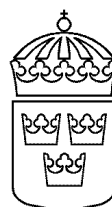


Konstitutionsutskottets yttrande 1995/96:KU4y

Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel
och andra strategiskt känsliga produkter



1995/96
KU4y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 16 november 1995 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1995/96:31 Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter jämte eventuella motioner. Sex motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att Krigsmaterielinspektionen skall ombildas till en ny myndighet med benämningen Inspektionen för strategiska produkter. Den nya myndigheten skall enligt förslaget pröva merparten av de ärenden om kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter som regeringen eller ett statsråd i dag har till uppgift att pröva.

Enligt förslaget skall regeringen också i fortsättningen pröva ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Det skall inte längre förekomma att ett enskilt statsråd själv avgör tillståndsärenden av det slag det här är tal om. Förslaget innebär enligt propositionen inte att prövningen i ärendena ändras i sak.

Den rådgivande nämnden för krigsmaterielexportfrågor skall enligt förslaget ombildas till ett råd för samråd i exportkontrollfrågor hos den nya myndigheten. Rådet avses få ett vidare verksamhetsområde och en bredare sammansättning än den nuvarande nämnden.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 februari 1996.

Motionerna

Sex motioner har väckts med anledning av propositionen.

I motion 1995/96:U7 begär Martin Nilsson och Mariann Ytterberg (båda s) dels en ändring i den föreslagna lagtexten med innebörd att inspektionen med eget yttrande skall lämna över ett ärende till regeringens prövning om

ärendet har principiell betydelse eller annars är av större vikt (yrkande 1), dels att regeringen tillförsäkras en initiativrätt vad gäller möjligheten att ta in ärenden från myndigheten för avgörande av regeringen (yrkande 2).

I motion 1995/96:U8 hemställer Göran Lennmarker m.fl. (m) att propositionen avslås med hänvisning till att det inte finns anledning att samma myndighet prövar tillståndsgivning enligt två skilda lagar (yrkande 1), varför handläggningen av tillsyn av krigsmateriel och dual use-produkter bör skiljas åt (yrkande 2). Tillståndsprövning för dual use-produkter bör enligt motionärerna delegeras till Kommerskollegium (yrkande 3). I motionen avvisas förslaget om avgiftsfinansiering av tillståndsprövning vad gäller dual use-produkter (yrkande 4). Krigsmaterielinspektionen och den rådgivande nämnden bör enligt motionärerna finnas kvar med samma uppgifter som hittills (yrkande 5).

I motion 1995/96:U9 begär Karl-Göran Biörsmark m.fl. (fp) att de allmänna principer som ligger till grund för regeringens riktlinjer beträffande export och annan utlandssamverkan bör gälla även i fortsättningen (yrkande 1). Motionärerna vill vidare att den föreslagna lagtexten ändras så att inspektionen med eget yttrande skall lämna över ett ärende till regeringens prövning om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt (yrkande 2). I motionen hemställs också att riksdagen beslutar att den nya myndigheten skall heta Krigsmaterielinspektionen (yrkande 3). Motionärerna hemställer också att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till lagreglering av riktlinjerna för krigsmaterielexport, då dispensgivningen enligt propositionen skall flyttas över till en myndighet (yrkande 4). Regeringen bör enligt motionen kunna utfärda förordningar om länder och visst vapenslag även under andra förhållanden än under krislägen och tillspetsade situationer (yrkande 5).

Ola Karlsson (m) hemställer i motion 1995/96:U10 att den i propositionen föreslagna lagstiftningen bör ges den utformning som föreslagits i lagrådsremissen, enligt vilken tillstånd, förbud och undantag i enskilda fall skall grundas på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden. Dessutom bör näringspolitiska skäl tillföras lagstiftningen som grund för tillståndsgivning (yrkande 1). I motionen anförs också att tillämpningen av de svenska exportreglerna bör harmoniseras med motsvarande regler för andra europeiska länder för att internationell samverkan skall främjas (yrkande 2).

I motion 1995/96:U11 begär Björn Samuelson m.fl. (v) att riksdagen ger regeringen till känna att det politiska ansvaret vid prövningen av tillstånd-

särenden inte inskränks genom den nya ordning som föreslås i propositionen. Antalet regeringsärenden av detta slag bör enligt motionärerna inte minska framgent (yrkande 1). Motionärerna vill också att lagförslaget ändras så att inspektionen skall överlämna ärenden till regeringen i vissa fall (yrkande 2).

