

# Boforsaffären med Indien och folkrätten

Av jur. dr ROLF H. LINDHOLM

I mars 1986 slöt AB Bofors ett kontrakt med det indiska försvarsministeriet om leverans av 410 fälthaubitsar (modell FH 77 B) för 8,4 miljarder kronor. Leveranserna, som även omfattade fordon, ammunition och annan materiel, sträckte sig över en följd av år. Ett samarbetsavtal mellan AB Bofors och Indiens president ingicks också i mars 1986. Vidare undertecknades ett Memorandum of Understanding mellan de svenska och indiska regeringarna. I detta garanterades fortsatta leveranser med ett enda förbehåll: Ett eventuellt beslut av FN:s säkerhetsråd om vapenembargo mot Indien måste Sverige följa. Från svensk sida lämnades även exportkrediter och exportkreditgarantier.

Det är framför allt utfästelsen från svensk sida att säkerställa fortsatt export även i ett läge då Indien skulle befinna sig i en konflikt-situation som måste ifrågasättas med tanke på folkrättens krav. Det finns dock flera intressanta folkrättsaspekter: innebörden av samarbetsavtal, skillnaden mellan privat och statlig krigsmaterielexport, betydelsen av neutralitetsförklaringar samt frågan om Sveriges neutralitet är global eller endast inriktad på vårt närområde.

Det finns många olika Boforsaffärer — om mutor i samband med Indienordern, om förfalskade slutanvändarintyg och om krutsmuggling. I det följande behandlas emellertid bara haubitsaffären i relation till neutralitetsrätten.

## Haagreglerna

I 1907 års Haagkonventioner stadgas ett ovillkorligt förbud för en neutral stat att överlåta krigsmateriel till någon krigförande.<sup>1</sup> Förbudet gäller för den neutrala staten själv (inklusive statskontrollerade organ). Enligt 1907 års regler hade den neutrala staten däremot ingen skyldighet att kontrollera eller förbjuda sina medborgares (privatpersoners och privatföretags) export av krigsmateriel. Denna mycket liberala regel får ses mot bakgrund av huvudprincipen om handelns frihet — även under krig. Ingenting hindrar givetvis en neutral stat från att införa restriktioner för sina medborgares handel med vapen. Haagkonventionerna kräver att

<sup>1</sup> Jfr min artikel om "Neutralitet och vapenhandel" i SvJT 1984 s. 45–56.

begränsningar eller förbud tillämpas likformigt gentemot de krigförande. Här uppställs således ett krav på opartiskhet.

De liberala bestämmelserna för privat vapenexport är numera obsoleta.<sup>2</sup> Utvecklingen har lett till allt större inskränkningar. De neutrala staterna har valt att kontrollera all utförsel av krigsmateriel — utan att göra någon skillnad mellan statliga eller privata leveranser. Tillstånd krävs generellt — även i fredstid och för export till helt lugna områden. Sverige, Schweiz och Österrike har jämförbara föreskrifter. Utförseltillstånd beviljas endast för försäljning till statlig myndighet eller av staten auktoriserad vapenimportör. Intyg krävs om att materielen skall användas av köparlandets egna försvarsstyrkor och inte kommer att återutföras.

### De svenska riktlinjerna

I ett interpellationssvar i riksdagens första kammare den 25 april 1956 sade statsminister Tage Erlander att allmänt exportförbud gällde för vapenexport och att varje sändning till utlandet av krigsmateriel krävde regeringens tillstånd (licens). Han sade vidare att den svenska regeringen ”i allmänhet tillämpat principen att över huvud taget vägra licenser till stater, som för tillfället är invecklade i akuta internationella konflikter, eller i vilka inbördeskrig är rådande eller där det internationella eller interna läget är så hotande, att fara för oroligheter eller krig föreligger. Någon skillnad har sålunda inte gjorts mellan den ena eller andra sidan i ett konfliktläge vid prövning av licensansökningar.”

En parlamentarisk utredning om svensk krigsmaterielexport presenterade sitt betänkande 1970 (SOU 1970:63). I proposition 1971:146 föreslog regeringen att tillstånd inte skulle beviljas för krigsmaterielexport 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,

stat som har inre väpnade oroligheter, eller

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.

Vidare angavs i propositionen:

I vissa fall föreligger ovillkorligt hinder mot krigsmaterielexport. Detta kan vara fallet på grund av internationella avtal, beslut av FN:s säkerhets-

<sup>2</sup> Folkrättskommittén skrev i betänkandet Folkrätten i krig (SOU 1984:56): Det är tveksamt om dessa liberala regler behållit sin giltighet i dagens läge. (s. 267).

råd 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.

Riksdagen godkände i december 1971 regeringens förslag till riktlinjer. En parlamentarisk kommitté tillsattes 1979 med uppdrag att företa en översyn av riktlinjerna. I sitt betänkande Svensk krigsmaterielexport (SOU 1981:39) fann kommittén inte anledning att ifrågasätta de grundläggande motiven och anförde att riktlinjerna på det hela taget fyllt sin funktion väl. De borde därför kunna ligga till grund för tillståndsprövningen även i fortsättningen. 1971 års riktlinjer bekräftades i allt väsentligt av riksdagen 1982. Samtidigt infördes strängare regler om slutförbrukningsintyg.

