

Utrikesutskottets betänkande

1982/83: 24

om krigsmaterielexport

Motionerna

I motion 1982/83: 350 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs

1. att riksdagen beträffande tillämpningsföreskrifterna till lagen om utförsel av krigsmateriel (SFS 1982: 513) som sin mening ger regeringen till känna

- a) att distinktionen mellan defensiv och offensiv krigsmateriel bör slopas,
- b) att köparländernas inre förhållanden med särskild betoning av respekten för de mänskliga rättigheterna bör ges avgörande betydelse,
- c) att större vikt bör läggas vid de neutralitetspolitiska aspekterna i synnerhet vad gäller export till och samarbete med militär stormakt.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om utförligare årlig statistik över den svenska vapenexporten,

3. att riksdagen hemställer hos regeringen om att inrätta ett organ bestående av representanter för samtliga i riksdagen företrädde partier med uppgift att följa den svenska exporten av vapen och krigsmateriel och vars råd inhämtas innan utförseltillstånd medges,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i övrigt anförts i motionen om offentlig insyn i handlingar som rör utförsel av krigsmateriel från våra hamnar,

5. att riksdagen hos regeringen begär att bestämmelser skyndsamt utarbetas som reglerar vapentransporter genom vårt land,

6. att riksdagen ger regeringen till känna vad som i övrigt i motionen framhålls om omfattningen av den svenska krigsmaterielexporten.

I motion 1982/83: 1230 av Pär Granstedt m. fl. (c) hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär att en särskild förteckning utarbetas över sådan krigsmateriel som är användbar för militärt bruk eller vid vapenframställning och för vilken lagen om förbud mot krigsmaterielexport skall tillämpas vid export till Sydafrika,

2. att riksdagen hos regeringen begär att särskild uppmärksamhet därvid ägnas material av betydelse för utveckling av kärnvapentechnologi.

3. att riksdagen hos regeringen begär att förslag läggs fram för riksdagen om införande i lagen av bestämmelser om kännbara ekonomiska påföljder vid brott mot lagen samt att brott mot bestämmelserna för export av krigsmateriel till Sydafrika alltid bedöms som grova.

4. att riksdagen hos regeringen begär att regeringen ser över resurserna för övervakning av lagstiftningen samt anpassar resurserna till de nya bestämmelser som föreslås här.

5. att riksdagen hos regeringen begär att regeringen ser över och vid behov framlägger förslag till förändringar i de lagar och förordningar som kan tillämpas mot en eventuell framtida medverkan från svenska rederier eller flygbolag i vapentransporter till Sydafrika.

Utskottet

En grundlig översyn av reglerna för svensk export av krigsmateriel genomfördes av 1979 års krigsmaterielexportkommitté (SOU 1981:39), vars arbete resulterade i proposition 1981/82: 196. Där föreslogs att tidigare gällande krigsmaterielkungörelse skulle göras om till lag. En viss skärpning av praxis i fråga om tillståndsprövningen genomfördes. Propositionen behandlades och antogs av riksdagen i maj 1982 (UU 1981/82: 26, rskr 345). Hela regelverket för krigsmaterielexporten har således nyligen ingående prövats.

Flera av de konkreta förslag som väcks i de nu föreliggande motionerna övervägdes av krigsmaterielexportkommittén och behandlades därefter av regering och riksdag. Det gäller i första hand yrkandena i motion 350, som delvis liknar vissa motionsyrkanden som behandlades av utskottet i det ovannämnda betänkandet UU 1981/82: 26. I yrkande 1 a) föreslås således att distinktionen mellan defensiv och offensiv materiel slopas, i yrkande 1 b) att köparländernas inre förhållanden och respekten för mänskliga rättigheter bör ges avgörande betydelse och i yrkande 1 c) att större vikt bör läggas vid neutralitetspolitiska aspekter.