Birger Schlaug m.fl. (mp) hemställer i motion 1995/96:U12 att riksdagen avslår propositionen med hänvisning till att krigsmaterielärenden är politiska ärenden som det ankommer på regeringen att avgöra (yrkande 1). Om en ny myndighet kommer till stånd vill motionärerna att vissa ändringar av propositionens förslag kommer till stånd. Det gäller att regeringen skall avgöra samtliga ärenden om tillstånd för tillverkning, utförsel i större omfattning, utförsel till känsliga destinationer eller annan utlands-samverkan enligt lagen om krigsmateriel (yrkande 2), att myndigheten skall överlämna ett ärende till regeringens prövning om det har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt (yrkande 3), att riktlinjerna bör lagfästas (yrkande 4), att rådet bör få ta del av underlagsmaterialet så tidigt som möjligt och att konsensusprincipen skall gälla vid rådets rekommendationer (yrkande 5), att alla ärenden föregås av samråd med det nya rådet innan det bestäms om ärendet skall avgöras av myndigheten eller regeringen (yrkande 6), att alla förhandsbesked föregås av samråd med rådet (yrkande 7), att endast sådana utförselärenden som tillstyrkts av samtliga partier kan bli föremål för positiva beslut (yrkande 8) och att beslut på myndighetsnivå om att återkalla ett tillstånd eller att bestämma en årlig avgift får överklagas hos regeringen i stället för hos allmän förvaltningsdomstol (yrkande 9).

Utskottet tar inte ställning till motionerna U8 yrkande 4, U9 yrkande 3 och U10 yrkande 2.

Bakgrund

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utförsel av krigsmateriel själv avgöra de ärenden om utförsel av krigsmateriel som inte avser utförsel i större omfattning eller som i övrigt inte är av större vikt. Upp emot 2 000 ärenden per år avgörs på detta sätt.

Prövningen av andra ärenden enligt den nämnda lagen, t.ex. ärenden om tillstånd för tillverkning eller utförsel i större omfattning eller till känsliga destinationer, är förbehållen regeringen. Antalet regeringsärenden uppgår till några hundra per år.

Frågor om utförseltillstånd och andra tillstånd som avser dual use-produkter skall enligt lagen (1991:341) om strategiska produkter prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Möjligheten att delegera prövningen till en myndighet har utnyttjats bara för vissa kärntekniska produkter och material. Prövningen görs i dessa fall av Statens kärnkraftsinspektion. I andra fall prövar regeringen tillståndsfrågan. Regeringen prövade under första halvåret 1995 ca 300 ärenden av detta

slag.

Ett stort antal ärendegrupper på olika förvaltningsområden har under en följd av år delegerats från regeringen till myndigheter under regeringen. Motivet för detta är att befria regeringen från förvaltningsärenden av mer eller mindre rutinbetonad karaktär. Antalet ärenden på exportkontrollområdet, bl.a. utförsel av krigsmateriel och varor som har en etablerad civil användning men som också kan utnyttjas i förstörelsebringande syfte (dual use-produkter), har ökat i antal under senare år. Den nyss nämnda lagstiftningen från 1991 om strategiska produkter är ett exempel på strävan att delegera ärenden av här avsett slag från regeringen till myndigheter.

Vissa problemställningar av principiell karaktär

1995/96:KU4y

Förslagen i propositionen innehåller vissa principiella problemställningar som utskottet har anledning uppmärksamma i sitt yttrande. Det gäller främst följande:

- Delegering från regeringen till den föreslagna nya myndigheten
- Ärenden som avses prövas på myndighetsnivå
- Överprövning av myndighetens beslut
- Organet för samråd i exportkontrollfrågor.

Delegering från regeringen

Propositionen

Att regeringen prövar ärenden om kontroll över krigsmateriel och dual use-produkter skall enligt propositionen ses i ljuset av att utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden skall fälla utslag vid prövningen. Sådana överväganden är ett viktigt led i den styrande funktion som regeringen har enligt regeringsformen. En given utgångspunkt är enligt propositionen att regeringen också i fortsättningen skall ansvara för och kunna styra utvecklingen av praxis på området och anpassa den till växlande krav. Regeringen bör emellertid bara pröva de ärenden som är viktiga för utvecklingen eller svåra att bedöma. Andra ärenden, bl.a. ett stort antal krigsmaterielärenden, bör enligt propositionen delegeras till myndigheten. Därvid bör regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan ge ledning vid prövningen.

