämmelserna kring vilka nationella myndigheter som ansvarar i frågor gällande export och exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden. Till exempel i 8 § i lagen stadgas om att export, förmedling, transitering och överföring av produkter med dubbla användningsområden övervakas av tullverket.

5.3. Lagstiftningen i Sverige: ett påbörjat lagändringsarbete

I fråga om regleringen kring produkter med dubbla användningsområden ser Sveriges regelverk mycket liknande ut som Finlands. Sverige har en nationell lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som kompletterar EU-förordningen samt en nationell förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som ytterligare kompletterar den nationella lagen. Sveriges situation gällande ändring av nationell lag till följd av den nya förordningen är alltså jämförbar med Finland. Sverige har dock kommit längre i processen och har redan utarbetat en promemoria som besvarats med remissvar av relevanta instanser.¹²² Regeringen har även på basis av promemorian och remissvaren utarbetat en lagrådsremiss om förslag till ändringar i de ovannämnda författningarna.¹²³ Eftersom Sverige kommit längre i ändringsprocessen och regelverket är jämförbart med Finlands, kommer det svenska materialet att redogöras för och analyseras med hopp om att det leder till förslag eller möjligheter för Finlands del.

Den svenska lagen och den svenska förordningen antogs främst för att komplettera 2000 års EU-förordning om kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden. De svenska författningarna innehåller dock vissa bestämmelser som inte i sig kompletterar förordningen på EU-nivå, till exempel bestämmelserna om tekniskt bistånd

¹²² Se Ds 2021:32 samt UD2021/15100.

¹²³ Se Regeringens lagrådsremiss 2022.

och vissa bestämmelser som angår de svenska myndigheterna. Författningarna har ändrats flera gånger till följd av att EU-förordningen ändrats.¹²⁴ Den svenska förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd som kompletterar den svenska lagen innehåller bestämmelser om bland annat exporttillstånd, de nationella myndigheternas ansvarsfördelningar och tillsyn om att EU-förordningen följs.¹²⁵

Det svenska materialet angående förändringar som den nya förordningen leder till består av Utrikesdepartementets promemoria om förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden (Ds 2021:32), remissvar till promemorian samt en den 24 februari 2022 utkommen lagrådsremiss som tar ställning till de lagförändringsförslag som framkommer i promemorian. Regeringen har även utarbetat en proposition som utkom i april 2022.¹²⁶ Lagändringsprocessen är alltså i Sverige redan relativt långt och lagändringarna föreslås att träda i kraft redan i augusti 2022.¹²⁷ Lagrådsremissen är ett utkast till lag som regeringen lämnar till Lagrådet för granskning och som därefter bearbetas till en proposition som lämnas till riksdagen.¹²⁸

Promemorian utgår ifrån att de nationella regelverken bör ändras till följd av den nya förordningen.¹²⁹ Detta är självklart till exempel till följd av att hänvisningarna i den svenska lagen för tillfället är riktade till den upphävda EU-förordningen – dessa måste ändras så att de gäller den nya förordningen. Definitionerna i den nationella lagen måste också ändras så att de är förenliga med den nya förordningen. Sådana definitioner är till exempel tekniskt bistånd (som Sverige för tillfället har en egen definition på) och återexport.¹³⁰

¹²⁴ Ds 2021:32, s. 54–55.

¹²⁵ Ds 2021:32, s. 55–56.

¹²⁶ Prop. 2021/22:209.

¹²⁷ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 1.

¹²⁸ Regeringen, Lagrådsremiss.

¹²⁹ Ds 2021:32, s. 6.

¹³⁰ Ds 2021:32, s. 58–60.

5.4. Exportkontrollregimer och andra överenskommelser

Utöver unionsrättsliga bestämmelser finns det även internationella avtal och regimer gällande exportkontroll i allmänhet samt produkter med dubbla användningsområden som ett flertal länder anslutit sig till. De fem internationella exportkontrollregimerna som kan anses utgöra hörnstenen av det internationella exportkontrollsystemet för produkter med dubbla användningsområden är Zangger-kommittén (ZC), Nuclear Suppliers Group (NSG), Australiengruppen (AG), Missilteknologikontrollregimen (MCTR) och Wassenaar-arrangemanget (WA).¹³¹ Syftet med skapandet av dessa exportkontrollregimer var främst att enhetliga systemet kring exportkontroll genom att utfärda gemensamma kontrollistor så att olika länder skulle behandla exporttillstånd på samma sätt. Före regimerna var det nämligen möjligt (i ännu högre grad än i dag) att ett land nekade exporten samtidigt som ett annat land tillät den.¹³² Detta problem är dock inte helt frånvarande till följd av den så kallade ”catch-all”-bestämmelsen som även ingår i den nya förordningen.

Regimernas huvudsakliga uppgift är att skapa och upprätthålla förteckningar på sådana produkter som anses förutsätta exportkontroll. Regimerna bygger på frivillighet av medlemsländerna men samtidigt finns det ett antagande om att medlemmarna införlivar produktförteckningarna i nationell lag. Finland är medlem i alla dessa regimer.¹³³ EU:s produktförteckning som ingår som bilaga även i den nya förordningen är en sammansatt förteckning av alla dessa regimers egna förteckningar. Genom EU:s produktförteckning tillämpar alltså de EU-medlemsländer som även är medlemmar i regimerna också automatiskt regimernas förteckningar. Även till exempel USA, Japan och Stor-Britannien är medlemmar i regimerna och följer därmed förteckningarna, dock med eventuella undantag.¹³⁴ Förteckningarna uppdateras alltid då det finns behov för det och EU:s produktförteckning (bilaga I) har med stöd av artikel 17 om kommissionens rätt att anta delegerade akter för att ändra produktförteckningarna redan uppdaterats sedan den nya

¹³¹ Pursiainen 2021, s. 232–233. Regeringens skrivelse 2020/21:114, s. 26.

¹³² Regeringens skrivelse 2020/21:114, s. 22.

¹³³ Pursiainen 2021, s. 233. Zangger Committee, Members.

¹³⁴ Pursiainen 2021, s. 233.

förordningen trädde i kraft.¹³⁵ Det är skäl att påpeka att kontrollistorna inte är heltäckande och det finns produkter som inte är förtecknade i EU:s produktförteckning (bilaga I) men som ändå kan användas och exporteras i syfte att användas för massförstörelse.¹³⁶

Zangger-kommittén behandlar frågor som relaterar sig till Fördraget om ickespridning av kärnvapen. Kommittén bildades år 1974 och har 39 medlemmar.¹³⁷ Ansvarsområdet överlappar delvis med NSG:s, som är att kontrollera export av kärnvapen, däribland även produkter med dubbla användningsområden som kan användas vid produktion eller utveckling av kärnvapen.¹³⁸ NSG grundades år 1975 och har 48 medlemmar.¹³⁹ Australiengruppen bildades, som namnet indikerar, på initiativ av Australien år 1985. Gruppen arbetar med exportkontroll av kemiska och biologiska vapen.¹⁴⁰ MCTR arbetar inom området för missilteknologi och främst med fullständiga missilsystem och andra obemannade luftfarkoster, till exempel kryssningsmissiler, och har 35 medlemmar.¹⁴¹ Wassenaar-arrangemanget kan anses vara den viktigaste och främsta regimen med tanke på kontroll av produkter med dubbla användningsområdet i och med att dess verksamhetsområde är konventionella vapen samt alla produkter (varor och teknologier) med dubbla användningsområden som inte kontrolleras i någon av de andra regimerna. WA har två kontrollförteckningar varav den ena endast består av produkter med dubbla användningsområden. Regimen har sammanlagt 42 deltagare.¹⁴²

Det finns även vissa andra för ämnet relevanta internationella överenskommelser som både EU och Finland är delaktiga i. Förenta nationernas säkerhetsresolution 1540 som antogs den 24 april 2004 reglerar medlemsstaternas skyldighet att vidta och genomföra åtgärder med syftet att förhindra spridningen av massförstörelsevapen. Därutöver finns

¹³⁵ Se Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1 av den 20 oktober 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 vad gäller förteckningen över produkter med dubbla användningsområden. EUT 2022/L 3/1–260.

¹³⁶ Ds 2021:32, s. 79.

¹³⁷ Regeringens skrivelse 2020/21:114, s. 27. Zangger Committee, Members.

¹³⁸ Regeringens skrivelse 2020/21:114, s. 27.

¹³⁹ Arms Control Association, The Nuclear Suppliers Group (NSG) at a Glance. Nuclear Suppliers Group, Participants.

¹⁴⁰ Regeringens skrivelse 2020/21:114, s. 27.

¹⁴¹ Regeringens skrivelse 2020/21:114, s. 28. Missile Technology Control Regime, Partners.

¹⁴² Regeringens skrivelse 2020/21:114, s. 28.

det konventionen om förbud mot utveckling, produktion, lagring och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring och konventionen om förbud mot utveckling, framställning och lagring av bakteriologiska (biologiska) vapen och toxinvapen samt om deras förstöring.¹⁴³

5.5. Världshandelsorganisationen: regelverkens betydelse

Världshandelsorganisationen (WTO) har två för denna avhandling relevanta avtal som även EU ratificerat. Både EU och alla EU:s medlemsländer är medlemmar i WTO, vilket betyder att avtalen automatiskt är bindande i EU och även i alla EU:s medlemsländer. Vid WTO:s möten är det oftast EU som talar för EU-medlemsländernas del.¹⁴⁴ Dessa två avtal är det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och det allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS). Det senare är särskilt av intresse i och med att avhandlingen koncentrerar sig på tekniskt bistånd och frågan om huruvida tekniskt bistånd ska tolkas som en tjänst. Särskilt artikel 1 om definition av tjänster och artikel 28 om definition av tillhandahållare av tjänster i GATS är av intresse i fråga tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (mera om detta i kapitel 5 om tekniskt bistånd).

För att få en inblick i WTO:s reglering och bevisa att även GATT och GATS är tillämpliga och betydelsefulla när det handlar om produkter med dubbla användningsområden, kommer WTO:s tvistlösning mellan Japan och Sydkorea att kort redogöras för. Fallet fungerar även som ett exempel på hur vissa bestämmelser, som även antagits skilt inom EU-rätten angående exportkontroll, tillämpas i praktiken och kan således hindra godtycke vid begränsning av export av produkter med dubbla användningsområden.

Tvistlösningen fick sin början av de strängare exportrestriktioner för produkter och teknologi som Japan hade antagit mot Sydkorea.¹⁴⁵ På grund av att Japan hade fått reda på att vissa känsliga produkter hade exporterats till Sydkorea hade Japan ansett det

¹⁴³ Se sakskalet 4 till den nya förordningen.

¹⁴⁴ World Trade Organization, The European Union and the WTO.

¹⁴⁵ WT/DS590/4.

nödvändigt att anta strängare krav och procedurer på exporttillstånd för dessa sensibla produkter.¹⁴⁶ De produkter och den teknologi som dessa strängare krav gällde var fluorerad polyimid, resistpolymerer och vätefluorid vilka främst används i tillverkningen av halvledare och mobil- och TV-skärmar samt teknologi som har samband med dessa ämnen.¹⁴⁷

I praktiken ledde restriktionerna till att sydkoreanska exportörer bland annat inte längre kunde ansöka om vissa globala exporttillstånd ("bulk license"), alla redan beviljade globala exporttillstånd för produkter och teknologi som de nya restriktionerna gällde upphörde att gälla och endast individuella exporttillstånd kunde ansökas för produkterna och teknologin i fråga.¹⁴⁸ Sydkorea ansåg restriktionerna basera sig på politisk hänsyn och utgjorde politiskt motiverade, förbjudna restriktioner till handeln.¹⁴⁹ Enligt Sydkorea var restriktionerna antagna av Japan i strid mot bland annat artikel XIII:1 och artikel XIII:5 i GATT eftersom restriktionerna inte gäller för alla tredjeländer utan endast för Sydkorea, mot VIII.1 i GATT på grund av att restriktionerna inte är förenliga med proportionalitetsprincipen och mot artikel VI:1 och artikel VI:5 i GATS för att Japan misslyckas med att administrera över sin lagstiftning, reglering och beslut gällande handel av tjänster på ett skäligt, objektiva och opartiskt sätt.¹⁵⁰

WTO:s tvistlösningsorgan (DSB) har i juli 2020 upprättat en panel för avgörandet av ärendet, men panelen har inte ännu i dag (15.2.2021) avgjort ärendet eller publicerat ett avgörande.¹⁵¹ Fallet är alltså fortfarande öppet.

