



**Från:** Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF) och Kristna Fredsrörelsen (KrF)

**Till:** Utrikesdepartementet, enheten för nedrustning och icke-spridning (UD-NIS)

Remissvar:

**Skärpt exportkontroll av Krigsmateriel SOU 2015:72**

<b>1. PRESENTATION AV SVARANDE ORGANISATIONER.....</b>	<b>3</b>
<b>2. SAMMANFATTNING.....</b>	<b>3</b>
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH DEMOKRATI.....	4
POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING (PGU).....	4
MOTVERKANDE AV KORRUPTION.....	4
BESLUTSUNDERLAG OCH ANALYS.....	5
ÖKAD TRANSPARENS OCH ÖKADE MÖJLIGHETER TILL ANSVARSUTKRÄVANDE.....	5
ICKE-DISKRIMINERANDE PRÖVNING.....	6
EFTERHANDSKONTROLL.....	6
FÖLJDLEVERANSER.....	6
<b>3. UTREDNINGENS UPPLÄGG OCH DISPOSITION.....</b>	<b>6</b>
<b>4. KOMMITTÉNS BESKRIVNING AV HUR REGELVERKET HAR UTVECKLATS.....</b>	<b>7</b>
<b>5. UTREDNINGENS PERSPEKTIV OCH FOKUS.....</b>	<b>7</b>
MÄNSKLIG SÄKERHET IGNORERAS - SMAL ANALYS AV "VIDGAT" SÄKERHETSBEGREPP.....	8
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I KOPPLING TILL SÄKERHETSPOLITIK – VAR ÄR ANALYSEN?.....	9
FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL FORSKNING OCH ANDRA EXTERNA RÖSTER.....	10
EN OBALANS SOM MÅSTE RÄTTAS TILL.....	11
<b>6. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH DEMOKRATI.....</b>	<b>11</b>
HELHETSBEDÖMNING.....	11
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER ÄR ODELBARA.....	12
ÖTYDLIGT DEMOKRATIKRITERIUM.....	13
FÖRSLAG RÖRANDE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH DEMOKRATI.....	14
<b>7. POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING (PGU).....</b>	<b>15</b>
FÖRSLAG RÖRANDE POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING (PGU).....	16
<b>8. MOTVERKANDE AV KORRUPTION.....</b>	<b>16</b>
<b>9. BESLUTSUNDERLAG OCH ANALYS.....</b>	<b>16</b>
<b>10. NÄRINGSPOLITISKA OCH FÖRSVARSPOLITISKA SKÄL.....</b>	<b>17</b>
<b>11. TRANSPARENS OCH ANSVARSUTKRÄVANDE.....</b>	<b>17</b>
EXPORTKONTROLLRÅDET.....	18
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, FÖRETAG OCH TRANSPARENS.....	19
REGERINGENS ANSVAR.....	19
FÖRSLAG FÖR ÖKAD TRANSPARENS OCH ÖKADE MÖJLIGHETER TILL ANSVARSUTKRÄVANDE.....	20
<b>12. OM ICKE-DISKRIMINERANDE PRÖVNING.....</b>	<b>20</b>
<b>13. EFTERHANDSKONTROLL.....</b>	<b>21</b>
<b>14. FÖLJDLEVERANSER.....</b>	<b>21</b>

## 1. PRESENTATION AV SVARANDE ORGANISATIONER

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF) är den svenska sektionen av den internationella fredsorganisationen Women's International League for Peace and Freedom (WILPF). IKFF-sektioner finns i drygt 30 länder på alla kontinenter. Vi arbetar för att öka kvinnors makt och politiska deltagande i allt beslutsfattande som rör fred, säkerhet och nedrustning. IKFF Sverige samarbetar med våra systersektioner i bland annat Nigeria, DR Kongo, Kamerun och Colombia. IKFF har rådgivande status vid FN: s organ ECOSOC, UNCTAD, UNESCO, FAO, ILO och UNICEF.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation som bildades 1883. Vi arbetar för global nedrustning, fredlig konflikthantering samt spridning av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Svenska Freds granskar och påverkar beslutsfattare, stödjer fredskrafter i internationella samarbeten och lokala fredsorganisationer i konfliktområden. I partnerskap med lokala organisationer i Burma/ Myanmar, Afghanistan och Södra Kaukasus stödjer vi ansträngningar för att bygga hållbar fred.

Kristna Fredsrörelsen är en folkrörelse som arbetar för fred och rättvisa sedan 1919. Vårt uppdrag är att verka för en värld fri från våld, oavsett om våldet sker i form av krig, förtryck eller orättvisor. Vi arbetar konfliktförebyggande i Sverige och i världen; med skydd av människorättsförsvare i Guatemala, Colombia och Mexiko, med nedrustning och vapenkontroll i Latinamerika, och med ickevåldsligt arbete med samarbetsorganisationer i Sydsudan, Colombia och Västsahara.

## 2. SAMMANFATTNING

Krigsmaterielexportöversynkommittén (Kex, nedan även ”kommittén”) presenterar i betänkande SOU 2015:72 flera förslag i syfte att bidra till en skärpt svensk exportkontroll för krigsmateriel. Vi tackar för den dialog som förts med civilsamhällets organisationer under utredningens gång och för möjligheten att ge detta yttrande.

Vi välkomnar kommitténs ansats i SOU 2015:72, del 1, s. 375: ”Att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling utgör en central del av Sveriges utrikespolitik och detta bör enligt kommittén tydligare komma till uttryck i riktlinjerna än som är fallet i dag” men ser inte att slutbetänkandets förslag skulle säkerställa en sådan förändring. Förslagen är överlag otillräckliga för att säkerställa att regelverk och praxis rörande svensk krigsmaterielexport är i linje med Sveriges utrikespolitik vad gäller främjandet av mänskliga rättigheter, demokrati, hållbar utveckling och förebyggande av väpnad konflikt, samt underordnas politik för global utveckling (PGU). Slutbetänkandets förslag är inte heller tillräckligt starkt vad gäller transparens.