I grundlagspropositionen (prop. 1973:90) betonades att regeln om kollektiv beslutsform i regeringsärenden inte får kringgås genom att ärenden förklaras vara departementsärenden. Att ett statsråd själv svarar för avgörandena i ett stort antal tillståndsärenden varje år står enligt den nu aktuella propositionen i mindre god överensstämmelse med vad som förutsattes i grundlagspropositionen.

Enligt propositionens lagförslag, 1 §, skall tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel få lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och om det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Det är principer som den nuvarande lagstiftningen inte anger. Regeringen anser att det vid en delegering till myndighetsnivå är nödvändigt att lyfta fram de principer som regeringen har lagt fast i sin praxis och som på krigsmaterielområdet har kommit till uttryck i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan. Principerna gäller även för dual use-produkter. Dessa riktlinjer är inte avsedda att utgöra sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen. Med hänsyn till detta och att det är viktigt att regeringens praxis får genomslag på myndighetsnivå utan någon eftersläpning bör enligt propositionen inriktningen av tillståndsprövningen anges i lag.

Meningarna bland remissinstanserna har varit delade om behovet av lagbestämmelser i ämnet. Justitiekanslern menar att det vid en delegering är nödvändigt att införa materiella regler om prövningen hos den nya myndigheten. JK tvivlar på att de föreslagna kriterierna är tillräckliga. Lagrådet har tagit upp frågan om den konstitutionella valören hos regeringens riktlinjer och föreslår att det i lag tas in ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om vad som skall beaktas vid prövningen, förutsatt att riktlinjerna skall utgöra normgivning för myndigheten. I annat fall behöver de inte ha författningsform.

Motionerna

I motion 1995/96:U8 yrkande 1 (m) yrkas avslag på propositionen med hänvisning till att det inte finns någon anledning att prövning sker enligt två skilda lagar av samma myndighet. Propositionens förslag om en ny myndighet avvisas därför. I samma motion yrkande 5 hemställs att Krigsmaterielinspektionen och den rådgivande nämnden bör finnas kvar med samma uppgifter som hittills.

I motion 1995/96:U9 yrkande 1 (fp) framhålls att till grund för riktlinjerna bör ligga att tillstånd till utförsel av krigsmateriel eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel bör medges endast om sådan utförsel eller samverkan bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. I motionen anförts också att frågan om riktlinjernas lagreglering tidigare har avvisats av riksdagen men att frågan kommer i ett nytt läge då dispensgivningen överförs från regeringen till en självständig myndighet, som bör styras med en av riksdagen antagen lag. Därför bör regeringen återkomma till riksdagen med förslag till lagreglering av riktlinjerna (yrkande 4).

I motion 1995/96:U10 yrkande 1 (m) hemställs att 1 § i lagförslaget skall utformas som föreslagits i lagrådsremissen kompletterat med näringspolitiska överväganden.

I motion 1995/96:U11 yrkande 1 (v) framhålls vikten av att den politiska prövningen av krigsmaterielärenden säkerställs.

I motion 1995/96:U12 yrkande 1 (mp) hemställs i första hand att propositionen avslås med hänvisning till att krigsmaterielexportärenden är poli-

tiska ärenden och bör ankomma på regeringen att avgöra. Om detta yrkande avslås hemställs vidare i motionen att regeringen fortsättningsvis skall avgöra samtliga ärenden om tillstånd till tillverkning, utförsel i större omfattning, utförsel till känsliga destinationer eller annan utlandssamverkan än enligt lagen om krigsmateriel. Den nya myndigheten skall pröva ärenden enligt krigsmateriellagen som inte avser utförsel i större omfattning eller som i övrigt inte är av större vikt (yrkande 2). I motionen hemställs också att de rådgivande riktlinjerna som finns i dag för reglerande av den svenska vapenexporten skall lagfästas (yrkande 4) och att alla ärenden bör föregås av samråd med det nya rådet innan det bestäms om ett ärende skall avgöras av myndigheten eller av regeringen (yrkande 6).

