

# Vad väger tyngst?

Hur vi kan förstå beslutsfattandet bakom svensk vapenexport i relation till en feministisk utrikespolitik



**LUNDS**  
UNIVERSITET

## Abstract

Sedan 2015 har Sverige en uttalat feministisk utrikespolitik, med målet att ett genusperspektiv ska genomsyra all politisk verksamhet. Parallellt med denna nya politiska inriktning fortsätter Sverige att exportera krigsmateriel till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater, något som har gett upphov till kritik. Genom att granska den statliga myndighet som ansvarar för beslut om krigsmaterielexport, Inspektionen för Strategiska Produkter (ISP), ämnar denna uppsats att förklara hur vi kan förstå beslutsfattandet i relation till den feministiska utrikespolitiken. Granskningen görs i form av en fallstudie, där idéanalys utifrån dimensioner används som metod. Paradoxen mellan krigsmaterielexport och feministisk utrikespolitik kommer att angripas utifrån feministisk IR-teori samt förvaltnings- och organisationsteori. Med hjälp av dessa teorier kommer en ny teoretisk modell att konstrueras, vilket medför att denna uppsats har en teoriutvecklande ambition. I uppsatsen prövas hypotesen att beslutsfattandet inom ISP styrs av maskulina normer, vilket innebär att försvars- och säkerhetspolitiska aspekter prioriteras över utrikespolitiska.

Nyckelord: vapenexport, feministisk utrikespolitik, Inspektionen för Strategiska Produkter, idéanalys, förvaltningsteori, Feminist Security Studies, Street-level bureaucracy, The logic of appropriateness

Antal ord: 10193

# Innehållsförteckning

<b>Kapitel 1: Inledning</b>	4
1.1. Inledning	4
1.2. Bakgrund	4
1.3. Syfte och problemformulering	6
1.4. Tidigare forskning	6
1.4.1. Feministisk utrikespolitik och krigsmaterielexport	7
1.4.2. Feministisk IR-teori	7
1.4.3. Förvaltnings- och organisationsteori	8
1.5. Disposition	9
<b>Kapitel 2: Metod och material</b>	9
2.1. Metod	9
2.1.1. Fallstudiemetod	9
2.1.2. Idéanalys utifrån dimensioner	10
2.1.3. Analysverktyg	11
2.2. Material	12
2.3. Avgränsningar	12
<b>Kapitel 3: Teori</b>	13
3.1. Feminist Security Studies	14
3.2. Street-level bureaucracy	14
3.3. The logic of appropriateness	15
3.4. Teoretiskt ramverk	15
<b>Kapitel 4: Fallbeskrivning</b>	16
4.1 Svensk exportkontroll av krigsmateriel	17
4.2 Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik	18
4.3 Beskrivning av exportbesluten	20
4.3.1. Filippinerna	20
4.3.2. Thailand	21
4.3.3. Pakistan	21
4.3.4 Saudiarabien	22
4.3.5 Förenade Arabemiraten	23
<b>Kapitel 5: Analys</b>	24
5.1. Feministisk analys	25
5.1.1. Analys av handlingsplanen för feministisk utrikespolitik	25
5.1.2. Analys av exportbesluten	26
5.1.3. Slutsats från feministisk analys	28
5.2. Förvaltnings- och organisationsteoretisk analys	29
5.2.1. Street-level bureaucracy	29
5.2.2. The logic of appropriateness	31
5.3 Slutsatser	32
<b>Kapitel 6: Sammanfattning</b>	33
<b>Referenser</b>	34

# 1. Inledning

## 1.1. Inledning

Efter valet 2014 bildade Sverige, som första land i världen, en uttalat feministisk regering, med målet att sätta Sverige på kartan som en ledande aktör i frågor om jämställdhet och mänskliga rättigheter. Som ett led i denna vision utformade utrikesförvaltningen år 2015 en handlingsplan för feministisk utrikespolitik (Utrikesdepartementet 2017f). Denna nya politiska riktning har fått motta kritik utifrån det faktum att Sverige exporterar krigsmateriel till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater världen över. Kritikerna menar att detta är oförenligt med ett feministiskt perspektiv på utrikespolitiken, då krigsmaterielexport till auktoritära regimer riskerar att förvärra situationen i dessa stater, där kvinnor är särskilt utsatta (se t.ex. Egnell 2016, CONCORD 2017).

Svensk krigsmaterielexport är huvudsakligen regeringens ansvar, men kontrolleras i praktiken av den statliga myndigheten Inspektionen för Strategiska Produkter (härefter ISP). ISP genomför tillståndsprövningar av inkomna önskemål om krigsmaterielexport utifrån den lagstiftning och de riktlinjer som finns, och ska i bedömningen ta hänsyn till säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska aspekter. Myndigheten fattar sedan beslut om krigsmaterielexport (ISP 2017). Hur ISP agerar har således betydelse för den feministiska utrikespolitiken i praktiken.

Denna uppenbara paradox mellan en feministisk utrikespolitik och svensk krigsmaterielexport, vilken vi behandlar mer ingående i följande kapitel, är det som vi är intresserade av att undersöka i denna uppsats. Vi har valt att angripa problemet genom en analys av ISP som beslutsfattande aktör, för att förstå hur det kommer sig att ISP godkänner export till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater.

## 1.2. Bakgrund

År 2016 uppgick svensk krigsmaterielexport till 11 miljarder SEK, en ökning med 45 procent jämfört med föregående år. Detta uppger ISP, den statliga myndighet som ansvarar för beslut om tillstånd av krigsmaterielexport (ISP 2017, s. 5). Exporten sker främst till stater inom EU, men omkring en tredjedel av exporten går till stater som enligt organisationen Freedom House är att betrakta som diktaturer, eller bristfälliga demokratier. Stater som i många fall

begår allvarliga brott mot mänskliga rättigheter och är involverade i väpnad konflikt (Freedom House 2017).

Parallellt med denna ökning utformade Sveriges regering, som första land i världen, år 2015 en handlingsplan för feministisk utrikespolitik. Med bakgrund i FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet, Resolution 1325, vill den svenska regeringen vara med och förverkliga visionen om global jämställdhet, genom att låta ett genusperspektiv genomsyra all politisk verksamhet (Utrikesdepartementet 2017f). Sedan implementeringen av handlingsplanen har dock många kritiska röster höjts kring dess praktiska genomförbarhet, inte minst i relation till svensk krigsmaterielexport. Såväl nyhetsrapportering som vetenskapliga artiklar på ämnet lyfter fram svårigheterna med att förena en feministisk utrikespolitik med krigsmaterielexport till diktaturer (Reuterskiöld 2018, Egnell 2016, Andrén, Hellström m.fl. 2017). I rapporten *Hur feministisk är Sveriges utrikespolitik?* granskar en rad organisationer från civilsamhället, samlade i nätverket Svenska och europeiska CSO:er för global utveckling (CONCORD), utvecklingen av svensk utrikespolitik sedan implementeringen av handlingsplanen. Rapporten tar upp svensk krigsmaterielexport som en av de främsta utmaningarna för den feministiska utrikespolitiken. I rapporten fastslås att Sverige inte kan bedriva en feministisk utrikespolitik på ett trovärdigt sätt och samtidigt “genom krigsmaterielexport understödja stater som systematiskt motverkar de värden och målsättningar som den feministiska utrikespolitiken står för” (CONCORD 2017, s. 26). Vidare kritiseras regeringens skrivelse om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik i rapporten (ibid. s. 32). Skrivelsen fastslår att regeringen “även fortsättningsvis ska fästa särskild vikt vid respekten för mänskliga rättigheter i mottagarlandet i tillståndsgivningen när det gäller krigsmaterielexport” (Regeringen 2016, s. 43). Författarna till rapporten efterfrågar därför ett genusperspektiv i lagstiftningen, vilket skulle inkludera ett absolut förbud mot krigsmaterielexport till diktaturer (CONCORD 2017, s. 28). Robert Egnell behandlar denna problematik i artikeln *Feministisk utrikespolitik i teori och praktik*. Han beskriver den svenska säkerhetspolitiken som schizofren i den bemärkelse att Sverige bedriver omfattande vapenexport till förtryckande, patriarkala diktaturer. Konsekvensen av detta, menar han, blir att trovärdigheten för Sveriges feministiska utrikespolitik undergrävs (Egnell 2016, s. 578).

Att den feministiska utrikespolitiken är oförenlig med svensk krigsmaterielexport till icke-demokratier och konfliktdrabbade stater är således inte svårt att konstatera. Vi vill istället undersöka hur det kommer sig att ISP fortsätter att godkänna export av krigsmateriel till icke-

demokratiska och konfliktdrabbade stater världen över. Några av författarna bakom CONCORD-rapporten skriver i en artikel i Svenska Dagbladet att ”Endast politisk vilja kan göra hindret så högt att det stoppar vapenexporten till länder med demokratiska brister. Politisk vilja att istället värna vapenindustrins intressen kommer att leda till motsatsen” (Andrén, Hellström m.fl. 2018). Detta bekräftar även Egnell, som menar att det alltid har varit en stor utmaning att balansera ekonomiska eller militärstrategiska intressen mot feminism och mänskliga rättigheter (2016, s. 578).

### 1.3. Syfte och problemformulering

Syftet med denna uppsats är att analysera ISP:s beslut om exporttillstånd av krigsmateriel till icke-demokratier i relation till Sveriges feministiska utrikespolitik. Vad ISP huvudsakligen ska förhålla sig till i exportbesluten är säkerhets- och försvarspolitiska aspekter samt utrikespolitiska aspekter. Med hjälp av feministisk teori, närmare bestämt *Feminist Security Studies*, söker vi identifiera vilken av dessa aspekter som får väga tyngst i ISP:s beslutsfattande. Detta resonemang leder oss fram till vår hypotes: att beslutsfattande inom ISP präglas av maskulina normer, vilket leder till att försvars- och säkerhetsfrågor prioriteras över den feministiska utrikespolitiken. I uppsatsen strävar vi även efter att besvara frågeställningen:

*Hur kan vi förstå att ISP godkänner export av krigsmateriel till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater, trots att det är oförenligt med Sveriges feministiska utrikespolitik?*

Vi kommer att söka svar på denna fråga genom att kombinera Feminist Security Studies med förvaltnings- och organisationsteori. Om vår hypotes stämmer så prioriteras säkerhetspolitiska frågor framför utrikespolitiska, vilket tyder på att ISP som myndighet präglas av maskulina normer. För att förstå ISP som beslutsfattare kommer vi även att angripa frågan från ett förvaltningspolitiskt perspektiv, som framhäver tjänstemännens politiska inflytande samt de bakomliggande normsystem som en offentlig myndighet kan innefatta.

