

Medlemskap i Nato— nya riktlinjer?

Christer Ahlström, Senior advisor



Synopsis

- Kort om Nato
- Anslutningsprocessen
- Nato och exportkontroll
- Neutralitetspolitiken och vapenexporten
- Behov av förändringar eller förtydliganden i riktlinjerna med anledning av Nato-medlemskapet
- Vad händer nu?

Kort om Nato

- 1949 Nordatlantiska fördraget (North Atlantic Treaty). En kollektiv försvarsallians som innebar att USA, Kanada och tio europeiska stater lovade att hjälpa varandra om de blev attackerade. WP 1955
- För att ge militär trovärdighet åt Nordatlantiska fördraget inleddes något år senare etablerandet av en organisation, North Atlantic Treaty Organization (Nato)
- Med bildandet av Nato byggdes en struktur upp med generalsekreterare, sekretariat, kommittéer och en militär kommandoorganisation (NPG, NSPO/NSPA, CNAD, DIANA).

Kort om Nato

- Nato är en mellanstatlig organisation och har inga överstatliga inslag (jfr. EU)
- Natos högsta beslutande församling är Nordatlantiska rådet (NAC)
- Beslut fattas med enhällighet (konsensus)

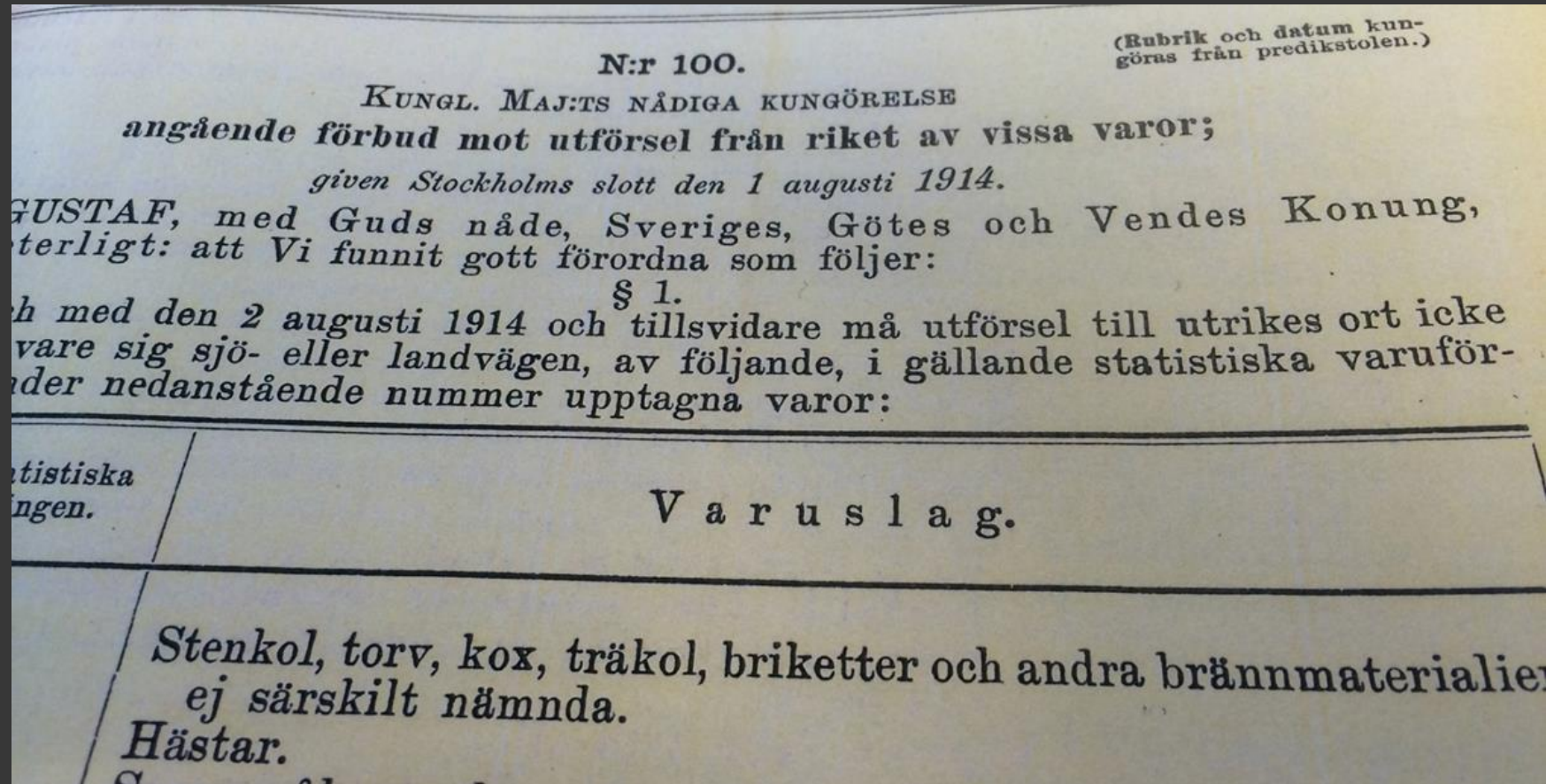
Anslutningsprocessen

- Ansökarlandet meddelar att de vill gå med i Nato (17/18 maj 2022)
- Madrid: SE och FI erbjuds medlemskap (29-30 juni)
- Anslutningssamtal genomförs (4 juli)
- Ansökarlandet ger en avsiktsförklaring som anger att man är redo att möta förpliktelserna med ett medlemskap, anslutningsprotokoll (5 juli)
- *Natoländerna godkänner och ratificerar anslutningsprotokollet i sina nationella parlament (29 av 31 har gjort det (Ungern & Turkiet återstår))*
- Ansökarlandet ratificerar anslutningen till fördraget och blir därmed medlem i Nato. Kräver riksdagens godkännande i SE (prop. 2022/23:74). Skedde i mars 2023.
- Finland blev fullvärdig medlem i alliansen den 4 april 2023

Nato och exportkontroll

- Det föreligger inga gemensamma regler inom Nato som anger hur medlemsstaternas exportkontrollagstiftning för försvarsmateriel skall se ut (jfr 2008 års gemensamma ståndpunkt, EU)
- Det nationella regelverket måste dock ställas i relation till de folkrättsliga åtaganden om ömsesidiga försvarsgarantier som följer med ett medlemskap
- Artikel 3 = en skyldighet att samarbeta redan i fred i syfte att stärka förmågan att möta ett väpnat angrepp
