

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

**Yttrande över utredningen KRUT. Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel (SOU 2005:9)**

Sveriges Kristna Råd har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen KRUT. Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel (SOU2005:9)

**Sammanfattande slutsatser**

- Sveriges Kristna Råd anser att det är angeläget att regelverket för handel med försvarsmateriel utgår ifrån en bearbetning av värderingsfrågor och etik och menar att utredningen brister i denna del
- Sveriges Kristna Råd anser att den fortsatta beredningen av utredningen skall precisera och analysera de omvärldsförändringar som skall ligga till grund för ändrad krigsmateriellagstiftning
- Sveriges Kristna Råd anser att riksdagens beslut den 16 december 2003 om en samstämd politik för en rättvis och hållbar utveckling på ett tydligt sätt skall genomsyra krigsmateriellagstiftningen
- Sveriges Kristna Råd anser att såväl frågan om status för regelverket om krigsmaterielexport som dess innehåll behöver tydliggöras och beredas ytterligare, bl.a.

med tillämpning av den förståelse av rättighetsperspektivet som utrikesutskottet anger i sin behandling av Politiken för global utveckling

- Sveriges Kristna Råd anser att svensk krigsmaterielexport skall bedömas med tillämpning av ett regelverk som inkorporerar Sveriges åtaganden i enlighet med internationell rätt och som gäller för mänskliga rättigheter och humanitär rätt
- Sveriges Kristna Råd anser att tillståndsprovning skall göras utifrån en försiktighetsprincip som sätter människors rätt till skydd i fokus. Sveriges Kristna Råd betonar därför att vapenexport måste bedömas bl. a. med hänsyn till osäkerheten om hur vapen kan komma att användas, de fattiga ländernas behov av andra varor, vapenhandelns roll i utveckling av konflikter och kriget som miljöförstöring
- Sveriges Kristna Råd anser att frågorna om krigsmaterielexport måste bedömas utifrån en genderanalys, vilket saknas i utredningen
- Sveriges Kristna Råd är kritiskt till att utredningen avfärdar möjligheten att införa ett demokratikriterium i provningen av krigsmaterielexport.
- Sveriges Kristna Råd anser att utredningen inte kan ligga till grund för ett nytt regelverk

## **Inledning**

Till sitt väsen är kyrkan global. De synpunkter som Sveriges Kristna Råd för fram tar därför sin utgångspunkt i en självförståelse av att å ena sidan vara kyrkor i ett nationellt sammanhang å andra sidan av att utgöra en del av en världsvid gemenskap. Det är kyrkans uppdrag att stå på de utsatta sidan och att värna skapelsen. De teologiska och etiska argumenten för kyrkornas restriktiva hållning till vapenhandel är sprungna ur en djup vördnad inför skapelsen och en grundläggande respekt för varje människas unika och oinskränkbara värde. Vår uppgift är att skydda det skapade, att värna om det mänskliga livet och stödja det som ger människor ett värdigt liv.

Kyrkorna har inte en helt igenom samstämmig syn på krig och vapen användning. Med hänvisning till varje stats rätt att försvara sitt territorium accepterar och försvarar de flesta kyrkor att Sverige producerar, exporterar och importerar vapen samtidigt som man betonar vikten av att stater finner vägar till konfliktlösningar utan användning av vapen. I det sammanhanget måste FN spela en viktig roll.

Vidare ser kyrkorna ett livskraftigt näringsliv och en hållbar tillväxt som en viktig grund för välbefinnande och trygghet. Då krig och vapenvåld är svåra hot mot skapelsen och inskränker förutsättningarna för ett värdigt mänskligt liv har dock kyrkorna, i Sverige såväl som globalt, i olika sammanhang uttalat sig mot vapenspridning och för en sträng restriktivitet när det gäller handel med vapen. Det finns alltså en enighet bland kyrkorna om att handel med vapen skall vara reglerat av ett mycket strikt regelverk.

I Svenska kyrkans behandling av frågor om handel med krigsmateriel har denna kyrkas läronämnd betonat att vapenexport måste bedömas bl. a. med hänsyn till osäkerheten om hur

vapen kan komma att användas, de fattiga ländernas behov av andra varor, vapenhandelns roll i utveckling av konflikter och kriget som miljöförstöring.

Ett annat exempel på hur kyrkor framhåller vikten av ett strikt regelverk är från ”Kompendium över den katolska socialläran” från 2004 som betonar, att det är ”nödvändigt och angeläget att regeringar vidtar åtgärder för att kontrollera produktion, lagring, försäljning och illegal handel” och för att därmed hindra ytterligare spridning av vapen.

