



Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2013/14:190 Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag.

Utskottet delar regeringens bedömning att vapenhandelsfördraget kommer att kunna bidra konkret till arbetet med att komma till rätta med oansvarig och okontrollerad internationell handel med konventionella vapen.

Två motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet föreslår att riksdagen avstyrker motionerna och bifaller regeringens proposition.

I betänkandet finns en reservation (MP, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	5
Reservation	8
Tilläggsdirektiv till Krigsmaterielexportutredningen m.m., punkt 2 (MP, V)	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Propositionen	10
Följdmotionerna	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Regeringens proposition 2013/14:190**

Riksdagen godkänner FN:s vapenhandelsfördrag. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:190.

2. **Tilläggsdirektiv till Krigsmaterielexportutredningen m.m.**

Riksdagen avslår motionerna 2013/14:U27 och 2013/14:U28.

Reservation (MP, V)

Stockholm den 8 maj 2014

På utrikesutskottets vägnar

Sofia Arkelsten

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Arkelsten (M), Urban Ahlin (S), Walburga Habsburg Douglas (M), Carina Hägg (S), Christian Holm (M), Tommy Waidelich (S), Carin Runeson (S), Fredrik Malm (FP), Olle Thorell (S), Kenneth G Forslund (S), Christer Winbäck (FP), Bodil Ceballos (MP), Désirée Pethrus (KD), Julia Kronlid (SD), Hans Linde (V) och Ulrik Nilsson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2013/14:190 Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag. Två motioner har väckts med anledning av propositionen.

Den 7 maj 2014 besökte utskottet Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Under mötet med generaldirektör Christer Ahlström och medarbetare behandlades bl.a. FN:s vapenhandelsfördrag.

Bakgrund

Den 2 april 2013 antog Förenta nationernas generalförsamling genom omröstning ett vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT). Fördraget är ett bindande internationellt instrument som uppställer krav på att dess statsparter upprätthåller nationell kontroll över den internationella handeln med försvarsmateriel och uppställer normer för denna kontroll. Vapenhandelsfördraget är det första instrument i sitt slag som förhandlats fram i FN:s regi. Endast ett femtiotal stater bedöms i dag utöva effektiv kontroll över sitt lands internationella handel med konventionella vapen. Förhandlingarna om ett fördrag genomfördes mot bakgrund av två övergripande målsättningar: Det första syftet var att utvidga kontrollen över den internationella vapenhandeln till så många stater som möjligt. Därmed skulle den omfattande oreglerade handeln med vapen lättare kunna kontrolleras. Centralt för denna strävan är länder som genom brister i lagstiftning och kontrollapparat lätt kan bli genomgångsländer eller verksamhetsbaser för en oreglerad handel. Det andra syftet var att säkerställa att den lagliga och reglerade internationella handeln bedrivs under ansvarsfulla former, genom formulering av starka gemensamma normer för nationell kontroll. Internationella regler för vapenexport ger t.ex. nya förutsättningar att i mellanstatlig dialog påtala sådan export som visserligen är kontrollerad men som får anses som oansvarig med hänsyn till dess faktiska eller befarade konsekvenser.

Fördraget saknar överstatliga inslag. Den bygger helt på nationell kontroll under politiskt ansvar. Varken exporterande länder eller importberoende länder bedömde att ett överstatligt inslag var förenligt med deras nationella säkerhetsintressen.

Fördraget antogs i FN:s generalförsamling med röstsiffrorna 155 ja, 23 avstående och 3 nej (Iran, Nordkorea och Syrien).

Ett betydande antal länder har inlett ett arbete för att kunna ansluta sig till fördraget i enlighet med sina nationella ratificeringsprocedurer, däribland samtliga EU:s medlemsstater, där enighet råder om fördragets stora betydelse. I dagsläget har 116 stater undertecknat fördraget och 12 stater har överlämnat sina ratifikationsinstrument.

Fördraget träder i kraft 90 dagar efter överlämnandet av det 50:e ratifikations- eller anslutningsinstrumentet. I gynnsamma fall kan fördraget komma att träda i kraft redan i slutet av 2014 eller början av 2015.

Regeringen fattade den 23 maj 2013 beslut om att underteckna vapenhandelsfördraget, vilket också skedde den 3 juni 2013 i New York då fördraget öppnades för undertecknande av FN:s generalsekreterare.