¹⁴⁶ WT/DS590/4, punkt 10.

¹⁴⁷ WT/DS590/4, punkterna 1–2.

¹⁴⁸ WT/DS590/4, punkt 8.

¹⁴⁹ WT/DS590/4, punkterna 10–11.

¹⁵⁰ Se alla motiveringar WT/DS590/4, punkt 16.

¹⁵¹ World Trade Organization, DS590: Japan – Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea.

6. Tekniskt bistånd

6.1. Reglering av tekniskt bistånd

Enligt artikel 2.9 i den nya förordningen avses med tekniskt bistånd allt tekniskt stöd som har samband med reparationer, utveckling, tillverkning, montering, provning, underhåll eller annan teknisk service. Sådan annan teknisk service kan vara i form av till exempel anvisningar, rådgivning, utbildning, förmedling av praktisk kunskap, färdigheter eller konsulttjänster. Definitionen inbegriper även tekniskt stöd genom elektroniska medel liksom per telefon eller andra muntliga former av bistånd.

Enligt den nya förordningen kräver överföring av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden i vissa fall tillstånd. Det är skäl att påpeka att det inte handlar om *export* av tekniskt bistånd. Tillhandahållande av tekniskt bistånd innebär ändå enligt förordningen viss överföring av biståndet och således kan det till vissa delar jämföras med export. Tillhandahållande eller överföring definieras dessutom inte skilt i den nya förordningen.

Enligt artikel 2.10 i den nya förordningen definieras tillhandahållare av tekniskt bistånd på följande sätt:

- a) varje fysisk eller juridisk person eller varje partnerskap som tillhandahåller tekniskt bistånd från unionens tullområde till ett tredjeland territorium,
- b) varje fysisk eller juridisk person eller varje partnerskap, som är bosatt eller etablerat i en medlemsstat, som tillhandahåller tekniskt bistånd inom ett tredjeland territorium, eller
- c) varje fysisk eller juridisk person eller varje partnerskap, som är bosatt eller etablerat i en medlemsstat, som tillhandahåller tekniskt bistånd till en person som är bosatt i ett tredjeland och som tillfälligt befinner sig i unionens tullområde.

Definitionen påminner långt definitionen av exportör. Anmärkningsvärt är dock att tillhandahållaren av tekniskt bistånd inte är, till skillnad från exportör, den person eller det partnerskap som ingår ett avtal med mottagaren eller den som beslutar om överföringen (exporten).¹⁵² Tillhandahållaren är enligt definitionen i alla möjliga

¹⁵² Jämför med artikel 2.3 om definition av exportör i den nya förordningen.

situationer den som utför arbetet, det vill säga tillhandahåller biståndet – med andra ord ställer det tekniska stödet till någons förfogande.

Enligt sakska 15 till den nya förordningen omfattas tillhandahållande av tekniskt bistånd av unionens behörighet eftersom tillhandahållande av tekniskt bistånd inbegriper en gränsöverskridande verksamhet. Detta klargjordes i Lissabonfördraget som trädde ikraft år 2009. Det har alltså allt sedan antagandet av Lissabonfördraget varit möjligt att reglera tekniskt bistånd på förordningsnivå, vilket även är orsaken till att bestämmelser om tekniskt bistånd och tillhandahållande av tekniskt bistånd regleras i större omfattning i den nya förordningen.¹⁵³

I den upphävda förordningen reglerades tillhandahållande av tekniskt bistånd endast i sådana fall då tillhandahållaren av tekniskt bistånd även exporterade produkter eller program som klassificerades som produkter med dubbla användningsområden.¹⁵⁴ I praktiken kunde det exempelvis betyda att en europeisk ingenjör som reste till ett annat land för att där hjälpa en utländsk aktör i utvecklingen av en produkt med dubbla användningsområden inte behövde tillstånd eftersom det var fråga om tillhandahållande av tjänster som förutsatte att en person förflyttade sig över landgränser, vilket den upphävda förordningen enligt dess artikel 7 inte skulle tillämpas på. Situationen skulle dock ha varit en annan ifall personen som tillhandahöll tekniskt bistånd dessutom skulle exportera en produkt eller produkter med dubbla användningsområden. Då skulle ett exporttillstånd krävas.¹⁵⁵ Detta är dock logiskt till följd av att ifall man exporterade produkter med dubbla användningsområden och ett exporttillstånd då skulle krävas, skulle tillhandahållande av tekniskt bistånd i samband med export av produkter med dubbla användningsområden inte påverka kravet av exporttillstånd. Tillhandahållande av tekniskt bistånd i samband med tillståndsförutsättande export av produkter med dubbla användningsområden kan inte medföra att exporttillståndet inte skulle behövas.

¹⁵³ Se sakska 15 till den nya förordningen där det framkommer att det är lämpligt att införa en definition på tekniskt bistånd och att kontrollerna av tillhandahållandet av tekniskt bistånd bör harmoniseras.

¹⁵⁴ Pursiainen 2021, s. 253–254.

¹⁵⁵ Pursiainen 2021, s. 254.

I och med den nya förordningen regleras alltså även tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden separat. Det betyder att tillhandahållande av tekniskt bistånd kräver tillstånd om biståndet har samband med en produkt med dubbla användningsområden som omfattas av exportkontroll och tillhandahållaren av det tekniska biståndet vet eller har blivit informerad av en myndighet om att produkterna som det tekniska biståndet rör sig om kan vara eller är föremål för bland annat massförstörelsevapen eller militär slutanvändning.¹⁵⁶

Om krav på tillstånd för tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden regleras i artikel 8 i den nya förordningen. Innehållet i artikeln är helt nytt och fanns alltså inte med i den upphävda förordningen. Enligt punkt 1 i artikeln kan tillstånd krävas för tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I om tillhandahållaren av tekniskt bistånd informerats av behörig myndighet om att produkten i fråga är eller kan vara avsedd för någon av användningarna enligt artikel 4.1. Det är skäl att understryka att det till skillnad från till exempel artikel 4.1 eller 5.1 gäller produkter som *är* förtecknade i bilaga I. I punkt 2 i artikel 8 bestäms om tillhandahållarens skyldighet att underrätta den behöriga myndigheten ifall det tekniska biståndet gäller en produkt med dubbla användningsområden som är förtecknad i bilaga I och tillhandahållaren därtill vet om att produkten eller produkterna i fråga helt eller delvis är avsedd för någon av användningarna i artikel 4.1., till exempel användning i samband med spridning av kärnvapen.

I punkt 3 föreskrivs om undantag till punkt 1 och 2. Punkt 1 och 2 ska inte tillämpas på tekniskt bistånd som tillhandahålls inom eller till territoriet i ett land eller till personer som är bosatta i ett land som förtecknas i avsnitt A del 2 i bilaga II. Länderna som förtecknas i bilagan är Australien, Kanada, Island, Japan, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Liechtenstein, Förenade kungariket och Förenta staterna. Enligt artikel 8.3 b) ska punkt 1 och 2 inte tillämpas på tekniskt bistånd som gäller information som är allmänt tillgänglig eller som utgör grundforskning enligt den allmänna anmärkningen om teknik

¹⁵⁶ Pursiainen 2021, s. 255. Se även artikel 8 i den nya förordningen.

och kärnteknik bilaga I. Denna punkt har dock blivit föremål för kritik eftersom bestämmelsen inte ansetts vara alldeles entydig.¹⁵⁷ Ämnet har även varit på tapeten då Yle i början av året (2022) skrev om kinesiska forskares koppling till Kinas armé och försvarsindustri.¹⁵⁸ Enligt artikel 8.3 c) – f) ska punkt 1 och 2 inte heller tillämpas för tekniskt bistånd gällande myndigheters officiella uppgifter, uppgifter som tilldelats väpnade styrkor i medlemsstater, ändamål som anges i Missilteknologikontrollregimer i bilaga IV eller installation, drift, underhåll eller reparation av produkter som beviljats exporttillstånd och detta bistånd utgör ett nödvändigt minimum.

Enligt punkt 4 får medlemsstaterna utvidga tillämpningen av punkt 1 att även gälla produkter med dubbla användningsområden som inte tas upp i produktförteckningen (bilaga I). Artikel 4 ger alltså medlemsstaterna visst handlingsutrymme. Enligt punkt 5 får en medlemsstat även anta eller behålla nationella tillståndskrav ifall en tillhandahållare av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden har anledning att misstänka att produkterna är eller kan vara avsedda för användning enligt artikel 4.1. Enligt det svenska Utrikesdepartementets redogörelse är det i Sverige skäl att utnyttja bemyndigandena i punkterna 4 och 5 eftersom det finns produkter som kan användas för till exempel massförstörelseprogram som ändå inte är förtecknade i produktförteckningen.¹⁵⁹ Syftet med att anta nationella tillståndskrav med stöd av dessa punkter i Sverige är att förbättra kontrollen över export av produkter som inte är förtecknade i bilaga I.¹⁶⁰ Eftersom Finland inte är lika långt i bearbetningen av den nationella lagen, finns motsvarande uppgifter inte i skrivande stund tillgängliga för Finlands del.

Vissa bestämmelser angående tekniskt bistånd omfattades (och omfattas fortfarande) av Rådets gemensamma åtgärd 2000/401/GUSP av den 22 juni 2000 om kontroll av tekniskt bistånd som står i samband med viss slags militär slutanvändning (senare kallad ”KTB”).

¹⁵⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021, s. 11.

¹⁵⁸ Yle, Suomessa työskentelevillä tutkijoilla yhteyksiä Kiinan sotakoneistoon – Professori: ”Emme katso militaariyhteyksiä vaan sitä, onko tutkija meille hyödyksi”.

¹⁵⁹ Ds 2021:32, s. 84.

¹⁶⁰ Ds 2021:32, s. 85.

KTB reglerar tekniskt bistånd som tillhandahålls till länder utanför EU och omfattar endast tekniskt bistånd som tillhandahålls i samband med militär slutanvändning.¹⁶¹ Eftersom KTB är en gemensam åtgärd är den till skillnad från den nya förordningen inte automatiskt tillämplig som sådan i EU:s medlemsländer, utan enligt artikel 5 i KTB blir bestämmelserna tillämpliga genom nationell lagstiftning som medlemsstaterna ska anta på nationellt plan. Enligt artikeln ska de medlemsstater som ännu inte vid ikraftträdandet av KTB antagit nationella bestämmelser om tekniskt bistånd anta bestämmelser om kontroll för att genomföra bestämmelserna i KTB. Eftersom Finland antog lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning år 1996 och det framkommer i regeringspropositionen från 1996 att även tjänster ska omfattas av tillämpningsområdet för lagen,¹⁶² hade alltså Finland redan vid ikraftträdandet av KTB antagit nödvändiga bestämmelser. Även enligt regeringsproposition 2000 framkommer det att den nationella lagen inte behövde ändras till följd av KTB.¹⁶³ Av detta går det att dra slutsatsen att tekniskt bistånd ända sedan antagandet av den nationella lagen ansetts vara en del av den nationella lagens tillämpningsområde. Den nationella lagen har alltså längre än EU-förordningen omfattat tekniskt bistånd, vilket beror på att medlemsstaterna har till följd av KTB varit tvungna att anta nationella bestämmelser om tekniskt bistånd redan från och med år 2000 om inte motsvarande bestämmelser antagits på eget initiativ redan tidigare (vilket är fallet för Finlands del). I Sverige infördes en bestämmelse i den nationella lagen år 2000 till följd av KTB.¹⁶⁴

I Lissabonfördraget klargjordes det för första gången att tillhandahållandet av tekniskt bistånd hör till unionens behörighet.¹⁶⁵ Eftersom fördraget undertecknades 2007 och trädde i kraft 2009, kunde inte bestämmelser om tillhandahållande av tekniskt bistånd ingå i års 2000 förordning om kontroll av produkter med dubbla användningsområden. I stället antog rådet KTB år 2000. Begreppet tekniskt bistånd är alltså inte till följd av KTB nytt inom EU-rätten och den gemensamma åtgärden innehåller även en definition på

¹⁶¹ Se artikel 2 och 3 i KTB.