Ännu en parlamentarisk kommitté tillkallades 1988 för att utreda bl. a. sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export, konsekvenserna av och villkoren för försvarsindustriellt samarbete med utlandet samt behovet av ändringar i nu gällande riktlinjer jämte andra frågor på krigsmaterielexportens område. Utredningen överlämnade sitt betänkande Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet (SOU 1989:102) i december 1989. En annan utredning om Begreppet krigsmateriel (SOU 1989:66) var klar i september 1989. Båda utredningarna beaktades i regeringens proposition 1991/92:174 med förslag till lag om krigsmateriel. Hänsyn togs även till medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport (SOU 1988:15).

1992 års proposition innehöll en översyn och precisering av riktlinjerna för vapenexporten. Både medborgarkommissionen och 1988 års utredning om krigsmaterielexporten hade föreslagit två huvudkriterier vilka båda skall vara uppfyllda för att medge undantag från exportförbudet. I de nya riktlinjerna, som gäller sedan den 1 januari 1993, stipuleras:

Tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan samverkan med någon i utlandet avseende krigsmateriel, bör medges endast om sådan utförsel eller samverkan

1. bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, samt
2. inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Vid prövningen av ett tillståndsärende ankommer det på regeringen att göra en totalbedömning av alla för ärendet betydelsefulla omständig-

heter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna.<sup>3</sup>

När det gäller de ovillkorliga hindren sägs i de nya riktlinjerna:

Tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan enligt krigsmaterielagen skall inte beviljas om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder).

På denna punkt är riktlinjerna från 1971 respektive 1992 identiska. Om samarbetsavtal stadgar 1992 års riktlinjer:

Vad särskilt angår avtal med utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel skall tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna. Utförsel till samarbetsland, som följer av avtalet, bör medges om inte ovillkorligt hinder uppstår.

### **Utfästelsen om fortsatta leveranser**

Medborgarkommissionen angav att Boforsavtalet med Indien har kritiserats "för att det uttryckligen frångår riktlinjerna genom att innehålla en garanti för fortsatta leveranser även om Indien skulle råka i krig, hotas av krig eller få inre väpnade oroligheter". Kommissionen fortsatte:

Som tidigare nämnts ger riktlinjerna ett visst utrymme för tillstånd till fortsatta leveranser i sådana lägen, om leveranserna ansluter till ett samarbetsavtal mellan företag. Härom uttalas emellertid i prop. 1971:146: "Avtal av detta slag förutsätter en mycket restriktiv prövning vid val av utländsk samarbetspartner." Tanken är givetvis att en samarbetspartner måste anses löpa liten eller obefintlig risk att hamna i någon av de nämnda situationerna. Detta ter sig svårt att hävda i Indiens fall.<sup>4</sup>

Det påpekades att Indien upprepade gånger befunnit sig i krig: med Pakistan 1948, med Kina 1962 och med Pakistan 1965 och 1971. Den gamla tvistefrågan om Kashmir är alltså olöst och för- anledde 1965 års krig. Det heter vidare:

Till dessa yttre förhållanden kommer även den inre väpnade oro som tid efter annan drabbar Punjab och andra delar av Indien.

Mot bakgrund av dessa oroliga förhållanden förefaller Sveriges vapenexport till Indien inte vara förenlig med en strikt tillämpning av riktlinjerna och den överensstämmer inte med Sveriges syn på vapenexport till andra länder.

Den svenska regeringens åtaganden för att säkra leveranserna gjordes i det Memorandum of Understanding (MoU) som under-

<sup>3</sup> De nya riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan återges i en bilaga till skriften Sveriges vapenexportpolitik i serien UD informerar (1993:4).

<sup>4</sup> SOU 1988:15 s. 192–193.

tecknades den 24 mars 1986. Konstitutionsutskottet skriver i sitt granskningsbetänkande:

I MoU:n bekräftas att de villkorliga hindren för export av krigsmateriel och överföring av teknologi som anges i propositionerna /från åren 1971 och 1982/ inte är tillämpliga på ett sådant samarbetsavtal. Vidare försäkras att enligt propositionerna endast ovillkorliga hinder skall gälla inom ramen för ett godkänt samarbetsavtal samt att de ovillkorliga hindren är förpliktelser i ett internationellt avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd samt internationell lag såsom den definieras i Haagkonventionerna. Samtidigt bekräftas att varken något internationellt avtal eller internationell rätt medför, eller kommer att medföra, restriktioner för Sverige som är av betydelse för syftet och varaktigheten av totalprogrammet. Om emellertid ett beslut av FN:s säkerhetsråd som är tillämpligt i fråga om programmet skulle fattas, kommer Sverige att vara bundet av det.<sup>5</sup>

Det intressanta i sammanhanget är att alla tre hindren nämns men att endast ett uppges vara relevant. Tydligen skulle de svenska leveranserna fortsätta, även om Indien blev invecklat i ett krig. Detta bekräftades av statsminister Ingvar Carlsson i konstitutionsutskottets utfrågningar: ”Det är riktigt att vi har förbundit oss att leverera dessa vapen, och det även om Indien skulle hamna i en konflikt”<sup>6</sup>.

Regeringen kan emellertid inte avtala bort neutralitetsrättens förbud mot export av krigsmateriel till krigförande länder. Ändå förklarade regeringen i Boforsaffären — liksom tidigare i Viggengaffären<sup>7</sup> — att endast ett ovillkorligt exporthinder gällde: ett beslut av FN:s säkerhetsråd.

