

Analys:

”Skärpt kontroll av Krigsmateriel”, proposition 2017/18:23



1. EN BRISTANDE SÄKERHETSPOLITISK ANALYS	3
2. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	4
3. DEMOKRATI	5
4. POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING (PGU) och Agenda 2030	7
4.1 PGU	7
4.2 AGENDA 2030	8
5. LEGITIMERANDE EFFEKT	9
6. ANSVARSUTKRÄVANDE, TRANSPARENS och ÖPPENHET	10
6.1 EKR	10
6.2 Krav på tillstånd- för alla aktörer	11
7. KORRUPTION	12
8. FEMINISTISK UTRIKESPOLITIK	12
9. ICKE-DISKRIMINERANDE PRÖVNING och SAMARBETSLÄNDER	13
10. EFTERKONTROLL och SLUTANVÄNDARINTYG	14
11. FÖLJDLEVERANSER	15
11.1 Definitionen av Följdleveransbegreppet	15
11.2 Möjligheten att stoppa följdleveranser om situationen i landet ändras	16
11.3 Militära samarbetsavtal (MoU)	16
12 ANDRA VÅGSKÅLEN- PUSH FACTORS	17

1. EN BRISTANDE SÄKERHETSPOLITISK ANALYS

Under den så kallade Arabiska våren 2011 väcktes en bred debatt om Sveriges vapenexport till regimer i Mellanöstern och Nordafrika. En sammanställning från Svenska Freds visade att Sverige beväpnat varannan regim i regionen åren som ledde fram till demokratiprotesterna. Det blev tydligt att Sverige stått på fel sida och riksdagen beslutade om att regelverket för export av krigsmateriel skulle skärpas. Den så kallade Kex-utredningen ([SOU 2015:72](#)) tillsattes därmed mot bakgrund av att Sverige exporterat vapen till stater där regimens upprätthållande av sin egen säkerhet och position, respektive befolkningens säkerhet stod i motsats till varandra. Detta ledde fram till slutsatsen att en skärpning av krigsmateriellagstiftningen och riktlinjerna för vapenexport var nödvändig. Trots detta konstaterade vi i vårt remissvar att det viktiga och etablerade begreppet Mänsklig Säkerhet inte nämns en enda gång i utredningen.

Dessa brister i den säkerhetspolitiska analysen återspeglas på flera sätt även i den lagrådsremiss som kommer att ligga till grund för regeringens förslag på det nya regelverket. I propositionen från regeringen till riksdagen, skriver regeringen bland annat: *“De senaste årens säkerhetspolitiska utveckling har förstärkt behovet av en inhemsk försvarsindustri med förmåga att utveckla materielsystem, och ett nära samarbete inom Europa och mellan Europa och USA”* (s. 23). Vi menar att detta är en felaktig analys grundat i ett traditionellt, militaristiskt och därmed ofullständigt säkerhetstänk som rimmar illa med den feministiska utrikespolitik som regeringen har som uttalad ambition att bedriva. En feministisk utrikespolitik innebär också ett vidgat säkerhetsbegrepp, något ledande företrädare i regeringen påtalat. Kort sagt innefattar/inbegriper ett vidgat säkerhetsbegrepp att regeringen tar hänsyn till faktorer såsom hälsa, trygghet i hemmet, frånvaro av väpnat våld såväl som upprättandet och prioriterade av olika typer av förtroendebyggande åtgärder i sin utlandssamverkan. Mycket talar för att dessa faktorer, som regeringen säger sig hålla högt, kan komma att påverkas negativt av ökade satsningar på militära utgifter, såväl i Sverige som i mottagarländer, då militär upprustning ofta prioriteras framför satsningar på välfärd och säkerhetsproblem som militära satsningar inte kan hantera. Ett vidgat säkerhetsbegrepp med strävan efter Mänsklig Säkerhet är sedan flera år del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik, vilket exempelvis kommer till uttryck i [regeringens utrikespolitiska deklARATION 2015](#):

Gränsen mellan utrikes- och inrikespolitik suddas ut. I en sammankopplad värld hänger politikområden intimt ihop och säkerhetsbegreppet breddas. (...) En bredare syn på säkerhet medför att klyftor mellan fattiga och rika måste betraktas som en orsak till spänningar och konflikter. Att motverka fattigdom och ojämlikhet är också en säkerhetspolitisk uppgift (sid. 4).

I Sidas skrivelse “Återrapportering enligt regleringsbrev om biståndets och Sidas roll i Politik för Global Utveckling” (Sida 2015), lyfts vapenexporten som ett särskilt säkerhetshot:

Det finns olika målkonflikter relaterade till handel med länder som inte är demokratiska och brister i respekten för mänskliga rättigheter. Särskilt tydlig är frågan om svensk krigsmaterielexport, där vapen som hamnar i orätta händer kan utnyttjas för att understödja konflikter och väpnat våld.

Svenska Freds menar att det är djupt beklagligt att varken Kex-utredningen eller regeringen, vare sig i lagrådsremissen eller propositionen, gör en djupare analys av säkerhetsbegreppet när

hela utredningen grundar sig i frågan om hur svensk vapenexport kan påverka människors säkerhet i mottagarländer. Det är märkligt att den rådande säkerhetspolitiska analysen fortfarande innebär att freds- och utvecklingsarbete inte räknas som säkerhetspolitik. Respekt för mänskliga rättigheter och säkerhetspolitik kan inte ses som motsatser. Respekt för mänskliga rättigheter överallt i världen leder till säkerhet även för oss, det samma gäller för demokrati, utveckling och hållbar fred. Det finns därmed i många fall uppenbara säkerhetspolitiska intressen att inte exportera krigsmateriel, något som både Kex-utredningen och propositionen bortser ifrån.

I propositionen (Prop. 2017/18:23) kan vi utläsa att regeringen vill behålla samma ramverk som tidigare, men med små förändringar, dels i lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och dels de vägledande uttalandena/ riktlinjerna (prop. 1991/92: 174).