### **Etik, värderingar och omvärldsanalys**

Sveriges Kristna Råd anser att det är angeläget att regelverket för handel med krigsmateriel utgår ifrån en bearbetning av värderingsfrågor och etik. I utredningens sammanfattning anförs, att orden ”principerna och målen” för Sveriges utrikespolitik har införts för ”att klargöra att det inte handlar om Sveriges utrikespolitik gentemot enskilda länder utan om värderingar”(s 26). Det är därför anmärkningsvärt att dessa värderingar inte har bearbetats och analyserats. Det brukar vara en normal och god ordning, att utredningar, som skall bereda nytt regelverk eller lagstiftning på områden fyllda av etiska och moraliska dilemman, redogör för de grundläggande värderingar och etiska principer som är aktuella. Utredningen har dock valt att fokusera på frågan om hur regelsystemet för vapenexporten skall anpassas till den praxisförändring som skett sedan början av 1990-talet och saknar analyser av och diskussioner om vilka värderingar som skall gälla för utformningen av svensk vapenexport. I avsaknaden av sådana analyser och diskussioner blir det etiska materialet i utredningen tunt eller saknas helt.

Sveriges Kristna Råd anser att varje människas oinskränkbara värde och rätt till ett värdigt liv är en central och betydande värdering, som bör ligga till grund för reglernas utformande. Detta ligger väl i linje med två värden som är centrala för all svensk utrikespolitik: solidaritet och ömsesidighet. I utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3 betonas att ”solidaritet med fattiga, förtryckta och utsatta människor” är en viktig del i svensk utrikespolitik sedan många år. Samma betänkande framhåller att fattigdom och orättvisor är frågor som berör alla människor idag, eftersom världens länder är så sammanflätade med varandra. Dessa värderingar är alltså grundläggande för Sveriges utrikespolitik och får som konsekvens att Sverige inom ramen för alla politikområden skall stödja fattiga länder, främja en global utveckling som gynnar alla och verka för fred, demokrati, fattigdomsminskning och hållbar utveckling.

I utredningen konstateras ”att förutsättningarna och motiven för export och internationellt samarbete avseende försvarsmateriel har förändrats avsevärt för svensk del”(s. 160). Det beror enligt utredningen på ”omvälvande politiska förändringar i världen och dess konsekvenser för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik”. På denna punkt saknas dock en precisering och en analys av vilka dessa förändringar är och vilken roll de spelar på just handeln med krigsmateriel. Utredaren anför vidare att de säkerhetspolitiska skälen är viktiga och att de ”har blivit starkare sedan gällande riktlinjer utarbetades” (s. 167). Det är dock oklart vad utredaren grundar sitt påstående på. Det saknas en analys av relationen mellan krigsmaterielexport och ett bredare säkerhetstänkande som sätter människan i centrum – mänsklig säkerhet. Det är väl känt att några av de allvarligaste säkerhetshoten idag inte kan hanteras med väpnat våld som metod, utan med insatser som är utvecklingsrelaterade. Inför FN-toppmötet i september 2005 diskuteras frågan om gemensam säkerhet utifrån kluster av hot som innefattar väpnad

konflikt, kränkningar av mänskliga rättigheter, folkmord, fattigdom, smittsamma sjukdomar, miljöförstöring, kärnvapen, biologiska och kemiska vapen, terrorism och transnationell kriminalitet. Utrikesutskottet konstaterar i sin behandling av PGU att ”insikten vuxit om att säkerhet förutsätter demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna, jämställdhet, ekonomisk och social utveckling, rättvis fördelning, miljöhänsyn och förstärkt internationellt samarbete”.

Vi finner det anmärkningsvärt att betänkandet saknar en genderanalys vad gäller t.ex. omvärldsfaktorer, hotbilder, beslutsprocesser, användning av vapen, konsekvenser för civilbefolkningen o.s.v. Vid behandlingen av frågor om krigsmateriel borde utredningen t.ex. ha beaktat den utveckling som skett inom FN på basis av Säkerhetsrådets resolution 1325, antagen i oktober år 2000. Resolution betonar vikten av att öka kvinnors roll och aktiva medverkan i beslutsfattande, förebyggande av väpnad konflikt och genomförande av fredsbyggande processer. Vapen är inte bara en del av väpnad konflikt utan också en del av samhällen där våldet som metod används mellan människor för att ”hantera” konflikter. Användningen av vapen är inte könsneutralt. Idag finns det rapporter som visar att förekomsten av och risken för övergrepp mot kvinnor är större när förövaren har tillgång till vapen. Det gäller i krig såväl som i fred. Sedan 1990-talets inbördeskrig, krisen på Balkan, folkmordet i Rwanda, har våldtäkt uppmärksamats som en del av krigföringen.