Utskottets bedömning

Enligt utskottet är det viktigt att man vid upprättandet av en myndighet, som tidigare varit en integrerad del av regeringskansliet som fallet är med KMI, tar hänsyn till den grundläggande rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna som grundlagen föreskriver.

Utskottet finner för sin del den föreslagna ordningen med en funktionsfördelning mellan regeringen och en från regeringen fristående myndighet rimlig och i linje med allmän förvaltningspraxis. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att den nuvarande inspektionen från början ansetts ha en oklar ställning i förhållande till regeringen. En uppdelning av ansvaret på det nu aktuella området med regeringen som väsentligen styrande och myndigheten som verkställande bör bidra till att skapa klarhet i förhållandet. Därför bör motion U8 yrkandena 1 och 5 och U12 yrkande 1, vari föreslås avslag på propositionen, avstyrkas.

När det gäller grunderna för tillståndsgivningen vill utskottet anföra följande. Krigsmaterielinspektionens verksamhet styrs av de riktlinjer som utformats av regeringen och förelagts riksdagen, senast i proposition 1991/92:174. De bedömningsgrunder som KMI skall använda vid tillämpningen av krigsmateriellagen (1992:1300) och lagen (1991:341) om strategiska produkter är således inte lagfästa.

Det förslag till ändring av de nämnda lagarna, som läggs fram i propositionen, innebär en principiellt viktig förändring därigenom att inriktningen av tillståndsgivningen avses anges i lag. Regeringens motiv för detta är att det vid en delegering av beslutanderätten är nödvändigt att lyfta fram de principer som regeringen lagt fast i sin praxis och som kommit till uttryck i regeringens riktlinjer.

Utskottet konstaterar att såväl Justitiekanslern som Lagrådet uttalat viss skepsis mot den föreslagna ordningen. JK anser att det bör finnas materiella regler om prövningen. Lagrådet menar att det i lagen bör tas in ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om vad som skall beaktas vid prövningen, förutsatt att riktlinjerna skall vara normerande för prövningen. I motion U9 yrkande 4 (fp) föreslås att regeringen bör återkomma med förslag till lagreglering av riktlinjerna. Liknande

förslag finns i motion U12 yrkande 4 (mp).

Enligt utskottets mening är det av största vikt att regelverket för den föreslagna myndigheten är klart och tydligt utformat så att det inte ger utrymme för alltför skiljaktiga tolkningar. Å andra sidan får kravet på detaljerade regler inte drivas för långt. Skälet till detta är möjligheten att även framgent kunna repliera på en etablerad och på det hela taget väl fungerande ordning på det aktuella området med den rådgivande nämnden/rådet för samråd som en viktig länk mellan regelverket och den beslutande myndigheten.

Kravet på en längre gående formalisering av reglerna innebär antingen att de sedan den 1 januari 1993 gällande riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan i väsentliga delar måste transformeras till lagtext eller att regeringen bemyndigas meddela närmare föreskrifter om vad som skall beaktas vid prövningen. Enligt utskottets mening är ett sådant förfarande onödigt.

Enligt utskottets mening är den föreslagna lagändringen, mot bakgrund av vad som anförts i det föregående, vad avser grunderna för tillståndsgivningen acceptabel från formell synpunkt. Lagbestämmelserna i kombination med de bakomliggande riktlinjerna och en fortsättning på den hittillsvarande ordningen med ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ till myndighetens förfogande bör garantera att bedömningarna sker på en tillfredsställande grund.

Med hänvisning till vad utskottet här anført avstyrks motionerna U9 yrkande 4, U10 yrkande 1 och U12 yrkandena 2 och 4.

Utskottet vill också betona dels att den föreslagna ordningen inte innebär någon förändring av de grundläggande villkoren för tillståndsgivningen, dels att man på goda grunder kan anta att det rådgivande organet får en framträdande roll när det gäller avgöranden om vilka ärenden som skall avgöras av myndigheten respektive av regeringen. Med detta får motion U9 yrkande 1 (fp), motion U11 yrkande 1 (v) och motion U12 yrkande 6 (mp) anses tillgodosedda.

