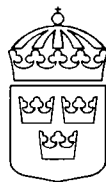


Försvarsutskottets yttrande

1992/93:FöU2y

Lag om krigsmateriel



1992/93
FöU2y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 6 augusti beslutat bereda försvarsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1991/92:174 Lag om krigsmateriel jämte motioner.

Propositionen

I proposition 1991/92:174 föreslås en ny lag om krigsmateriel. Förslaget innebär att lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. och lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. förs samman till en lag. Syftet härmed är att förtydliga bestämmelserna för den samlade kontrollen inom området. Enligt förslaget kommer det även i framtiden att krävas regeringstillstånd för att tillverka, tillhandahålla och exportera krigsmateriel, liksom för utlandssamarbete om utveckling eller produktion av sådan materiel.

Propositionen grundas på bl.a. två utredningar. En av dessa, den s.k. Krigsmaterielexportutredningen (KMU), har bl.a. haft som uppgift att undersöka sammanhanget mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och exporten av krigsmateriel. Utredningen redovisar i sitt betänkande (SOU 1989:102) ett klart sådant samband. Export och utlandssamverkan sägs utgöra en förutsättning för att behålla kompetens och kapacitet att inom landet kunna utveckla och tillverka materiel för våra egna försvarsbehov. Regeringen delar utredningens uppfattning i denna del. Den avvisar åtgärder för att på administrativ väg omstrukturera försvarsindustrin, t.ex. genom omställningsfonder.

Propositionens principer för klassificering av krigsmateriel utgår från förslag från en utredning (Begreppsutredningen) som granskat krigsmaterielbegreppet (SOU 1989:66). Principerna innebär att klassificeringen, liksom i dag, skall ske med utgångspunkt från materielens funktion och konstruktion. Regeringen anser att hänsyn bör tas till det krigsmaterielbegrepp som tillämpas av länderna inom EG och föreslår en indelning i två kategorier, dels krigsmateriel för strid, dels övrig krigsmateriel.

Ett huvudavsnitt i propositionen behandlar de reviderade och preciserade riktlinjerna för hur ärenden om undantag från lagens förbud skall prövas. De föreslagna riktlinjerna innebär sammanfattningsvis följande:

Tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan om krigsmateriel med utlandet, bör medges endast om detta bedöms erforderligt för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärt, och detta inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Regeringen anser att utrikespolitiska hinder inte föreligger för export till och samverkan med de nordiska länderna, de traditionellt neutrala länderna i Europa och länderna inom den Europeiska gemenskapen. Samverkan med dessa länder sägs i princip stå i överensstämmelse med svensk utrikespolitik.

Tillstånd får inte ges om s.k. ovillkorliga hinder föreligger, dvs. om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig.

Tillstånd bör, enligt regeringen, heller inte ges om framställning om export eller samverkan gäller stat där omfattande och grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna förekommer.

Tillstånd för utförsel av krigsmateriel för strid bör vidare inte ges om det avser stat som befinner sig i inre eller yttre väpnad konflikt, inte heller till stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt.

Tillstånd anses kunna ges till utförsel av övrig krigsmateriel, dvs. materiel utan förstörelsebringande egenskaper, om tre villkor är uppfyllda. Sålunda får inte något av de ovillkorliga hindren föreligga. Inte heller får mottagarlandet befinna sig i inre eller yttre konflikt och där får inte förekomma grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Tillstånd bör vidare kunna ges till utförsel av reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad krigsmateriel, om inte ovillkorligt hinder möter. Detsamma bör gälla andra leveranser, t.ex. ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore oskäligt att inte ge tillstånd.

Ett givet tillstånd till utförsel bör, enligt propositionen, återkallas vid ovillkorliga exporthinder och om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt eller får inre väpnade oroligheter.

Även i fråga om utlandssamarbete om gemensam utveckling och tillverkning av krigsmateriel skall tillståndsbedömningen, enligt regeringens förslag, utgå från samma grundläggande kriterier. När det gäller export från samarbetslandet till ett tredje land av gemensamt utvecklad eller producerad materiel skall bedömningen utgå från slutproduktens identitet. Om materielen har en övervägande svensk identitet, bör sådan tredjelandsexport i princip regleras enligt de svenska riktlinjerna. Om materielen däremot anses ha en övervägande utländsk identitet, eller om särskilt starka försvarspolitiska skäl föreligger, sägs sådan export kunna medges enligt samarbetslandets exportregler.