### 1.4. Tidigare forskning

I följande avsnitt görs en genomgång av tidigare forskning på området. Inledningsvis presenteras forskning om Sveriges feministiska utrikespolitik i relation till svensk

krigsmaterielexport. Därefter följer en sammanfattning av feministisk IR-teori samt de förvaltnings- och organisationsteorier som kommer att användas i uppsatsens teoretiska ramverk. Vi har lyft fram den forskning som vi anser är mest relevant för uppsatsens ämnesval, samt de teorier som vi menar kan användas för att förklara fallet. Slutligen kommer vi att presentera på vilket sätt denna uppsats kan bidra till forskning på området.

#### 1.4.1. *Feministisk utrikespolitik och krigsmaterielexport*

I artikeln *Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics and Gender* skriver Aggestam & Bergman-Rosamond (2016) om de utmaningar som den svenska regeringen ställs inför genom att, som första land i världen, implementera en uttalat feministisk utrikespolitik. Att kalla utrikespolitiken för feministisk, menar de, är kontroversiellt då det innebär ett tydligt ställningstagande mot de normstrukturer som hittills har präglat såväl nationell som global politik (s. 323). Det innebär ett skifte från en mer konventionell syn på säkerhet, vilken fokuserar främst på nationens säkerhet och autonomi, till en mer normativ syn på säkerhet, vilken istället fokuserar på individens säkerhet och samarbete över gränser (ibid, s. 326). Aggestam & Bergman-Rosamond identifierar ett flertal etiska utmaningar, däribland att hantera spänningen mellan idealism och pragmatism i implementeringen av utrikespolitiken. Denna spänning exemplifieras av svårigheten att legitimera svensk krigsmaterielexport till auktoritära och konfliktdrabbade stater utifrån en feministisk utrikespolitik (ibid, s. 328-329). Egnell (2016) är inne på ett liknande spår. I artikeln *Feministisk utrikespolitik i teori och praktik* studerar han bakgrund och praktisk implementering av den feministiska utrikespolitiken. Liksom Aggestam & Bergman-Rosamond argumenterar Egnell för att en uttalat feministisk utrikespolitik medför en förändrad bild av vad säkerhet egentligen innebär och vem den är till för (s. 574). Svårigheten, menar Egnell, ligger i att kombinera normativa ambitioner, så som denna förändrade syn på säkerhet, med realpolitiska ambitioner. I praktiken ställs ekonomiska och militära intressen mot feminism och mänskliga rättigheter, vilket leder till att de förstnämnda inte sällan prioriteras framför de senare (ibid, s. 578).

#### 1.4.2. *Feministisk IR-teori*

Studiet av maskulina och feminina normer inom internationell politik är ett huvudsakligt mål för feministisk IR-teori. Jacqui True (2013) beskriver hur dessa normer produceras och reproduceras genom globala politiska strukturer, vilket påverkar utformningen och implementeringen av politiska beslut. Hon menar även att de huvudkoncept som traditionellt

behandlats inom internationella relationer har konstruerats i en kontext av maskulin dominans (s. 251-252). Det feministiska perspektivet utgör därav en kritik av mer konventionell IR-teori. Inom det feministiska forskningsfältet återfinns även studiet av konflikt och säkerhet, vilket benämns som *Feminist Security Studies* (härefter FSS). Detta forskningsområde driver en kritik av den vedertagna synen på säkerhetspolitik, vilken huvudsakligen grundar sig i den neorealistiska skolan. Enligt neorealisten Stephen Walt är krig det huvudsakliga intresset för säkerhetsstudier; ett politikområde som kan definieras som "the study of threat, the use and control of military force, and the conditions that make the use of force more likely" (Walt citerad i Tickner 2001, s. 39). Forskare inom FSS menar att denna syn på säkerhetsbegreppet präglas av maskulinitet (True 2013, s. 252, Tickner 1992, s. 128). Inom FSS används därför genus som ett analytiskt verktyg, i syfte att synliggöra makt och normer inom internationell säkerhetspolitik. Säkerhet bör enligt detta perspektiv fokusera på "human security", vilket lägger större fokus på individen och gruppen (Sjoberg 2013, s. 174).

#### 1.4.3. Förvaltnings- och organisationsteori

Förvaltnings- och organisationsteori är ett forskningsfält som bland annat studerar beslutsfattande på myndighetsnivå, och bör därmed tillgodogöras för att studera ISP som beslutsfattande aktör. I *Street-level bureaucracy* diskuterar Michael Lipsky (2010) rollen av så kallade street-level bureaucrats, gräsrotsbyråkrater, i den politiska samhällsstrukturen. Lipsky argumenterar för att personer som arbetar nära civilsamhället, i yrken som har en nära koppling till politiska beslut och regelverk, har stort inflytande i implementeringen av dessa. Lipsky ifrågasätter tidigare teorier kring implementering av policys, vilka menar att inflytande rör sig från högre till lägre nivåer av samhällsstrukturen. Lipsky menar att det är än viktigare att förstå hur de tjänstemän som de facto implementerar policys i samhället använder sitt inflytande för att påverka sin egen och andras situation. Vidare diskuteras den bakomliggande logik som påverkar individens beslutsfattande i March & Olsens (2011) artikel *The logic of appropriateness*. Författarna menar att mänskligt agerande grundar sig i logiska resonemang om vad som är rätt och fel. Dessa logiska resonemang styrs av samhällets normer, individens upplevda förväntningar samt uppfattningar om vad som är lämpligt agerande. Enligt teorin styrs politiskt beslutsfattande ofta av förväntade konsekvenser, medan offentliga tjänstemän i större utsträckning fattar beslut som de själva anser är lämpliga.



Samtliga av dessa teorier kan användas för att förklara olika aspekter av det problem denna uppsats ämnar att undersöka. Var för sig bidrar de med olika perspektiv som är värdefulla för att analysera ISP som beslutsfattande aktör. Vad vi dock inte har kunnat hitta i tidigare forskning är exempel på hur dessa teorier kan användas tillsammans. Samspelet mellan dessa teorier i ett gemensamt ramverk blir således vårt bidrag till forskning på området. Hur detta ramverk har konstruerats kommer vi att presentera närmare i uppsatsens teorikapitel (se 3.4.).

## 1.5. Disposition

I följande kapitel kommer vi att redogöra för val av metod och material samt motivera de specifika avgränsningar som har gjorts. Därefter kommer uppsatsens teoretiska ramverk att presenteras, följt av en fallbeskrivning med en genomgång av empiri. Här ges en mer ingående beskrivning av svensk exportkontroll av krigsmateriel och av handlingsplanen för feministisk utrikespolitik. Vi genomför även en närmare redovisning av fem av de stater som har beviljats krigsmaterielexport, och som vi anser är representativa för det problemområde som uppsatsen syftar till att undersöka. Efter denna genomgång följer ett kapitel där uppsatsens resultat presenteras och analyseras. Med utgångspunkt i materialet, och med hjälp av vårt teoretiska ramverk för vi ett resonemang kring ISP som beslutsfattande aktör och drar slutsatser som hjälper till att pröva vår hypotes samt besvara frågeställningen. Avslutningsvis har vi en sammanfattande del där vi lyfter fram relevanta observationer och slutsatser.

## 2. Metod och material

### 2.1. Metod

I följande kapitel redogör vi för vår metod och motiverar våra val. Vi kommer att beskriva fallstudien som övergripande metod, för att sedan beskriva hur det valda fallet ska analyseras med hjälp av textanalys, närmare bestämt idéanalys utifrån dimensioner. Slutligen beskrivs det analysverktyg som tagits fram för att kategorisera ISP:s beslutsfattande.

#### 2.1.1. Fallstudiemetod

Eftersom uppsatsens syfte är att granska ISP som beslutsfattande aktör kommer fallstudiemetod att användas. Metodvalet kan delvis förklaras med Robert K. Yins

beskrivning av fallstudiens centrala intention: “fallstudiens väsen, den centrala tendensen i alla typer av fallstudier, är att den försöker belysa ett beslut eller en uppsättning beslut: varför de fattades, hur de genomfördes och vilka resultaten blev” (2006, s. 30). Då besluten som fattas inom ISP omfattas av sekretess, bör en ingående granskning av ISP som aktör göras för att förstå beslutsprocessen. Fallstudiemetod möjliggör denna typ av granskning, då den lämpar sig väl för att analysera komplicerade organisations- och ledningsprocesser (ibid, s. 18). I uppsatsen kommer vi att pröva teoriernas förklaringsgrad, men även konstruera en egen modell för att visa hur teorierna kan komplettera varandra i analysen av ISP:s myndighetsutövande. Uppsatsen har därmed en förklarande och teoriutvecklande ambition.

För att studera ISP som beslutsfattande aktör har fem olika beslut om godkänd export av krigsmateriel valts ut för närmare granskning. Eftersom de beslut som avslår exporttillstånd ej offentliggörs, kan vi enbart utgå från beslut som godkänt krigsmaterielexport. Besluten som valts ut beviljades under 2017 och gäller export till Filippinerna, Thailand, Pakistan, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. Det som förenar besluten är staternas uppenbara demokratiska brister, samt någon form av deltagande i väpnad konflikt, antingen i eller utanför den egna staten. Då en stor del av det offentliga materialet kring dessa beslut omfattas av sekretess, finns det relativt lite information som motiverar exporten. Bristen på empiriskt material ger utrymme att granska fem olika beslut, med förhoppning om att kunna kartlägga ett mönster i beslutsfattandet.

### 2.1.2. *Idéanalys utifrån dimensioner*

Med utgångspunkt i fallet och materialet har vi valt att använda oss av idéanalys som textanalytisk metod. Idéanalys kan användas för att studera och urskilja idéer som ligger till grund för beslutsfattande inom exempelvis ett visst politikområde (Bergström & Boréus 2012, s. 145). Då uppsatsens syfte är att undersöka beslutsfattande inom ISP anses denna forskningsmetod lämplig. Vidare så behöver vi avgränsa oss till en typ av analysverktyg. Inom idéanalys finns två huvudsakliga spår att följa; *idealtyper* eller *dimensioner*. Idealtyper kan ses som en form av tankekonstruktion, vilken syftar till att renodla utmärkande drag hos de fenomen vi vill undersöka (ibid, s. 150). Detta analysverktyg är framförallt användbart för att identifiera mönster och skapa ordning utifrån ett omfattande material (ibid, s. 166). Då vårt empiriska material är begränsat, bedömer vi det dock som mer lämpligt att använda dimensioner som analysverktyg. Detta då det, på grund av den sekretess som råder kring exportbesluten, inte finns tillräckligt med information att fylla idealtyperna med. Till skillnad

från idealtyper så tillåter en analys med hjälp av dimensioner en grövre och mer öppen kategorisering av materialet (ibid, s. 167), något som vi menar är en fördel i vårt fall.