För att utvärdera vilka skärpningar som förslagen i SOU 2015:72 skulle komma att innebära i praktiken har vi analyserat slutbetänkandet till sin helhet. I den analysen har vi vägt in våra erfarenheter av hur rådande regelverk implementerats. Eftersom beslut om tillstånd eller avslag för krigsmaterielexport enligt såväl nuvarande system som i kommitténs förslag ska avgöras genom en totalbedömning, är alla förändringar i regelverket som berör detta relevanta. Av stor betydelse för vår analys är även hur nuvarande prövningar fungerar vad gäller genomslag för de hänsyn och intressen som anses tala för att exporttillstånd ska utfärdas. Vi ser att grundläggande konflikter och motsägelser i dagens regelverk för krigsmaterielexportkontroll lämnas obesvarade i SOU 2015:72. Det yttrande som härmed lämnas in av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet och Kristna Fredsrörelsen sammanfattar följaktligen vad vi anser vara nödvändiga förändringar i regelverk och praxis för att svensk exportkontroll av krigsmateriel ska vara i linje med Sveriges internationella skyldigheter samt nationella målsättningar och åtaganden. Våra förslag sammanfattas nedan:

### **Mänskliga rättigheter och demokrati**

- Ett kommande svenskt regelverk måste bibehålla en helhetssyn och implementeringen får inte i praktiken kringgå detta under förevändning av kriterierna i ATT och EU:s gemensamma ståndpunkt.
- Vi välkomnar förslaget om att införa ett demokratikriterium i det svenska regelverket för krigsmaterielexport, förutsatt nedanstående punkter.
- Kriterier rörande demokrati och mänskliga rättigheter i det nya regelverket måste ange följande: *Ifall det i den aktuella staten förekommer allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, eller grava brister i den demokratiska statusen, ska tillstånd för krigsmaterielexport inte beviljas.* Dessa hänsyn ska gå före försvars- och/eller säkerhetspolitiska skäl som anses tala för export.
- Ovanstående ska gälla för all krigsmateriel som står under regelverkets kontroll: såväl krigsmateriel för strid, som övrig krigsmateriel.

### **Politik för global utveckling (PGU)**

- I det fall att beslutsunderlag och analys blottlägger en målkonflikt som visar att den aktuella krigsmaterieexporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas.

### **Motverkande av korruption**

- Huruvida det finns risker för korruption ska vara en del i riskbedömningen när tillstånd för krigsmaterielexport bedöms.
- Vid tydlig risk för korruption ska export inte beviljas.

- Om domstol i efterhand ändå konstaterar korruption måste det leda till konkreta och kännbara effekter och kraftigt försvåra möjligheter till framtida exporttillstånd.

### **Beslutsunderlag och analys**

- Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bör inhämta information från alla utförarmyndigheter med kompetens som reflekterar regelverket, inte enbart från myndigheter under Försvarsdepartementet. Underlag bör inhämtas från Sida och Folke Bernadotteakademien (FBA) och det bör även säkerställas att ISP har egen kompetens inom mänsklig säkerhet, utveckling, mänskliga rättigheter, konfliktanalys, samt demokratiutveckling.
- Kommande proposition måste tydliggöra skillnaden mellan försvarspolitiska skäl respektive näringspolitiska skäl vilka inte får inverka på beslut, samt säkerställa bindande åtaganden gällande mänskliga rättigheter, demokrati och PGU enligt våra förslag ovan. Ökad insyn i beslutsprocessen måste säkra att bedömningen kan granskas.

### **Ökad transparens och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande**

- För att undvika missförstånd kring i vilken kapacitet EKR:s ledamöter sitter i rådet, bör partierna själva utse sina ledamöter. För att säkerställa jämn könsbalans i rådet kan partierna föreslå varannan kvinna och varannan man till sina platser i rådet. Även med detta system skulle en sekretessprövning av ledamöterna kunna ske såsom idag.
- För att partilinjerna ska kunna representeras måste ledamöterna få berätta för sin partiledare om de beslut som tas i EKR och diskutera vilka överväganden som speglar partilinjerna i varje enskilt fall.
- Hur EKR:s ledamöter röstat i de frågor som tagits upp i rådet måste vara offentliga i största möjliga utsträckning. Det borde vara möjligt att i efterhand redovisa ställningstaganden från samtliga ledamöter. Redovisningen bör i största möjliga mån ske innan ledamöternas uppdrag i EKR löper ut.
- I det fall att ovanstående förslag inte anses acceptabla, bör det övervägas huruvida ett system med ett råd som i efterhand granskar den faktiska exporten skulle fylla en större demokratisk funktion.
- Underlag kring processer och bedömningar av effekter för mänskliga rättigheter måste kunna offentliggöras, inklusive ISP:s bedömningar för rättighetshavarna. Transparens i tillståndsbedömningen och att alla tillståndsunderlag motiveras krävs även för att säkra att näringspolitiska skäl inte i praktiken påverkar tillståndsprövningen.
- Regeringens ansvar för krigsmaterielexporten bör tydliggöras genom att regeringen släpper föregående års statistik, inte myndigheten.

- Förslaget om hearings bör genomföras, med brett deltagande inbegripet civilsamhällesorganisationer och utförarmyndigheter som arbetar med att främja mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, demokrati och utveckling

### **Icke-diskriminerande prövning**

- Vi anser att Sverige ska genomföra icke-diskriminerande prövningar av tillstånd för svensk krigsmaterielexport. Då detta till sin natur måste gälla alla stater, följer att listor över stater där positiv presumption föreligger inte får förekomma varken i regelverk eller i tillämpning.

### **Efterhandskontroll**

- Exporttillstånd för krigsmateriel ska inte ges till stater som inte har ratificerat eller har en exportkontroll i linje med FN:s vapenhandelsavtal.
- Påföljder för brott mot slutanvändarintyg måste vara tydliga och märkbara

### **Följdleveranser**

- Den föreslagna skärpningen vad gäller definitionen av följdleveranser bör inkluderas i en kommande proposition för ett nytt regelverk för krigsmaterielexport.
- Regeringen bör återkomma med klagörande kring hur MoU:n spelar in i tillståndsprövningen för krigsmateriel, både vad gäller följdleveranser och annan export.
- En tidsgräns krävs för hur länge en affär kan generera följdleveranser.
- Om situationen i mottagarlandet kraftigt försämras vad gäller kriterier om demokrati, mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, och hållbar utveckling, måste Sverige bryta samtliga följdleveransåtaganden och leveranser.

## **3. UTREDNINGENS UPPLÄGG OCH DISPOSITION**

En del av den kritik vi och flera andra, både organisationer och andra aktörer, framfört mot gällande regelverk för krigsmateriel består i att det är svårt att förstå vad som egentligen gäller i praktiken. Regelverket har inneboende konflikter utan att någon vägledning ges till hur dessa ska hanteras. Kommitténs förslag lider delvis av samma problem. Det faktum att inget konkret, samlat förslag till nytt regelverk presenteras skapar utmaningar för oss som remissinstanser att bemöta förslaget på ett effektivt och meningsfullt sätt. I vissa fall beskriver utredningen problem som sedan inte följs upp av konkreta förslag till förbättringar. I andra fall argumenteras för såväl fördelar som nackdelar med krigsmaterieexporten utan diskussion om hur dessa ska vägas samman i den konkreta prövningen. Detta är problematiskt, inte minst då just sammanvägningen av olika hänsyn utgör knäckfrågan i kommitténs uppdrag.