- Artikel 5 = ömsesidiga försvarsgarantier, möta ett väpnat angrepp med militära medel

Den 'röda tråden' – neutralitetspolitiken



'Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig'

- V:e och XIII:e Haagkonventionerna från år 1907 om neutrala staters rättigheter i 'krig'
- Den neutrala *staten* får inte bidra med 'krigsförnödenheter' till någon krigförande stat (kontraband, prisdombstolar)
- Ingen skyldighet att förhindra andra *privaträttsliga* aktörer från att exportera från den neutrala staten till en krigförande stat
- Om restriktioner införs så skall dessa tillämpas på ett *icke-diskriminerande sätt* mot alla krigförande
- Neutralitetspolitiken gavs fast form under 1830-talet. Upphörde *de facto* genom EU-inträdet år 1994 och *de jure* genom den solidaritetsplikt som följde av Lissabonfördragets ikraftträdande år 2009. Alliansfriheten upphörde genom Nato-ansökningen 2022.

Riktlinjerna

- Riktlinjerna för krigsmaterielexport utgör en redovisning av de utrikespolitiska mål som skall vägas in i totalbedömningen
- Dessa mål har utkristalliserats i regeringens/ISP:s praxis och sedermera nedtecknats och redovisats för Riksdagen (1971 / 1993 / 2018*)
- Riktlinjerna är *inte* någon författningstext med rättsligt bindande status.

Riktlinjerna och neutralitetspolitiken

- *”Såsom allmänna riktlinjer för licensgivningen har sedan länge iakttagits, att licens icke beviljas till länder som befinner sig i krig, vare sig internationellt eller inre krig. Icke heller beviljas utförseltillstånd, ifall läget förefaller oroande eller kritiskt, även om krigstillstånd ej föreligger.” (1956)*
- Neutralitetspolitiska överväganden styrde



Riktlinjerna och neutralitetspolitiken

- *”Utrikes- och neutralitetspolitiska skäl saknar betydelse i fråga om krigsmaterielexport till de nordiska staterna och till de neutrala staterna i Europa. Därför bör i fredstid tillstånd beviljas för export till dessa stater. I fråga om andra stater måste från fall till fall bedömas om de utrikes- och neutralitetspolitiska skälen har så ringa vikt att export bör tillåtas”* (Prop.1971:146)
- 1970-1980-talet. Neutralitetspolitiska avsnitt i utredningar kring km-regelverket
- 1990-talet. Begreppet 'säkerhetspolitik' ersätter begreppet 'neutralitetspolitik' (Prop. 1991/92:174) Strukturen densamma.