Dimensioner är främst användbart i situationer där motpoler ska ställas mot varandra, med syftet att särskilja olika ståndpunkter i materialet (Beckman 2005, s. 28). De är till sin natur dessutom ömsesidigt uteslutande (ibid, s. 26). Med hjälp av dimensioner kan vi kategorisera de olika idéer som formar säkerhets- försvars- respektive utrikespolitiken, och därav analysera vilken eller vilka av dessa idéer som ligger till grund för beslutsfattande inom ISP. Dimensionerna vi använder oss av utgår från en maskulin respektive feminin syn på säkerhet, och för att konstruera dessa kommer vi därför att använda oss av FSS.

### 2.1.3. *Analysverktyg*

Analysverktyget, som illustreras i tabellen nedan, har konstruerats utifrån den teoretiska diskussion om säkerhetsbegreppet som presenteras inom FSS. Verktyget urskiljer tre dimensioner av säkerhet: vem som ska säkras, hur säkerhet uppnås, samt med vilka medel. Genom att applicera slutsatser från FSS kan dimensionerna tillskrivas en maskulin respektive feminin syn på säkerhet, vilket möjliggör en kategorisering av exportbesluten. En utförligare genomgång av det teoretiska perspektivet FSS följer under teorikapitlet (se 3.1.). Som tidigare presenterat är dimensionerna ömsesidigt uteslutande, och besluten kommer därmed att kategoriseras som antingen maskulint eller feminint präglade. Med detta analysverktyg kommer vi att undersöka om ISP kan identifieras som en maskulin beslutsfattare, i linje med vår hypotes. Efter identifieringsprocessen av ISP som aktör, kommer förvaltnings- och organisationsteori att användas för att förklara hur ISP kan förstås som beslutsfattare.

<b>Dimensioner av säkerhet</b>	<b>Maskulint</b>	<b>Feminint</b>
Vem ska säkras?	Staten	Individen/gruppen
Hur uppnås säkerhet?	Autonomi	Samverkan
Med vilka medel?	Militära medel, krig	Dialog, fred

*Figur 1. Analysverktyg utifrån dimensioner*

## 2.2. Material

Denna uppsats bygger huvudsakligen på material i form av offentliga dokument. Vi kommer framförallt att använda oss av ISP:s verksamhetsrapport, regeringens skrivelser och rapporter samt utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik. De offentliga dokument som ligger till grund för vår analys har valts ut med källkritisk eftertanke. Materialet är till stor del hämtat från regeringens hemsida, vilket bör försäkra äkthet och oberoende. I beskrivningarna av exportbesluten kommer Utrikesdepartementets offentliga rapporter om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer att användas, för att visa hur staterna framställs av det departement som ISP faller under. Syftet med dessa rapporter är att spegla regeringens ambition ”att arbetet för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer ska genomsyra utrikespolitikens alla delar” (Regeringen 2017). Rapporterna bör därför rimligtvis vara information som ISP tar del av och väger in i beslutsfattandet. Eftersom rapporterna enligt Utrikesdepartementet bör kompletteras med information hämtad från andra källor, kommer även rapporter från människorättsorganisationerna Freedom House, Amnesty International och Human Rights Watch att användas. Dessa organisationer bedöms av oss som trovärdiga källor för ändamålet, och kommer gemensamt att användas för att ge en heltäckande bild av den humanitära situationen i respektive stat. Samtlig rapportering som används för att beskriva staternas demokratiska status är publicerad 2016-2018, detta för att säkerställa källornas samtidighet. Vidare kommer ett fåtal citat från svenska nyhetsartiklar att användas, för att lyfta fram mer specifika uttalanden från politiker och regeringschefer.

## 2.3. Avgränsningar

Valet att göra en enfallsstudie av ISP, snarare än en komparativ studie, har gjorts med hänsyn till fallets unika egenskaper. ISP:s beslutsfattande omfattas av svensk lagstiftning och riktlinjer om krigsmaterielexport, samtidigt som de arbetar utifrån en handlingsplan för feministisk utrikespolitik, vilket Sverige är första land i världen med att införa (Utrikesdepartementet 2017f). Analysens resultat kommer därför vara talande för ISP som myndighet, snarare än svenska myndigheter i stort. Trots denna begränsning av generaliserbarheten kan resultaten bidra till den teoriutvecklande aspekten genom att vi kombinerar feministisk teori med förvaltnings- och organisationsteori.

Valet av de fem exportbesluten, vilka kommer att presenteras mer utförligt under kapitlet fallbeskrivning (se 4.3.), har gjorts utifrån att samtliga av dessa stater uppvisar tydliga demokratiska brister, är involverade i någon form av väpnad konflikt samt kränker mänskliga rättigheter. Kriterier som, utifrån Sveriges feministiska utrikespolitik, rimligtvis borde tala emot godkännande av krigsmaterielexport. Vi är medvetna om att export till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater endast utgör en del av den totala krigsmaterieexporten, men utifrån vår frågeställning anser vi att fallen är representativa för de stater vi avgränsat oss till att undersöka.

Vi är vidare medvetna om att vi inte har någon detaljerad empiri inifrån ISP som beskriver hur myndigheten arbetar och fattar beslut. Det finns vidare ingen offentlig information angående de fall som får avslag av krigsmaterielexport. Bristen på empiriskt material utgör ett hinder för en fullständig granskning av de specifika beslut som ISP fattar. Den sekretesslagstiftning som ISP:s beslutsfattande omfattas av innebär en klar begränsning av det empiriska material som ligger till grund för vår analys. Därav har vi valt att, utifrån det material som finns tillgängligt, lägga stor vikt vid den teoretiska förståelsen för ISP som beslutsfattare.

Vidare är vi medvetna om att det finns ett flertal olika teoretiska infallsvinklar inom FSS. Då uppgiften främst är att granska ISP som aktör i relation till Sveriges feministiska utrikespolitik så har vi valt att följa ett mer generellt spår, vilket vi menar är tillräckligt för att visa på hur maskulina strukturer påverkar arbetet. Det är även detta generella spår som används i den litteratur om feministisk teori som vi har använt oss av.

### **3. Teori**

Här följer en genomgång av uppsatsens teoretiska ramverk, vilket kommer ligga till grund för analysen. Först kommer de tre teorierna Feminist Security Studies, Street-level bureaucracy samt The logic of appropriateness att presenteras var för sig, följt av en presentation av hur dessa teorier kommer att användas tillsammans. Genom att skapa en gemensam konstruktion av dessa tre teorier hoppas vi kunna besvara vår frågeställning kring beslutsfattande inom ISP.

### 3.1. Feminist Security Studies

För att granska exporten av krigsmateriel i relation till Sveriges feministiska utrikespolitik kommer bidrag från FSS att användas. Gemensamt för forskningsområdet är att genusperspektivets underordnade roll inom internationell säkerhetspolitik uppmärksammas (Sjoberg 2013, s. 5). Forskare inom FSS ifrågasätter även nationens centralitet i studier av krig och säkerhet, och förespråkar istället en genusanalys där individens och gruppens (o)säkerhet står i fokus (Tickner 2001, s. 48-49). Cynthia Enloe skriver att ”national security is gendered and further entrenching the masculinization of international politics” (2014, s. 286). Enloe menar att vi måste förstå bakomliggande (maskulina) strukturer inom staters nationella säkerhetspolitik för att kunna analysera säkerhetsaspekter på ett internationellt plan. FSS förespråkar därmed en vidgad definition av säkerhet, som innefattar ett genusperspektiv och andra säkerhetsfaktorer utöver militära hot mot staten. Där inkluderas exempelvis sexuellt våld, matsäkerhet och ytterligare aspekter som betonar befolkningens kollektiva säkerhet, snarare än säkrandet av staten (Sjoberg 2013, s. 174). För att påvisa den maskulina dominansen inom säkerhetspolitiken har forskare inom FSS tagit fasta på de dikotomier av femininitet och maskulinitet som kan urskiljas inom internationell politik. Dessa dikotomier tillämpas ofta i den feministiska analysen av säkerhetspolitik (Peterson 2010, s. 18, Tickner 2001, s. 15), vilket även kommer att göras i denna uppsats. Dikotomierna urskiljer en rad motsättningar som appliceras i den politiska analysen för att synliggöra strukturer. *Egoism - empati, autonomi - beroende, dominans - underkastelse* och *krig - fred* är exempel på sådana dikotomier, som skiljer på traditionellt maskulina och feminina värden (ibid). Med utgångspunkt i FSS kan vi således identifiera den skiljelinje som råder mellan en maskulint och feminint präglad syn på säkerhet. Detta illustreras i analysverktyget som introducerades i metodkapitlet (se 2.1.3).

### 3.2. Street-level bureaucracy

Vidare ämnar vi i uppsatsen söka svar på frågan om hur vi kan förstå att ISP godkänner export av krigsmateriel till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater. För att undersöka vad som påverkar ISP:s beslutsfattande kommer teorier om förvaltnings- och organisationskultur att användas. Lipskys (2010) teori om *Street-level bureaucracy* kommer främst att användas för att förklara hur vi kan förstå ISP som beslutsfattande aktör. Lipskys resonemang om gräsrotsbyråkrater bygger på tjänstemännens inflytande över

implementeringen av politiska beslut. Lipsky tar fasta på att offentliga tjänstemän arbetar utifrån ett visst mått av diskretion, vilket möjliggör ett arbete delvis utanför civilsamhällets synfält. För att kunna hantera de komplexa problem som de dagligen ställs inför så behöver dessa tjänstemän även ges utrymme att arbeta självständigt. De besitter därmed en viss grad av autonomi i relation till beslutsfattare på en högre nivå. På så vis kan gräsrotsbyråkrater, och potentiellt därmed ISP som aktör, påverka implementeringen av lagar och riktlinjer gällande krigsmaterielexport i praktiken.