#### 4. KOMMITTÉNS BESKRIVNING AV HUR REGELVERKET HAR UTVECKLATS

Hur regelverk och praxisutveckling beskrivs i SOU 2015:72 får påverkan på de slutsatser och rekommendationer som läggs fram. Dessa beskrivningar borde ha varit mer nyanserade för att ge en helhetsbild. Kommittén beskriver en utveckling där ökad hänsyn till mellanstatliga aspekter, och till att förhindra väpnade konflikter samt värna mänskliga rättigheter, har lett till att regelverket för krigsmaterielexport över tid blivit mer strikt: ”Utvecklingen har i den svenska lagstiftningen avspeglats genom ett allt striktare regelverk och tillkomsten av riktlinjer för när export bör tillåtas eller inte.” (SOU 2015:72, Del 1, s. 109)

Vi vill understryka att utvecklingen även gått i motsatt riktning vid flera tillfällen - både i regeltext och i praxis. Detta är viktigt att synliggöra som del av den bakgrund mot vilken en proposition för ett nytt regelverk ska utformas.

Till exempel har en utökning skett av vad som inbegrips i ”följdleveranser”, vilket delvis lett till att Kex nu föreslår att definitionen på nytt skärps. Stater som tidigare inte ansetts vara godkända för export av hänsyn till regelverkets villkorliga hinder, exempelvis Gulfstaterna, är nu bland de största mottagarna av svensk krigsmateriel. Antalet stater för vilka det anses finnas positiv presumtion har också ökat; idag inbegrips till exempel samtliga EU-stater och USA i den grupp för vilken det alltid antas finnas säkerhetspolitiska skäl att godkänna export. Såväl Medborgarkommisionen som Följdleveransutredningen har pekat på en rad uppluckringar, och i Krututredningen argumenterades det explicit för att regelverket skulle anpassas till framväxten av en mer tillåtande praxis. Stora förändringar har skett i tillämpningen av regelverket. Synen på säkerhet och uppfattningen att Sverige kan delta i materielutveckling enbart för export och inte för leverans till Försvarmakten, har gjort regelverkets tillämpning mer tillåtande. Detta konstateras också av Kex i andra delar av slutbetänkandet. Utan dessa nyanseringar ges inte en korrekt bild av utvecklingen.

#### 5. UTREDNINGENS PERSPEKTIV OCH FOKUS

Den konsekvensanalys som presenteras i SOU 2015:72 diskuterar vad som anses vara möjliga *negativa* effekter av en skärpt exportkontroll för krigsmateriel, medan möjliga *positiva* effekter för främjandet av mänskliga rättigheter och mänsklig säkerhet inte är föremål för någon substantiell analys. Vi är kritiska till detta, inte minst givet anledningen till att utredningen tillsattes: en tilltagande kritik mot svensk krigsmaterielexport mot bakgrund av den så kallade arabiska våren och svensk export till stater där demokratiörelser slagits ned med väpnat våld.

I kapitlet ”En politik i förändring – synen på försvarsindustrin och krigsmaterieexporten” behandlar kommittén den förändrade synen på säkerhetspolitik med hänvisning till det vidgade säkerhetsbegreppet. Detta görs dock enbart i relation till diskussionen om möjliga

konsekvenser för krigsmaterielindustrin, och inte i relation till mänsklig säkerhet och mänskliga rättigheter. Även om vinklingen delvis är en följd av en brist i utredningens direktiv, har utredningen genomförts i en kontext som innefattar såväl försvarspolitik som bredare säkerhetspolitik och utrikespolitik vilket självklart borde ha reflekterats i kommitténs analyser. Detta är även en fråga om transparens; hur har kommittén nått sina slutsatser när konsekvensanalysen är så ensidig?

### **Mänsklig säkerhet ignoreras - smal analys av ”vidgat” säkerhetsbegrepp**

Kommittén skriver att den säkerhetspolitiska utvecklingen ”anses ha medfört ökade skäl till att bevilja krigsmaterielexport. Detta inte minst som en följd av globaliseringen och det vidgade säkerhetsbegreppet” (SOU 2015:72, del 1, s. 228) för att sedan diskutera bland annat flödssäkerhet.

Till att börja med saknas ett förtydligande gällande påståendet att detta ”anses” vara fallet – vilka anser detta? De röster inom såväl riksdag, regering som civilsamhälle, vilka snarare anser och har framfört att utvecklingen ger minskade skäl till att bevilja krigsmaterielexport, omnämns inte här. Ett vidgat säkerhetsbegrepp som inbegriper mänsklig säkerhet framhåller faktorer som hälsa, trygghet i hemmet, frånvaron av väpnat våld, med mera, och erkänner att staters nationella militära säkerhet kan stå i konflikt med säkerhet för befolkningen. 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.” Med mänsklig säkerhet som utgångspunkt kan vi istället se grund för *minskad* krigsmaterielexport, se till exempel ”Biståndets och Sidas roll i Politik för global utveckling – en underlagsrapport” (Sida 2015), som bland annat anger att

”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. Sambandet mellan våld och tillgång på små och lätta vapen är känt och med ökad vapentillgång ökar könsrelaterat våld. Väpnat våld har negativa konsekvenser för ekonomisk utveckling och militära utgifter minskar därtill finansieringen av t.ex. skola och hälsovård.”



Vidare är frånvaron av perspektivet mänsklig säkerhet märklig givet att det var avgörande för att utredningen tillsattes. Bakgrunden var Sveriges krigsmaterielexport till stater där just regimens upprätthållande av sin egen säkerhet och position, respektive befolkningens säkerhet, stod i motsats till varandra. Detta ledde fram till slutsatsen att skärpningar behövs. Det finns en uppenbar konflikt mellan strävan efter mänsklig säkerhet å ena sidan, och svensk krigsmaterielexport till ickedemokratier å andra sidan.

Medan kommittén enligt betänkandet har analyserat försvarsbeslut från 1987 och framåt, refereras överhuvudtaget inte till dokument, debatter, eller beslut som för fram kritik mot svensk krigsmaterielexport och/eller behandlar utvecklingen av idén om mänsklig säkerhet som central i svensk utrikespolitik. Att detta inte ens omnämns under sektion 8.4 "Förändring av Sveriges säkerhetspolitiska linje" är beklagligt och omotiverat. Försvarsberedningens omvärldsanalys "Vägval i en globaliserad värld" (Ds 2013:33) lyfter utöver flödssäkerhet fram en rad säkerhetspolitiska hot och risker så som organiserad brottslighet, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättsystem, socialt utanförskap, hot mot värderingar, klimatförändringar, och pandemier. Att kommittén är så selektiv i sin säkerhetspolitiska analys, och inte på allvar sätter in utredningen och krigsmaterieexporten i en de facto mångfacetterad säkerhetspolitisk omvärld, är djupt beklagligt och inverkar negativt på trovärdigheten i förslagen. Vi noterar att "mänsklig säkerhet" talande nog inte nämns en enda gång i SOU 2015:72.