Försvarsnyttan

- ”Tillstånd bör bara medges om utförelsen eller samverkan
- 1. behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det”.
- Handlar ej längre om ett nationellt behov, även väga in behov hos allianspartners, mycket bredare intressen att ta hänsyn till.

Utrikespolitiska hinder ("utrikes- och neutralitetspolitiska")

- "Utrikespolitiska hinder finns inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik."
- En hänvisning till "länderna inom Nato" bör inkluderas. Alla nordiska länder medlemmar i Nato. Bara Schweiz och Liechtenstein kvar som 'traditionellt alliansfria stater i Europa' som inte är med i EU.

Ovillkorliga hinder – neutralitetsrätten

- ”Tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan enligt krigsmateriellagen ska inte beviljas, om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, ett beslut av FN:s säkerhetsråd, Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) eller Europeiska unionen eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder).”
- Ett ovillkorligt hinder som hänvisar till folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig går ej att förena med den kollektiva säkerhetsgarantin inom Nato och måste således utgå.

Väpnad konflikt, neutralitetens kärna

- ”Tillstånd till utförelse av krigsmateriel för strid, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel, bör inte beviljas om det avser en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej”
- ”Ett tillstånd bör också återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med en annan stat eller får inre väpnade oroligheter.”
- Dessa riktlinjer är alltför kategoriska och torde komma i konflikt med Washington-avtalets art. 3 & 5. Riktlinjerna måste nyanseras så att det tydligt framgår att export av krigsmateriel till en Nato-medlem som befinner sig i väpnad konflikt, eller i en internationell kris som riskerar att eskalera till en väpnad konflikt, är tillåten. Ej aktuellt att återkalla ett tillstånd till en Nato-allierad som utsätts för ett väpnat angrepp. Denna del av riktlinjerna bör nyanseras och skrivas om.

'Befarandekriteriet'

- ”Tillstånd till utförelse av krigsmateriel för strid, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel, bör inte beviljas om det avser en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller en stat som har inre väpnade oroligheter.”
- Den nuvarande ordningen präglas av en ambition att undvika samarbeten och relationer med andra länder som kan hota neutralitetspolitiken. Som Nato-medlem är det diametralt motsatta förhållandet som kommer att gälla (kollektiv säkerhet). Det s.k. 'befarandekriteriet' kan ej tillämpas i relation till övriga allierade då det ej går att förena med grundprinciperna för kollektiv säkerhet och måste således strykas.