Dessa är de viktigaste förändringarna som föreslås:

2. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Ändring som föreslås:

Ändring i riktlinjerna från "grova och omfattande" till "allvarliga och omfattande"

Kex-utredningen (SOU 2015:72) föreslog att alla regelverk avseende krigsmaterielexportkontroll som Sverige lyder under skulle samlas och att de utrikespolitiska kriterierna gällande demokratisk status, mänskliga rättigheter och väpnad konflikt skulle tas in i lagen i kartläggande syfte. Regeringen är av en annan mening och föreslår att dessa faktorer även fortsättningsvis styras av riktlinjer och praxis. I propositionen står följande:

Det sagda innebär inte att regeringen inte fäster stor vikt vid de faktorer som lyfts fram i kommitténs lagförslag. Tvärtom anser regeringen att dessa faktorer bör tillmätas stor betydelse och att brister i fråga om exempelvis mänskliga rättigheter och demokratisk status i högre utsträckning än i dag bör leda till att en ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet rörande krigsmateriel avslås." (sid. 31-32)

Vi välkomnar att regeringen vill att mänskliga rättigheter och demokratisk status ska tillmätas större vikt och håller med om att detta även fortsättningsvis bör definieras i riktlinjerna snarare än i lagtext.

Vi uppmärksammade i vårt remissvar att det är mycket bra att Kex-utredningen med rätta belös att den nuvarande tolkningen av "omfattande och grova" kränkningar av mänskliga rättigheter är för återhållsam och snäv. Kex-utredningen konstaterade även att den praxisutveckling som skett vad gäller tolkningen av "grova och omfattande" kränkningar av mänskliga rättigheter "har medfört att det i första hand är mänskliga rättigheter som berör människors fysiska säkerhet som haft stor vikt i tillståndsprövningen." (del 1, s. 395.) Vi instämmer inte i att detta "haft stor vikt", då export bevisligen fortfarande i stor utsträckning beviljats till stater som i omfattande utsträckning kränker människors rätt till fysisk säkerhet, exempelvis Mexiko, Saudiarabien, Bahrain och Thailand.

Svenska Freds välkomnade däremot att Kex-utredningen synliggjorde denna ogrundade förskjutning i *vilka rättigheter* som prioriterats i bedömningen, en utveckling som är oacceptabel utifrån Sveriges internationella skyldigheter med den grundläggande principen om att de mänskliga rättigheterna är odelbara och ömsesidigt förstärkande. Praxisutvecklingen är inte heller i linje med Sveriges övergripande utrikespolitiska mål. Konsekvenser vad gäller politiska och medborgerliga, sociala och ekonomiska rättigheter i det tänkta mottagarlandet måste analyseras med samma tyngd som för andra rättigheter. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för till exempel rätten till hälsa i form av minskade resurser till mödrahälsovård eller möjligheter för flickor att få undervisning (rätten till utbildning). Att Kex-utredningen föreslog att ”grova” kränkningar av mänskliga rättigheter ersätts med ”allvarliga” kränkningar såg Svenska Freds som ett steg i rätt riktning. Vi gläds därför över att regeringen på sida 50 i propositionen skriver:

Regeringen delar kommitténs principiella utgångspunkt att kränkningar av mänskliga rättigheter kan avse såväl medborgerliga och politiska, som ekonomiska, sociala, och kulturella rättigheter. Att mänskliga rättigheter i grunden är universella och odelbara, är något som också lyfts fram av flera remissinstanser, t.ex. av *Concord Sverige*, *IF Metall* och *Svenska Röda korset*. Alla typer av kränkningar bör med andra ord kunna vägas in i den helhetsbedömning som görs vid en tillståndsprövning. (sid. 50)

Regeringen har gått på Kex-utredningens linje i att göra en ändring i riktlinjerna från “grova och omfattande kränkningar” till “allvarliga och omfattande kränkningar” (sid. 51).

Tyvärr är vi rädda att ändringen fortfarande är otillräcklig för att hantera de problem som Kex-utredningen lyfte fram. En formulering som sätter gränsen vid ”allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter” skulle vi vår mening kunna öka möjligheten för att respekt för mänskliga rättigheter säkerställs, något som vi också föreslagit i [våra inspel och remissvar](#). Detta skulle minska glappet mellan krigsmaterielexportpolitiken och den utrikespolitik som Sverige med stort engagemang driver på andra områden, till exempel vad gäller rätten till hälsa, flickors rätt till utbildning och stärkande av kvinnorättsaktivisters arbete för demokrati och förebyggande av konflikt.

3. DEMOKRATI

Ändringar som föreslås:

Tillägg i riktlinjerna “I de fall det förekommer grava brister i den demokratiska statusen utgör det ett hinder för tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel.”

Redan i vårt remissvar till Kex-utredningen förtydligade vi att mänskliga rättigheter redan enligt nuvarande regelverk ska vara ett ”centralt villkor” för att tillstånd för export ska ges. Enligt Svenska akademins ordbok är ett ”villkor” lika med en ”förutsättning”, det vill säga någonting som måste föreligga för att någonting ska ske. Innebörden av begreppet ”villkor” i

det svenska regelverket har dock genom tolkningar, totalbedömning och praxisutveckling förlorat sin mening. I det fall att mänskliga rättigheter de facto hade varit ett centralt villkor för export, hade vi aldrig fört en diskussion om att införa ett demokratikriterium. Det hade inte behövts.

