

Diarienummer UD2024/16574

Till:
Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
udnis@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet "Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel" (SOU 2024:77)

Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten att lämna synpunkter på betänkandet Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel (SOU 2024:77), och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset framhåller att svensk vapenexport måste bedömas utifrån risken att materielen används i strid mot internationell humanitär rätt, särskilt i mottagarländer med dokumenterade överträdelser.
- Svenska Röda Korset framhåller vidare att anpassningen av svensk exportkontroll till medlemskapet i Nato inte får ske i strid mot Sveriges internationella åtaganden, inklusive den internationella humanitära rätten och dess principer.
- Svenska Röda Korset anser att det föreslagna regelverket tillåter för vidare krigsmaterielsamverkan med länder som befinner sig i väpnad konflikt, och önskar i sammanhanget påtala behovet av noggranna

riskbedömningar för att undvika att exporterat materiel används i strid mot den internationella humanitära rätten.

- Svenska Röda Korset framhåller slutligen att Sverige behöver säkerställa system för kontroll av vidareexport för att förhindra att krigsmateriel vidareförs till aktörer som bryter mot den internationella humanitära rätten.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korset lämnar synpunkter på de för organisationen särskilt relevanta delarna i innehållet, där vi besitter särskild erfarenhet och kompetens.

Vårt uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och säkerställa respekt för varje människas värde. Det är ett uppdrag som vi har blivit tilldelade av staterna genom 1949 års Genèvekonventioner med tilläggsprotokoll samt beslut vid de internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer.

Svenska Röda Korset agerar alltid i enlighet med sitt uppdrag och sina grundprinciper för att bedriva neutral, självständig och opartisk humanitär verksamhet. Som nationell rödakorsförening har Svenska Röda Korset en *stödjande roll* till de offentliga myndigheterna. Vår uppgift och vårt mandat är fastslaget i internationell rätt samt kommer till uttryck i svensk lagstiftning.¹

¹ Svenska Röda Korsets stödjande roll inom dessa områden har bekräftats av regeringen i ett beslut 29 maj 2008. Utöver detta beslut ger svensk författning särskilda uppgifter till Svenska Röda Korset: Svenska Röda Korset ska driva nationella upplysningsbyrå (förordningen [1996:1475]) ”om skyldighet att lämna upplysningar rörande krigsfångar och andra skyddade personer); har ett specifikt ansvar/uppdrag i förhållande till identifiering av barn som evakuerats från eller tas emot i Sverige (Totalförsvarets folkrättsförordning [1990:12]),

Denna **stödjande** roll innebär att Svenska Röda Korset kan få i uppdrag att utföra uppgifter där ansvaret ytterst vilar på det offentliga, genom författning eller efter annan överenskommelse med regeringen eller myndighet.

Inom ramen för vår stödjande roll arbetar Svenska Röda Korset även tillsammans med svenska staten för att tillförsäkra att den internationella humanitära rätten korrekt implementeras där det är tillämpligt i svensk lagstiftning och myndighetsutövning.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Kapitel 3, 4 och 6: Exportkontroll och humanitärrättsliga perspektiv

Svenska Röda Korset vill understryka behovet av ett tydligt humanitärrättsligt perspektiv inom svensk exportkontroll.

Den internationella humanitära rätten, som är tillämplig i väpnade konflikter, syftar till att värna humanitet och minska mänskligt lidande. Enligt den gemensamma artikel 1 i 1949 års Genèvekonventioner har alla statsparter en skyldighet att respektera och säkerställa att den internationella humanitära rätten efterlevs. Statsparterna har en skyldighet att inte bara respektera den humanitära rätten för egen del, utan att även verka för att skydda och främja dess efterföljande genom samverkan med andra stater.

Med detta i åtanke behöver en noggrann och rättssäker tillståndsprövning utföras i samband med tillverkning, tillhandahållande och export av krigsmateriel.

skydda rödakorsmärket och benämningen ”röda korset” (lagen 2014:812) om skydd för kännetecknen i den internationella humanitära rätten) samt utpekas som en frivillig försvarsorganisation (förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet) med ansvar för sjukvård och civilbefolkningens skydd.

Stater har en juridisk skyldighet att utöva sitt inflytande för att hindra kränkningar av internationell humanitär rätt.² Sverige har genom åren kontinuerligt lyft vikten av att den humanitära rätten efterlevs och har även tidigare framhållit att det är viktigt att redan i fredstid ha författningsbestämmelser som tydligt visar att Sverige har förmåga att leva upp till sina skyldigheter under den humanitära rättens.³

I propositionen Totalförsvaret 2025-2030 nämns att ett av målen för det militära försvaret ska vara att ha ”förmåga att hävda Sveriges territoriella integritet samt värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt”.⁴ Vidare påtalar regeringen att ”Sverige som Natomedlem ska fortsätta främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik, stå upp för folkrätten, mänskliga rättigheter och jämställdhet och vara en stark röst för rustningskontroll, nedrustning och ickespridning”.⁵

Svenska Röda Korset önskar påpeka att dessa förhållningssätt behöver vara vägledande även vid framtagandet av nya bestämmelser beträffande export av krigsmateriel.