¹⁶² RP 69/1996 rd, s. 12.

¹⁶³ RP 116/2000 rd, s. 2.

¹⁶⁴ Prop. 2000/01:9, s. 43.

¹⁶⁵ Se saksål 15 i den nya förordningen.

tekniskt bistånd. Denna definition är i stort sett densamma som i den nya förordningen, men skiljer sig ändå till vissa delar. Den främsta skillnaden är att den nya förordningen definierar tekniskt bistånd även som teknisk service som sker genom ”elektroniska medel liksom per telefon eller andra muntliga medel” medan tekniskt bistånd enligt formuleringen i KTB innefattar ”även muntliga former av bistånd”. Den nya förordningen kan alltså anses ha tagit bättre i beaktande att ”elektroniska medel” kan i framtiden omfatta sådana former av elektronik som ännu inte uppfunnits.

Förbudet att överlämna tekniskt bistånd utanför EU antogs alltså i den svenska lagen år 2000 till följd av åtaganden i KTB.¹⁶⁶ I 9 § i den svenska lagen regleras om ett förbud att lämna tekniskt bistånd utanför EU. Enligt bestämmelsen får alltså tekniskt bistånd som är avsett att användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kemiska eller biologiska vapen eller av kärnvapen eller andra kärnladdningar eller i samband med utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära sådana vapen inte föras utanför EU. Huvudregeln är enligt bestämmelsen ett totalförbud men enligt 2 mom. i bestämmelsen kan regeringen ändå meddela föreskrifter om undantag till förbudet. Vid jämförelse med definitionen av tekniskt bistånd i artikel 2.9 i den nya förordningen utgör 9 § om tekniskt bistånd i den svenska lagen en noggrannare definition på begreppet. Definitionen i den nya förordningen beaktar till exempel inte bruk och lagring som framkommer i 9 § i den svenska lagen. I 3 § 2 mom. i den svenska lagen, där tekniskt bistånd egentligen definieras, är definitionen ändå nästan densamma som i den nya förordningen.

Den svenska lagen innehåller alltså även i dag bestämmelser om tekniskt bistånd, men dessa är begränsade till tillämpningsområdet av KTB där tekniskt bistånd regleras endast då tekniskt bistånd tillhandahålls utanför EU och har samband med viss slags militär slutanvändning.¹⁶⁷ Denna bestämmelse anses kräva omarbetning och enligt Regeringens lagrådsremiss skulle detta ske genom att bestämmelsen om tekniskt bistånd som i svensk

¹⁶⁶ Prop. 2000/01:9, s. 40–43.

¹⁶⁷ Se artikel 2 och artikel 3 i KTB.

rätt för tillfället ingår fristående i den nationella lagen om produkter med dubbla användningsområden helt och hållet skulle upphävas.¹⁶⁸ Eftersom den nya förordningen harmoniserar kontrollen av tekniskt bistånd, skulle en skild nationell bestämmelse inte längre behövas. Bestämmelsen som reglerar tekniskt bistånd (artikel 8) gäller nämligen även sådant tekniskt bistånd som regleras i KTB.¹⁶⁹ Bestämmelsen i den svenska lagen kan alltså endast anses ha utvidgats till att gälla enligt den nya förordningens bestämmelser och i och med att tekniskt bistånd regleras i en förordning är bestämmelsen automatiskt, utan införlivande i nationell rätt, tillämplig även i Sverige. Upphävning av bestämmelsen i den svenska lagen skulle även förutsättas till följd av att bestämmelser antagna på förordningsnivå inte får införlivas i medlemsstaters nationella rätt.¹⁷⁰

6.2. Tekniskt bistånd – en tjänst?

Även om begreppet tekniskt bistånd har använts i EU-rätten redan före den nya förordningen, har begreppet inte en så långtgående grund i till exempel rättspraxis. Detta kan delvis förklaras med att KTB inte tillämpats som sådan i medlemsländerna utan alla medlemsländerna har varit tvungna att anta nationella bestämmelser som har skilt sig från varandra.¹⁷¹ Man kunde fråga sig ifall detta leder till att definitionerna av begreppet varierar mellan medlemsstaterna och åtminstone till vissa delar endast baserar sig på tolkningar. Detta kunde i sin tur anses leda till viss svaghet och osäkerhet i tillämpningen av begreppet före begreppet får en stadigare plats i rättslitteratur och -praxis. Huruvida tekniskt bistånd bör tolkas som en tjänst är även relevant utifrån den nationella lagens perspektiv, eftersom det sannolikt har en viss inverkan på hur den nationella lagen bör ändras. Med dessa orsaker i åtanke bör begreppet analyseras närmare och frågan om ifall tekniskt bistånd bör tolkas som en tjänst besvaras.

Den nationella lagen har sedan lagen stiftades år 1996 definierat produkter med dubbel användning mer omfattande än vad EU-förordningen gör. Enligt 2 § i den nationella lagen

¹⁶⁸ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 27–28.

¹⁶⁹ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 27–28.

¹⁷⁰ Bernitz – Kjellgren 2018, s. 57.

¹⁷¹ Jämför till exempel Finland och Sverige, där Finland antagit nödvändiga bestämmelser redan före KTB medan Sverige antagit bestämmelser med stöd av KTB.

avses med produkter med dubbel användning även tjänster, vilket inte ingår i den EU-rättsliga definitionen. Enligt regeringspropositionen till lagen 1996 ska tillämpningsområdet omfatta bland annat utbildning (som kan vara av betydelse för militära program).¹⁷² Därtill redogörs det i propositionen att "[u]töver den synliga överföringen av teknologi och know-how skall också immateriell/osynlig (intangible) överföring till exempel per telefon eller elektroniskt per dator omfattas av övervakningen".¹⁷³ Då man jämför citatet med definitionen av tekniskt bistånd i den nya förordningen verkar det vara relativt tydligt att det i propositionen avsetts specifikt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

Tjänster blir även relevanta till följd av Världshandelsorganisationens (WTO) allmänna tjänstehandelsavtal (GATS). Avtalet innehåller en grundlig definition på tjänster. Tjänstehandel definieras enligt artikel I i GATS som tillhandahållande av en tjänst från en medlems territorium till en annan medlems territorium, inom en medlems territorium till en tjänstekonsument från en annan medlem, av en tillhandahållare av en tjänst i ett medlemsland, genom kommersiell etablering på en annan medlems territorium eller av en tillhandahållare av tjänster i ett medlemsland, genom närvaro av fysiska personer från ett medlemsland på en annan medlems territorium. Det går att se vissa likheter mellan denna definition av en tjänst med definitionen av tillhandahållare av tekniskt bistånd i artikel 2.10 i den nya förordningen.¹⁷⁴ Tillhandahållande av en tjänst innebär enligt artikel XXVIII i GATS produktion, distribution, marknadsföring, försäljning och leverans av en tjänst. Även denna definition liknar definitionen av tekniskt bistånd i artikel 2.9 i den nya förordningen.¹⁷⁵

Det har dock påpekats att även om det övervägts att infoga en "Mode 5" i definitionen som skulle omfatta tjänster i samband med export av varor, har detta inte åtminstone ännu gjorts.¹⁷⁶ GATS' definition på tjänster omfattar alltså inte tjänster i den mening som

¹⁷² RP 69/1996 rd, s. 14.

¹⁷³ RP 69/1996 rd, s. 14.

¹⁷⁴ Se definitionen på tillhandahållare av tekniskt bistånd enligt artikel 2.10 i den nya förordningen i kapitel 6.1 ovan.

¹⁷⁵ Se den ordagranna definitionen på tekniskt bistånd i artikel 2.9 i den nya förordningen.

¹⁷⁶ Trebilcock – Trachtman 2020, s. 133.

gällde enligt den upphävda förordningen, det vill säga då tekniskt bistånd tillhandahölls samtidigt som produkter med dubbla användningsområden som kräver exporttillstånd exporterades. I och med att en ”Mode 5” inte finns, hade GATS’ definition på tjänst inte varit relevant ifall analysen i denna avhandling utgick ifrån den upphävda förordningen. GATS’ definition blir dock intressant och relevant då man analyserar den nya förordningen, eftersom förordningen nu även tillämpas i situationer där tekniskt bistånd tillhandahålls utan att produkter med dubbla användningsområden som förutsätter exporttillstånd exporteras samtidigt, till exempel då en ingenjör reser till ett tredjeland för att utveckla en produkt som även kan användas för militära ändamål och det då krävs ett tillstånd för tillhandahållandet av tekniskt bistånd.¹⁷⁷

Även om den finska lagen och den svenska lagen går att jämföras och även om de liknar varandra i stor utsträckning, är det skäl att påpeka att den svenska lagen inte definierar produkter med dubbla användningsområden på samma sätt som den finska lagen. Som tidigare framförts, hör *tjänster* till den finska lagens definition på produkter med dubbla användningsområden. Tjänster hör inte till den svenska lagens definition på produkter med dubbla användningsområden. Dock reglerar den svenska lagen skilt om tekniskt bistånd och kan således, åtminstone vad gäller tekniskt bistånd, eventuellt anses likna den nya EU-förordningen mera till sin uppbyggnad.

Enligt artikel 7 i den upphävda förordningen skulle förordningen inte överhuvudtaget tillämpas på tillhandahållande av tjänster eller överföring av teknik om tillhandahållandet eller överföringen förutsatte att personer förflyttade sig över landgränser. Att den upphävda förordningen använde orden ”tjänster” och ”tillhandahållande av tjänster”, vilket enligt olika källor avser uttryckligen tekniskt bistånd,¹⁷⁸ tyder på att tekniskt bistånd bör tolkas som en tjänst.

Huruvida tekniskt bistånd tolkades som en tjänst har inte så stor, ifall någon, inverkan på tillämpningen av den nya förordningen eftersom tekniskt bistånd hör till

¹⁷⁷ Se artikel 8 i den nya förordningen.

¹⁷⁸ Pursiainen 2021, s. 254. Ds 2021:32, s. 82–83.

tillämpningsområdet för förordningen och inte är en del av begreppet produkter med dubbla användningsområden. Eftersom förordningen är antagen med stöd av den lagstiftningsbefogenhet som EU har, är det självfallet att nationella bestämmelser som står i strid med förordningen åsidosätts automatiskt. Uppbyggnaden av den finska lagen skulle ändå kunna utgöra problem eftersom den skiljer sig från den nya förordningens uppbyggnad. När den nya förordningen verkar utgå ifrån att produkter med dubbla användningsområden är ett begrepp och tekniskt bistånd är ett annat, skilt begrepp, utgår den finska lagen ifrån att tekniskt bistånd (ifall begreppet ska tolkas som en tjänst) ingår i begreppet produkter med dubbel användning i 2 § i den nationella lagen. Då man jämför med Sveriges nationella lagstiftning på området verkar situationen där vara densamma som i den nya förordningen. Sveriges nationella lag tillämpas på produkter med dubbla användningsområden och på tekniskt bistånd, men tjänster (och därmed inte heller tekniskt bistånd ifall begreppet ska tolkas som en tjänst) ingår inte i definitionen på produkter med dubbla användningsområden.

