

Motion

1978/79:589

av Olof Palme m. fl.
om Sveriges export av krigsmateriel m. m.

1. Inledning

Vid 1971 års riksdag fattades beslut om nya riktlinjer för Sveriges export av krigsmateriel till andra länder (prop. 146). Vid åtskilliga tillfällen därefter har frågan om dessa reglers ändamålsenlighet och tillämpning tagits upp till en allmän debatt, både i och utanför riksdagen. Vi har av skäl som redovisas i det följande funnit anledning att nu ta upp vapenexportfrågan till ett mer allmänt bedömande och hemställer om att en översyn måtte göras av reglerna om vapenexport.

2. Den internationella vapenhandeln

Frågan om den svenska vapenexporten måste även ses mot bakgrund av utvecklingen i fråga om den internationella vapenhandeln.

SIPRI ger i sin senaste årsbok (för 1978) ett sammanfattande material om tendenserna i vapenhandeln i tredje världen. Man noterar att under de senaste 25 åren har volymen ökat med i genomsnitt ca 12 % per år. Särskilt snabb har ökningen varit sedan 1965.

SIPRI påpekar också ett annat drag i utvecklingen, nämligen den som rör de rent kvalitativa förändringarna. Medan man under de första efterkrigsåren sålde ut vapen, som hade använts under det andra världskriget, står i dag en rad nationer beredda att sälja de modernaste vapnen. I tredje världen har också en rad länder gripit sig an både med att producera och exportera krigsmateriel.

Denna utveckling skapar också i vissa fall ett slags klient-förhållande. Vapenhandel blivit led i framförallt stormakternas ansträngningar att vinna stöd för sina strävanden.

Av SIPRI:s material framgick att USA och Sovjet under 1970-1976 svarade för 72 % av vapenförsäljningen till den tredje världen. England och Frankrike hade vardera 9 % av omsättningen. Italien (det land som trepartiregeringen inledde ett flygplanesamarbete med) placerar sig som nummer 5 med Iran, Sydafrika och Brasilien som största mottagare. Sverige kommer som nummer 13 med 0,2 % av exporten. Beaktar man även tredje världens stater kommer Israel, Iran, Jordanien och Libyen före vårt land.

Mellersta Östern dominerar totalt som mottagare av vapenexporten. 51 % gick dit åren 1970-1976 medan Östasiens andel uppgick till 17 %. Inom dessa regioner dominerar USA och Sovjet mycket kraftigt, vilket belyser deras

stormaktsberoende.

Denna utveckling bär i sig fröet till konflikter mellan stater och block. I nedrustningsarbetet måste därför ingå att i ökad grad uppmärksamma den ökade vapenhandeln och dess konsekvenser. Ett steg togs vid FN:s särskilda nedrustningskonferens som beslöt att starta konsultationer i syfte att få fram riktlinjer senare. Vidare kan noteras USA:s och Sovjets beslut att överlägga om möjligheterna att minska vapenexporten. Det är av vikt att Sverige engagerar sig i ansträngningarna att få upp den internationella vapenhandeln på FN:s dagordning.

3. 1971 års beslut och utvecklingen av vapenexporten

3.1 Propositionen 1971:146 satte frågan om vapenexporten i samband med vårt lands säkerhetspolitiska strävanden. Dåvarande handelsministern konstaterade att internationell handel med krigsmateriel allmänt sett står i principiell motsättning till vår huvudlinje att verka för fredliga lösningar av internationella kontakter och för internationella överenskommelser om nedrustning. Men det konstaterades samtidigt att handel med rent defensiva vapen i regel borde vara förenlig med våra mål. Vidare kan vissa stater vilja undvika att komma i ett beroendeförhållande till t. ex. stormakter och därför önska tillgodose sina vapenbehov genom import t. ex. från vårt land. Neutralitets- och försvarspolitiska skäl talar på motsvarande sätt i olika riktningar vid en bedömning av exportfrågan. En grundläggande princip är att export till orosområden inte bör förekomma. Tillämpningen av principen kan emellertid medföra svåra bedömningsproblem. Det politiska läget inom en viss stat eller en grupp stater kan ibland förändras mycket snabbt, och den information som finns är inte tillräcklig för en tillfredsställande bedömning av situationen i det konkreta fallet. Tillkomsten av nya stater och en delvis ny typ av konflikter bidrar också till att försvåra bedömningen. Detta talade enligt departementschefens uppfattning för en än större restriktivitet än som dittills hade tillämpats vid prövningen av frågan till vilka länder svensk vapenexport skulle ske.