Som framgår av proposition 1981/82: 196 och särskilt av UU 1981/82: 26 skall vid varje exportärende en totalbedömning göras av köparlandets inrikespolitiska förhållanden och utrikespolitiska situation, materiellens beskaffenhet och det sätt på vilket materielen kan förväntas bli använd. En sådan bedömning skall göras även vid provning av utförseltillstånd för defensiv materiel. Utrikesnämndens råd bör inhämtas i frågor om länderval, samarbetsavtal och ärenden av principiell innebörd. I denna totalbedömning ingår och beaktas just de skilda förhållanden som berörs i yrkande 1.

Enligt utskottets mening finns det av detta skäl inte anledning att nu ompröva reglerna på det sätt som föreslås i motion 350, särskilt som reglerna för krigsmaterielexport så nyligen setts över. Yrkande 1 i motionen avstyrks därför.

I yrkande 2 i samma motion föreslås att regeringen ges i uppdrag att utreda möjligheten till en utförligare årlig statistik om krigsmaterielexporten. Motionärerna knyter an till statistiska centralbyråns remissvar till krigsmaterielexportutredningen om förbättringar av den statistiska redovisningen.

Utskottet behandlade denna angelägna fråga redan i betänkandet UU 1981/82: 26. Inom utrikesdepartementets handelsavdelning har sedermera utrikeshandelsminister Mats Hellström tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bl. a. redovisa förslag till en mer öppen offentlig redovisning av den svenska krigsmaterielexporten. Utskottet utgår från att denna arbetsgrupp även kommer att beakta synpunkterna från SCB.

Det tredje yrkandet i motionen föreslår att ett parlamentariskt organ tillsätts med uppgift att följa den svenska exporten av krigsmateriel. Även denna fråga behandlades av utredningen. I proposition 196 föreslogs att utrikesnämnden skulle fylla funktionen av samrådsorgan. Utrikesutskottet övervägde frågan om en parlamentarisk nämnd för ändamålet men stannade för att följa kommitténs förslag att låta utrikesnämnden utgöra samrådsorgan. Erfarenheterna av utrikesnämndens befattning med dessa ärenden borde efter en tid utvärderas, ansåg utskottet.

Den ovannämnda arbetsgruppen inom utrikesdepartementet har också till uppgift att göra en sådan utvärdering av erfarenheterna från utrikesnämnden. Olika modeller för parlamentarisk insyn och samråd i frågor rörande krigsmaterielexporten skall undersökas.

Med hänsyn till att regeringen således redan överväger hithörande frågor anser utskottet att yrkandena 2 och 3 i motion 350 inte bör föranleda någon särskild åtgärd av riksdagen, varför de avstyrks.

I anslutning till yrkande 4 anförs i motionen att utförselhandlingar som upprättas i samband med export av krigsmateriel så långt möjligt bör vara offentliga och inte, som nu, vanligen hemliga.

De handlingar som åsyftas i motionen är sekretessbelagda bl. a. med hänsyn till att de kan innehålla uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Utskottet finner inte skäl att föreslå någon ändring av sekretesslagen i detta avseende, även av det skälet att regeringen nu överväger olika metoder att på andra sätt öka insynen i krigsmaterielexporten.

Yrkande 4 i motionen avstyrks därför.

I yrkande 5 begärs att bestämmelser utarbetas som reglerar vapentransporter genom Sverige.

Som framgår av utrikesminister Lennart Bodströms svar i riksdagen den 18 november 1982 på en fråga i detta ärende, tillämpas lagen om förbud mot utförsel av krigsmateriel även i fall av transitering av krigsmateriel genom Sverige. Utskottet anser att gällande regler hittills visat sig vara tillräckliga för en noggrann prövning av transitering av krigsmateriel och föreslår därför att yrkandet avstyrks.

I yrkande 6 förordas att den svenska exporten av krigsmateriel pressas ned till ett nödvändigt minimum och att regeringen aktivt verkar för en övergång till civil produktion vid de företag som i dag är beroende av krigsmaterieltillverkning.