### **Mänskliga rättigheter i koppling till säkerhetspolitik – var är analysen?**

Kommittén konstaterar att "Sverige har ett genuint engagemang för att medverka till stärkandet av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter globalt, och vår krigsmaterielexport ska givetvis inte undergräva denna strävan" (SOU 2015:72, del 1, s. 244) men berör inte i tillräcklig utsträckning vilka förpliktelser Sverige har på detta område och hur dessa idag kopplas samman med säkerhetspolitik i relevanta skrivelser, strategier, och instruktioner. Till vår stora förvåning verkar kommittén till och med anse att Sveriges regering enbart "i någon mån" är "bunden av aspekten mänskliga rättigheter då den utformar sin politik" (SOU 2015:72, del 1, s. 440). Vi vill med största bestämdhet understryka att Sveriges skyldigheter rörande mänskliga rättigheter är just bindande, vilket till sin natur diskvalificerar föreställningen att detta enbart skulle gälla "i någon mån".

Kommittén skriver förvisso att en skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater "kan förväntas stärka delar av utrikespolitiken, inte minst de utrikespolitiska målen att främja demokrati och mänskliga rättigheter i vår omvärld" och att export av krigsmateriel till stater som begår omfattande och grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna "kan medföra att Sverige uppfattas – direkt eller indirekt – legitimera regimen i den stat som mottar svensktillverkad krigsmateriel." (SOU 2015:72, del 1, s. 375.) Men detta är en

anmärkningsvärt svag och outvecklad analys som på intet sätt tar sig an frågan om hur svensk krigsmaterielexport kan bidra till att förhindra eller försvaga, respektive främja, mänskliga rättigheter och mänsklig säkerhet i praktiken.

### **Förhållningssätt till forskning och andra externa röster**

SOU 2015:72 refererar vidare till forskning som för fram att krigsmaterielindustrin, bland annat ”till följd av avancerade utvecklingsprojekt” har ”kommit att gynna Sverige ekonomiskt och konkurrensmässigt.” (SOU 2015:72, del 1, s. 229.) Vi ifrågasätter att kommittén använder forskaren Gunnar Eliasson som enda referens vad gäller frågan om teknologispredning från den militära till den civila industrin. Eliassons forskning och slutsatser om Jas Gripenprojektets vikt för det svenska samhället är ifrågasatta och kritiserade, både för att inte hålla forskningsmässigt och för att forskningen i stora delar finansierats av Saab.<sup>1</sup> Spinn-off-effekter och teknologispredning är ett svårforskat område, men såväl inom krigsmaterielindustrin som inom forskarvärlden finns röster som anser att teknologispredning från civil till militär industri (spin-in) idag är av större betydelse än spridningen från militär till civil sektor. Den militära sektorns sekretess och långa ledtider påverkar bland annat innovationstakten.<sup>2</sup> Vi ställer oss kritiska till att denna diskussion, i den mån den hör hemma här, inte förts på ett mer nyanserat sätt i kommitténs utredning. Återigen inverkar detta negativt på transparensen och trovärdigheten vad gäller hur kommittén nått de presenterade förslagen och slutsatserna.

Att Sverige i Center for Global Developments samstämmighetsindex år 2013 hamnade på sista plats avseende säkerhetsfrågor ”framförallt på grund av att Sverige exporterade krigsmateriel till ’fattiga och odemokratiska stater’” (kommitténs citationstecken) konstateras i slutbetänkandet enbart kortfattat och utvecklas inte i någon bemärkelse. (SOU 2015:72, del 1, s. 245.) Vikten av att en medvetenhet om mänsklig säkerhet förs in i svensk exportkontroll har av flera civilsamhällesorganisationer lyfts fram vid upprepade tillfällen under utredningens gång. Denna koppling lyfts även fram till exempel i ”Biståndets och Sidas roll i Politik för global utveckling – en underlagsrapport” (se ovan). Men medan andra röster – däribland omdiskuterade sådana – vilka argumenterar för svensk krigsmaterielindustri lyfts fram som faktamässig grund för kommitténs analys, hanteras civilsamhällets kritik i ett separat kapitel istället för att vävas in i de substantiella delarna av utredningen där omvärldsanalys och konsekvensanalys presenteras. Vi noterar att det mer utförliga underlag

---

<sup>1</sup> Se till exempel: ”Nytan för samhället omtvistad” [http://www.nytechnik.se/nyheter/forдон\\_motor/flygplan/article3531561.ece](http://www.nytechnik.se/nyheter/forдон_motor/flygplan/article3531561.ece) och ”Saab finansierade bokprojekt om Jas” <http://www.svenskafreds.se/pax/saab-finansierade-bokprojekt-om-jas>

<sup>2</sup> Se till exempel Brozoska, Michael ”Trends in Global Military and Civilian Research and Development (R&D) and their Changing Interface” (2009) och Dunne J. Paul och Braddon, Derek (2008) ”Economic Impact of Military R&D”, Flemish Peace Institute.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen skickade in efter en presentation om praxisutveckling, som hölls på kommitténs inbjudan den 15 oktober 2013, inte inkluderas i SOU 2015:72.<sup>3</sup> Andra underlag som kommittén mottagit utan att ha efterfrågat dessa finns att läsa i kommitténs slutbetänkande.

### **En obalans som måste rättas till**

Ovanstående utgör brister i analysen vilket i sin tur inverkar negativt på styrkan i betänkandets slutsatser. Denna obalans måste rättas till i en kommande proposition och i ett kommande förslag till nytt regelverk.

## **6. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH DEMOKRATI**

Det är bra att SOU 2015:72 föreslår att alla regelverk avseende krigsmaterielexportkontroll som Sverige lyder under ska samlas, då dagens olika lager av regelverk har gjort systemet svåröverskådligt. Detta får dock inte leda till att FN:s vapenhandelsavdrag (Arms Trade Treaty, ATT), och EU:s gemensamma ståndpunkt, ses som de primära verktygen för prövningar av exporttillstånd. Detta utvecklar vi nedan.

Kommittén föreslår följande med avseende på mänskliga rättigheter och demokrati:

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. En stats demokratiska status bedöms utifrån förekomsten av demokratiska institutioner, statens respekt för demokratiska processer samt de med- borgliga och politiska rättigheterna. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme föreligger för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd. (SOU 2015:72, del 1, s. 397.)

