

Motion till riksdagen

1987/88:U9

av Margaretha af Ugglas m. fl. (m)

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

1. Försvarsindustrins och försvarsmaterielexportens betydelse

Den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken bygger på alliansfrihet och viljan att i en konflikt kunna stå utanför ett krig. Förutsättningen för detta är ett starkt och trovärdigt försvar. Uppslutningen kring den svenska säkerhetspolitiken är mycket bred i vårt land. Vår moraliska rätt att ha ett eget försvar ifrågasätts inte. Om det är moraliskt försvarbart och säkerhetspolitiskt ansvarsfullt av Sverige att ha ett eget försvar, kan vi inte förvägra andra nationer samma moral och ansvar.

Vår försvarsindustri, vars uppgift är att tillgodose materielbehov i vårt eget försvar, är på grund av försvarets förhållandevis ringa omfattning och de långa intervallen mellan materielbeställningar och förnyelse, beroende av export.

Skulle den svenska krigsmaterielexporten stoppas helt, skulle vi i stället för att vara en mycket liten exportör av försvarsmateriel till andra länder bli en inte obetydligt importör på den internationella marknaden. Om vår försvarsmaterielexport helt upphör skulle försvarsindustrins exportberoende ersättas av ett påtagligt importberoende för vårt försvar.

Propositionen bygger sina förslag huvudsakligen på tidigare gällande lagstiftning och på utredningen Försvarsindustrins utlandsverksamhet (SOU 1987:8).

Försvarsindustrins betydelse för den svenska säkerhetspolitiken slogs också fast i slutbetänkandet från 1984 års försvarskommitté Det svenska totalförsvaret inför 90-talet (SOU 1987:9).

En enhällig försvarskommitté understryker där att en inhemsk kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel är en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång. Kommittén konstaterar också att export under rådande förutsättningar är nödvändig för att bevara väsentliga delar av den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga.

Desutom understryker kommittén att försvarsindustrin liksom övrig industri i allt större utsträckning får behov av samarbete med utländsk industri för att inom landet bevara och befästa systemkompetenser och för samutveckling.

De värderingar och bedömningar som gjordes av försvarskommittén återkom i den proposition som föregick 1987 års försvarsbeslut, samt i riksdagsbeslutet.

I sitt betänkande 1986/87:11 instämmer försvarsutskottet i försvarsministerns och försvarskommitténs övergripande bedömning, och speciellt om exporten säger utskottet:

Utskottet instämmer också i vad försvarsministern i anslutning till försvarskommitténs förslag anför beträffande betydelsen av svensk försvarsindustri och dess framtida förutsättningar. Export av viss omfattning är nödvändig för att bevara väsentliga delar av den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga. Som alternativ till import bidrar samarbete med utländsk industri till att inom landet bevara och befästa systemkompetenser som annars i längden inte skulle kunna upprätthållas. Hög teknisk och industriell kompetens i den svenska försvarsindustrin är en förutsättning för ett effektivt fredstida samarbete med utländsk industri. Samarbetets lämplighet från utrikes- och försvarspolitisk synpunkt prövas av statsmakterna, varvid det är en självklar förutsättning att samarbetsprojektens villkor inte begränsar våra möjligheter att föra vår neutralitetspolitik. Det är angeläget att vårt utlandssamarbete i försvarsmateriellfrågor fördelas på flera länder så att ensidiga beroendeförhållanden kan undvikas. Utskottet instämmer även i vad som i övrigt anförs om den svenska försvarsindustrins betydelse och förutsättningar. Utskottet delar försvarsministerns och försvarskommitténs uppfattning att den för ett litet land ovanligt breda industriella förmåga att sammanhålla utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel som för närvarande finns i Sverige så långt möjligt bör bevaras. Utskottet noterar att försvarskommittén inte funnit något betydande materielområde där det med utgångspunkt från försvarets långsiktiga behov inom landet finns onödig industriell kapacitet, men instämmer i likhet med försvarsministern i bedömningen att det däremot finns ett flertal områden där den svenska försvarsindustrins kapacitet behöver anpassas till försvarsmaktens behov av materiel och till rimliga exportantaganden. I likhet med försvarsministern anser utskottet att man vid en sådan anpassning även måste ta rimliga regionalpolitiska hänsyn.

Försvarsutskottet ansåg dessa övergripande frågor vara av så stor betydelse och ansåg den politiska enigheten kring dessa bedömningar vara av sådant värde att riksdagen som sin mening skulle ge detta regeringen till känna, vilket också skedde. Liknande tankegångar redovisas, om än mindre fullständigt, i den nu föreliggande propositionen.