### **Behövs en neutralitetsförklaring?**

I utfrågningen inför konstitutionsutskottet hävdade krigsmaterielinspektören Sven Hirdman att Haagkonventionerna gäller först när en stat har förklarat sig vara neutral. ”Man påtar sig ingen skyldighet att följa Haagkonventionen förrän man officiellt har förklarat sig vara neutral”<sup>8</sup>. I en skriftlig komplettering upprepade Hirdman detta:

Skyldigheterna för neutral stat enligt Haag-konventionerna kan för Sveriges del endast inträda efter det att svenska regeringen utfärdat en neutralitetsförklaring. En sådan vore endast aktuell, om ett krig mellan Indien och, säg, Pakistan utvecklades till ett stormaktskrig, som kunde hota Sveriges säkerhet.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> KU 1987/88:40 Granskningsbetänkande s. 30.

<sup>6</sup> KU 1987/88:40 Bilaga B 13 s. 218.

<sup>7</sup> Jfr min artikel ”Neutraliteten i fara — Viggengarantierna och folkrätten” i SvJT 1984 s. 507–511.

<sup>8</sup> KU 1987/88:40 Bilaga B 15 s. 266.

<sup>9</sup> KU 1987/88:40 Bilaga B 22 s. 380.

Utrikesminister Sten Andersson refererade i utfrågningarna till Hirdmans uttalande. Utskottsledamoten Birgit Friggebo sade: ”Vi har fått lära oss att den folkrättsliga uttolkningen av neutraliteten innebär att vi är neutrala om vi deklarerar oss neutrala i en konflikt.”<sup>10</sup>

Det är pinsamt att i svenskt riksdagstryck läsa uttalanden av offentliga företrädare som strider mot folkrätten. Ingen tvekan råder om att neutralitetsrätten blir tillämplig så snart ett krig utbrutit — på samma sätt som krigets lagar blir gällande för de krigförande oavsett om någon krigsförklaring har avgetts eller ej.

Professor Erik Castrén skrev i sitt utmärkta arbete om krigets lagar och neutralitetsrätten:

Declarations of neutrality may be useful — particularly to belligerents — in clarifying the situation. But States are not bound to give expression to their intentions, and a one-sided declaration of this kind is void of legal significance and does not therefore bind the State which has issued it. A State which does not participate in a war is regarded as a neutral Power, and a state of neutrality obviously prevails even before the declaration of neutrality has been given.<sup>11</sup>

Den schweiziske folkrättsexperten Rudolf Bindschedler hade samma uppfattning:

Neutrality automatically becomes effective at the outbreak of war between third States. A special declaration of neutrality is not legally necessary, although it is frequently made in practice.<sup>12</sup>

Det kan räcka med ett citat till av den österrikiske folkrättsexperten Karl Zemanek:

Since neutrality arises as a reaction to a war between other States, it begins with the factual existence of war and is not conditional upon a declaration of war or, for that matter, upon a declaration of neutrality. The relevant criteria are the neutral State's knowledge of the war's existence and its decision not to participate in it. Only permanently neutral States, such as Austria and Switzerland, have the duty and the right not to participate in any war. A declaration of neutrality serves, therefore, primarily a political end.<sup>13</sup>

### **Begreppet ”icke-krigförande”**

Ett annat försök att krångla sig ifrån neutralitetsrättens begränsningar är att uppställa en tredje kategori, icke-krigförande, mellan krigförande och neutrala stater. Det hävdas att stater som inte pro-

<sup>10</sup> KU 1987/88:40 Bilaga B 16 s. 325.

<sup>11</sup> Erik Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, Helsingfors 1954, s. 424.

<sup>12</sup> *Encyclopedia of Public International Law*, del 4, Amsterdam 1982, s. 10.

<sup>13</sup> *Encyclopedia of Public International Law*, del 4, Amsterdam 1982, s. 16. — Se även Per Ahlin, *Folkrätten i svensk säkerhetspolitik*, Stockholm 1993, s. 90–91.

klamerat sig neutrala kan betrakta sig som icke-krigförande. Ett auktoritativt uttryck för detta resonemang återfinns i 1992 års proposition:

Neutralitetsrättens regler blir tillämpliga först i och med ett krigsutbrott, såväl för de krigförande som för stater som proklamerat sig neutrala. Om en väpnad konflikt utbryter, bör den stat som önskar förhålla sig neutral i konflikten normalt notifiera de krigförande och andra stater om ett sådant ställningstagande. Sverige utfärdade i samband med de båda världskrigens utbrott formliga neutralitetsförklaringar. Det förekommer emellertid också, att en stat icke förklarar sig neutral men trots detta betraktar sig som icke-krigförande. Den berörs då inte av neutralitetsrättens rättigheter och förpliktelser. En icke-krigförande stat kan behålla speciella förbindelser med den ena krigförande parten och även lämna visst understöd till denna part. Sverige hade ställning som icke-krigförande under finska vinterkriget åren 1939–1940.<sup>14</sup>

Neutralitetsrätten skiljer mellan neutrala stater och krigförande stater. De stater som inte deltar i ett krig är neutrala och bundna av neutralitetsrättens regler. Neutralitetsrätten omfattar rättigheter och skyldigheter både för krigförande stater och för neutrala stater. Begreppet icke-krigförande är kontroversiellt. De krigförande accepterar kanske att en stat avviker från neutralitetsrättens förpliktelser (t. ex. Sverige under finska vinterkriget), men detta innebär inte att man generellt har accepterat en tredje kategori ”icke-krigförande”. Risken för motåtgärder från en krigförande stats sida (t. ex. repressalier) måste man räkna med.