Utskottet vill erinra om att det är statsmakternas uppfattning att försvarsindustrins kapacitet i huvudsak bör vara anpassad till den svenska

försvarsmaktens behov. En tillverkning i Sverige enbart för den utländska marknaden skulle inte vara förenlig med vår utrikespolitik. En viss tillverkning för export är emellertid ofrånkomlig. Den ökning som ägt rum under senare år förklaras – som motionärerna påpekar – till stor del av kostnadsökningar och hänför sig till våra traditionella köparländer. Under år 1981 registrerades emellertid en viss nedgång i utförselstatistiken. Års-siffror för 1982 föreligger inte ännu men tendensen från år 1981 torde komma att stå sig. Det finns anledning räkna med att krigsmaterielexportens andel av totalexporten för år 1982 åter kommer att ligga under en procent.

Med hänvisning till det anförda avstyrks även yrkande 6 i motionen.

Motion 1230 behandlar frågan om export av krigsmateriel till Sydafrika. Sådan export är i Sverige förbjuden i kraft av två lagar. Den ena är lagen (1982: 513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel m. m. och den förordning (1982: 1062) med samma namn som utgör tillämpningsföreskrifter till lagen och som innefattar en förteckning över vad som skall avses med krigsmateriel enligt lagen.

Den andra är lagen (1971: 176) om vissa internationella sanktioner och den därtill hörande förordningen (1977: 1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika.

Sanktionslagen utgör en fullmaktslag som ger regeringen möjlighet att föreskriva att vissa bestämmelser i lagen skall tillämpas i den mån det påkallas med anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd. Förordningen (1977: 1127) utfärdades till följd av FN:s säkerhetsråds beslut år 1977 om bindande vapenembargo mot Sydafrika. I praktiken rådde i Sverige förbud mot export av vapen till Sydafrika långt före år 1977.

I förordningen (1977: 1127) föreskrivs bl. a. att krigsmateriel och liknande materiel inte får utföras från riket om den är avsedd för Sydafrika. Med krigsmateriel och liknande materiel förstås:

- materiel som är upptagen i förteckningen som ingår i utförselförordningen (1982: 1062),
- motsvarande materiel utformad för polisiärt bruk,
- förnödenheter särskilt avsedda för tillverkning och underhåll av angiven materiel.

I yrkande 1 i motionen föreslås att en särskild förteckning över utrustning som kan användas för militära ändamål skall upprättas och tillämpas mot Sydafrika utöver gällande förteckning över krigsmateriel. Som en av motiveringarna härför anføres i motionstexten att en utvidgad förteckning kan göra det svårare för industrin att i förväg bedöma vad som faller under lagstiftningen och därmed vara ett hinder i handeln med Sydafrika.

Enligt utskottets mening torde det vara förenat med åtskilliga principiella och praktiska svårigheter att utarbeta en sådan utvidgad förteckning med tillämpning på Sydafrika. Om varuomfattningen går utöver vad som

enligt säkerhetsrådets intentioner och de generella svenska reglerna skall uppfattas som krigsmateriel, riskerar vi att komma i konflikt med internationella åtaganden på handelsns område.

Det är uppenbart att ett stort antal civila varor i vissa situationer kan få en militär användning. En klar gränsdragning ter sig vanskelig att göra. Yrkande 1 i motionen avstyrks med hänvisning till det anförda.

I yrkande 2 i samma motion begärs att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt material av betydelse för utveckling av kärnvapentechnologi.

Sydafrika är inte medlem av icke-spridningsfördraget (NPT) och inte underkastat internationella atomenergiorganets (IAEA) kontroll. Enligt svensk lagstiftning är svensk export av klyvbart material eller av material direkt avsett för kärnenergianläggningar därför utesluten.

Vad gäller annat material, som vid sidan av sin vanliga användning, även skulle kunna brukas i kärnenergisammanhang, gör sig liknande principiella synpunkter som anförts ovan gällande.

