

Motion till riksdagen

1987/88:U14

av Bengt Westerberg m. fl. (fp)

med anledning av prop. 1987/88:154 med förslag
till lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel,
m. m.

I. Inledning

Målet för den svenska säkerhetspolitiken är att bevara landets oberoende. Den bygger på alliansfrihet i fred som syftar till neutralitet i krig. För att göra neutralitetspolitiken trovärdig krävs ett starkt försvar. Kring dessa grundsatser råder i Sverige stor enighet.

Det militära försvaret kräver i många avseenden mycket avancerad materiel. När materielen väl anskaffats behövs ammunition, reservdelar, verktyg och kunskap.

För att neutralitetspolitiken skall vara trovärdig krävs att vårt försvar och vårt samhälle i kris och krig inte blir ensidigt beroende av materielleveranser från andra länder. Landets värnkraft får inte kollapsa därför att något land plötsligt väljer att inte längre exportera till oss. Då kan vi hamna i en situation, där krav ställs på Sverige att vi skall agera på ett visst sätt. I kris och krig måste vi därför klara oss utan ny tillförsel av krigsmateriel. Vi importerar i dag ungefär 20 % av försvarsmaterielen. Om man även räknar med delkomponenter i större system är importandelen ca 30 %.

Den svenska krigsmaterielindustrin har därför en stor säkerhetspolitisk betydelse. I utlandet uppfattas det som en stark markering av neutralitetsviljan att Sverige kan producera egna flygplan, ubåtar och viktiga robotar av kvalitet som är jämförbar med stormakternas.

Enligt folkrätten har alla länder rätt att med vapen försvara sitt oberoende mot inkräktare. Stater som förklarar sin avsikt till neutralitet har skyldighet att kunna värna neutraliteten, t. ex. att kunna hindra överflygningar.

Bara ett fåtal rika industriländer förfogar i dag över kunskap att utveckla och tillverka kompletta vapensystem. Framför allt är det u-länderna som är beroende av att få köpa vapen till sina nationella försvar.

Folkpartiet anser att alla stater, liksom vi själva, har rätt att bestämma över sin egen säkerhetspolitik och om man skall ha ett militärt försvar eller inte. För att denna rätt skall bli en reell möjlighet krävs det att vissa länder är beredda att exportera vapen.

Svensk vapenexport kan därvidlag bidra till att ge köparlandet det skydd det anser sig behöva för att kunna avskräcka mot anfall från andra. Vapen får enligt nuvarande regler inte säljas till stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, stat som är invecklad i internationell konflikt som

kan befaras leda till väpnad konflikt eller stat som har inre väpnade oroligheter.

Export av krigsmateriel aktualiserar fortlöpande problem av principiell karaktär. Tillståndsprövningen innebär ofta en synnerligen svår uppgift. Det är omöjligt att utforma riktlinjer för tillståndsprövningen så att alla svårigheter undviks. Beslut om tillstånd för vapenexport skall ges efter noggranna överväganden om regimens trovärdighet i aktuellt köparland.

En betydande restriktivitet måste iakttas när det gäller dispenser. Kraven måste skärpas vad gäller den politiska stabiliteten i mottagarlandet. Det står i dag klart att svensk lagstiftning i fråga om krigsmateriel har kringgåts. De ansvariga måste självklart ställas till svars. Det finns risk att vapenfabrikanter har skadat Sverige.

Förtroendet för företagets, myndigheternas och politikernas sätt att hantera den svenska krigsmaterielexporten måste återställas. Det bör ske på flera sätt. För det första måste full klarhet nås i de vapenaffärer som nu är föremål för en rad olika utredningar, bl. a. inom rättsväsendet och inom ramen för riksdagens konstitutionsutskott och medborgarkommissionen. För det andra bör kontrollen över de krigsmaterielproducerande företagen skärpas. För det tredje bör oklarheter i gällande bestämmelser förtydligas samtidigt som praxis i tillståndsgivningen blir restriktivare.

