

Utrikesutskottets betänkande

1981/82:26

om krigsmaterielexport (prop. 1981/82:196)

I betänkandet behandlas regeringens proposition 1981/82:196 med förslag till lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. jämte i ämnet väckta motioner.

Propositionen

Gällande riktlinjer

Gällande riktlinjer för prövning av tillstånd till export av krigsmateriel beslutades av riksdagen i december 1971 (prop. 1971:146, UU 1971:21, rskr 343). I föreliggande proposition beskrivs dessa riktlinjer sammanfattningsvis på följande sätt:

Huvudregeln är generell förbud mot att exportera krigsmateriel utan tillstånd.

I vissa fall föreligger ovillkorligt hinder mot krigsmaterielexport. Detta kan vara fallet på grund av internationella avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd eller folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. I dessa fall skall självfallet exporttillstånd vägras.

Utrikes- och neutralitetspolitiska skäl saknar betydelse i fråga om krigsmaterielexport till de nordiska staterna och till 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 utrikes- och neutralitetspolitiska skälen har så ringa vikt att export bör tillåtas. De principiella överväganden som här har redovisats leder till 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 som kan befaras leda till väpnad konflikt, eller

stat som har inre väpnade oroligheter.

Vid tillämpningen av dessa regler bör man dock skilja mellan materiel av utpräglat defensiv karaktär och krigsmateriel i övrigt. De allmänna utrikespolitiska skälen mot krigsmaterielexport har inte samma tyngd i fråga om defensiva vapen. 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.

Starka utrikespolitiska skäl talar vidare mot att Sverige exporterar krigsmateriel, som kan bli utnyttjad för att undertrycka mänskliga rättigheter. Regeln bör uttryckas så, att tillstånd inte skall 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.

Endast statlig myndighet eller av staten auktoriserad vapenimportör bör godtas som köpare. Detta medför att risken för att krigsmateriel hamnar hos icke avsedd stat är kraftigt reducerad. För att ytterligare minska denna risk bör utländska köpare av svensk krigsmateriel, om det inte av särskilda skäl kan underlåtas, skriftligen förklara att materielen under de närmaste fem åren från köptillfället är avsedd för köparens eget behov.

I fråga om export av krigsmateriel till befrielserörelser gäller den grundläggande principen, vilken bl.a. fastslagits i ett av riksdagen godkänt utlåtande från statsutskottet (SU 1969:82), att ingen stat har rätt att ingripa i en annan stats inre angelägenheter. Principen att endast etablerade stater och av vårt land erkända regeringar eller deras ombud skall kunna uppträda som köpare bör alltså gälla generellt.

Propositionens förslag

På uppmaning av riksdagen (UU 1978/79:25, rskr 226) tillsatte regeringen i juli 1979 en kommitté (Krigsmaterielexportkommittén) med uppgift att se över reglerna för svensk export av krigsmateriel. Kommittén avlämnade sitt betänkande i juni 1981 (SOU 1981:39).

Krigsmaterielexportkommittén fann inte anledning ifrågasätta de grundläggande motiven för krigsmaterielexporten och ansluter sig till utrikesutskottets bedömning från år 1979 att riktlinjerna på det hela taget fyllt sin funktion väl. Det stora flertalet remissinstanser ansluter sig till denna uppfattning.

Regeringen finner kommitténs bedömning väl motiverad och anser att *gällande riktlinjer* bör ligga till grund för tillståndsprövningen även i fortsättningen.

Vid sin genomgång fann kommittén att det under senare år ägt rum en inte obetydlig ökning av exporten av krigsmateriel men att denna inte skett genom att tillstånd lämnats i strid mot 1971 års riktlinjer eller genom en extensiv tolkning av dessa. Ökningen berodde enligt kommitténs uppfattning huvudsakligen på större och dyrare försäljningar till traditionella köparländer. Regeringen bekräftar detta förhållande. Samtidigt vill regeringen framhålla att exporten för enstaka år inte bör tillmätas särskild betydelse. Exportsiffrorna visar starka variationer år från år och bör därför studeras för längre tidsavsnitt.

Frågan om till vilka länder krigsmaterielexport kan tillåtas enligt riktlinjernas anvisningar har varit föremål för diskussion vid flera tillfällen under den gångna tioårsperioden. Inte minst på grund av denna diskussion har tanken på en *parlamentarisk nämnd* som rådgivande organ till regeringen i krigsmaterielfrågor funnit uttryck i riksdagen och annorstädes. Den väcktes redan av 1969 års krigsmaterielexportutredning men avvisades i 1971 års proposition och följande riksdagsbeslut. Riksdagen fastslog år 1979 – liksom år 1971 – att utrikesnämnden bör kunna fylla funktionen av samrådsorgan i krigsmaterielexportfrågor av mera betydande utrikespolitisk räckvidd.

Kommittén föreslog att regeringen fortlöpande inhämtar utrikesnäm-

dens råd i fråga om länderval och större ärenden av principiell innebörd.