Nuvarande svenska riktlinjer för krigsmaterielexport säger att export kan tillåtas om den: 1. Bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitisk önskvärd, samt: 2. Inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Formuleringen ger att båda dessa ska vara uppfyllda för att export ska beviljas, inte att säkerhets- och försvarspolitiska skäl ska kunna gå före utrikespolitiska skäl. De faktorer som ansetts tala emot export kategoriserats i regelverket i nivåer för när dessa är tillämpliga. Det krävs att kränkningarna av mänskliga rättigheter är "*grova och omfattande*" för att utgöra villkorligt hinder. Det finns däremot till synes inga begränsningar för hur omfattande eller betydande försvars- och säkerhetspolitiska intressen, som anses tala för export, ska vara. När kriterierna vägs emot varandra i "*totalbedömningen*" får detta avgörande betydelse. Formuleringen om att såväl villkor 1 som villkor 2 ska vara uppfyllda för att export ska beviljas, åtföljs således inte i praktiken. När vaga formuleringar om åtaganden för mänskliga rättigheter vägs mot det som anses tala för export, till exempel behovet av att delta i internationellt materielsamarbete eller att behålla kompetens eller produktionskapacitet i krigsmaterielindustrin, kompromissas idag ställningstaganden för mänskliga rättigheter bort. Vi uppmärksammade redan i vårt remissvar att det finns en uppenbar risk för att det "*hinder*" som Kex-utredningen föreslog inte kommer att få tillräckligt genomslag i bedömningen. Mot bakgrund av detta efterfrågade vi ökad tydlighet i det nya riktlinjerna från regeringen.

Tyvärr kan vi konstatera att inget sådant förtydligande har gjorts. I propositionen går att läsa att:

Vid prövningen i krigsmaterielärenden bör hänsyn tas till graden av demokrati i den mottagande staten. (sid. 38)

Regeringen menar att det inte går att:

[...]uppställa enkla och tydliga kriterier för när ett land kan anses utgöra en demokrati, och dra en bestämd gräns mellan demokratiska och icke-demokratiska länder i den praktiska tillämpningen. Det kan rimligen inte vara så att varje brist i fråga om demokratiska institutioner eller statsmaktens agerande i aktuellt hänseende med automatik ska medföra att tillstånd inte kan komma i fråga. På motsvarande sätt är det knappast görligt att i en regel eller riktlinje skarpt avgränsa vilka brister och vilken grad av brist som ska utesluta tillstånd. (sid. 46)

Mot bakgrund av detta konstaterar regeringen i propositionen:

För att uppnå de övergripande syftet är det inte heller nödvändigt eller lämpligt att ett sådant kriterium utformas som ett ovillkorligt hinder. (sid. 46)

Svenska Freds håller med om att bedömningen av ett lands demokratiska status är komplex. Alla stater har olika demokratiska utmaningar och befinner sig på en skala mellan fria och ofria.

Detta går att mäta genom att titta på i vilken utsträckning ett land har fungerande demokratiska institutioner och genom att se till olika parametrar såsom huruvida landet har en fungerande rättsväsende, huruvida medborgare har rätt att rösta i öppna val och hur resultaten från valen respekteras, huruvida det finns mötes och åsiktsfrihet, rättigheter för minoriteter och huruvida medborgare i landet har tillgång till socio- ekonomiska rättigheter såsom skola och sjukvård. Uppskattningar av demokratinivå i olika länder, bland annat med hjälp av olika index som skapats för detta och som sammantaget kan ge en bra bild, är redan nu en del av arbetet inom myndigheter som Sida och FBA och inom regeringskansliet. Att Sverige i en så viktig process som vid tillståndsprövning för vapenexport inte skulle kunna analysera ett lands demokratiska status och redovisa på vilket sätt detta har gjorts är inte ett trovärdigt argument.

Svenska Freds menar också, i motsats till regeringen, att det är både nödvändigt och lämpligt att ett demokratikriterium utformas som ett ovillkorligt hinder. Vår farhåga är annars att demokratikriteriet, precis som de villkorade kraven om mänskliga rättigheter, blir urvattnat i praktiken då det, liksom förr, kan komma att kompromissas bort i helhetsbedömningen.

4. POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING (PGU) och Agenda 2030

Ändringar som föreslås:

Tillägg i riktlinjerna "Vid prövningen av ett tillståndsärende bör det särskilt beaktas om utförelsen eller utlandssamverkan skulle motverka en hållbar utveckling i mottagarlandet" (sid. 67).

4.1 PGU

I vårt remissvar välkomnade vi att Kex-utredningen föreslår att det i beslutsunderlag inför tillståndsprövning för krigsmaterielexport ska framgå "*vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för PGU*" (del 1, sid. 39). Regeringen tillstyrker i stora drag Kex-utredningens förslag och skriver:

Regeringen delar kommitténs uppfattning att främjande av en hållbar och rättvis global utveckling är en viktig del av Sveriges utrikespolitik och att hållbarhetsperspektivet bör beaktas i den svenska exportkontrollen av krigsmateriel i större utsträckning än vad det gör i dag. (sid. 55)

Redan 2003 antog Sverige Politik för Global Utveckling (PGU) som en strategi för svensk politik. När det i nuvarande lagstiftning slås fast att tillstånd endast får beviljas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot svensk utrikespolitik så skall PGU vägas in redan i tillståndsprövningen. Vi menar att PGU redan i nuvarande lagstiftning borde innebära att den tilltänkta mottagarstatens förmåga och vilja till att prioritera fattigdomsbekämpning inte enbart ska analyseras, utan i regelverk och praxis utgöra ett avgörande villkor. Skälet är att stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för utveckling och fattigdomsbekämpning när vapeninköp prioriteras över

grundläggande mänskliga rättigheter och satsningar på att motverka och förebygga andra säkerhetshot. Dessa brister kan i sig även leda till väpnade konflikter.

4.2 AGENDA 2030

Sveriges regering har deklarerat att Sverige ska vara en av de ledande staterna i implementeringen av Agenda 2030 i världen. Agenda 2030-delegationens uppdrag är således att se vilka åtgärder som behöver göras för att Sverige ska kunna ta denna ledarroll. Den svenska vapenexporten till fattiga, odemokratiska länder samt till MR-förtryckare och länder i väpnad konflikt är en av de tydligaste målkonflikterna i svensk politik och lyfts gång på gång i debatten. För att Sverige ska kunna vara trovärdig i sina ansträngningar för samtliga av de mål som lyfts inom Agenda 2030 måste denna konflikt adresseras och åtgärdas.