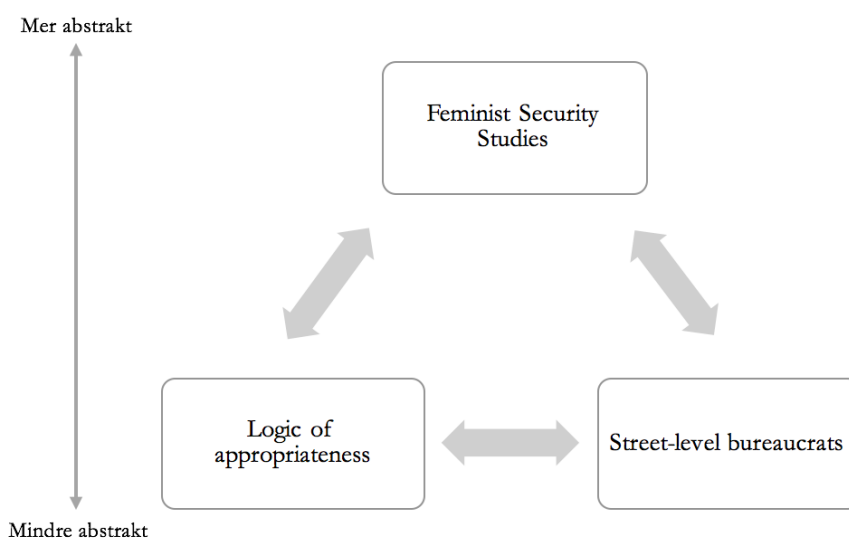
### 3.3. The logic of appropriateness

Slutligen kommer vi att använda oss av March & Olsens (2011) teori om *The logic of appropriateness* för att förklara sambandet mellan beslutsfattande på myndighetsnivå och den nationella utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt teorin påverkas tjänstemäns beslutsfattande ofta av vad som uppfattas som lämpligt agerande, vilket likställs med att följa de institutionaliserade normer som råder på arbetsplatsen. De beslut som anses lämpliga påverkas ofta av de regler och krav som gäller på arbetsplatsen, men kan även påverkas av tvetydiga regler som inte är lika uttalade. Beslut måste därmed fattas utifrån en logik om vad som är lämpligt i varje situation, vilket kan leda till oregelmässighet i beslutsfattandet. Motsatsvis påverkas politiska beslutsfattare i större utsträckning av de konsekvenser som besluten väntas resultera i. Regler om lämpligt agerande utvecklas genom samlad erfarenhet och över tid. De kan därmed förväntas dominera beslutsfattandet om aktörer haft en längre tjänstgöring, sammanträder ofta och har mycket gemensam information och erfarenhet, samt när miljön de agerar inom är någorlunda stabil. Om dessa förutsättningar skulle förändras är det sannolikt att beslutens konsekvenser istället kommer att bli mer framträdande i beslutsfattandet. En del resonemang i denna teori är spekulativa snarare än empiriskt underbyggda, och kommer därför att prövas och utvecklas på fallet om ISP.

### 3.4. Teoretiskt ramverk

Feministisk IR-teori generellt, och FSS mer specifikt, är ett viktigt bidrag till analysen, då det möjliggör en kritik av den konventionella synen på säkerhet. En vanligt förekommande kritik riktad mot IR-teorier är dock att de ofta anses alltför abstrakta i sin utformning. De kan vara svåra att tillämpa på myndighetsnivå, eftersom de främst behandlar internationella strukturer. Därför vill vi utveckla analysen med hjälp av mindre abstrakta förvaltnings- och organisationsteorier, vilka bidrar med förklaringar på ett organisatoriskt plan. På så sätt har vi

skapat ett teoretiskt ramverk där samtliga teorier lyfter varandra, och tillsammans svarar på frågan om hur vi kan förstå att ISP godkänner export av krigsmateriel till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater. Detta gör att uppsatsen både har ett teoriprovande och ett teoriutvecklande syfte. Teoriprovande i det att den prövar existerande teorier som finns på området. Teoriutvecklande i det att vi genom att sammanföra dessa teorier konstruerar vår egen förklaringsmodell, där samtliga tre teorier är lika viktiga för analysens utformning och för de slutsatser vi kommer att landa i. Det teoretiska ramverket förtydligas i figur 2.



Figur 2. Teoretiskt ramverk

## 4. Fallbeskrivning

Detta kapitel inleds med en närmare beskrivning av ISP som myndighet och beslutsfattande aktör. Riklinjerna för exportbesluten kommer att presenteras för att tydliggöra inom vilka ramar ISP fattar beslut. Därefter presenteras handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken, för att tydliggöra det villkorliga hinder som ISP har att förhålla sig till. Slutligen presenteras de fem exportbeviljade stater som valts ut för närmare redovisning: Filippinerna, Thailand, Pakistan, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. Syftet med genomgångarna är att beskriva staternas demokratiska och människorättsliga status, samt att presentera information som ISP publicerat angående exporten av krigsmateriel till respektive stat. Staterna har valts ut för att visa ett mönster bland de icke-demokratier som beviljats



export av ISP. Samtliga har beviljats export av krigsmateriel till större belopp, och samtliga stater präglas av omfattande demokratiska brister.

#### 4.1. Svensk exportkontroll av krigsmateriel

Regeringen har huvudsakligt ansvar för Sveriges krigsmaterielexport, men exportbesluten fattas i praktiken av den statliga myndigheten ISP. Myndigheten bildades 1996 och faller under Utrikesdepartementets enhet för nedrustning och icke-spridning (UD-NIS). ISP har befogenhet att självständigt fatta beslut om vilka länder som godkänns för vapenexport, men besluten ska fattas i samråd med regeringens riktlinjer (ISP 2017, s. 13). I riktlinjerna skiljer man på ovillkorliga och villkorliga hinder för export. De *ovillkorliga* hindren innebär att export är förbjuden enligt internationella överenskommelser, såsom FN:s säkerhetsråds beslut. Dessa hinder *ska* ISP:s beslutsfattande inte strida emot. De *villkorliga* hindren innebär att ISP inte *bör* bevilja exporttillstånd. Exempel på villkorliga hinder är att det sker omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter i mottagarlandet, råder inre oroligheter eller att mottagarlandet ligger i väpnad konflikt med ett annat land (ibid, s. 24). Regeringens riktlinjer till ISP bygger på lagen om krigsmateriel (1992:1300) och består huvudsakligen av två kriterier som möjliggör export:

1. Exporten bedöms som en nödvändighet för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd.
2. Exporten står inte i strid med principerna och målen för svensk utrikespolitik.

Svensk lagstiftning och regeringens riktlinjer är det som ISP har att förhålla sig till i fattandet av exportbesluten. Varje ärende prövas enskilt, men om de villkorliga kriterierna inte uppfylls *bör* ISP inte godkänna vapenexport till landet. Vid prövningen görs en totalbedömning av ”alla betydelsefulla omständigheter” i det enskilda fallet (ibid, s. 23). Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) råder det strikt sekretess kring beslutsfattande om tillstånd för krigsmaterielexport. Det innebär att det i princip är omöjligt att få ut information om specifika ärenden. ISP har inte heller någon skyldighet att presentera motiveringar till enskilda beslut. Myndigheten publicerar kvartalsvis en verksamhetsrapport där beviljade utförelsetillstånd redovisas, där det framgår till vilka stater Sverige exporterar krigsmateriel, vilken typ av krigsmateriel som exporteras, samt till vilka belopp försäljningen uppgår.

Det bör tilläggas att striktare kriterier för export av krigsmateriel trädde i kraft den 15 april 2018, sedan ett förslag om lagändring röstats igenom. Detta till följd av den *offentliga utredningen för översyn av kontrollen av krigsmateriel*, som syftade till att lämna förslag på skärpt kontroll av export till icke-demokratiska stater, och därmed ”säkerställa att de produkter som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer” (Lagrådsremiss 2017, s.1). Lagändringen innebär att ett demokratikriterium nu måste beaktas vid tillståndsprovning av krigsmaterielexport, vilket innebär att mottagarlandets demokratiska status ges betydelse i den totala bedömningen. Det villkorliga hindret att det inte får förekomma grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter i mottagarlandet, har ersatts av “allvarliga” kränkningar, med motiveringen att ge de villkorliga hindren större tyngd i besluten (ibid, s. 50). Då dessa lagändringar trädde i kraft under skrivandet av denna uppsats, och inga resultat ännu har kunnat redovisats, har vi ingen möjlighet att utgå från dem i analysen.

#### 4.2. Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik

Efter valet 2014 tillsattes Sveriges första feministiska regering, med målet att ett genusperspektiv ska genomsyra all politisk verksamhet. I samband med detta utarbetade utrikesminister Margot Wallström, ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat Isabella Lövin samt EU- och handelsminister Ann Linde en handlingsplan för feministisk utrikespolitik. Genom denna hoppas man kunna förverkliga visionen om global jämställdhet, och nå regeringens utrikespolitiska mål om fred, säkerhet, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling (Utrikesdepartementet 2017f, s. 3). Den feministiska utrikespolitiken bygger på tre ”r” – representation, rättigheter och resurser. *Representation* som i att verka för kvinnors deltagande och inflytande i beslutsprocesser. *Rättigheter* som i att verka för att kvinnor och flickor fullt ut ska kunna åtnjuta de mänskliga rättigheterna och *resurser* som i att verka för en jämställd resursfördelning på ett globalt plan (ibid, s. 10). Dessa tre värdeord utgör kärnan i utrikespolitiken och ska styra arbetet i en önskvärd riktning. Förutom dessa så innehåller handlingsplanen sex mål, vilka anger att utrikesförvaltningen ska arbeta för alla kvinnors och flickors:

1. Fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna
2. Frihet från fysiskt, psykiskt och sexuellt våld

3. Medverkan i att förebygga och lösa konflikter, och i att bygga fred efter konflikt
4. Politiska deltagande och inflytande inom alla samhällsområden
5. Ekonomiska rättigheter och egenmakt
6. Sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter

Varje år uppdateras handlingsplanen med delmål, vilka anger fokusområden för det kommande året. Som nämnt inledningsvis så syftar denna uppsats till att undersöka relationen mellan Sveriges feministiska utrikespolitik och beslutsfattande om svensk krigsmaterielexport till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater. I vår analys har vi därför valt att fokusera på de mål och delmål från 2017 års handlingsplan som vi anser är mest relevanta i de specifika fall vi valt. Under mål två finns delmål som säger att utrikesförvaltningen ska “bekämpa normer som kopplar ihop maskulinitet och våld” samt “bistå vid genomförandet av statsparternas åtaganden under vapenhandelsfördraget ATT” (ibid s. 5). Vidare finns det delmål under mål tre som säger att utrikesförvaltningen ska ”verka för ett jämställdhetsperspektiv på nedrustnings-, ickespridnings-, och vapenkontrollområdet och för att kvinnliga aktörer deltar i förhandlingar och framtagande av nyckeldokument samt i genomförande av dessa”. Utrikesförvaltningen ska även “bidra till att kvinnor och flickor inkluderas och att deras erfarenheter tillvaratas vid utformning av mekanismer och system för tidig konfliktvarning och vid konfliktanalyser” (ibid s. 6).

I handlingsplanen framgår att det feministiska arbetet ska utföras av samtliga enheter under utrikesförvaltningen. Utrikesdepartementet ska se över de regleringsbrev som myndigheter tilldelas för att genomföra arbetet, “för att säkerställa att styrning och uppföljning ligger i linje med den feministiska utrikespolitiken” (ibid s. 10). Eftersom handlingsplanen ingår i utrikesförvaltningens verksamhetsplan, är det upp till myndighetschefer och chefer på politisk nivå att se till att implementera handlingsplanen i verksamheten. Ansvaret för handlingsplanens genomförande ligger därmed både på politisk och tjänstemannanivå (ibid s. 17).