Regeringen anser inte att en särskild parlamentarisk nämnd skulle ha bättre förutsättningar att följa tillämpningen av riktlinjerna än utrikesnämnden och finner i likhet med kommittén, att utrikesnämnden bör fylla funktionen som samrådsorgan. Regeringen är också ense med kommittén om att regeringen fortlopande bör inhämta nämndens råd i frågor om länderval, samarbetsavtal avseende gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel samt även i övrigt i ärenden av principiell innebörd, dit också skall räknas frågor som rör export i större omfattning.

Kommittén påpekade att endast statlig myndighet eller av staten auktoriserad vapenimportör godtas som köpare av svensk krigsmateriel och att denna regel avser att minska risken för att materielen hamnar hos icke avsedd stat. För att ytterligare minska denna risk kan i samband med tillståndsgivningen också krävas intyg om att materielen skall användas av den köpande statens egna försvarsstyrkor. Kommittén ansåg att detta förfarande om inte särskilda skäl föranleder annat, bör tillämpas regelmässigt. I riktlinjerna anges att intygets giltighetstid bör vara fem år. Eftersom den effektiva användningstiden för ett stort antal vapen och vapensystem är betydligt längre och då de flesta intygen som utfärdats inte haft någon tidsbegränsning finns det enligt kommitténs mening inte någon anledning att behålla femårsbegränsningen.

Regeringen instämmer i kommitténs rekommendationer i detta avseende. Ett effektivare system med slutförbrukningsintyg är redan under utarbetande inom handelsdepartementet.

Beträffande *krigsmaterielbegreppet* och gränsdragningen mellan civil och militär materiel pekade såväl kommittén som flera av remissinstanserna på svårigheterna att ge exakta definitioner. Den snabba tekniska utvecklingen inte minst på elektronikområdet vållar allt oftare problem i fråga om gränsdragningen.

Det nuvarande systemet med mera allmänt hållna definitioner av krigsmateriel i den förteckning som är bilagd utförelsekungörelsen bedömdes redan av 1969 års krigsmaterielexportutredning som lämpligt. Den senaste utredningen framhåller att förteckningen ger relativt klara definitioner av de varor eller varuslag som principiellt hänför sig till begreppet krigsmateriel.

Regeringen anser att denna ordning så långt det är möjligt bör bibehållas. Den har redan under lång tid gett stadga åt krigsmaterielbegreppet och underlättat ställningstaganden och besked i klassificeringsfrågor.

Mot bakgrund av svårigheter som kan uppkomma rörande gränsdragningen mellan civil och militär materiel finner regeringen kommitténs tanke på att utse ett antal fristående sakkunniga experter för att avge råd vid bedömningen av sådana ärenden, väl motiverad. Den har också fått ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. En *rådgivande instans* med företrädare för flera olika institutioner som äger kunskap om teknologins

tillämpning på civila resp. militära områden bör tillförsäkra bedömningen opartiskhet och allsidighet. Regeringen anser i likhet med kommittén att en sådan instans skulle kunna underlätta krigsmaterielinspektörens utredande verksamhet och kommer därför att utse sådana rådgivare.

Gällande riktlinjer för export av krigsmateriel skiljer mellan materiel av utpräglad *defensiv karaktär och krigsmateriel i övrigt*. De allmänna utrikespolitiska skälen mot krigsmaterielexport har 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, heter det i propositionen.

Regeringen anser att nuvarande riktlinjer också på denna punkt kan ligga till grund för tillståndsprovningen även i fortsättningen.

Upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt (licens) kan betraktas som en form av export och som ett alternativ till etablering av tillverkningsföretag. Eftersom licensförsäljning i regel innebär att tillverkning skall ske lokalt, skapas genom en sådan försäljning möjlighet att med en begränsad resursinsats kringgå eller undvika handelshinder som försvårar eller omöjliggör direktexport.

Kommittén fann emellertid inte stöd för bl.a. i den allmänna debatten framförda påståenden att exportföretag utnyttjat försäljning av tillverkningsrättigheter till att kringgå eller undvika gällande bestämmelser för krigsmaterielexport. Tvärtom har kommittén fått bekräftat att de olika företagen i regel haft samråd med krigsmaterielinspektionen – såvitt avser frågan om köpande land – och att företagen följt de råd inspektionen lämnat. Det finns således alltså fog för påståendet att den nuvarande ordningen fungerar tillfredsställande från kontrollsynpunkt såvitt avser ländervalet. Emellertid omfattar inte detta förfarande alltid uppgifter om vilken rätt till vidareexport som det köpande landet får genom licensavtalet. Detta var enligt kommitténs mening en uppenbar brist i den nuvarande ordningen.

Av uppgifter företagen lämnat fann kommittén att det i något fall förekommit avtalsbestämmelser vilka knappast skulle ha godkänts om de hade varit underkastade myndighetsprovning. Kommittén ansåg med hänsyn härtill och med beaktande av den brist i nuvarande ordning som kommittén påtalar att det föreligger tillräckliga skäl för en obligatorisk provning även av försäljning av tillverkningsrättigheter avseende krigsmateriel.

Tillståndsprovningen bör enligt kommitténs mening omfatta sådana omständigheter som köparland, möjlighet till vidareexport och giltighetstid. Kommittén utgick ifrån att handläggningen i dessa frågor också skall kunna ske utan tidsutdräkt och på ett likartat sätt som det som gäller utförseltillstånd.

