

Utrikesutskottets betänkande

1978/79:25

med anledning av motioner om översyn av gällande bestämmelser för krigsmaterielexport m. m.

Ärendet

I tre motioner, nämligen motionen 1977/78:531 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) samt motionerna 1978/79:397 av Oswald Söderqvist m. fl. (vpk) och 1978/79:589 av Olof Palme m. fl. (s), för vilkas innehåll närmare redogörs nedan, har en översyn påkallats av gällande riktlinjer och regler för export av krigsmateriel från Sverige.

Nuvarande bestämmelser och riktlinjer

Grundbestämmelser om svensk export av krigsmateriel återfinns i 1949 års kungörelse angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel (SFS 1949:614, efter ändringar omtryckt i SFS 1972:202, därefter ändrad enligt SFS 1974:127). Huvudregeln i kungörelsen är att krigsmateriel inte får utföras ur landet utan tillstånd. Vilka varor som är att betrakta som krigsmateriel anges i en bilaga till kungörelsen.

De nu gällande riktlinjerna till ledning för prövningen av ansökningar om utförsestillstånd går tillbaka på riksdagens beslut hösten 1971 (UU 1971:21, rskr 343), som innebar ett godkännande av förslagen i prop. 1971:146 angående principer för svensk export av krigsmateriel. Propositionen i fråga var i sin tur grundad på förslag från 1970 års krigsmaterielexportutredning (SOU 1970:63) och remissbehandlingen av dessa förslag. Utredningen i fråga hade tillsatts på begäran av 1969 års riksdag (UU 1969:3, rskr 225).

Regeringens förslag och riksdagens beslut år 1971 om riktlinjer för undantag från det principiella exportförbudet innebar en modernisering och precisering av de hittills gällande principerna för tillståndsgivningen. Samtidigt infördes en större restriktivitet vid prövningen av frågan till vilka länder som svensk krigsmateriel skall få exporteras.

Som närmare utvecklades i prop. 1971:146 var en av utgångspunkterna för bedömningen av denna fråga att export av krigsmateriel principiellt inte är önskvärd från allmän utrikespolitisk ståndpunkt. Sådana skäl mot export gör sig dock gällande med olika styrka i skilda fall, beroende på förhållanden i mottagarlandet m. m. Även hänsyn till Sveriges neutralitet kan i viss mån tala mot export av krigsmateriel. Men neutralitetspolitiska skäl kan också anföras till stöd för sådan export. Den svenska neutralitetspolitiken förutsätter att Sverige har ett starkt försvar, och i den mån krigsmaterielexporten bidrar till att vidmakthålla försvarsberedskapen har den ett värde från

neutralitetssynpunkt. Den svenska försvarspolitikens förutsätter att vi inom landet vidmakthåller industriella resurser för militär produktion av hög teknisk kvalitet. Uppenbarligen är det också angeläget att vi i fråga om väsentlig materiel är oberoende av utländska leverantörer. Genom att krigsmaterielindustrin kan exportera får den möjlighet att upprätthålla en större kapacitet än som krävs för det svenska försvaret i fredstid. Sådan kapacitet behövs för att behoven i ett avspärrningsläge skall kunna tryggas. Beredskaphänsynen utgör således ett vägande skäl för att även i fortsättningen tillåta en viss export. Emellertid måste dessa beredskapsskäl ställas i relation till de utrikes- och neutralitetspolitiska skäl som kan tala mot sådan export.

I prop. 1971:146 konstaterades vidare att utrikes- och neutralitetspolitiska skäl inte lägger hinder i vägen för krigsmaterielexport till de nordiska staterna och de neutrala staterna i Europa. Därför bör i fredstid tillstånd beviljas för export till dessa stater. I fråga om andra stater måste från fall till fall bedömas om de principiella utrikes- och neutralitetspolitiska invändningarna mot export är av så ringa vikt att export bör tillåtas.

De principiella utrikes- och neutralitetspolitiska övervägandena ledde enligt prop. 1971:146 vidare till slutsatsen att tillstånd inte bör beviljas för export till

- stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej,
- stat som är invecklad i internationell konflikt vilken kan befaras leda till väpnad konflikt, eller
- stat som har inre väpnade oroligheter.