### **Helhetsbedömning**

Dagens svenska regelverk för krigsmaterielexport utgår i teorin från en helhetsbedömning av situationen i mottagarstaten, och inte enbart från det materielspecifika synsätt som präglar ATT samt EU:s gemensamma ståndpunkt. Kategorierna krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK) har förvisso olika bedömningsgrund, men 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, oavsett materielkategori. Vi välkomnar att kommittén anser att ”Sverige ska ha en mer restriktiv syn på krigsmaterielexport till stater där grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer, än som följer av enbart ett materielspecifikt

---

<sup>3</sup> Underlaget kan läsas i sin helhet här: [http://www.svenskafreds.se/sites/default/files/sfsf\\_-\\_uppfoljning\\_kex\\_fran\\_besok\\_15\\_oktober\\_2013-uppdaterad\\_version.pdf](http://www.svenskafreds.se/sites/default/files/sfsf_-_uppfoljning_kex_fran_besok_15_oktober_2013-uppdaterad_version.pdf)

synsätt.” (SOU 2015:72, del 1, s. 395.) Detta ska dock redan idag gälla enligt rådande svenskt regelverk. Kommitténs ställningstagande här innebär inte ett förslag på skärpning.

Vi ser dock att detta helhetsperspektiv idag, trots nuvarande riktlinjer, inte alltid reflekteras i praxis. Ofta hänvisas till materielspecifika bedömningar 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 (MENA) 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 försvarats på liknande sätt, exempelvis 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. Ett framtida nytt regelverk och system för implementering måste åtgärda denna diskrepans mellan lag och praktik.

Flera av de krigsmaterielsystem som Sverige exporterar har en livslängd på flera decennier. Att bedöma riskerna för hur dessa kan komma att användas så långt in i framtiden är oerhört svårt. Det är därför mycket viktigt att största försiktighet gäller i riskbedömningar. Utöver vad den materiel som Sverige exporterar kan användas för, är handel med krigsmateriel legitimerande. Ett nytt regelverk måste säkerställa att ett helhetsperspektiv fortsatt är gällande i teorin och även tillämpas i praktiken.

Det är oklart hur utredningens förslag förhåller sig till kategorierna KS och ÖK. Vår uppfattning är att ett demokratikriterium självklart måste täcka båda dessa kategorier. Även export av övrig krigsmateriel stärker köparens militära kapacitet, och det kan därtill handla om materiel som i högsta grad kan utgöra nyckelkomponent i våldsutövning. Export av krigsmateriel kan också överlag, liksom kommittén konstaterar, innebära att regimer som förtrycker sin befolkning legitimeras. Allt krigsmateriel, oavsett kategori, har denna verkan.

### **Mänskliga rättigheter är odelbara**

Vid prövningar om huruvida krigsmaterielexport ska godkännas eller inte utgår det nuvarande svenska regelverket från huruvida ”omfattande och grova” kränkningar av mänskliga rättigheter sker i den tilltänkta mottagarstaten. Det är mycket bra att SOU 2015:72 med rätta

belyser att den nuvarande tolkningen av ”omfattande och grova” kränkningar är för återhållsam och snäv. SOU 2015:72 konstaterar 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 vilka omfattande kränker människors rätt till fysisk säkerhet, exempelvis Mexiko, Saudiarabien, Bahrain, Thailand, med flera. Vi välkomnar däremot att kommittén synliggör denna ogrundade förskjutning i vilka rättigheter som prioriterats, en utveckling som är oacceptabel utifrån Sveriges internationella skyldigheter med den grundläggande principen om att de mänskliga rättigheterna är odelbara. Praxisutvecklingen är inte heller i linje med Sveriges övergripande utrikespolitiska mål. Konsekvenser vad gäller 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 SOU 2015:72 föreslår att ”grova” kränkningar av mänskliga rättigheter ersätts med ”allvarliga” kränkningar är ett steg i rätt riktning. Men förslaget är otillräckligt för att hantera de problem som kommittén lyfter fram. En formulering som sätter gränsen vid ”allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter” skulle öka möjligheten för att respekt för mänskliga rättigheter säkerställs och att beslut om export sker i linje med 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 kvinnorrättsaktivisters arbete för demokrati och förebyggande av konflikt.

### **Otydligt demokratikriterium**

För det första vill vi belysa 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. Den hade inte behövts.

Det är mycket bra att SOU 2015:72 för en diskussion om genusaspekter på demokratiutveckling och grad av demokrati, samt lägger fram konkreta förslag på hur kvinnors rättigheter och möjligheter ska analyseras i bedömningar rörande detta. Men detta

riskerar överskuggas av otydliga formuleringar vad gäller avvägningar; ovanstående medför att när kommittén nu föreslår att grava brister i den demokratiska statusen ska utgöra ”hinder” för beviljandet av tillstånd för export finns det all anledning ifrågasätta vilken innebörd detta skulle få i praktiken. Formuleringen är onödigt vag och otydlig, även givet kommitténs syfte och viljetrytning.

### **Förslag rörande mänskliga rättigheter och demokrati**

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. Totalbedömningen som ISP gör, och i sitt inskickade underlag till kommittén hävdar är den viktigaste aspekten av det svenska regelverket, innebär att detta inte uppfylls. 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. Det finns en uppenbar risk för att det ”hinder” som kommittén föreslår inte kommer att få tillräckligt genomslag i bedömningen. Ökad tydlighet krävs i ett nytt regelverk. Om Sveriges krigsmaterielexport, som kommittén skriver, inte ska undergräva strävan efter att medverka till stärkandet av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter globalt, borde detta leda till att dessa värden ges prioritet i tillståndsbedömningen över intressen som anses tala för krigsmaterielexport.

- Ett kommande svenskt regelverk måste bibehålla en helhetssyn och implementeringen får inte i praktiken kringgå detta under förevändning av kriterierna i ATT och EU:s gemensamma ståndpunkt.
- Vi välkomnar förslaget om att införa ett demokratikriterium i det svenska regelverket för krigsmaterielexport, förutsatt nedanstående punkter.

- Kriterier rörande demokrati och mänskliga rättigheter i det nya regelverket måste ange följande: *Ifall det i den aktuella staten förekommer allvarliga och/eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, eller grava brister i den demokratiska statusen, ska tillstånd för krigsmaterielexport inte beviljas.* Dessa hänsyn ska gå före försvars- och/eller säkerhetspolitiska skäl som anses tala för export.
- Ovanstående ska gälla för all krigsmateriel som står under regelverkets kontroll: såväl krigsmateriel för strid, som övrig krigsmateriel.