Utskottet föreslår med hänvisning till det anförda att yrkande 2 avstyrks.

Motionärerna vill också – som framgår av yrkande 3 – i lagstiftningen införa kännbara ekonomiska påföljder vid överträdelse av lagen om förbud mot utförsel av krigsmateriel, utöver de fängelsestraff som nu kan utdömas. De straffrättsliga påföljderna vid olaglig utförsel av krigsmateriel regleras allmänt i varusmuggningslagen och särskilt vad gäller Sydafrika i sanktionslagen.

Utöver de däri angivna straffen skall utbyte av brott enligt sanktionslagen förverkas. Efter en lagändring i brottsbalken ges därtill sedan den 1 juli 1982 möjlighet att förverka värdet av ekonomiska fördelar av ett brott som är begånget i utövning av näringsverksamhet.

Med hänvisning till dessa bestämmelser anser utskottet gällande regler för straff och ekonomiska påföljder tillräckliga för de fall som åsyftas i motionen, vars yrkande 3 därför avstyrks.

I motionens fjärde yrkande begärs att regeringen skall se över resurserna för övervakning av lagstiftningen och anpassa dem till de nya bestämmelser som föreslagits i motionen.

Utskottet har i det föregående avstyrkt förslag om ändrade eller utvidgade utförselbestämmelser och finner därutöver inte anledning att påyrka en översyn av systemet för övervakningen. Yrkandet avstyrks därför. Utskottet utgår emellertid från att regeringen noga följer utvecklingen för att så långt det är möjligt säkerställa att Sverige för sitt vidkommande inte bidrar till Sydafrikas anskaffning av krigsmateriel.

I yrkande 5 i motionen begärs att regeringen vid behov framlägger lagförslag som kan tillämpas mot svenska rederiers och flygbolags medverkan i vapentransporter till Sydafrika. I förordningen (1977: 1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika föreskrivs att lastning, lossning och transport av krigsmateriel avsedd för Sydafrika är förbjuden. Yrkande 5 i motionen behöver således inte föranleda någon särskild åtgärd, varför det avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1982/83: 350 angående svensk krigsmaterielexport. res. 1 (vpk)
2. att riksdagen avslår motion 1982/83: 1230 angående krigsmaterielexport till Sydafrika m. m. res. 2 (c)

Stockholm den 5 maj 1983

På utrikesutskottets vägnar
STIG ALEMYR

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Stig Alemyr (s), Sture Korpås (c), Sture Palm (s), Sture Ericson (s), Margaretha af Ugglas (m), Jan Bergqvist (s), Axel Andersson (s), Sten Sture Paterson (m), Bengt Silfverstrand (s), Ivar Virgin (m), Rune Ångström (fp), Bertil Måbrink (vpk), Sören Häggroth (s), Pär Granstedt (c) och Inger Koch (m).

Reservationer**1. Riktlinjer för svensk krigsmaterielexport**

Bertil Måbrink (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Som framgår" och på s. 4 slutar med "6 i motionen." bort ha följande lydelse:

Riktlinjerna för den svenska krigsmaterielexporten har nyligen setts över och översynen resulterat i en ny lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel.

I vissa avseenden innebär den nya lagen en skärpning av tidigare regler, såsom exempelvis när det gäller försäljning av tillverkningsrättigheter. Utskottet välkomnar detta.

De grundläggande riktlinjerna för krigsmaterielexporten har emellertid i allt väsentligt förblivit desamma som gällt sedan 1971, vilket gör att regeringen i sin tillämpning av den nya lagen inte behöver göra, och enligt utskottets mening inte heller gör, den strikta prövning av varje utförsel-ärende som är nödvändig.

Det heter i proposition 1981/82: 196, med vilken den nya lagen förelades riksdagen, att krigsmaterielltillverkning i Sverige enbart för den utländska marknaden inte får förekomma utan att vapenexportens enda syfte är att ge möjlighet att vidmakthålla en tillverkningskapacitet för vårt eget försvars behov.