Regeringen får inte ingå för riket bindande överenskommelse utan riksdagens godkännande om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen ska besluta, eller – i annat fall – om överenskommelsen är av större vikt (10 kap. 3 § regeringsformen). Enligt regeringens uppfattning är FN:s vapenhandelsfördrag en överenskommelse av större vikt i regeringsformens mening.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner Förenta nationernas vapenhandelsfördrag. Målet med fördraget är att åstadkomma högsta möjliga gemensamma internationella normer för att reglera eller förbättra regleringen av den internationella handeln med konventionella vapen samt att förebygga och utrota den olagliga handeln med konventionella vapen och förhindra deras avledning. Regeringen bedömer att det inte krävs några lagändringar med anledning av Sveriges tillträde till vapenhandelsfördraget. Genom fördraget förpliktas statsparterna att vid sina nationella bedömningar beakta vissa särskilt angivna kriterier. Enligt regeringens mening bör vapenhandelsfördragets bedömningskriterier beaktas parallellt med de svenska riktlinjerna och rådets gemensamma ståndpunkt (2008/944/GUSP) vid tillståndsprövning enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Utskottets överväganden

Motionerna

I kommittémotion 2013/14:U28 av Bodil Ceballos m.fl. menar Miljöpartiet att det i och med ATT:s införande blir extra angeläget för den pågående Krigsmaterielexportutredningen (KEX) att föreslå ett reformerat, skärpt

och mer transparent regelverk för krigsmaterielexporten. Enligt Miljöpartiet måste det humanitära syftet få större genomslag i tillståndsprövningen av svensk vapenexport.

I kommittémotion 2013/14:U27 av Hans Linde m.fl. begär Vänsterpartiet ett tillkännagivande om att regeringen bör ge ett tilläggsuppdrag till Krigsmaterielexportutredningen om att utreda hur svensk krigsmaterieexportlagstiftning i alla delar kan anpassas till ATT.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att många länder har saknat tillfredsställande kontroll över handeln med krigsmateriel och att detta har underlättat för den illegala handeln.

Det är utskottets uppfattning att det starka internationella stödet för ett vapenhandelsfördrag återspeglar en växande medvetenhet om det oacceptabla i rådande situation och ett växande fokus på humanitära faktorer som en viktig del av exportkontrollbedömningar.

Utskottet delar regeringens bedömning att vapenhandelsfördraget kommer att kunna bidra konkret till arbetet med att komma till rätta med oansvarig och okontrollerad internationell handel med konventionella vapen. Genom att uppställa internationella normer för kontrollen av den reglerade mellanstatliga handeln med konventionella vapen ökar möjligheten att påtala oansvarig handel. Genom att förpliktiga länder att införa och/eller upprätthålla kontroll torde utrymmet för den oreglerade och illegala internationella handeln kunna minskas väsentligt och denna handel bli lättare att spåra och beivra.

Utskottet vill vidare framhålla att fördraget, genom sina tydliga krav på respekt för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, skapar förutsättningar att globalt stärka efterlevnaden av dessa normer och på detta sätt bidra till minskat mänskligt lidande.

Utskottet noterar att regeringen bedömer att det inte krävs några lagändringar med anledning av Sveriges tillträde till vapenhandelsfördraget.

Utskottet noterar att regeringen bedömer att fördragets åtaganden inte innebär merkostnader för statsmakten eftersom det i huvudsak rör sig om verksamhet som redan sker. Vad gäller deltagande i internationella möten förväntas det kunna ske inom ramen för berörda myndigheters befintliga anslag. Vad avser bidrag till finansieringen av sekretariat och gemensamma kostnader för statspartsmöten m.m. konstaterar regeringen att utgifter av liknande slag under budgetåret 2014 belastar anslagsposten 14, övriga internationella organisationer under utgiftsområde 5 Internationell samverkan, ramanslaget 1:1 avgifter till internationella organisationer. Utskottet noterar att regeringen vid en kostnadsuppskattning utifrån andra liknande samarbeten på nedrustnings- och icke-spridningsområdet bedömer att kostnaderna bör kunna inrymmas inom befintligt anslag.

Med anledning av motionsförslag om att bl.a. ge Krigsmaterielexportutredningen ett tilläggsuppdrag vill utskottet påminna om riksdagens tillkännagivande till regeringen i betänkande 2010/11:UU3 om att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.

Utskottet välkomnar att regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté som ska utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Utskottet konstaterar att utredningens huvudsakliga uppgift är att lämna förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Vidare konstaterar utskottet att kommittén bl.a. ska föreslå de överväganden som lämpligen bör göras för att fastställa om ett land är en icke-demokrati, utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen, inklusive Exportkontrollrådet, redovisa hur EU:s gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid, utreda och bedöma om krigsmateriellagstiftningen ska förändras i klarläggande syfte.

Utskottet anser att kommittédirektiven Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel (dir. 2012:50) är heltäckande för ändamålet och finner därmed inte behov av tilläggsdirektiv. Utskottet kan därmed förutsätta att förslaget i motionerna 2013/14:U27 och 2013/14:U28 är omhändertagna i utredningen i vilken företrädare för riksdagens samtliga partier är företrädade. Utskottet emotser utredningens resultat, som ska redovisas senast den 15 december 2014, och finner inget skäl att föregripa dess arbete.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen avstyrker motionerna 2013/14:U27 och 2013/14:U28 samt bifaller regeringens proposition 2013/14:190 Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Tilläggsdirektiv till Krigsmaterielexportutredningen m.m., punkt 2 (MP, V)

av Bodil Ceballos (MP) och Hans Linde (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2013/14:U27 och 2013/14:U28.

