



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Andrea Rabus

EU:s medlemsländers vapenexport till Kina –
Rättsliga förutsättningar och politiska intressen i ett
förändringsperspektiv

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Markus Gunneflo

Ämnesområde
Folkrätt

Vårtermin 2010

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Syfte och problemformulering	5
1.2 Metod, material och disposition	5
2 HISTORIK	7
2.1 Protesterna på Tiananmen-torget 1989	7
2.2 Utvecklingen efter vapenembargots införande	8
2.3 Att häva eller inte häva	8
2.4 Ändring i planen om att häva embargot	10
3 RÄTTSLIG REGLERING AV EU:S VAPENEXPORT TILL KINA I ETT FÖRÄNDRINGSPERSPEKTIV	12
3.1 Vapenembargots rättsliga status	12
3.2 Medlemsstaternas tolkningar av vapenembargot mot Kina	13
3.2.1 Tyskland	13
3.2.2 Frankrike	14
3.2.3 Storbritannien	14
3.2.4 Sverige	14
3.2.5 Tjeckien	14
3.3 EU:s uppförandekod samt gemensamma ståndpunkt för vapenexport	15
4 FAKTISK VAPENEXPORT TILL KINA TROTS EMBARGOT OCH DEN GEMENSAMMA STÅNDPUNKTEN	20
5 POLITISKA OCH EKONOMISKA INTRESSEN I ETT FÖRÄNDRINGSPERSPEKTIV	23
5.1 EU:s vapenembargo: en lågmäld debatt	23
5.2 Taiwanfrågan	25

5.3	USA:s perspektiv	26
6	KONKLUSION OCH AVSLUTANDE SYNPUNKTER	28
	BILAGA A	31
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	33

Summary

The European Union issued an arms embargo on China as a reaction to the repression of the protests at the Tiananmen Square in June 1989. Today, twenty years later, the arms embargo on China is still not lifted, even though several member states have suggested it.

Several complicated issues are connected with the lifting of the arms embargo. The shape is significantly different from the other EU embargoes since it was adopted before the Maastricht Treaty, signed 1992. The latter ones are included in the EU Common Foreign and Security Policy and are therefore legally binding. The arms embargo on China is solely a recommendation and not a binding legal act.

Military equipment is still exported to China from the EU. This is because the declaration, which governs the arms embargo, only includes a brief formulation of the ban on arms trade. References to the type of military equipment covered in the arms embargo are missing. The member states therefore interpret the declaration different, which means that the EU arms embargo on China consists of various national arms embargo. Such interpretations have contributed to an increase of exported military equipment to China since 1989.

This essay seeks to address the question: Has the EU's arms embargo against China had its day? The paper highlights the background to the EU arms embargo on China, the question of the embargo design and how a possible lifting has been handled in Brussels, and in what respect political interpretations and economic interests have influenced exports of military equipment from EU member states. In addition, the essay also contains an account of the legal status and clarifies the member states' own national interpretations. In recent years the EU has adopted legally binding rules for the export of military equipment, which is the EU Code of Conduct on Arms Exports. The essay contains a statement as to whether the rules can replace the arms embargo.

The EU Code of Conduct on Arms Exports is the only legally binding EU document that restrict arms exports of military equipment to China. There are two main criteria of the EU's common position that could hinder exports of military equipment to China from Europe. The criteria include human rights and stability and security in the region.

The conclusion reached is that the restrictions contained in The EU Code of Conduct on Arms Exports from 2008 can be applied on China. As a result, the Code of Conduct can hinder exports, even if the embargo is lifted, which gives a clear indication that the embargo had its day. In any case, as an instrument to prevent arms exports.

Sammanfattning

1989 antog Europeiska Unionen ett vapenembargo mot Kina efter landets hårdhänta hantering av protesterna på Tiananmen-torget som ägde rum i juni samma år. Tjugo år senare är vapenembargot fortfarande i kraft, trots att flera medlemsländer återkommande har föreslagit att det ska hävas.

Det finns många komplicerade förhållanden som gör att eventuella försök att antingen skärpa eller häva EU:s vapenembargo mot Kina förhindras. Vapenembargot är i sin form helt olikt EU:s andra embargo på grund av att det är det enda som införts före Maastrichtfördraget 1992. De senare har tillkommit inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och är rättsligt bindande. EU:s vapenembargo mot Kina antogs som en deklARATION av ministerrådet och är därmed endast en rekommendation och inte rättsligt bindande.

Vapenembargot kringgås genom att stödsystem och produkter med dubbla användningsområden tillåts att säljas till Kina. Detta på grund av att den deklARATION som reglerar vapenembargot endast innefattar en kort formulering av förbud mot vapenhandel. Referenser till vilken typ av krigsmateriel som omfattas i exportförbudet saknas. Detta har bidragit till att EU-länderna tolkar embargo olika, vilket innebär att EU:s vapenembargo mot Kina istället består av ett antal nationella embargo. Detta har gjort att vapenexporten till Kina inte avstannat sedan 1989.

Uppsatsen syftar till att behandla frågan: Har EU:s vapenembargo mot Kina spelat ut sin roll? Uppsatsen belyser bakgrunden till EU:s vapenembargo mot Kina, hur frågan om embargo utformning och ett eventuellt hävande hanterats i Bryssel samt hur ekonomiska intressen och politiska tolkningar har påverkat vapenexporten till Kina från EU:s medlemsländer. Uppsatsen innehåller även en redogörelse om deklARATIONENS rättsliga status och förtydligar medlemsländernas egna tolkningar. Under senare tid har EU antagit rättsligt bindande regler för export av krigsmateriel, vilket är EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport. Uppsatsen innehåller en redogörelse angående frågan om de bestämmelserna kan ersätta vapenembargot.

EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport är det enda rättsligt bindande EU-dokument som begränsar vapenexport av krigsmateriel till Kina. Det är främst två kriterier i EU:s gemensamma ståndpunkt som kan utgöra ett hinder för export av krigsmateriel till Kina från EU. Kriterierna omfattar mänskliga rättigheter samt stabilitet och säkerhet i regionen.

Den konklusion som nås är att de begränsningar som finns i den gemensamma ståndpunkten för vapenexport från 2008 kan appliceras på Kina. Till följd därav kan den gemensamma ståndpunkten förhindra export, även om embargo hävs, vilket ger en tydlig indikation på att vapenembargot spelat ut sin roll. I alla fall som instrument att förhindra vapenexport.

Förkortningar

AI	Amnesty International
ATT	Arms Trade Treaty
CAT	Tortyrkonventionen
CEDAW	Kvinnokonventionen
CERD	Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
CRC	Barnkonventionen
DSEi	Defence Systems & Equipment International
EU	Europeiska Unionen
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
ICCPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
ICESCR	Konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ICRC	Internationella rödakorskommittén
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
PLA	People's Liberation Army (Sv. Folkets befrielsearmé)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute

1 Inledning

Europeiska Unionen(EU) antog 1989 ett vapenembargo mot Kina efter landets hårdhänta hantering av protesterna på Tiananmen-torget som ägde rum i juni samma år. Trots att flera medlemsländer återkommande har föreslagit att embargo ska hävas är vapenembargot, tjugo år senare, fortfarande i kraft.

Vapenembargot ska begränsa export av krigsmateriel till Kina, men embargot kringgås genom att stödsystem och produkter med dubbla användningsområden tillåts att säljas till Kina. Anledningen till detta är att medlemsländerna vill fördjupa sina handelsförbindelser med Kina. Vidare urholkas vapenembargot genom att det endast är en rekommendation och att det därmed inte är rättsligt bindande. EU-länderna tolkar embargot olika vilket gör att EU:s vapenembargo mot Kina snarare består av ett antal nationella embargon. Därmed skiljer sig detta vapenembargo mot EU:s övriga embargon som är rättsligt bindande och är en del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Vapenembargot antogs på grund av hänsyn till mänskliga rättigheter, men med tiden har fler orsaker kopplats ihop med embargot. Argumenten mot att häva embargot innefattar numera även säkerhetsrelaterade frågor. Kriterierna för vad som krävs av Kina för att EU ska häva embargot har således blivit otydligare och i nuläget råder det oklarheter även hos ministerrådet om vad som gäller.

Sedan 2000 har Kina pressat EU att häva embargot och debatten har stundtals varit intensiv från många håll. Kina behöver högteknologiska produkter från Europa för att kunna utveckla och modernisera sin militär och EU:s vapentillverkare vill gärna leverera det till Kina. Att embargot inte hävts än beror på flera olika saker som kommer att redogöras för i uppsatsen, men den främsta anledningen är för att USA visat starkt motstånd. Mänskliga rättigheter får tävla mot ekonomiska intressen. Detta har gjort att frågan blivit mycket känslig och EU försöker att undvika ämnet med tanke på att ett uttalande ger upphov till omedelbara reaktioner från både USA och Kina.

I februari 2010 tog dock Spanien upp frågan igen efter att det i stort sett varit tyst i fem år i debatten om att häva eller inte häva EU:s vapenembargo mot Kina. Uttalandet väckte upprördhet bland övriga medlemsländer och alla undrade varför Spanien tog upp frågan vid denna tidpunkt? Det ska vara tyst om embargot, det ska inte nämnas, det är för politiskt känsligt. Debatten har således fryst fast.

1.1 Syfte och problemformulering

Det övergripande syftet med uppsatsen är att bringa reda i debatten om vapenembargots vara eller icke vara. Jag kommer att analysera dels olika politiska intressen och dels de rättsliga förutsättningarna för vapenexport till Kina i ett förändringsperspektiv. Jag är i synnerhet intresserad av vapenembargot och eftersträvar därmed att identifiera vapenembargots betydelse och diskutera dess framtidsutsikter. Uppsatsen kommer att belysa bakgrunden till EU:s vapenembargo mot Kina, hur frågan om embargots utformning och ett eventuellt hävande hanterats i Bryssel samt hur ekonomiska intressen och politiska tolkningar har påverkat exporten av militär krigsmateriel till Kina från EU:s medlemsländer.