Vid tillämpningen av dessa regler borde man dock skilja mellan materiel av utpräglad defensiv karaktär och krigsmateriel i övrigt. De allmänna utrikespolitiska skälen mot export har, enligt prop. 1971:146, inte samma tyngd i fråga om defensiva vapen, t. ex. kustartilleri- och luftvärnsmateriel. Visserligen bör inte ens defensiv materiel kunna exporteras till stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, men i de övriga fall som här avses bör export av sådan materiel, som inte kan utnyttjas för att påverka den föreliggande krissituationen, kunna tillåtas. – Utskottet förutsatte i sitt ställningstagande (UU 1971:21) här till att nödvändig försiktighet iakttas vid tillämpningen av riktlinjerna på denna punkt.

Starka utrikespolitiska skäl talar enligt prop. 1971:146 vidare mot att Sverige exporterar krigsmateriel som kan bli utnyttjad för att undertrycka mänskliga rättigheter. Tillstånd skall sålunda inte ges för export av krigsmateriel till stat, som på grund av deklarerade avsikter eller rådande politiska förhållanden kan antas använda materielen för att undertrycka mänskliga rättigheter som anges i FN-stadgan.

Beträffande reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel borde enligt prop. 1971:146 avgörande vikt fästas vid att de utgör komplement till materiel som redan exporterats med vederbörligt tillstånd.

Mot bakgrund av de svårigheter som uppstår i företagens planering och för sysselsättningen, om påbörjade eller kontrakterade leveranser måste avbrytas, anfördes i prop. 1971:146 att utfärdad exportlicens bör indragas endast om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Även i fall av väpnad konflikt bör indragning av licensen kunna underlätas om detta är förenligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt.

Också i de fall då samarbetsavtal ingåtts mellan företag i Sverige och i andra länder om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel bör enligt prop. 1971:146 utförsel till det andra landet som föranleds av avtalet medges, oavsett de allmänna hinder för export som förut angetts. Avtal av detta slag förutsätter en mycket restriktiv prövning vid val av utländsk samarbetspartner. Det förutsätts också att avtalen i fråga alltid underställs regeringen och att myndigheterna skall ha full insyn i den svenska samarbetspartners verksamhet.

I prop. 1971:146 fastslogs vidare att liksom dittills endast statlig myndighet eller av staten auktoriserad vapenimportör bör godtas som köpare. Utländska köpare bör vidare, om det inte av särskilda skäl kan underlätas, skriftligen förklara att materielen under de närmaste fem åren från köptillfället är avsedd för köparens eget behov.

En sanktionering av export av krigsmateriel till befrielserörelser i etablerade stater skulle enligt prop. 1971:146 urholka den folkrättsliga principen om icke-inblandning och undergräva våra möjligheter att hävda den. Export av krigsmateriel till endera parten i en inre väpnad konflikt skulle stå i dålig samklang med den svenska neutralitetspolitiken.

1970 års utredning hade föreslagit att en parlamentarisk nämnd av rådgivande karaktär inrättas för krigsmaterielexportärenden. En sådan nämnds uppgift skulle vara att diskutera mera betydelsefulla ärenden och yttra sig därom innan beslut fattas. Av konstitutionella och andra skäl var emellertid Kung. Maj:t i prop. 1971:146 inte beredd att förorda inrättandet av en dylik nämnd. Det framhölls att det heller inte fanns behov av en sådan nämnd för att Kungl. Maj:t i viktiga principfrågor skall kunna samråda med företrädare för riksdagen. Utrikesnämnden vore i stället rätt forum för sådant samråd. I anslutning härtill förutsatte utrikesutskottet i sitt betänkande (UU 1971:21) att viktiga frågor av utrikespolitisk natur som aktualiseras i samband med ärenden rörande svensk krigsmaterielexport blir föremål för samråd med utrikesnämnden enligt dåvarande RF § 54.

Motionerna

I motionen 1977/78:531 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om översyn av innehåll och utformning av bestämmelser för vapenexport.

I motionen 1978/79:397 av Oswald Söderqvist m. fl. (vpk) föreslås att

riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till ändring av bestämmelserna för vapenexport enligt i motionen framförda riktlinjer.

I motionen 1978/79:589 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om vapenexport m. m. i enlighet med vad som anges i motionen.

I motiveringen för yrkandet i motionen 531 heter det bl. a. att riksdagen med nuvarande utformning av regler och riktlinjer på detta område har svårt att utöva sin kontrollmakt över regeringsbesluten. En förutsättning för att granskning skall vara meningsfull är att bestämmelserna är preciserade och inte ger anledning till alltför vidsträckta tolkningar. Motionärerna anser att svensk vapenexport endast bör få ske till länder med stabila politiska system. Om man utgår från en oförändrad vapenexport till våra nordiska grannländer och de neutrala staterna i Europa, behöver en restriktivare hållning i övrigt inte få någon mätbar inverkan på sysselsättningsläget. Motionärerna ifrågasätter om inte krigsmaterielexporten borde regleras genom lag.

