

Realistiska regler för krigsmaterielexporten

Av Sven Hirdman

Sverige har haft en krigsmaterielindustri sedan 1600-talet. Den behövdes för vår krigföring fram till 1800-talet. Inför det hotande andra världskriget byggde Sverige upp en ansevärd modern försvarsindustri, som gav oss nästan självförsörjningskapacitet under det kalla kriget. Sverige var det enda landet utanför stormaktskretsen som tillverkade kvalificerade stridsflygplan, ubåtar, robotar med mera. Det var ett starkt stöd under epoken av väpnad svensk neutralitetspolitik.

Den stora kapaciteten hos den svenska försvarsindustrin gav från 1950-talet upphov till export till andra länder och samtidigt, naturligtvis, ett behov från statsmakternas sida att reglera denna export. Liksom andra krigsmaterieltillverkande länder fann den svenska regeringen att det enda sättet att få kontroll över exporten var att tillståndsbelägga all export av krigsmateriel, det vill säga endast den export som regeringen gett tillstånd till är laglig. Annan export är olaglig. Detta synsätt grundades på att krigsmaterielexporten berör rikets förbindelser med andra länder men också Sveriges försvarsförmåga och säkerhet. Enligt regeringsformen ansvarar regeringen för detta. Därför är krigsmaterielexporten i vissa hänseenden sekretessbelagd.

För att styra krigsmaterielexporten har regeringen utfärdat vissa regler, som numera finns stadfästa i den av riksdagen år 1992 antagna lagen om export av krigsmateriel.

Det grundläggande synsättet är följande:

Världssamfundet består av suveräna stater som har rätt att

bestämma över sin egen säkerhet. Sverige tillverkar krigsmateriel för egna behov men vi importerar också sådan krigsmateriel, som vi behöver, från andra länder. Vi kan därför inte fränkänna andra länder samma grundläggande rättighet att tillverka och importera krigsmateriel för sina säkerhetsbehov.

Den svenska krigsmaterielexporten är tillståndsbelagd för att regeringen skall ha full kontroll. Det finns givetvis inte någon formell skyldighet för regeringen och dess myndigheter att ge tillstånd till någon export, om man inte vill.

Jag var krigsmaterielinspektör, KMI, i sju år från sommaren 1987 till sommaren 1994. Att vara krigsmaterielinspektör var att ha dubbla hattar: jag var dels myndighetschef för Krigsmaterielinspektionen, dels chefstjänsteman i regeringskansliet underställd utrikeshandelsministern. Det var enligt min mening en bra konstitutionell ordning, eftersom vapenexportfrågorna i eminent grad är politiska och därför i sista hand bör avgöras av regeringen. Efter det att jag lämnat posten som KMI har man gjort om systemet, avskaffat KMI och tillskapat Inspektionen för strategiska produkter, ISP. Jag anser att det är en mindre lämplig ordning, som skapar oklara politiska beslutsförhållanden.

Den häftiga debatten om vapenexportärendena på 1980-talet drevs i hög grad av Svenska Freds & Skiljedomsföreningen och av medierna. Den rörde ett antal av Bofors och FFV:s (Förenade Fabriksverken, tillverkare av granatgeväret Carl Gustaf) affärer, vilka kunde ifrågasättas utifrån det gällande regelverket. Debatten var samtidigt mycket emotionell. Allt som byråkratiskt klassades som "krigsmateriel", därför att det var särskilt tillverkat för militära ändamål, om det så var en liten specialskruv eller en lastbil som dragfordon för stridvagnar, betecknades av Svenska Freds som "vapen". All utförsel av sådan materiel till så kallade icke godkända länder framställdes som grova regelbrott och länderna i fråga som förfärliga diktaturer. Detta påstående skall icke undanskymmas, att Bofors och FFV under denna period begick ett antal allvarliga fel inom ramen för ett delvis oklart regelverk.

Jag skall kommentera dessa affärer nedan, men först en principiell redovisning av den svenska krigsmaterielexportpolitiken.

De principer för exporten som regeringen med riksdagens medverkan stadfäst är dessa:

- Export av krigsmateriel får överhuvudtaget inte förekomma till länder i fråga om vilka FN:s säkerhetsråd har beslutat om exportförbud; i fall då export av svensk krigsmateriel skulle bryta mot ett internationellt avtal som Sverige ingått – till exempel icke-spridningsavtalet för kärnvapen; och ej heller till länder som befinner sig i krig och i förhållande till vilka Sverige förklarat sig neutralt. Dessa är de så kallade *ovillkorliga exporthindren*.