Den politiska aspekten är viktig att poängtera eftersom det är en integrerad del i ämnet. EU står med ena foten i kravet på mänskliga rättigheter samtidigt som andra foten står bland möjligheter till ekonomisk utveckling.

Uppsatsen syftar till att behandla frågan: Har EU:s vapenembargo mot Kina spelat ut sin roll? För att kunna besvara denna frågeställning behöver en redogörelse utföras angående vilken roll vapenembargot var tänkt att ha från början. Vad skulle det åstadkomma och har det tänkta resultatet uppnåtts? Dessutom behöver eventuella efter 1989 tillkomna politiska intressen av ett upprätthållande respektive upphävande av vapenembargot utredas. Under senare tid har även EU antagit rättsligt bindande regler för vapenexport och frågan är om de bestämmelserna kan ersätta vapenembargot. Dock är min målsättning härvidlag begränsad och ett definitivt ställningstagande kräver en mer utförlig undersökning av de rättsliga förutsättningarna utöver EU:s vapenembargo.

1.2 Metod, material och disposition

Material som jag har använt mig av är artiklar, litteratur, internationella överenskommelser, lagstiftning, officiella skrivelser och förarbeten. Jag har använt mig av en rättsvetenskaplig metod där jag låtit de inom EU-rätten erkända rättskällorna få stå i centrum vid undersökning av gällande rätt. När jag utrett relevanta politiska och ekonomiska intressen vad gäller EU:s vapenexport till Kina har jag studerat uttalanden av de relevanta intressenterna som primärmaterial. Jag har även använt mig av sekundärlitteratur i form av forskning kring denna fråga.

I uppsatsens inledande kapitel presenteras historiken till EU:s vapenembargo mot Kina samt dess utveckling fram till år 2005 då embargot var nära att hävas. Därefter fördjupar jag mig i deklarationens rättsliga status och förtydligar medlemsländernas egna tolkningar. Därefter följer en genomgång av ett alternativ till EU:s vapenembargo mot Kina, vilket är EU:s uppförandekod som sedermera blev EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport. I efterföljande kapitel redogör jag för EU:s faktiska

vapenexport och därefter behandlar jag politiska och ekonomiska intressen i ett förändringsperspektiv. Jag utreder kort Taiwanfrågan och diskuterar sedan embargofrågan utifrån USA:s perspektiv. Slutligen analyserar jag vad EU:s vapenembargo mot Kina spelar för roll i dag.

2 Historik

2.1 Protesterna på Tiananmen-torget 1989

Den 15 april 1989 samlades människor på Tiananmen-torget i Peking för att sörja den reformvänlige f.d. partiordföranden Hu Yaobangs bortgång. Det demonstrerades bland annat mot korruption och censur i Kina. Budskapet om krav på demokratiska reformer spred sig över stadsgränserna och som reaktion mot de fredliga protesterna öppnade soldater från Folkets befrielsearmé (eng. People's Liberation Army, PLA) eld mot demonstranterna och deras sympatisörer. Aktionen ägde rum natten mellan den 3 och 4 juni 1989 och händelsen blev mycket uppmärksam i media runt om i världen. Enligt den kinesiska regeringen dödades 241 människor, inklusive soldater, och 7000 skadades. Internationella beräkningar av antalet döda skiftar mellan hundratals och tusentals.¹ Den kinesiska regeringens handlingar fördömdes från många olika håll och flera stater införde bilaterala sanktioner. Tyskland, Italien och Belgien avbröt utbetalning av lån och bistånd och Storbritannien införde ett vapenembargo.² USA:s militära kontakter med PLA avbröts och vapenförsäljningen till Kina upphörde i juni 1989.³

Den 27 juni 1989 i Madrid beslutade de dåvarande 12 EG-medlemsländerna⁴ att gemensamt införa ett antal politiska och ekonomiska sanktioner mot Kina som reaktion på den kinesiska regimens kränkningar av mänskliga rättigheter. I deklARATIONEN klargör ministerrådet en rad åtgärder mot Kina som bl.a. innefattar en begränsning av samarbetet inom kultur, vetenskap och teknik, att bilaterala kontakter på ministernivå skulle avbrytas, nya samarbetsprojekt med EG och dess medlemsstater skulle bordläggas och att kinesiska studenter i medlemsländerna skulle erbjudas förlängda visum. Utöver detta bestämdes även att militärt samarbete skulle avbrytas och ett vapenembargo infördes:⁵

In the present circumstances, the European Council thinks it necessary to adopt the following measures:

interruption by the Member States of the Community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China

Vapenembargot mot Kina innefattar således endast en kort formulering av förbud mot vapenhandel. Inga referenser görs till vilken typ av krigsmateriel som omfattas. Detta har gett stort utrymme för tolkning av vad som bör

¹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 13 f

² Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, s. 46

³ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 15

⁴ Tyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Danmark, Irland, Storbritannien, Grekland, Spanien och Portugal

⁵ Europeiska rådet, Declaration on China, 27 juni 1989, se bilaga A

innefattas och varje medlemsstat har sin egen uppfattning om vad vapenembargot förbjuder.⁶

2.2 Utvecklingen efter vapenembargots införande

Efter att Europa och USA i hög grad isolerat Kina under 1989 började en gradvis normalisering av relationerna med Kina ske under början av 1990-talet.⁷ Detta på grund av Kinas stora ekonomiska och politiska betydelse. Därmed beslutade EU:s medlemsstater att ta bort sanktionerna mot Kina i början av 1990-talet, främst med anledning för att de ville ha ett ökat utbyte och ökade kontakter. Vapenembargot behölls dock som enda undantag.⁸

1995 definierades för första gången en övergripande strategi för Kina i kommissionens meddelande om en långsiktig politik i relationerna mellan Kina och Europa. EU ville få en närmre relation med Kina men betonade samtidigt att mänskliga rättigheter är en grundläggande för EU.⁹ Med tiden förbättrades relationen mellan EU och Kina, i synnerhet den ekonomiska politiken, och tre år senare utvecklades strategin genom ett andra meddelande från kommissionen. Denna gång med titeln ”Uppbyggnad av partnerskap med Kina”.¹⁰ EU insåg Kinas betydelse och inledde sedermera en förstärkning av förbindelserna med landet vilket mynnade ut i att EU och Kina kom överens om ett strategiskt partnerskap 2003.¹¹

2.3 Att häva eller inte häva

Frågan om att häva EU-embargot aktualiserades första gången officiellt år 2000 då Kina ställde ett formellt krav på att EU skulle häva embargot. Det första kritiska uttalandet om vapenembargot kom dock redan 1997 från kinesiskt håll. Shen Guofang, som var den dåvarande talesmannen för det kinesiska utrikesministeriet, sade att ”vi hoppas att den Europeiska Unionen slutar upp med all orimlig kritik av den kinesiska regeringen”. Shen tillade även att embargot var ett tecken på en ”felaktig attityd” inom EU.¹²

Den kinesiska ståndpunkten är att affärsrelationer inte bör sammanblandas

⁶ Mer om detta i kapitel 6

⁷ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 15

⁸ Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, s. 47 f

⁹ Europeiska Kommissionen, 1995, B2

¹⁰ Europeiska Kommissionen, *Uppbyggnad av ett partnerskap med Kina, 1998*

¹¹ Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, s. 48

¹² Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 16

med politik, i synnerhet inte med tanke på att den ekonomiska handelsrelationen med EU fortsatte att förbättrats för varje år. År 2002 blev Kina EU:s tredje största handelspartner och året efter ökade EU:s export till Kina med 40 procent. I september 2003 bestämdes att Kina skulle bidra med 300 miljoner euro för att bli delaktig i utvecklingen av EU:s satellit-navigationsystem "Galileo". USA kritiserade starkt Kinas delaktighet på grund av att tekniken från Galileo-projektet även kan användas för att konstruera styrningssystem för missiler. Kinas involvering i Galileo tillsammans med potentiella svårigheter att överföra teknologi mellan projektets deltagare gjorde att vapenembargot åter kom tillbaka på agendan. Denna gång fick ett hävande av embargot stöd även inom EU.¹³

Eftersom EU numera var strategisk partner med Kina ansåg många, såväl i Kina som inom EU, att det kunde ses som en anomali att behålla ett embargo. . Flera ansåg dessutom att förutsättningarna för att öka exporten också av andra varor än krigsmateriel till Kina försämrades av embargot, vilket gjorde att en hävning av embargot för första gången även fick stöd inom EU. Tysklands dåvarande förbundskansler Gerard Schröder uttalade sig under 2003 positiv till att häva embargot och det gjorde likaså Frankrikes dåvarande president Jacques Chirac. Då Italien var ordförande i EU:s ministerråd under andra hälften av 2003 försökte även Italiens premiärminister Silvio Berlusconi få embargot hävt. Vid Europeiska rådets möte den 12-13 december 2003, vilket var det sista för Italiens ordförandeskap, beslutades att en översyn av embargot skulle göras.¹⁴ Vid mötet uppgav dåvarande utrikesminister Laila Freivalds att Sverige skulle kunna överväga ett hävande, dock var en förutsättning att situationen i Kina angående mänskliga rättigheter utvecklades i en positiv riktning. Freivalds påpekade vidare att Kina dessutom måste vidta "ytterligare positiva åtgärder".¹⁵

Bara några dagar innan rådsmötet i december gav Europakommissionen ut "EU:s åtagande att främja mänskliga rättigheter och demokrati"¹⁶. Dokumentet bekräftar ett antal principer, däribland mänskliga rättigheter, som hörnstenar inom EU:s regelverk och nämner Kina som ett av länderna som EU fokuserar på när det gäller EU:s program för mänskliga rättigheter.¹⁷

I januari 2004 diskuterades embargofrågan av EU:s utrikesministrar, men de var då oeniga. Efter ministerrådet meddelade Chirac att han var positiv till ett hävande. Detta besvarade USA, som är en uttalad motståndare till EU-embargots upphävande, med att påpeka att Peking fortfarande inte hade

¹³ Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, s. 48

¹⁴ Shen Guofang citerad i Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 17