Försvarsutskottet konstaterar att den aktuella propositionen och de med anledning av denna avgivna motionerna behandlar ett brett spektrum av frågor som direkt avser eller har anknytning till regelverket för tillverkning och export av krigsmateriel. Huvuddelen av dessa frågor får anses ligga utanför försvarsutskottets beredningsområde. Utskottet begränsar således sitt yttrande till vissa för det svenska försvaret betydelsefulla aspekter på tillverkning och export av krigsmateriel. Dessa redovisas i det följande under särskilda rubriker.

Försvarsindustrins betydelse ur säkerhets- och försvarspolitisk synvinkel

Under de senaste åren har utskottet vid flera tillfällen behandlat frågan om industrins försvarspolitiska betydelse. Utskottet hänvisar härvid främst till betänkandena 1986/87:FöU11 (inför 1987 års försvarsbeslut), 1990/91:FöU8 och 1991/92:FöU12 (inför 1992 års försvarsbeslut).

Utskottet redovisar i det följande sin grundsyn när det gäller försvarsindustrins betydelse ur säkerhets- och försvarspolitisk synvinkel.

En inhemsk försvarsindustri utgör en väsentlig tillgång i den svenska säkerhetspolitiken. Egen kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent försvarspolitik fri från bindningar i militära allianser. Den ger oss förmåga att vidmakthålla och vidareutveckla redan anskaffade system samt tillhandahåller teknisk kompetens på områden som har stor betydelse för försvarets operativa effekt och som ofta inte kan tillgodoses på annat sätt. Egen forskning och försvarsindustri ökar sålunda möjligheterna att förse försvarsmakten med utrustning som är anpassad till de speciella behov och förutsättningar som vårt värnpliktssystem, vår försvarsplanering och vår geografi skapar. Detta bidrar i sin tur till att vi till rimliga kostnader kan välja en egen försvarsprofil som minskar verkansmöjligheterna hos de system som en angripare kan sätta in mot oss. Härtill kommer att viss materiel, t.ex. för telekrigföring, är underkastad så höga sekretesskrav att en utlandsanskaffning inte är möjlig varför en svensk utveckling och tillverkning utgör enda realistiska alternativ. Slutligen utgör en inhemsk försvarsindustri en av grunderna för att i ett läge där de internationella relationerna försämrats kunna förbättra försvarsförmågan genom tillförsel av materiel. Den är också en förutsättning för krigsproduktion.

En vital försvarsindustri har utgjort ett av fundamenten för vår militära alliansfrihet. Länder som saknar försvarsindustri har behövt utforma andra försvarskoncept med ett större utländskt beroende. De försvarspolitiska motiven för att behålla och utveckla vår försvarsindustri anser utskottet heller inte ha minskat i betydelse genom de senaste årens stora förändringar i den internationella miljön.

Utskottet noterar att den aktuella propositionen (s. 36—41) belyser försvarsindustrins säkerhetspolitiska betydelse utförligare än vid tidigare tillfällen när reglerna för krigsmaterielexport varit uppe till behand-

ling. Detta anser utskottet vara en fördel. Utskottet noterar vidare att regeringen uttalar att den inhemska försvarsindustrin, med en stark kompetens på det högteknologiska området, utgör en väsentlig tillgång i den svenska säkerhetspolitiken. Den syn som regeringen ger uttryck för i det aktuella avsnittet överensstämmer således väl med vad utskottet nyss och i tidigare sammanhang anfört i frågan.

Omställning av försvarsindustrin

Det som utskottet har anfört om försvarsindustrins säkerhets- och försvarspolitiska betydelse innebär inte att utskottet förordar att en viss industristruktur eller vissa enskilda företag skall bevaras till varje pris. Utveckling och tillverkning av materielobjekt skall utgå från det svenska försvarets behov. Med hänsyn härtill får industrins kompetenser prioriteras och bestämmas. Tillverkningskapaciteten kan också påverkas av exportåtaganden. Regering och riksdag tar ställning till såväl materielbehov som behovet av kompetens i de fleråriga försvarsbesluten, och vid behov också i samband med den årliga prövningen av verksamhet och medelstilldelning. Initiering och genomförande av strukturförändringar är främst ett ansvar för industrin. Staten har, i egenskap av enda inhemska beställare och samtidigt regelutformare, också ett ansvar, bl.a. för sysselsättningen. Utskottet erinrar om att betydande strukturförändringar skett i svensk försvarsindustri under senare år med en betydande nedgång i sysselsättningen och att ytterligare sådana strukturförändringar förutses.