Utredningen klargör att ”det nordatlantiska fördraget [bör] ha företräde vid tillståndsprövningen”.⁶ Beaktande ska även göras ”av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter utifrån försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden”.⁷

² Se reglerna 144 och 149 i ICRC:s sedvanerättsstudie; ICRC Database, Customary IHL, Ensuring Respect for International Humanitarian Law Erga Omnes, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule144>, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule149> (Last accessed on 31.03.2025).

³ Se till exempel [prop. 2005/06:113, Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle](#), sid 129.

⁴ Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030, sid. 60.

⁵ Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030, sid. 20.

⁶ SOU 2024:77 Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel s. 115, 120

⁷ SOU 2024:77 Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel, s. 15

Avseende det ovan framförda önskar Svenska Röda Korset understryka att anpassning till Natomedlemskapet inte får ske på bekostnad av Sveriges åtaganden i den internationella humanitära rätten. Att Sverige fortsatt respekterar sina konventionsåtaganden och följer de skyldigheter som är fastslagna i bland annat Genèvekonventionerna, samt förespråkar dess betydelse i samverkan med andra stater, är centralt. Den internationella humanitära rätten måste vara grundläggande i alla överväganden gällande tillverkning, tillhandahållande och export av krigsmaterial. Det är en skyldighet som är etablerad i såväl den gemensamma artikel 1 i Genèvekonventionerna som i artikel 1 i FN:s vapenhandelsfördrag (ATT).

Angående risker med samverkan och utförsel av krigsmateriel till stat som befinner sig i väpnad konflikt

Studier som utförts av den internationella rödakors- och rödahalvmånesrörelsen har visat att export av vapen till en stat som befinner sig i väpnad konflikt riskerar förlänga konflikten.⁸ Utdragna konflikter riskerar leda till ett ökat antal brott mot den humanitära rätten, ökat civilt lidande och försvårandet av humanitärt bistånd och tillträde. Det försvårar även möjligheten till försoning och uppbyggnad efter konflikters slut.

I utredningen framhålls att “omständigheten att mottagarlandet befinner sig i väpnad konflikt inte bör anses som ett hinder mot utförsel eller samverkan med den allierade staten”.⁹ Svenska Röda Korset förstår att detta, som framkommer i utredningen, innebär en ändring av svensk praxis och en anpassning till Sveriges inträde i Nato.

I sammanhanget vill Svenska Röda Korset understryka att internationell humanitär rätt och humanitära principer måste vara vägledande även i beslut

⁸ Nils Melzer, Director of International Law, Policy and Humanitarian Diplomacy, ICRC, As the Arms Trade Treaty turns ten years old, restraints on international arms transfers remain an urgent humanitarian imperative, 2023-03-31.

⁹ SOU 2024:77 Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriels, s. 96

om utförsel av krigsmateriel till och samverkan med allierade. En noggrann prövning blir än mer betydelsefull om mottagarstaten är delaktig i en pågående väpnad konflikt. Den i utredningen beskrivna ”positiva presumtionen”, att samverkan kring krigsmateriel är tillåten till andra allierade, kan inte vara så långtgående att den innebär en förmodan att allierade stater följer sina humanitärrättsliga åtaganden.

Trots att beslut kan komma att behöva ske skyndsamt om en allierad befinner sig i en väpnad konflikt, får inte detta innebära en risk för att den exporterade materielen används i strid med den internationella humanitära rätten.

Angående riskbedömningar

Den 16 juni 2013 ratificerade Sverige ATT. Svenska Röda Korset vill lyfta att Sverige som part till konventionen har en skyldighet att;

- (1) undersöka huruvida krigsmateriel kan komma att användas i strid mot Genèvekonventionerna i det mottagande landet,¹⁰ och
- (2) i de fall det finns en sådan risk avstå från export.¹¹

Bestämmelser och riktlinjer måste säkerställa att Sverige inte exporterar krigsmateriel till länder eller aktörer som systematiskt bryter mot den internationella humanitära rätten eller där en sådan risk framstår som mer sannolik. Riskbedömningar bör inkludera en analys av mottagarlandets historiska och pågående efterlevnad av den internationella humanitära rätten.

Bedömning bör också, i den mån det är möjligt, innefatta en granskning av mottagarlandets användning av det specifika krigsmateriel som avses exporteras. Exempelvis bör export av explosiva vapen föregås av kontroll och

¹⁰ FN:s vapenhandelsfördrag (The Arms Trade Treaty), antaget av FN:s generalförsamling den 2 april 2013, A/RES/67/234 B (trädde i kraft 24 december 2014), art. 6

¹¹ Ibid. art. 7



granskning av mottagarens agerande och praxis att inte använda explosiva vapen i tätbefolkade områden.¹²

Riskbedömningar behöver även omfatta gemensam produktion av krigsmateriel där exempelvis flera stater bidrar med delar och/eller komponenter till en slutprodukt som monteras i en annan stat och därifrån exporteras till en tredje stat. Riskbedömning ska göras av alla involverade stater, så långt som det är känt och förutsebart.

Generella licenser för exportkontroll bör förbli föremål för granskning. Detta så att förändrade omständigheter i mottagarlandet beaktas på ett adekvat sätt vid riskbedömning.

SVENSKA RÖDA KORSET

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Ulrika Modéer".

Ulrika Modéer
Generalsekreterare

¹² Political Declaration on the Use of Explosive Weapons in Populated Areas, antagen i Dublin den 18 november 2022 samt ICRC, Explosive Weapons With Wide Area Effects: A Deadly Choice in Populated Areas, ICRC, Geneva, January 2022.