Mot bakgrund av den allmänna restriktivitet som kommittén förordade beträffande exporten av krigsmateriel finner regeringen förslaget väl ansluta

sig till kommitténs övriga slutsatser och rekommendationer.

Förslaget innebär enligt regeringens bedömning framför allt ett viktigt kompletterande bidrag till ansträngningarna att förhindra att krigsmateriel – tillverkad eller framtagen i Sverige – vidareförs till länder till vilka vi inte skulle tillåta direktexport.

Kommitténs förslag till reglering omfattar sådan upplåtelse eller överlåtelse som sker från den som här i riket tillverkar krigsmateriel. Några remissinstanser, bland dem patent- och registreringsverket, menar att en sådan begränsning av tillståndsprövningen knappast förefaller motiverad. Härigenom skulle den som utan att själv tillverka materiel, men likväl innehar en tillverkningsrätt, inte komma att omfattas av regleringen. Samma förhållande skulle bli fallet i fråga om den rättsinnehavare som visserligen tillverkar materiel men har denna tillverkning förlagd till utlandet.

Regeringen har förståelse för dessa synpunkter men anser inte att det finns något behov av att knyta den obligatoriska tillståndsprövningen till andra företag än de som har rätt att tillverka krigsmateriel.

Kommittén prövade också frågan om *militärt inriktad utbildning i Sverige* av utländska medborgare.

I sina överväganden framhöll kommittén att i de fall export av krigsmateriel medges säljs i många fall inte endast viss materiel utan ett helt paket i vilket bl.a. utbildning i handhavandet av denna materiel ingår. Denna utbildning eller instruktion är, beroende av hur tekniskt invecklad materielen är, av mer eller mindre kvalificerad art. Utbildningen är i de flesta fall helt nödvändig för att köparen skall kunna använda materielen med förväntat resultat. I detta sammanhang bör erinras om att en noggrann prövning föregår ett tillstånd till försäljning av krigsmateriel. Det kunde därför enligt kommitténs uppfattning inte anses stötande eller olämpligt att en köpare av krigsmateriel erhåller den utbildning som erfordras för materielens användning. Ej heller bör hinder föreligga för sådan utbildning av en presumtiv köpare som behövs för bedömning av materielen.

I andra fall, när det är fråga om utbildning med militär inriktning här i riket utan samband med försäljning av krigsmateriel, är det inte lika säkert att sådan utbildning bör tillåtas. Kommittén ansåg därför – inte minst med hänsyn till den restriktiva hållning som förekommer vid bedömningen av export av krigsmateriel – att utbildning med militär inriktning av utländska medborgare bör regleras.

Med hänsyn till de svårigheter, som kan föreligga att bedöma om en viss utbildning faller in under regleringen eller ej, bör undantas vissa verksamhetsområden, där antingen tillräckliga möjligheter redan finns för statsmakterna att förhindra icke önskvärd utbildning eller där fullt legitima skäl för utbildning föreligger.

Regeringen biträder kommitténs förslag i detta hänseende.

Enligt gällande kungörelse fattas beslut i ärenden rörande dispens från utförselbudet av regeringen om ärendet avser utförsel i större omfattning

eller eljest är av större vikt. Chefen för handelsdepartementet får meddela exporttillstånd i ärenden av mer rutinmässig karaktär.

Regeringen biträder kommitténs förslag att denna *beslutsfördelning* bör bibehållas.

Beslut i fråga om tillstånd till bedrivande av militärt inriktad utbildning och upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt bör uteslutande fattas av regeringen.

Statistiska uppgifter om den svenska exporten av krigsmateriel publiceras av statistiska centralbyrån enligt principer som byrån redogör för i sitt remissvar. Statistik förs också av krigsmaterielinspektionen. Den baseras på uppgifter från de exporterande företagen. I kommitténs betänkande redovisas den totala svenska krigsmaterielexporten och dess fördelning på varuslag under 1970-talet enligt krigsmaterielinspektörens statistik.

Enligt gällande föreskrifter om deklaration av tillverkad och försåld krigsmateriel kan någon fullständig redovisning inte lämnas annat än årsvis av krigsmaterielinspektionen. Sammanställningen av inkomna exportuppgifter föreligger klar tre till fyra månader efter årsskiftet. En preliminär redovisning över exportutvecklingen indikeras dock av de utförseltillstånd som meddelats under året. Det sammantagna värdet av dessa tillstånd redovisas i budgetpropositionen. Det är självfallet önskvärt att informationen om krigsmaterielexportens omfattning och fördelning ges offentlighet så långt det är möjligt med hänsyn till utrikespolitiska och kommersiella sekretesskäl.

Lagrådet har granskat lagförslaget och lämnat det utan erinran. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1983.

Motioner

I motion 1981/82:1585 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen uttalar att ökningen av den svenska vapenexporten snarast måste hejdas,

2. att riksdagen beslutar uppdra åt talmanskonferensen att inrätta en parlamentariskt sammansatt nämnd med representanter från samtliga riksdagspartier med uppgift att följa och kontrollera den svenska exporten av vapen- och krigsmateriel.