### 4.3. Beskrivning av exportbesluten

#### 4.3.1. *Filippinerna*

Sedan 2016 styrs Filippinerna av Rodrigo Duterte, vars tillträde har medfört allvarliga inskränkningar av de mänskliga rättigheterna. Duterter politik har framförallt kretsat kring en väpnad kamp mot personer som beskylls för inblandning i handeln med illegala droger (Utrikesdepartementet 2017a, s. 5). Hittills uppskattas 12 000 människor ha mist livet genom utomrättsliga avrättningar, däribland barn. Våld mot kvinnor har länge varit ett utbrett problem i Filippinerna, och trots att våldtäkt klassas som ett allvarligt brott är det få fall som tas till domstol (Human Rights Watch 2017, s. 429). Duterter uttalande, riktat till kvinnliga rebeller, om att ”Vi kommer att skjuta er i vaginan. Har de ingen vagina är de värdelösa”, visar på presidentens inställning kring kvinnors rättigheter (Duterte citerad i Holmqvist 2018).

Filippinerna klassas enligt Freedom House som delvis fritt, utifrån att den politiska strukturen är välutvecklad och att det, åtminstone på ett teoretiskt plan, finns goda möjligheter för landets medborgare att delta i det politiska livet (2018, s. 408). Trots detta anses Filippinerna vara en av världens farligaste platser för journalister och aktivister. Presidenten har upprepade gånger öppet hotat journalister och civila aktivister som har uttryckt missnöje mot regimen och flera av dessa har avrättats utan klara motiv (ibid, s. 410-411). Duterte utreds av Internationella Brottmålsdomstolen (ICC), misstänkt för allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, i form av tusentals utomrättsliga avrättningar och fängslanden av människorättsaktivister (ICC 2018).

Efter många år utan någon krigsmaterielexport till Filippinerna, är landet sedan 2016 ett av 26 länder som prioriteras i den svenska regeringens exportstrategi. I sammanställningen över 2017 års export framgår att ISP har beviljat tillstånd av krigsmaterielexport till Filippinerna till ett värde av cirka 48,5 miljoner SEK, vilket omfattar exempelvis elledning, radarsystem och övervakning (Regeringen 2018, s. 44). Karl Evertsson, krigsmaterielchef på ISP, menar att de följer situationen i Filippinerna mycket noga, men går inte in närmare på motiven bakom exportbeslutet (Holmqvist & Resare 2018).

#### 4.3.2. Thailand

I maj 2014 genomförde militären i Thailand, *The National Council for Peace and Order*, (NCPO) en kupp som ledde till att den demokratiskt valda regeringen avsattes. Sedan dess har militären styrt landet med hårda medel i form av restriktioner mot civila och politiska rättigheter, däribland yttrande- och mötesfrihet, vilket har lett till hundratals godtyckliga frihetsberövanden och förbud mot demonstrationer (Utrikesdepartementet 2017e, s. 1). Journalister, politiker och aktivister som öppet kritiserar NCPO eller monarkin riskerar att fängslas eller utsättas för allvarliga trakasserier. 2016 genomfördes en strikt kontrollerad folkomröstning för införandet av en ny konstitution, vilken syftar till att ytterligare försvaga politiska partier, och istället förstärka de icke-valda institutioner som arbetar under ledning av NCPO. Dessa aktioner gör att Thailand idag bedöms som ej fritt av Freedom House (2018, s. 513). NCPO har hittills inte lyckats hålla sina löften gentemot FN om att återinföra ett demokratiskt styre och respektera mänskliga rättigheter, utan förtrycket mot befolkningen fortsätter (Human Rights Watch 2017, s. 546-548).

2013, året innan militärkuppen, låg Thailand i topp bland de länder som importerade svensk krigsmateriel, då främst JAS-plan. Trots de oroligheter som uppstod i Thailand i och med militärkuppen fortsatte ISP att godkänna export, inklusive följdleveranser, vilket har kritiserats från många håll. Hans Linde, dåvarande riksdagsledamot för Vänsterpartiet, ifrågasatte ISP:s beslut med hänvisning till riktlinjerna för svensk krigsmaterielexport, vilka anger att mänskliga rättigheter är ett centralt villkor för att bevilja tillstånd. Från den svenska regeringens håll menade man dock att ISP noga följer den politiska utvecklingen i Thailand (Riksdagen 2014). Än idag är Thailand en stor och viktig importör. 2017 exporterades krigsmateriel, både materiel för strid och övrig materiel, till ett värde av cirka 51,8 miljoner SEK. Denna materiel bestod exempelvis av slätborrade vapen, eldlednings-, övervaknings- och varningsutrustning utformade för militär användning, krigsfartyg och luftfartyg. Dessutom beviljades sex nya tillstånd för framtida export, till ett värde av cirka 4,5 miljoner SEK (Regeringen 2018, s. 44).

#### 4.3.3. Pakistan

Trots det demokratiska maktskifte som Pakistan genomgick 2013, klassas landet enligt Freedom House som delvis fritt (2018, s. 390-391). Enligt Utrikesdepartementet förekommer grova inskränkningar av de mänskliga rättigheterna, och rättsväsendet präglas av korrupcion, godtycklighet och resursbrist (2017c, s. 2). Sedan 2015 har 400 människor avrättats, vilket

gör Pakistan till den stat i världen som enligt förd statistik utfärdar flest dödsstraff (ibid). Enligt Amnesty International är expresskidnappningar, tortyr och avrättningar av politiska motståndare återkommande. Det förekommer omfattande inskränkningar av yttrandefrihet och pressfrihet i landet, vilket exempelvis manifesterades i bortförandet och tortyren av fem bloggare/journalister under 2017 (Amnesty 2018, s. 289). Religiösa lagar missbrukas av såväl civilsamhället som staten, vilket bland annat återspeglas i rapporteringen om kvinnors rättigheter. Hedersvåld är vanligt förekommande; det finns flera dokumenterade fall där kvinnor mördats av släktingar. Kvinnor som begått brott har även straffats med våldtäkt och elchocker, och den rättsliga prövningen är ofta bristfällig (ibid, s. 291). Vidare är barnäktenskap fortfarande lagligt, efter att parlamentet blockerat ett förslag om lagändring (ibid, s. 288).

Till följd av den utdragna gränskonflikten med Indien, väpnade sammandrabbningar med talibanerna, samt den interna konflikten i delstaten Baluchistan, har regimen lagt stora ekonomiska satsningar på militär och försvar. Detta har påverkat den civila befolkningens säkerhet samt resursfördelningen i landet, vilket exempelvis återspeglas i att drygt 40% av alla barn saknar fullständig grundskoleutbildning (Utrikesdepartementet 2017c, s. 13). Utrikesdepartementet har även rapporterat om grova övergrepp som begås av den pakistanska militären och säkerhetstjänsten (ibid, s. 5). Trots detta har Sverige exporterat större system till Pakistan under senare del av 2000-talet, vilket har bidragit till den generella ökningen av svenskt exportvärde (ISP 2017, s. 11). Under 2017 beviljades svenska exportörer utförseltillstånd om 1,35 miljarder SEK till Pakistan. Tillstånden omfattade export av bland annat bomber, raketer, missiler, luftfartyg och övervakningssystem. Den faktiska exporten uppgick 2017 till ett värde av 110 miljoner SEK (Regeringen 2018, s. 44).

#### 4.3.4. *Saudiarabien*

Saudiarabien klassas som en av världens hårdaste regimer, genom dess kraftiga begränsningar av såväl politiska som civila rättigheter, vilket medför att landet bedöms som ej fritt av Freedom House (2018, s. 441). Aktivister och försvarare av mänskliga rättigheter riskerar att utstå långa fängelsestraff och tortyr på grund av att de uttryckt kritik mot regimen (ibid, s. 444). Kvinnor i Saudiarabien lever under systematisk diskriminering, genom att juridiska restriktioner begränsar deras möjlighet att fatta självständiga beslut. Som kvinna står man under manligt förmyndarskap, och måste be om tillstånd för att exempelvis gifta sig, skaffa pass eller öppna ett bankkonto (Utrikesdepartementet 2017d, s. 15). Den religiösa

polisen tillåts att öppet trakassera kvinnor om de anser att de beter sig olämpligt, och kvinnor får inte själva föra sin talan inför domstol (Freedom House 2018, s. 445-446).

Sedan mars 2015 har Saudiarabien lett den militära koalitionen som fört krig mot Houthis-rebellerna i Jemen, och enligt Human Rights Watch har Saudiarabien gjort sig skyldiga till ett stort antal brott mot internationell humanitär rätt. Fram till november 2017 uppskattar man att åtminstone 5295 civila har dödats och 8873 har skadats till följd av striderna, framförallt genom upprepade flyganfall (Human Rights Watch 2017, s. 460). Striderna har förvärrat en redan allvarlig humanitär kris i Jemen, där miljoner människor svälter och tvingas fly från sina hem (ibid, s. 461).

Sverige har sedan många år tillbaka etablerade handelsförbindelser med Saudiarabien. 2005 skrev den dåvarande regeringen på ett militärt samarbetsavtal, som syftade till att Sverige skulle delta i att producera och utveckla krigsmateriel på plats i Saudiarabien. Avtalet möttes av hård kritik, och 2015 valde den nuvarande regeringen att avsluta samarbetet. Detta har dock inte medfört att exporten av krigsmateriel från Sverige har upphört. Hösten 2016 besökte statsminister Stefan Löfven Saudiarabien tillsammans med Saabs ordförande Marcus Wallenberg. Under besöket diskuterades kriget i Jemen, där svenska radarsystem kan ha haft betydelse, men trots detta finns det inget som tyder på att exporten ska upphöra (Öhman 2016). 2017 exporterade svenska företag krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel till Saudiarabien för drygt 6 miljoner SEK. Materialet bestod exempelvis av bomber, torpeder, raketer, missiler och andra anordningar med sprängverkan, eldlednings-, övervaknings- och varningsutrustning utformade för militär användning samt luftfartyg. Dessutom beviljades tillstånd för ytterligare fyra leveranser (Regeringen 2018, s. 45).

#### 4.3.5. *Förenade Arabemiraten*

Enligt Freedom House klassas Förenade Arabemiraten som ej fritt (2018, s. 556). Politiska partier är förbjudna och den politiska makten är centrerad kring det högsta styrande rådet, Federal Supreme Council (FSC), som utgörs av emiratens sju högsta ledare. Trots dess garanti i grundlagen så inskränks såväl yttrandefriheten som pressfriheten i praktiken, och lagen mot terrorism som infördes 2016 har använts för att kriminalisera kritik mot regimen (ibid, s. 557-558). I Utrikesdepartementets sammanställning av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Förenade Arabemiraten, beskrivs även inskränkningarna av kvinnors rättigheter utförligt. Diskrimineringen av kvinnor är lagstiftad;

sharia tillämpas i frågor som arvsrätt, skilsmässa och vårdnad av barn (Utrikesdepartementet 2017b, s. 2). Det är förbjudet att göra abort och våldtäkt inom äktenskap har ännu ej kriminaliserats (ibid, s. 14).