1971 års beslut mynnade ut i följande riktlinjer. I vissa fall (såsom på grund av internationella avtal etc.) föreligger ovillkorliga exporthinder. I fråga om de nordiska staterna och neutrala stater i Europa bör export beviljas. I andra fall får en bedömning göras från fall till fall. Tillstånd till export bör då inte beviljas stat som är i krig eller är invecklad i konflikt som kan befaras leda därtill samt stat som har inre väpnade oroligheter. I vissa fall bör dock export av materiel av utpräglat defensiv karaktär (t. ex. kustartilleri- och luftvärnsmateriel) kunna ske. Materiel skall vidare inte få exporteras om den kan bli utnyttjad för att undertrycka mänskliga rättigheter. Regler om reexport har vidare ställts upp.

3.2 I 1971 års proposition redovisades att exporten av krigsmateriel åren 1965–1969 uppgick till i genomsnitt drygt 160 milj. kr. per år. För den därpå

följande femårsperioden (1970–1974) kan exportens värde anges till ca 420 milj. kr. För de tre åren 1975–1977 ligger talet vid ca 575 milj. kr. (för 1977 vid 695 milj. kr.). För 1978 har t. o. m. september tillstånd beviljats för ca 870 milj. kr. Det har således skett en betydande ökning vilken naturligtvis till en del förklaras av prisförändringar. Men det synes också vara en klar tendens att exporten nu utgör en större andel av produktionen av krigsmateriel än under 1960-talets senare del. Vapenexportens andel av den totala exporten är däremot fortfarande blygsam.

4. Motiven för en översyn m. m.

4.1 De nuvarande riktlinjerna för krigsmaterielexporten beslöts för snart ett decennium sedan. Under denna tid har, som framgår av det föregående, vapenexporten vuxit. Detta har varit särskilt påtagligt under de allra senaste åren. Redan dessa förhållanden kan motivera en mer ingående granskning av de nuvarande reglernas tillämpning.

Enligt vår mening finns emellertid också andra skäl som motiverar en översyn.

Inför FN:s särskilda generalförsamling om nedrustning gjordes från SIPRI:s sida följande uttalande:

”Militariseringen har antagit en global karaktär, huvudsakligen på grund av vapenhandeln. Sedan 1963 har handeln med större vapen – militärflygplan, robotvapen, pansarfordon – mer än femdubblats. Merparten av dessa vapen såldes till länder i tredje världen. Sedan 1973 har vapenhandeln trappats upp och ökar nu med den skrämmande hastigheten av 15 % per år.

Allt fler länder producerar nu egna vapen. För 15 år sedan var det bara ett litet antal industriländer som framställde vapen. I dag produceras större vapen i ett 50-tal länder, varav ungefär hälften i tredje världen. På så sätt investerar alltså ett ständigt ökande antal länder stora summor i inhemska vapenindustrier och detta på bekostnad av den civila sektorn av landets ekonomi.”

Vi har i avsnitt 2 i korthet redovisat utvecklingen i fråga om den internationella vapenhandeln. Därav framgår bl. a. att denna expanderat mycket snabbt i tredje världen under de senaste åren. Främst USA och Sovjet uppträder som stora leverantörer. Handel med vapen har för dessa stater blivit en av många metoder för att vinna inflytande bland den tredje världens stater. Särskilt starkt har vapenförsäljningarna ökat till regimer som är reaktionära och samtidigt ofta instabila.

Samtidigt finns det stater i tredje världen som eftersträvar oberoende från stormakterna och de vanliga vapenförsäljarna. För dem framstår Sverige många gånger som en alternativ möjlighet att få sina önskemål om vapen tillgodosedda.

Vårt lands export av vapen till stater i den tredje världen är av blygsam

omfattning, både av den svenska vapenexporten och givetvis framför allt av den totala vapenhandeln till dessa länder. Likväl har dessa beslut 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.

1971 års riksdagsbeslut klargjorde att endast för mycket få stater (de nordiska länderna och neutrala stater i Europa) kunde export alltid beviljas. I övrigt innefattar bedömningen av mottagarländerna många gånger svåra utrikespolitiska överväganden. De snabba förändringarna på det internationella området underlättar inte dessa. Utvecklingen under 1970-talet ger ökat eftertryck åt uppfattningen i 1971 års proposition att stor restriktivitet krävs vid prövning av till vilka länder export kan få ske.