Med hänsyn till att en ny, från regeringen fristående, myndighet avses inrättas och att det är oklart hur de nya reglerna, beträffande t.ex. fördelningen av ärenden mellan myndigheten och regeringen, kommer att fungera i praktiken, finns det enligt utskottets mening skäl att noga följa upp den nya organisationen och arbetssättet. Mot denna bakgrund bör regeringen se till att en uppföljning av det första årets verksamhet kommer till stånd och att resultatet av denna redovisas våren 1997 i den årliga redogö-

relsen av krigsmaterielexporten till riksdagen. I detta sammanhang bör även oklarheten med Europakonventionens räckvidd när det gäller överprövningsrätten beaktas (se vidare under detta avsnitt).

1995/96:KU4y

Ärenden som avses prövas på myndighetsnivå

Propositionen

Den nya myndigheten skall överta uppgiften att pröva frågor om tillstånd, förbud och undantag i särskilda fall enligt lagen om krigsmateriel. Dual use-produkter skall prövas av inspektionen eller av någon annan myndighet, som regeringen bestämt.

En principiellt viktig fråga är hur man bör avgränsa de ärenden som skall prövas av myndigheten från de ärenden som skall prövas av regeringen. Enligt propositionen bör förfarandet utformas enligt följande huvudlinjer: Alla ärenden skall väckas på myndighetsnivå. Myndigheten ser till att varje ärende blir tillräckligt utrett. Myndigheten tar ställning till om ärendet behöver prövas av regeringen. I så fall lämnas ärendet över dit. En förutsättning för detta är att ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Myndigheten avgör själv de ärenden som inte överlämnas till regeringen. Enligt propositionen bör regeringen bemyndigas att besluta om ytterligare regler om överlämnande av ärenden till regeringen, t.ex. i krislägen eller andra tillspetsade situationer.

Ett par remissinstanser har lämnat synpunkter på hur en regel om överlämnande av ärenden till regeringen skall utformas. I propositionens lagförslag heter det att inspektionen med eget yttrande *får* lämna över ett ärende till regeringens prövning om det har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Länsrätten i Stockholms län och Svenska Freds ifrågasätter uttrycket "får" och anser att det borde stå "skall" lämna över ett ärende. Argumentet för denna ståndpunkt är bl.a. att regeringen bör avgöra alla ärenden där det råder tveksamhet kring om regeringen skulle förordna ett positivt förhandsbesked, acceptera att ett företag lämnar offert eller bevilja exporttillstånd. Finns det regeringsbeslut som talar i olika riktningar skall det nya ärendet avgöras av regeringen, anser Svenska Freds.

Enligt propositionens förslag skall en myndighet när den överlämnar ett ärende till regeringen bifoga ett eget yttrande. Skälet till detta är att myndigheternas kunskaper och erfarenheter skall tas till vara även i dessa fall. De ärenden som överlämnas till regeringen skall avgöras som regeringsärenden. Reglerna om att ett enskilt statsråd själv avgör tillståndsärenden upphävs i propositionens förslag.

Motionerna

I motion U8 (m) föreslås att handläggningen av tillsyn av krigsmateriel

och dual use-produkter bör skiljas åt (yrkande 2) och att tillståndsprövningen för dual use-produkter bör delegeras till Kommerskollegium (yrkande 3).

Uppfattningen att ordet ”får” bör bytas ut mot ”skall” återfinns i flera av motionerna: U7 yrkande 1 (s), U9 yrkande 2 (fp), U11 yrkande 2 (v), U12 yrkande 3 (mp).

I den socialdemokratiska motionen U7 hemställs också att regeringen bör tillförsäkras initiativrätt beträffande vilka ärenden som skall tas in för avgörande av regeringen (yrkande 2). I motion U9 yrkande 5 (fp) föreslås att regeringen bör kunna utfärda förordningar om länder och visst vapenslag även under andra förhållanden än under krislägen och tillspetsade situationer.

Utskottets bedömning

Som anges i propositionen är det en principiellt viktig fråga hur avgränsningen skall göras beträffande ärenden som skall prövas av myndigheten och ärenden som skall prövas av regeringen. Enligt förslaget är det myndigheten som avgör vilka ärenden som behöver prövas av regeringen. En förutsättning för detta är att ett sådant ärende har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt.

Några remissinstanser och flera av motionärerna (s, fp, v och mp) anser att uttrycket ”får” bör bytas ut mot ”skall”, dvs. att när en fråga bedöms som principiellt betydelsefull eller annars är särskilt viktig skall myndigheten ovillkorligt lämna över ärendet till regeringen.