## 7. POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING (PGU)

Såväl den nuvarande som den tidigare regeringen har vid upprepade tillfällen betonat vikten av Politik för global utveckling (PGU), vars syfte är att blottlägga och åtgärda målkonflikter samt säkerställa att mänskliga rättigheter och de fattigas perspektiv är vägledande på samtliga politikområden. Det är bra att kommittén föreslår att det i beslutsunderlag inför tillståndsprovning för krigsmaterielexport ska framgå ”vilka konsekvenser en krigsmaterielexport förväntas få för uppfyllandet av målen för PGU” (SOU 2015:72, del 1, s. 39). Kommittén föreslår att riktlinjerna kompletteras med följande:

Vid tillståndsprovningen av en ansökan om utförsel av krigsmateriel, lämnande av tekniskt bistånd till någon i utlandet samt annan utlandssamverkan avseende krigsmateriel ska särskilt beaktas samstämmigheten med politik för global utveckling (PGU). I tillämpliga ärenden ska en analys göras av vilken framgång huruvida den tänka krigsmaterieexporten kan komma att motverka arbetet för att nå uppsatta mål inom PGU. (SOU 2015:72, del 1, s. 39.)

Att PGU ”ska beaktas” i ”tillämpliga ärenden” utgör emellertid ett vagt och icke-bindande förslag. Konsekvensanalysen i slutbetänkandets analys, vilken vi diskuterat ovan, är inte heller i linje med PGU. Detta ger uttryck för skeva ingångsvärden som inte får genomsyra det nya regelverket och dess system för implementering. En konkret PGU-fråga gäller motköpsaffärer (off-sets). Kommittén konstaterar att motköp är problematiskt ur flera avseenden, men vad gäller konkreta förslag berör utredningen enbart att Sverige inte ska kräva motköp av andra stater när krigsmateriel köps in till Sverige (en fråga som ligger utanför utredningens direktiv). Kommittén skriver att: ”Den svenska hållningen i dag är att offset inte ska tillämpas, oavsett om inköpen sker från en annan EU medlemsstat eller från ett tredje land” (SOU 2015:72, del 1, s. 193). Naturligt vore att i linje med ovanstående ställningstagande emot motköpsaffärer konstatera att motköpsaffärer inte ska ingå när krigsmateriel säljs från Sverige i affärer där den svenska staten är aktiv del av försäljningen genom marknadsföring, utveckling, lån och/eller exportkrediter.

### **Förslag rörande politik för global utveckling (PGU)**

Ovanstående brister och faktorer gör det än viktigare att en kommande proposition om nytt regelverk säkerställer att såväl regelverket som dess implementering är i linje med PGU. Detta innebär att den tilltänkta mottagarstatens förmåga och vilja till att prioritera fattigdomsbekämpning inte enbart ska analyseras, utan i regelverk och praxis utgöra ett avgörande villkor. Stora krigsmaterielaffärer kan ge omfattande negativa konsekvenser för utveckling och fattigdomsbekämpning när vapeninköp prioriteras över grundläggande mänskliga rättigheter.

- I det fall att beslutsunderlag och analys blottlägger en målkonflikt som visar att den aktuella krigsmaterielexporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas.

### **8. MOTVERKANDE AV KORRUPTION**

Den globala vapenhandeln rymmer omfattande korruption. Enligt fredsforskningsinstitutet Sipri finns 40 procent av all korruption inom vapenhandeln, vilket SOU 2015:72 refererar till i slutbetänkandet (SOU 2015:72, del 1, s. 214). Korruption i statliga affärer är en stor riskfaktor i processer för utveckling och demokratisering och motverkar Sveriges strävanden i denna riktning. Kommittén lägger inte fram något tillräckligt förslag för hur korruption ska förebyggas, och detta är en brist som måste åtgärdas i ett framtida förslag för nytt regelverk.

- Huruvida det finns risker för korruption ska vara en del i riskbedömningen när tillstånd för krigsmaterielexport bedöms.
- Vid tydlig risk för korruption ska export inte beviljas.
- Om domstol i efterhand ändå konstaterar korruption måste det leda till konkreta och kännbara effekter och kraftigt försvåra möjligheter till framtida exporttillstånd.

### **9. BESLUTSUNDERLAG OCH ANALYS**

SOU 2015:72 konstaterar att det i delbetänkandet ”har framhållits behovet av att klarlägga hur kunskapsnivån hos de individer som sysslar med exportkontroll kan säkerställas samt vidare behovet av att klarlägga vilka aktörer som hanterar kontrollerade produkter.” (SOU 2015:72, del 1, s. 102). Kommitténs slutbetänkande klarlägger emellertid inte hur kunskapsnivån kan säkerställas.

För att säkerställa att adekvata bedömningar och riskanalyser kan göras utifrån kriterier i regelverket om mänskliga rättigheter, demokrati, väpnad konflikt, fattigdomsbekämpning och utveckling, krävs uppdaterat och kvalitativt underlag. Vi ser ett stort behov av att säkerställa att de aktörer som utför bedömningarna inte enbart har kompetens och erfarenheter inom försvarspolitik och materielanskaffning utan även inom det vidgade säkerhetspolitiska



området inbegripet mänsklig säkerhet, utveckling, mänskliga rättigheter, konfliktanalys, samt demokratiutveckling. I dagsläget är exempelvis Försvarets Materielverk (FMV) och Försvarexportmyndigheten (FXM) delaktiga i att ge underlag om de försvars- och säkerhetspolitiska skälen till export, medan andra högst relevanta utförarmyndigheter inte är det. Denna obalans måste rättas till i ett kommande nytt regelverk och system för implementering.

- Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bör inhämta information från alla utförarmyndigheter med kompetens som reflekterar regelverket, inte enbart från myndigheter under Förvarsdepartementet. Underlag bör inhämtas från Sida och Folke Bernadotteakademin (FBA) och det bör även säkerställas att ISP har egen kompetens inom mänsklig säkerhet, utveckling, mänskliga rättigheter, konfliktanalys, genusanalys samt demokratiutveckling.

## **10. NÄRINGSPOLITISKA OCH FÖRSVARSPOLITISKA SKÄL**

Näringspolitiska skäl ska idag inte vara anledning till att ge tillstånd för export av krigsmateriel. Det är bra att till exempel viljan att skapa eller behålla jobb i Sverige inte formellt får ses som en anledning att bortse från åtaganden och mål rörande mänskliga rättigheter, fred och utveckling i köparstaten. Idag definieras dock bibehållen kompetens och produktionsmöjligheter i krigsmaterielindustrin som ett försvarspolitiskt intresse vilket i ISP:s tillståndsbedömning kan motivera krigsmaterielexport även till stater där allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter pågår, där demokrati och utveckling brister allvarligt, och/eller till stater som befinner sig eller riskerar att hamna i väpnad konflikt. Enligt Kex förslag ska detta fortsatt vara möjligt.