Svensk försvarsindustri har varit mycket framgångsrik i sin uppgift att utveckla och tillverka utrustning till vårt försvar. Ofta har insatserna lett till lösningar av världsklass direkt anpassade till våra speciella förhållanden. Det har t.ex. väckt internationell respekt att ett litet land som Sverige självständigt kunnat utveckla flera generationer kvalificerade stridsflygplan, nu senast JAS 39 Gripen, och kvalificerade robot-system som robot 15 mot sjömål, robot 70 mot luftmål samt pansarvärnsroboten 55 (BILL) och granatkastarprojektilen STRIX. Många andra exempel kan anföras: Ubåt 90, radarstationer för olika ändamål, kommunikationsutrustningar, minor m.m. Att den framtagna materielen stått sig väl, kvalitets- och kostnadsmässigt, i hård internationell konkurrens understryks av industrins exportframgångar.

En annan aspekt som enligt utskottet bör uppmärksammas är att försvarsindustrin, som sysselsätter ca 10 % av svensk verkstadsindustri, har inneliggande order för i storleksordningen 20 miljarder kronor. Flera försvarsindustriföretag redovisar vinst, t.ex. Celsiuskoncernen och NobelTech Systems, trots lågkonjunktur och allmän ekonomisk kris i landet.

Enligt utskottet är det vidare värt att notera att försvarsanslagen inte används till industrisubventioner. Utvecklings- och anskaffningsuppdrag placeras där materielen kan fås med specificerade egenskaper till lägsta pris. Detta skapar ett effektivitetstryck på industrin. Samtidigt utgör stora utvecklingsuppdrag med tillhörande finansiering, ofta benämnda teknikupphandling, ett stöd åt industrin eftersom denna med

egna medel i regel inte kan bekosta sådana fleråriga satsningar med tillhörande investeringar. Statlig teknikupphandling har inom flera samhällssektorer visat sig ge betydande dynamiska effekter.

Det sagda innebär att utskottet delar regeringens bedömning att det är olämpligt att genom omställningsfonder styra industrins strukturer-
ing.

Betydelsen av export och annan utlandssamverkan

Frågan om sambandet mellan försvarsindustrins förmåga att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel och industrins möjligheter att exportera och samarbeta med utländsk industri har tagits upp av utskottet vid flera tillfällen de senaste åren. Sålunda anfördes inför 1987 års försvarsbeslut (1986/86:FöU11 s. 127) att export av viss omfattning är nödvändig för att bevara väsentliga delar av försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga. Samarbete med utländsk industri angavs bidra till att inom landet bevara och befästa systemkompetenser som annars i längden inte skulle kunna upprätthållas. Frågan om utlandssamarbete behandlades också i betänkandet 1990/91:FöU8. Utskottet uppmärksammar i detta (s. 126) vad regeringen anför (prop. 1990/91:102) om det angelägna i att från försvarspolitiska utgångspunkter skapa sådana betingelser för utlandssamarbetet att en livskraftig försvarsindustri kan bevaras inom för det svenska försvaret prioriterade sektorer. För att främja möjligheterna till ett sådant industriellt samarbete ansåg regeringen då att ramar borde ges för samarbetet och att dessa borde förankras på regeringsnivå. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på det försvarsindustriella området i Europa och det pågående ekonomiska samarbetet borde det också finnas anledning att överväga de svenska relationerna till existerande samarbetsorgan i Europa inom området, i första hand IEPG (Independent European Programme Group). Enligt regeringen var det väsentligt att den svenska marknaden för försvarsmateriel fungerar på ett likartat sätt som i de 13 IEPG-länderna och att svensk industri kan accepteras som samarbetspartner i dessa länder.