Vi finner att den ovan citerade bedömningen fortfarande gäller. När riksdagen nu särskilt behandlar krigsmaterielexporten bör det slås fast att ovanstående citerade bedömning fortfarande äger giltighet.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Statsrådet meddelar i propositionen också sin avsikt att låta göra en översyn av gränsdragningen mellan civil och militär materiel. Vi kan instämma i att den tekniska utvecklingen på området kan motivera en sådan översyn.

Med tanke på att det vid tidigare tillfällen då försvarsindustrin och krigsmaterielexporten behandlats av riksdagen gjorts liknande bedömningar som i det ovan citerade enhälliga riksdagsbeslutet 1987 finner vi däremot statsrådets i propositionen angivna avsikt att tillkalla en kommitté för att analysera möjligheterna att ytterligare begränsa eller helt avbryta den svenska krigsmaterielexporten vara mindre väl motiverad.

Denna analys torde, mot bakgrund av de väl beredda ställningstaganden som riksdagen gjort i denna fråga, vara överflödig. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen tillkänna.

Mot. 1987/88
U9

2. Ansvarsfördelning

Vår vilja att bidra till fred och avspänning i världen och vårt motstånd mot att göra något som kan bidra till att underhålla konflikter eller krig, gör att vi hårt reglerat vår export av försvarsmateriel.

Brott mot gällande lagstiftning misstänks och är under utredning. Detta är en sak för rättsväsendet, för polis och åklagare.

Men det största problemet med vår försvarsmaterielexport förefaller för närvarande vara den dubbelmoral med vilken den omges. Till detta bidrar en oklar ansvarsfördelning.

Krigsmaterielexportens mycket starka anknytning till utrikespolitiken gör att det yttersta ansvaret bör ligga på regeringen. Statsrådet säger också i propositionen att de ärenden som rör tillverkning och försäljning är sådana till sin karaktär att det inte utifrån några synpunkter kan anses lämpligt att ansvaret för beslut i dessa ärenden ligger hos annan än regeringen.

Det är dock enligt vår mening helt i sin ordning att beslut i svåra frågor förankras på sedvanligt sätt i utrikesnämnden. För parlamentarisk insyn i krigsmaterieexportfrågor kan sörfas genom riksdagens utrikesutskott och de skrivelser om krigsmaterieexporten som regeringen avger till riksdagen.

En oklar roll spelar däremot den parlamentariska s. k. rådgivande nämnden för krigsmaterielfrågor, som inrättades 1984. Moderata samlingspartiet motsatte sig nämndens inrättande då den inte syntes ha någon rimlig funktion att fylla. Utvecklingen har visat att vi hade rätt. En rådgivande nämnd utan beslutsfunktion har visat sig kunna grumla ansvarsförhållanden. Det har visat sig, att det faktum att en fråga föredragits i nämnden av regeringen har kunnat tas till intäkt för att ansvaret för en affär inte enbart skulle åvila regeringen. I debatter i riksdagen har också nämndens oklara roll illustrerats.

Detta är inte tillfredsställande. Det är viktigt att ansvarsfördelningen blir klarare. De etablerade institutionerna för parlamentarisk förankring av utrikespolitiskt viktiga ställningstaganden från regeringens sida, utrikesnämnden och riksdagen med dess utrikesutskott, kan fylla både krav på parlamentarisk insyn och möjlighet för regeringen att rådgöra med den politiska oppositionen.

Det omedelbara ansvaret för utrikespolitiken ligger dock hos regeringen.

Men anledning av detta yrkar vi att den parlamentariska rådgivande nämnden avskaffas.

Lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel

Vi är beredda att bifalla de krav på förändringar i tidigare lagstiftning som den nya lagen innebär utom på en punkt. Vi kan också i huvudsak biträda de överväganden som görs beträffande behovet av skärpt kontroll av beställningarnas efterlevnad m. m.

Det förefaller dock orimligt att låta lagens förbud utsträckas till att även omfatta ett allmänt förbud mot marknadsföring av krigsmateriel. Flera tunga remissinstanser, bland annat Svea Hovrätt och Kammarrätten har också uttryckt tveksamhet till förslaget i denna del.