I motion 1981/82:1716 av Pär Granstedt m. fl. (c) hemställs

att riksdagen uttalar att krigsmaterielexporten till Indonesien inte bör tillåtas under nuvarande omständigheter.

I motion 1981/82:2445 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen uttalar att en första förutsättning för en minskad svensk vapenexport är en förändring av det svenska, militära försvarets organisation och utrustning,

2. att riksdagen uttalar att den sista punkten i de nu föreslagna riktlinjerna, den om staters politiska förhållanden och respekterande av mänskliga

rättigheter, i första hand skall vara avgörande för om staten ifråga skall få köpa svenska vapen eller inte.

3. att riksdagen med ändring av proposition 1981/82:196 beslutar att riktlinjerna kompletteras på det sätt som anges i motionen.

4. att riksdagen beslutar att uppdelningen i defensiva vapen och krigsmateriel i övrigt tas bort ur riktlinjerna.

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att kravet på slutförbrukningsintyg också skall gälla vid licenstillverkning.

6. att riksdagen hos regeringen begär förslag om en förändring av redovisningen av vapenexporten enligt SCB:s förslag.

I motion 1981/82:2490 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs att riksdagen

1. som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagstiftningen om vapenexport samt tillämpningen härav,

2. begär hos regeringen en förnyad utredning om handläggningen av ärenden om krigsmaterielexportärenden m. m. i enlighet med vad som anförts i motionen,

3. som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om information om den svenska krigsmaterielexporten.

Vad beträffar yrkande 1 i (s)-motion 2490 framgår av motionstexten följande:

Krigsmaterielexportkommittén uttalar i sitt betänkande att det förhållandet att ett vapen bedöms som defensivt inte innebär någon garanti för att exporttillstånd beviljas. Propositionen har enligt motionärerna inte uttryckligen anslutit sig till denna ståndpunkt, vilket de föreslår att riksdagen i gengäld gör. Därmed skulle enligt motionärerna den grundläggande principen markeras att vapnen skall användas till försvar för det egna landet.

Vidare konstaterar motionärerna att regleringen av överlåtelse av tillverkningsrätt enligt propositionens förslag endast avser den som själv har tillverkning i riket. Därmed avstår regeringen från att reglera det fall då en rättighetsinnehavare, som inte själv har tillverkning, skulle vilja överlåta sin rättighet till utländsk tillverkare. Motionärerna föreslår inte nu någon ändring härvidlag men utgår från att regeringen är villig att ta initiativ till kompletterande lagstiftning om utvecklingen visar att behov härav uppkommer.

I yrkande 2 begärs en förnyad utredning om handläggningen av utförselärenden. Motionärerna delar uppfattningen att beslutanderätten bör tillkomma regeringen. De ifrågasätter förslaget att utrikesnämnden med sin speciella ställning skall åläggas sådana samrådsuppgifter som förordas i propositionen. I stället borde, enligt motionärernas uppfattning, en lekman-nämnd under regeringen anförtros de uppgifter som enligt regeringens förslag skall ombesörjas av utrikesnämnden. Detta lekman-naorgan, som bör innefatta företrädare för politiska partier, bör kunna biträdas av den expertis som föreslagits stå till regeringens förfogande.

Motionärerna känner också tveksamhet till omfattningen av delegationen till handelsministern. Ett förnyat utredningsarbete för att belysa dessa båda frågor förordas.

I yrkande 3 i samma motion föreslås beträffande information om utförselfrågor att regeringen tar fasta på förslagen i SCB:s remissvar om förbättringar av den statistiska redovisningen av krigsmaterielexporten, licensgivningen och annan tjänsteexport. Vidare bör regeringen årligen upprätta en förteckning över länder som inköpt krigsmateriel från Sverige och över de exporterande företagen.

Den av motionärerna förordade utredningen skulle också kunna pröva möjligheten av att låta utrikesutskottet granska de beslut som fattas av regeringen om vapenexport, i syfte att ytterligare öka insynen i vapenexporten.

Utskottet

Allmänna principer för krigsmaterielexporten

Krigsmaterielexportkommittén konstaterade i sitt enhälliga betänkande att Sveriges säkerhetspolitik i väsentliga avseenden grundas på tilliten till den svenska industrins förmåga att utveckla och tillverka materiel som är av vikt för försvarskraften. Regeringen instämmer i denna bedömning. Det är av stort värde att vi inte kommer i beroendeställning till utländska leverantörer, heter det i propositionen.

Kostnaderna för att upprätthålla den nödvändiga kapaciteten är emellertid mycket höga. En viss export kan ge ett värdefullt bidrag till kostnadstäckningen. Exporten av krigsmateriel ger dessutom möjlighet att av beredskaps-skal hålla en viss överkapacitet i krigsmaterielindustrin.

Samtidigt betonas det i propositionen att försvarsindustrin och dess kapacitet i huvudsak bör vara anpassad till den svenska försvarsmaktens behov. En tillverkning av krigsmateriel i Sverige enbart för den utländska marknaden skulle inte vara förenlig med vare sig vår utrikes- och neutralitetspolitik eller vår försvarspolitik.