Även i detta fall hävdas från officiell svensk sida något som avviker från folkrätten. Rudolf Bindschedler nämnde att vissa länder under andra världskriget förklarade sig vara icke-krigförande. Icke-krigföring hade emellertid inte godkänts av statsamfundet utan stred mot folkrätten.<sup>15</sup> Professor Michael Bothe skrev på samma sätt i en rapport till International Law Association:

There is no specific intermediate status between belligerency and neutrality. If a neutral state chooses to assist one of the parties, this is a violation of the laws of neutrality against which reprisals consistent with the principle of proportionality are permissible.

<sup>14</sup> Prop. 1991/92:174 s. 51–52. Jfr SOU 1984:56 s. 268. — Se även Sven Hirdmans replik den 22 augusti 1992 på min artikel i Dagens Nyheter den 14 augusti 1992 om propositionen.

<sup>15</sup> Der Begriff "Nichtkriegführung" deckte die verschiedensten Haltungen und Massnahmen "short of war". Ein solches Verhalten müssen sich die Kriegführenden jedoch nicht gefallen lassen; die "Nichtkriegführung" hat keineswegs die Zustimmung der Staatengemeinschaft gefunden und kann deshalb nicht als neues Völkerrecht betrachtet werden. Unter das Rechtsverhältnis der Neutralität fällt automatisch jeder Staat, der sich nicht am Krieg beteiligt. Es handelt sich also bei der Nichtkriegführung um ein tatsächliches Verhalten, das im Widerspruch zum Völkerrecht steht und damit die verletzten Staaten zu Sanktionen berechtigt. Rudolf L. Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, i: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 17 (1956/57), s. 1–37 (25–26).

Även Bothe hänvisade till några fall av ”icke-krigföring”, men han kommenterade:

There is no evidence, however, that these cases have led, as a matter of law, to a new international legal status different from neutrality. The fact that those non-belligerent states quite often got away with their un-neutral attitude is not enough to prove that there is now a new status where the states enjoy all the advantages of neutrality without being subject to the corresponding duties.<sup>16</sup>

### Är neutralitetsrätten global?

Ett bekvämt sätt att försöka friskriva sig från neutralitetsrättens krav är att hävda att den bara är tillämplig i samband med att ett krig utbryter i vårt närområde.<sup>17</sup> Jag skrev i min artikel om ”Neutralitetspolitikens trovärdighet”:

En fråga som behöver besvaras är om den svenska neutraliteten är inriktad på att Sverige skall vara neutralt i alla krig. I statsminister Erlanders tal 1959 talades om ”världskrig” och ”stormaktskrig”. Det är givetvis i ett sådant fall som behovet av neutraliteten är mest akut. Detta återspeglas i många uttalanden. Ofta talas om ”neutralitet i händelse av krig i vår omgivning” eller ”i vår del av världen”.

Det naturligaste är att utgå från att Sverige skall vara neutralt i alla krig. Annars uppstår problemet att avgöra i vilka fall Sverige skall — och inte skall — inta neutralitet. Detta skulle skapa osäkerhet om den svenska linjen. Särskilt viktigt är det att ingen tvekan råder om Sveriges avsikt när stormaktsmotsättningar föreligger och risk finns för en eskalering av konflikten.<sup>18</sup>

I konstitutionsutskottet ställde Birgit Friggebo frågan ”Skall neutraliteten tolkas olika beroende på hur långt bort länderna ligger?”. På detta svarade utrikesminister Sten Andersson: ”Nej, det skall man inte göra.” När frågan ställdes igen var dock svaret mer svävande:

Det är verkligen inte min avsikt att skämta bort en allvarlig frågeställning. Men vi diskuterar nu ett hypotetiskt fall, att det utbryter ett krig mellan Indien och Pakistan. Vi kan i och för sig förklara oss neutrala. Men det troliga i en sådan situation är att den ena eller andra stormakten på något sätt blir inblandad, och då kan det vara plats för en neutralitetsförklaring.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Michael Bothe, Rapport om Neutrality and Naval Warfare till International Law Association, Cairo Conference (1992), s. 4.

<sup>17</sup> Jfr Sven Hirdman i UD informerar 1993:4 s. 22. Detta saknar emellertid stöd i riksdagens riktlinjer som allmänt hänvisar till ”folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig”, s. 32 i samma skrift.

<sup>18</sup> SvJT 1986 s. 191–205 (199).

<sup>19</sup> KU 1987/88:40 Bilaga B 16 s. 325–326. — Jfr Ahlin a. a. s. 92.

Man får intrycket att Sverige bara skulle förklara sig neutralt — och tillämpa neutralitetsrätten — om det förelåg risk för ett stormaktskrig. Som tidigare påpekats gäller dock neutralitetsrätten automatiskt för alla stater som inte deltar i ett krig. Den svenska skiljelinjen har inget stöd i folkrätten.