Enligt utskottets mening är den springande punkten hur de underliggande villkoren för ett ärendes överlämnande till regeringen är formulerade. Propositionen ger här endast begränsad vägledning. I författningskommentaren heter det att regeringens praxis som den uttrycks i riktlinjerna skall vara vägledande vid prövning av liknande fall. En slutsats av detta är att valet av ”får” eller ”skall” inte i sig har någon avgörande betydelse för huruvida ett enskilt ärende faktiskt kommer att lämnas till regeringens prövning eller inte, eftersom det är myndighetens tolkning av praxis som i båda fallen ligger till grund för beslutet.

Emellertid finner utskottet att kravet på överlämnande till regeringen när ett ärende har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt kommer till tydligare uttryck om det i lagförslaget 1 a § andra stycket står ”*skall* med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringens prövning – – –”.

Samma gäller 1 b § i lagförslaget angående strategiska produkter. Därmed har önskemålen i motionerna U7 yrkande 1, U9 yrkande 2, U11 yrkande 2 och U 12 yrkande 3 tillgodosetts.

Utskottet vill också framhålla att regeringen enligt förslaget har möjlighet att bestämma vilka ärenden den under vissa omständigheter vill avgöra. I 1 a § tredje stycket heter det nämligen att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen. Denna bestämmelse kan enligt motivtexten komma till användning i krislägen eller tillspetsade situationer och gälla t.ex. alla ärenden som avser export till ett visst land eller som avser varor av visst slag. Med denna konstruktion torde önskemålen i motionerna U7 yrkande 2 (s) och U9 yrkande 5 (fp) vara uppfyllda.

Utskottet anser inte att de skäl som framförs i motion U8 för att delegera tillståndsgivningen av dual use-produkter till Kommerskollegium är övertygande. Motion U8 yrkandena 2 och 3 bör därför avstyrkas.

Överprövning av myndighetens beslut

Propositionen

Enligt propositionens förslag får ett beslut på myndighetsnivå att återkalla ett tillstånd eller att bestämma en årlig avgift överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol. Beslut att inte bevilja ett tillstånd skall däremot inte kunna överklagas. Detsamma gäller beslut att inte medge ett undantag och beslut att förbjuda att ett anbud lämnas eller att ett avtal ingås.

Som skäl för förslaget anger regeringen att ändamålet med en möjlighet att överklaga myndigheters beslut bör vara att bereda enskilda intressen i ärendena rättsskydd. Som tidigare redovisats skall i den nya lagstiftningen utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden fälla utslaget i ärendena. Enskilda intressen skall alltså inte vägas in vid prövningen av en ansökan. Det förhållande att prövningen hos beslutsmyndigheten inte skall omfatta enskilda intressen motiverar att sådana intressen inte heller kan göras gällande genom en möjlighet att överklaga dessa beslut till en högre instans.

När det gäller beslut om återkallelse av tillstånd gör sig trygghetsaspekter gällande på ett annat sätt än vid beslut om att avslå en ansökan eller att meddela ett förbud, vilket enligt propositionen talar för att återkallelsebeslut bör vara möjliga att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Europakonventionens artikel 6 ställer krav på att det i en del liknande fall skall finnas möjlighet till domstolsprövning. Av hänsyn till rättssäkerheten bör också avgiftsbeslut kunna överklagas.

Ett regeringsbeslut bör enligt propositionen kunna överklagas bara om det avser återkallelse av ett tillstånd att tillverka krigsmateriel eller återkallelse av ett tillstånd att tillhandahålla krigsmateriel. Överprövningen görs då av Regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa

förvaltningsbeslut.

Beslut att avslå en framställning om att få ta del av en handling hos den nya inspektionen får överklagas till kammarrätten enligt de allmänna regler om detta som finns i sekretesslagen.