Regerigen finner i likhet med kommittén att gällande riktlinjer för tillståndsgivningen, såsom de utvecklades i 1971 års proposition, alltså bör ligga till grund för krigsmaterielexporten. De bör liksom hittills tillämpas på ett restriktivt sätt, heter det i propositionen.

Utskottet delar regeringens bedömning härvidlag.

I propositionen framläggs vissa nya förslag och preciseringar, som sammantaget kan sägas innebära en skärpning av gällande praxis. Nytt är att militärt inriktad utbildning och försäljning av tillverkningsrättigheter underkastas regeringens tillståndsprövning. Vidare ersätts gällande kungörelse av en lag. Utskottet återkommer till dessa frågor i det följande.

I motion 1585 anförs i yrkande 1 att ökningen av den svenska

vapenexporten snarast måste hejdas. I motion 2445, yrkande 1, heter det att en första förutsättning för en minskad svensk vapenexport är en förändring av det svenska militära försvarets organisation och utrustning.

Motionärerna anser att den svenska krigsmaterielindustrin efter hand knutits allt fastare till motsvarande produktion i Västeuropa och USA. Denna samordning bidrar till ökande export. En frigörelse från detta NATO-beroende medför möjligheter till en omläggning och minskning av vapenproduktionen i Sverige, heter det i motionen.

Som framgår av propositionen har krigsmaterielexporten under senare år ökat. Denna ökning har emellertid enligt kommitténs uppfattning inte skett i strid med riktlinjerna och beror huvudsakligen på större och dyrare försäljningar till traditionella köparländer. Det är också nödvändigt att betrakta exportsiffrorna under en längre följd av år för att få en rättvisande bild av utvecklingen. Mellan år 1980 och år 1981 minskade sålunda krigsmaterielexporten från 775 milj. kr. till 625 milj. kr. (i fast penningvärde), varigenom dess andel av totalexporten åter kommer att ligga kring 1 procent av totalexporten, vilket varit regel under 1970-talet.

Utskottet avvisar bestämt motionärernas uppfattning att ökningen av krigsmaterielexporten under senare år skulle bero på någon samordning av den svenska krigsmaterielindustrin med NATO-ländernas. Det kan nämnas att NATO-ländernas andel av vår krigsmaterielexport successivt sjunkit sedan 1977.

Förekommande samarbete behöver inte nödvändigtvis medföra en ökning av Sveriges krigsmaterielexport. Alternativet till samarbete med andra länder skulle ofta vara att vi istället tvingas hålla egen kapacitet på ifrågavarande tillverkningsområde, i en omfattning som inte vore ekonomiskt försvarbar.

Det är självfallet önskvärt med en hög självförsörjningsgrad och lågt utlandsberoende på det försvarsindustriella området. Detta önskemål måste emellertid vägas mot andra krav. En alltför kostnadskrävande egenproduktion skulle äventyra andra delar av vårt totalförsvar, till men för vår förmåga att vidmakthålla vårt oberoende.

Med hänvisning till vad som här anförts avstyrker utskottet yrkande 1 i motion 1585 och yrkande 1 i motion 2445.

Tillståndsprövningen

Som nämnts ovan föreslås inga väsentliga förändringar av gällande riktlinjer för krigsmaterielexporten. Det innebär att utförseltillstånd liksom hittills inte bör beviljas till

- stat som befinner sig i väpnad konflikt
- stat som är invecklad i internationell konflikt som kan leda till väpnad konflikt
- stat som har inre väpnade oroligheter

– stat som kan antas använda materielen för att undertrycka mänskliga rättigheter.

Därutöver finns s. k. ovillkorliga hinder mot krigsmaterielexport, såsom beslut av FN:s säkerhetsråd.

De nämnda fyra kriterierna är likvärdiga. Det finns enligt utskottets mening inte heller anledning att ge något av dem överordnad ställning. Utskottet avstyrker av det skälet yrkandena 2 och 3 i motion 2445, i vilka bl. a. föreslås att respekten för mänskliga rättigheter i första hand skall vara avgörande i bedömningen av ett utförselärende och att riktlinjerna kompletteras på det sätt som anges i motionen.

I propositionen förs ett resonemang om *krigsmaterielbegreppet*. Det konstateras i det sammanhanget att det inte är möjligt att dra någon strikt skiljelinje mellan materiel av defensiv karaktär och övrig krigsmateriel men att de båda begreppen likväl inte kan anses vara oegentliga. De allmänna utrikespolitiska skälen mot krigsmaterielexport har inte samma tyngd ifråga om defensiva vapen, heter det i propositionen.

I motion 2490 fästs uppmärksamhet på att regeringen i propositionen inte uttryckligen ansluter sig till kommitténs bedömning, nämligen att det förhållandet att ett vapen anses vara defensivt inte innebär någon garanti för exporttillstånd.