### **Fritt fram för privat vapenexport?**

I sin skriftliga komplettering till konstitutionsutskottet skrev krigsmaterielinspektören Sven Hirdman:

*Om en svensk neutralitetsförklaring skulle utfärdas och Haag-konventionernas bestämmelser träda i kraft för Sveriges del, skulle följande förhållanden gälla:*

1. Sverige får inte överlåta egen krigsmateriel till de krigförande staterna (Indien och Pakistan).

2. Pågående leveranser av krigsmateriel från privata tillverkare kan fortgå.

3. *Om* restriktioner införs för den ”privata” vapenexporten, måste de införas likformigt gentemot bägge de krigförande staterna.<sup>20</sup>

Som redan påpekats är resonemanget om neutralitetsförklaringen felaktigt. Men invändningar kan även göras mot att ”pågående leveranser av krigsmateriel från privata tillverkare kan fortgå”. Den skillnad som 1907 års Haagkonventioner gjorde mellan statlig och privat vapenexport har genom statspraxis ersatts av ett generellt förbud.

Erik Castrén skrev 1954:

The neutral State may only allow *ordinary business activities* by private individuals. If, however, private persons begin to send war material from neutral territory direct to the armed forces of a belligerent Power conducting hostilities, these deliveries must be stopped in order to prevent the neutral territory concerned from becoming a *base* for the belligerents.<sup>21</sup>

Samma år menade professor Julius Stone:

— — — events of the Second World War, especially American policy as a neutral, make it most doubtful whether the ”private trader” — ”State trader” distinction can be regarded as fundamental in any but an anachronistic sense.<sup>22</sup>

Hans Blix anförde i Svensk krigsmaterielexport (SOU 1970:63):

Den neutrala staten har ingen skyldighet att kontrollera eller förbjuda sina *medborgares* handel och sjöfart med och export av krigsmateriel till

<sup>20</sup> KU 1987/88:40 Bilaga B 22 s. 380.

<sup>21</sup> Castrén a. a. s. 475.

<sup>22</sup> Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict; The Contemporary Crisis of Neutrality: On the Distinction between Neutral Trader and Neutral State in Economic Warfare*, London 1954, s. 411.

krigförande stater. Om den väljer att ej förbjuda sådan handel är denna på intet sätt brottslig. En annan sak är att krigförande parter är i sin fulla rätt att ingripa mot kontrabandstrafik på internationellt eller fientligt område och exempelvis uppbringa fartyg med last av krigsmateriel. Exporten sker med denna risk.

Det torde emellertid ofta framstå som en klok och nödvändig försiktighetsåtgärd för en neutral stat att reglera eller helt förbjuda krigsmaterielexport till krigförande. En krigförande som anser att en sådan export har negativa konsekvenser kan annars tänkas benägen att vidta motåtgärder eller rentav öppna fientligheter mot den neutrala staten.<sup>23</sup>

1988 års utredning om krigsmaterielexporten (SOU 1989:102) påpekade:

Gränsdragningen i Haagkonventionerna mellan statlig och enskild exportör syns förvisso egendomlig i våra dagar. Det kan med skäl anses tveklaktigt om vid ett krig mellan exempelvis stormaktsblocken export av AB Bofors till det ena blocket måste accepteras av det andra medan det däremot skulle kunna göras gällande att export från en industri, som är helägd eller styrd av svenska staten såsom FFV, skulle innebära neutralitetsbrott av Sverige.<sup>24</sup>

Michael Bothe talar om skillnaden mellan "state activities" och "private activities". Han fortsätter:

However, this distinction nowadays seems very artificial. Even when technically speaking a private enterprise, armament industries are heavily dependent on their states. It would appear natural that the state must not use the fact that, technically speaking, the armament industry consists of private enterprises, to circumvent its duty not to support a belligerent.<sup>25</sup>

I sin avhandling om neutralitet och vapenhandel hävdar Stefan Oeter att "privat" krigsmaterielexport numera endast förekommer illegalt. Han anser att statspraxis under de senaste årtiondena har utvecklat en ny sedvanerätt. Den traditionella neutralitetsrättens skillnad mellan statliga leveranser och privat handel saknar all grund.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> S. 31.

<sup>24</sup> S. 70.

<sup>25</sup> Bothe a. a. s. 6.

<sup>26</sup> Die Staaten sind sich im Rahmen der gewohnheitsrechtlichen Neutralität durchaus des Umstandes gewahr, dass die im traditionellen Neutralitätsrecht vorausgesetzte Trennung von staatlichen Lieferungen und (staatsfreiem) privaten Handel heute jeder tatsächlichen Grundlage entbehrt — ist doch selbst in den Industriestaaten der politische Entscheidungsprozess bei "staatlichen" und "privaten" Lieferungen in der Regel gleich organisiert und den gleichen politischen Kriterien unterstellt. Stefan Oeter, Neutralität und Waffenhandel, Springer-Verlag, Berlin 1992, s. 216. Se även s. 250. — I en anmälan av verket skriver Volker Epping: Die Staatenpraxis und die dieser Staatenpraxis zugrundeliegende *opinio iuris* charakterisieren das aktuelle Gewohnheitsrecht also dahin gehend, das sich der neutrale Staat in seiner Rüstungsexportpolitik jeder Belieferung eines Kriegführenden mit Waffen zu enthalten hat. i: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 53 (1993), s. 743–747 (746). — Jfr Ahlin a. a. s. 89–90.