¹⁵ Laila Freivalds citerad i Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 17

¹⁶ EU commitment to promoting Human Rights and Democracy. Memo 03/254

¹⁷ Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, s. 49

vidtagit åtgärder mot huvudorsaken till att embargot infördes. Situationen för mänskliga rättigheter i landet hade inte förbättrats menade USA. Trots USA:s mening ansåg dock allt fler EU-länder att embargot borde hävas. EU-länderna enades om ett uttalande i december 2004 där man förklarade sig arbeta för att vapenembargot mot Kina skulle hävas under 2005. Dock påpekades att ett hävande inte skulle leda till att vapenexporten till Kina ökade, vare sig kvalitativt eller kvantitativt. Vikten av EU:s uppförandekod¹⁸ för vapenexport från 1998 underströks också i uttalandet, i synnerhet kriterierna gällande mänskliga rättigheter. Kort därefter intygande Chirac att embargot skulle hävas i mitten av 2005.¹⁹

2.4 Ändring i planen om att häva embargot

Planen på att häva embargot föll 2005 på grund av tre betydande händelser. Den första inträffade i mars då Kinas folkkongress antog den s.k. ”anti-utträdeslagen”. Lagen innebar att Kina gav befogenhet till den kinesiska armén att ta till militärt våld mot Taiwan om de gjorde ett försök till att etablera formell självständighet från Kina. Samtidigt spelade USA en viktig roll då de gjorde stora ansträngningar för att förhindra ett hävande av embargot.²⁰ Washington meddelade att EU riskerade hårda sanktioner genom att häva förbudet av vapenexport samtidigt som det påpekades att säkerheten för USA:s allierade i Östasien samt amerikansk personal riskerade att äventyras.²¹ Utöver det uttryckte den allmänna opinionen i Europa också oro över Kina:s nya ”anti-utträdeslag”. Sammantaget fick detta till följd att embargomotståndet inom EU fick ökat stöd och beslutstagandet om att häva vapenembargot sköts upp.²²

Sedan 2005 har förespråkarna för ett hävande blivit allt färre. Tyskland ändrade exempelvis sin ställning genom att Gerhard Schröder, som var kritisk till embargot, blev ersatt av Angela Merkel, som är en bestämd motståndare till ett hävande av embargot. Sommaren 2005 meddelade Europeiska kommissionens president José Manuel Barroso att även han är skeptisk till idén att häva embargot, vilket är intressant eftersom han i februari samma år sagt att EU:s embargo mot Kina skulle hävas trots motstånd från USA. En som dock fortsatte att driva en embargokritisk linje var Chirac.²³

EU-kommissionären Benita Ferrero-Waldner med ansvar för externa relationer, berättade för premiärminister Wen Jiabao i januari 2007 att tre

¹⁸ Mer om EU:s uppförandekod i kapitel 4.

¹⁹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 18

²⁰ van der Putten, Frans Paul, *The EU Arms Embargo, Taiwan, and Security Interdependence between China, Europe and the United States*, s 3

²¹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 19

²² van der Putten, Frans Paul, *The EU Arms Embargo, Taiwan, and Security Interdependence between China, Europe and the United States*, s 3

²³ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 19

villkor behövde uppfyllas av Kina innan EU:s vapenembargo skulle kunna hävas:

- 1) Ratificering av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)
- 2) Frigivande av de personer som fängslades i samband med Tiananmen-protesterna 1989
- 3) Avskaffande av systemet med fängslande utan rättegång, s.k. ”omskolning genom arbete” (kin:laojiao)

Ferrero-Waldner berömde Kina i slutet av samma år för försöken till att reformera laojiao-systemet. Dock var det främsta budskapet i talet att situationen i Kina gällande de mänskliga rättigheterna fortfarande ansågs som bekymmersamt för EU-kommissionen.²⁴

²⁴ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 20

3 Rättslig reglering av EU:s vapenexport till Kina i ett förändringsperspektiv

3.1 Vapenembargots rättsliga status

Bestämmelser om sanktioner inom EU görs generellt på samma sätt men får olika juridiska konsekvenser bl.a. beroende på dess omfattning, om det är en ekonomisk sanktion, eller om den är riktad mot individer. Vapenembargon skiljer sig något från andra typer av sanktioner i främst två avseenden. Dels införs ett vapenembargo för att förhindra staten, gruppen eller dess ledare tillgång till vissa produkter, istället för som de flesta andra sanktioner, göra ekonomisk skada. Dels har vapenindustrin och dess utveckling vanligtvis ansetts viktig för en stats säkerhet, vilket gör att det alltid har funnits en politisk komponent när vapenexport begränsats eller förbjudits.²⁵ Sedan 1957 har vapenembargon reglerats i Romfördraget enligt vilken ”varje medlemsstat har rätt att vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel”.²⁶

EU:s vapenembargo mot Kina antogs före Maastrichtfördraget 1992, vilket gör att det har en helt annan form till skillnad från EU:s senare embargon som tillkommit inom ramen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.²⁷ EU:s senare vapenembargon är rättsligt bindande och antas i form av gemensamma ståndpunkter av ministerrådet.²⁸ Det föreligger således en rättslig skyldighet för EU:s medlemsstater att inte bryta mot dessa vapenembargon. Kina-embargot däremot är endast baserat på en deklARATION och omfattas inte av vare sig en gemensam ståndpunkt eller kompletterande förbud. Det är med andra ord endast politiskt bindande.²⁹

Vapenembargot urholkas ytterligare genom att den deklARATION som reglerar vapenembargot mot Kina endast innefattar en kort formulering av förbud mot vapenhandel. Inga referenser görs till vilken typ av krigsmateriel som omfattas vilket innebär att varje medlemsstat har gjort sin egen tolkning av vad som bör inkluderas. Ur ett rättsligt perspektiv består alltså EU:s

²⁵ Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, s.45 f

²⁶ Romfördraget, artikel 296

²⁷ Caruso, Raul, *To Lift or not to Lift? A Few Notes on the Lifting of the European Arms Embargo on China*, s. 9

²⁸ EG-fördraget, artikel 296

²⁹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 23

embargo mot Kina egentligen av ett antal nationella embargon som regleras av nationella lagar och bestämmelser.³⁰

Vidare antog de 10 stater som 2004 blev medlemmar i EU alla EU-beslut som bindande, men däremot inte politiska rekommendationer som gjorts av Europeiska rådet. Detta får till följd att det s.k. embargot mot Kina egentligen endast gäller för 15 EU-medlemsländer.³¹ I praktiken har däremot samtliga EU-länder officiellt bestämt att bortagandet av embargot ska ske genom ett gemensamt EU-beslut.³²

3.2 Medlemsstaternas tolkningar av vapenembargot mot Kina

På grund av att vapenembargot mot Kina ger stort utrymme för tolkning och inte är rättsligt bindande, hanterar EU:s medlemsländer förbudet på olika sätt.³³ Mot denna bakgrund kan det vara lättare att förstå varför vapenembargot inte hindrat flertalet EU-medlemsstater från att exportera militär utrustning till Kina. Många EU-medlemsländer anser exempelvis att icke-dödliga vapen inte omfattas av embargot och en del EU-länder kringgår exportförbudet genom att exportera produkter som har dubbla användningsområden, d.v.s. produkter som kan användas för både civilt såväl som militärt bruk. Sådana tolkningar har gjort att EU:s samlade vapenexport till Kina, trots vapenembargot, har ökat sedan 1989.³⁴

Tolkningar som gjorts av de tre största EU-medlemsländerna – Tyskland, Frankrike och Storbritannien - av Sverige samt Tjeckien redovisas nedan. Tjeckien får representera EU:s nyttillkomna medlemmar som anslöt sig till unionen 2004.

3.2.1 Tyskland

Vapenembargot mot Kina har Tyskland infört i sin lagstiftning och de tolkar förbudet mot vapenhandel snävt. Detta innebär en hårt begränsad export av rent militär natur, vilket har lett till att försäljningen till Kina endast omfattat dieselmotorer.³⁵

³⁰ Caruso, Raul, *To Lift or not to Lift? A Few Notes on the Lifting of the European Arms Embargo on China*, s. 8 f

³¹ Caruso, Raul, *To Lift or not to Lift? A Few Notes on the Lifting of the European Arms Embargo on China*, s. 9

³² Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, s. 46

³³ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 23

³⁴ *Ibid.* s. 8 ff

³⁵ *Ibid.* s. 25

3.2.2 Frankrike

EU:s vapenembargo omfattar större vapenplattformar samt dödliga vapen enligt Frankrikes tolkning. Därmed tillåts export av produkter med dubbla användningsområden och icke-dödliga system som exempelvis elektronik för fartyg och flygplan samt plattformar, sändare, radar och annan utrustning för icke-stridsbruk.³⁶

3.2.3 Storbritannien

Enligt Storbritanniens synsätt omfattar embargot endast dödliga vapen om de skulle kunna användas för internt förtryck. Enligt denna tolkning omfattas bl.a. militärflygplan och helikoptrar, export av maskingevär samt all utrustning, men endast om det finns en risk att det kan nyttjas för internt förtryck.³⁷ Det bör noteras att EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport förbjuder utfärdande av exportlicens om det finns en uppenbar risk att krigsmateriel eller militär teknik kan komma att användas för internt förtryck.³⁸ Med det i åtanke är Storbritanniens tolkning väldigt vid och det är en ytterst liten skillnad mellan vapenembargot mot Kina jämfört med EU:s vanliga regler.