Vapenexporten har en direkt och tydlig koppling till mål 16 men motverkar också de ansträngningar som görs för att uppnå mål som rör policyområden såsom jämställdhet, utveckling, hållbarhet och fredlig konfliktshantering.

I en rapporten *Conventional Arms Transfers to Developing Nations* från US Congressional Research Service listas de länder i världen som givit tillstånd till krigsmaterielavtal med utvecklingsländer för högst summor. I den senaste listan, från 2015, hamnar Sverige på femte plats efter USA, Frankrike, Ryssland och Kina. När utvecklingspolitik rankas internationellt påverkar också vapenexporten Sveriges ranking och sticker ut som ett politikområde som drar ned betyget. Den oberoende amerikanska tankesmedjan *Center for Global Development* rankar varje år världens länder i ett *Commitment to Development Index*, CDI. CDI refereras till inom regeringen och myndigheter i Sverige och utomlands. Sveriges överlag mycket positiva ranking i detta index har lyfts fram både av nuvarande och föregående regeringar. CDI rankar världens 27 rikaste länder utifrån hur deras politik gynnar och påverkar de fem miljarder människor som lever i världens fattigaste länder. Indexet ser i grova drag till hur väl ord stämmer överens med handling i ett lands politik.

Sverige har under flera år legat i toppen av rankingen, bortsett från inom ett område - säkerhet. 2016 får Sverige den tredje bästa rankingen av alla länder med toppbetyg för områdena bistånd, migration och miljö. Däremot får Sveriges bottenbetyg på säkerhetsområdet. CDI skriver att:

Even though it is party to all international security agreements taken into account in the CDI, its contributions to international peacekeeping efforts and patrolling global sea lanes are only average, and Sweden's exports of arms to poor and undemocratic countries exceed those of all other CDI countries. ([CDI 2015](#))

Regeringen lyfter målen i Agenda 2030 i propositionen om nytt regelverk för krigsmaterielexport:

Vid bedömningen av vad som utgör en hållbar utveckling bör ledning sökas i Sveriges politik för global utveckling och i de globala hållbarhetsmål, den s.k. Agenda 2030, som har antagits av FN:s generalförsamling. (sid. 72)

Vi vill betona att fredliga samhällen runt om i världen skapar säkerhet även för oss i Sverige, och inte minst för de människor som lever där. Tyvärr finns en stor risk att de ottydliga och otillräckliga formuleringar som presenteras i propositionen leder till att PGU och målen för Agenda 2030, på samma sätt som tidigare fortsatt tillmäts mycket liten vikt i bedömningen. Mot bakgrund av det ifrågasätter vi vilken skillnad denna förändring kommer bidra till i praktiken och menar att skarpare skrivningar behövs för att säkra att Sverige inte fortsatt bidrar till snedprioriteringar som motverkar svensk utvecklingspolitik

5. LEGITIMERANDE EFFEKT

Vapenexport har kallats den högsta formen av godkännande för en annan stats agerande. Det är en inte bara en handel med en vara utan en handel med makt, som skapar långtgående relationer och beroenden mellan köpar- och säljarstat. På samma sätt som vapenembargon och sanktioner kan markera globalt mot en regims beteende kan godkännande av vapenexport till ett land vara legitimerande. Detta är särskilt fallet om säljarstaten utåt sett lägger stort fokus på att signalera strikta riktlinjer vad gäller just mänskliga rättigheter och, som Sverige, har generellt hög legitimitet i den internationella politiska arenan.

Dagens svenska regelverk för krigsmaterielexport delar upp materiel i kategorierna krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK). För båda gäller att situationen i mottagarlandet ska bedömas i sin helhet; export av krigsmateriel bör enligt nuvarande regelverk inte godkännas till stater där grova och omfattande brott mot mänskliga rättigheter äger rum, dock görs en viss skillnad i presumtion beroende på materielkategori där krigsmateriel för strid oftare ges tillstånd. Vi ser ofta hänvisningar till väldigt materielspecifika bedömningar som inte har sin grund i det svenska regelverket när krigsmaterielaffärer till stater där mänskliga rättigheter kränks ska motiveras. Ett exempel är i debatten om svensk krigsmaterielexport till flera stater i Mellanöstern och Nordafrika under den så kallade arabiska våren, vilken försvarades med att materielen inte direkt skulle kunna användas för att slå ned demonstrationer. Nyligen har exporten av radar- och stridsledningssystemet Erieye till Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, två diktaturer som invaderat grannlandet Jemen, försvarats på liknande sätt. Ett exempel återfinns i följande uttalande av ISP:s vice generaldirektör Jan-Erik Lövgren till tidningen *Omvärlden* den 12 oktober 2015:

Den här typen av övervakningsutrustning används inte så att de direkt skulle kunna påverka eventuella övergrepp på mänskliga rättigheter. I första hand handlar det om övervakning i luften. Vi har ju krigsmateriel som används i strid och övrig krigsmateriel. Det vi talar om här är övrig krigsmateriel. Vi har levererat utrustningen, men inte flygplanet som genomför själva vapenverkan.

Att den myndighet som ansvarar för att uttolka och implementera rådande regelverk för svensk krigsmaterielexport i försvar av beslut kringgår en helt grundläggande parameter i regelverket

är ett djupt problematiskt uttryck för hur exportkontrollen de facto går till. Även export av övrig krigsmateriel stärker köparens militära kapacitet, och det kan därtill handla om materiel som i högsta grad kan utgöra en nyckelkomponent i våldsutövning. Export av krigsmateriel kan också överlag, liksom Kex-utredningen konstaterade, innebära att regimer som förtrycker sin befolkning legitimeras. All krigsmateriel, oavsett kategori, har denna verkan.

Vi betonade i vårt remissvar att det var oklart hur utredningens förslag förhöll sig till de två kategorierna materiel och vikten av att ett framtida nytt regelverk och system för implementering måste åtgärda denna diskrepans mellan lag och praktik.