Förenade Arabemiraten bistår även den Saudi-ledda koalitionen som bedriver krig i Jemen (Human Rights Watch 2017, s. 586). Staten har stöttat styrkor i Jemen både militärt och ekonomiskt, och anses vara en av de viktigaste aktörerna för att striderna ska kunna fortgå (Bergenwall 2017). Enligt Human Rights Watch står Förenade Arabemiraten ansvarig för ett flertal olovliga bortföranden, terrorliknande attacker mot rebellgrupper samt bedrivandet av minst två inofficiella fångelser i Jemen (2017 s. 587). Till följd av den humanitära katastrofen i Jemen har det norska Utrikesdepartementet stoppat exporten av krigsmateriel till staten (Utenriksdepartementet 2018).

ISP beviljade sex exporttillstånd till Förenade Arabemiraten under 2017, till ett värde av drygt 106 miljoner SEK. Tillstånden omfattar både försäljning av krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel. Faktisk försäljning omfattade bl.a. ammunition, bomber, raketer samt luftfartyg (Regeringen 2018, s. 45). De omfattande försvarssystem som exporterats till Förenade Arabemiraten har bidragit till en betydande ökning av den svenska exporten under 2000-talet (ISP 2017, s. 11).

## **5. Analys**

Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket och fallbeskrivningen följer nu en analys av ISP:s beslutsfattande. Analysen har delats in efter de tre förklarande teorierna för att visa varje teoris bidrag till förståelsen av ISP som beslutsfattande aktör. Den första delen av analysen bygger på FSS, och görs med hjälp av det analysverktyg som presenterats i metodkapitlet (se 2.1.3.), vilket bygger på dimensioner av säkerhet utifrån feministisk teori (se figur 1). Först görs en textanalys av den feministiska handlingsplanen, för att visa hur säkerhetsbegreppet framställs enligt handlingsplanen. Därefter följer en gemensam analys av de fem exportbesluten, för att kontrastera den syn på säkerhet som präglar handlingsplanen och den som representeras i ISP:s beslut. Slutligen förs en sammanfattande diskussion angående ISP:s beslutsfattande utifrån FSS. Nästa analysavsnitt bygger på Lipskys teori och



ämnan förklara hur tjänstemän inom ISP har inflytande över den politiska implementeringen. Därefter följer en diskussion angående hur besluten kan motiveras och anses legitima utifrån March & Olsens teori. Avslutningsvis förs en gemensam diskussion, där vi diskuterar hur dessa tre teorier gemensamt kan förklara hur det kommer sig att ISP:s beslutsfattande ser ut som det gör.

## 5.1. Feministisk analys

### 5.1.1. *Analys av handlingsplanen för feministisk utrikespolitik*

I analysen av handlingsplanen för feministisk utrikespolitik kan vi urskilja att de feminint präglade värdeord som redovisas i dikotomierna inom FSS dominerar. Handlingsplanen inleds med orden “jämsällldhet är ett mål i sig, men också en förutsättning för att nå andra övergripande mål som fred, säkerhet och hållbarhet” (Utrikesdepartementet 2017f, s. 1). Jämsällldhet som begrepp innefattar *inkludering*, vilket är ett annat begrepp som återkommer ofta i handlingsplanens mål och delmål. Framförallt efterfrågas inkludering av kvinnor och flickor i politiska processer, men man pekar även på vikten av att inkludera män och pojkar i förändringsarbetet för jämsällldhet. En förutsättning för att nå jämsällldhet, och därav bidra till inkludering, är att synliggöra och bekämpa normer, då “diskriminerande könsnormer är ett hinder för alla människors möjligheter att nå sin fulla potential och bidra till en positiv samhällsutveckling” (ibid, s. 11). Med detta menas både maskulina och feminina normstrukturer. Maskulina, på så sätt att de förutsätter en syn på säkerhetspolitik kopplat till militarism och våld, dels som uttryck för aggressivitet, men också som metod för problemlösning. Feminina, på så sätt att de förutsätter en syn på kvinnan som beroende av mannens skydd, utan möjligheter att själv ta makt över sin situation. Vidare kan man utläsa starka drag av *empati* i handlingsplanens utformning, då den i stor utsträckning bygger på internationella konventioner kring mänskliga rättigheter. Förmågan att sätta sig in i andras situation och känna medlidande med de som har det svårt, även utanför den egna nationens gränser är, ur ett feministiskt perspektiv, en bristvara såväl inom säkerhetspolitiken som inom teorier om säkerhet.

Precis som Aggestam & Bergman-Rosamond skriver så framhäver den feministiska handlingsplanen frågan om vem som ska skyddas, och uttalar mål för att säkra individen och gruppen snarare än staten (2016, s. 326). Detta går i linje med det feministiska perspektivet

på säkerhetsbegreppet som presenterats i teorikapitlet (se 3.1.) och som identifierats i analysverktyget (se 2.1.3.). I handlingsplanen behandlas exempelvis kvinnors och flickors specifika utsatthet i krig och på flykt, där risken för sexuellt våld och människohandel framhävs (Utrikesdepartementet 2017f, s. 4). Handlingsplanen omfattar även mål om att stärka kvinnors ekonomiska egenmakt i konfliktdrabbade områden, samt att synliggöra den utsatthet som kvinnliga människorättsförsvarare ofta möter (ibid, s. 6). Detta fokus på kvinnan och gruppen är typiskt för det feministiska perspektivet på säkerhet. I dimensionen av *vem* som ska säkras, kan vi därmed konstatera att handlingsplanen framhäver *individen och gruppen*.

Perspektivet poängterar även vikten av dialog och samverkan, snarare än militära medel, i konfliktförebyggande och fredsbyggande aktioner. Enligt forskare inom FSS har dialog framhävts som ett feminint kodat medel för säkerhet (Tickner 2001, s. 60-61). Den feministiska handlingsplanen genomsyras av dialog och samverkan som konfliktförebyggande medel. Samarbetet med ytterligare parter i genomförandet av handlingsplanen betonas, där såväl global samverkan som EU-samarbetet framhävs som viktigt (Utrikesdepartementet 2017f, s. 11-12). I dimensionen av *hur* säkerhet ska uppnås, och *med vilka medel*, betonar handlingsplanen därmed *samverkan, fred och dialog*.

Dimensionerna av säkerhet som presenteras i handlingsplanen stämmer därmed överens med det feministiska perspektivet på säkerhet som framhävs inom FSS. De feminint kodade värdeorden dominerar, då *individens och gruppens* säkerhet står i fokus, säkerheten bygger på *dialog* och ska uppnås med *fredliga medel*.

#### 5.1.2. *Analys av exportbesluten*

Efter genomgången av de fem exportbeviljade staterna kan en rad gemensamma slutsatser dras. Samtliga stater har demokratiska brister i form av inskränkningar av yttrandefriheten och människorättsliga övergrepp. Kvinnors frihet och rättigheter möter i flera fall ytterligare motstånd, både i form av öppen sexism och lagstadgad diskriminering. Väpnad konflikt har präglat samtliga fem stater inomstatligt eller mellanstatligt, och två utav staterna, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, bedriver krig i en annan stat. Utrikesdepartementets rapporter beskriver ingående de människorättsliga brister som råder i de exportbeviljade staterna. Trots att den feministiska handlingsplanen ska genomsyra samtliga myndigheters utövande, däribland ISP:s, har dessa stater beviljats export av

krigsmateriel till stora summor under 2017. Tidigare forskare har redan konstaterat att exporten av krigsmateriel till icke-demokratier strider emot den feministiska utrikespolitiken (Aggestam & Rosamund 2016, Egnell 2016). Genom en feministisk analys av de fem exportbesluten vill vi vidare identifiera om dessa kan klassificeras som maskulint präglade.

Som Tickner (2001) och andra feministiska forskare redan konstaterat, präglas den konventionella synen på säkerhet av maskulina värden. Enligt detta perspektiv står staten i centrum för vad som ska säkras. Den feministiska kritiken framhäver istället vikten av ett vidgat säkerhetsbegrepp, där individens och gruppens säkerhet är centralt. Efter genomgången av de fem exportbesluten kan vi konstatera att individens säkerhet ej står i centrum i ISP:s syn på säkerhet. Samtliga av de studerade staterna klassas enligt Freedom House som delvis eller ej fria, och det finns utförlig rapportering om inskränkningar av de mänskliga rättigheterna i samtliga fall. I Filippinerna har tusentals människor avrättats utomrättsligt i presidentens krig mot droger och i Thailand frihetsberövas regimkritiker. Saudiarabien och Förenade Arabemiraten har lagstadgad begränsning av kvinnors frihet, och i Pakistan finns flera dokumenterade fall av expresskidnappningar och tortyr av regimkritiker. De människorättsliga och demokratiska brister som redovisats i fallbeskrivningen har i stor utsträckning ignorerats i beslutsfattandet, eller ansetts underordnat andra aspekter. I dimensionen av *vem* som ska säkras, bör besluten därmed falla inom *staten* snarare än *individ/gruppen*.

Genom att bevilja export av försvars- och krigsmateriel till andra stater bekänner ISP även dessa staters rätt till ett eget *militärt försvar*. Trots att exporten kan tolkas som en form av ekonomisk samverkan, bör den även förstås som ett erkännande av de importerande ländernas rätt till *autonomi och självbestämmande*. Genom att godkänna krigsmaterielexport av höga belopp till dessa stater, menar vi att ISP prioriterar staternas rätt till försvar över befolkningens rätt till säkerhet. Detta blir anmärkningsvärt med bakgrund av de undersökta staternas alarmerande brist på demokrati och brott mot mänskliga rättigheter. ISP:s beslut stämmer således överens med den konventionella synen på säkerhet, som talar för ett militärt försvar av den autonoma staten. I dimensionen av *hur* säkerhet ska uppnås, framhäver ISP därmed statens *autonomi* snarare än *samverkan*.

Vidare erkänner ISP, genom godkännandet av krigsmaterielexport, vikten av *militära och försvarsstrategiska medel*; medel som i många fall även kan användas i *krigföring*. I den

empiriska beskrivningen av exportbesluten framgår det inte om ISP motsätter sig fredliga medel för att uppnå säkerhet. Vad som däremot framgår är att exporten förser staterna med materiel som möjliggör väpnad strid. Besluten är främst uppseendeväckande i fallen Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, då det är allmänt känt att dessa stater bedriver krig i Jemen. Men även i Filippinerna, Thailand och Pakistan bedriver respektive regim en hård politik mot befolkningen. I dimensionen av *vilka medel* som ska användas för att uppnå säkerhet stämmer ISP:s beslut överens med *militära medel och krigföring*, snarare än *dialog och fred*.

De dimensioner av säkerhet som vi kan urskilja i ISP:s exportbeslut stämmer därmed inte överens med den feministiska synen på säkerhet som betonas inom FSS. De maskulint kodade aspekterna dominerar, då *statens* säkerhet står i centrum, och ska uppnås genom *autonomi* samt med *militära medel*.