De svenska riktlinjerna 1971 och 1992 vittnar också om denna nya statspraxis. Ingenting sägs om någon skillnad mellan statlig och privat export. I själva verket har utförseln av krigsmateriel reglerats alltmer — även i fredstid — och långt utöver de förbud som gällde i 1907 års konventioner. Enligt lagen om krigsmateriel (SFS 1992:1300) får sådan materiel inte föras ut ur landet utan tillstånd av regeringen. Enligt riktlinjerna bör tillstånd till utförsel av krigsmateriel, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel, inte beviljas om det avser 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. Detsamma gäller stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer.

Det vore ologiskt att ge tillstånd för vapenexport till ett krigförande land men förbjuda sådan export till ett land som ännu inte har dragits in i ett krig. En sådan tolkning av riktlinjerna strider mot sunt förnuft.

I min översikt om ”Makten över utrikespolitiken” skrev jag:

Gång på gång har riksdagen betonat att större restriktivitet skall tillämpas vid prövningen av frågan till vilka länder svensk krigsmateriel skall få exporteras. När det gäller samarbetsavtal påpekade utrikesutskottet att man utgick från att sådana inte skulle utnyttjas för ett kringgående av gällande förbud mot krigsmaterielexport. Både Viggenaffären (som inte blev av) och Boforsaffären framstår som egendomliga särfall. Hur skulle man kunna förena fortsatt export av svenska fälthaubitsar till ett krigförande Indien med de annars mycket restriktiva svenska bestämmelserna?<sup>27</sup>

### **Ingen begränsning för statsägda bolag?**

I proposition 1991/92:174 finns ett resonemang om gränsdragningen mellan statligt och enskilt tillhandahållande (som inte längre är avgörande) och betydelsen av att verksamheten bedrivs i bolagsform. Det sägs att det torde innebära ett brott mot neutralitetsreglerna om svenska staten i eget namn överlät eller försålde krigsmateriel till en krigförande stat. Detsamma skulle gälla försäljning eller tillhandahållande genom en svensk statlig myndighet eller affärsverk.

När det däremot gäller den krigsmaterieltillverkande industrin, som bedriver verksamhet i bolagsform, har denna i övrigt att verka under likartade förutsättningar oavsett ägarförhållanden. Att staten, eller för den delen andra offentliga institutioner, kan förekomma som ägare till industriföretag kan inte enligt min mening innebära att någon åtskillnad

<sup>27</sup> SvJT 1991 s. 539–556 (551–553).

i behandlingen i detta avseende kan göras. Avgörande för bedömningen på denna punkt är, enligt min uppfattning, huruvida företaget i fråga utgör ett självständigt rättssubjekt och dess affärsmässiga verksamhet således inte står under regeringens kontroll. Det kan, enligt min bedömning, inte hävdas att de neutralitetsrättsliga restriktionerna för överlåtande av krigsmateriel från neutral stat bör tillämpas på olika sätt för företag med olika ägarstruktur.<sup>28</sup>

Avsikten var tydligen att undanta statliga aktiebolag från neutralitetsrättens begränsningar. Sven Hirdman skrev i sin replik på min DN-artikel:

Det är inte rimligt att skilja på huruvida den kommersiella vapenexporten, som den neutrala staten har frihet att tillåta eller inskränka, sker från statsägda, kooperativa eller privatägda företag. I den marknadsekonomi i vilken vi lever förändras ägarformerna ständigt. Ena året är Bofors privatägt, nästa år är det indirekt delvis statsägt till följd av fastighetsspekulationer i Göteborg, följande år är det helt statsägt, om ytterligare något år kanske igen privatägt. Skulle Sveriges folkrättsliga neutralitetsförpliktelser förändras med dessa ägarbyten? Nej, och det är anledningen till att vi i krigsmaterielpropositionen gått tillbaka till grundmeningen i Haagkonventionerna.<sup>29</sup>

Det märkliga är att utrikesutskottet, som så ofta talar om ”restriktivitet” när det gäller vapenexporten, godtog denna uppmjukning av de svenska riktlinjerna. Utskottet anförde:

Det finns i den folkrättsliga litteraturen olika tolkningar av de neutralitetsrättsliga restriktionerna. Utskottet finner inte anledning att gå emot propositionens tolkning vad avser gränsdragningen mellan statligt och enskilt tillhandahållande och vilken överensstämmer med Sveriges hållning under det finska vinterkriget 1939. Det synes inte rimligt att skilja på huruvida krigsmaterielexporten sker från ett statligt ägt eller ett privatägt företag, bl. a. mot bakgrund av att relativt snabba förändringar i ägarstrukturen kan inträffa. Skulle en annan tolkning tillämpas i internationell statspraxis bör Sverige ompröva sin hållning.<sup>30</sup>

Argumentet att man inte gärna kan skilja mellan statsägda och privatägda företag är riktigt, men slutsatsen är felaktig. Förbudet att leverera krigsmateriel till krigförande stater måste gälla både för staten och för privatföretag. (Referensen till Sveriges hållning under finska vinterkriget är egendomlig i sammanhanget. Då levererade Sverige direkt stora mängder militär materiel, och en frivilligkår på 8 000 man organiserades.)