I propositionen skriver regeringen:

Regeringen delar kommitténs uppfattning att materielens beskaffenhet är en sådan betydelsefull faktor som bör beaktas inom helhetsbedömningen. Det får också i allmänhet anses rimligt att tillämpa ett striktare synsätt för krigsmateriel för strid än för övrig krigsmateriel. (sid 48)

Vi vill återigen betona att export av krigsmateriel överlag, liksom kommittén konstaterar, innebär att regimer som förtrycker sin befolkning legitimeras. Vapenexport har kallats den högsta formen av godkännande för en annan stats agerande.

6. ANSVARSUTKRÄVANDE, TRANSPARENS och ÖPPENHET

Ändring som föreslås:

- Suppleanter till riksdagspartiernas ledamöter till det parlamentariska exportkontrollrådet (EKR)
- Utveckling av regeringens skrivelse
- Alla aktörer, även myndigheter som inte är affärsverk, måste söka tillstånd hos ISP
- Ökad information till utrikesnämnden

Sekretessen kring vilket underlag som ligger till grund för ISPs, EKR:s och Regeringens bedömningarna i tillståndsprocessen leder till stora problem med ansvarsutkrävande. Att myndigheten ISP genomför prövningarna med stöd av EKR men ansvaret ligger på regeringen försvårar ytterligare möjligheten till ansvarsutkrävning.

6.1 EKR

I Kex-utredningen förtydligades EKR:s syfte att ge parlamentarisk kontroll och insyn i exportkontrollen och konstaterade att:

Även om ledamöterna sitter i EKR i sin personliga egenskap så torde grundtanken med denna fördelning vara att ledamöterna, utifrån exportkontrollregelverket, bidrar med respektive partis syn på hur de olika politikområdena bör balanseras emot varandra. (Sid. 411)

Detta var ett viktigt tydliggörande eftersom ledamöter i rådet uttryckt olika uppfattningar om sitt uppdrag. Idag nominerar partierna själva två personer per plats i rådet som sedan utses av regeringen. Att regeringen utser ledamöterna har varit en bidragande orsak till att det varit

oklart huruvida ledamöterna ska tolka regelverket utifrån regeringens- eller sitt eget partis politik. Svenska Freds föreslog i sitt remissvar att partierna själva ska utse sina representanter i rådet för att detta ska bli tydligare på vems uppdrag de ska rösta och vi beklagar att detta inte tas upp i lagrådsremissen. Regeringen antar däremot kommissionens förslag om att det utöver ordinarie ledamöter i EKR ska utses suppleanter så ledamöterna kan diskutera beslut som fattas med en partikamrat.

Vi välkomnar att Kex-utredningen förtydligar ledamöternas roll samt att regeringen föreslår att antalet personer med insyn fördubblas. Dock ser vi det som ett stort problem i möjlighet till ansvarsutkrävande att ledamöterna fortfarande är bundna av handlingssekretess och tystnadsplikt och därmed inte kan yppa hur de röstat i enskilda fall ens till sin partiledare. Svenska Freds ser även en risk med att det är regeringen som utser ledamöterna till rådet då det finns fortsatt risk för otydlighet. Mot bakgrund av detta anser vi att det bör övervägas huruvida ett system med ett råd som i efterhand granskar den faktiska exporten skulle fylla en större demokratisk funktion.

Vi delar Kex-utredningens och regeringens syn på att regeringens skrivelse utgör en viktig beståndsdel för att skapa öppenhet och transparens inom exportkontrollområdet. Kommissionen menade att skrivelsen kunde förbättras ytterligare och föreslog bland annat en särskild redovisning av fallstudier vid sådan krigsmaterielexport där det föreligger en uppenbar intressekonflikt mellan säkerhets- och försvarspolitikerna å ena sidan och utrikespolitiken å den andra. Kex-utredningen föreslog även hearings där statsråd, EKR-ledamöter, försvarsmyndigheter, industrin och civilsamhället kan delta. I lagrådsremissen nämns inte hearings överhuvudtaget och gällande förbättringar av nuvarande skrivelse står följande:

Regeringen delar uppfattningen att den årliga skrivelsen om den strategiska exportkontrollen fyller en viktig funktion när det gäller insyn i frågor som rör exportkontrollen och exporten av krigsmateriel. Det ger även riksdagspartierna tillfälle att ge sin syn på exportkontrollpolitiken och på det sätt som tillståndsprövningen utövas generellt. Regeringens avsikt är att i nära samverkan med ISP fortsätta förbättra skrivelsen med målet att lämna ytterligare information där detta kan ske, samtidigt som skrivelsen fortsatt bör vara korrekt, överskådlig och lättillgänglig. Regeringen kommer därvid att beakta de synpunkter som kommittén och remissinstanserna lämnar. (sid.79-80)

Mot bakgrund av detta är det omöjligt för oss att ta ställning till förslaget om de ovan påstådda förbättringarna. I vårt remissvar betonade vi att ett litet stag mot att förtydliga regeringens ansvar för krigsmaterielexporten är genom att regeringen släpper föregående års statistik - inte myndigheten ISP.

6.2 Krav på tillstånd- för alla aktörer

En positiv förändring i regeringens lagrådsremiss är att alla aktörer, även myndigheter som inte är affärsverk, måste söka tillstånd hos ISP vid tillverkning och handel med krigsmateriel. Regeringen skriver:

Det finns i dagsläget ett antal myndigheter som har en relativt omfattande verksamhet som avser tillverkning eller tillhandahållande av krigsmateriel till någon i utlandet, men som trots detta inte står under regelbunden tillsyn av ISP. (sid. 85)

Vi har ingen insyn i vad denna "omfattande verksamhet" i dagsläget består av då den inte tas med i regeringens skrivelse. Vi välkomnar därför förändringen och hoppas att detta kommer innebära att även dessa affärer fortsättningsvis redovisas i regeringens skrivelse och möjliggör ökad insyn och transparens.

