

Regeringskansliet
(Utrikesdepartementet)
103 33 Stockholm

**Remiss: Skärpt kontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72) och Sanktionsväxling-
effektivare sanktioner på exportkontrollområdet (SOU 2014:83)**

Juridisk fakultetsnämnden stödjer den allmänna inriktningen av kommitténs förslag och vill därtill anföra följande.

Allmänna överväganden om den materiella inriktningen av regleringen

Varje stat har en rätt att försvara sig själv mot väpnat angrepp, liksom att bistå andra stater genom s.k. kollektivt självförsvar. Detta utgör den folkrättsliga grunden för det svenska försvaret. Omvänt har ingen stat rätt att angripa en annan stat eller på annat sätt överträda FN-stadgans grundläggande förbud mot att använda våld. Inte heller har en stat rätt att kränka de mänskliga rättigheterna eller bryta mot den internationella humanitära rätten.

En stat får inte bistå en stat som begår ett brott mot våldsförbudet, de mänskliga rättigheterna eller den internationella humanitära rätten (se bl.a. artikel 16 i International Law Commissions Draft Articles on Responsibility of States). Eftersom krigsmaterielexport är kontrollerad – inte bara i Sverige, utan globalt – och eftersom det dessutom ofta är så att olika statliga organ, från Försvarets Materielverk till Exportkreditnämnden, är direkt involverade i export, är det svårt att hävda att staten inte skulle vara ansvarig för export som sker med statens tillåtelse och därtill ofta med statens uttryckliga stöd.

Detta betyder att det, från ett folkrättsligt perspektiv, inte finns några som helst hinder mot krigsmaterielexport som används för legitima ändamål, såsom självförsvar, medan export av krigsmateriel som används för angreppskrig, kränkningar av mänskliga rättigheter eller brott mot den humanitära rätten kan göra staten ansvarig för medhjälp till folkrättsöverträdelser. Sådan medhjälp är folkrättsligt förbjuden, oavsett vilka motstående intressen som kan finnas. Den tyska regleringen, att export kan fortgå till en stat som är inbegripen i självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan (s 281) är i överensstämmelse med denna utgångspunkt. En svaghet i utredningen är att den inte närmare berör denna aspekt.

Juridiska fakultetsnämnden

En annan och besläktad svaghet är att det inte framgår klart varför Sverige inte bör exportera krigsmateriel till en stat som befinner sig i väpnad konflikt (jfr ss 104, 228 och 252). Under det kalla kriget, då Sverige förde en neutralitetspolitik och då varje konflikt hade potentiella implikationer på det kalla kriget, var det självklart att Sverige borde undvika att dras in i konflikter var än de försiggick. Detta skäl har avsevärt mindre tyngd idag. Tvärtom har Sverige efter det kalla krigets slut vid ett antal tillfällen aktivt engagerat sig i väpnade konflikter, från det fältsjukhus som skickades till Saudiarabien i samband Gulfkriget 1991 till dagens utbildningsinsatser av kurdiska milisförband i norra Irak. Från ett folkrättsligt perspektiv är de relevanta frågorna istället, som nämnts, om mottagaren är angripare. Därutöver kan det förstås finnas andra skäl till att inte tillåta export till ett land i väpnad konflikt, som t.ex. att vapen kan utgöra bränsle i konflikten, men detta är inte ett universellt skäl mot vapenexport; i många fall kan det ju vara så att en vägran att sälja vapen till ett offer för ett angreppskrig innebär ett indirekt stöd till angriparen.

Vad gäller MR-kränkningar kan det finnas goda allmänpolitiska skäl för att inte leverera krigsmateriel till en stat som begår allvarliga MR-kränkningar (eller som inte är demokratisk; se nedan). Men dessa skäl är giltiga för allt samarbete med staten ifråga, inklusive handelsavtal avseende civila produkter. Dessutom kan det vara legitimt också för en stat med allvarliga brister i detta avseende att försvara sig mot angrepp från andra stater. T ex stödde Sverige åren 1990-91 "Operation Desert Storm" för att befria Kuwait från den irakiska ockupationen, trots att Kuwait inte var någon demokrati.

Folkrättsligt sett är det s.k. materialspecifika perspektivet mer relevant. Med detta avses att det i varje enskilt fall avgörs om det specifika material som avses exporteras kommer att användas på ett folkrättsstridigt sätt, inte om staten ifråga befinner sig i väpnad konflikt (i vilken den presumtivt importerande staten kan vara inbegripen i legitimt självförsvar) eller om staten i allmänhet begår grova MR-kränkningar. Detta materialspecifika perspektiv genomsyrar såväl EU:s gemensamma ståndpunkt som FN:s vapenhandelskonvention (se bl.a. s a 368 och 390-398). Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillämpar numera dessa internationella instrument i sin tillståndsgivning även vad gäller följdleveranser (ss 538-539). Fakultetsnämnden tillstyrker med tillfredsställelse KEXs rekommendation att detta ska kodifieras i riktlinjerna (ss 375-377) och noterar särskilt att kommittén skriver att följdleverans ej ska tillåtas i fall av övervägande risk för allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter eller den internationella humanitära rätten (s 361).