Enligt utskottets uppfattning föreligger det på denna punkt inte någon skillnad mellan regeringens och kommitténs syn. Även vid prövning av utförseltillstånd för defensiv materiel bör en totalbedömning göras i den restriktiva anda som gäller i övrigt. I varje exportärende måste köparlandets inrikespolitiska förhållanden och utrikespolitiska situation, materiels beskaffenhet och det sätt på vilket materielen kan förväntas bli använd prövas. Med vad utskottet här uttalat får motionens yrkande 1 i denna del anses besvarat.

Utskottet kan emellertid inte ansluta sig till kravet på att uppdelningen i defensiva vapen och krigsmateriel i övrigt helt skall tas bort ur riktlinjerna och avstyrker därför yrkandet 4 i motion 2445.

Under avsnittet om krigsmaterielbegreppet tillkännager regeringen vidare sin avsikt att i enlighet med kommitténs förslag utse ett antal sakkunniga experter som skall kunna ge råd i den ofta besvärliga frågan om gränsdragning mellan civil och militär materiel. Utskottet finner detta välbetänkt.

Beslut om utförseltillstånd skall såväl enligt gällande kungörelse som enligt den i propositionen föreslagna lagen, fattas av regeringen. I ärende av mindre vikt får *chefen för handelsdepartementet* meddela exporttillstånd. Till sådana ärenden räknas bl. a. utförsel av vapen för privata ändamål. I propositionen föreslås ingen ändring av denna delegation till handelsministern. Beslut ifråga om licenser eller militär utbildning skall dock alltid fattas av regeringen.

I motion 2490 berörs departementschefens beslutanderätt och erinras om

de synpunkter justitiekanslern framfört i sitt remissyttrande.

Regeringen kan inte se några konstitutionella skäl mot att behålla departementschefens beslutanderätt vad gäller mindre ärenden av angivet slag. Utskottet delar regeringens synpunkter härvidlag och noterar att departementschefens beslutanderätt i det föreliggande förslaget inte avser den s. k. normgivningsrätten utan endast ärenden av rutinkaraktär. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att konstitutionsutskottet i sitt betänkande (KU 1976/77:44) kartlade enskilda statsråds beslutanderätt – däribland handelsministerns i krigsmaterielärenden – och därvid inte fann anledning till erinran mot den tillämpade ordningen. Konstitutionsutskottet ansåg emellertid samtidigt att principen om regeringens kollektiva beslutsfattande inte borde urholkas genom alltför vidsträckta bemyndiganden till enskilt statsråd.

Frågan om *vidareförsäljning* av krigsmateriel till tredje part har ofta varit föremål för kritisk diskussion. För att minska risken för vidareförsäljning gäller redan nu att endast en stat kan godtas som importör av svenska vapen. Därtill krävs ofta ett intyg om att materielen skall användas av den mottagande statens egna styrkor.

I propositionen föreslås nu att detta s. k. slutförbrukningsintyg regelmässigt skall avkrävas alla köpare och att intygets giltighetstid inte skall vara begränsad.

Till frågan om tillståndsprövningen hör även det vid flera tillfällen övervägda förslaget om att inrätta någon form av *parlamentarisk nämnd* som rådgivande organ till regeringen.

Redan 1969 års krigsmaterielexportutredning föreslog att en parlamentarisk nämnd av rådgivande karaktär borde inrättas för krigsmaterielexportärenden (SOU 1970:63). Regeringen ansåg emellertid:

Konstitutionella skäl talar emot inrättande av en nämnd av detta slag. Om en parlamentarisk nämnd kopplas in vid Kungl. Maj:ts avgörande av enskilda ärenden, skulle detta innebära en principiell nyhet som är främmande för vår författning. Enligt denna har riksdagen inte att befatta sig med Kungl. Maj:ts beslut i enskilda ärenden på annat sätt än genom den i grundlagen föreskrivna granskningen. Inte heller finns behov av en sådan nämnd för att Kungl. Maj:t i viktiga principfrågor skall kunna samråda med företrädare för riksdagen. Rätt forum för sådant samråd är enligt min mening utrikesnämnden.

Regeringen anförde också att handläggningen av ärendena skulle riskera att fördröjas genom behandlingen i en parlamentarisk nämnd (prop. 1971:146).

När utskottet i betänkande UU 1978/79:25 förordade en översyn av riktlinjerna för krigsmaterielexporten förutsatte utskottet att utrikesnämnden kunde fylla denna samrådsfunktion och att frågan om parlamentarisk förhandsinsyn i tillståndsgivningen inte behövde omfattas av utredningsuppgiften.

Regeringen ansluter sig i propositionen till åsikten att utrikesnämnden kan tjäna som samrådsorgan. Samråd kommer därför enligt propositionen fortlöpande att äga rum i frågor om länderval, samarbetsavtal och andra ärenden av principiell innebörd eller större omfattning.

I motion 2490 framförs tveksamhet till utrikesnämndens lämplighet som samrådsorgan i dessa frågor, bl. a. på grund av dess sammansättning. Motionärerna föreslår istället att en lekmannanämnd inrättas för uppgiften. En utredning bör tillsättas med uppgift att belysa frågan om en lekmannanämnd. Utredningen bör även behandla handelsministerns beslutanderätt och möjligheten att ge utrikesutskottet i uppdrag att granska regeringens beslut i vapenexportärenden, heter det i motionen.