7. KORRUPTION

Den globala vapenhandeln rymmer omfattande korruption. Enligt fredsforskningsinstitutet Sipri finns 40 procent av all korruption inom vapenhandeln, vilket Kex-utredningen refererar till i slutbetänkandet (del 1, sid. 214). Korruption i statliga affärer är en stor riskfaktor i processer för utveckling och demokratisering och motverkar Sveriges strävanden i denna riktning.

Vi uppmärksammade i vårt remissvar att kommittén inte la fram något förslag för hur korruption ska förebyggas i handeln med krigsmateriel. Vi kan konstatera att regeringen lyfter vikten av att väga in huruvida den mottagande staten har tillträtt FN:s vapenhandelsfördrag ATT eller om den mottagande staten tillämpar en motsvarande kontrollnivå i sin exportkontroll (sid. 65). Detta är något Svenska Freds länge har betonat vikten av och det är positivt att detta står med i propositionen även om vi inte anser att detta varken är tillräckligt tydligt eller omfattande för att risken för korruption skall kunna anses vara hanterad.

Svenska Freds önskar se att korruption blir en mer central del i riskbedömningen, när omfattande risk för korruption föreligger ska export inte beviljas. Detta gäller särskilt om korruptionen är utbredd inom de försvarsaktörer som sköter upphandlingen av krigsmateriel, som till exempel Försvarsdepartementet. Detta är dessvärre fallet i flera av Sveriges stora vapenkunder, något som Transparency International Sverige uppmärksammat.

8. FEMINISTISK UTRIKESPOLITIK

Regeringens feministiska utrikespolitik ska bidra till en resursfördelning som gynnar jämställdhet och motverkar flickors och kvinnors utsatthet. Det innebär att ekonomiska och sociala rättigheter, såsom rätten till hälsa, måste värderas lika högt som politiska och medborgerliga rättigheter och fysisk säkerhet. Detta är helt centralt vid vapenexport till stater som till exempel Indonesien, Saudiarabien och Indien. Den feministiska utrikespolitiken har som mål att främja jämställdhet och social trygghet och därigenom skapa fred och frihet för människor i andra länder. Mot bakgrund av de ansträngningar som gjorts för att implementera den feministiska utrikespolitiken är det mycket märkligt att mänskliga rättigheter, demokratisk status och global utveckling i vapenexportpolitiken vägs mot svenska säkerhetspolitiska och försvarspolitiska intressen och gång på gång prioriteras bort.

Ingen genusanalys görs i propositionen som inte heller beskriver hur den feministiska utrikespolitiken skall återspeglas i tillståndsprövningen. Detta är djupt beklagligt.

Svenska Freds menar att den helhetsbedömningen som görs vid tillståndsprövning även måste ta hänsyn till vapenexportens effekt på resursfördelning; det vill säga säkerställa att Sverige genom vapenexport inte bidrar till att länder med stora behov av investeringar i exempelvis grundläggande hälsa och utbildning för flickor och kvinnor, istället investerar i vapen och annan krigsmateriel. Det måste också erkänna och lägga stor vikt vid vapenhandelns legitimerande effekt. Det sänder mycket problematiska signaler när länder som kränker kvinnors och flickors mänskliga rättigheter tillåts köpa krigsmateriel av ett land som säger sig driva en feministisk utrikespolitik och dessutom säger sig ha mycket restriktiva regler för krigsmaterielexport. ISP har sagt att den feministiska utrikespolitiken inte påverkat myndighetens bedömning eftersom de inte fått tydliga politiska signaler om att den feministiska politiken ska påverka vapenexportprövningarna. ISP:s uppdrag måste således förtydligas på den punkten genom att tydliga politiska signaler skickas från riksdag och regering. Sverige ska inte exportera krigsmateriel till länder som allvarligt och/eller omfattande kränker flickors och kvinnors mänskliga rättigheter, inklusive sociala och ekonomiska, politiska och medborgerliga rättigheter. För att kunna göra dessa bedömningar måste ISP ha ökad kompetens om dessa frågor. Utöver myndigheter som bidrar med underlag kring försvars-, säkerhetspolitik och materielanskaffning, som till exempel FMV och Försvarsmakten, bör även myndigheter med kompetens i utvecklings- och demokratifrågor ge underlag till ISP:s bedömningar. Svenska Freds föreslår därför att FBA och Sida inkluderas och tillfrågas vid beslut om krigsmaterielexport.

9. ICKE-DISKRIMINERANDE PRÖVNING och SAMARBETSLÄNDER

Ändring som föreslås:

Förtydliga Sveriges internationella åtaganden i lagen (1992: 1300) om krigsmateriel genom att ändra

1 § Tillstånd får endast beviljas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Svensk utrikespolitik.

1 § 1 § Tillstånd får endast beviljas om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Svensk internationella förpliktelser eller Svensk utrikespolitik i övrigt.

Beslut om krigsmaterielexport ska tas från fall till fall, i enlighet med FNs vapenhandelsfördrag: varje affär ska bedömas enskilt och på ett icke diskriminerande sätt. Kriterierna i regelverket ska bedömas objektivt. Vi konstaterar att detta inte är fallet idag, givet att en rad mottagarstater tillskrivits en särställning i form av positiv presumtion. I propositionen skriver regeringen att:

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

Europa.” (s.66) Övriga etablerade samarbetsländer som nämns är: “*EES-landet Lichtenstein, Australien, Förenta staterna, Nya Zeeland, Japan, Kanada, Sydafrika och Sydkorea.*” (s. 70)

Svenska Freds ser med oro på utvecklingen inom EU och i USA med nya auktoritära ledare som prioriterar territoriell upprustning och nationalistisk säkerhet. Det är av största vikt att prövningen som görs av ISP är icke diskriminerande och att vi nyktert granskar utvecklingen i våra samarbetsländer och ifrågasätter huruvida vi delar samma försvars- och säkerhetspolitiska vision samt vilken direkt och legitimerande effekt en godkänd export får. Det finns flera exempel på när länder som importerat svenska vapen har gått från att vara demokratier till att bli diktaturer och trots detta har svensk export fortgått, ett av flera exempel är försäljningen av Jas Gripen till Thailands militärdiktatur 2008.