3.2.4 Sverige

Ingen export av militär utrustning till Kina tillåts av Sverige. Enligt Sveriges synsätt tolkas embargot som ett totalstopp för svensk vapenexport till Kina, inklusive Taiwan. Däremot har Hong Kong på grund av sin historiska ställning särbehandlats³⁹, vilket resulterar i att viss vapenhandel har tillåtits. Exempelvis har leveranser av fästen till kikarsikten för automatvapen till Hong Kongs polismyndighet godkänts av Inspektionen för strategiska produkter(ISP).⁴⁰ Däremot säljer fortfarande svenska företag programvara till Kinas försvarsindustri, på grund av att s.k. tekniskt bistånd inte omfattas av den svenska krigsmaterielförteckningen.⁴¹

3.2.5 Tjeckien

Tjeckien, som är en av EU:s nyttillkomna medlemsländer, tillåter inte export av dödliga vapen till Kina och inte heller leveranser som kan stärka Kinas militära förmågor. I synnerhet gäller denna ståndpunkt avancerad teknologi. Dock tillåter Tjeckiens regering begränsad export av ”vissa kategorier” av

³⁶ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 24

³⁷ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 24

³⁸ Europeiska unionens råd, *Rådets gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel*, art. 2.2.a

³⁹ Hong Kong tillhörde inte Kina 1989 när embargot antogs.

⁴⁰ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 25

⁴¹ FOI:s hemsida, 2009-11-27, http://www.foi.se/FOI/Templates/NewsPage___8135.aspx

krigsmateriel till Kina. Dessvärre förtydligar inte det tjeckiska utrikesdepartementet vilka kategorier det rör sig om.⁴²

3.3 EU:s uppförandekod samt gemensamma ståndpunkt för vapenexport

EU:s uppförandekod om vapenexport antogs 1998 och innehöll gemensamma kriterier för export av krigsmateriel som skulle tillämpas vid medlemsländernas nationella prövningar av exportansökningar.⁴³ EU-länderna kunde dock ha egna, striktare regler.⁴⁴ Sedan 2005 har försök gjorts till att göra EU:s uppförandekod rättsligt bindande i form av en gemensam ståndpunkt. En sådan ståndpunkt antas på grundval av artikel 15 i EU-fördraget. För att en gemensam ståndpunkt ska kunna antas krävs att alla medlemsländer i rådet är eniga.⁴⁵ Inom EG-rätten har artikel 296 givits innebörden att krigsmateriel undantagits från bestämmelserna om fri rörlighet för varor. Det innebär att medlemsländerna har en rätt, men däremot ingen skyldighet, att undanta export av krigsmateriel från EG-systemet.⁴⁶ Därför är det gängse praxis att vapenembargon genomförs genom en gemensam ståndpunkt.⁴⁷ Medlemstaterna ska enligt Maastichtfördraget ”försäkra att deras nationella politik överensstämmer med de gemensamma ståndpunkterna.”⁴⁸

Den gemensamma ståndpunkten förhindrades dock 2005 på grund av att Frankrike länkade samman frågan med vapenembargot mot Kina. Frankrike ville att rådet samtidigt skulle göra ett uttalande om en översyn av embargot. I november 2008 aktualiserades frågan om vapenembargot på nytt i samband med överläggningar i ministerrådet, målet var även denna gång detsamma. Beslutsprocessen i december 2008 försvårades återigen av Frankrikes önskan att rådet samtidigt skulle göra ett uttalande att en översyn av embargot skulle ske. Dock enades slutligen ministerrådet och antog 1998 års uppförandekod som en gemensam ståndpunkt kring vapenexport. Något uttalande om embargot uteblev.⁴⁹

Ståndpunkten består av nedanstående åtta kriterier. Mot bakgrund av kriterierna ska varje medlemsstat från fall till fall göra en bedömning om export av militär teknik och krigsmateriel till ett visst land ska tillåtas.

⁴² Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, *Annual Report on Export Control of Military Equipment and Small Arms for Civilian Use in the Czech Republic in 2004*, s. 16

⁴³ Europeiska unionens officiella tidning, nr L 075, 18/03/2008 s. 0081 - 0085 *Rådets gemensamma åtgärd 2008/230/Gusp av den 17 mars 2008 om stöd till EU:s åtgärder för att i tredjeländer främja kontrollen av vapenexport och principerna och kriterierna i EU:s uppförandekod för vapenexport*

⁴⁴ EG-fördraget, artikel 296

⁴⁵ EU-fördraget, artikel 15

⁴⁶ SOU 2006:9, *Kontroll av varor vid inre gräns*, s. 200

⁴⁷ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_en.htm

⁴⁸ Eur-Lex, Treaty on European Union, Official Journal C191, 29 July 1992, Article J.2

⁴⁹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 20

- 1) Respekt för medlemsstaternas internationella förpliktelser och åtaganden, särskilt de sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd eller av Europeiska unionen, avtal om icke-spridning och andra ämnen samt andra internationella förpliktelser
- 2) Respekten för de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelseområdet samt det landets respekt för internationell humanitär rätt.
- 3) Den interna situationen i det slutliga bestämmelseområdet som en följd av existerande spänningar och väpnade konflikter.
- 4) Bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet.
- 5) Den nationella säkerheten för medlemsstaterna och de territorier i fråga om vilka en medlemsstat är ansvarig för de yttre förbindelserna, samt för vänligt sinnade och allierade länder.
- 6) Köparlandets uppträdande gentemot det internationella samfundet, i synnerhet i fråga om dess attityd till terrorism, arten av dess allianser och dess respekt för internationell rätt.
- 7) Om det föreligger risk för att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att avledas till annat ändamål inom köparlandet eller återexporteras på oönskade villkor.
- 8) Den exporterade militära teknikens eller materielens förenlighet med mottagarlandets tekniska och ekonomiska förmåga, med beaktande av det önskvärda i att stater får sina legitima behov på säkerhets- och försvarsområdet tillgodosedda med minsta möjliga användning av mänskliga och ekonomiska resurser till krigsmateriel.

Kriterierna är en något förtydligad och utbyggd version av uppförandekoden.⁵⁰ Överlag är ståndpunkten dock detsamma som i uppförandekoden, men med den viktiga skillnaden att kriterierna är rättsligt bindande. Därmed ska medlemsländerna införa det i sina lagstiftningar. Viktigt att poängtera är att EU:s medlemsländer är skyldiga att se till att den nationella lagstiftningen tar hänsyn till ståndpunktens kriterier, dock kan inte EU ställa rättsliga krav på medlemsländerna att kriterierna ska följas. Något krav på när kriterierna senast ska införas i medlemsländernas respektive lagstiftning finns inte heller. Det finns därmed vissa brister med den gemensamma ståndpunkten. Dock har ministerrådet, genom att anta uppförandekoden och sedermera den gemensamma ståndpunkten, tagit ett viktigt steg mot ökad transparens för EU:s vapenexport. Sedan 1999 redovisas EU:s årliga rapport om vapenexport med förhållandevis detaljerad statistik över exportländer och mottagarländer som tillkommer genom medlemsländernas uppgifter.⁵¹

EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport är således det enda rättsligt bindande EU-dokument som begränsar vapenexport av krigsmateriel till

⁵⁰ EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport, 2008, art. 2, kriterium 4a och artikel 2 kriterium 2

⁵¹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 39

Kina.⁵² Det är främst två kriterier i EU:s gemensamma ståndpunkt som kan utgöra ett hinder för export av krigsmateriel till Kina från EU. Kriterierna omfattar mänskliga rättigheter samt stabilitet och säkerhet i regionen. Därmed uppkommer frågan om vapenexport till Kina, oavsett vapenembargot från 1989, är lagenligt?

Kriterium 2

Efter att ha bedömt mottagarlandets inställning till relevanta principer i internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, ska medlemsstaterna inta följande hållning:

a) De ska inte utfärda exportlicens om det föreligger uppenbar risk att den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck.

Kriterium 4

Medlemsstaterna ska inte utfärda exportlicens om det finns en uppenbar risk för att den avsedda mottagaren skulle använda den militära teknik eller den krigsmateriel som ska exporteras på ett aggressivt sätt mot ett annat land eller hävda ett territoriellt krav med våld. När medlemsstaterna överväger dessa risker ska de bl.a. beakta

- a) om någon väpnad konflikt pågår eller sannolikt kommer att uppstå mellan mottagarlandet och ett annat land,
- b) om det föreligger något territoriellt krav på ett angränsande land som mottagarlandet tidigare försökt eller hotat att genomdriva med våld,
- c) om det är sannolikt att den militära tekniken eller krigsmaterielen kommer att användas för något annat än mottagarens legitima nationella säkerhets- och försvarsändamål,
- d) att den regionala stabiliteten inte får påverkas negativt på något avgörande sätt.

Kina har ratificerat fem av FN:s åtta centrala konventioner för mänskliga rättigheter. De är följande: konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR), konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD), kvinnokonventionen (CEDAW), barnkonventionen (CRC) (dock har protokollet om barn i väpnade konflikter inte ratificerats, men det har undertecknats), samt tortyrkonventionen (CAT). Det bör dock noteras att Kina lämnat reservationer till samtliga ratificerade konventioner. Konventionen om civila och politiska rättigheter (ICCPR) har Kina undertecknat, men däremot inte ratificerat. Vid eventuell ratificering kommer Kina tvingas till omfattande reformer av nuvarande lagstiftning för att leva upp till konventionens förpliktelser.⁵³ Exempelvis områden gällande yttrandefrihet, åsiktsfrihet och rätten till rättegång.⁵⁴

Användandet av dödstraff är mycket omfattande i Kina. Amnesty International (AI) beräknade att tusentals avrättningar skedde i Kina år 2009. Eftersom den kinesiska regeringen inte offentliggör antalet verkställda dödsdomar saknas dock exakta siffror.⁵⁵ I Kina är även frihetsberövanden

⁵² Ibid.