### 5.1.3. Slutsats från feministisk analys

Vi har tidigare redovisat de två kriterier som möjliggör export av krigsmateriel enligt regeringens riktlinjer och lagen om krigsmateriel (1992:1300). Så länge den svenska exporten ej strider mot det ovillkorliga hindret om internationella överenskommelser, är det dessa villkorliga hinder som exportbesluten ska förhålla sig till. Sverige bör inte exportera krigsmateriel om det strider emot de villkorliga hindren, vilket avgörs med en totalbedömning i varje enskilt fall. I den empiriska beskrivningen av de fem exportbesluten har vi redovisat att det förekommer grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna och väpnad konflikt, i samtliga fem stater som beviljats export. Vi kan således konstatera att det villkorliga hindret "exporten står inte i strid med principerna och målen för svensk utrikespolitik" inte tagits i hänsyn vid exportbesluten, alternativt ansetts underordnad det andra villkorliga hindret. I en totalbedömning bör därför beslut om export till dessa stater ha motiverats ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, och således varit "en nödvändighet för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller i övrigt säkerhetspolitiskt önskvärd". Detta villkorliga hinder bygger på försvars- och säkerhetspolitiska argument, snarare än utrikespolitiska. Vi har tidigare konstaterat att besluten är sekretessbelagda, och finner därmed inga offentliga motiveringar till varför exporten är önskvärd ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Vi kan därmed inte avgöra om de säkerhetspolitiska skälen är starka nog för att överväga de utrikespolitiska hindren. Vad som enligt FSS dock är återkommande, är att den maskulint präglade synen på säkerhet dominerar

över den feminint präglade synen på säkerhet. Eftersom ISP:s beslutsfattande tydligt strider mot den feminint präglade synen på säkerhet, bör besluten kategoriseras som maskulint präglade, utifrån att dimensionerna är ömsesidigt uteslutande. Detta medför att ISP kan identifieras som en maskulin aktör.

## 5.2. Förvaltnings- och organisationsteoretisk analys

### 5.2.1. *Street-level bureaucracy*

I Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik framhävs tjänstemännens roll i implementeringen av densamma: “Chefernas ledarskap och ansvarstagande är avgörande för att den feministiska utrikespolitiken ska få genomslag i verksamheten och genomföras i enlighet med handlingsplanen. Ansvaret ligger på chefer på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå (...)” (Utrikesdepartementet 2017f, s. 17). Då ISP arbetar under Utrikesdepartementet, och genomför tillståndsprövningen av exportbesluten, så bör tjänstemän inom myndigheten rimligtvis inkluderas i detta ansvar. Det bör även innebära att dessa tjänstemäns agerande påverkar implementeringen av handlingsplanen. Som nämnt i teorikapitlet (se 3.2.) så syftar användningen av Lipskys teori om *Street-level bureaucracy* till att förklara hur vi kan förstå ISP som beslutsfattare.

Tjänstemän inom ISP arbetar visserligen inte i direkt kontakt med civilsamhället på samma sätt som de yrkesgrupper som Lipsky analyserar, exempelvis poliser, socialsekreterare eller lärare (Lipsky 2010, s. 9). Komplexiteten i ISP:s arbete ligger således inte i att hantera konflikter i relation till civilsamhällets medborgare, utan i att hantera de intressekonflikter som uppstår mellan säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken i frågan om krigsmaterielexport. Motsättningar som i hög grad försvårar beslutsfattandet. I ISP:s verksamhetsrapport från 2017 beskrivs denna komplexitet utifrån det faktum att den nationella tillståndsprövningen i allt större utsträckning präglas av internationella regelverk (ISP 2017, s. 13). Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik, vilken har utformats i linje med internationella konventioner om kvinnors rättigheter, bör därför rimligtvis påverka ISP:s arbete i två riktningar. Dels bör implementeringen av handlingsplanen medföra ett större fokus på utrikespolitiska aspekter i beslutsfattandet. Samtidigt får de beslut som ISP fattar stora konsekvenser både för den feministiska utrikespolitikens legitimitet och för dess praktiska genomförbarhet.

Lipsky beskriver relationen mellan tjänstemän och deras överordnade som en relation präglad av lika delar konflikt och ömsesidigt beroende (Lipsky 2010, s. 25). Trots ovan nämnda intressekonflikter som kan uppstå mellan olika politikområden i frågan om krigsmaterielexport är regeringen beroende av ISP:s kompetens i tillståndsprövningen. Tjänstemän inom ISP kan ses som underordnade genom att de arbetar på uppdrag av regeringen och är skyldiga att följa givna instruktioner. Sättet på vilket lagstiftning och riktlinjer kring krigsmaterielexport är formulerade, ger dock utrymme för ISP att fatta relativt självständiga beslut. Här kan man således framhäva en tydlig skillnad från de tjänstemän som Lipsky beskriver. I teorin om Street-level bureaucracy *kräver* tjänstemän autonomi från sina överordnade, för att underlätta arbetet i civilsamhället. Det *tar* sig den friheten, utan att be om lov och kämpar för att upprätthålla och utöka sin autonomi (Lipsky 2010, s. 19). I fallet med ISP *får* de istället denna autonomi given till sig, genom att regeringen delegerar ansvaret för tillståndsprövning av exportbesluten till ISP som statlig myndighet.

Utöver de ovillkorliga riktlinjerna har ISP ingen skyldighet att följa de riktlinjer för vapenexport som regeringen beslutat om. De villkorliga kriterierna inleds med ”bör” och har därmed ingen forcerande kraft, vilket i praktiken innebär att de inte har någon avgörande inverkan vid ISP:s beslutsfattande. Myndigheten i sig bör därmed inte kritiseras i vidare utsträckning; det är regelverket som myndigheten arbetar inom som möjliggör krigsmaterielexport till icke-demokratier. På grund av tolkningsutrymmet i lagstiftning och riktlinjer har ISP möjlighet att fatta beslut som egentligen är oförenliga med svensk utrikespolitik. Med detta sagt vill vi understryka de unika förutsättningar som ISP arbetar efter. Morgan Johansson är ansvarig minister för myndigheten, och gjorde följande uttalande i relation till försäljningen av krigsmateriel till Förenade Arabemiraten: “Jag lägger mig inte i ISP:s myndighetsutövning och tolkning av lagen. Det är bara ärenden som hamnar på regeringens bord vi kan ta ställning till.” (Johansson citerad i Bolling 2018).

Detta menar vi skapar möjligheter för självständigt beslutsfattande, vilket ligger till grund för ISP:s möjligheter att godkänna export även till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater. Vi menar att ansvaret för beslutsfattandet medför en syn på tjänstemän inom ISP som politiska aktörer, dels för att de har ett direkt inflytande över implementeringen av policys gällande såväl säkerhets- försvars- och utrikespolitiken, och dels för att deras agerande får

långtgående politiska konsekvenser. Därför menar vi att det är möjligt att se tjänstemän inom ISP som gräsrotsbyråkrater.

### 5.2.2. *The logic of appropriateness*

Hittills har vi konstaterat att ISP kan identifieras som en maskulin aktör, vars arbete präglas av en maskulin syn på säkerhet. Vi har även konstaterat att det är möjligt att se tjänstemän inom ISP som politiska aktörer, utifrån att de har inflytande över implementering av policys och för att deras agerande får konsekvenser på ett politiskt plan. Med hjälp av March & Olsens (2011) teori *The logic of appropriateness* ska vi nu försöka få en djupare förståelse för hur det kommer sig att ISP godkänner export till icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater trots att detta strider mot den feministiska utrikespolitiken.

Att agera lämpligt innebär enligt March & Olsen (2011) att agera utifrån de regler, faktiska och outtalade, som råder inom en viss kontext (s. 479). För att få kunskap om vilka dessa regler är, krävs dock en ingående observation av de som arbetar inom den specifika kontexten (ibid, s. 483). Som vi tidigare har förklarat är ISP en myndighet vars arbete till stor del omfattas av sekretess, vilket innebär att mycket information stannar inom myndigheten, något som i sin tur gör det svårt att få insyn i hur de faktiskt arbetar och fattar beslut. Denna isolering skulle dock i sig kunna bidra till att normer om lämpligt agerande växer fram och får större inflytande över beslutsfattande inom myndigheten. Hur detta normsystem ser ut skulle kunna förklaras utifrån vår tidigare slutsats: att ISP:s arbete präglas av en maskulin syn på säkerhet, vilket gör att säkerhets- och försvarspolitiska frågor prioriteras framför utrikespolitiska. Myndigheten fortsätter att fatta beslut som strider mot Sveriges feministiska utrikespolitik på grund av att det råder en viss myndighetskultur inom ISP, som bygger på denna maskulina syn på säkerhet. Detta gör att det anses mest lämpligt att, även efter implementeringen av handlingsplanen, fortsätta att arbeta utefter samma linje som tidigare.

March & Olsen menar att tjänstemän agerar efter vad som anses mest lämpligt, snarare än vad som de facto får "bäst konsekvenser". På ett motsatt vis påverkas politiska beslutsfattare på en högre nivå i större utsträckning av de konsekvenser som besluten förväntas resultera i. Denna intressekonflikt kan resultera i ett dilemma, vilket innebär att det som anses som lämpligt agerande i vissa fall associeras med "dåliga" konsekvenser, medan det som anses som mindre lämpligt agerande associeras med "bra" konsekvenser (s. 490). ISP agerar efter

vad som anses lämpligt i deras specifika myndighetskultur, och de normer som skapar denna kultur, trots att detta får "dåliga" konsekvenser i form av kritik mot svensk krigsmaterielexport i relation till den feministiska utrikespolitiken. Eftersom det är den svenska regeringen som är ytterst ansvarig för krigsmaterieexporten, blir det istället regeringen som får motta, och förväntas möta, denna kritik. På så vis påverkas de beslut som fattas, men även den politiska debatten kring ämnet, av den myndighetskultur som råder inom ISP.

### 5.3. Slutsatser

Med en självständig analys utifrån varje teori har vi nu prövat respektive teoris förklaringsgrad, och kan konstatera att teorierna förklarar olika aspekter av ISP:s beslutsfattande. Som vi tidigare visat i uppsatsens teoretiska ramverk (se figur 2), så bidrar teorierna gemensamt till en förståelse för ISP som beslutsfattande aktör. FSS, vilken förklarar ISP som en maskulin aktör, har en högre abstraktionsnivå och förklarar nödvändigtvis inte myndighetsutövande i sig. Detta bidrar istället *Street-level bureaucracy* med, som förklarar offentliga tjänstemäns politiska inflytande, och därav visar att ISP kan ses som en politisk aktör. Slutligen kan *Logic of appropriateness* förklara logiken bakom att ISP fattar beslut som inte fullt överensstämmer med svensk utrikespolitik. Dessa två teorier kan dock inte förklara den maskulina norm som råder inom säkerhetspolitik internationellt, och som vi menar påverkar ISP som aktör. Genom att visa hur de tre teorierna samspekar med varandra, har vi således utvecklat en ny teoretisk modell som binder samman feministisk IR-teori med förvaltnings- och organisationsteori. Trots den brist på empiriskt material som, till följd av lagen om sekretess (2009:400), präglar fallet, har vi därmed bidragit till en ökad förståelse för ISP som beslutsfattande aktör.