I en partimotion i januari i år begärde folkpartiet bl. a. att statens kontroll över krigsmaterielproducerande företag skulle skärpas för att försvåra ytterligare brott mot lagstiftningen. Vidare föreslogs bl. a. att inriktnings- och omfattning av marknadsföring av krigsmateriel skulle kontrolleras noggrannare. Eftersom vissa vapenköpare inte haft den respekt för slutanvändarintyget som varit förutsatt föreslogs också att slutanvändarintyget skulle bli ett regeringsdokument.

2. Propositionen

I propositionen föreslås en ny lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel m. m. Vidare föreslås vissa ändringar i lagen (1983:1934) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. Propositionen grundar sig i första hand på landshövding Bengt Gustavssons utredning Forsvarsindustrins utlandsverksamhet (SOU 1987:8).

Propositionens förslag innebär i huvudsak skärpt kontroll av krigsmaterielindustrins verksamhet. Regeringen får också rätt till information om företagets marknadsföring och möjligheter att ingripa med förbud mot att anbud lämnas och avtal ingås.

Prövningen av dispenser från förbudet mot krigsmaterielexport sker med utgångspunkt från riktlinjer, fastställda av riksdagen. Propositionen innehåller med något undantag inga nya riktlinjer. Regeringen deklarerar visserligen sin avsikt att förändra dem i restriktiv riktning men vill avvakta resultatet av medborgarkommissionens arbete.

Vidare aviserar regeringen att en kommitté med uppgift att — mot bakgrund av vårt behov av en acceptabel självförsörjning av krigsmateriel — analysera möjligheterna att ytterligare begränsa eller helt avbryta den

svenska vapenexporten skall tillkallas. En särskild utredare skall se över krigsmaterielbegreppet.

Mot. 1987/88
U14

3. Folkpartiets uppfattning

3.1 Riktlinjer för utredning om vapenexporten

Enligt propositionen skall den analys av möjligheterna att begränsa eller avbryta vapenexporten som föreslås ta sin utgångspunkt i det svenska behovet av en acceptabel självförsörjning. Detta är bra men ett alltför begränsat uppdrag.

Svensk vapenexport har motiverats på flera sätt. Ett skäl har angetts vara att exporten är nödvändig för att upprätthålla svensk vapenindustri och dess tekniska kompetens. Det är detta regeringen tar fasta på.

Men därtill har också mer principiella motiv anförts. Dit hör tanken att andra länder bör ha samma möjlighet till vapenimport som vi i Sverige anser nödvändig för vår egen värnkraft. Det har också hävdats att det för små neutrala stater kan vara av värde att kunna köpa vapen från andra länder än de bägge supermaktsblocken. Vidare rymmer frågan om vapenexportens framtid neutralitetspolitiska och folkrättsliga aspekter t. ex. om och i vilken utsträckning påbörjade leveranser kan fortsätta även när köparen råkat in i en väpnad konflikt. Detta problem har nyligen aktualiserats i debatten om det samarbetsavtal Bofors ingått med indiska staten i samband med försäljningen av haubits 77.

Enligt folkpartiets mening bör konsekvenserna av dessa olika synsätt analyseras när den svenska vapenexporten utreds.

3.2 Riktlinjerna för vapenexporten

I riktlinjerna för vapenexporten från 1971 behandlas frågan om vad som skall hända om förhållandena i ett köparland förändras jämfört med när exportlicensen utfärdades: "Utfärdad exportlicens bör därför indragas, förutom vid ovillkorliga exporthinder, 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 underlåtas, om det är förenligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt."

Bl. a. i fråga om Indienordern har dessa regler upphävts genom ett s. k. Memorandum of understanding (MOU) mellan svenska regeringen och indiska staten. Avtalet medger leverans även under väpnad konflikt.

I riktlinjerna från 1971 medges regeringen göra undantag från huvudregeln när samarbetsavtal träffats "mellan företag i Sverige och i andra länder om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel". Det förutsätts i riktlinjerna att "i ett sådant samarbete måste samarbetspartnern komma med i ett mycket tidigt stadium" och att syftet är att tillföra Sverige teknisk utveckling för svenska försvarsbehov. Enligt riktlinjerna bör "sådan utförelse till det andra landet som föranleds av avtalet medges oavsett förhållan-

den som tidigare angivits som hinder för krigsmaterielexport. Dock gäller även i detta fall de tidigare angivna ovillkorliga exporthindren. Avtal av detta slag förutsätter en mycket restriktiv prövning vid val av utländsk samarbetspartner.”