⁵³ Utrikesdepartementets rapport gällande mänskliga rättigheter i Kina, 2007, s. 3

⁵⁴ ICCPR, artikel 1.1, artikel 14 och artikel 19.2

⁵⁵ Amnesty, *Death penalty report: China must end secrecy surrounding sentences and executions*, 30 March 2010

utan rättegång (s.k. administrativt frihetsberövande) fortfarande vanligt förekommande. Dessa frihetsberövanden kan vara upp till tre år med möjlighet till ett års förlängning. Besluten om administrativt frihetsberövande fattas inte av domstol utan av kommittéer under polismyndigheterna på länsnivå. Minderåriga, från och med 14 års ålder kan bli föremål för administrativt frihetsberövande.⁵⁶

Trots att Kina undertecknat och ratificerat CAT är tortyr ett utbrett problem i Kina. Tortyr är vanligt förekommande, inte bara i polishäkten och fängelser utan även i domstolar och hos andra myndigheter. Tortyr av oliktankande är även omfattande, särskilt i Tibet.⁵⁷

Utöver Kinas brist på respekt för mänskliga rättigheter utgör risken för inhemska stridigheter mot Taiwan ytterligare ett hinder för EU att exportera krigsmateriel till Kina. En av militärens främsta uppgifter är att försvara kommunistpartiets fortsatta maktinnehav enligt Kinas ledare. I juli 2009 nämnde Kinas vice utrikesminister Dai Bingguo vid ett möte i Washington att Folkrepubliken behöver värna om tre huvudsakliga intressen. Statens säkerhet och det kinesiska systemet, d.v.s. den nationella sammanhållningen och kommunistpartiets överlevnad, är den allra viktigaste uppgiften. Vidare ska statens suveränitet och territoriella integritet skyddas och slutligen ska militären verka för fortsatt ekonomiskt och social utveckling.⁵⁸

I mars 2005 antog Kinas folkkongress den s.k. "anti-utträdeslagen". Lagen innebär att den kinesiska armén får ta till militärt våld mot Taiwan om Taiwan försöker att etablera faktiskt självständighet från Kina.⁵⁹ Den tilltagande militära upprustningen i Taiwansundet beskrevs som "djupt oroväckande" i ett förslag till en resolution i Europaparlamentet mot ett hävande av embargo "eftersom den kan destabilisera hela området".⁶⁰

EU har även synpunkter på transparensen i Kinas militärbudget och USA har likaså beklagat sig över bristen på transparens. Detta eftersom det kan bidra till ökat risk för missförstånd som kan leda till kapprustning och ökad spänning i regionen. Kinas officiella försvarsbudget omfattade omkring 60 miljarder dollar 2008, dock omfattades inte vapenköp från utlandet. SIPRI beräknade däremot Kinas militärbudget till motsvarande 85 miljarder dollar samma år och Pentagons uppskattade Kinas försvarsbudget till 105-150 miljarder dollar.⁶¹

Ett ytterligare problem som kan utgöra hinder för EU:s vapenexport till Kina är att Kina fortsätter att sälja vapen till människorättsförbrytare.

⁵⁶ Utrikesdepartementets rapport gällande mänskliga rättigheter i Kina, 2007, s. 6

⁵⁷ UN Committee Against Torture (CAT), *Concluding observations of the Committee against torture: China*, CAT/C/CHN/CO/4, 12 December 2008

⁵⁸ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 31

⁵⁹ *Ibid.* s. 18

⁶⁰ Europaparlamentet, *FÖRSLAG TILL RESOLUTION: Europaparlamentets resolution om förbindelserna mellan EU, Kina och Taiwan*, B6-0394/2005

⁶¹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 31

Amnesty International har gjort en djupgående studie över Kinas egen vapenexport och fann att Kina, sedan 1998, regelbundet levererat militär utrustning, bland annat stridsvagnar och artilleripjäser som exempelvis haubitsar, pansarvärnskanoner och luftvärnskanoner till den militära juntan i Myanmar. Kina var Myanmars största militära handelspartner under 1990-talet. Utöver Myanmar har Kina dessutom regelbundet levererat vapen till Sudan och sålt flygplan och helikoptrar till landet under 1990-talet. Även när våldet och konflikten intensifierades har Kina fortsatt att exportera försvarskrigsmateriel till Sudan. Enligt AI såg en grupp FN-anställda, som hade som uppgift att undersöka brott mot det internationella vapenembargot mot Sudan, en last med gröna Dong Feng-militärlastbilar⁶² i Sudans hamn. I AI:s rapport framkom även att det sudanesiska flygvapnet hade kinesiska militärlastbilar i oktober 2005.⁶³

Kina står utanför multilaterala konventioner om vapenexport som exempelvis Wassenaar-arrangemanget, som har till uppgift att hindra spridning av både vapen och produkter med dubbla användningsområden. Kina är även emot att utveckla standardiserade internationella kontroller vid export av dödliga små och lätta vapen.⁶⁴

Kinas bakgrund med oansvarsfull vapenhandel tillsammans med bristande respekt för mänskliga rättigheter, undvikande av internationella konventioner samt Kinas hot om militärt våld mot Taiwan gör att många frågor uppkommer hur Kina skulle hantera och skydda nya vapen och avancerad teknologi från Europa. Enligt kriterium 2a från EU:s gemensamma ståndpunkt ska inte exportlicens utfärdas om det föreligger uppenbar risk att krigsmateriel som ska exporteras kan komma att användas för internt förtryck. Vidare i kriterium 2b i samma ståndpunkt noteras att medlemsstater ska vara särskilt försiktiga vid utfärdandet av licenser till länder ”där allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har konstaterats av behöriga organ inom Förenta Nationerna, av Europeiska unionen eller av Europarådet.” Med detta som grund borde EU:s vapenexport till Kina utgöra ett brott mot EU:s gemensamma ståndpunkt.

⁶² Dong Feng är Kinas största tillverkare av tunga lastbilar och tillverkar närmare 180 000 lastbilar om året, och räknas som världens tredje största lastbilstillverkare, trots att märket är relativt okänt i västerlandet.

⁶³ World Security Institute, *Wrangling Over Arms Sales to China*, 5 December 2006, <http://www.worldsecurityinstitute.org/showarticle.cfm?id=191>

⁶⁴ Ibid.

4 Faktisk vapenexport till Kina trots embargot och den gemensamma ståndpunkten

Ur ett handelsperspektiv är relationen mellan Kina och EU ytterst viktig. Sedan 2004 är EU Kinas största handelspartner och under 2008 uppgick värdet på handeln mellan parterna till 326 miljarden euro. Handeln med Kinas näst viktigaste handelspartner, USA, uppgick samma år till motsvarande 300 miljarder euro. De senaste fem åren har Europas export till Kina expanderat med ca.18 procent per år, vilket har resulterat i ett handelsunderskott på 169 miljarder euro för EU 2008.⁶⁵

Inom EU finns förhoppningar att ett hävt embargo ska leda till att den europeiska exporten till Kina ökar, vilket innebär att handelsunderskottet minskar. En hävning av embargot innebär inte nödvändigtvis att exporten av krigsmaterial skulle öka, men vissa bedömare inom transport, teknologi och industriell tillverkning, inklusive flygindustrin, menar att affärer lättare skulle gå att genomföra om embargot hävdes.⁶⁶ Vidare diskuterades i kapitel 3 att det kan vara så att den gemensamma ståndpunkten i vilket fall gör vapenexport till Kina olaglig.

Eftersom vapenembargot mot Kina består av en serie nationella vapenembargon har det hanterats på olika sätt av EU:s medlemsländer. Embargot har dessutom getts stort utrymme för tolkning, vilket är en förklaring till varför krigsmaterial fortfarande säljs till Kina.⁶⁷ Faktum är att vapenexporten till Kina från EU:s medlemsländer ökat markant sedan embargots införande 1989. I början av 1990-talet sålde EU krigsmaterial till Kina för 55 miljoner euro, 2003 var beloppet uppe i 400 miljoner euro. Vapenexporten har med andra ord mångdubblats under den perioden vilket kan jämföras med en fördubbling av rysk vapenexport till Kina under samma period, till 2,5 miljarder dollar. Dock bör uppgifterna ses som uppskattningar och inte officiella siffror med tanke på de stora svårigheter som omgärdar datainsamling för vapenhandel.⁶⁸

Enligt EU:s årliga rapport om vapenexport uppgick EU-ländernas militära export till Kina, exklusive Hong Kong och Macao, till 134 miljoner euro år 2006. Dock är den verkliga exportsiffran högre då alla länder inte bidrar med data. Utöver detta utfärdade medlemsländerna licenser för vapenexport till Kina till ett värde av 292 miljoner euro. Den rapporterade exporten var något lägre 2007, 92 miljoner euro, och värdet på utfärdade licenser var 210

⁶⁵ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 26

⁶⁶ Ibid. s. 26 f

⁶⁷ Caruso, Raul, *To Lift or not to Lift? A Few Notes on the Lifting of the European Arms Embargo on China*, s. 9

⁶⁸ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 27

miljoner euro. Anmärkningsvärt är att Frankrike det året stod för 94 procent av licenserna och 99 procent av exporten till Kina. Bland övriga europeiska exportörer av krigsmaterial till Kina märks Storbritannien, Österrike, Italien och Tyskland.⁶⁹

Sammantaget kan man konstatera att tvärtemot vad man skulle kunna förvänta sig har alltså vapenexporten till Kina ökat från EU sedan embargot infördes 1989. Ett skäl till att exporten av vapen ökat är att Kina intensifierat sitt arbete med att modernisera sin militär. Detta har lett till att efterfrågan på utländsk avancerad teknik ökat. Enligt Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) har de två största leverantörerna av krigsmaterial till Kina sedan 1989 varit Frankrike och Ryssland. Ryssland har dock stått för 89 procent av värdet på dessa leveranser och Frankrike har exporterat för något över 4 procent. Sedan 1989 har 65 procent av EU:s totala vapenexport till Kina levererats av franska företag. Storbritannien, Tyskland, Italien och USA finns alla med på listan över de tio största vapenleverantörerna under denna period.⁷⁰

Det har varit möjligt för den europeiska industrin att exportera olika typer av stödsystem till Kina på grund av de olika nationella tolkningar som gjorts av embargot. Exempelvis har Kina köpt franska helikoptrar av modellen AS-365N Dauphon-2 mellan 1992-2000 och brittiska Searchwater-radarsystem 1996. Vidare används tyska marindieselmotorer av märket MUT i kinesiska attackubåtar av typen 039A Song-A. Fram till åtminstone andra hälften av 1990-talet har leveranserna av militär utrustning till Kina skett i enlighet med avtal som ingåtts före juni 1989.⁷¹

Med ovanstående siffror i åtanke framstår det som föga förvånande att Frankrike är det land som har agerat ledsagare i debatten om att häva embargot. Viktigt att notera är också att många företag i den europeiska vapenindustrin är statligt ägda. Franska Thales Gruppen är exempelvis den sjunde största vapentillverkaren i världen och 31,3 % av företaget ägs av franska staten.⁷²

Det finns naturligtvis ett starkt intresse från Europas försvarsindustri att häva embargot mot Kina. Bland annat har kritiska uttalanden kommit från det italienska industrikonglomeratet Finmeccanicas koncernchef 2006 och Ericsson gav även inofficiellt stöd för denna linje 2004.⁷³

Under de två decennier som gått sedan vapenembargot antogs har flera EU-länder aktivt haft militärt utbyte och deltagit i militära samövningar med Kina. Dessa övningar redovisas i Kinas s.k. vitbok för försvarsmakten och uppgifterna ges ut vartannat år. Under 2007 och 2008 besöktes Kina bl.a. av

⁶⁹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 27

⁷⁰ Ibid. s. 28

⁷¹ Ibid.