## **Svensk politik för global utveckling som ramverk**

### *Samstämmighet krävs för en rättvis och hållbar utveckling*

I december 2003 antog riksdagen den nya politiken för global utveckling (PGU). Ett bärande element i PGU är att alla politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar utveckling. För att förverkliga detta mål krävs en samstämmighet i svensk politik. Utrikesutskottet konstaterar också att Sverige genom detta beslut blir ett av de första länderna i världen med en sammanhållen politik. Den fråga som måste ställas är vad detta får för konsekvenser för en rad politikområden, liksom vad en sådan politik får kosta. Det krävs ett stort mått av politisk vilja för att PGU skall förverkligas. Vi menar att beslutet i de frågor utredningen tar upp skall fattas efter prövning mot PGU. Därför blir behandlingen av KRUT ett mått på om det finns en vilja att omsätta denna grundläggande policy i praktisk handling

Inför FN-mötet i september 2005, jmf. ovan, beaktar EU-kommissionen särskilt samstämmighetsfrågan och kommenterar även vapenexportfrågan med bl.a. följande: ”The EU continues to be one of the world’s leading weapon manufacturers and exporters. This raises clear issues of policy coherence, particularly as most of these weapons are actually used in developing countries. The EU should hence strengthen the mechanisms designed to control transfers of Arms.” (COM(2005) 134 final från den 12 april 2005). Detta perspektiv har liten plats i utredningen.

I ett av riksdagens tre tillkännagivanden i samband med beslutet om PGU anges att ”den av regeringen tillsatta utredningen om översyn av riktlinjerna för krigsmaterielexporten också skall beakta de aspekter som ryms inom en samstämd politik för en global utveckling”. Vi menar att utredningen i mycket ringa mån beaktar dessa aspekter. Det är ett perspektiv som tas med som ett fragment, men definitivt inte genomsyrar arbetet. Det blir bl.a. tydligt i

resonemangen kring EU:s uppförandekods åttonde kriterium, som handlar om nödvändigheten att beakta huruvida exporten av vapen allvarligt hindrar den hållbara utvecklingen i mottagarlandet.

I utrikesutskottets PGU-behandling anges att ”internationellt, i den europeiska uppförandekoden, intar kriteriet om mänskliga rättigheter och hållbar utveckling en framträdande plats”. Utredaren kritiserar punkt åtta i uppförandekoden för bristande och nödvändig tydlighet. Istället för att utveckla kriteriet i syfte att göra kriteriet mera tydligt har utredaren valt att minska dess betydelse. Vi menar att utredningen istället skulle ha bidragit till att detta kriterium, i enlighet med utrikesutskottets tillkännagivande, får en framträdande plats också i den svenska helhetssynen. Utredningen drar istället slutsatsen att det bör vara möjligt att exportera till länder som enligt internationella mätmetoder är fattiga med motiveringen att alla länder har rätt att få sina legitima behov av säkerhet och försvar tillgodosedda. Genom detta resonemang kring det åttonde kriteriet begränsar utredningen vikten av kriteriet. Resonemanget öppnar för ökad export till fattiga länder istället för att bidra till ökad restriktivitet.

#### *Fattigdomsbekämpning*

Genom PGU-beslutet är fattigdomsbekämpningen satt högst på dagordningen. PGU-beslutet relaterar i stor utsträckning till FN:s millenniedeklaration, antagen av världens ledare i september år 2000, och de millenniemål som följer av deklARATIONEN. Vi menar att all verksamhet som relaterar till krigsmateriel av olika slag och exporten av sådant materiel har stor inverkan på frågan om ett lands möjlighet att uppnå millenniemålen och Sveriges möjligheter att förverkliga PGU.

Vi uppfattar att det övergripande målet för utredningen snarare har varit att gynna svenskt näringsliv och att detta varit överordnat den prövning som bör följa av beslutet i Sveriges riksdag om PGU. Redan i upplägget av utredningen ser vi därför en tydlig målkonflikt. Skälen för export baseras främst på resonemang relaterat till näringslivets möjligheter att exportera. Utredningen konstaterar att ”när det svenska försvaret drar ned och beställer allt mindre materiel och i kortare serier ökar försvarsindustrins behov av att exportera” (s. 128) Utredningen för ett tekniskt resonemang och väjer för de värderingsfrågor och målkonflikter som utredningen de facto aktualiserar. Som tidigare anförts är det av stor vikt att dessa målkonflikter lyfts fram och bedöms.