Propositionen uppger att de flesta exportörer redan i dag håller KMI underrättad om sin marknadsföring. Att formalisera detta innebär enligt vår mening bland annat svårigheter att klart avgränsa vad som är marknadsföring. I propositionen uppges sålunda att ett sådant förbud inte kan innebära någon inskränkning i den grundlagsfästa friheten att utan föregående granskning av något allmänt organ framställa och sprida tryckta skrifter. Artiklar i facktidskrifter eller på annat sätt spridda tryckta informationer om materiel torde då inte kunna omfattas av ett förbud. Enligt specialmotiveringen i lagförslaget skulle heller inte annonsering omfattas av det generella förbudet.

Det framgår inte klart om regeringen avser att företags deltagande i t. ex. internationella utställningar ska omfattas av förbudet och av formalisering av tillstånd att delta. En i förväg gjord länderredovisning vad gäller planerad marknadsföring bör enligt förslaget ingå när undantag från förbudet ska begäras. Det förefaller dock svårt att avgränsa till vilka länder en marknadsföring vid en allmänt besökt internationell mässa riktar sig.

Vad gäller mera selektiv och riktad marknadsföring borde det kunna förutsättas vara självklart att företagen inte satsar stora resurser på marknadsföring till länder där de inte kan räkna med tillstånd för export. Den informella kontakt som redan i dag sker med KMI bör kunna ge underlag för riktiga bedömningar härvidlag.

I propositionen avvisas också Moderata ungdomsförbundets i remissyttande lagda förslag att regeringen för varje år skulle kunna utge en lista över tillåtna länder och tänkbar materiel, med att det inte låter sig göra att i förväg ange i vilka länder marknadsföring bör tillåtas. Hur ett förbud ska kunna upprätthållas och undantag från redovisnings- och underrättelseskyldighet då ska kunna formaliseras och meddelas på ett rationellt sätt är svårt att se.

Att regeringen bör kunna förbjuda att avtal ingås om försäljning förefaller rimligt, men det är oklart om ingående av avtal ska betecknas som marknadsföring. Detta tycks förutsättas i propositionen.

Den stora uppmärksamhet som krigsmaterielexporten rönt under senare år innebär ökade krav på de företag som vill bibehålla allmänt förtroende. Formalisering med åtföljande oklarheter kan utöver att den ger upphov till en omfattande byråkrati medföra onödiga negativa följder för företagens möjligheter att arbeta internationellt. Den informella kontakt mellan KMI och företagen, som vad gäller marknadsföringsfrågor, gällt hittills bör kunna fungera på detta område även i fortsättningen.

I den föreslagna lagtexten bör således i första paragrafen punkten 5 marknadsföring av krigsmateriel utgå. Åttonde paragrafen i lagförslaget bör i enlighet härmed utgå och motsvarande ändringar göras i specialmoti-

veringarna. Det bör ankomma på vederbörande utskott att utforma erforderliga ändringar i lagtexterna.

Mot. 1987/88
U9

Kunskapsöverföring m. m.

Vad gäller propositionens överväganden angående kunskapsöverföring har vi inget att invända utöver att det i propositionen sägs att utvecklings-samarbete och kunskapsöverföring inte bör äga rum om den inte också främjar den tekniska utveckling som kan nyttiggöras för vår försvarskraft. Det kan i vissa fall, inte minst inom grundläggande forsknings- och utvecklings-samarbete, vara svårt att på ett tidigt stadium förutse vad som verkligen kan komma att nyttiggöras för vår försvarskraft. Att det här kan komma att uppstå svåra avvägningar bör dock inte hindra att denna typ av kunskapsöverföring blir föremål för den kontroll som avses i lagen.

Vi vill också instämma i att regleringar vad gäller svenskt ägande i utländska företag som bedriver utveckling, tillverkning eller försäljning av krigsmateriel inte får ges en sådan utformning att svenska och utländska rättsregler på ett sätt som strider mot grundläggande folkrätt, kommer i konflikt med varandra.

Samarbete om gemensam utveckling och tillverkning

Regeringen föreslår i denna proposition ingen ny lagreglering av försvarsindustriellt samarbete med utländsk industri. Propositionen förutsätter ytterligare utredning av denna fråga. Frågan har beretts bland annat i samarbete mellan utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet och 1984 års försvarskommitté.

Försvarskommittén enades om riktlinjer för sådant samarbete i framtiden och ansåg att om regeringen godkänt försvarsindustriellt samarbete med länder som har en med Sverige likartad syn på krigsmaterielexport bör gemensamt utvecklade eller tillverkade produkter kunna exporteras enligt respektive lands nationella regler utan svensk prövning av villkoren för samarbetslandets eventuella export. Svenskt s. k. slutanvändarintyg torde då inte krävas, men särskilda rapporteringsrutiner för att följa samarbetets utveckling. I fall av samarbete med länder där synen på krigsmaterielexport markant skiljer sig från den svenska krävs enligt kommittén mellanstatliga avtal, som reglerar eventuell export.