⁷² Caruso, Raul, *To Lift or not to Lift? A Few Notes on the Lifting of the European Arms Embargo on China*, s. 15

⁷³ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 29 f

Frankrikes, Tysklands och Finlands försvarsministrar, Tjeckiens överbefälhavare och chefen för det brittiska flygvapnet. Under samma tidsperiod deltog Kina i militärövningar tillsammans med EU-medlemmar såsom Frankrike och Storbritannien, men även med USA. Som tidigare nämnts har Frankrike till stor del drivit frågan om hävande av embargot och intressant att notera är att de höll sin första marina övning med Kina redan 2004. Övningen ägde rum endast fyra dagar före presidentvalet i Taiwan.⁷⁴

⁷⁴ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 30

5 Politiska och ekonomiska intressen i ett förändringsperspektiv

5.1 EU:s vapenembargo: en lågmäld debatt

Sedan den gemensamma ståndpunkten ersatte den drygt 10 år gamla uppförandekoden har embargodebatten varit i stort sett obefintlig. EU:s representanter hänvisar till det gemensamma uttalandet vid toppmötet mellan EU och Kina 2004 när frågan kommer upp.⁷⁵ I det uttalandet förklarar EU att det finns en ”politisk vilja att fortsätta att arbeta mot att häva embargot”.⁷⁶ I det gemensamma uttalandet vid det 10:e toppmötet år 2007 fanns fortfarande det gemensamma uttalandet med, men i kommunikén från det 11:e toppmötet nämndes det inte.⁷⁷

Några få uttalanden i denna fråga gjordes under 2009 varav ett kom från Kinas EU-ambassadör Song Zhe, som benämnde embargot för ”en absurd politisk diskriminering mot en strategisk partner”. Även Storbritanniens handels- och industriminister Peter Mandelson engagerade sig och benämnde embargot för ”diskriminerande” och fortsatte med att säga att argumenten som talade för embargot hade överdrivits. Mandelson besökte Peking i september 2009 och framhöll att det var rimligt för EU att begära förbättringar av Peking inom mänskliga rättigheter för att möjliggöra att embargot hävs. Innan resan till Kina hade Storbritanniens försvarsministerium gett sitt godkännande till att en kinesisk militärdelegation skulle bjudas in till landets största vapenmässa, Defence Systems & Equipment International(DSEi). Mandelson ansåg dock inte detta som ett problem utan framhöll att DSEi borde ses som en ”utrustningsmässa” istället för en vapenmässa.⁷⁸

EU:s vapenembargo mot Kina är som tidigare nämnts på många sätt annorlunda än EU:s övriga sanktioner. EU:s vapenembargo mot Uzbekistan är exempelvis föremål för en årlig prövning. Vapenembargot mot Uzbekistan skulle löpt ut den 13 november 2009, men ministerrådet enades dock att häva vapenembargot mot Uzbekistan den 27 oktober 2009. Embargot antogs efter att regeringsstyrkor öppnat eld mot demonstranter i Andizjan i maj 2005. Minst 187 människor dog i massakern.⁷⁹ Motiveringen

⁷⁵ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 21

⁷⁶ Council of the European Union (2004) *7th EU-China Summit; Joint Statement*, 8 december 2004, s. 2

⁷⁷ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 21

⁷⁸ Ibid. s. 22

⁷⁹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 37

till beslutet att häva embargot var att de uzbekiska myndigheterna skulle uppmanas att fortsätta sina framsteg mot en förbättrad situation för rättstaten och de mänskliga rättigheterna i praktiken. Rådet uppmärksammade bland annat att Uzbekistan frigett vissa människorättsförsvarare, avskaffat dödstraffet, gett tillstånd till Internationella rödakorskommittén (ICRC) att få återuppta sina besök i fängelser och att det införts ett skydd mot frihetsberövande.⁸⁰ Gemensamt för EU:s vapenembargon mot Uzbekistan och Kina är att de båda antogs av ministerrådet som reaktion på internt förtryck. Därmed skulle ett beslut att häva vapenembargot mot Uzbekistan kunna tänkas leda till en ny debatt angående vapenembargot mot Kina.⁸¹ En sådan debatt uteblev dock.

Efter att debatten om vapenembargot varit ytterst lågmäld i flera år skedde dock något i slutet av januari 2010 som gjorde att frågan åter aktualiserades. Det spanska ordförandeskapet indikerade att det var för ett hävande av embargot genom att den spanska utrikesministern Miguel Angel Moratinos sa att hans land vägde fördelarna och nackdelarna av att häva embargot. Moratinos tillade även att ”vi är medvetna om den nya rollen som Kina har i världen”.⁸² Inom samma tidsperiod uttalade den spanska ambassadören Carlos Blasco Villa till China Daily att ”vi hoppas kunna föra djupare diskussioner om embargots hävande”.⁸³

Spaniens agerande resulterade i en viss debatt, men den handlade främst om varför Spanien över huvud taget uttalade sig. Spanien bör inte ta upp det med tanke på Lissabonfördraget som numera är i kraft och att EU därmed har en utrikesminister och en ständig ordförande.⁸⁴

Spaniens uttalande innebär troligtvis inte att embargot kommer att hävas, det kommer säkert inte ens komma upp på agendan i Bryssel för diskussion. Den relativt nya ledarduon inom EU, EU-presidenten Herman van Rompuy och unionens utrikesminister, Catherine Ashton, kommer troligtvis inte att driva embargofrågan. Van Rompuy engagerar sig för Taiwan och har bland annat besökt självständighetsförespråkaren Chen Shui-bian, som var den förra taiwanesiske presidenten. Ashton berörde inte embargofrågan under sin tid som handelskommissionär vilket skiljer henne från sin företrädare Peter Mandelson. Mandelson menade att Kina-embargot hindrar utvecklingen av handeln med EU. Ashton diskuterade istället frågan om Kinas marknadsekonomiska status vid sitt besök i Peking i september 2009.⁸⁵

⁸⁰ Europeiska unionens råd (2009) *Pressmeddelande, 2971:a mötet i rådet, 27 oktober 2009*, s. 15 p. 3

⁸¹ Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, s. 37

⁸² EUobserver.com, *EU presidency reconsidering China arms embargo*, 27 januari 2010, <http://euobserver.com/884/29343> <http://euobserver.com/884/29343>

⁸³ EU business.com, *Spanish EU presidency mulls lifting China arms embargo*, 26 januari 2010, <http://www.eubusiness.com/news-eu/china-arms-embargo.2f5>

⁸⁴ The Economist, *The EU and arms on China*, 1 februari 2010, http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/02/eu_china_arms_embargo

⁸⁵ Ibid. s. 38

Däremot kommer troligtvis individuella EU-länder att uttala sig positivt för att häva embargo för att hamna på god fot med Kina. Frankrike har exempelvis gjort det många gånger tidigare.⁸⁶ Problemet från EU:s sida är att det än en gång påvisar EU:s oförmåga att komma med ett enhetligt budskap och fatta gemensamma beslut.

5.2 Taiwanfrågan

Kina och Taiwan har haft en konflikt om suveränitet sedan 1949 och på grund av det är deras bilaterala relationer fortfarande frysta. Kina har dock sedan 2004 blivit Taiwans största handelspartner. Peking anser att Taiwan är en del av Kina, medan Taipei förkastar det synsättet och strävar efter självständighet för Taiwan, trots att det finns en risk för militär intervention i Taiwansundet.⁸⁷

De tilltagande spänningarna mellan Kina och Taiwan försvagar relationen mellan Kina och Europa och vapenembargot påverkas naturligtvis av detta. Beroende på hur väl den gemensamma ståndpunkten för vapenexport fungerar, kan en hävning av embargo eventuellt leda till att Kina får möjlighet till att utöka sina militära resurser. Detta skulle kunna få till följd att Kina tar till militärt våld som ett alternativ i en tvist med Taiwan. Det kan även leda till kapprustning vid Taiwansundet om Taiwan svarar med att öka sitt vapeninnehav genom handel med USA.⁸⁸

USA vill inte att vapenembargot mot Kina ska hävas och Taiwanfrågan är den huvudsakliga anledningen till det. Skulle en väpnad konflikt bryta ut kan USA dras in i det på grund av *Taiwan Relations Act* som antogs 1979. Det var året då USA beslöt att upprätta diplomatiska kontakter med Kina istället för med Taiwan. Samtidigt utfäste sig dock USA att garantera öns möjligheter till självförsvar. En kris i Taiwansundet kan därmed få allvarliga konsekvenser. Om det uppstår stora militäriska spänningar mellan Kina och USA, förväntar sig troligtvis Washington att deras NATO-allierade isolerar Kina. Som konsekvens gör detta att NATO:s allianssystem gör det svårt för Europa att agera självständigt i en kris mellan Kina och USA. Detta försvagar även Kinas relation med EU.⁸⁹

⁸⁶ The Economist, *The EU and arms on China*, 1 februari 2010,

http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/02/eu_china_arms_embargo

⁸⁷ Tang, Shao Cheng, *The EU's policy towards China and the arms embargo*, 2005, s. 315

⁸⁸ van der Putten, Frans Paul, *The EU Arms Embargo, Taiwan, and Security Interdependence between China, Europe and the United States*, s. 3 f

⁸⁹ Ibid. s. 4

5.3 USA:s perspektiv

USA är som tidigare nämnt emot ett hävande av EU:s vapenembargo mot Kina. Argumenten är många, men innan jag redogör dem vill jag först göra en kort jämförelse mellan USA:s och EU:s vapenembargo mot Kina.