Det är enligt utskottets mening angeläget att regeringen i den ofta ömtåliga prövningen av krigsmaterielexport till enskilda länder har tillgång till ett samrådsforum med bred politisk förankring. Utrikesnämnden har självfallet i första hand andra och från krigsmaterielexporten artsilda uppgifter. Eftersom emellertid nämnden redan vid olika tillfällen utnyttjats för det angivna syftet och en nyligen avslutad utredning inte ansett sig vilja föreslå någon annan lösning, finner utskottet det rimligt att regeringen ges möjlighet att på ett mer regelbundet sätt än hittills inhämta nämndens mening i krigsmaterielexportärenden av större vikt. När detta förfarande prövats en tid bör en utvärdering av erfarenheterna kunna ske. Med hänvisning härtill avslås yrkande 2 i motion 2490 och yrkande 2 i motion 1585.

Vad gäller samma motions förslag om att även utreda frågan om utrikesutskottets insyn i tillståndsgivningen, vill utskottet konstatera att det i första hand är konstitutionsutskottets uppgift att granska regeringens handläggning även av krigsmaterielexporten. Detta utesluter givetvis inte att även utrikesutskottet – på eget initiativ eller i anslutning till sedvanlig ärendebehandling – har rätt och möjlighet till insyn i krigsmaterielexporten. Utskottet ser emellertid inte skäl att nu föreslå någon vidgning av utrikesutskottets arbetsuppgifter av angivet slag.

Utskottet behandlar i detta sammanhang även motion 1716 i vilken yrkas att krigsmaterielexport under nuvarande omständigheter inte skall ske till Indonesien.

Prövning av tillstånd för krigsmaterielexport till Indonesien görs på sedvanligt sätt av regeringen, i enlighet med gällande restriktiva riktlinjer och under hänsynstagande till alla de omständigheter som gäller i detta enskilda fall. Utskottet anser det inte erforderligt att riksdagen för sin del gör något förhandsuttalande av begärt slag.

Motion 1716 föranleder därför ingen utskottets särskilda åtgärd, varför den avstyrks.

Licenstagstillverkning och utbildningstjänster

Gällande regler förhindrar eller begränsar inte möjligheten att till utlandet överlåta *tillverkningslicenser* för krigsmateriel. Tidigare utredningar har övervägt frågan men inte funnit behov av reglering föreligga. Det konstateras i propositionen att företagen i praktiken följt de råd krigsmaterielinspektören kunnat lämna om lämpligheten av försäljning av tillverkningsrättigheter.

Krigsmaterielexportkommittén har inte funnit fog för påståendet att företag utnyttjat licensmöjligheten för att kringgå gällande bestämmelser för vapenexport men har ändå – bl. a. på grund av brister i möjligheten att kontrollera ev. vidareexport till tredje land – velat föreslå en reglering av rätten att överlåta tillverkningsrättigheter.

Regeringen ansluter sig till kommitténs synpunkter och föreslår att överlåtelse av tillverkningsrätt på samma sätt som vapenexport görs beroende av regeringens tillstånd.

I motion 2490, yrkande 1, noteras att prövningen av rätten till överlåtelse av licens endast gäller det företag som självt har tillverkning i landet och inte rättighetsinnehavare överhuvudtaget. Motionärerna utgår från att regeringen vid behov är beredd att komplettera lagstiftningen på denna punkt.

Som framgår av propositionen har regeringen noterat de synpunkter patent- och registreringsverket och försvarets civilförvaltning framfört i detta hänseende. Regeringen har emellertid inte ansett det vara erforderligt att lagen också uttryckligen omfattar andra rättighetsinnehavare än tillverkare.

Utskottet har därtill under behandlingen av propositionen inhämtat att ifrågasvarande bestämmelser kommer att tillämpas så, att de även avser de fall då sådana omständigheter föreligger då tillverkning skulle vara möjligt att uppta. Om det trots detta skulle visa sig att problem uppstår utgår utskottet från att regeringen är beredd att vidta erforderliga åtgärder.

Med hänsyn härtill torde syftet med motion 2490 i detta avseende vara uppfyllt, varför motionens yrkande 1 anses besvarat i denna del.

I yrkande 5 i motion 2445 föreslås att slutförbrukningsintyg också skall krävas vid licenstagstillverkning.

När licenstagstillverkningen beviljas, fastställs i vilket land tillverkningen skall ske och för vilken period. Vidareförsäljning medges endast till land som Sverige godkänt som slutlig köpare. Ofta stipuleras emellertid att försäljning till tredje land inte alls får ske.

En prövning vid licenstagstillverkning sker således på angivet sätt. Utskottet anser därför att yrkande 5 i motion 2445 inte behöver föranleda någon särskild åtgärd, varför den avstyrks.

I propositionen föreslås också att *militärt inriktad utbildning* i Sverige av utländsk medborgare skall falla under lagens tillståndsprövning. Det är den s. k. Telub-affären som föranlett regeringen att med krigsmaterielexport i

viss mening likställa militärt inriktad utbildning. Från bestämmelserna görs bl. a. undantag för utbildning som har direkt samband med försäljning av krigsmateriel.