#### *Demokratikriterium*

Utredningen har tagit upp den angelägna frågan om ett demokratikriterium för tillståndsprövningen. Utredaren för ett resonemang om demokrati och menar att forskarna är oense om när en demokrati anses vara konsoliderad. Utredaren menar också att det är svårt att dra gränsen mellan demokrati och icke-demokrati. Enligt vår uppfattning avfärdas frågan om möjligheten att bedöma frågan om krigsmaterielexport i relation till ett demokratikriterium alldeles för lättvindigt. Det är inte övertygande att avfärda kriteriet med en hänvisning till att det skulle råda oenighet mellan forskare.

Vidare bör bedömningen av krigsmaterielexport i relation till frågan om demokratikriterium ske mot bakgrund av den forskning som görs inom freds- och konfliktområdet liksom diskussionen om demokratisk kultur och civila samhället. Genom att skriva: ”För svensk

försvarsindustri skulle troligtvis ett demokratikriterium hämma möjligheten till att inleda samarbeten med andra länders försvarsindustrier” (s. 189) går utredaren snabbt förbi en målkonflikt. Utredningen avfärdar alltså ett demokratikriterium av näringspolitiska skäl, vilket vi tycker är anmärkningsvärt. Vidare anförs att ”om Sverige skulle införa ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle vårt land bli ensamt om att ha ett sådant kriterium”. Inte heller detta anser vi vara en godtagbar förklaring. Istället efterlyser vi samma mod och politiska vilja som präglade beslutet om en svensk politik för global utveckling, där Sverige gick i täten, i beredningen av och beslutet om krigsmaterielexporten.

### **Regelverk och rättighetsperspektiv**

Som redan tidigare konstaterats aktualiserar krigsmaterielexport grundläggande värderingar om människosyn och samhällssyn. De långsiktiga konsekvenserna av fattigdom, hunger, väpnade konflikter och andra hot mot livet är en ständigt aktuell fråga. Här finns centrala frågeställningar som kräver tydliga regler till stöd för de bedömningar som skall göras. Utredningen tar upp frågan om status för det regelverk som skall utgöra grund för tillståndsprövningen och diskuterar bl a riktlinjernas avsaknad av författningsstatus, EU:s uppförandekod som icke juridiskt bindande dokument och frågan om samspelet mellan dem vad gäller innehållet samt deras roll i en myndighets prövning av tillståndsfrågor. Trots att utredningen konstaterar att riktlinjerna knappast uppfyller kraven för föreskrifter, väljer utredningen att föreslå bibehållet system med riktlinjer vid sidan om en lagstiftning. Utredningen föreslår en justering av lydelsen i krigsmaterielagens 1 § och anger att tilläggsförslaget ”principerna och målen för” syftar till att klargöra de värderingar som återspeglas av bl a riktlinjerna. Lösningen innebär alltså att lagen inte ensam ger ledning för tillståndsgivningen.

Såsom vi tidigare anfört skall det finnas ett strikt regelverk för handel med krigsmateriel. Vi menar därför att både frågan om regelverkets status och innehåll behöver tydliggöras och beredas ytterligare, bl a med tillämpning av ett rättighetsperspektiv.

I riksdagsbehandlingen av PGU anger utrikesutskottet under rubriken Grundläggande värden och Respekten för de mänskliga rättigheterna bl.a. följande på ss. 34 och 36: ”Utskottet menar att politiken för global utveckling skall präglas av ett rättighetsperspektiv och i detta perspektiv ingår, utöver demokrati och jämställdhet, mänskliga rättigheter. De mänskliga rättigheterna är universella, odelbara, ömsesidigt beroende och relaterar till varandra. Ett liv i värdighet förutsätter att alla mänskliga rättigheter respekteras, inklusive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.” Utskottet fortsätter: ”Utskottet ser således propositionens förslag om respekt för de mänskliga rättigheterna som en självklar värdegrund för en politik för global utveckling och vill liksom för demokratifrågorna markera att dessa rättigheter representerar såväl mål som medel.”

Vi anser, till skillnad mot utredningen, att bedömningen av frågor om krigsmaterielexport skall göras med tillämpning av den förståelse av det rättighetsperspektiv som utrikesutskottet anger och som Sveriges riksdag antagit. Det framgår tydligt att detta perspektiv inkluderar såväl de medborgerliga och politiska rättigheterna som de ekonomiska, sociala och kulturella.