Att dessa frågor hanteras på ett ansvarsfullt sätt är viktigt, inte minst mot bakgrund av de mycket stora samarbetsprojekt på försvarsmaterielområdet, t. ex. vad gäller jaktrobotutveckling, som på socialdemokratiskt initiativ förutsätts med anledning av 1987 års försvarsbeslut.

Den aviserade översynen av regleringen av försvarsindustriellt samarbete bör snarast komma till stånd och följa de riktlinjer som försvarskommittén givit. I väntan på detta bör lagen tillämpas i enlighet med de intentioner som kommit fram i försvarskommitténs överväganden.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen tillkänna.

I motiveringen till ändringarna i de lagbestämmelser som garanterar kontroll av krigsmaterielexporten säger statsrådet att företagen inom krigsmaterielindustrin på grund av sin viktiga roll för svensk säkerhetspolitik själva måste ta på sig ett samhällsansvar och bygga upp system som minimerar risken för att bestämmelserna överträds. Hur denna kontroll ska organiseras ankommer på företagen själva att avgöra, medan statsmakterna måste skaffa sig ett kontrollsystem som kan motverka överträdelser av reglerna. Vi kan instämma i detta. Efter de förändringar i förhållande till utredningens förslag, som under påverkan av remissinstanserna vidtagits i propositionen beträffande revisorernas roll i kontrollen och deras rapporteringsskyldighet till regeringen kan vi, om än med tvekan, godta regeringens förslag på denna punkt. Det måste dock understrykas att förslaget ålägger revisorerna nya uppgifter, som går utöver vad som är en normal revisorsfunktion, särskilt vad gäller kravet att i vissa fall skicka kopior av revisionsberättelser till regeringen. Statsrådet anför att revisorernas granskning bör omfatta åtgärder som till sin natur är sådana att det inte framstår som främmande för revisorerna att granska dem. Revisorerna åläggs alltså inte att granska företagets krigsmaterielaffärer men bör givetvis om de uppmärksammar lagöverträdelser rapportera detta till företagets ledning och anmäla detta i revisionsberättelsen.

3. Ändring i lagen om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel

I konsekvens med vad vi ovan anförde om avslag på de nya bestämmelser som avser att formalisera det samråd med KMI kring företagets marknadsföring som i dag sker i informella former, yrkar vi att i första paragrafen i förslaget till Lag om ändring i lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. sista orden i fjärde stycket "samt mot marknadsföring av krigsmateriel" utgår.

4. Rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

I propositionen föreslås också att konsekvensändringar införs i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Moderata samlingspartiet har funnit det synnerligen angeläget att svensk lagstiftning, bland annat genom införande av denna lag, bättre anpassas till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Lagen medger rättslig prövning av vissa förvaltningsbeslut, som tidigare enligt svensk lagstiftning endast kunnat prövas av regeringen.

I den nya lagen om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. införs bestämmelser om återkallelse av utförelsetillstånd om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter eller villkor.

Vi kan, på grund av de speciella utrikes- och säkerhetspolitiska motiv som finns, biträda uppfattningen att, såsom föreslås i propositionen, beslut om återkallelse av utförelsetillstånd undantas från tillämpningsområdet för lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Hemställan

Mot. 1987/88
U9

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om fortsatt giltighet av riksdagens tidigare bedömning av försvarsindustrins betydelse och förutsättningar,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om förslaget att utreda avbrytande av krigsmaterielexporten,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den rådgivande nämnden för krigsmaterielfrågor, av skäl som anges i motionen, avskaffas,

4. att riksdagen avslår propositionens förslag om ändring i lagen om förbud mot utförelse av krigsmateriel vad avses i § punkt 5 samt 8 § om Marknadsföring av krigsmateriel,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om samarbete med utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel,

6. att riksdagen beslutar att i 1 § andra stycket i lagen om kontroll av tillverkning av krigsmateriel m. m. "samt mot marknadsföring av krigsmateriel" utgår.

Stockholm den 19 april 1988

Margaretha af Ugglas (m)

Anita Bråkenhielm (m)

Ivar Virgin (m)

Nic Grönvall (m)

Inger Koch (m)

Gunnar Hökmark (m)

Göran Åstrand (m)

Mona Saint Cyr (m)