Export av krigsmateriel är således inget självändamål utan ett utflöde av vår neutralitetspolitik och bör följaktligen vara underordnad de grundsatser som gäller för vår utrikespolitik.

Detta ställer enligt utskottets mening vissa krav på vår exportpolitik, som inte kan sägas vara tillgodosedda med nuvarande tillämpning av utförsellagen.

Ett första krav är att långt större hänsyn måste tas till den interna politiska situationen i det land till vilket en vapenleverans övervägs. Förekomsten av en väpnad konflikt med ett annat land är självfallet ett avgörande hinder men minst lika betydelsefullt är det om exporterade vapen kan riskera att användas mot den egna befolkningen eller för att kvarhålla andra folk i beroende eller ockupation.

Brist på respekt för mänskliga rättigheter och inre konflikter bör vara lika avgörande faktorer i bedömningen som förekomsten av en yttre konflikt.

Det är i detta sammanhang som den av regeringen tillämpade distinktionen mellan offensiva och defensiva vapen ter sig särskilt tvivelaktig. Erfarenheten visar att vapen som i en situation kanske är av defensiv karaktär, i en annan får en uttalat offensiv användning. Detta kan i särskilt hög grad vara fallet just i situationer av inre osäkerhet och konflikt, då alla de vapen och den utrustning som kan uppbringas också utnyttjas.

Utskottet ansluter sig i denna bedömning till synpunkterna i motion 350 och föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av yrkandena 1 och 2 i motionen.

I yrkande 1 c i samma motion föreslås att större vikt läggs vid de neutralitetspolitiska aspekterna vid export till och samarbete med militär stormakt.

I linje med vad utskottet tidigare anfört om vikten av att Sveriges vapenexportpolitik är underordnad principerna för vår alliansfria utrikespolitik, vill utskottet även ifrågasätta det under senare år ökande militärindustriella samarbetet mellan Sverige och andra länder. Ett sådant samarbete är särskilt allvarligt om det sker med paktanslutna länder. I motion 350 lämnas ett oroväckande exempel på samarbete mellan Bofors och det amerikanska DIVAD-projektet.

Enligt utskottets mening kan ett liknande samarbete med en stormakt som därtill är inblandad i väpnade konflikter knappast försvaras med att det rör sig om defensiv materiel. Som utskottet påpekat går det inte någon skarp gräns mellan offensiv materiel och defensiv. Utrustning som i en liten, neutral stats händer kan uppfattas som defensiv kan i en stormakts globala strategi mycket väl bli offensiv.

Enligt utskottets mening bör — såsom påpekas i motion 350 — ytterst stor vikt fästas vid de uppenbara risker för den svenska neutralitetspolitikens trovärdighet som uppstår när ett vapentekniskt samarbete med ett paktanslutet land inleds.

Vad utskottet här med anledning av yrkande 1 c i motion 350 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I yrkandena 2 och 3 i motion 350 påtalas behovet av en årlig statistisk

redovisning av vapenexporten och av att ett parlamentariskt organ med företrädare för riksdagspartierna får till uppgift att nära följa den svenska exporten av vapen.

Utskottet vill för sin del gärna ta fasta på dessa förslag. I sitt remissvar till krigsmaterielexportkommitténs betänkande (SOU 1981: 39) angav statistiska centralbyrån (SCB) metoder för en förbättring av den årliga statistiken. Detta förslag bör enligt utskottets mening så långt möjligt följas av regeringen. Viktigare är emellertid att ett parlamentariskt organ av det slag som föreslås i motion 350 upprättas och regelmässigt rådfrågas innan utförseltillstånd ges. Det är uppenbart att utrikesnämnden med sin sammansättning och funktion inte har möjlighet att göra den noggranna och återkommande prövning som är erforderlig. Utskottet tillstyrker således förslagen i yrkandena 2 och 3 i motion 350.