Några remissinstanser har lämnat synpunkter på det föreslagna regelverket för överprövning. Domstolsverket utesluter inte att Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning gäller också vid beslut om att avslå en ansökan eller att meddela ett förbud. Länsrätten i Stockholms län är kritisk till att tillämpningen av regler om överlämnande av ärenden till regeringen blir avgörande för vilka ärenden som skall prövas på myndighetsnivå och därmed för möjligheten att överklaga ett återkallelsebeslut. Länsrätten ifrågasätter också om inte beslut att förbjuda att en anbud lämnas eller att ett avtal ingås bör kunna överklagas på samma sätt som återkallelsebeslut. Näringslivsrepresentanterna bland remissinstanserna anser att det bör finnas en möjlighet till överprövning av beslut att avslå en ansökan om exporttillstånd för dual use-produkter. Lagrådet har framfört att det råder en viss oklarhet om räckvidden av Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning och att det kan bli nödvändigt att i framtiden se över reglerna om överprövning.

Motionen

I motion 1995/96:U12 yrkande 9 (mp) hemställs att beslut på myndighetsnivå om att återkalla ett tillstånd eller att bestämma en årlig avgift får överklagas hos regeringen i stället för hos en allmän förvaltningsdomstol.

Utskottet har ingen avvikande mening i förhållande till propositionens förslag när det gäller möjligheterna till omprövning av myndighetens beslut. En ledande princip i förslaget är att enskilda intressen inte skall vägas in i prövningen. Sådana intressen bör enligt propositionen inte heller göras gällande genom en möjlighet att överklaga myndighetens beslut till en högre instans.

En annan princip som ligger till grund för överklagningsmöjligheterna är att endast beslut som gäller återkallande av tillstånd att tillverka eller att tillhandahålla krigsmateriel (beslut på regeringsnivå) eller återkallande av ett tillstånd, dock inte avtal som redan ingåtts, samt beslut att bestämma en årlig avgift (beslut på myndighetsnivå) får överklagas. I dessa fall är det främst trygghetsaspekter och rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande.

Utskottet ansluter sig till bedömningarna och förslagen i propositionen i denna del. Motion U12 yrkande 9 (mp) avstyrks.

Utskottet noterar att Lagrådet framfört farhågor när det gäller hur långt Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning sträcker sig i fall av överprövning av myndighetens beslut. Enligt utskottets mening finns det, som utskottet framhållit i det föregående, skäl att noga följa vad som händer på detta område, då myndigheten etablerats, och vid behov ompröva regelsystemet för överprövning.

Det rådgivande organet

Propositionen

I linje med vad som gäller för andra myndigheter med tillståndsprövning och tillsyn som huvuduppgifter bör enligt propositionen den nya myndigheten organiseras enligt en enrådgighetsmodell, vilket innebär att myndighetschefen i princip ensam skall ha beslutsansvaret.

Den nuvarande rådgivande nämnden för krigsmaterielfrågor bör enligt propositionen ombildas till ett råd för samråd i exportkontrollfrågor. Rådet bör ha ett vidare verksamhetsområde än rådgivande nämnden, innefattande även frågor om kontroll av andra strategiskt känsliga produkter än krigsmateriel.

Arbetet i rådet skall sikta inte bara på samråd utan skall också tillföra myndigheten sakkunskap och kontinuerlig inblick i relevanta utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Rådet bör däremot inte ha till uppgift att bistå myndigheten i teknisk-vetenskapliga frågor. Regeringen bör utse rådets ledamöter efter förslag från de partier som är företrädare i utrikesnämnden.

Motionen

1995/96:KU4y

I motion 1995/96:U12 yrkande 5 (mp) hemställs att rådet bör få ta del av underlagsmaterialet så tidigt som möjligt och att konsensusprincipen skall gälla vid rådets rekommendationer. I samma motion yrkandena 7 och 8 hemställs att alla ärenden bör föregås av samråd och att endast sådana utförelseärenden som tillstyrkts av samtliga partier kan bli föremål för positiva beslut.

Utskottets bedömning

Utskottet har inga invändningar mot förslaget att ombilda den rådgivande nämnden till ett råd för samråd med myndigheten med delvis nya och utvidgade uppgifter. Utskottet utgår från att det arbetssätt som utvecklats under de cirka tio år som rådgivande nämnden funnits kommer att fortsätta och att det faktum att en större krets av partier kommer att vara med inte kommer att utgöra något hinder för ett smidigt arbetssätt.

Utskottet tillstyrker förslaget i denna del och avstyrker motion U12 yrkandena 5, 7 och 8 (mp).

Stockholm den 30 november 1995

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Ingvar Johnsson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Björn von Sydow (s), Jerry Martinger (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Pär-Axel Sahlberg (s), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils Fredrik Aurelius (m) och Ola Karlsson (m).