<sup>28</sup> S. 52–53. — Se min artikel i Dagens Nyheter den 14 augusti 1992.

<sup>29</sup> Dagens Nyheter den 22 augusti 1992.

<sup>30</sup> 1992/93:UU1 s. 23.

### **Innebörden av samarbetsavtal**

För samarbetsavtal gäller i vissa avseenden särskilda regler. I 1971 års proposition anförde departementschefen:

Vid samarbetsavtal mellan företag i Sverige och i andra länder om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel bör sådan utförelse till det andra landet som föranleds av avtalet medges oavsett förhållanden 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. Jag förutsätter att avtalen alltid skall underställas Kungl. Maj:t och att myndigheterna skall ha full insyn i den svenska samarbetspartnerns verksamhet.<sup>31</sup>

I 1992 års riktlinjer sägs:

Vad särskilt angår avtal med utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel skall tillståndsbedömningen utgå från de angivna grundläggande kriterierna. Utförelse till samarbetsland, som följer av avtalet, bör medges om inte ovillkorligt hinder uppstår.<sup>32</sup>

Det har diskuterats om Boforsavtalet med Indien uppfyllde kraven på ett samarbetsavtal eller var en vanlig vapenaffär. Att det var fråga om "gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel" kan betvivlas. I utfrågningen i konstitutionsutskottet sade f. d. handelsministern Staffan Burenstam Linder:

Ja, det är min uppfattning att när det gällde avtalet med Indien om ubåtar och avtalet om Viggen så var utvecklingskomponenten mycket större än den är i haubitsaffären. Där är det väsentligen fråga om att exportera. För Sveriges del ligger intresset i att få vapnen utprovade och möjlighet att se hur de fungerar eller inte fungerar. Det finns därmed naturligtvis också ett visst utvecklingsinslag. Jag gör inte gällande att den nuvarande regeringen har satt sig över något. Det fordras dock en generösare tolkning av utvecklingskravet när det gäller haubitsaffären än när det gäller de två affärer jag hade att göra med.<sup>33</sup>

I detta sammanhang finns inte anledning att närmare gå in på saken, eftersom de ovillkorliga exporthindren gäller även i samband med samarbetsavtal.

### **KMI:s ställning**

Medborgarkommissionen skrev i sin rapport:

Det grundläggande dilemmat för svensk vapenexportpolitik är att Sverige å ena sidan av principskäl inte vill tillåta export av krigsmateriel men

<sup>31</sup> Prop. 1971:146 s. 20.

<sup>32</sup> UD informerar 1993:4 s. 32.

<sup>33</sup> KU 1987/88:40 Bilaga B 18 s. 362. — Veckans affärer skrev i en ledare den 21 april 1988: Om Indienavtalet är förenligt med reglerna så är deras elasticitet så exceptionell att normalt språkbruk inte räcker för att tolka dem. — Jfr Henrik Westander, Hemligstämplat, Stockholm 1990, s. 30–34.

att å den andra sidan landets egna säkerhets- och försvarsintressen anses kräva möjlighet till viss sådan export.<sup>34</sup>

Detta dilemma kan sägas vara inbyggt i utrikesdepartementets handelsavdelning, där även krigsmaterielinspektionen (KMI) ingår. Handelsavdelningen skall främja svensk export, medan KMI skall kontrollera vapenexporten (liksom tillverkningen av krigsmateriel).

Både medborgarkommissionen och konstitutionsutskottet har kritiserat hur KMI skött sina uppgifter. Tillämpningen av riktlinjerna har inte varit helt konsekvent, och medborgarkommissionen ansåg att viss kritik borde riktas mot krigsmaterielinspektörerna för deras bristande misstänksamhet eller bristande vaksamhet.<sup>35</sup> Konstitutionsutskottet sammanfattade:

Utskottets granskning har sammantaget gett vid handen att åtskilliga omständigheter entydigt pekar på att krigsmaterielinspektionen som berednings- och kontrollorgan i vapenexportfrågor inte fungerat tillfredsställande i förhållande till svenska krigsmaterielproducenter.<sup>36</sup>

Utskottet ansåg att det förelåg ett starkt behov av en genomgripande översyn och betonade vikten av skärpt samhällskontroll över hela vapenexportområdet. Vidare konstaterade konstitutionsutskottet att regeringarna inte varit tillräckligt observanta på hur krigsmaterielinspektionen utövat sin verksamhet. ”Det ankommer på regeringen att se till att respekten för lagar och förordningar återställs samt att samhällets kontroll får en utformning så att detta syfte tillgodoses.”

Ambassadör Torsten Örn gjorde 1987 en administrativ översyn och utvärdering av krigsmaterielinspektionens verksamhet. Han gick inte in på dilemmat exportfrämjande/vapenexportkontroll. Däremot diskuterade han om KMI bör ingå i regeringskansliet eller vara en självständig myndighet. Utredningen ansåg att KMI borde ingå i regeringskansliet och att ansvaret liksom tidigare skulle åvila utrikeshandelsministern. Han föreslog dock en förstärkning av KMI:s utrikespolitiska sakkunskap och ett intensifierat samråd mellan KMI och utrikesdepartementets politiska avdelning eller, när så erfordras, direkt mellan utrikeshandelsministern och utrikesministern.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> SOU 1988:15 s. 184.