Villkorliga exporthinder som regeringen bör beakta men i speciella fall kan medge avsteg från är:

- Export bör inte förekomma till stater som befinner sig i krig.
- Ej heller till stater som befinner sig i en internationell konflikt som kan leda till krig.
- Eller till stater där inbördeskrig eller allvarliga väpnade oroligheter förekommer.
- Krigsmaterielexport bör ej förekomma till stater där omfattande och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer; tidigare motiverades denna riktlinje med att export icke borde förekomma till stater där *den svenska krigsmaterielen* kunde användas för att kränka mänskliga rättigheter – det vill säga inga k-pistar till militärdiktaturer – men regeln har skärpts sedan dess.

Under senare år har dessa regler kompletterats med ytterligare tre:

- Krigsmaterielen har indelats i två klasser a) *krigsmateriel för strid*, det vill säga egentliga vapen; och b) *övrig krigs-*

materiel, det vill säga viss elektronik, dragfordon med mera. Bägge kategorierna av krigsmateriel är fortfarande tillståndspliktiga, men för så kallad övrig krigsmateriel tillämpas en lindrigare bedömning, det vill säga sådan materiel kan få exporteras även till länder som uppvisar brister i fråga om sin säkerhetssituation och mänskliga rättigheter.

- En generösare tillståndsgivning tillämpas även för reservdelar, underhållsmateriel och i viss utsträckning för följdleveranser. Det har med Sveriges trovärdighet som krigsmaterielleverantör att göra. Ett land som har fått köpa ett visst vapensystem från Sverige måste kunna lita på att det skall kunna utnyttja systemet under dess livslängd.
- En presumtion har vidare införts att all export till nordiska länder och till medlemsstater i EU bör tillåtas, förutsatt att det inte bryter mot de så kallade ovillkorliga exporthindren. I det senare fallet föreligger dock problemet med att olika EU-länder har olika utförelsebestämmelser, till exempel Frankrike och Storbritannien i förhållande till Sverige. Det fick till en början lösas genom bilaterala överenskommelser, vilket underlättades av att EU alltmer har kommit att tillämpa en gemensam vapenexportpolitik. Detta problem med olika vidareexportbestämmelser uppkommer även i samband med den allt vanligare samproduktionen av kvalificerad krigsmateriel. USA har exempelvis en mycket restriktiv exportlicenspolitik. Sverige har en något mer pragmatisk inställning i de fall där vi inte är huvudleverantör.

Under de senaste 20 åren har den svenska försvarsmakten av kostnadsskäl minskat sina inköp av svensk krigsmateriel, och den svenska försvarsindustrin har fått överkapacitet och alltmer sökt sig till exportmarknaderna. De svenska regeringarna har i princip stött denna exportdrive med hänsyn till försvarsindustrins nationella betydelse för vår säkerhetspolitik och industriella kompetens, inklusive av sysselsättningskäl. Till saken

hör att statsmakterna har finansierat utvecklingen av de flesta vapensystemen och får en viss bonus av exporten. Numera när produktserierna för det svenska försvarets behov blivit mycket små, har Försvarets Materielverk dock alltmer övergått till att köpa färdig krigsmateriel ”från hyllan” i stället för att finansiera egenutveckling i Sverige. Detta har ställt svensk försvarsindustri inför en svår omställning och samtidigt stärkt behovet av export.

JAS-flygplanet intar en särställning i den svenska krigsmaterielexporten. När beslutet om att tillverka JAS togs 1982, baserades det uteslutande på det svenska flygvapnets behov av 20 stridsflygdivisioner, cirka 284 flygplan. Det skall jämföras med de totalt 350 flygplanen i Viggen-systemet, som JAS skulle ersätta. Frågan om export var sekundär och kunde endast uppkomma, när det svenska försvarets behov var täckta. Omvärldsutvecklingen sedan 1982, och kostnadsutvecklingen, har lett till att Försvarsmakten kan nöja sig med cirka 100 JAS-flygplan av de över 200 enheter som hittills producerats. Det har lämnat utrymme för en export med statsmakternas gillande, vilken är nödvändig för att SAAB skall kunna behålla sin flygtekniska kapacitet.