Ställningstagande

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner Förenta nationernas vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT). Miljöpartiet och Vänsterpartiet stöder detta beslut. Regeringens bedömning är att det inte krävs några lagändringar med anledning av Sveriges tillträde till vapenhandelsfördraget.

I Sverige regleras handeln med försvarsmateriel i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, förkortad KML. Enligt lagen krävs tillstånd för export av krigsmateriel och för tekniskt bistånd till någon utanför Sverige. Frågor om tillstånd enligt KML prövas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Ärenden av principiell betydelse eller särskild vikt överlämnas till regeringen.

Svenska Röda Korset anser i sitt remissvar att en ratificering av ATT medför att ISP i sin prövning av enskilda ärenden måste beakta ATT:s syften och att detta bör framgå av propositionen. Ett viktigt tydliggörande i skrivelsen är att den ansvariga myndigheten ISP måste göra bedömningar utifrån de mer specifika kriterier som ATT listar, t.ex. om vapenexport kan "underlätta" allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt (inte minst folkmord och brott mot mänskligheten) eller bidra till allvarligt könsrelaterat våld eller våld mot barn. När riksdagen godkänt ATT betyder det att fördragets krav måste vägas in i alla beslut om huruvida tillstånd ska ges till export av krigsmateriel. Detta innebär en välkommen skärpning av regelverket för export av krigsmateriel.

Vi, liksom flera remissinstanser, oroas över att själva regelverket för tillståndsprövning av vapenexport riskerar att bli ännu mer svåröverskådligt och att det därför kan bli ännu svårare att veta vilka bedömningskriterier som ska gälla. Möjligheten att utkräva politiskt ansvar riskerar nu att bli än mer svårt.

Miljöpartiet och Vänsterpartiet välkomnar att ATT:s humanitära fokus lyfts fram i skrivelsen och att det betonas att själva syftet med en internationellt reglerad vapenhandel är att bidra till fred, säkerhet och stabilitet. Fördraget har tydliga krav på respekt för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt med syfte att förhindra mänskligt lidande. Vi ser positivt på att skrivelsen betonar att man vill stärka samarbete, öppenhet och ansvar inom vapenhandeln.

I skrivelsen redovisas viktig forskning från Genève-deklarationen som visar på att ca 740 000 människor dött årligen av direkta eller indirekta effekter av väpnade konflikter och väpnat våld. Av dessa var drygt 50 000 direkta offer för väpnad konflikt och ca 200 000 drabbades av indirekta effekter av konflikter, t.ex. svält och sjukdomar. Huvuddelen dödas av väpnat våld i icke konflikt-drabbade länder. Kostnaden för detta samhälleliga våld beräknas till storleksordningen 100 miljarder dollar per år.

Miljöpartiet och Vänsterpartiet delar regeringens åsikt att de globala konsekvenserna av väpnade konflikter och väpnat våld inte bara mäts i mänskligt lidande. En hög våldsnivå slår sönder länders ekonomiska infrastruktur och minskar den förutsägbarhet och sociala stabilitet som är en förutsättning för ekonomisk och social utveckling. Internationella humanitära insatser och utvecklingsinsatser försvåras direkt eller indirekt av en ökad våldsnivå. Sammantaget innebär de ekonomiska konsekvenserna av konflikter och väpnat våld att framtida generationer berövas de ekonomiska och sociala förutsättningar som annars hade förelegat.

Sverige behöver ett sammanhållet och transparent regelverk för krigsmaterielexporten. Regeringen bör därför ge ett tilläggsuppdrag till Krigsmaterielexportutredningen om att utreda hur svensk krigsmaterielexportlagstiftning i alla delar kan anpassas till ATT. I och med ATT:s införande blir det vidare extra angeläget för den pågående Krigsmaterielexportutredningen (KEX) att föreslå ett reformerat, skärpt och mer transparent regelverk för krigsmaterielexporten.

Vidare vill vi att ATT:s humanitära syfte måste få större genomslag i tillståndsprövningar och att regeringen därför i sin årliga uppdragsbeskrivning till ISP tydliggör detta. Vi menar att det redan nu är i linje med Sveriges politik för global utveckling (PGU) som måste tillåtas styra inriktningen på svensk vapenexport.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:190 Sveriges tillträde till FN:s vapenhandelsfördrag:

Riksdagen godkänner Förenta nationernas vapenhandelsfördrag (avsnitt 4).

Följdmotionerna

2013/14:U27 av Hans Linde m.fl. (V):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge ett tilläggsuppdrag till Krigsmaterielexportutredningen om att utreda hur svensk krigsmaterielexportlagstiftning i alla delar kan anpassas till FN:s vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT).

2013/14:U28 av Bodil Ceballos m.fl. (MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att vapenhandelsfördragets humanitära syfte måste få större genomslag i tillståndsprövningar av svensk vapenexport.