



PARLIAMENTARY FORUM  
ON SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS

Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågors seminarium om  
**Svensk krigsmaterielexport i relation till Sveriges åtaganden för  
uppfyllandet av Agenda 2030 och Arms Trade Treaty**

3 april 2019, kl 08.00 – 9.30  
Sveriges Riksdag, Mittpoolen  
Stockholm, Sverige

**Rapport**



**Executive summary:** Sweden's new regulations on stricter export controls of military equipment came into force in April 2018. To assess progress made so far, the Parliamentary Forum on Small Arms and Light Weapons gathered stakeholders at the Swedish Parliament to discuss the current situation in relation to international commitments related to the Arms Trade Treaty (ATT) and the 2030 Agenda. The seminar highlighted the interaction between parliamentarians, the Inspectorate for Strategic Products (ISP), the Swedish Ministry of Foreign Affairs and civil society in the interpretation of and the position on the new framework on stricter export controls. The main elements raised were: the positive cross-party cooperation in developing new and improved

regulations; challenges and opportunities in the introduction of a democracy criteria; as well as keeping the prohibitive approach of Swedish granting of military equipment export licenses, which means that all exports of military equipment are a priori prohibited, and only allowed if an exemption in the form of an export license is granted.

The stakeholders discussed how to contribute to more responsible policy on the topic, which are in line with Sweden's global commitments to achieve the goals of the 2030 Agenda and conform to the ATT. They examined the challenges that remain especially in relation to continuous exports to non-democratic countries, including countries with elected leaders but where human rights abuses are taking place. Among the solutions presented, a thorough risk analysis, including collaborating with and sourcing information at field level, is vital in order to be proactive and applying a careful approach and restrictive measures at early stages. Sweden's feminist foreign policy and applying a gender sensitive analysis were central elements raised. It was underscored that all involved stakeholders, especially the parliamentarians forming part of the Export Control Council, need qualitative information and analysis on which to base their assessment and advice regarding the granting of military equipment export licenses. The parliamentarians recognized that the positions in Parliament, as well as generally, divide regarding whether or not Sweden should be exporting military equipment. At the same time, they acknowledged their vital role in contributing to responsible military equipment exports.



The seminar was hosted by Olle Thorell from the Swedish governing party coalition, the Social Democrats (S), and Karin Enström from the opposition party the Moderate Party (M). The approximately 50 participants included Swedish members of Parliament representing five parties, representatives from the mentioned governmental bodies as well as Swedish civil society organisations.

**Inledning och bakgrund:** Med ett år sedan det nya regelverket om krigsmaterielexport trädde i kraft i april 2018, knappt fyra år sedan den parlamentariska KEX-kommittén avslutades samt närmandet av en ny mandatperiod för det parlamentariskt tillsatta Exportkontrollrådet (EKR), samlade Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågor till dialog mellan olika aktörer för att diskutera det aktuella läget för svensk krigsmaterielexport i relation till internationella åtaganden.

Dialogen lyfte samspelet mellan Sveriges riksdag, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Utrikesdepartementet och civilsamhället i tolkningen av, och ställningstagandet till, det nya regelverket i relation till Sveriges åtagande för uppfyllandet av Agenda 2030 och FN:s vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT) för att nå hållbar utveckling och fred genom kontroll av små och lätta vapen.

Inledning:

- Karin Enström (M), ordförande i Konstitutionsutskottet och medgrundare till Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågor, värd för seminariet
- Karin Olofsson, generalsekreterare Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågor

Paneldeltagare:

- Olle Thorell, riksdagsledamot (S), utrikesutskottet och värd för seminariet
- Kerstin Lundgren, riksdagsledamot (C), utrikesutskottet
- Robert Lejon, departementssekreterare, Utrikesdepartementet Enheten för nedrustning och icke-spridning (UD-NIS)
- Linda Åkerström, ansvarig för nedrustningsfrågor, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen
- Gabriella Irsten, politisk handläggare, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF)
- Karl Evertsson, chef för Krigsmaterielgruppen, Inspektionen för strategiska produkter (ISP)