Avvikande mening

1. Avslag på propositionen m.m.

1995/96:KU4y

Birger Hagård, Jerry Martinger, Nils Fredrik Aurelius och Ola Karlsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Enligt utskottet” och slutar med ”propositionen, avstyrkas” bort ha följande lydelse:

Mot bakgrund av att det inte finns anledning att prövning enligt två skilda lagar skall ske av samma myndighet avvisas regeringens proposition om en ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter.

När det gäller tillsyn av krigsmateriel finner utskottet inte anledning att ändra på den ordning som nu gäller. Krigsmaterielinspektionen och den rådgivande nämnden för krigsmaterielexportfrågor bör fortsättningsvis finnas kvar med samma uppgifter som hittills. Någon förändring av lagen om krigsmateriel är därför inte motiverad. Utskottet anser således att propositionen i enlighet med yrkandena i motionerna U8 yrkandena 1 och 5 och U12 yrkande 1 skall avslås.

2. Lagreglering av riktlinjerna

Birgit Friggebo och Håkan Holmberg (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Enligt utskottets mening” och slutar med ”U12 yrkandena 2 och 4” bort ha följande lydelse:

Riksdagen har tidigare avvisat krav på lagreglering av riktlinjerna. Då dispensgivningen nu överförs från regeringen till en självständig myndighet kommer frågan i ett nytt läge. En myndighet bör styras av en av Sveriges riksdag antagen lag. Därför bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motion U9 yrkande 4 anförts om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till lagreglering av riktlinjerna för krigsmaterielexport.

3. Utfärdande av förordningar

Birgit Friggebo och Håkan Holmberg (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Utskottet vill också” och slutar med ”vara uppfyllda” bort ha följande lydelse:

Propositionens förslag, enligt vilket regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen, är enligt utskottets mening inte tillfyllest. Enligt utskottets mening bör regeringen, för att praxisbildningen skall tillgodoses, kunna utfärda förordningar om länder och visst vapenslag även under andra förhållanden än under krislägen och tillspetsade situationer. Motionerna U7 yrkande 2 (s) och U9 yrkande 5 (fp) bör således tillstyrkas.

4. Prövning av dual use-produkter

Birger Hagård, Jerry Martinger, Nils Fredrik Aurelius och Ola Karlsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "därför avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Kontrollen av krigsmateriel respektive strategiska produkter (s.k. dual use-produkter) regleras av två skilda lagar och bygger på två fundamentalt skilda synsätt. Utförsel av krigsmateriel är i princip förbjuden. Dual use-produkter omfattas däremot i princip av frihandel och av EU:s fria rörlighet för varor. Det finns därför ingen anledning att prövning enligt de två skilda lagarna skall ske av samma myndighet. Tvärtom ligger det ett värde i att dual use-produkter hanteras i en ordning skild från krigsmateriel. Regeringens proposition om en ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter avvisas därför. Tillståndsprövningen för dual use-produkter bör, som föreslagits i betänkandet (SOU 1993:56), delegeras från regeringen till Kommerskollegium, vars beslut bör kunna överklagas till regeringen. Motion U8 yrkandena 2 och 3 bör således tillstyrkas.

Särskilt yttrande

Handläggningen av ärendet

Birger Hagård, Jerry Martinger, Nils Fredrik Aurelius och Ola Karlsson (alla m) anför:

Handläggningen av detta yttrande till utrikesutskottet lämnar en del övrigt att önska. Den mycket korta tid som utskottet haft till förfogande för behandlingen av ärendet har enligt vår mening gått ut över noggrannheten i bedömningar och överväganden.

Innehållsförteckning

1995/96:KU4y

Till utrikesutskottet.....	1
Utskottet	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Bakgrund	3
Vissa problemställningar av principiell karaktär	4
Delegering från regeringen.....	4
Ärenden som avses prövas på myndighetsnivå.....	7
Överprövning av myndighetens beslut	9
Det rådgivande organet.....	11
Avvikande mening	12
1. Avslag på propositionen m.m.	12
2. Lagreglering av riktlinjerna	13
3. Utfärdande av förordningar	13
4. Prövning av dual use-produkter.....	13
Särskilt yttrande.....	14
Handläggningen av ärendet	14

1995/96:KU4y

Gotab, Stockholm 1995