Om man ser på de två stora vapenaffärer som skapat omfattande debatt i Sverige, nämligen exporten av haubitsar till Indien i mitten av 1980-talet och exporten av pansarvärnsroboten Bill till Saudiarabien i början av 2000-talet (båda vapensystemen utgör krigsmateriel för strid), kan man konstatera följande:

- Har regeringen gett tillstånd är affärerna lagliga.
- Tillståndet för haubitsexporten till Indien 1985 stämde inte med det villkorliga förbudet mot export till länder som befinner sig i en internationell konflikt som kan leda till krig; betänk konflikterna mellan Indien och Pakistan. Regeringen gjorde dock här en helhetsbedömning med hänsyn till affärens storlek och försvars- och industripolitiska betydelse för Sverige och sade ja. Man skulle kunna säga att kvantitet slog kvalitet.
- Vad gäller Bill till Saudiarabien gavs ett positivt för-

handsbesked vad jag förstått redan 2002. Man kan hävda att detta stod i motsättning till kriteriet om mänskliga rättigheter. Hur man skall tolka situationen för mänskliga rättigheter i Saudiarabien är dock en svår fråga. Det är knappast riktigt att kalla Saudiarabien för en diktatur. Landet är ett traditionellt arabiskt klansamhälle med en auktoritär kungamakt och ett strängt islamiskt styre, mycket annorlunda än Sverige. Den dåvarande regeringen tog trots detta beslutet att Bill kunde få exporteras, eftersom det sannolikt endast skulle komma till användning om Saudiarabien angreps; Saudiarabien betraktades allmänt som ett stabilt land i Mellersta Östern. Till saken hörde även att Sverige sedan slutet av 1970-talet hade haft ett omfattande infrastruktursamarbete med Saudiarabien, delvis omfattande försvarsrelaterade anläggningar. Under senare år har Sverige även offererat radarspaningssystemet Erieeye till Saudiarabien.

- I och med att regeringen 1985 respektive i början av 2000-talet gav tillstånd till affärerna med Indien respektive Saudiarabien blev man enligt vårt regelverk förpliktad att fullfölja dem. Har man kritik mot dem bör den mer riktas mot de ursprungliga besluten än mot de implicita följdaffärerna.

Jämfört med situationen under 1980-talet har debatten om vapenexporten nu lugnat ned sig med undantag för uppståndelsen kring Saudiaffären. Världen har förändrats, och svensk försvarsindustri, som numera i stor utsträckning är utlandsägd med undantag för SAAB, tillverkar och säljer inte längre lika mycket offensiva armévapen som tidigare. Försvarsteknologin har förändrats och utnyttjar mer och mer civila produkter i så kallad *dual use*. Det blir allt svårare att avgöra vad som är regelrätta vapen samtidigt som deras betydelse, såsom stridsvagnars, minskar.

I den svenska debatten har under senare tid hävdats att man i vapenexportreglerna bör göra en skillnad mellan export till demokratier respektive till diktaturer. Då är man inne på svåra de-

definitioner. Regelrätta diktaturer är mycket få, i dagens värld till exempel Nordkorea och Syrien. Min definition av en diktatur är en stat som enväldigt styrs av en diktator eller en mycket liten sammansvetsad grupp – exempelvis Pol Pot-regimen i Kambodja – och där säkerhetsorganen godtyckligt kan gripa och avrätta vem som helst samt där medborgarna inte får lämna sitt eget land utan särskilt utresetillstånd. De är instängda i sitt land som i ett fängelse. Med denna definition betraktar jag varken Kina, Saudiarabien eller Vitryssland som renodlade diktaturer i klass med Nordkorea och Syrien. De liksom flera andra länder har däremot repressiva, auktoritära regimer som ofta kränker medborgarnas mänskliga rättigheter.

På samma sätt är det med demokratier. Det finns många olika slag. I vissa råder något slags formell politisk demokrati, men de inrikes förhållandena kan ändå vara förfärliga och relationer med grannländer konfliktfyllda, vilket gör att Sverige bör avstå från vapenexport till sådana länder. Lösningen på problemet är inte fler och fler detaljprinciper för den svenska krigsmaterielexporten utan att låta den sittande regeringen under politiskt ansvar göra en sammanvägd bedömning av om export bör medges eller inte utifrån Sveriges intressen i vid bemärkelse, vari ingår vår strävan att bidra till fred och lösning av konflikter.

Trots alla förändringar och nedskärningar är den svenska försvarsindustrin fortfarande en mycket viktig resurs för Sveriges säkerhetspolitik och ett starkt stöd för vår försvarsmakt. Den fortsatta tillverkningen av JAS-systemet och av avancerade ubåtssystem är exempel på detta liksom tillverkningen av målstyrda robotar och av bandfordon. Det särskiljer Sverige från andra små och medelstora länder och vittnar om vår beslutsamhet att försvara oss själva. Vi är givetvis beroende av försvarstekniskt samarbete med andra länder, främst USA, och också beroende av en viss export för att kunna vidmakthålla produktionen i Sverige, men det minskar inte betydelsen av att vi slår vakt om de mest kvalificerade delarna av vår försvarsindustri till stöd för vår militära alliansfrihet.