I yrkande 4 föreslås att de utförselhandlingar som upprättas vid export av krigsmateriel skall vara offentliga.

Enligt vad utskottet inhämtat är dessa handlingar nu sekretessbelagda av hänsyn till de berörda exportföretagens behov av kommersiell sekretess. Utskottet anser emellertid inte en sådan ordning tillfredsställande. Ett enskilt företags i och för sig berättigade krav på skydd för sina interna affärsförhållanden får inte stå ivägen för samhällets långt viktigare behov av att nära kunna följa utvecklingen på ett område av vitalt intresse för internationell fred och säkerhet. Enligt utskottets mening bör regeringen därför ges i uppdrag att göra en översyn av gällande sekretessbestämmelser på detta område.

Utskottet vill anlägga liknande synpunkter på yrkande 5 i motionen. Även vapentransporter genom vårt land är av en central betydelse för neutralitetspolitikens trovärdighet. Det kan enligt utskottets mening inte accepteras, att det i lag saknas reglering av sådan transittrafik. Klara regler för transporter av krigsmateriel genom vårt land bör därför snarast utarbetas.

I linje med vad som anförts i det föregående vill utskottet uttrycka en allmän oro över själva volymen av Sveriges krigsmaterielexport. Det är inte tillfredsställande att den svenska vapenindustrin – trots vad statsmakterna uttalat om att tillverkning enbart för utlandsmarknaderna inte får ske – ändå är så exportberoende. Utskottet vill inte motsätta sig att en vapenexport över huvud taget äger rum. Den bör emellertid både i teori och praktik betraktas som en icke önskvärd nödvändighet, för vilken särskilda och restriktiva regler bör gälla. Det måste enligt utskottets mening vara en uppgift för regeringen att hålla krigsmaterielexporten vid en så låg nivå som möjligt.

Utskottet ansluter sig därmed till de farhågor som uttalas i motion 350 och föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet med anledning av yrkande 6 i motionen anfört om omfattningen av Sveriges krigsmaterielexport.

dels att utskottets hemställan i moment 1 bort ha följande lydelse:

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet med anledning av motion 1982/83: 350 anfört om tillämpningen av reglerna för krigsmaterielexport m. m.

2. Krigsmaterielexport till Sydafrika m. m.

Sture Korpås och Pär Granstedt (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "I yrkande 1" och på s. 5 slutar "varför det avstyrks." bort ha följande lydelse:

I yrkande 1 i motionen föreslås att en särskild förteckning över utrustning som kan användas för militära ändamål skall upprättas och tillämpas mot Sydafrika utöver gällande förteckning över krigsmateriel. I yrkande 2 i samma motion begärs att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt material av betydelse för utveckling av kärnvapentechnologi.

Motiven för dessa båda yrkanden är att det har visat sig att Sydafrika på den civila marknaden har kunnat uppköpa avancerad utrustning som sedan har använts för militärt eller polisiärt bruk, och på det sättet kunnat kringgå vapenembargot. Enligt utskottets uppfattning kan det finnas anledning för regeringen att se över gällande bestämmelser i syfte att förhindra att svenska företag blir inblandade i den typen av affärer. I samband med en sådan översyn är det naturligt att behovet av åtgärder för att ytterligare säkerställa lagens efterlevnad, som tas upp i motionens yrkande 3 och 4, också prövas.

I yrkande 5 i motionen begärs att regeringen vid behov framlägger lagförslag som kan tillämpas mot svenska rederiers och flygbolags medverkan i vapentransporter till Sydafrika. I förordningen (1977: 1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika föreskrivs att lastning, lossning och transport av krigsmateriel avsedd för Sydafrika är förbjuden. Denna hantering skulle därför komma att omfattas av den översyn utskottet förordar.

Vad utskottet nu anför i anledning av motion 1230 bör regeringen under rättas om.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. att riksdagen med anledning av motion 1982/83: 1230 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående krigsmaterielexport till Sydafrika m. m.