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att militärt inriktad utbildning i Sverige nu regleras.

Information m.m.

I motion 2490, yrkande 3, föreslås att regeringen tar fasta på statistiska centralbyråns (SCB) i dess remissyttrande framförda förslag om en förbättring av redovisningen av krigsmaterielexporten. Motionärerna anser också att regeringen årligen bör upprätta en förteckning över länder som köpt krigsmateriel från Sverige och över företag som stått för leveranserna. Även i motion 2445, yrkande 6, föreslås en förändring av redovisningen i enlighet med SCB:s förslag.

Utskottet anser det angeläget att den svenska vapenexporten så långt gällande sekretessbestämmelser medger, redovisas offentligt. Det är ett betydelsefullt inslag i den kontroll av vapenexporten som fortlöpande bör äga rum.

Utskottet har under behandlingen av propositionen erfarit att handelsdepartementet ser över olika möjligheter att förbättra den statistiska informationen om vapenexporten och att förslag härom kommer att framläggas. Utskottet räknar med att bl. a. de i motion 2490 framförda synpunkterna därvid kommer att övervägas.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner utskottet att yrkande 3 i motion 2490 och yrkande 6 i motion 2445 inte behöver föranleda någon särskild åtgärd, varför de avstyrks.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till proposition 1981/82:196 antar det förslag till lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel m. m. som framläggs i propositionen,
2. att riksdagen avslår motion 1981/82:1585,
3. att riksdagen avslår motion 1981/82:1716,
4. att riksdagen avslår motion 1981/82:2445, yrkandena 1-5,
- res. 1 (s) 5. att riksdagen avslår motion 1981/82:2490, yrkande 2,
- res. 2 (s) 6. att riksdagen avslår motionerna 1981/82:2445, yrkande 6, och 1981/82:2490, yrkande 3,
7. att riksdagen förklarar motion 1981/82:2490, yrkande 1, besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 18 maj 1982

På utrikesutskottets vägnar
ALLAN HERNELIUS

Närvarade vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Gertrud Sigurdsen (s), Torsten Bengtson (c), Sture Palm (s), Linnea Hörlén (fp), Olle Göransson (s), Ingrid Sundberg (m), Gunnel Jonäng (c), Sture Ericson (s), Per-Olof Strindberg (m), Jan Bergqvist (s), Sture Korpås (c), Rune Ångström (fp), Inge Carlsson (s) och Anita Modin (s).

Reservationer

1. Samrådsforum för frågor om krigsmaterielexport

Gertrud Sigurdson, Sture Palm, Olle Göransson, Sture Ericson, Jan Bergqvist, Inge Carlsson och Anita Modin (alla s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "Det är enligt utskottets mening" och slutar med "av angivet slag." bort ha följande lydelse:

Det är enligt utskottets mening angeläget att regeringen i den ofta ömtåliga prövningen av krigsmaterielexport till enskilda länder har tillgång till ett samrådsforum med bred politisk förankring. Utrikesnämnden har hittills använts för denna uppgift.

Genom den nya utformningen av lagstiftningen om vapenexportärenden kommer det att bli fler ärenden som underställs regeringens prövning. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas, som framhålls i motion 2490, om utrikesnämnden med sin alldeles speciella ställning och sammansättning är ett lämpligt forum för denna typ av uppgifter. Utskottet delar därför den uppfattning som redovisas i motion 2490 att man bör låta en lekmananämnd – som bör innefatta företrädare för politiska partier – sörja för de uppgifter som enligt propositionen skall anförtros utrikesnämnden. Riksdagen bör begära av regeringen att denna fråga utreds.

Förslaget i motion 1585 att talmanskonferensen skulle tillsätta en nämnd med uppgift att följa och kontrollera vapenexporten kan utskottet av konstitutionella skäl ej tillstyrka.

Vad gäller förslaget i motion 2490 om att även utreda frågan om utrikesutskottets insyn i tillståndsgivningen anser utskottet att denna fråga bör prövas i samband med den av utskottet i det föregående begärda utredningen.

dels att utskottets hemställan i mom. 5 bort ha följande lydelse:

5. att riksdagen med bifall till motion 1981/82:2490, yrkande 2, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående samrådsforum för frågor om krigsmaterielexport.

2. Information om den svenska krigsmaterieexporten

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 14 som börjar med "Utskottet räknar med" och slutar med "de avstyrks." bort ha följande lydelse:

Utskottet understryker angelägenheten av att man vid den fortsatta beredningen positivt prövar förslaget från SCB, vilket tagits upp i motionerna 2490 och 2445. Likaså ställer sig utskottet positivt till tanken att – såsom föreslås i motion 2490 – årligen upprätta en förteckning över de länder som

köpt krigsmateriel från Sverige och över de exporterande företagen. Vad utskottet här anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan i mom. 6 bort ha följande lydelse:

6. att riksdagen med bifall till motion 1981/82:2490, yrkande 3, och med anledning av motion 1981/82:2445, yrkande 6, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående information om den svenska krigsmaterielexporten.