Skillnaden mellan det amerikanska vapenembargot mot Kina och EU:s vapenembargo är nämligen stor. Det amerikanska embargot lagstiftades 1990 i jämförelse med EU:s embargo som istället är ett politiskt beslut som togs innan EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik tillkommit. USA:s embargo är med andra ord rättsligt bindande, det är inte EU:s vapenembargo, däremot är den gemensamma ståndpunkten det. Vidare refererar det amerikanska embargot till USA:s krigsmateriellista. EU saknar helt referenser till vilken typ av krigsmateriel som exportförbudet omfattar. Istället består EU:s embargo av nationella tolkningar. USA:s krigsmateriellista innefattar även produkter med dubbla användningsområden. De olika nationella tolkningarna som gjorts av EU:s embargo omfattar inte produkter med dubbla användningsområden. Det finns således betydande skillnader mellan de vapenembargon som tillämpas mot Kina.⁹⁰

USA:s argument för att EU ska behålla sitt embargo är flera. Kinas situation gällande mänskliga rättigheter är ett av orosmomenten. I amerikanska utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter år 2006 beskriver USA Kina som en diktatorisk stat med stora brister när det kommer till mänskliga rättigheter samt uppmärksammar att det sker fortsatta övergrepp av den kinesiska regeringen. Vidare listar rapporten 22 kategorier av brott mot mänskliga rättigheter som har observerats i Kina. USA ser sitt embargo tillsammans med EU:s vapenembargo mot Kina som en stark signal att USA och EU kräver en förbättrad situation gällande mänskliga rättigheter i Kina. Om EU häver sitt embargo försvagas den signalen avsevärt.⁹¹

Utöver problem vad gäller mänskliga rättigheter menar USA att ett hävande av embargot också går emot EU:s strategiska intressen. Detta eftersom EU inte kan kontrollera att Kina säljer vidare europeisk teknologi till en obehörig tredje part eller att Kina använder europeiska vapen till inhemska aggressionshandlingar eller mot Taiwan. USA har naturligtvis även ett egenintresse. USA ser Kina som en framtida konkurrent inom den militära maktbalansen. I nuläget är USA överlägsen Kina och många experter anser att USA:s dominans kommer att vara skyddad i minst 25 år till. Dock vill USA få sin ledarställning garanterad och för att upprätthålla den är de beredda att föra en politik som stödjer det målet.⁹²

⁹⁰ Wacker, Gudun, *Lifting the EU arms embargo against China. U.S. and EU positions*, presentation at the 1st colloquium of the TFPD-Working Group "China's Rise", 17 februari 2005, Washington, DC, s. 4

⁹¹ World Security Institute, *Wrangling Over Arms Sales to China*, 5 December 2006, <http://www.worldsecurityinstitute.org/showarticle.cfm?id=191>

⁹² World Security Institute, *Wrangling Over Arms Sales to China*, 5 December 2006, <http://www.worldsecurityinstitute.org/showarticle.cfm?id=191>

USA har därmed en oföränderlig inställning att EU ska häva embargot. Amerikanska tjänstemän av högsta rang har meddelat USA:s oro till europeiska huvudstäder, kongressen har antagit lagstiftning⁹³ som uppmanar EU att behålla embargot och USA har även hotat med att avbryta försvarssamarbeten, som bl.a. F-35 Joint Strike Fighter program, om embargot hävs. Upprepade gånger har USA angett att en hävning av EU:s embargo kan äventyra den transatlantiska alliansen och potentiellt även ha en negativ inverkan på USA:s försvarssamarbete med EU-medlemsstater.⁹⁴

Värt att notera är att ställningstagandet av USA och några av EU:s medlemsländer gällande vapenembargot mot Kina kan uppfattas som något avvikande när det kommer till den generella inställningen till kontroll av vapenexport. Många av EU-länderna som stödjer ett hävande av embargot mot Kina, är samtidigt för att öka bestämmelserna för all internationell vapenhandel. Europeiska länder är de som varit ledande med att föra utvecklingen framåt gällande det s.k. Arms Trade Treaty (ATT), vilket är en internationell överenskommelse som skulle etablera, om vapenhandelsfördraget träder i kraft, bindande restriktioner för vapenhandel till stater som bryter mot mänskliga rättigheter och humanitär rätt.⁹⁵

USA, som är en stark motståndare till EU:s försök till att häva embargot, har hela tiden betonat att brott mot mänskliga rättigheter ska vara en avgörande faktor när det kommer till vapenhandel. Däremot har USA endast en ljummen inställning till ATT. Utöver det har USA sedan 2001 levererat enorma mängder vapen och militär assistans och utbildning till allierade inom ”kriget mot terrorismen”. De har helt enkelt bortsett från vissa kriterier om vapenexport som är formulerade i ”Arms Export Control Act” och även tagit bort några länder från sanktionslistor. I en analys av de 25 länderna som har identifierats som aktörer i ”kriget mot terrorismen”, har nästan 70 procent av länderna fått mer militär assistans från USA de första fem åren efter 11 september, jämfört med 12 år innan 2001. Länder som Nepal, Uzbekistan och Yemen har fått stora leveranser av amerikanska vapen, trots att deras bristande respekt för mänskliga rättigheter inte förändrats. Med USA:s vapenexport sedan 11 september i åtanke är det en uppenbar inkonsekvens att USA fortsatt förespråkar att vapenembargot mot Kina ska upprätthållas med hänsyn till Kinas människorättskränkningar.⁹⁶

⁹³ H.Res 57, *Urging the European Union to maintain its embargo on the People's Republic of China*, 2 February 2005

S.Res 91, *E.U. Arms Embargo on China*, 17 March 2005

⁹⁴ World Security Institute, *Wrangling Over Arms Sales to China*, 5 December 2006, <http://www.worldsecurityinstitute.org/showarticle.cfm?id=191>

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

6 Konklusion och avslutande synpunkter

Ett vapenembargo är ett politiskt ställningstagande mot en aktör för att visa missnöje mot aktörens oacceptabla handlande. Det används även för att försöka stabilisera fred och säkerhet genom att minska en aktörs militära resurser eller för att hålla en neutral position i en pågående konflikt. Ett vapenembargos huvudsyfte är således att vapen inte ska exporteras till den sanktionerade staten.

Det finns många komplicerade förhållanden som gör att eventuella försök att antingen skärpa eller häva EU:s vapenembargo mot Kina förhindras. Vapenembargot är i sin form helt olikt EU:s andra embargon på grund av att det är det enda som införts före Maastrichtfördraget 1992. De senare har tillkommit inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och är rättsligt bindande. EU:s vapenembargo mot Kina antogs som en deklARATION av ministerrådet och är därmed endast en rekommendation och inte rättsligt bindande. Vidare är embargot inte heller föremål för årliga omprövningar till skillnad från EU:s vapenembargon mot bland annat Uzbekistan. EU skulle kunna ta ett nytt beslut om embargot mot Kina för att göra det mer samstämmigt med övriga embargon och göra en tydligare utformning. Förutsättningen är dock att en sådan politisk vilja finns i ministerrådet.

Ett grundläggande problem för hur EU hanterat embargot har varit att enskilda utspel gjorts av företrädare för medlemsstater, samtidigt som EU inte lyckats med att leverera ett enat budskap. Detta har skett åtskilliga gånger, nu senast av den spanska ambassadören i Kina samt den spanska utrikesministern, vilket har lett till att Kina hellre förhandlar bilateralt med respektive medlemsland än med EU som helhet. Uttalanden om embargot leder också alltid till omedelbara reaktioner från Washington och Peking vilket gör att eventuella försök att diskutera frågan i Bryssel effektivt förhindras.

En grundläggande förutsättning för att EU ska kunna häva vapenembargot är att Kina visar större respekt för mänskliga rättigheter. Kina måste bland annat ratificera ICCPR och frigge de människor som fängslades i samband med protesterna 1989. Detta är inte ett omöjligt krav för Kina och mycket tyder på att kommunistpartiet är på god väg att genomföra det. Dock är frågan hur enigt ministerrådet är i synen på vilka krav som ska ställas på Kina. En allmänt spridd uppfattning är att det inte finns några tydliga kriterier för att ett hävande av embargot ska ske. Därutöver har händelserna som exempelvis protesterna i Tibet 2008 och Xinjiang 2009 sannolikt försämrat möjligheterna för ett snart hävande med tanke på hur Kina agerade. EU skulle genom att häva embargot signalera att man accepterar

Kinas agerande i det internationella samfundet samt att man fullt ut godtar hur Kina handlar mot den egna befolkningen.

Ett ytterligare problem är att deklarationen saknar referenser till vilken typ av krigsmateriel som omfattas i exportförbudet. Därmed består vapenembargot av nationella tolkningar vilket har gjort att vapenexporten till Kina inte avstannat sedan 1989. Frankrike och Storbritannien anser exempelvis att embargot bara avser dödliga vapen. Sådana tolkningar har gjort att vapenexporten till Kina istället har ökat efter att vapenembargot infördes 1989. Hur effektivt är egentligen vapenembargot mot Kina? Det är mycket svårt att svara på med tanke på att vi inte vet hur utvecklingen sett ut om embargot inte funnits. Det som kan konstateras är dock att export av krigsmateriel till Kina från EU fortfarande sker. Enligt officiell EU-statistik exporterade EU-länderna under 2006 vapen till Kina för minst 134 miljoner euro. I början av 1990-talet uppskattades siffran till 55 miljoner euro. I jämförelse bör nämnas att Ryssland under samma tidsperiod fördubblat sin vapenexport till Kina.