Utskottet konstaterar att sambandet mellan försvarsindustrins förmåga att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel och industrins möjligheter att exportera ånyo poängteras i den nu aktuella propositionen (s. 40). Regeringen anser sålunda att Sverige har ett starkt säkerhetspolitiskt behov att i ökad utsträckning delta i det internationella forsknings- och utvecklingssamarbete som pågår, inte minst mellan länderna i EG. Exporten av krigsmateriel samt annan utländsk samverkan bör därför, enligt regeringen, kunna ske i den omfattning som är betingad av våra försvars- och säkerhetspolitiska mål och behov inom ramen för Sveriges allmänna säkerhetspolitiska principer. Utskottet gör ingen annan bedömning.

Här vill utskottet fästa uppmärksamheten på en konsekvens av att ändra klassificeringen av krigsmateriel enligt propositionens förslag. Definitionen av gruppen "övrig krigsmateriel" leder till att antalet tillståndsgivanden ökar. Detta kommer, för det fall regeringen ger sitt

tillstånd, att i statistiken återspeglas som en ökning av den totala krigsmaterielexporten. En sådan ökning är självfallet skenbar. Likaså skulle en stor svensk materielleverans till ett grannland, t.ex. till Norge, ge utslag i statistiken. Detta slags statistikförändringar kan ge upphov till en debatt som inte är särskilt intressant. Det viktiga är i stället att det inte exporteras till fel länder. Detta bör enligt utskottets mening kunna tillgodoses genom att regeringen, under vedertaget politiskt ansvar, tillämpar det nu föreslagna regelverket i varje aktuellt tillståndsärende.

Principiell kommentar till vissa motioner

Utskotiet uppfattar att flertalet av de motioner som avgivits med anledning av den aktuella propositionen direkt eller indirekt ifrågasätter bärkraften i motiven för en svensk krigsmaterielexport och annan samverkan med utländsk försvarsindustri. Utskottet kan, mot bakgrund av det tidigare anförda, inte ställa sig bakom motionärernas synsätt i berörd del. Utskottet kan heller inte förorda de redovisade motiven för att inrätta omställningsfonder eller statsingripanden för en omställning av industrin.

Stockholm den 5 november 1992

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

I beslutet har deltagit: Arne Andersson (m), Iréne Vestlund (s), Lars Sundin (fp), Ingvar Björk (s), Gunhild Bolander (c), Barbro Evermo Palmerlund (s), Christer Skoog (s), Jan Erik Ågren (kds), Robert Jousma (nyd), Sven Lundberg (s), Stig Grauers (m), Karin Wegestål (s), Henrik Landerholm (m), Britt Bohlin (s) och Jan-Olof Franzén (m).

Avvikande mening

Robert Jousma (nyd) anser att vad utskottet anför under rubriken *Försvarsutskottet* bort ersättas med text av följande lydelse:

Utskottet noterar att propositionen i allt väsentligt innebär att två lagar, lagen (1983:1034) om kontroll och tillverkning av krigsmateriel och lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, förs samman till en lag. Lagförslaget innebär således att de grundläggande tillståndsprinciperna kvarstår oförändrade. Regeringstillstånd kommer även framdeles att krävas för tillverkning, tillhandahållande, export m.m. av krigsmateriel. Utländskt ägande kommer fortfarande att begränsas.

Enligt utskottets uppfattning har motiven för nuvarande rigorösa lagreglering inom krigsmaterielområdet inte samma bärkraft som tidigare. Utgångspunkten bör i stället vara en fri marknad som under särskilda förhållanden kan inskränkas. Svensk försvarsindustri bör ges samma möjligheter att konkurrera på denna marknad som andra länders försvarsindustrier.

Innebörden av vad utskottet här har anfört är att krigsmateriellagstiftningen inte kan bygga på tillståndsprincipen. I stället bör anmälningsplikt föreskrivas. Anmälan bör kunna göras i efterhand eller, vid synnerliga skäl, innan avtal tecknas mellan kund och leverantör. Regeringens möjligheter att förhindra att avtal ingås bör begränsas till situationer där svenska intressen kan hotas och där mänskliga rättigheter allvarligt åsidosätts.

Utskottet förordar således en ny inriktning av krigsmaterielpolitiken. Proposition 1991/92:174 bör avslås och riksdagen ge regeringen i uppdrag att utarbeta ett nytt och friare regelverk för krigsmaterielområdet i enlighet med vad utskottet här har anfört.