Man kunde anse att Finlands annorlunda reglering åtminstone delvis beror på att Finland inkluderat tjänster i definitionen på produkter med dubbel användning före KTB antogs. Sverige å sin sida antog bestämmelserna om tekniskt bistånd i den nationella lagen till följd av KTB och således verkar regleringen ha samma form som inom EU-rätten. De nya bestämmelserna om tekniskt bistånd i den nya förordningen kan anses ha sin grund i KTB och således förefaller det sig naturligt att Sveriges och EU:s bestämmelser påminner om varandra eftersom båda grundar sig på bestämmelserna i KTB, medan Finlands bestämmelser antagits före KTB. Denna tolkning kunde i och för sig fungera som en orsak till att den finska lagen borde ändras. Ifall den finska lagen ändrades till att ha samma uppbyggnad som den nya förordningen och den svenska lagen vad som gäller bestämmelserna om tekniskt bistånd, skulle tillämpningen av bestämmelserna åtminstone se likadana ut.

Finlands annorlunda reglering kring tjänster i lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning kan anses leda till vissa tolkningsproblem. Till följd av EU:s och Sveriges konstruktion av bestämmelserna kring produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd som ett skilt begrepp, kan man anta att det inte

är avsett att tekniskt bistånd utgör en ”del” av begreppet produkter med dubbla användningsområden utan bildar ett självständigt begrepp som har ett samband med begreppet produkter med dubbla användningsområden. Denna tolkning stärks även av ordalydelse i den nya förordningen, där det till exempel i artikel 8 regleras om ”tillstånd ska krävas för tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden”. Tekniskt bistånd utgör alltså ett självständigt begrepp med egna bestämmelser som i detta regelsammanhang dock är starkt bundet till begreppet produkter med dubbla användningsområden. Tolkningsproblem uppstår då man jämför detta med den finska lagens uppbyggnad där tjänster är en del av begreppet produkter med dubbel användning.

Överhuvudtaget kan det anses oklart vad som avses med att *produkter* med dubbla användningsområden även ska omfatta *tjänster*. Vad skulle det i praktiken innebära? Enligt Regeringens proposition till den nationella lagen 1996 skulle definitionen av produkter med dubbel användning tillämpas på utöver den själva produkten även på tjänster anknutna till produkten.¹⁷⁹ Uppfattningen av att detta vore nödvändigt uppkom i samband med den så kallade generalklausulen i förordningen, det vill säga artikel 4 som reglerar rätten att kräva tillstånd för produkter med dubbla användningsområden som inte är förtecknade i bilaga I. Enligt propositionen skulle generalklausulens motsvarighet i den nationella lagen även tillämpas på tjänster och teknologi, vilket skulle betyda att exportkontrollen skulle utöver produkter även riktas mot tjänster och teknologi.¹⁸⁰

Av statsrådets skrivelse framgår det att ”den finska lagen bör ändras bland annat avseende tillämpningsområdet i och med att lagen ska tillämpas också på teknisk assistans”.¹⁸¹ Med teknisk assistans avses här samma sak som tekniskt bistånd.¹⁸² Det går att tolka citatet som så, att ifall tekniskt bistånd skulle uppfattas som en tjänst, skulle den nationella

¹⁷⁹ RP 69/1996 rd, s. 12.

¹⁸⁰ RP 69/1996 rd, s. 11.

¹⁸¹ U 59/2016 rd, s. 6.

¹⁸² Begreppet har under ändringsprocessen av den nya förordningen ändrats från teknisk assistans till tekniskt bistånd. Se till exempel Kommissionens förslag till den nya förordningen, COM(2016) 616 final av den 28 september 2016 där det används begreppet teknisk assistans. Jämför med den nya förordningen där det används begreppet tekniskt bistånd.

lagens tillämpningsområde inte behöva ändras eftersom tjänster, inbegripet tekniskt bistånd, redan skulle höra till tillämpningsområdet. En annan tolkning är att tekniskt bistånd oavsett konstruktionen i den finska lagen bör uppfattas som en tjänst men att begreppet tekniskt bistånd inte omfattas av ”tjänster” i begreppet produkter med dubbla användningsområden. Detta tolkningssätt skulle medföra kravet på att fortfarande behöva anta bestämmelser om tekniskt bistånd i den nationella lagen, vilket skulle överensstämma med statsrådets skrivelse.

Det är även skäl att kort redogöra för definitionen av ”intangible technology”, som fritt kan översättas till immateriell teknologi, vilket är ett begrepp som ingår i Wassenaararrangemanget. Enligt arrangemanget definieras immateriell teknologi som specifik information som är nödvändig för utvecklingen, produktionen eller användningen av (kontrollerade) produkter mjukvara där informationen är i form av tekniska data eller tekniskt bistånd (fri översättning av författaren). Vidare redogörs det för att tekniskt bistånd kan förekomma i form av instruktioner, färdigheter, utbildning, arbetskunskap eller konsulttjänster.¹⁸³ Eftersom EU:s förteckning av produkter med dubbla användningsområden grundar sig på bland annat Wassenaararrangemanget är det naturligt att även Wassenaararrangemangets definitioner följs på EU-nivå. Dessutom påminner Wassenaararrangemangets definition av tekniskt bistånd mycket den nya förordningens definition.

På basis av de olika definitionerna av tekniskt bistånd som det redogjorts för i avhandlingen – det vill säga definitionerna i Wassenaararrangemanget, GATS, den nya förordningen samt den svenska lagen och det svenska lagberedningsmaterialet – verkar det dock som om det finns en viss entydighet om definitionen av tekniskt bistånd ifall begreppet tolkas som en tjänst. Det enda undantaget utgörs av ordalydelsen i den finska lagen som definierar tjänster som en del av begreppet produkter med dubbla användningsområden, eftersom ordet ”tjänster” ingår i begreppet produkter med dubbla

¹⁸³ Suri 2020, s. 140.

användningsområden i den finska lagen.¹⁸⁴ Det verkar även finnas flera argument för att tekniskt bistånd faktiskt bör tolkas som en tjänst.

¹⁸⁴ Se 2 § i den nationella lagen samt RP 116/2000 rd, s. 2.

7. Förändringar och följder av omarbetningen

Den största förändringen som den nya förordningen lett till är att den nu utgör ett striktare regelverk som har till syfte att i större omfattning än tidigare skydda de mänskliga rättigheterna genom att försöka förhindra missbruk av produkter med dubbla användningsområden, till exempel spridning av massförstörelsevapen.¹⁸⁵ Även enligt förslaget och enligt sakskalet 2 till den nya förordningen är detta ett av syftena med omarbetningen.¹⁸⁶

En grundläggande förändring är även att det i sakskalet till den nya förordningen klargörs att tillhandahållande av tekniskt bistånd omfattas av EU:s behörighet.¹⁸⁷ Därmed förhåller det sig klart att EU kan stifta lagar om tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden. Detta klargjordes för första gången i Lissabonfördraget som trädde i kraft i december 2009, det vill säga endast några månader efter ikraftträdandet av den upphävda förordningen om produkter med dubbla användningsområden.¹⁸⁸ Tekniskt bistånd regleras alltså för första gången på förordningsnivå i den nya förordningen.

I och med att den nya förordningen innehåller regler om att tillstånd för tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden kan krävas utan att det i samband med överföring av tekniskt bistånd exporteras produkter med dubbla användningsområden, ligger den nationella lagen efter. Det förhåller sig alltså relativt klart att den nationella lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning är utdaterad och att den borde ändras till följd av omarbetningen av förordningen.¹⁸⁹ Ett grundläggande problem i fråga om ändring av den nationella lagen till följd av den nya förordningen har att göra med bestämmelserna om tekniskt bistånd. Eftersom en EU-förordning inte får införlivas

¹⁸⁵ COM(2016) 616 final av den 28 september 2016, s. 2–3.

¹⁸⁶ COM(2016) 616 final av den 28 september 2016, s. 2–3.

¹⁸⁷ Se sakskalet 15 till den nya förordningen. Att tekniskt bistånd hör till unionens behörighet klargjordes i Lissabonfördraget.

¹⁸⁸ Den upphävda förordningen trädde i kraft den 27 augusti 2009 medan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009.

¹⁸⁹ Det finns egentligen inte något måste för att ändra lagen men för tydlighetens skull skulle det kunna vara bra.

i nationell lag, kan det anses problematiskt att Finland i sin nationella lag har bestämmelser som gäller kontroll av tjänster – dessutom sådana som inte fullständigt överensstämmer med bestämmelserna i den nya förordningen.¹⁹⁰

Enligt artikel 25.1 i den nya förordningen ska varje medlemsstat vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att förordningen genomdrivs på korrekt sätt i varje medlemsland. Därtill föreskriver bestämmelsen att varje medlemsstat ska fastställa effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Detta innebär alltså att fastställandet av sanktionerna för överträdelser av den nya förordningen ligger på medlemsstaterna, vilket i sig kan anses vara bra ur ett praktiskt perspektiv. Medlemsstaterna har redan byggt upp ett sanktionssystem för överträdelser av den nationella rätten. Detta kan dock även leda till att sanktionerna varierar beroende på medlemsstat. Ur bestämmelsens ordalydelse går det ändå att ta ut den tolkningen att så länge dessa sanktioner är effektiva, proportionerliga och avskräckande kan sanktionerna vara olika och antas på ett sätt som lämpar sig bäst till det nationella sanktionssystemet.

Enligt artikel 26.1 i den nya förordningen är det medlemsstaterna som ansvarar för att tillhandahålla riktlinjer och/eller rekommendationer till exportörer, förmedlare och tillhandahållare av tekniskt bistånd. Ansvar att förse tillhandahållarna med information och råd om hur tillhandahållandet och överföringen av tekniskt bistånd sker i praktiken ligger alltså hos varje medlemsstat. Detta leder till att det är medlemsstaterna som måste arbeta ihop dessa riktlinjer och/eller rekommendationer, vilket kräver engagemang och kunskap vilket i sin tur kräver tid. Denna tid är bort från andra uppgifter. Samtidigt är det skäl att påpeka att till följd av att ansvaret ligger hos medlemsstaterna är det även viktigt att medlemsstaterna lägger tid och resurser på att tillhandahålla tillräckliga riktlinjer och/eller rekommendationer.

Vid förberedning av den nya förordningen har statsrådet i sin skrivelse till riksdagen tagit ställning till företagens ställning i förhållande till situationer där exporttillstånd för

¹⁹⁰ Detta kan anses problematiskt till exempel för de tjänstemän som arbetar med exportfrågor som behöver låta bli att tillämpa den nationella lagen när de tillämpar EU-förordningen.

produkter med dubbla användningsområden kan krävas även om produkterna i fråga inte är med i förteckningen (bilaga I) på vissa villkor som tas upp i artikel 4.1 i den nya förordningen.¹⁹¹ Det kan vara svårt för företagen att bedöma när ett tillstånd förutsätts. Detta gäller främst de situationer där tillstånd krävs i samband med människorättskränkningar eller terroristhandlingar, det vill säga artikel 9 i den nya förordningen.¹⁹² Även situationer där företaget är medvetet om att produkterna som inte hör till förteckningen kan användas för militära ändamål men där detta ändamål är sekundärt kan anses bli oskäligen för företaget eller tillverkaren då tillstånd ändå krävs.¹⁹³ Som det bestämdes i EU-domstolens förhandsavgörande i målet *Leifer* kan ett exporttillstånd avslås på den grunden att produkten eller produkterna i fråga objektivt sätt kan användas för militära ändamål (ifall det föreligger ett hot mot allmän säkerhet).¹⁹⁴ Då kan det i vissa fall krävas av tillståndssökanden att bevisa att produkterna i fråga faktiskt används för civila ändamål,¹⁹⁵ vilket kan vara svårt för till exempel en reservdelstillverkare som exporterar produkterna till andra länder. I detta sammanhang understryks även medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla riktlinjer och/eller rekommendationer enligt artikel 26.1 i den nya förordningen.

Man kan ändå anse att bestämmelserna som möjliggör krav på tillstånd för produkter som inte ingår i förteckningen (bilaga I), främst gällande tekniskt bistånd (eftersom motsvarande bestämmelser i till exempel artikel 4 även fanns i den upphävda förordningen), kommer att kräva en alldeles ny bedömning av företagen och eventuellt viss försiktighet angående export i framtiden i och med att det kan uppstå situationer där ett tillstånd krävs även om företaget inte själv anser så. Detta kan i sin tur leda till påföljder för företaget. Enligt 46 kap. 12 § i strafflagen (39/1889) kan nämligen den som av oaktsamhet underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten i 4 § 4 mom. (nationellt tillståndskrav) i lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Huruvida bestämmelserna leder till sådana

¹⁹¹ U 59/2016 rd, s. 5–7.