Regler för krigsmaterielexporten skall inte undantas från de krav som ställs på Sverige inom ramen för internationell rätt och de övervakningsmekanismer som finns. Svensk krigsmaterielexport måste därför bedömas med tillämpning av ett regelverk som inkorporerar Sveriges åtaganden i enlighet med internationell rätt och som gäller för mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Sverige har genom sin ratificering av sex av de universella kärnkonventionerna om mänskliga rättigheter samt antagandet av rättighetsperspektivet slagit fast den värdegrund som skall vara vägledande för politiskt beslutsfattande, inklusive normgivning genom lagstiftning. Sverige skall leva upp till dessa juridiskt bindande åtaganden och behandla dem som överordnade ett icke rättsligt bindande dokument som EU:s uppförandekod utgör.

Mot denna bakgrund finner vi inte stöd för utredningens tolkning av EU:s uppförandekods andra kriterium att begränsa det till enbart medborgerliga och politiska rättigheter. Förtryck kan utövas på fler sätt än genom den exemplifiering som utredningen ger med hänvisning till bl.a. tortyr och annan omänsklig och förnedrande behandling. En hörnpelare inom mänskliga rättigheter är förbudet mot diskriminering, en rättighet som tillerkänns varje människa i fredstid såväl som i krig. Ett förtryck kan ta sig uttryck genom att systematiskt utestänga vissa grupper från tillgången till t.ex. utbildning, hälsovård, matdistribution i torkkatastrofer, eller möjligheten att delta på lika villkor i politiska beslutsprocesser. Förtryck kan också ta sig uttryck i bristande skydd mot övergrepp eller ointresse att utreda brott som drabbar personer inom t.ex. en viss kulturell eller religiös grupp. Bedömningen av frågan om förtryck kan därför inte begränsas till en fråga om kränkningar av de medborgerliga och politiska rättigheterna utan måste också inkludera frågan om kränkningar av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

En stats skyldighet är att skydda, respektera och tillgodose de mänskliga rättigheterna. En stats bristande implementering av sina skyldigheter enligt internationella normer är ett varningstecken att beakta vid bedömningen av krigsmaterielexport. Bristen på mänskliga rättigheter kan utgöra en risk för våldsutveckling och väpnad konflikt.

När, såsom utredningen föreslår, bedömningen av tillstånd skall knytas till frågan om uppenbar risk för materielets användning finns det redan i ingången av prövningen en presumtion för export. Ribban för att bryta presumtionen ligger därtill mycket högt genom uttrycket ”uppenbar”. Vi anser istället att tillståndsprövningen skall utgå från en försiktighetsprincip som sätter människors uppenbara rätt till skydd i fokus. Mot bakgrund av den kritik som framförts inom det människorättsliga övervakningssystemen mot staters metoder att hantera risken för terrorism, bl.a. genom kontroll av medborgare, finns det ytterligare starka skäl att inte bejaka presumtionen för krigsmaterielexport.

Vi delar inte utredningens synsätt i avsnittet 5.6 att särskilja värderingar från Sveriges utrikespolitik gentemot enskilda länder. Värderingar måste prövas mot en reell verklighet och Sverige måste ta konsekvenserna och stå upp för sina värderingar, också i tillståndsprövningen av krigsmaterielexport. De förändringar som föreslås i 1 § lagen om krigsmateriel, ger inte den tydlighet och vägledning som krävs för de bedömningar som skall och behöver göras. Därtill oroas vi av konsekvenserna av förslaget att införa näringspolitiska skäl som ett kriterium för tillstånd. Vi delar inte utredningens bedömning att borttagandet av

ordet “endast” inte skulle innebära någon förändring av tillståndskravet. Uttrycket “endast” markerar en begränsning i möjligheterna att ge tillstånd och bör behållas.

Utifrån det som anförts i vårt yttrande vill vi se en förnyad bearbetning som, i enlighet med Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3, “beaktar de aspekter som ryms inom en samstämd politik för en global utveckling”.

### **Avslutning**

Detta yttrande har beretts av Lennart Molin och Svenska kyrkan lämnar genom sin kyrkostyrelsens arbetsutskott ett yttrande med i princip samma innehåll.

Sundbyberg den 31 maj 2005

Anders Arborelius  
ordförande, Sveriges Kristna Råd  
biskop i Stockholm katolska stift

Sven-Bernhard Fast  
generalsekreterare, Sveriges Kristna Råd