**Karin Enström (M)** hälsade deltagarna välkomna och uppmanade till dialog mellan de olika samlade aktörerna för att diskutera det aktuella läget för svensk krigsmaterielexport i relation till Sveriges internationella åtaganden. Som medgrundare gav hon även en kort bakgrund till Forumet: Forumet är den enda internationella partiöverskridande organisationen för parlamentariker som baserat på policyutformande, medvetandegörande och kapacitetsbyggande kopplat till nationella, regionala och internationella politiska processer söker vägar att minska och förebygga väpnat våld, specifikt små- och lätta vapen med målet att nå hållbar utveckling och fred. Forumet grundades 2002 och samlar idag drygt 250 parlamentariker från över 80 länder i Afrika, Asien, Europa, Latinamerika och Mellanöstern. Hon underströk det unika i Forumets breda politiska tillhörighet – från höger till vänster - och vikten av parlamentariskt arbete från nationellt



lagstiftningsarbete till att påverka internationella processer, samt värdet i att parlamentariker lär av varandra.



**Forumets generalsekreterare, Karin Olofsson,** redogjorde för Forumets strategiska prioriteringar som är att, genom stärkandet av parlamentariska handlingar, bidra till det globala uppfyllandet av Agenda 2030, specifikt mål 16 för fredliga och inkluderande samhällen, samt FN:s vapenhandelsföredrag ATT. Mänsklig säkerhet, mänskliga rättigheter (MR) och hållbar utveckling är sammanlänkande processer och även länkade till frågor om spridningen av vapen, väpnat våld och väpnad konflikt. Väpnat våld har allvarliga

mänskliga, sociala och ekonomiska kostnader både i och utanför väpnade konflikter. Okontrollerad vapenspridning utgör ett hinder för hållbar fred och utveckling. Vidare underströk hon behovet av internationellt samarbete och ansvarstagande, som aldrig varit större eller haft lika stor potential. Sveriges roll reflekteras i internationella åtaganden likt ATT och Agenda 2030. Tidslinje KEX-utredningen och det nya regelverket för krigsmaterielexport:

- 2011 – Formell begäran från riksdagen till regeringen att återkomma med förslag till ny materiellagstiftning
- 2012 – Parlamentarisk kommitté bestående av representanter från samtliga riksdagspartier tillsätts
- 2015 – Den parlamentariska kommittén för översyn av kontrollen av krigsmaterielexport (KEX) överlämnar sitt slutbetänkande om skärpt krigsmaterielexport
- 2017 – Regeringen framför en remiss till Lagrådet i juni 2017
- 2018 – Förslaget om ett nytt, skärpt, regelverk för svensk krigsmaterielexport godkänns i riksdagen i februari för att träda i kraft april 2018
- 2019 – Januariöverenskommelsen mellan S, MP, L – punkt 70. Vapenexport.

## **Del 1 – Tillbakablick på den process som varit för att åstadkomma förändringar i svensk krigsmaterielexport**

**Olle Thorell (S)**, värd för mötet med lång erfarenhet i utrikesutskottet började med att poängtera det glädjande i att partierna kommit överens över blockgränser. Med tanke på de förändringar som skett inom svensk politik på senare tid, med januariavtalet som exempel, är det möjligtvis idag inte lika anmärkningsvärt att nå en sådan bred överenskommelse i en stridsfråga. Tidigare var det däremot unikt att höja blicken, se till gemensamt intresse bortom partipolitiken och ta fram ett modernt, sammanhållet regelverk. Han medgav samtidigt att åsikterna går isär angående grad av transparens och/eller restriktivitet. **Kerstin Lundgren (C)**, som suttit med i KEX-kommittén och som sitter i EKR, förklarade hur det svenska systemet är en hybridlösning och att varje politiskt beslut är unikt. Detta var målet: att undvika ett system som ständigt leder till en rad av rättsliga processer. Det var en viktig markör att ha kvar en inspektion om strategiska produkter och undvika myndighetsbeslut. Det politiska ansvaret ska alltid finnas och ytterst har regeringen ansvar för besluten. **Robert Lejon (UD-NIS)** höll med om det positiva i den breda parlamentariska