Regeringen konstaterar att militära samarbeten inom vapenindustrin skapar en ömsesidig beroendeställning (s. 23). Svenska Freds ser också att militära samarbeten sätter Sverige i en beroendeställning, men tolkar inte det som något positivt utan som en risk. Vi anser att beroendeställningen begränsar Sveriges möjligheter att bedriva en egen politik och vara en stark röst för nedrustning och fred. Ett exempel på detta som även lyfts i lagrådsremissen var i samband med USA:s och Storbritanniens invasion av Irak 2003 då Sverige trots sitt fördömande av invasionen upprätthöll sitt militära samarbete med de båda länderna (s. 69).

Margot Wallström hänvisade även till den svenska vapenexporten då hon motiverade varför en utredning behövde tillsättas innan Sverige kan besuta om att skriva under kärnvapenförbudet. Detta visar ytterligare på hur Sveriges handlingsutrymme i nedrustningsfrågor begränsas på grund av våra militära samarbeten.

Svenska Freds betonar att beslut om krigsmaterielexport ska tas från fall till fall, i enlighet med FNs vapenhandelsfördrag: varje affär ska bedömas enskilt och på ett icke diskriminerande sätt. Detta borde också gälla det som beskrivs som traditionella samarbetsländer.

10. EFTERKONTROLL och SLUTANVÄNDARINTYG

Både Kex-utredningen och Regeringen föreslår ett system med efterkontroll med syfte att säkerställa att svenska vapen hamnar hos rätt slutanvändare (s. 87).

Vad gäller efterhandskontroll konstateras bland annat i Kex-utredningen att: ”En förutsättning för att kunna genomföra efterkontroller är bland annat att den mottagande staten tillåter att sådana kontroller genomförs.” (SOU 2015:72, del 1, s. 464.) Svenska Freds ser, mot bakgrund av detta, att dessa efterhandskontroller blir svåra att genomföra på ett tillfredsställande sätt i praktiken. Vi vill även tillägga att substantiella efterkontroller är dyra, mycket svåra att genomföra, samt ineffektiva om målet är att förhindra vidare överföring av exporterad krigsmateriel. När svensk krigsmateriel faller i andra händer handlar det oftast om lätta vapen som granatgeväret Carl Gustaf eller pansarskottet AT4. Dessa sorters vapen har

exporterats i stor utsträckning och det är mycket svårt att i efterhand kontrollera var de finns eller om de spridits vidare.

Svenska Freds menar därför att en riskbedömning med striktare kriterier och striktare bedömning än idag är den enda trovärdiga och effektiva strategin för att förebygga oönskad spridning av svensk krigsmateriel. I nuläget leder information om oönskad spridning av svensk krigsmateriel mycket sällan till några konsekvenser för den fortsatta exporten.

Vad gäller slutanvändarintyg skriver Regeringen att: *“Vidare ska det vid utförelse av material finnas att slutanvändarintyg, om det inte är obehövligt”* (sid 66).

I vilka fall som slutanvändarintyg skulle vara obehövligt går inte regeringen närmare in på. Mot bakgrund av exempel där det gjorts undantag från kravet på slutanvändarintyg, som senare lett till vidareexport som Sverige inte hade godkänt om slutanvändarintyg funnits, ser vi risker med att öppna upp för undantag.

11. FÖLJDLEVERANSER

11.1 Definitionen av Följdleveransbegreppet

Vi välkomnade i vårt remissvar till Kex-utredningen förtydligandet av att följdleveransbegreppet över tid har fått en vidgad innebörd och att begreppet bör göras snävare (sid.360). Detta har varit ett stort kryphål i tidigare lagstiftning och Svenska Freds har, tillsammans med flera andra civilsamhällesorganisationer, krävt ett förtydligande av vad följdleveransbegreppet innefattar samt en bortre tidsgräns för vad som kan räknas till en följdleverans.

Regeringen skriver:

Vad avser begreppet ”direkt samband med en tidigare levererad krigsmateriel” är behovet av en bedömning från fall till fall stort. I detta sammanhang bör det bl.a. beaktas om det föreligger ett s.k. systemberoende hos mottagaren eller om det i övrigt föreligger en rimlig förväntan från mottagarlandets sida att kunna vidmakthålla, uppdatera eller komplettera den redan anskaffade materielen eller förmågan. Regeringen delar kommitténs bedömning att både underhållsutrustning och uppgraderingssatser kan inrymmas i följdleveransbegreppet, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Samma sak bör gälla tillståndspliktiga tjänster, så som utbildning och tekniskt stöd, som är av betydelse för mottagarens möjlighet att använda den redan anskaffade materielen. (sid. 60)

Svenska Freds ser inte att detta är tillräckligt för att motverka en praxisutveckling där denna kategori utvidgas och följdleveranser motiveras långt efter att det första tillståndet beviljades.

11.2 Möjligheten att stoppa följdleveranser om situationen i landet ändras

Kex-utredningen och regeringen menar att tillstånd för följdleveranser kan nekas trots presumtion om situationen i den mottagande staten försämrats avsevärt. Detta skall avgöras från fall till fall. Kex-utredningen skriver också:

”En särskild situation föreligger i de fall där svenska staten åtagit sig leveranssäkerhetsgarantier gentemot den mottagande staten. Att bryta ett sådant åtagande utgör ett beslut av sådan principiell betydelse att ärendet som regel bör prövas av regeringen, efter det att EKR rådfrågats.” (SOU 2015:72, del 1, s. 364.)

Regeringen betonar att EKR även bör rådfrågas om situationen i den mottagande staten avsevärt har försämrats i förhållande till det senaste tillfälle då en följdleverans beviljades eller i förhållande till situationen vid den ursprungliga exporten.