Vad gäller samarbeten är det förstås en grannliga uppgift att avgöra om en viss åtgärd, vare sig det handlar om export av varor eller tjänster, kommer att implicera den svenska staten. Förutom att det naturligtvis är svårt att bedöma om en sådan export i ett enskilt fall har en svenskt "identitet" eller inte, är det svårt att bedöma hur stort svenskt engagemang som krävs för att den svenska staten skall bli ansvarig. Fakultetsnämnden konstaterar att denna fråga inte har analyserats av kommittén och menar att den svenska krigsmaterielexportpolitiken (KEP) måste ta ställning till detta.

Särskilt angående frågan om ett krav på demokrati

Som framkommer i betänkandet kan ett eventuellt krav på demokrati motiveras på flera sätt. För det första är KEP en del i den svenska utrikespolitiken. Som framgår av den svenska politiken för global utveckling (PGU) skall all svensk utrikespolitik hänga ihop. Detta innebär förstås inte att KEP ska ha samma yttersta mål som PGU; en stat kan inte

förväntas ha en helt osjälvisk utrikespolitik. Dock kan KEP inte strida mot grundläggande värden i PGU, såsom strävan mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

För det andra kan export till icke-demokratier leda till att den svenska krigsmaterielexporten kan utgöra ett direkt stöd till handlingar som strider mot folkrätten och som gör Sverige ansvarigt. Det kan, som en presumtion, antas att demokratier är mindre benägna att använda krigsmaterial för ändamål som strider mot folkrätten (det finns dock flera exempel på motsatsen, även bland mogna demokratier). Vidare bryter en regering som inte tillåter allmänna väl mot de mänskliga rättigheterna. En leverans av viss utrustning kan utgöra ett stöd för en icke-demokratisk regerings försök att hålla sig kvar vid makten.

Som framkommer i expertyttrandena till KEX om demokrati är det svårt att dra en klar gräns mellan demokratier och icke-demokratier. En annan aspekt är att det – utöver minimikrav på allmänna och fria val och en fri åsiktsbildning – finns olika politiska uppfattningar om vad som är en god demokrati. Inget av detta hindrar att en stat väljer en viss definition av demokrati och sedan tillämpar den. Det demokratibegrepp som KEX valt är inte orimligt och därtill relativt okontroversiellt, vilket förefaller lämpligt eftersom det är viktigt att kriteriet uppfattas som rimligt, både nationellt och internationellt.

Om den föreslagna regleringen av krigsmaterielexport

Fakultetsnämnden stöder varmt förslaget att riktlinjerna skrivs om så att EU:s gemensamma ståndpunkt och FN:s vapenexportkonvention inkorporeras (ss 377 och 385). Fakultetsnämnden anser att detta uppdrag borde ha ingått i direktiven för kommittén. Det är viktigt att även det förväntade nya förslaget till riktlinjer blir föremål för ett brett remissförfarande.

Fakultetsnämnden har inga invändningar mot kommitténs överväganden rörande lagens tekniska utformning. Fakultetsnämnden vill särskilt stödja kommitténs förslag till utformning av bestämmelser om utgångspunkt för prövningen (2 kap, 4-5§§), bl.a. av de skäl som anförs på s 376. Att beakta är då att termen ”internationella förpliktelser” (jfr bl.a. s 384) omfattar inte bara de avtal m.m. som specifikt omfattar handel med vapen (t.ex. FN:s vapenhandelskonvention eller Ottawakonventionen om truppminor) utan även FN-stadgan, konventionerna om de mänskliga rättigheterna (MR), den internationella humanitära rätten och andra relevanta konventions- eller sedvanerättsliga regler.

Övriga kommentarer

Den hävdvunna uppdelningen i krigsmaterial för strid och övrig krigsmateriel (s 180) är rimlig. Samtidigt bör det materialspecifika perspektivet tillämpas konsekvent. Som ett exempel kan nämnas det flygburna övervakningssystemet Erieye, tillverkat av ett tidigare dotterföretag till Ericsson som numera tillhör Saab, vilket sålts till Saudiarabien och som enligt Svenska freds- och skiljedomsföreningen kan ”användas för spaning mot marken för övervakning av t.ex. demonstrationer, uppror och flyktingströmmar.” Utan att ta ställning till dessa påståenden noterar fakultetsnämnden att den kontroversiella exporten rörde ”övrig krigsmateriel”.

Fakultetsnämnden finner det rimligt att det görs en konsekvensbeskrivning för svensk KM-industri av en strängare reglering. Fakultetsnämnden anser att det hade varit intressant med konsekvensbeskrivningar av olika regleringsalternativ också avseende de situationer där krigsmaterielexport blir aktuellt. Vad har det fått för följder på marken när

Sverige har nekat krigsmaterielexport? Har köparen vänt sig till någon annan stat, och vad har det i så fall inneburit?

Som kommittén påpekar är det viktigt att ISP förstärks med mer handläggarresurser (s 462). Dessa bör omfatta expertis inte bara i mänskliga rättigheter, vilket kommitté anför, utan också i folkrätt, inklusive internationell humanitär rätt.

Några skönhetsfel noteras i denna fotnot.¹

¹ Den officiella svenska översättningen av ”war crimes” är ”krigsförbrytelser”, inte ”krigsbrott” (s 388).

Av flödesschemat på s 383 får man intrycket att det är säkerhets- och försvarspolitiska skäl som talar för export och utrikespolitiska emot, fast det torde vara så att det kan finnas säkerhets- och försvarspolitiska skäl som talar såväl för som emot och att motsvarande gäller för utrikespolitiska skäl.

Av 3 kap, 4 §, 2 st, 2 p får man intrycket att försvarsmakten inte är ett statligt organ, vilket säkert inte var författarnas avsikt.