De ovillkorliga exporthinder som nämns är bl. a. beslut av FN:s säkerhetsråd eller folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig.

I fråga om Indienorden är beteckningen samarbetsavtal däremot missvisande. Samarbetsavtalet är träffat mellan Bofors och den indiska staten, inte med ett indiskt företag. Här gäller det en produkt som utvecklats och tillverkats i Sverige och som exporteras till köparland. Bofors utbyte är att få erfarenhetsutbyte och information om prestanda vid användningen av haubitsarna för en vidareutveckling av materielen. Regeringens avtal (MOU) med Indien har mer karaktären av ett leveranssäkerhetsavtal. Huvudsyftet synes vara att tillförsäkra köparlandet fortsatta vapenleveranser även i fall där en tillämpning av riktlinjerna skulle leda till att leveranserna stoppas.

Frågan om huruvida detta ärende har handlagts på ett korrekt sätt behandlas för närvarande av konstitutionsutskottet.

Enligt folkpartiets mening måste kriterierna för dessa samarbetsavtal bli föremål för ingående analys och utvärdering.

Regeringen avstår nu — i avvaktan på medborgarkommissionens arbete — från att föreslå nya riktlinjer. Inte heller presenteras några nya regler för försvarsindustriellt samarbete med utländsk industri. Frågan skall prövas av den aviserade vapenexportkommittén. I stället skall ”de av riksdagen fastlagda riktlinjerna för samarbetsavtal på detta område — — — fortsätta att gälla fram till dess att riksdagen fattat nytt beslut”.

Det framgår inte klart av propositionen vad detta innebär. Riktlinjerna från 1971 syftar på avtal om utveckling och tillverkning. I praxis synes en vidare definition av dessa avtal ha växt fram än lagstiftaren ursprungligen avsett.

Några nya samarbetsavtal för utveckling och tillverkning torde inte vara aktuella inom överblickbar framtid. Mot den bakgrunden vill vi föreslå ett moratorium för nya överenskommelser med andra länder om undantag från de grundläggande reglerna om förbud mot export vid krig eller inre oroligheter tills frågan blivit noggrant analyserad i det kommande utredningsarbetet kring vapenexportens framtid.

Enligt vår uppfattning bör den restriktiva hållning som i huvudsak präglar gällande riktlinjer tillämpas fullt ut. Förändringar bör syfta till att skärpa kraven på politisk stabilitet i mottagarlandet. Export bör inte ske till nya länder utan mycket stark tilltro till landets yttre och inre stabilitet. Det är möjligt att en sådan ordning kommer att leda till en minskning av den svenska vapenexporten. Det är i så fall det pris vi måste vara beredda att betala för att upprätthålla den restriktiva vapenexportpolitik riksdagen tidigare uttalat sig för.

Riktlinjerna för dispensgivningen har funnits sedan 1971 och bekräftades i allt väsentligt 1982. Denna form av reglering kunde vara naturlig i ett inledande skede när bestämmelserna fortfarande var relativt nya och oprövade. Bestämmelserna har dock den karaktären att en lagreglering vore mer

naturlig. Det skulle sannolikt också ge beslutsfattandet fastare former. En lagreglering av de framtida riktlinjerna för vapenexporten bör därför övervägas. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen detta till känna.

Mot. 1987/88
U14

3.3 Rådgivande nämnden för krigsmaterielexportfrågor

Enligt grundlagen skall regeringen överlägga med utrikesnämnden innan den fattar utrikespolitiska beslut av större vikt. Vissa utförselärenden rörande krigsmateriel är av den arten att överläggning med nämnden erfordras.

1984 beslöt riksdagen därtill att inrätta en rådgivande parlamentarisk nämnd i krigsmaterielexportärenden. Erfarenheterna av arbetet i nämnden är dock inte särskilt goda. Enligt folkpartiets mening är utrikesnämnden tillräcklig för att tillgodose behovet av samråd mellan regering och opposition i utrikes- och säkerhetspolitiskt viktiga ärenden. Den parlamentariska nämnden riskerar snarast att skapa oklara ansvarsförhållanden och bör nu avskaffas.