<sup>35</sup> SOU 1988:15 s. 186 och 229.

<sup>36</sup> KU 1987/88:40 Granskningsbetänkande s. 42–43.

<sup>37</sup> Krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation, Betänkande av KMI-utredningen, UD den 25 maj 1987.

### Är vapenexportpolitiken restriktiv?

Riksdagen brukar betona betydelsen av restriktivitet när det gäller krigsmaterielexporten. I 1971 års proposition talas om ”en än större restriktivitet än som hittills tillämpats vid prövningen av frågan till vilka mottagare svensk krigsmateriel skall få exporteras”.<sup>38</sup> Medborgarkommissionen talade i stället om ”uppmjukningar”:

De riktlinjer som infördes 1971 presenterades som grundvalen för en ökad restriktivitet i tillståndsprövningen men innehöll inte desto mindre uppmjukningar. Regeringar har hävdats att riktlinjerna respekterats även i fall där detta har kunnat ifrågasättas. Detta försök att förena ideal med verklighet har i längden inte kunnat vidmakthållas utan återkommande beskyllningar mot regeringarna för hyckleri och dubbelmoral. Den mistro som dessa förhållanden har alstrat kring vapenexportpolitiken har tillsammans med de olagliga exportaffärerna medverkat till att skapa en debattatmosfär i vilken starka intressegrupper angriper vapenexporten som sådan och kräver långtgående begränsningar eller ett fullständigt stopp. Utvecklingen har på dessa vägar lett därtill att ett legitimt säkerhetspolitiskt intresse har kunnat ifrågasättas och till och med äventyras.<sup>39</sup>

Som exempel på uppmjukningar nämnde medborgarkommissionen att krigsmateriel ”av utpräglat defensiv karaktär” får exporteras även om den mottagande staten kan befaras råka i krig — däremot inte om den befinner sig i krig — eller om den har inre väpnade oroligheter. ”Reservdelar och ammunition till tidigare levererad materiel liksom materiel som hänför sig till påbörjade eller kontrakterade leveranser samt i vissa fall materiel som är ett resultat av svenska företags samarbetsavtal med utlandet får exporteras under samma förhållanden och även till en stat i krig”.<sup>40</sup>

1992 års riktlinjer har inneburit en liberalisering genom att tillåta fortsatt svensk vapenexport till ett land i krig från statsägda aktiebolag. Härtill kommer som tidigare påpekats att ”privat” krigsmaterielexport förutsätts kunna fortsätta till krigförande stater.

### Riksdagens roll

Det märkliga är att riksdagen har accepterat dessa uppmjukningar som knappast kan förenas med talet om restriktivitet. Ett antal motioner väcktes visserligen med anledning av prop. 1991/92:174, men utrikesutskottet och riksdagen godtog i huvudsak regeringens olika förslag.<sup>41</sup> Med tanke på de risker för neutraliteten som den

<sup>38</sup> Prop. 1971:146 s. 18.

<sup>39</sup> SOU 1988:15 s. 239. Se även s. 241–242.

<sup>40</sup> SOU 1988:15 s. 187.

<sup>41</sup> När det gällde förslaget att vapenexport till EG/EU skulle likställas med utförsel till de nordiska länderna och de traditionellt neutrala länderna i Europa skrev utrikesutskottet i stället: I takt med att samarbetet med övriga EG-länder byggs ut finner utskottet det också naturligt att samma principer för utlandssamverkan och export tillämpas

”privata” vapenexporten innebär får man hoppas på en ändring av riktlinjerna. Det är oundvikligt att neutralitetspolitiken också kostar. Den förutsätter ett starkt försvar. Och den begränsar möjligheterna att exportera krigsmateriel.<sup>42</sup>

### **Folkrättens ställning**

I annat sammanhang har jag påpekat att folkrättens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen behöver stärkas.<sup>43</sup> Jag nämnde ett antal avskräckande exempel från efterkrigstiden, i vilka folkrättens bestämmelser inte hade beaktats. Boforsaffären med Indien är ännu ett exempel. Sverige riskerade att bryta mot neutralitetsrätten genom att garantera fortsatta leveranser av fälthaubitsar även om Indien blev krigförande.

Det borde finnas fler folkrättsexperter på olika håll i förvaltningen, på UD, i statsrådsberedningen, på justitiedepartementet och försvarsdepartementet. Folkrättsjurister behövs vidare inom försvarsmakten. Även riksdagen kunde behöva egen folkrättslig expertis, eftersom erfarenheten visar att regeringen i vissa fall grundar sina förslag på tvivelaktiga analyser av folkrättens innebörd. I första hand finns behovet hos utrikesutskottet och konstitutionsutskottet, men även andra utskott har ibland frågor att behandla där respekten för folkrättens regler är av betydelse.

även i fråga om dessa länder. Detta innebär emellertid inte något deltagande i ett förpliktande EG-samarbete på krigsmaterielområdet. 1992/93:UU1 s. 28. — Se min artikel i Dagens Nyheter den 14 augusti 1992.

<sup>42</sup> Ahlin a. a. s. 92 skriver att man bör kunna kräva att regeringen sätter neutralitetsreglerna före kommersiella intressen.

<sup>43</sup> Se min artikel om ”Folkrätten och utrikespolitiken” i SvJT 1993 s. 589–594.