¹⁹² U 59/2016 rd, s. 7.

¹⁹³ UtUU 10/2016 rd, s. 4.

¹⁹⁴ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkterna 35–36.

¹⁹⁵ Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, punkterna 35–36.

situationer där tillstånd krävs men företaget inte själv anser så – främst med stöd av artikel 8.4 och 8.5 som är nya i det här hänseendet – kommer tiden att visa. Eftersom fler former av export (överföring) till följd av antagandet av den nya förordningen är föremål för kontroll, kan detta även anses öka på myndigheternas arbete och därmed även kräva resursförstärkningar.

En liknande bedömning framkommer även i Sverige i yttranden till Utrikesdepartementets promemoria.¹⁹⁶ Till exempel kravet i artikel 8.5 om att medlemsstater kan anta eller behålla nationella tillståndskrav om en tillhandahållare av tekniskt bistånd (oftast ett företag) har anledning att misstänka att de ifrågavarande produkterna är avsedda för användning enligt artikel 4.1. Eftersom ansvaret i bland annat denna bestämmelse ligger på företaget som tillhandahåller det tekniska biståndet, blir det automatiskt företagets uppgift att bedöma vad som räknas som ”anledning att misstänka”. Vilken nivå kravet har kan vara svårt för företagen att veta.¹⁹⁷ En ovisshet kring denna fråga kan leda till svårigheter att driva den egna affärsverksamheten, inte minst till följd av en skyldighet att ständigt hålla sig på tårna och evaluera vad som omfattas av kravet.

Eftersom det redan yttrats om vissa av de nya bestämmelsernas oklarhet och deras diffusa karaktär, bland annat bestämmelserna om medlemsstaternas rätt att kräva tillstånd även om tillståndet inte förutsätts till följd av förteckningen (bilaga I),¹⁹⁸ kan det finnas ett behov för tydligare bestämmelser i framtiden. Som ovan sagts kommer tiden att visa hur dessa bestämmelser tillämpas och hur de egentligen fungerar i praktiken. Frågor och oklarheter gällande tillämpningen av bestämmelser i den nya förordningen kommer med största sannolikhet att utredas och besvaras i nationell domstol och i förhandsavgöranden av EU-domstolen.

De striktare bestämmelserna har inte heller tagits väl emot bland exportörerna.¹⁹⁹ Detta kan förstås eftersom tillstånd nu kommer att krävas oftare än förr och exportörer som inte

¹⁹⁶ Se till exempel 2021–172, s. 2 och Sveriges Exportkontrollförening, s. 4.

¹⁹⁷ 2021–172, s. 2.

¹⁹⁸ Wagner 2021, s. 1–2.

¹⁹⁹ Global Trade Review, Analysis: New EU dual-use goods regulations present headache for exporters.

tidigare har behövt tillstånd för tillhandahållande av tekniskt bistånd nu måste använda både tid och pengar på att ha den nödvändiga kunskapen om det utvidgade tillståndssystemet. Även överräckandet av en del av ansvaret från myndigheterna till företagen eller exportörerna som anses ha följts av omarbetningen har varit av oönskat slag för flera företag.²⁰⁰

Enligt Sveriges lagberedningsmaterial skulle de nationella tilläggskrav som Sverige eventuellt skulle införa ha flera följder.²⁰¹ Den främsta följden, och orsaken till att dessa tilläggskrav föreslås att bli införda, är att de skulle utöka kontrollmöjligheterna och leda till en lägre risk för att svenska produkter bidrar till framställningen och spridningen av massförstörelsevapen samt till en effektivare kontroll av produkter med dubbla användningsområden.²⁰² Tilläggskraven skulle även ha konsekvenser för exportörerna, förmedlarna och tillhandahållarna av tekniskt bistånd. De kommer att ha en viss underrättelse- eller anmälningsskyldighet gentemot myndigheterna enligt artikel 4.2, artikel 6.2 och artikel 8.2 i den nya förordningen.²⁰³ Försummelse av denna skyldighet, som i Finland kallas för anmälningsskyldighet, är föreskriven i finsk lag och ingår i 46 kap. 12 § i strafflagen om försummelse av exportkontrollanmälan om produkter med dubbel användning. Företagen kommer även att ha en sorts uppgiftsskyldighet som grundar sig på artikel 4.1 och artikel 5.1 i den nya förordningen. Denna skyldighet innebär att företagen är skyldiga att ge myndigheten relevanta uppgifter.

Å andra sidan bedöms det i Sverige att unionens nya generella exporttillstånd (EU007 och EU008) leder till en smidigare tillståndsprocess för företagen i och med att exporttillstånden kräver mindre administrativa åtgärder.²⁰⁴ Förslagen innehåller bedömningar över hurdana ekonomiska konsekvenser ändringarna kommer leda till.²⁰⁵ Dessa bedömningar har dock av andra instanser ansetts bristfälliga av bland annat den orsaken att det inte framförs exempelberäkningar, kvantifieringar av kostnader av den

²⁰⁰ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 25.
²⁰¹ Se till exempel Ds 2021:32, s. 138–139.
²⁰² Ds 2021:32, s. 138–139.
²⁰³ Ds 2021:32, s. 138.
²⁰⁴ Ds 2021:32, s. 139.
²⁰⁵ Ds 2021:32, s. 139.

nya förordningen eller redovisning av de direkta effekter som den nya förordningen har.²⁰⁶ Även handläggningstiderna för exporttillstånden uppskattas att öka, vilket skulle ha negativ inverkan på företagens konkurrensförmåga.²⁰⁷ Därtill har svenska myndigheter anfört att de nya uppgifterna som tillkommer medlemsstaternas myndigheter enligt den nya förordningen medför ett behov att förstärka resurserna.²⁰⁸ Detta betyder även automatiskt att kostnaderna för myndigheterna ökar i och med att man till exempel har ett behov att anställa mer personal. Eftersom tillståndssystemen och lagstiftningen i Sverige och Finland påminner mycket om varandra finns det, så länge som Finland och Sverige antar samma eller liknande nationella tilläggskrav och administrationen ser lika ut, ingen orsak att bedöma att fler eller sämre konsekvenser skulle bli aktuella för myndigheterna och företagen i Finland.

Bedömningen gällande de ekonomiska konsekvenserna som framkommer i promemorian kan ändå ifrågasättas. Enligt bland annat Svenskt näringsliv skulle företagens kostnader öka till följd av det nya regelverket och de föreslagna ändringarna i svensk lagstiftning.²⁰⁹ Kostnaderna skulle öka bland annat till följd av att exportkontroll gällande produkter med dubbla användningsområden, genom de föreslagna nationella tillståndskraven, skulle flyttas mer från myndigheterna till företagen.²¹⁰ Mer kontroll betyder mera arbete, vilket i sin tur ofta betyder mera kostnader. Till följd av att den nya förordningen numera reglerar om en mera omfattande exportkontroll än tidigare, föremålen för kontrollen är fler och det möjliga antagandet av nationella tillståndskrav måste även fler företag än tidigare ansöka om exporttillstånd.²¹¹ Eftersom ISP får enligt 12 § i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd samt enligt 10–11 § i förordningen om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter ta ut avgifter av de som tillverkar eller säljer produkter med dubbla användningsområden (som ofta är samma person som ansöker om exporttillståndet), kan man dra den slutsatsen att kostnaderna för de enskilda företagen kommer att öka. Man kunde argumentera för att

²⁰⁶ RR 2021–308, s. 4. 2021–172, s. 2.

²⁰⁷ Sveriges Exportkontrollförening, s. 4.

²⁰⁸ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 43.

²⁰⁹ 2021–172, s. 3–4.

²¹⁰ 2021–172, s. 4.

²¹¹ RR 2021–308, s. 4.

det är genomtänkt och avsiktligt att föra över en del av kontrollen från myndigheterna till företagen för att potentiellt minska mängden exporttillstånd som söks för produkter med dubbla användningsområden. Ett medlemsland vill knappast att landet eller för landet viktiga företag med stor affärsverksamhet utomland förknippas med ett stort antal beviljade exporttillstånd för sådana produkter som har en säkerhetsriskabel natur och som i värsta fall kan användas för massförstörelse och kränkning av mänskliga rättigheter.

För Finlands del är dock situationen en annan eftersom exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden är avgiftsfria.²¹² Däremot kan det anses att ett ökat krav på exporttillstånd och tillståndens avgiftsfrihet leder till mera arbete för myndigheterna, främst Utrikesministeriet som handlägger tillståndsansökningarna gällande produkter med dubbla användningsområden. Likaså kan det anses att den övervakande myndighetens (Tullen) arbetsbörda blir större i och med att ett ökat krav på exporttillstånd även automatiskt betyder ett ökat krav på kontroll av de tillståndsbelagda produkterna.

Enligt upplysningar från medlemsstaterna år 2020 utnyttjades artikel 4.5 om nationella tillståndskrav i den upphävda förordningen av ungefär en fjärdedel av de dåvarande medlemsländerna.²¹³ Finland var ett av de länder som utnyttjade artikeln och tillståndskravet som Finland antagit ingår i 4 § i den nationella lagen.²¹⁴ Finland har alltså utnyttjat medlemsstaternas rätt att anta nationella tillståndskrav enligt den upphävda förordningen och därmed kan det även anses sannolikt att Finland fortsätter att utnyttja rätten enligt den nya förordningen. Ifall Finland fortsättningsvis anser det vara nödvändigt att utnyttja rätten till nationella tillståndskrav kommer den i finsk lag antagna bestämmelsen antagligen att förbli som sådan. Bestämmelsen skulle alltså inte behöva ändras till följd av den nya förordningen – förutom i det fall att Finland vill utvidga tillståndskravet att gälla även tekniskt bistånd. Som ovan framgår, tillämpades även det nationella tillståndskravet av Utrikesministeriet i fallet HFD 2009:14.

²¹² Utrikesministeriet, Anvisningar för företag om exportkontroll av produkter med dubbel användning.

²¹³ EUT C 16, 17.2.2020, s. 6–8.

²¹⁴ EUT C 16, 17.2.2020, s. 8.

8. Eventuell risk för godtycke

Den så kallade generalklausulen i artikel 4 i den nya förordningen, som även ingick i den upphävda förordningen, ger möjlighet att kräva exporttillstånd även i sådana fall som det inte annars skulle krävas. Enligt artikel 4.1 kan tillstånd för export av produkter med dubbla användningsområden krävas även om produkten i fråga inte är förtecknad i bilaga I. Tillstånd kan krävas i sådana fall där exportören blivit informerad av den behöriga myndigheten om att produkten i fråga helt eller delvis är eller kan vara avsedd för viss användning, till exempel militär slutanvändning. I artikel 4.2 bestäms att ifall exportören känner till att en produkt är avsedd för sådan användning som regleras i punkt 1, ska exportören underrätta den behöriga myndigheten som har rätt att besluta om ifall tillstånd ska krävas. Enligt artikel 4.3 får medlemsstaterna anta nationella tillståndskrav för produkter som inte förtecknas i bilaga I om exportören har anledning att misstänka att produkterna helt eller delvis är eller kan vara avsedda för användning enligt punkt 1. Tillståndskravet i artikeln är alltså knutet till särskilda användningsområden, inte till specifika produkter.²¹⁵

Artikel 8 utgör en liknande bestämmelse som artikel 4 men gäller i stället tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden. Det har ovan redogjorts för artikelns innehåll och det är märkbart att särskilt punkterna 1 och 2 i bestämmelsen påminner om punkterna 1 och 2 i artikel 4. Skillnaden är dock att punkterna 1 och 2 i artikel 8 endast gäller situationer där produkterna i fråga förtecknas i bilaga I. Tillstånd kan alltså enligt artikel 8.1 och 8.2 *inte* krävas för tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden som *inte* förtecknas i bilaga I. Emellertid framkommer det i punkt 4 i artikel 8 att en medlemsstat får utvidga tillämpningen av punkt 1 till produkter med dubbla användningsområden som *inte* tas upp i bilaga I och i punkt 5 att en medlemsstat får anta nationella tillståndskrav om en tillhandahållare av tekniskt bistånd har anledning att misstänka produkterna som det tekniska biståndet tillhandahålls för helt eller delvis är eller kan vara avsedda för användning enligt artikel 4.1. Dessa

²¹⁵ Ds 2021:32, s. 63. Jämför med kontrollistorna (till exempel bilaga I till förordningen) som uttryckligen räknar upp specifika produkter som är föremål för kontroll.

bestämmelser kunde beskrivas som tekniska biståndets ”catch-all” -bestämmelser. Det är skäl att förtydliga att även om det handlar om tillstånd för det tekniska biståndet, har det tekniska biståndet i avhandlingens sammanhang alltid ett samband med den produkten som det tekniska biståndet riktar sig mot. Det måste alltså alltid handla om tillhandahållande av tekniskt bistånd *för* en produkt med dubbla användningsområden som ingår i bilaga I eller en produkt som kan anses vara avsedd för användning enligt artikel 4.1.