Det är, med en hög nivå av sekretess, oerhört svårt att utifrån skilja mellan en avsikt att stödja industrin utifrån försvarspolitiska skäl respektive rent näringspolitiska hänsyn, samt hur detta bedöms och av vem. Det är också oklart hur stort intresset att behålla kompetens och produktionsmöjligheter måste vara för att andra hänsyn ska kunna prioriteras bort.

- Kommande proposition måste tydliggöra skillnaden mellan försvarspolitiska skäl respektive näringspolitiska skäl vilka inte får inverka på beslut, samt säkerställa bindande åtaganden gällande mänskliga rättigheter, demokrati och PGU enligt våra förslag ovan. Ökad insyn i beslutsprocessen måste säkra att bedömningen kan granskas.

## **11. TRANSPARENS OCH ANSVARSUTKRÄVANDE**

Kommittén har i slutbetänkandet sett över hur öppenheten och ansvarsutkrävandet i krigsmaterielexporten kan öka. Åtgärder föreslås som skulle innebära steg mot ökad

transparens, bland annat i Exportkontrollrådet. Det är positivt att steg tas men åtgärderna är inte tillräckliga för att säkra demokratisk insyn och ansvarsutkrävande. Normen för efterlevande av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter är att företagens prövningsprocesser rörande sociala och miljömässiga effekter samt effekter på mänskliga rättigheter ska vara tillgängliga för de rättighetsbärare som berörs. Detta saknas i utredningens förslag.

### **Exportkontrollrådet**

Kommittén skriver att Exportkontrollrådets (EKR) syfte är att ge parlamentarisk kontroll och insyn i exportkontrollen. Det nuvarande systemet fungerar dock inte på ett sådant sätt att EKR kan fylla denna funktion. Systemet lider av en omfattande brist på transparens och möjligheter till ansvarsutkrävande. Ledamöterna i rådet får inte diskutera sina ställningstaganden med någon, inte ens med sin partiledare. Det har också varit högst oklart på vilket mandat och med vilken uppgift ledamöterna sitter i rådet. Några ledamöter har sett sig som objektiva uttolkare av regelverket och inte som representanter för sitt partis politik, även då dessa valts in i riksdagen på just denna politik och så tilldelats sitt mandat. Kommittén konstaterar: ”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” (SOU 2015:72, s. 411). Det är bra att kommittén tydliggör att EKR:s ledamöter är där för att göra politiska bedömningar, men kommitténs konstaterande följs inte av några konkreta förslag i denna riktning

Idag nominerar partierna två personer per plats i rådet som sedan utses av regeringen. Att regeringen utsett ledamöterna har varit en bidragande orsak till bilden av att ledamöterna inte ska tolka regelverket utifrån sitt partis politik. Varför det är regeringen som utser ledamöterna motiveras inte i kommitténs förslag och det är svårt att förstå vilken funktion detta upplägg fyller. Det är dock tydligt att systemet bidrar till att bryta den demokratiska kedjan mellan väljare och ledamot i utredningen.

Kommittén har även behandlat hur transparensen för EKR kan öka. Det är orimligt att EKR:s beslut idag inte är öppna åtminstone i efterhand, när affärer är avgjorda. Kommittén föreslår att ledamöterna i rådet, i de fall det är möjligt, ska få berätta om det egna ställningstagandet i olika affärer. Det är oförståeligt varför öppenhetsåtgärderna stannar här. Om det är formellt möjligt i relation till sekretessbestämmelser att berätta om sina egna ställningstaganden borde det rimligtvis gå att berätta om andras. Vi ställer oss dock frågande till i vilken utsträckning det kommer vara möjligt att under dagens sekretessbestämmelser överhuvudtaget berätta om ställningstaganden. Utredningens rapport innehåller inte någon genomgång av detta eller förslag till minskad sekretess till förmån för ökat transparens och insyn. Om EKR behålls i ett

nytt regelverk och system för implementering krävs ökad transparens och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande för att systemet ska ha legitimitet och för att EKR ska kunna anses ge parlamentarisk insyn.

### **Mänskliga rättigheter, företag och transparens**

Grunderna i FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter handlar om att rättighetsbärare ska kunna ställa ansvariga makthavare till ansvar. För att detta ska vara möjligt krävs öppenhet. Rätten till öppenhet och information är del av mänskliga rättigheter, så som anges i FN:s vägledande principer; "transparency and accountability to individuals or groups who may be impacted and to other relevant stakeholders, including investors." I regeringens handlingsplan för företag och mänskliga rättigheter är öppenhet och möjlighet att få sin sak prövad ett fundament. Dessa riktlinjer och målsättningar reflekteras varken i dagens regelverk och system för krigsmaterielexportkontroll, eller i SOU 2015:72.

### **Regeringens ansvar**

Kommittén framför att regeringens ansvar för krigsmaterielexporten ska tydliggöras, men detta framstår snarare som en önskan än ett förslag till vilka konkreta åtgärder har kopplats. Vi som följer krigsmaterielexporten och tillhörande debatt kan konstatera att en förändring skett på senare tid vilken snarare inneburit en utveckling i motsatt riktning; att det numera är myndigheten ISP som släpper statistiken för föregående års krigsmaterielexport, kring vilket den offentliga debatten sedan förs. Regeringens skrivelse kommer först några veckor senare, följd av riksdagsdebatt. Detta innebär ett försvagat fokus på regeringen som ansvarig för exporten och det finns även andra nackdelar med detta förfarande, till exempel att ISP:s statistik inte på samma sätt som skrivelsen redogör för själva krigsmaterielpolitiken.

Utredningen skriver: "Vad beträffar riksdagens behandling av regeringens skrivelse avseende exportkontrollen kan konstateras att denna behandling kan bli mer genomgripande än vad som är fallet" (SOU 2015:72, del 1, s. 408) och föreslår att skrivelsen diskuteras mer omfattande i riksdagen till exempel genom hearings där statsråd, EKR-ledamöter och försvarsmyndigheter som Försvarsmakten, FOI och FXM kan delta. Även krigsmaterielindustrin och civilsamhällesorganisationer kan enligt kommittén delta. Vi välkomnar detta förslag och instämmer i att detta slags hearings skulle lägga en bättre grund för offentlig debatt, vilket i sig kan öka transparens och insyn. Detta förutsätter dock att flera skilda perspektiv får utrymme, i likvärdig utsträckning. Deltagande från myndigheter som ser till Sveriges intressen vad gäller materieförsörjning och militärt försvar bör självklart kompletteras med deltagande från de utförarmyndigheter som implementerar Sveriges målsättningar för att främja mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, demokrati och utveckling. Sida och Folke Bernadotteakademien (FBA) har stor kompetens och uppdrag att genomföra Sveriges politik på dessa områden.