Med de system för vapenexport som idag tillämpas inom EU har vapenembargot mot Kina istället utvecklats till att bli en symbolfråga för de inblandade parterna. EU befinner sig därmed i en svår situation med sitt vapenembargo där två tydliga konkurrerande sidor finns. Förespråkarna för embargot, i synnerhet USA (tillsammans med sina allierade i Nordostasien–Taiwan och Japan), hänvisar till Kinas brist på respekt för mänskliga rättigheter men också på risken för att Peking kan komma att äventyra säkerheten i Östasien, speciellt gällande Taiwanfrågan. Motståndarna till embargot, däribland Europas vapentillverkare och den kinesiska regeringen, ser situationen som något av en anomali. De menar att jämbördiga handelsförbindelser förhindras av embargot samtidigt som Kina är en strategisk partner till EU. Motståndarna till embargot poängterar även att Kina, sedan 1989, gjort viktiga framsteg. Det övervägande skälet till att EU inte häver embargot är dock att Washington sätter press på EU. De vill inte att EU ska bidra till att Kina får större regionalt och globalt inflytande. Frågan är dock om ett hävande resulterar i ett sådant utfall.

Att stater och människorättsorganisationer är oroade för att embargot ska hävas är förståeligt om det innebär att all exportkontroll gällande vapen försvinner och obegränsade mängder vapenleveranser går till upprustning av Kinas armé. Vapenexport sker fortfarande till Kina. Ett av EU:s medlemsländer, Frankrike, hamnar på andra plats gällande vilka länder i världen som är Kinas största vapenleverantörer. Det är endast Ryssland som exporterar mer till Kina. Frågan är dock om vapenhandeln med Kina kommer att expandera utan embargot? Att det kommer bli fri export av vapen till Kina om embargot hävs är högst osannolikt om den kinesiska regeringen fortsätter att agera som den gör. Om så sker bryter den medlemsstat som exporterar krigsmateriel till Kina mot den gemensamma ståndpunkten. Detta på grund av att Kina fortfarande inte nått upp till en bra nivå gällande respekt för mänskliga rättigheter, regeringen har kvar hotet om militärt våld mot Taiwan samt att Kina fortsätter att sälja vapen till

människorättsförbrytare. I den gemensamma ståndpunkten för vapenexport från 2008 finns begränsningar som därmed ska appliceras på Kina. Till följd därav kan den gemensamma ståndpunkten förhindra export, även om embargot hävs, vilket ger en tydlig indikation på att vapenembargot spelat ut sin roll. I alla fall som instrument att förhindra vapenexport.

Bilaga A

EUROPEAN COUNCIL (Madrid 27 June 1989)

Declaration on China

The European Council, recalling the Declaration of the Twelve of June 6, strongly condemns the brutal repression taking place in China. It expresses its dismay at the pursuit of executions in spite of all the appeals of the international community. It solemnly requests the Chinese authorities to stop the executions and to put an end to the repressive actions against those who legitimately claim their democratic rights.

The European Council requests the Chinese authorities to respect human rights and to take into account the hopes for freedom and democracy deeply felt by the population. It underlines that this, is an essential element for the pursuit of the policy of reforms and openness that has been supported by the European Community and its Member States.

The Twelve are aware that the recent events have caused great anxiety in Hong Kong.

In the present circumstances, the European Council thinks it necessary to adopt the following measures:

raising of the issue of human rights in China in the appropriate international fora asking for the admittance of independent observers to attend the trials and to visit the prisons,

interruption by the Member States of the Community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China,

suspension of bilateral ministerial and high level contacts,

postponement by the Community and its Member States of new cooperation projects,

reduction of programmes of cultural, scientific and technical cooperation to only those activities that might maintain a meaning in the present circumstances,

prolongation by the Member States of visas to the Chinese students who wish it.

Taking into account the climate of uncertainty created in the economic field by the present policy of the Chinese authorities, the European Council

advocates the postponement of the examination of new requests for credit insurance and the postponement of the examination of new credits of the World Bank.

Käll- och litteraturförteckning

Svenskt offentligt tryck

Regeringens skrivelse Skr. 2009/10:114 *Strategisk exportkontroll 2009 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*, s. 30 URL: <http://www.regeringen.se/sb/d/12988/a/142111>

SOU 2006:9, *Kontroll av varor vid inre gräns*, s. 200

Utländskt offentligt tryck

Europeiska rådet, Declaration on China, 27 juni 1989

Europeiska Kommissionen, *Långsiktig politik i relationerna mellan Kina och Europa*, KOM(1995) 279 av den 5 juli 1995

Europeiska Kommissionen, *EU commitment to promoting Human Rights and Democracy*, Memo 03/254

Europeiska Kommissionen, *Uppbyggnad av ett partnerskap med Kina*, (KOM(1998) 181 av den 25 mars 1998

Europeiska unionens råd, *Rådets gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel*, 2008/944/GUSP

Europeiska unionens råd (2004) *7th EU-China Summit; Joint Statement*, 8 december 2004

Europeiska unionens råd (2009) *12th EU-China Summit; Joint Statement*, 30 november 2009

Europeiska unionens råd (2009) *Pressmeddelande, 2971:a mötet i rådet*, 27 oktober 2009

EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport, 2008

URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/su/08/st15/st15972-re01.sv08.pdf>

Europeiska unionens officiella tidning, nr L 075, 18/03/2008 s. 0081-0085 *Rådets gemensamma åtgärd 2008/230/Gusp av den 17 mars 2008 om stöd till EU:s åtgärder för att i tredjeländer främja kontrollen av vapenexport och principerna och kriterierna i EU:s uppförandekod för vapenexport.*

Eur-Lex, *Treaty on European Union, Official Journal C191*, 29 July 1992, Article J.2

Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic (2005), *Annual Report on Export Control of Military Equipment and Small Arms for Civilian Use in the Czech Republic in 2004*

Litteratur

Caruso, Raul, *To Lift or not to Lift? A Few Notes on the Lifting of the European Arms Embargo on China*, *Crossroads*, vol 5, n.1, pp.7-18

Cheng Tang, Shao, *The EU's policy towards China and the arms embargo*, 27 september 2005

Hellström, Jerker, *EU:s vapenembargo mot Kina ur ett svenskt perspektiv*, FOI, 2009

Kreutz, Joakim, *Reviewing the EU Arms Embargo on China: the Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy*, *Perspectives* 22/2004

Lingliang, Zeng, *A Preliminary Perspective of Negotiations of EU-China PCA: A New Bottle Carrying Old Wine or New Wine or Both?*, *European Law Journal*, Vol 15, No. 1 January 2009, pp 121-141

Stumbaum, May-Britt U., *Risky business? The EU, China and dual-use technology*, European Union Institute for Security Studies, Occasional paper october 2009

van der Putten, Frans Paul, *The EU Arms Embargo, Taiwan, and Security Interdependence between China, Europe and the United States*, *China and the World*, special edition of *The Indian Journal of Asian Affairs*, juli 2007

Wacker, Gudun, *Lifting the EU arms embargo against China. U.S. and EU positions*, presentation at the 1st colloquium of the TFPD-Working Group "China's Rise", 17 februari 2005, Washington, DC, s. 4

Europeiska unionens officiella tidning, nr L 075, 18/03/2008 s. 0081 - 0085
Rådets gemensamma åtgärd 2008/230/Gusp av den 17 mars 2008 om stöd till EU:s åtgärder för att i tredjeländer främja kontrollen av vapenexport och principerna och kriterierna i EU:s uppförandekod för vapenexport

Internetkällor

Amnesty International(2000) *Tiananmen Square – expanding the circle of victims after 11 years*, 31 maj 2000, nedladdat 14 april 2010, URL: http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=13980

Amnesty International, *Death penalty report: China must end secrecy surrounding sentences and executions*, 30 March 2010
URL:<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/death-penalty-report-china-must-end-secrecy-surrounding-sentences-and-execut>)

Archick m.fl., *European Union's Arms Embargo on China: Implications and Options for U.S. Policy 2005*, nedladdat 18 juli 2010.
URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/45458.pdf,s.39>

China to ratify UN Covenant on Civil and Political Rights at early date, 18 mars 2008, nedladdat 14 april 2010. URL: <http://www.china-botschaft.de/det/jj/t415894.htm>

Duihua Foundation, *Known or suspected "June Fourth" prisoners still imprisoned as of May 2009*, nedladdat 14 april 2010. URL: http://www.duiha.org/media/press/statements/table_20090512.html

EUobserver.com, *EU presidency reconsidering China arms embargo*, 27 januari, 2010, nedladdat 10 april 2010.
URL:<http://euobserver.com/884/29343>

EU business, *Spanish EU presidency mulls lifting China arms embargo*, 26 januari 2010, nedladdat 12 april 2010. URL: <http://www.eubusiness.com/news-eu/china-arms-embargo.2f5>

European Commission, External Relations, nedladdat 17 juli 2010,
http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_en.htm

Ferrero-Waldner, Benita(2007) *Speech/07/817 at the EU-China Human Rights Dialogue*, Europarlamentet, Strasbourg, 12 december, URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/817&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

UN Committee Against Torture (CAT), *Concluding observations of the Committee against torture: China*, CAT/C/CHN/CO/4, 12 December 2008
URL:
<http://www.unhcr.org/refworld/country,,CAT,,CHN,,496c854b2,0.html>

FOI:s hemsida, 2009-11-27, nedladdat 20 mars 2010.
URL:http://www.foi.se/FOI/Templates/NewsPage_8135.aspx

The Economist, *The EU and arms on China*, 1 februari 2010, nedladdat 2 april 2010.

URL:http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/02/eu_china_arms_embargo

Utrikesdepartementet, *Rapport gällande mänskliga rättigheter i Kina*, 2007, s. 3 URL:

http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/document/?instance=1&action_show_document.558.=1

World Security Institute, *Wrangling Over Arms Sales to China*, 5 December 2006, nedladdat 15 mars 2010.

<http://www.worldsecurityinstitute.org/showarticle.cfm?id=191>