Angående transitering har det även antagits en bestämmelse som till sitt innehåll motsvarar artikel 8.4 om tekniskt bistånd. Artikel 7.3 utgör alltså en rättighet för medlemsstaterna att utvidga kontrollen av transitering. Enligt artikel 7.1 får transitering av icke-unionsprodukter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I förbjudas om produkterna helt eller delvis är eller kan vara avsedda för användning enligt artikel 4.1. Enligt artikel 7.3 om nationella tillståndskrav får alltså en medlemsstat utvidga tillämpningen av artikel 7.1 till produkter med dubbla användningsområden som inte tas upp i förteckningen. Rätten att anta nationella tillståndskrav för transitering fanns även med i den upphävda förordningen.²¹⁶ Finland har utnyttjat de båda nationella tillståndskraven som den upphävda förordningen gav möjlighet till och om dessa tillståndskrav bestäms i 3 § 3 mom. och 4 § 1 mom. i den nationella lagen.

Något som transiteringsbestämmelserna och främst artikel 7.3 i den nya förordningen väcker frågan om är ifall det går att kringgå bestämmelserna om krav på transiteringstillstånd genom att först transportera produkterna i fråga till en gynnsammare medlemsstat och sedan sälja produkterna därifrån till ett tredjeland. En hypotetisk situation kunde vara den att produkter med dubbla användningsområden exporteras från Tyskland till Kina, via Finland. Ifall Finland utnyttjat rätten till nationella tillståndskrav enligt artikel 7.3 i den nya förordningen, kunde företag anse det gynnsammare med tanke på den egna affärsverksamheten att transitera produkter genom ett annat land än Finland för att på detta sätt undgå ytterligare tillstånd.

²¹⁶ Se artikel 6 i den upphävda förordningen.

Som redan nämnts, leder bestämmelserna med ordalydelsen ”anledning att misstänka” att en del av ansvaret överräcks från myndigheterna till exportörerna och tillhandahållarna av tekniskt bistånd.²¹⁷ Det blir således delvis på exportörernas och tillhandahållarnas ansvar att bedöma vad som avses med ”anledning att misstänka” och vad som i praktiken räknas som sådant som faller under ordalydelsen. Eftersom ordalydelsen är relativt oklar och den lämnar utrymme för tolkning, kan till exempel artikel 8.5 om tekniskt bistånd leda till att de medlemsstater som besluter att anta nationella tillståndskrav med stöd av bestämmelsen tolkar ordalydelsen på olika sätt. Eftersom unionen genom bestämmelsen ger medlemsstaterna rätt att anta nationella bestämmelser och medlemsstaterna i övrigt även har rätt att anta nationella bestämmelser om hur unionsbestämmelser ska verkställas i praktiken,²¹⁸ kan medlemsstaternas nationella bestämmelser skilja sig från varandra. Detta är i sig inget problem, men utifrån ett godtyckesperspektiv detta dock leda till att tillhandahållarna av tekniskt bistånd utnyttjar bestämmelserna skiljaktigheter vid val av medlemsstat därifrån det tekniska biståndet överförs.

Vissa av de rättsfall som redogjorts för tidigare i avhandlingen illustrerar hur domstolarnas roll understryks då en bestämmelse är oklar och den bör specificeras. Det kommer med stor sannolikhet att vara fallet även gällande de i detta kapitel nämnda bestämmelserna. Det finska rättsfallet HFD 2009:14 som behandlats ovan i kapitel 4.3 illustrerar även betydelsen av de förvaltningsrättsliga principerna vid ansökning och handläggning av exporttillstånd. Det kan anses att risken för godtycke minskade i fallet till följd av att den förvaltningsrättsliga bestämmelsen om motivering av beslut i 45 § i förvaltningslagen tillämpades. Annars skulle exporttillstånden för reservdelarna antagligen förblivit avslagna.

I EU-domstolens fall *Richardt* fick proportionalitetsprincipen betydelse.²¹⁹ Domstolen ansåg att en medlemsstat kan anta bestämmelser om transiteringstillstånd av hänsyn till statens yttre säkerhet, men endast ifall bestämmelserna är i proportion till syftet.²²⁰

²¹⁷ 2021–172, s. 2.

²¹⁸ Regeringens lagrådsremiss 2022, s. 20.

²¹⁹ Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376.

²²⁰ Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376, punkt 24.

Bedömningen av huruvida nationella bestämmelser är i proportion till syftet görs av de nationella myndigheterna och således kan bedömningarna skilja sig mellan medlemsstaterna. Detta kan i sin tur leda till godtycke men också till ”forum-shopping”, eftersom exportörerna eller tillhandahållarna av tekniskt bistånd då kan utnyttja skillnaderna mellan medlemsstaternas bestämmelser. Ifall detta är något som exportörerna och tillhandahållarna gör i stor utsträckning kan man vidare tänka sig att detta leder till att myndigheterna även vill försöka påverka mängden tillstånd som ansöks inom den egna medlemsstaten – speciellt i sådana länder där tillstånden är avgiftsbelagda, som till exempel i Sverige.²²¹ Genom att ha en ”högre tröskel” för vad som anses vara oproportionerligt kan man eventuellt påverka mängden tillstånd som ansöks.

²²¹ Se 12 § i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd samt 10–11 § i förordningen om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter.

9. Avslutning

Forskningsfrågorna som ställts i avhandlingen tangerar varandra och därmed kommer även svaren att delvis överlappa varandra, vilket även är ett tecken på att forskningsfrågorna hänger ihop med varandra och tillsammans utgör en fungerande helhet.

Det finns inte ett enkelt och kort svar på vilka följder och förändringar den nya förordningen har i jämförelse till den upphävda förordningen, men alla de förändringar och följder som har hittats kommer att redogöras för. Den nya förordningen har relativt många förändringar. Största delen av dessa förändringar är små (till exempel ändrade artikelnummer och ordval), men det finns även vissa större och mer betydelsefulla förändringar. Den främsta förändringen kan anses vara att mänskliga rättigheter nu beaktas på ett mer omfattande sätt i regleringen av kontroll av produkter med dubbla användningsområden. Denna förändring har ansetts gå i rätt riktning för EU-regleringens del, även om många fortfarande anser att den omarbetade förordningen inte är ett tillräckligt starkt verktyg för kontroll av teknologi som ständigt utvecklas – den borde beakta de mänskliga rättigheterna i en ännu större utsträckning.²²² En orsak till kritiken är att exporten och kontrollen av produkter med dubbla användningsområden inte anses vara tillräckligt transparent. Besluten, regleringen och tillstånden sköts bakom stängda dörrar och information om exporten publiceras allmänt inte.²²³ Detta gäller även för Finlands del i och med att till exempel statistik om export av produkter med dubbla användningsområden inte finns allmänt tillgängligt.²²⁴

De mest relevanta förändringarna i den nya förordningen med tanke på ämnet för denna avhandling är att förordningen nu även omfattar tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden. Nytt är således artikel 2.9 där tekniskt bistånd definieras och artikel 2.10 där tillhandahållare av tekniskt bistånd definieras. Även artikel 8 som

²²² Amnesty International, s. 4. Wagner 2021, s. 35–36.

²²³ Wagner 2021, s. 36.

²²⁴ Pursiainen 2021, s. 211. Se även Pursiainen 2021, fotnot 450.

reglerar när tillstånd krävs för tillhandahållande av tekniskt bistånd förutsätts och som ger medlemsstaterna rätt att anta nationella tillståndskrav gällande tekniskt bistånd är i sin helhet ny.

Det verkar vara relativt klart att en följd av förändringarna i den nya förordningen är viss oklarhet och problematik för medlemsstaternas myndigheter och företagen. Oklarheten gäller främst artikel 4.1 om rätten att kräva tillstånd för export av produkter med dubbla användningsområden som inte är uppräknade i förteckningen (bilaga I) i förordningen eftersom denna bestämmelse utgör grunder för andra bestämmelser, till exempel artikel 8.4. Bestämmelserna kommer att kräva fördjupning i ämnet av både de ansvariga nationella myndigheterna (i Finland Tullen och Utrikesministeriet när det gäller produkter med dubbla användningsområden) och av företag som har att göra med produkter med dubbla användningsområden, det vill säga främst de som exporterar, transiterar eller tillhandahåller varor, teknologi eller tekniskt bistånd till tredjeländer och ansöker om tillstånd för export, transitering eller tillhandahållande. Dessa följder kan anses bli ytterligare större ifall medlemsstaten utnyttjar rätten att anta nationella tillståndskrav som regleras i bland annat artikel 4.3, artikel 7.3, och artikel 8.5.

Det är värt att observera att bestämmelserna om tillstånd för tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden kan leda och antagligen leder till att företag eller andra organisationer som tidigare inte behövt uppmärksamma tillståndsbestämmelserna nu blir tvungna att göra det. Dessutom måste exportörerna (som ofta är företag) underrätta nationella myndigheter ifall de misstänker att produkterna är eller kan vara avsedda för någon av användningarna som anges i artikel 4.1. Detta leder till att exportörerna numera har en viss anmälningsskyldighet gentemot nationella myndigheter även gällande tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.²²⁵ Vad som egentligen avses med ”anledning att misstänka” verkar ändå vara till viss del oklart.²²⁶ Ytterligare problem kan uppstå till följd av att det inte går att fullständigt övervaka eller kontrollera ifall företagen följer den anmälningsskyldighet

²²⁵ Ds 2021:32, s. 62.

²²⁶ 2021-172, s. 2.

som den nya förordningen förutsätter, för att inte tala om att man ställer höga krav på företagen inom branschen ifall det anses att det ens finns tillräcklig kunskap om vad som i praktiken räknas som tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden enligt den nya förordningen.

Bestämmelserna gällande tillstånd för produkter som inte är uppräknade i bilaga I kommer antagligen att kräva visst förtydligande i praktiken. Eftersom det är medlemsstaternas nationella myndigheter som fattar beslut om ett tillstånd ska krävas eller inte, godkänner eller avslår tillståndet och utför tillsynen, är det möjligt att tillämpningen i medlemsstaterna skiljer sig från varandra. Eftersom det nu finns fler bestämmelser som kräver nationella myndigheters prövning, skulle det vara i linje med den nya förordningen och därmed möjligtvis inte en överraskning ifall skillnaderna mellan medlemsstaterna skulle bli större i fråga om förutsättande samt godkännande och avslag av tillstånd. Detta kan dock anses stå i strid med ett av syftena till omarbetningen av EU-förordningen, nämligen att uppnå en enhetlig och konsekvent tillämpning av exportkontrollerna i hela EU.²²⁷

Eftersom medlemsstaterna har relativt stora möjligheter att själva bestämma om förutsättandet av tillstånd för export eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden som inte är förtecknade i bilaga I, det vill säga anta nationella tillståndskrav, är det även möjligt att medlemsstaternas inbördes politik, åsikter eller ställningstaganden kan inverka på besluten. Om ett land förhåller sig mildare eller slappare gentemot mänskliga rättigheter eller terrorism än ett annat land, kan det finnas en risk för att ett sådant land lättare låter bli att kräva till exempel ett exporttillstånd med grund i människorättskränkningar. Detta skulle i sin tur leda till situationer där företagen och exportörerna kunde kringgå de nationella tillståndskraven genom att tillhandahålla tekniskt bistånd från ett annat land. Ifall detta i praktiken är fallet, kommer tiden att visa.