I motionen 397 hävdas bl. a. att de mer preciserade och strängare regler för vapenexporten som antogs av riksdagen år 1971 inte förhindrat att svenska vapen vid åtskilliga tillfällen sålts till stater och regimer som egentligen inte, med en strikt tillämpning av dessa regler, borde ha fått köpa. Den punkt i riktlinjerna som handlar om undertryckande av mänskliga rättigheter måste enligt dessa motionärer få ökad betydelse. Det måste ske en mera omfattande värdering av köparnas allmänna politiska mål, hur en viss regim behandlar det egna folket osv. Det rimliga vore enligt motionen 397 att all export av vapen till förtryckarstater stoppas, att stater som försvarar sin demokratiska regim mot inre och yttre fiender får köpa vapen och att befrielserörelser som kämpar för sitt folks frihet får göra detsamma. Detta kan genomföras samtidigt med att vi bibehåller den stränga restriktivitet och kontroll som vi nu har. (Motionärerna har samtidigt lagt fram motionen 1978/79:398, vari föreslås att den svenska krigsmaterielindustrin förstatligas. Denna motion har hänvisats till näringsutskottet.)

Som allmänna motiv för yrkandet på en översyn anges i s-motionen 589 att de nuvarande riktlinjerna för krigsmaterielexporten tillkom för snart ett decennium sedan och att vapenexporten under denna tid vuxit. Det hänvisas vidare till ett SIPRI-utlände om den internationella vapenhandels skrämande tillväxt och den starkt ökade roll u-länderna fått både som avnämare och producenter av vapen. Vårt lands export av vapen till stater i den tredje världen är av blygsam omfattning, heter det i motionen, men ändå har den fått en stor uppmärksamhet i vårt eget land och då ofta förknippats med vår i andra sammanhang deklarerade vilja att arbeta för en fredlig utveckling i världen.

I motionen 589 framhålls vidare att det i praktiken kan vara svårt att dra en entydig gräns mellan materiel av defensiv karaktär och krigsmateriel i övrigt.

Någon prövning görs inte av civila produkter vilka kan få militär användning.

Motionärerna erinrar om att 1978 års försvarskommitté bl. a. har till uppgift att behandla den roll som vår egen försvarsindustri spelar i våra ansträngningar att upprätthålla ett försvar. Vapenexporten spelar en i samhällsekonomin i stort underordnad roll, men den kan ändå ha stor betydelse för sysselsättningen på vissa orter och för vissa företag liksom för vår allmänna försvarspotential. En förnyad kartläggning kan behöva göras för att belysa effekterna av ev. förändringar i reglerna för vapenexporten. Motionärerna erinrar om att riksdagen tidigare begärt en utredning om civil produktion m. m. vid en omlagd försvarsproduktion. De försvarsindustriella frågorna torde också vara en uppgift för den nya försvarskommittén. De har också ett samband med en prövning av vapenexportens regler. Enligt motionärerna är det nödvändigt med ett samarbete mellan dessa olika utredningar.

Det heter i motionen 589 vidare att problemet med licenser för tillverkning av vapen i annat land också kan behöva uppmärksammas vid den översyn som begärs. Ett annat problem gäller förhållandet att en statlig prövning inte kommer in förrän en direkt vapenförsäljning aktualiseras. Svårigheten att i förväg uppställa precisa regler för vapenexporten ställer i sin tur kravet högt på insyn och kontroll. Det behov som diskuterades redan år 1971 om en utrikespolitisk rådplägnings kring principiellt viktiga exportfrågor bör enligt motionärerna ånyo aktualiseras. Då uttalades att utrikesnämnden var ett lämpligt forum härför. Enligt motionärernas mening bör man söka sig fram till en ordning som innebär att vapenexportfrågor av mera betydande säkerhetspolitisk räckvidd prövas kontinuerligt i en församling med parlamentariskt inslag. Utrikesnämnden kan vara detta organ. Vid en sådan prövning torde man behöva tillgång till teknisk expertis.