uppgörelsen och att processen är i samklang med EU:s gemensamma ståndpunkt och ATT. Han pekade även på en positiv utveckling i fråga om transparens. Just nu pågår arbetet med skrivelsen där regeringen redogör för den svenska exportkontrollpolitiken i fråga om krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Denna innehåller även en redovisning av den export som förekommit under året. **Linda Åkerström, Svenska freds** menade att i utvärderingssyfte ser än så länge krigsmaterielexporten ut som förut men hon hoppades på förändringar längre fram. Hon kunde notera mindre förbättringar, exempelvis något färre nya affärer utförda med diktaturer. Viktigt att framhålla är att en fjärdedel av exporten fortfarande går till odemokratiska länder. Hon såg positivt på införandet av en demokratiparagraf men ansåg att det nya regelverket ger stort utrymme för tolkning och kompromisser. **Gabriella Irsten, IKFF** höll med om att det är för tidigt att utvärdera men viktigt att diskutera vad som skett hittills. Inom civilsamhället noterar hon att KEX och det nya regelverket skapat större debatt och involverar aktörer som traditionellt inte fokuserar på fred och säkerhet. Hon betonade den svenska regeringens feministiska utrikespolitik och noterade målkonflikter mellan denna och svensk krigsmaterielexport, samt vikten att förstå sambanden mellan säkerhet, utveckling och jämställdhet. Hon pekade även på problematiken i att mål 16 endast nämner illegala vapen, vilket har stor inverkan på kvinnors säkerhet då även legala vapen orsakar stor skada. Hon menade att detta är att blunda för realiteten då även lagligt producerade vapen kan hamna i fel händer bland annat genom stöld eller bristande kontroll under frakt, s k avledning. **Karl Evertsson, ISP** förklarade att det nya regelverket inte är helt nytt för ISP som deltagit i processen sedan 2012. Det ISP nu gör är vad regeringen förutsett, dvs prövar licenser och ärenden. Detta görs i samarbete med EKR. Han lyfte utmaningar som att vi lever i en föränderlig värld, särskilt i relation till de nya demokratikriterierna, som är en av de större förändringarna. ISP lägger därför stor kraft och tid på att identifiera grava brister och se över säkerhetspolitiska skäl.

## **Del 2 – Framåtblickande reflektion: områden för utveckling och förstärkning**

**Olle Thorell (S)** diskuterade möjligheter och svårigheter i den parlamentariska rollen där den årliga skrivelsen ger möjlighet att debattera frågan och där det blivit lättare att belysa brister. Det är värt att påminna om att svensk krigsmaterielexport är per definition förbjuden. All handel är undantag. Sverige har nu världens mest strikta regelverk men, som redan nämnts, är det tidigt att utvärdera då det genomförts för få affärer. Han ansåg också att man inte bör hymla om den konflikt som finns mellan partier och andra intressenter. Så länge Sverige säljer krigsmateriel kommer det finns de som anser att det är fel i sak. Socialdemokraterna som parti står för att Sverige ska sälja krigsmateriel men att det ska ske ansvarsfullt där Sverige kan vara en förebild för andra länder. **Kerstin Lundgren (C)** ställde frågan hur Sverige ska arbeta för att övertyga andra länder att klara globala målen, vilket kan uppnås genom bistånd och handel. Hon framhöll rätten till försvar och att denna måste erkännas. Svensk säkerhet får inte riskeras i hantering av regelverk. Detta är en formativ tid där det är viktigt att testa gränser och spetsa diskussionen och inte låta frågorna glida tillbaka till utgångsläget. Hon lyfte frågan om önskad ökad transparens för enskilda ledamöter att kunna vara öppna med vad de tyckt, vilket i dagsläget inte är möjligt på grund av affärssekretess. **Robert Lejon (UD-NIS)** tackade för god beskrivning av det politiska läget. Från tjänstemannansidan underströk han vikten av att leverera goda underlag för beslutsfattande. Det handlar om hur Sverige arbetar internationellt där han menade att det internationella samfundet sammantaget gör för lite. Det är viktigt att Sverige stödjer implementeringen av ATT