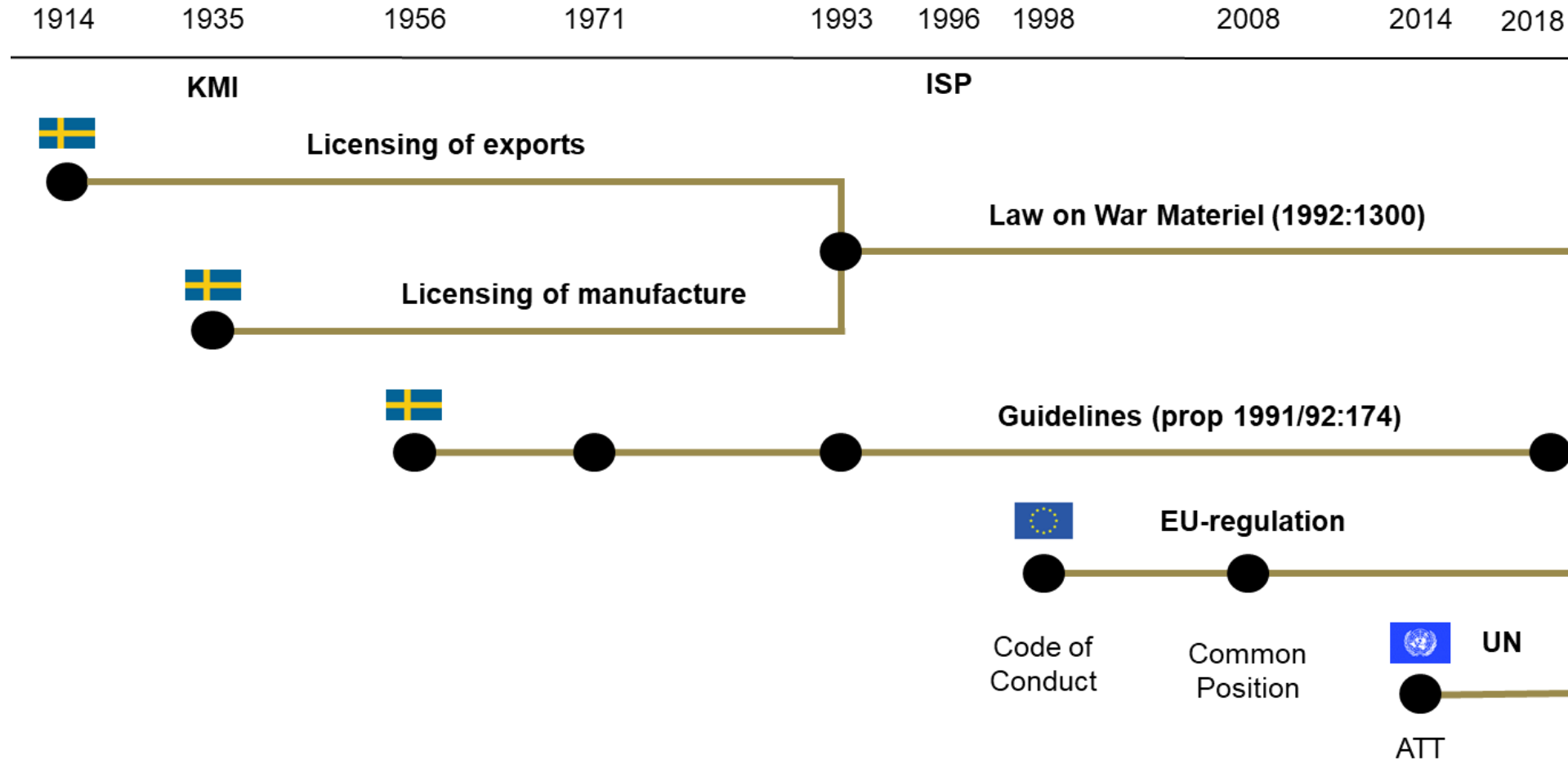
Följdleveranser

- ”Tillstånd bör beviljas för utförelse av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd, om det inte finns ett ovillkorligt hinder. Detsamma bör gälla beträffande speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Följdleveranser ska bedömas från fall till fall enligt de ovan angivna förutsättningarna”
- Ingen möjlighet att lämna regeringsgarantier för försörjningstrygghet pga neutralitetspolitiken, därför följdleveransbegreppet (en positiv presumtion). Möjligt för regeringen att lämna bindande garantier till andra medlemmar i alliansen. Alliansåtagandet *per se* tillräckligt för att garantera leveranser av reservdelar och ammunition? Tillräckligt med en 'positiv presumption'?

MR, demokratisk status, hållbar utveckling

- ”Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd. I tillståndsprövningen ske det också beaktas om utförseln eller utlandssamverkan motverkar en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.”
- **Stor potential för målkonflikter med alliansåtaganden. Bör tydliggöras hur dessa kriterier är tänkta att tillämpas i relation till Nato-allierade**

Utvecklingen av lagstiftningen



Konsekvenser

- Som medlem i Nato kommer Sverige att ha en säkerhets- och försvarspolitisk inriktning som diametralt skiljer sig från den inriktning som riktlinjerna har som syfte att främja (neutralitetspolitiken).
- Som Nato-medlem föreligger en skyldighet för Sverige att, enskilt och tillsammans med andra, vidmakthålla och utveckla den individuella och kollektiva förmågan att motstå ett väpnat angrepp.
- Mot denna bakgrund är det viktigt att det svenska regelverket kring krigsmaterielexport och internationella försvarsmaterielsamarbeten uppdateras i enlighet med den nya inriktningen.

Konsekvenser

- "Försvarsnyttan" måste ges en bredare tolkning, handlar ej längre enbart om det svenska försvarets behov utan även nyttan för allierade länder.
- Ökad efterfrågan på internationella materielsamarbeten kommer att ställa krav på tydligare riktlinjer
- Omfattande förändringar kommer att krävas, nya riktlinjer?
- Konsoliderade riktlinjer?
- Inga riktlinjer?
- Olika kretsar av mottagarländer? (EU/Nato, övriga)

Vad händer nu?

- En utredning som skall analysera Nato-medlemskapets effekter på KM-lagstiftningen under tillsättning
- Lämna förslag på nya riktlinjer som tar hänsyn till de folkrättsliga förpliktelser som följer av Nato-medlemskapet

Tack för uppmärksamheten!