Syftet med en översyn av de nuvarande riktlinjerna för vapenexporten bör enligt motionen 589 bl. a. vara att begränsa antalet köparländer. De brister som kan finnas i dagens lagstiftning bör då rättas till. Därvid bör man även utreda frågan om en parlamentarisk medverkan före prövningen av vapenexportfrågor som är av mer omfattande säkerhetspolitisk räckvidd, heter det i motionen.

Utskottet

För den samlade svenska utrikeshandeln spelar krigsmaterielexporten en relativt underordnad roll. Under 1970-talet har dess andel legat väl under 1 % av totalexporten. Sveriges andel i den internationella vapenhandeln är relativt sett också blygsam. Huvuddelen av den vapenexport som förekommer från svensk sida går till stater i Europa. Också för samhällsekonomin i landet i stort spelar vapenexporten en underordnad roll, även om den lokalt kan ha stor betydelse för bl. a. sysselsättningen.

Svensk krigsmaterielexport är underkastad strikt statlig kontroll i kraft av

det generella exportförbud som länge gällt på detta område med mindre särskilda utförseltillstånd beviljas. Vägledande för tillståndsgivningen är de riktlinjer som riksdagen antog år 1971 och som i huvudsak var utformade i enlighet med de överväganden och förslag som framkom i 1970 års parlamentariska utredning härom. Huvudinnehållet i dessa riktlinjer har återgetts här ovan i den särskilda redogörelsen för gällande bestämmelser och riktlinjer. Vid sin behandling hösten 1977 av en då aktuell motion med yrkande på översyn av bestämmelserna för vapenexporten fann utskottet (UU 1977/78:3) att tillämpningen av 1971 års riktlinjer i stort sett hade fungerat på ett tillfredsställande sätt och att någon ny översyn för tillfället inte syntes behövlig. Utskottet förklarade sig emellertid uppmärksamta följa dessa frågor och vara berett att ta de initiativ som kunde visa sig erforderliga.

Det ligger emellertid i sakens natur att export av krigsmateriel ständigt aktualiserar vissa problem av principiell karaktär och att tillståndsprövningen ej sällan innebär en synnerligen grannliga uppgift. Den modernisering och precisering av tidigare riktlinjer som 1971 års beslut innebar har inte helt kunnat undanröja dessa grundläggande svårigheter. Problemen har främst hänfört sig till uppkomsten av oroligheter eller förtryck i köparländer, till definitioner av begrepp som "inre väpnade oroligheter" och "defensiv" materiel och till gränsdragningen mellan civil och militär materiel.

Förhållandena i köparländer som en gång sett sig stabila har ibland snabbt förändrats på grund av yttre eller inre konflikter. Materiel som i säljarlandet klassificeras som defensiv har understundom kunnat komma till offensiv användning eller av köparlandet apteras eller ändras på ett sätt som inte varit förutsett. Vidareexport av vapen till länder, som inte skulle komma i fråga för direktexport, har likaså ibland förekommit. I vissa konflikter har vapen använts, som – utan att vara det – haft en sådan utformning att de förväxlats med i Sverige tillverkad materiel. Ibland har det rört sig om vapen av svensk modell, som antingen tillverkats utomlands på grundval av licensavtal eller som på grund av sin ålder inte längre varit underkastade licens- eller patentrestriktioner. I andra fall har det kunnat röra sig om s. k. pirattillverkade vapen av svensk typ eller av föregivet svenskt ursprung.

Den allmänna debatt som under senare år förekommit i vapenexportfrågan har – både när den förts i riksdagen och i massmedia – i hög grad kretsat kring dessa och liknande företeelser, vilka i varierande grad kunnat framstå som problematiska från utrikespolitisk synpunkt. Sådana problem belyses också i de nu aktuella motionerna, vilka alla – ehuru med olika emphasis och med delvis skilda motiveringar – efterlyser en ny översyn av riktlinjer och bestämmelser för krigsmaterielexporten.

1971 års riktlinjer var baserade på den första mera principiella och parlamentariskt förankrade utredning som företagits i vårt land i dessa frågor. De har utan tvivel varit värdefulla att tillgå och har på det hela taget fyllt sin funktion väl. Åtskillig tid har emellertid förflutit sedan riktlinjerna utarbetades. Det kan därför finnas skäl att systematiskt gå igenom de erfarenheter

som under mellantiden vunnits av deras tillämpning, i syfte att åstadkomma de ev. förbättringar och preciseringar av principerna för exporttillstånd och för prövning av länderval som må vara möjliga.