²²⁷ Se saksål 30 till den nya förordningen.

Frågan om huruvida tekniskt bistånd ska tolkas som en tjänst verkar på basis av den undersökning och analys som utförts i denna avhandling vara relativt entydig. Tekniskt bistånd bör tolkas som en tjänst. Ett argument för varför tekniskt bistånd ska tolkas som en tjänst är artikel 7 i den upphävda förordningen. Enligt artikeln skulle förordningen inte tillämpas på *tillhandahållande av tjänster* eller överföring av teknik om tillhandahållandet eller överföringen förutsätter att personer förflyttar sig över gränser mellan länder. *Tillhandahållande av tjänster* har ansetts betyda specifikt tillhandahållande av tekniskt bistånd.²²⁸

Regeringspropositionerna till den finska lagen om kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden tyder på att tekniskt bistånd faktiskt ska tolkas som en tjänst. I regeringspropositionen år 1996 till den nationella lagen togs det ställning till ifall tjänster ska ingå i begreppet produkter med dubbla användningsområden.²²⁹ Efter att den gemensamma åtgärden KTB antogs år 2000, ansågs det i regeringspropositionen år 2000 att det inte fanns behov för att fastställa ytterligare nationella bestämmelser med stöd av artikel 5 i KTB eftersom den dåvarande definitionen av begreppet produkter med dubbel användning i den nationella lagen bedömdes täcka även tekniskt bistånd.²³⁰ Enligt 2 § i lagen avses med produkter med dubbel användning även i dag produkter, teknologi och *tjänster*. Vad skulle tjänster innebära i detta sammanhang om inte tekniskt bistånd?

Något som ändå står i strid med denna relativt entydiga tolkning är resonemanget i statsrådets skrivelse vid beredning av den nya förordningen. Enligt skrivelsen bör den nationella lagen ändras bland annat i och med att lagen ska även tillämpas på tekniskt bistånd.²³¹ Å ena sidan, eftersom tekniskt bistånd anses ingå i begreppet produkter med dubbel användning i form av begreppet tjänst, skulle en ändring av den nationella lagen inte gällande lagens tillämpning även tekniskt bistånd vara nödvändig. Å andra sidan kan det anses som en bra idé att för tydlighetens skull ändra den nationella lagen angående tillämpningsområdet med tanke på att uppbyggnaden i den nationella lagen nu skiljer sig

²²⁸ Pursiainen 2021, s. 254. Ds 2021:32, s. 82–83.

²²⁹ RP 69/1996 rd, s. 12.

²³⁰ RP 116/2000 rd, s. 2.

²³¹ U 59/2016 rd, s. 6.

från både EU-förordningen och till exempel den svenska lagen där produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd ses som skilda begrepp medan den finska lagen ser tekniskt bistånd som en del av begreppet produkter med dubbel användning.

Det verkar som att det finns vissa risker för godtycke vid antagandet av nationella tillståndskrav och beviljandet av tillstånd. Dessa nationella tillståndskrav ger medlemsstaterna friare händer gällande när tillstånd krävs och kan således leda till skillnader i förutsättande av tillstånd mellan medlemsstaterna. Detta kan även leda till godtycke från medlemsstaternas sida eftersom de kan friare besluta om för vilka produkter tillstånd ska krävas. Med detta sagt bör det dock påpekas att risken för godtycke är till viss del begränsad i och med de olika förvaltningsprinciperna som myndigheterna bör beakta i sin verksamhet. Det är främst proportionalitetsprincipen som kan anses begränsa risken till godtycket. Enligt proportionalitetsprincipen ska de åtgärder som vidtas stå i proportion till ändamålet. Detta gäller även i fråga om de nationella tillståndskraven. Även om en medlemsstat antagit nationella tillståndskrav med stöd av den nya förordningen, kan kraven inte tillämpas på vad som helst och hur som helst. Tillståndskraven måste vara ändamålsenliga.²³² Därtill bör förvaltningsrättsliga principer tillämpas vid handläggningen av tillståndsansökningar. Som illustrerats i Högsta domstolens dom HFD 2009:14 måste avslag av en tillståndsansökning motiveras. Bland annat principen om motivering av förvaltningsbeslut förhindrar alltså åtminstone till viss del en medlemsstats myndighet från att fatta ett felaktigt negativt beslut. Även rättighetsstadgans bestämmelser och tullagens principer kan anses vara sådana som kan begränsa risken.

Det är även skäl att beakta att bestämmelserna angående nationella tillståndskrav även överlåter en del av ansvaret på företagen (eller exportörerna och tillhandahållarna av tekniskt bistånd). Till exempel enligt artikel 8.5 i den nya förordningen kan nationella tillståndskrav antas ifall tillhandahållaren av tekniskt bistånd har *anledning att misstänka* att produkterna i fråga är avsedda för användning enligt artikel 4.1. En motsatt tolkning

²³² Se till exempel Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376, punkterna 24–26.

till det ovan beskrivna är att antagandet av nationella tillståndskrav *inte* leder till en risk för godtycke i och med att företagen har en liten påverkningsmöjlighet i fråga om ifall sådana tillståndskrav antas eller inte.²³³ Eftersom antagandet av nationella tillståndskrav inte ligger endast på medlemsstatens myndigheter utan även delvis på företagen, är sannolikheten av att dessa båda grupper aktörer har samma, felaktiga mål relativt liten – eller åtminstone mindre än om antagandet av tillståndskraven var på endast den enas ansvar.

Export av produkter är en del av företagets affärsverksamhet och det är rimligt att anta att företagen har som mål att bedriva affärsverksamheten så effektivt och lönsamt som möjligt. För en fungerande affärsverksamhet är det även av intresse att exporten sker så lätt som möjligt. Ifall företagen kan inverka på om nationella tillståndskrav antas eller inte, kunde man tänka sig att företagen vill försöka påverka att kraven som ställs mot dem är så få som möjligt, vilket eventuellt kunde leda till att företagen inte informerar myndigheterna om användning enligt artikel 4.1 i den nya förordningen även om de misstänker sådan användning finnas. Detta skulle betyda att en risk för godtycke finns från företagets sida. Samtidigt är det ändå skäl att påpeka att det förhoppningsvis även är i företagets intresse att produkter som är avsedda för civila ändamål inte används för militära ändamål samt att mänskliga rättigheter tryggas genom kontroll av produkter med dubbla användningsområden.

Sammanfattningsvis kunde alltså frågan om huruvida antagande och tillämpning av nationella tillståndskrav kan leda till godtycke besvaras med att det verkar vara möjligt, dock endast till viss begränsad grad. Det går att finna vissa luckor i regleringen och således kan det vara möjligt i till exempel företagets eller exportörernas ställning att utnyttja den ansvarsposition som de har angående antagande eller tillämpning av nationella tillståndskrav. Något som dock tynger mycket gällande sådana säkerhetsriskabla och för militär användning lämpade produkter som denna avhandling

²³³ Med detta avses främst ordalydelsen i artikel 8.5 i den nya förordningen enligt vilken en medlemsstat kan anta lagstiftning om tillståndskrav om en tillhandahållare av tekniskt bistånd som avser att tillhandahålla tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden har anledning att misstänka att produkterna i fråga är, eller kan vara, avsedda för användning enligt artikel 4.1.

gäller är de moralfrågor som användning eller potentiell användning av produkterna ställer. Speciellt eftersom värnandet av mänskliga rättigheter i samband med ökad terrorism under den senaste tiden varit större, kan det anses ställas relativt stor moralisk press på parterna att agera i linje med en ”rätt” moral.

Eftersom produkter med dubbla användningsområden åtminstone enligt undertecknades erfarenhet är något som allmänheten inte känner till och framför allt då regleringen angående sådana produkter är omfattande och relativt komplicerad, är det av stor betydelse att de instanser och aktörer som arbetar med ämnet har en god expertis om regelverket och om hur reglerna ska tillämpas i praktiken. Detta är ett område som kräver tid och resurser för att förstå på det djupa planet och därmed går det inte att anta att alla, till exempel företagen, som eventuellt berörs av regelverket har en djupgående kunskap om det. Därmed kan man anse att det vore viktigt att centralisera kunskapen och expertisen till en eller några instanser som instruerar andra parter. Till exempel kunde Finland ta modell av Sverige gällande myndigheterna som handlägger exporttillstånd. I Finland är det fyra olika myndigheter som handlägger exporttillstånd medan det i Sverige finns två varav den ena utför största delen av handläggningen.

Den nya förordningen har vid publiceringen av denna avhandling varit i kraft i drygt åtta månader. Under denna tid har inte rättspraxis etablerats kring den nya förordningen och därför kommer tiden visa vilka problem eller tolkningsfrågor som ännu dyker upp samt hur bestämmelserna fungerar i praktiken för de olika medlemsstaterna, myndigheterna och exportörerna. Med tanke på att det redan före den nya förordningen trädde i kraft och även sedan förordningen trätt i kraft riktats kritik mot vissa omarbetningar i förordningen,²³⁴ kan man ändå dra den slutsatsen att regleringen kring produkter med dubbla användningsområden inte är alldeles lyckad. Omarbetningen kan ändå anses förbättra kontrollen, men oavsett verkar det som om regelverket inte var uppbyggt på det mest fungerande sättet, inte åtminstone för exportörerna.

²³⁴ Wagner 2021, s. 1–2.

KÄLLOR

MONOGRAFIER OCH ARTIKLAR

Bernitz, Ulf – Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*. Sjätte upplagan. Wolters Kluwer 2018.

Duras, Pierre – Moëll, Christina, *Tullrätt*. Wolters Kluwer 2017.

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, s. 21–46 i verket Nääv, Maria – Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur 2018.

Koutrakos, Panos, *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law*. Hart Publishing 2001.

Lindroos-Hovinheimo, Susanna, *Inledning till Europeiska unionens rättsordning*. Unigrafia 2018.

Maduro, Miguel Poiras – Loic, Azoulai, *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Hart Publishing 2010.

Malak, Fadi – Rifai, Ahmad – Baydoun, Rana – Nsouli, Bilal – Dimitrov, Dimitar, *Chemical safety and security after Beirut Port explosion: Part 1 – State of the art of legal framework and authorization policy*. *Safety Science*, 144/2021.

Malkki, Leena, *Suomess ei ole terrorismia, koska “Suomessa ei ole terrorismia”?* 2000-luvun väkivallanteot ja tulkintojen merkitys, s. 204–224 I verket Kullberg, Anssi (toim.), *Suomi, terrorismi, Supo: koira joka ei haukkunut: miksi ja miten Suomi on välttynyt terroristisen toiminnan leviämiseltä?* WSOY 2011.

Meier, Oliver, *Dual-use technology transfers: finding the right balance between control and cooperation*, s. 247–258 i verket Meier, Oliver (Ed.), *Technology Transfers and Non-Proliferation: Between control and cooperation* (1st ed.). Routledge 2013.

Meier, Oliver – Hunger, Iris, *Between Control and Cooperation: Dual-Use, Technology Transfers and the Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Deutsche Stiftung Friedensforschung 2013.

Micara, Anna Giulia, *Current Features of the European Union Regime for Export Control of Dual-Use Goods*. *Journal of Common Market Studies*, 50/2012, s. 578–593.

Mäkelä, Juha, *CBRNE-terrorismi: turhaa pelottelua vai varteenotettava riski?* *Julkaisusarja 4: Työpapereita No 21*. Edita 2007.

Pursiainen, Aleks, *Kansainväliset pakotteet ja vientivalvonta*. Alma Talent 2021.