Slutsatsen från vår analys är att ISP kan förstås som en maskulin aktör, eftersom den feminina syn på säkerhet som presenteras i handlingsplanen för svensk utrikespolitik inte överensstämmer med den syn på säkerhet som representeras i ISP:s beslut. Utifrån dimensioner har vi kunnat urskilja att ISP fattar beslut utifrån en maskulin syn på säkerhet, vilket innebär att säkerhets- och försvarspolitiska frågor prioriteras över den feministiska utrikespolitiken. Denna prioritering möjliggörs av att tjänstemän inom ISP har ett relativt stort politiskt inflytande, till följd av de unika omständigheter som präglar ISP:s myndighetsutövande. Att dessa beslut fattas, trots oförenligheten med svensk utrikespolitik,



kan förstås genom det maskulina normsystem som vi menar genomsyrar myndigheten. Detta normsystem medför att besluten framstår som mer självklara, vilket kan förklara att besluten inte ifrågasätts inom ISP. Vi kan därmed konstatera att dessa tre teorier lyfter och kompletterar varandra i förklaringen av ISP:s beslutsfattande.

## 6. Sammanfattning

I denna uppsats har vi undersökt den paradox som råder mellan Sveriges feministiska utrikespolitik och svensk krigsmaterielexport, genom att göra en fallstudie av ISP som beslutsfattande aktör. Denna fallstudie har byggts på ett urval av icke-demokratiska och konfliktdrabbade stater som ISP godkänt export till, samt en genomgång av de lagar och riktlinjer som ISP har att förhålla sig till, däribland utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik. Utifrån dimensioner av säkerhet, som lyfter fram en feminin respektive maskulin syn på säkerhet, har vi urskiljt den maskulina norm som råder inom ISP. Därav har vi bekräftat uppsatsens hypotes: att beslutsfattande inom ISP präglas av maskulina värden, vilket leder till att försvars- och säkerhetsfrågor prioriteras över den feministiska utrikespolitiken. Genom att kombinera *Feminist Security Studies* med teorierna *Street-level bureaucracy* och *The logic of appropriateness* har vi sedan besvarat vår frågeställning, då vi har förklarat hur ISP:s beslutsfattande kan förstås genom vår egen teoretiska modell. Med denna modell har vi bidragit till ny förståelse för hur beslutsfattande inom statliga myndigheter kan förklaras. Vi menar att det finns en poäng i att använda feministisk IR-teori och förvaltnings- och organisationsteori tillsammans, då de angriper frågan på olika sätt. Med vidare empirisk prövning hoppas vi att denna teoretiska modell även kan appliceras på, och förklara, andra liknande fall inom framtida forskning.

## Referenser

Aggestam, Karin - Bergman-Rosamond, Annika, 2016. "Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics and Gender", *Ethics & International Affairs*, vol. 30, nr. 3, s. 323-334.

Amnesty International, 2018. *Amnesty International report 2017/18 – the state of the world's human rights*. London: Amnesty International Ltd. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF> Hämtad: 2018-04-19

Andrén, Georg - Hellström, Agnes - Lindenfors, Anna - Nilsson, Malin - Sjöström Becker, Lotta, 2018. "Risk att Sverige fortsätter att sälja vapen till diktaturer". Svenska Dagbladet. Debattartikel. 2018-02-27. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.svd.se/risk-att-sverige-fortsatter-salja-vapen-till-diktaturer/om/debatten-om-vapenexport> Hämtad: 2018-04-23

Andrén, Georg - Hellström, Agnes - Lindenfors, Anna - Nilsson, Malin - Zetterberg, Eva, 2017. "Kvinnors rättigheter saknas i ny vapenexportlag". Sveriges Television. Debattinlägg. 2017-10-17. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.svt.se/opinion/andren-hellstrom-lindenfors-nilsson-zetterberg-om-kvinnors-ratt> Hämtad: 2015-05-15

Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av texter och idéer*. Stockholm: Santérus.

Bergström, Göran - Boréus, Kristina, 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bolling, Anders, 2018. "Ministern vill inte kommentera vapenexport till Förenade Arabemiraten". Dagens Nyheter. Nyhetsartikel. 2018-02-05. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/ekonomi/ministern-vill-inte-kommentera-vapenexport-till-forenade-arabemiraten/> Hämtad: 2018-05-15

Egnell, Robert, 2016. "Feministisk utrikespolitik i teori och praktik", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 118, nr. 4, s. 563-587. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://journals.lub.lu.se/index.php/st/article/view/16441> Hämtad: 2018-04-23

Enloe, Cynthia, 2014. *Bananas, beaches and bases: making feminist sense of international politics*. 2:a uppl. Berkeley och Los Angeles: University of California Press

Freedom House, 2017. *Freedom in the World 2017 – the annual survey of Political Rights and Civil Liberties*. New York & Washington, D.C.: Rowman & Littlefield. [Elektronisk] Tillgänglig: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom in the World 2017 complete book.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom%20in%20the%20World%202017%20complete%20book.pdf) Hämtad: 2018-05-15

Holmqvist, Anette, 2018. "Starka protester mot vapenexport till Filippinerna". Aftonbladet. Nyhetsartikel. 2018-02-14. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/L0MyQx/starka-protester-mot-vapenexport-till-filippinerna> Hämtad: 2018-04-23

Holmqvist, Anette - Resare, Nils, 2018. "Sverige ska exportera vapensystem till mördarregim". Aftonbladet. Nyhetsartikel. 2018-02-14. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/m6Q2j4/sverige-ska-exportera-vapensystem-till-mordarregim> Hämtad: 2018-04-23.

Human Rights Watch, 2017. *World Report 2018 – Events of 2017*. [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/201801world\\_report\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/201801world_report_web.pdf) Hämtad: 2018-05-15

Inspektionen för strategiska produkter, 2017. *Verksamhet 2017*. Stockholm: ISP. [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.isp.se/media/1255/isp\\_verksamhet2017\\_webb.pdf](https://www.isp.se/media/1255/isp_verksamhet2017_webb.pdf) Hämtad: 19-04-18

International Criminal Court, 2018. "Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Mrs Fatou Bensouda, on opening Preliminary Examinations into the situations in the Philippines and Venezuela". 2018-02-08. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180208-otp-stat> Hämtad: 2018-05-15

Lagrådsremiss. "Skärpt exportkontroll av krigsmateriel". Regeringen. Stockholm, 2017-06-29.

Lipsky, Michael, 2010. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation

March, James G. - Olsen, Johan P., 2011. "The logic of appropriateness" i Goodin, Robert E. (red.). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press

Peterson, Spike V., 2010. "Gender identities, ideologies, and practices in the context of war and militarism" i Sjoberg, Laura - Via, Sandra (red.). *Gender, war, and militarism - feminist perspectives*. Santa Barbara: Praeger

Regeringen, 2016. "Regeringens skrivelse 2016/17:62. Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik". 2016-12-08. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2016/12/manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens/> Hämtad: 2018-05-15

Regeringen, 2017. "Det här är UD:s rapporter om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/rapporter-om-manskliga-rattigheter-i-varlden/det-har-ar-uds-rapporter-om-manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer/> Hämtad: 2018-05-15

Regeringen, 2018. "Regeringens skrivelse: Strategisk exportkontroll 2017 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden". 2018-03-15. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2018/03/skr-201718114/> Hämtad: 2018-04-19

Reuterskiöld, Annie, 2018. "Förstår inte hur vapenexport rör feministisk utrikespolitik". Dagens Nyheter. Nyhetsartikel. 2018-04-20. [Elektronisk] Tillgänglig:

<https://www.svd.se/forstar-inte-hur-vapenexport-ror-feministisk-utrikespolitik> Hämtad: 2018-04-25

Riksdagen, 2014. "Sveriges export av krigsmateriel till Thailand". Skriftlig fråga 2013/14:661. [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/sveriges-export-av-krigsmateriel-till-thailand\\_H111661](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/sveriges-export-av-krigsmateriel-till-thailand_H111661) Hämtad: 2018-05-15

SFS 1992:1300. Lag om krigsmateriel.

SFS 2009:400. Offentlighets- och sekretesslag.

Sjoberg, Laura, 2013. *Gendering Global Conflict - Towards a Feminist Theory of War*. New York: Columbia University Press.

Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling Sverige, 2017. *Hur feministisk är Sveriges utrikespolitik 2017*. Stockholm: CONCORD Sverige. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.concord.se/wp-content/uploads/hur-feministisk-ar-svensk-utr-pol-2017-web.pdf> Hämtad: 2018-04-23

Tickner, J. Ann, 2001. *Gendering World Politics - Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press.

True, Jaqui, 2013. "Feminism" i Burchill, Scott - Linklater, Andrew (red.). *Theories of International Relations*. 5:e uppl. Houndmills: Palgrave Macmillan

Utenriksdepartementet, 2018. "Suspensjon av eksportlisenser til De forente arabiske emirater". 2018-01-03. [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/suspensjon\\_lisens/id2583359/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/suspensjon_lisens/id2583359/) Hämtad: 2018-05-15

Utrikesdepartementet, 2017a. "Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Filippinerna 2015-2016". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rapporter/2017/04/manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-i-filippinerna/> Hämtad: 2018-05-15

Utrikesdepartementet, 2017b. "Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Förenade Arabemiraten 2015-2016". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rapporter/2017/04/manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-i-forenade-arabemiraten/> Hämtad: 2018-05-15

Utrikesdepartementet, 2017c. "Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Pakistan 2015-2016". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rapporter/2017/04/manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-i-pakistan/> Hämtad: 2018-04-19

Utrikesdepartementet, 2017d. "Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Saudiarabien 2015-2016". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rapporter/2017/04/manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-i-saudiarabien/> Hämtad: 2018-04-24

Utrikesdepartementet, 2017e. "Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Thailand 2015-2016". [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/rapporter/2017/04/manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-i-thailand/> Hämtad: 2018-05-15

Utrikesdepartementet, 2017f. "Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015-2018, med fokusområden för 2017". [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/11/utrikesforvaltningens-handlingsplan-for-feministisk-utrikespolitik-20152018/> Hämtad: 2018-05-15

Yin, Robert K., 2006. *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber

Öhman, Daniel, 2016. "Svenska vapen kan användas i Jemenkriget". Sveriges Radio. Nyhetsrapportering 2016-10-23. [Elektronisk] Tillgänglig:  
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6546466> Hämtad: 2018-04-24