nationellt och globalt. För många länder är det första gången de kommer i kontakt med exportkontrollregelverk, och de behöver därmed stöd att tolka regelverk samt hur man uppnår en effektiv och kvalitativ implementering. **Linda Åkerström, Svenska freds** lyfte åter vikten av politisk debatt kring vad kompromisser och bred tolkning kan innebära. Hon ifrågasatte argumenten om rätten att försvara sig och rätten att exportera krigsmateriel, särskilt i de lägen där det är oklart om det kommer att användas i försvarssyfte. Även om brister finns såg hon mycket positivt på det politiska ansvaret samt tydliga förbättringar i underlagen från ISP och ansträngningar till större insyn. **Gabriella Irsten, IKFF** höll med och efterfrågade större förståelse för hur feministisk analys kan användas och lade till att IKFF gärna står till tjänst. Hon noterade förra årets ansträngningar från regeringen kring arbetet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 och FN:s handlingsprogram mot olaglig handel med små och lätta vapen och hoppades att samma arbete kommer att läggas på ATT. Hon påpekade att på den internationella arean är länder osäkra på hur feministisk analys ska användas. Hon pekade också på faran att vara alltför materialspecifik samt vikten av att även diskutera hur aktörerna Sverige säljer till legitimeras. Sverige bör också dra lärdom och inte bara se sig som gott exempel. **Karl Evertsson, ISP** bekräftade att ISP fått utökade personalresurser och budget för att ytterligare stärka sin kompetens och bygga upp specifika kunskaper. Regeringskansliet är alltså den viktigaste källan till information. Han pekade också på att svensk rollfördelning är unik samt värdet av det parlamentariska rådet som sitter på 2 års mandat. Han tog upp vikten av att utbilda rådet, särskilt när det gäller högteknologiskt materiel som kan vara svårare att förstå.

### Del 3 – Frågor & diskussion

Frågor som togs upp var den humanitära rätten och vikten av att tillämpa riskanalys och större försiktighet, dvs., fokusera på tidigare stadier när människorättsläget börjar försämrats. De starka fördelarna lyftes med en feministisk analys som innefattar alla aktörer – män och kvinnor – och vikten att inkludera aktörer på gräsrotsnivå som har stor kännedom om när förändringar börjar ske. Konkret exempel var Jemenkonflikten och de grova övergrepp som sker, allmänt mot civilbefolkningen och särskilt mot barn, där det internationella samfundets agerande kommit alltför sent. Politiskt ställningstagande behövs då det är tydligt i underlaget att exporten kommer fortgå vilket inte är kompatibelt med politiska signaler. Punkt 70 i den så kallade Januariöverenskommelsen mellan S, MP, C och L togs upp och frågan ställdes till ledamöterna om vad som är nytt med denna punkt, och vad den i praktiken kan åstadkomma. I denna slås partiernas principiella inställning fast att inte godkänna vapenexport till ickedemokratier som deltar militärt i Jemenkonflikten så länge konflikten pågår. Från panelen instämde ledamöterna att det nya med punkt 70 är en partiöverskridande principiell inställning gällande krigsmaterielexport till en, explicit nämnd, pågående konflikt och framhöll samtidigt Sveriges försök till att medla i konflikten samt FN:s säkerhetsråd där Sverige lyft frågan. Behovet att ytterligare tydliggöra och kodifiera punkt 70 för att ansvariga aktörer ska kunna agera belystes från civilsamhällets håll.

Ledamöterna betonade vikten av att de har tillgång till bra underlag. Regeringen gör prövningar, baserat på kompetens från försvars- och utrikesdepartementet, och det är regeringen som bär det yttersta ansvaret att relevant kompetens tillgodoses. ISP höll med om att det skulle vara en utmaning för organisationens 35 anställda att tillmötesgå detta behov, utan det är ytterst regeringskansliets ansvar. Brasilien togs upp som exempel på hur Sverige ska hantera länder med demokratiska valda ledare men som för en auktoritär politik samt som går tvärs emot den

utrikespolitik Sverige driver. Enligt det nya regelverket går det att avbryta dessa affärer i relation till dess MR-kriterier samt möjligheten att bedöma politisk utveckling. En feministisk utrikespolitik är viktig även i detta sammanhang. ISP pekade även på att riskanalys måste gå åt båda hållen. Långsiktighet bör vägas in även när långa relationer avslutas då det kan påverka Sveriges utrikespolitiska förhållande med den andra parten.

Det gjordes även en tillbakablickande observation till en tid då större delen av vapenindustrin i Sverige var svenskägd, inriktad på självförsörjning av försvaret, vilket inte är fallet idag. Då fanns en mycket mer restriktiv politik och export. Idag behandlas verksamheten som vilken bransch som helst. Detta kan ses som en existentiell fråga och är nära kopplat till vilket sorts land Sverige vill vara internationellt.