3.4 Kontrollfrågor

Regeringens förslag till skärpt kontroll över de krigsmaterielproducerande företagen och deras marknadsföring överensstämmer i stora drag med vad utredaren Bengt Gustavsson förordat och ligger i linje med de ståndpunkter folkpartiet intagit. Vi kan därför i huvudsak instämma i dem med det undantag som vi återkommer till nedan.

I propositionen föreslås att företagens revisorer skall medverka i kontrollarbetet. Om en revisor framfört någon anmärkning i revisionsberättelsen som gäller efterlevnad av lagen skall han enligt förslaget sända in en kopia av revisionsberättelsen till regeringen.

Flera remissinstanser bl. a. kommerskollegium och Föreningen Auktoriserade revisorer avstyrker förslaget. Det ifrågasätts bl. a. om revisorerna har den sakkunskap som behövs för en meningsfull granskning. Det har också hävdats att den förändring av revisorernas uppgifter som nu pågår rubbar deras roll som förtroendemän bl. a. för aktieägarna och de anställda.

Folkpartiet har tidigare motsatt sig liknande förslag då vi anser att de riskerar att skapa dubbla lojaliteter för revisorerna.

Vi ställer oss tveksamma till den föreslagna bestämmelsen. Regeringen kan inte ha behov av revisorernas medverkan för att få tillgång till revisionsberättelserna. Detta kan ske lika lätt genom att KMI begär in dem från företagen.

Kontrollen av företagen måste ankomma på ansvariga myndigheter. KMI:s uppgift att noga följa hur lämnade tillstånd används bör ytterligare betonas. Regeringens förslag bör avslås i denna del.

Krigsmaterielinspektionen som ingår i regeringskansliet är dels en departementsenhet, dels en kontrollerande myndighet. Denna typ av dubbelroll förekommer inte i övrigt i den svenska förvaltningen och är långt ifrån invändningsfri. Den är bl. a. ägnad att skapa otydliga ansvarsförhållanden och oklarhet om regeringens roll i kontroll- och tillsynsarbetet. Regeringen bör givetvis även i fortsättningen fatta beslut i tillståndsärenden men en

klarare gränsdragning mellan regeringskansliet och KMI vore önskvärd. Det borde därför övervägas om inte KMI kunde omvandlas till en självständig myndighet med placering utanför regeringskansliet. Denna fråga bör prövas närmare inom ramen för det utredningsarbete om vapenexporten som föreslås i propositionen.

Folkpartiet föreslog i en partimotion i januari att slutanvändarintyg skall bli regeringsdokument. Det framgår av propositionen att utrikeshandelsministern gör samma bedömning. Ett lagförslag med denna innebörd saknas dock. Ett sådant bör snarast presenteras för riksdagen. Vid överträdelse skulle ansvar då lättare kunna utkrävas och åtgärder vidtas som förhindrar en upprepning. Dessutom bör det i de fall det hittills förekommit överträdelser av reglerna i slutanvändarintyget allvarligt prövas om landet i fråga över huvud taget skall få komma i fråga för fortsatt svensk vapenexport.

Mot. 1987/88
U14

4. Hemställan

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer vi

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vidgade direktiv för utredning av den svenska vapenexporten,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om moratorium för överenskommelser om undantag från de grundläggande reglerna om förbud mot export vid krig eller inre oroligheter tills frågan blivit noggrant analyserad i det kommande utredningsarbetet kring vapenexportens framtid,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagreglering av riktlinjerna för vapenexporten,

4. att riksdagen beslutar avskaffa den rådgivande nämnden för krigsmaterielexportfrågor,

5. att riksdagen beslutar avslå regeringens förslag vad avser revisorernas medverkan i kontrollarbetet,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning om KMI:s ställning i statsförvaltningen,

7. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning om slutanvändarintyg.

Stockholm den 20 april 1988

Bengt Westerberg (fp)

Ingemar Eliasson (fp)

Karin Ahrland (fp)

Anne Wibble (fp)

Kerstin Ekman (fp)

Birgit Friggebo (fp)

Jan-Erik Wikström (fp)