### **Förslag för ökad transparens och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande**

- För att undvika missförstånd kring i vilken kapacitet EKR:s ledamöter sitter i rådet, bör partierna själva utse sina ledamöter. För att säkerställa jämn könsbalans i rådet kan partierna föreslå varannan kvinna och varannan man till sina platser i rådet. Även med detta system skulle en sekretessprövning av ledamöterna kunna ske såsom idag.
- För att partilinjens ska kunna representeras måste ledamöterna få berätta för sin partiledare om de beslut som tas i EKR och diskutera vilka överväganden som speglar partilinjens i varje enskilt fall.
- Hur EKR:s ledamöter röstat i de frågor som tagits upp i rådet måste vara offentliga i största möjliga utsträckning. Det borde vara möjligt att i efterhand redovisa ställningstaganden från samtliga ledamöter. Redovisningen bör i största möjliga mån ske innan ledamöternas uppdrag i EKR löper ut.
- I det fall att ovanstående förslag inte anses acceptabla, bör det övervägas huruvida ett system med ett råd som i efterhand granskar den faktiska exporten skulle fylla en större demokratisk funktion.
- Underlag kring processer och bedömningar av effekter för mänskliga rättigheter måste kunna offentliggöras, inklusive ISP:s bedömningar för rättighetshavarna. Transparens i tillståndsbedömningen och att alla tillståndsunderlag motiveras krävs även för att säkra att näringspolitiska skäl inte i praktiken påverkar tillståndsprövningen.
- Regeringens ansvar för krigsmaterielexporten bör tydliggöras genom att regeringen släpper föregående års statistik, inte myndigheten.
- Förslaget om hearings bör genomföras, med brett deltagande inbegripet civilsamhällesorganisationer och utförarmyndigheter som arbetar med att främja mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, demokrati och utveckling

### **12. OM ICKE-DISKRIMINERANDE PRÖVNING**

I SOU 2015:72 konstateras 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. Vi håller med om att kriterierna i regelverket ska bedömas objektivt men konstaterar att detta inte är fallet idag, givet att en rad mottagarstater tillskrivits en särställning i form av positiv presumtion. Kommittén konstaterar att: ”De nordiska staterna, de traditionellt neutrala staterna i Europa jämte stater inom den Europeiska Gemenskapen pekas särskilt ut. Genom praxisförändring har över tiden förändrats vilka stater som omfattas av denna positiva presumtion. Sverige tillträdde till EU har t.ex. medfört att det föreligger en sådan presumtion avseende alla EU:s medlemsstater. Vidare anses det för närvarande föreligga en positiv presumtion till Liechtenstein, Australien, Nya Zeeland, Japan, Kanada och USA.” Vidare skriver några av kommitténs medlemmar i en reservation att de vill ”understryka att skärpningen av krigsmaterielagen i denna del inte ska uppfattas som någon

skärpning i förhållande till exempelvis USA och det globala ansvar landet tagit på sig. Ett ansvar som under lång tid inneburit att landet mer eller mindre konstant befunnit sig i väpnade konflikter världen över.” (SOU 2015:72, del 1, s. 499.)

- Vi anser att Sverige ska genomföra icke-diskriminerande provningar av tillstånd för svensk krigsmaterielexport. Då detta till sin natur måste gälla alla stater, följer att listor över stater där positiv presumption föreligger inte får förekomma varken i regelverk eller i tillämpning.

### 13. EFTERHANDSKONTROLL

Vad gäller efterhandskontroll konstateras bland annat i SOU 2015:72 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.) Vi vill även till detta lägga till 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 Gustav eller pansarskottet AT4. Dessa sorters vapen exporteras i stor utsträckning och det är mycket svårt att i efterhand kontrollera var de finns eller om de spridits vidare. En rigid riskbedömning med striktare kriterier än idag är således 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.

- Exporttillstånd för krigsmateriel ska inte ges till stater som inte har ratificerat eller har en exportkontroll i linje med FN:s vapenhandelsavtal.
- Påföljder för brott mot slutanvändarintyg måste vara tydliga och märkbara.

### 14. FÖLJDLEVERANSER

Det är bra att SOU 2015:72 föreslår en snävare definition än idag för vad som inbegrips i begreppet ”följdleverans”. Detta är ett stort kryphål i gällande regelverk. 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.) Vi saknar uppgifter om hur ofta denna situation föreligger. Detta berör även frågan om hur ett militärt samarbetsavtal (MoU) påverkar tillståndsprövningen, någonting som SOU 2015:72 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 i SOU 2015:72 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. SOU 2015:72 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 korrruption). Men det är även en ologisk inställning till affärsuppställningar 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 gäller 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.

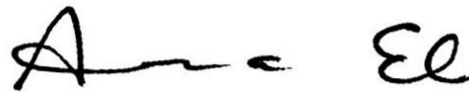
SOU 2015:72 skriver vidare att följdleveranser kan tillåtas även när materielen tillverkats på licens i ett annat land. Om licensproduktion innebär en skyldighet för Sverige att understödja med följdleveranser måste detta tas med i beräkningen när licenstillstånd och ansökan om vidareexport beslutas utifrån kriterier om demokrati, mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, och hållbar utveckling.

- Den föreslagna skärpningen vad gäller definitionen av följdleveranser bör inkluderas i en kommande proposition för ett nytt regelverk för krigsmaterielexport.
- Regeringen bör återkomma med klagande kring hur MoU:n spelar in i tillståndsprövningen för krigsmateriel, både vad gäller följdleveranser och annan export.
- En tidsgräns krävs för hur länge en affär kan generera följdleveranser.
- Om situationen i mottagarlandet kraftigt försämras vad gäller kriterier om demokrati, mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, och hållbar utveckling, måste Sverige bryta samtliga följdleveransåtaganden och leveranser.

*Stockholm 6 november 2015*



Malin Nilsson  
Generalsekreterare  
Internationella Kvinnoförbundet för Fred  
och Frihet, IKFF  
Telefon: 073-5416522



Epost: malin.nilsson@ikff.se  
Anna Ek  
Ordförande  
Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen  
Telefon: 070-954 05 13  
Epost: anna.ek@svenskafreds.se



Sofia Walan  
Generalsekreterare  
Kristna Fredsrörelsen, KrF  
Telefon: 08-4536847  
Epost: sofia.walan@krf.se