I 1971 års proposition konstaterades att de utrikespolitiska skälen mot krigsmaterielexport inte hade samma tyngd i fråga om rent defensiva vapen. I praktiken kan det emellertid 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. Definitionsfrågan kan här ofta bli svår. Det kan därför finnas skäl att överväga om denna ståndpunkt fortfarande bör gälla.

En viktig del i den svenska försvarspolitik har varit att så långt möjligt upprätthålla en inhemsk produktion av försvarsmateriel, bl. a. i syfte att undvika att bli beroende av andra stater. De gällande riktlinjerna för vapenexport har dock inte förutsatt att vi skulle lösa vårt militära försvars behov av att få vapen till en billigare kostnad genom att tillåta en ohämmad export.

I framtiden torde vi få räkna med att i sannolikt vidgad utsträckning tillgodose vårt eget behov av försvarsmateriel genom köp utifrån. Sedan knappt ett år arbetar 1978 års försvarskommitté med uppgift att förbereda 1982 års försvarsbeslut. Till de frågor denna kommitté kommer att få behandla hör även den roll som vår egen försvarsindustri spelar i våra ansträngningar att upprätthålla ett försvar.

Vapenexporten spelar en i samhällsekonomi underordnad roll. Men för sysselsättningen på bestämda orter och för bestämda företag kan den däremot ha stor betydelse liksom för vår allmänna försvarspotential. En förnyad kartläggning kan behöva göras för att belysa effekterna av eventuella förändringar i reglerna för vapenexporten. Riksdagen har 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. Det är nödvändigt med ett samarbete mellan dessa utredningar.

Sammantaget pekar vad vi här redovisat på att det föreligger ett behov av att göra en översyn av vapenexportreglerna mot den bakgrund vi här angivit.

4.2 Vi vill i detta sammanhang peka på några särskilda frågor som bör tas upp i denna översyn.

Det bör vara naturligt att som en inledande del i och en grund för detta arbete gå igenom tillämpningen av de nuvarande riktlinjerna i ett antal viktigare export- och licensärenden. Ett visst underlag härför finns redan genom konstitutionsutskottets granskning.

Till de frågor som kan behöva beröras hör problemet med licenser för tillverkning av vapen i annat land: hur tillämpas reglerna i dag, kan begränsningar göras i deras tidsmässiga längd, vilka utrikespolitiska problem kan finnas med licensgivning osv. Ett annat problem gäller det förhållandet att en statlig prövning inte kommer in förrän en direkt vapenförsäljning aktualiseras. Detta kan vara alltför sent, eftersom en rad kontakter då redan kan ha knutits. Det kan vara mycket svårt att i förväg uppställa precisa regler för vapenexporten.

Men detta ställer i sin tur kravet högt på insyn och kontroll. Vad vi här anför har lett till slutsatsen att det behov som diskuterades redan i 1971 års proposition om en utrikespolitisk rådplägning kring principiellt viktiga exportfrågor ånyo bör aktualiseras. I den nämnda propositionen nämndes att utrikesnämnden var ett lämpligt forum härför. Enligt vår mening bör man söka sig fram till en ordning som innebär att vapenexportfrågorna av mer 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.

5. Hemställan

Vad vi här anför har lett oss till slutsatsen att det nu finns skäl att göra en översyn av de nuvarande riktlinjerna för vapenexporten. Syftet bör därvid bl. a. vara att begränsa antalet köparländer. De brister som kan finnas i dagens lagstiftning bör således rättas till. Vid denna prövning bör man även utreda frågan om en parlamentarisk medverkan före prövning av vapenexportfrågor som är av mer omfattande säkerhetspolitisk räckvidd.

Med stöd av vad vi anfört hemställs

att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om vapenexport m. m. i enlighet med vad som anges i motionen.

Stockholm den 19 januari 1979

OLOF PALME (s)

ERIK ADAMSSON (s)

INGEMUND BENGTTSSON (s)

INGVAR CARLSSON (s)

HANS GUSTAFSSON (s)

BENGT GUSTAVSSON (s)

LILLY HANSSON (s)

LENA HJELM-WALLÉN (s)

PAUL JANSSON (s)

GÖRAN KARLSSON (s)

VALTER KRISTENSON (s)

ANNA LISA LEWÉN-ELIASSON (s)

ESSEN LINDAHL (s)

LISA MATTSON (s)

THAGE PETERSON (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

INGVAR SVANBERG (s)