Svenska Freds noterar att exporten mycket sällan avslutas. Till exempel har inga nya exporttillstånd beviljats till Pakistan sedan 2007, men på grund av följdleveranser var landet ändå en stor mottagare av svenskt krigsmateriel 2016.

11.3 Militära samarbetsavtal (MoU)

Detta berör även frågan om hur ett militärt samarbetsavtal (MoU) påverkar tillståndsprövningen, någonting som Kex-utredningen inte berör utan istället rekommenderar ytterligare utredning kring. Det är anmärkningsvärt och märkligt att en fråga som kan få stor betydelse för hur regelverket tillämpas, lämnas utan genomlysning av kommittén. Sverige är idag part i många militära samarbetsavtal och hur dessa påverkar tillståndsprövningen är centralt för att avgöra vilket genomslag förslagen skulle få i praktiken. Krigsmateriel som Sverige säljer till en stat kommer ibland att stå under flera olika regeringar, men den helt avgörande skillnaden mellan demokratiska förändringar och icke-demokratiska sådana måste erkännas och behandlas. Kex-utredningen argumenterar för att Sverige, även om det sker en militärkupp eller annat övertagande av makten med våld, är skyldiga att fortsätta exportera följdleveranser. Detta är orimligt dels eftersom en sådan regim per definition bör uteslutas som mottagare av krigsmateriel från Sverige utifrån kriterier om mänskliga rättigheter, demokrati, och hållbar utveckling (samt inte sällan korruption). Men det är även en ologisk inställning till affärsuppdrag överlag, vilken till exempel kan jämföras med om någon med våld skulle tvångsflytta in i en hyresrättslägenhet, beslagta alla möbler och slänga ut den hyresgäst som står på kontraktet. Är det då rimligt att hyresvärderna låter den som med våld flyttat in överta hyreskontraktet? Givetvis inte, och samma måste gälla för export av krigsmateriel med tillhörande följdleveranser. Till detta kommer även frågan om huruvida en legitim regering skulle se det som negativt att Sverige har en regel mot att fortsätta följdleveranser om regeringsmakten övertas med våld. Snarare borde regler som då sätter stopp för fortsatta leveranser ses som positivt av varje demokratisk regering. Tas en sådan regel till intäkt för att inte välja krigsmateriel från Sverige är den tilltänkta mottagarstaten uppenbart olämplig och tillstånd bör inte beviljas. Kex-utredningen skriver vidare att följdleveranser kan tillåtas även när materielen tillverkats på licens i ett annat land. Om licensproduktion innebär en skyldighet för Sverige att understödja med följdleveranser måste

detta tas med i beräkningen när licenstillstånd och ansökan om vidareexport beslutas utifrån kriterier om demokrati, mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, och hållbar utveckling.

Svenska Freds efterlyser ett klargörande från regeringen kring hur militära samarbetsavtal spelar in i tillståndsprövningen för krigsmateriel, både gällande följdleveranser och annan export.

12. ANDRA VÅGSKÅLEN- PUSH FACTORS

En analys av ett regelverk som detta måste, utöver de kriterier som talar emot att exportera samt hur dessa skärps, även ta med vilka faktorer som anses tala för export, och vilken vikt som läggs vid dessa. Som det svenska regelverket är uppbyggt kommer varje faktor som anses öka det försvarspolitiska behovet att bevilja export öka riskerna att export beviljas till länder med stora risker för demokrati, mänskliga rättigheter, utveckling och kvinnors och flickors rättigheter. Till skillnad från de kriterier som talar emot export finns inga nivåer för hur mycket försvars- och säkerhetspolitiskt intresse som ska vägas in eller vilka dessa intressen är.

Export av krigsmateriel motiveras bland annat för att minska kostnaderna för den svenska försvarets krigsmateriel då en stark svensk krigsmaterielmarknad gör att Sverige slipper importera dessutom kan de utvecklingskostnaderna på det materiel som Sverige behöver delas med flera, genom export och materielsamarbeten (s. 59). Det anses dessutom viktigt att behålla en krigsmateriel industri och dess export för att utveckla kompetens och teknisk samverkan med andra. Det anses även viktigt att behålla kompetens i Sverige för ändrade världshändelser. Säkerhetspolitiken innefattar inte bara det svenska territoriet utan också att skydda viktiga flöden som exempel handels-, finans-, och informationsflöden. Säkerhetspolitiska skäl kan vara att hålla globala handelsvägar öppna, bland annat genom att bidra till att bekämpa pirater och kampen mot organiserad brottslighet. Försäljningen av Erieys till Mexiko motiverades bland annat av säkerhetspolitiska motiv kopplat till bekämpning av narkotikasmuggling via båt.

Ett exempel på så kallade push factors som ökar riskerna att de utrikespolitiska intressena trumfas över i exportkontrollen är bland annat stora satsningar på dyra materielutvecklingsprojekt. Ett exempel är regeringens beställning av två ubåtar från Saab för det fasta priset av 8,2 miljarder år 2015. En klausul i kontraktet med Saab säger att det satta priset bara gäller om företaget lyckas exportera ubåtar även till andra länder, annars ska priset omförhandas. Detta ökar kraftigt incitamenten för att stödja export, något som skulle kunna leda till att andra hänsyn bortprioriteras. En annan push factor som nämns i propositionen är vikten av krigsmaterielsamarbeten med andra länder. Möjligheterna till samarbeten blir då ett intresse som ger tyngd i vågskålen för att bevilja export, även då faktorer talar emot.

De skärpningar som görs i regelverket genom att ett demokratikriterium införs och ändringar görs i kriteriet för mänskliga rättigheter kommer bara mynna ut i förändring om inte det

ökade fokuset på försvars- och säkerhetspolitiska faktorer som anses tala för att bevilja export tillåts trumfa över dessa. Med dagens utveckling av försvarspolitiken, med ökat fokus på nationellt traditionellt och militärt försvar, är detta en stor risk.