Reichel, Jane, Europeiska principer för god förvaltning, s. 49–74 i verket Marcusson, Lena (red.), Offentlighetsprinciper (tredje upplagan). Iustus 2017.

Sánchez Cobaleda, Ana, Definitions of concepts: Dual-use goods, s. 10-22 i verket Quentin, Michel – Caponetti, Lia – Kolakowska-Falkowska, Irena – Sánchez Cobaleda, Ana – Paile, Sylvain – Saginbekova, Kamshat, A decade of evolution of dual-use trade control concepts: strengthening or weakening non-proliferation of WMD. European Studies Unit 2020.

Sevini, Filippo – Charatsis, Christos – Arnés-Novau, Xavier – Stringa, Elena – Barrero, Josefa – Lequarré, Anne-Sophie – Colpo, Pascal – Gililand, Douglas – Janssens, Willem – Michel, Quentin, Emerging Dual-use Technologies and Global Supply Chain Compliance. International Atomic Energy Agency 2018.

Sneck, Timo, Tullilainsäädäntö. WSOY 2002.

Suri, Nitish, Emerging Technologies and the Challenges of Controlling Intangible Technology Exports. Strategick Trade Review 6(9) 2020, s. 137–159.

Thoms, Anahita, Export Controls in the European Union i verket, The Guide to Sanctions, Second Edition. Global Investigation Review 2021.

Trebilcock, Michael J. – Trachtman, Joel. Advanced Introduction to International Trade Law, Second Edition. Edward Elgar Publishing 2020.

Wagner, Ben, Whose Politics? Whose Rights? Transparency, Capture and Dual-Use Export Controls. Security and human rights (31)2021, s. 35–46.

EU-LAGSTIFTNING

Fördrag

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 26 oktober 2012/C 326/02. EUT 2012/C 326/391–407.

Fördraget om Europeiska unionen av den 26 oktober 2012/C 326/01. EUT 2012/C 326/13–390 (konsoliderad version).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av den 26 oktober 2012/C 326/01. EUT 2012/ C 326/47–390 (konsoliderad version).

Förordningar

Rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättande av gemensamma exportregler. EGT 1969/L 324/25–33 (upphävd).

Rådets förordning (EEG) nr 222/77 av den 13 december 1976 om gemenskapstransitering. EGT 1977/L 38/1–19 (upphävd).

Rådets förordning (EG) nr 3381/94 av den 19 december 1994 om upprättandet av en gemenskapsordning för kontroll av produkter med dubbla användningsområden. EGT 1994/L 367/1–7 (upphävd).

Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. EUT 2009/L 134/1–269 (omarbetning) (upphävd).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. EUT 2013/L 269/1–101 (omarbetning).

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2015/479 av den 11 mars 2015 om gemensamma exportregler. EUT 2015/L 83/34–40 (konsoliderad version).

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex. EUT 2015/L 343/1–557.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2447 av den 24 november 2015 om närmare regler för genomförande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. EUT 2015/L 343/558–893.

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden. EUT 2021/L 206/1–461 (omarbetning).

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1 av den 20 oktober 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 vad gäller förteckningen över produkter med dubbla användningsområden. EUT 2022/L 3/1–260.

Rådets förordning (EU) 2022/328 av den 25 februari 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina. EUT 2022/L 49/1–140.

Gemensamma åtgärder

Rådets gemensamma åtgärd 2000/0401/GUSP av den 22 juni 2000 om kontroll av tekniskt bistånd som står i samband med viss slags militär slutanvändning. EGT 2000/L 159/216–217.

Avtal

Interinstitutionellt avtal av den 28 november 2001 om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter. EGT 2002/C 77/1–3.

FINSKA FÖRFATTNINGAR

Lagar

Strafflag (39/1889).

Lag om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996).

Förvaltningslag (434/2003).

Förförarbeten

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om kontroll av export av produkter med dubbel användning 69/1996 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning 116/2000 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning 201/2010 rd.

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av samt teknisk assistans för produkter med dubbla användningsområden (förordning om produkter med dubbla användningsområden) U 59/2016 rd.

Utrikesutskottets utlåtande till Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av samt teknisk assistans för produkter med dubbla användningsområden (förordning om produkter med dubbla användningsområden) UtUU 10/2016 rd – U 59/2016 rd.

SVENSKA FÖRFATTNINGAR

Lagar

Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som kompletterar den nationella lagen.

Förförarbeten

Regeringens lagrådsremiss till Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden, den 24 februari 2022.

Regeringens proposition 2000/01:9. Exportkontroll m.m. av produkter med dubbla användningsområden.

Regelrådets yttrande över promemorian Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden (Ds 2021:32) RR 2021–308.

Regeringens skrivelse om Strategisk exportkontroll – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden 2020/21:114.

Regeringskansliets remiss UD2021/15100 till promemorian Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden (Ds 2021:32).

Svenskt näringslivs remissvar till Ds 2021:32 Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden 2021–172.

Sveriges Exportkontrollförenings remissvar till Utrikesdepartementets promemoria (Ds 2021:32).

Utrikesdepartementets promemoria om förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden Ds 2021:32.

INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER

Tullkonvention om internationell transport av gods i TIR-Carnet (TIR-konventionen) av den 14 november 1975, Genève.

Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), Genève, juli 1986.

Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS), 1995.

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1540 (2004).

RÄTTSFALL

EU-domstolens förhandsavgöranden och förslag till avgörande

Dom av den 15 juli 1964, *Costa mot ENEL*, C-6/64, EU:C:1964:66.

Dom av den 4 oktober 1991, *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376.

Dom av den 17 oktober 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329.

Dom av den 8 november 2017, *Cartrans Spedition*, C-495/17, EU:C:2018:887.

Förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 8 maj 1991, *Richardt och Les accessoires Scientifiques*, C-367/89, EU:C:1991:199.

Gemensamt förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 18 maj 1995, *Werner & Leifer*, C-70/94, EU:C:1995:151.

Högsta förvaltningsdomstolen domar

HFD 2009:14

HFD 2020:42

WTO:s tvistlösningar

WT/DS590/4

EU-DOKUMENT

Europeiska unionens officiella tidning C 16, 17.2.2020.

Europeiska unionens råd, Kampen mot spridning av massförstörelsevapen – EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen, 15708/03 av den 10 december 2003, Bryssel.

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en unionsförordning för kontroll av export, överföring förmedling och transitering av samt teknisk assistans för produkter med dubbla användningsområden, COM(2016) 616 final av den 28 september 2016, Bryssel.

Kommissionen, Generaldirektoratet för handel, Reports from the Commission to the European Parliament and the Council: first annual report on the screening of foreign direct investments into the Union and report on the implementation of Regulation (EU) 2021/821 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items. Publications office 2021.

Kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförande av förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden, inbegripet en rapport om kommissionens utövande av befogenheten att anta delegerade akter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 599/2014 av den 16 april 2014 om ändring av rådets förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden, COM(2019) 562 final av den 4 november 2019, Bryssel.

ÖVRIGA KÄLLOR

Amnesty Internationalin lausunto valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta VNS 4/2020 vp.

ECORYS – SIPRI, Final Report: Data and information collection for EU dual-use export control policy review, 2015.

Sisäasiainministeriö, Räjähdykskauppa Myyrmannissa: sisäasiainministeriön asettaman tutkijaryhmän raportti, Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2003.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Toimintatapasuosituksia akateemiseen yhteistyöhön Kiinan kanssa, 2021:51.

ELEKTRONISKA KÄLLOR

Arms Control Association, The Nuclear Suppliers Group (NSG) at a Glance, <https://www.armscontrol.org/factsheets/NSG> (hämtad 28.3.2022).

Global Trade Review, Analysis: New EU dual-use goods regulations present headache for exporters, <https://www.gtreview.com/news/europe/analysis-new-eu-dual-use-goods-regulations-present-headache-for-exporters/> (hämtad 28.11.2021).

Livsmedelsverket, Import, export och handel inom EU, <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/export-import-och-handel-inom-eu> (hämtad 1.12.2021).

Missile Technology Control Regime, Partners, <https://mtrc.info/partners/> (hämtad 27.1.2022).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Explosionsrisker med ammoniumnitrat, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/brandfarligt-och-explosivt/brandreaktiva-varor/explosionsrisker-med-ammoniumnitrat/> (hämtad 7.3.2022).

National Center for Biotechnology Information, Nitromethane, <https://pubchem.ncbi.nlm.nih.gov/compound/6375> (hämtad 7.3.2022).

Nationalencyklopedin, Binär teknik, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/bin%C3%A4r-teknik> (hämtad 22.4.2022).

Nuclear Suppliers Group, Participants, <https://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/participants1> (hämtad 27.1.2022).

Regeringen, Lagrådsremiss, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/> (hämtad 28.2.2022).

Svenska Akademiens ordböcker, Export, <https://svenska.se/tre/?sok=export&pz=1> (hämtad 24.11.2021).

Tullen, Exportrestriktioner, <https://tulli.fi/sv/foretag/export/exportrestriktioner> (hämtad 25.11.2021).

Tullen, Grundläggande uppgifter om export, <https://tulli.fi/sv/foretag/export/grundlaggande-uppgifter-om-export> (hämtad 25.11.2021).

Tullen, Grundläggande uppgifter om transitering, <https://tulli.fi/sv/foretag/transport-och-lagring/grundlaggande-uppgifter-om-transitering> (hämtad 09.02.2022).

Tullen, Rajoituskäsikirja Kaksikäyttötuotteet, <https://tulli.fi/documents/2912305/3048504/kaksikayttotuotteet.pdf/ff2455d2-ecd5-4e64-976e-8599bd2ed910> (hämtad 23.11.2021).

Tullen, Transitering, <https://tulli.fi/sv/foretag/transport-och-lagring/transitering> (hämtad 09.02.2022).

Tullen, Transiteringsdeklaration och tillstånd vid transitering, <https://tulli.fi/sv/foretag/transport-och-lagring/transiteringsdeklaration-och-tillstand-vid-transitering> (hämtad 09.02.2022).

Utrikesministeriet, Ansökan om exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden, <https://um.fi/tillstandsansokan-for-export> (hämtad 25.11.2021).

Utrikesministeriet, Anvisningar för företag om exportkontroll av produkter med dubbel användning, <https://um.fi/anvisningar-for-foretag-om-exportkontroll#exporten> (hämtad 1.3.2022).

Utrikesministeriet, Exporttillstånd som beviljats till Ryssland för produkter med dubbla användningsområden återkallas, https://um.fi/aktuellt/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/venajalle-myonnetyt-kaksikayttotuotteiden-vientiluvat-perutaan/385035 (hämtad 15.3.2022).

Utrikesministeriet, Nya sanktioner och restriktioner mot Ryssland, https://um.fi/aktuellt/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/vientivalvontautinen-uusia-pakotteita-ja-vientirajoituksia-venajalle/385035 (hämtad 15.3.2022).

Utrikesministeriet, Tjänster och anvisningar om exportkontroll, <https://um.fi/tjanster-och-anvisningar-om-exportkontroll#definition> (hämtad 25.11.2021).

Utrikesministeriet, Venäjä: pakotteet, https://um.fi/pakotteet-maittain/-/asset_publisher/4MioQZzZJNV0/content/ukrainan-tilanne-pakotteet/385142 (hämtad 28.2.2022).

Utrikesministeriet, Vientivalvontaesite, <https://um.fi/documents/35732/48132/vientivalvontaesite> (hämtad 25.11.2021).

World Trade Organization, DS590: Japan – Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds590_e.htm (hämtad 28.3.2022).

World Trade Organization, The European Union and the WTO,
https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm
(hämtad 14.2.2022).

Yle, Suomessa työskentelevillä tutkijoilla yhteyksiä Kiinan sotakoneistoon – Professori:
”Emme katso militaariyhteyksiä vaan sitä, onko tutkija meille hyödyksi”,
<https://yle.fi/uutiset/3-12288988> (hämtad 28.3.2022).

Zangger Committee, Members, <http://zanggercommittee.org/members.html> (hämtad
27.1.2022).