I likhet med de föreliggande motionerna vill utskottet därför förorda att en ny översyn av riktlinjerna kommer till stånd och att detta även denna gång sker genom en parlamentariskt sammansatt utredning. Omprövningen av principerna i fråga bör givetvis också relateras både till den internationella utvecklingen under senare år och till den utveckling som ägt rum inom den svenska säkerhetspolitikens olika grenar sedan riktlinjerna senast lades fast.

Den svenska krigsmaterieltillverkningen och -exporten har ju ett uppenbart samband med såväl det svenska totalförsvaret som med den svenska säkerhetspolitiken i övrigt. Enligt vedertagen syn formas den senare genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitik, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitik. Både säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling är f. n. föremål för utredning inom 1978 års försvarskommitté.

Det ter sig därför lämpligt – vilket också framhålls i motionen 589 – att den nu påkallade översynen av riktlinjerna för krigsmaterielexport får i uppdrag att hålla kontakt med den sittande försvarskommittén. Likaså bör den kunna hålla kontakt med den utredning angående alternativ produktionsplanering för krigsmaterielindustrin som inom kort torde komma att tillkallas i enlighet med riksdagens i fjol uttalade önskemål (i enlighet med näringsutskottets betänkande NU 1977/78:51, rskr 239).

Den nu föreslagna översynen synes också böra uppmärksamma den licenstillverkning av svensk materiel som förekommer i andra länder och pröva i vad mån sådan försäljning av tillverkningsrättigheter kan och bör underställas kontroll av samma slag som krigsmaterielexporten. Sistnämnda fråga övervägdes på sin tid av 1956 års krigsmaterielutredning liksom av 1970 års krigsmaterielexportutredning. Den senare fann dock inte anledning föreslå någon skärpning av lagstiftningen därvidlag, eftersom den kontroll härav som förekommer på frivillig grund ansågs fungera tillfredsställande.

I motionen 589 aktualiseras även frågan om parlamentarisk förhandsinsyn i viktigare vapenexportärenden. Enligt motionärerna bör man söka sig fram till en ordning som innebär att vapenexportfrågor av mera betydande säkerhetspolitisk räckvidd prövas kontinuerligt i en församling med parlamentariskt inslag. Utrikesnämnden kan vara detta organ, heter det i motionen.

Utskottet erinrar om att det redan i prop. 1971:146 framhölls att utrikesnämnden vore rätt forum för sådant samråd. Utskottet förutsatte för sin del i anslutning därtill (UU 1971:21) att viktiga frågor av utrikespolitisk natur som aktualiseras i samband med ärenden rörande svensk krigsmaterielexport blir föremål för samråd inom utrikesnämnden. Så torde i något fall även ha skett.

Utskottet anser mot angivna bakgrund att denna fråga om parlamentarisk förhandsinsyn i tillståndsgivningen inte behöver omfattas av det aktuella utredningsuppdraget. Utrikesnämnden bör kunna fylla den samrådsfunktion som efterlyses i motionen 589.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen, i anledning av motionerna 1977/78:531, 1978/79:397 och 1978/79:589, i skrivelse till regeringen anholder om översyn av riktlinjerna för svensk export av krigsmateriel i enlighet med vad utskottet anför.

Stockholm den 13 mars 1979

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Anna Lisa Lewén-Eliasson (s), förste vice talmannen Torsten Bengtson (c), Erik Adamsson (s), Anna-Lisa Nilsson (c), Sture Palm (s), Gunnel Jonäng (c), Mats Hellström (s), Ingrid Sundberg (m), Sture Ericson (s), Sture Korpås (c), Axel Andersson (s), Ylva Annerstedt (fp) och Gunvor Wallin (fp).

Särskilt yttrande

av Anna Lisa Lewén-Eliasson, Erik Adamsson, Sture Palm, Mats Hellström, Sture Ericson och Axel Andersson (samliga s):

I sak har vi ingenting att invända mot de argument för en översyn av reglerna om vapenexport som anförts i betänkandet. Vi delar också uppfattningen att en översyn bör inriktas på "förbättringar och preciseringar av principerna för exporttillstånd och för prövning av länderval". En utredning i ämnet bör emellertid få direktiv som är klarare i så måtto att de ger uttryck för en viljeinriktning. Som anförts i motionen 589 bör man eftersträva begränsningar i förhållande till nuläget. bl. a. i fråga om antalet köparländer. Detta borde ha sagts rent ut i betänkandet.